

Rio Grande do Sul: subsídios para a formulação de uma política para o desenvolvimento sustentável da agricultura estadual

Maria Domingues Benetti*

1 - Dados estruturais

Em 1995, a participação da agricultura no PIB estadual situou-se em 10,5%, representando um decréscimo de cerca de cinco pontos percentuais com relação à posição alcançada em 1985. Essa relativamente modesta e mesmo decrescente contribuição do setor ao conjunto do Produto global do RS não reflete a sua grande importância no conjunto da economia estadual. De fato, a agropecuária sul-rio-grandense é altamente encadeada a montante e a jusante, isto é, aos setores produtores de insumos, de máquinas e equipamentos, de processamento e de distribuição. Convencionando chamar de *agribusiness* essa soma de atividades relacionadas entre si, estima-se que seu valor atinge 40% do PIB estadual.

Além do mais, trata-se de um *agribusiness* extremamente diversificado, integrando cadeias produtoras na área de aves, de suínos, de soja, de arroz, de fumo e de vinhos, para citar as mais importantes. É preciso não esquecer, também, que o setor alavanca o crescimento do comércio internacional e interestadual do RS. Veja-se que, para cada US\$ 100 exportados pelo Estado em 1995, US\$ 40 representavam vendas do setor agroindustrial.

Por outro lado, é justamente a importância da produção agroindustrial em termos absolutos, a par com sua diversidade e vocação exportadora, que lhe conferiu historicamente um papel destacado no abastecimento do mercado agroalimentar brasileiro e no desempenho das contas externas da Federação. Na metade dos anos 90, o Estado produzia entre 40% e 57% do arroz, da maçã,

* Economista, Técnica da FEE.

da uva e do fumo brasileiros; entre 25% e 30% da soja e do trigo nacional; e entre 10% e 16% das carnes bovinas, suínas, de aves, do leite, da batata e do milho. Com tais participações, situava-se como primeiro produtor nacional de arroz, soja, fumo e uva e como o segundo de trigo, milho e maçã, ocupando espaço destacado nas exportações brasileiras de *commodities*.

Por último, destaca-se que o processo de estruturação do *agribusiness* sul-rio-grandense, diferentemente do que ocorreu e está ocorrendo em outras unidades federativas, se caracteriza por ser incluyente do ponto de vista social, no sentido de que a maior parte dos seus setores exitosos tiveram, e têm, seu ponto de partida na pequena produção agropecuária.

2 - Problemas atuais: a competitividade do *agribusiness* sul-rio-grandense em xeque pela abertura da economia nacional e incorporação de novas áreas produtivas no cerrado brasileiro

A partir dos anos 80, começaram a se evidenciar no Estado os primeiros sintomas da crise agrária, que ganhou contornos nítidos na década de 90.

As raízes da crise podem ser atribuídas de forma importante aos seguintes fatores: o primeiro ciclo de abertura da fronteira agrícola no cerrado brasileiro, nos anos 70; a redução sistemática dos preços das *commodities* nos mercados doméstico e internacional; a progressiva desregulamentação dos mercados agropecuários e as mudanças nas políticas públicas de sustentação da agricultura que acompanharam as dificuldades da economia nacional nos anos 80; a ocorrência de sucessivas frustrações de safras, devido a fatores climáticos adversos, combinada à inexistência de mecanismos efetivos de seguro à produção primária.

Após 1989, a abertura da economia brasileira, a consolidação do Mercosul e a sobrevalorização cambial ocorrida na implantação do plano de estabilização da economia nacional foram elementos que aumentaram e expuseram dramaticamente as dificuldades da agricultura estadual e de seu *agribusiness* de forma geral. As evidências disso são a destruição do setor tritícola, o endividamento dos produtores e de suas cooperativas, sua descapitalização, a redução da lavoura de grãos em um milhão de hectares entre 1985 e 1995, para não falar na diminuição do número de estabelecimentos agropecuários (67 mil estabeleci-

mentos), acompanhada da queda da área utilizada pelos mesmos (dois milhões de hectares) apontadas pelo **Censo Agropecuário de 1995/96**.¹

As evidências indicam que, embora a crise tenha atingido todos os setores que integram a agropecuária e independentemente das escalas em que operam, seus efeitos desestruturadores foram sentidos mais imediatamente sobre a pequena produção. De fato, o inegável aumento da eficiência da agropecuária estadual no novo ambiente competitivo foi um processo altamente excludente com relação à pequena produção.

Não bastasse tudo isso, as perspectivas da integração à produção de *commodities* de uma ampla reserva de terras inexploradas nos cerrados brasileiros para a próxima década, apoiada por investimentos em infra-estrutura de transportes (corredores intermodais, englobando hidrovias, ferrovias e rodovias), poderão tornar ainda mais dramática a situação da agricultura do RS, principalmente do seu setor graneleiro. As escalas da produção, o relevo dos solos, o clima e o caráter empresarial da produção que se instala nessas áreas do Brasil lhe conferem vantagens competitivas inquestionáveis com relação às áreas tradicionais de agricultura e, sobretudo, àquelas estruturadas de forma importante na pequena produção.

Diante dessa situação crítica, que medidas devem ser tomadas para a preservação de uma agricultura competitiva, ao mesmo tempo que de uma ampla camada de pequenos produtores a ela associados no Estado?

Deixando de lado as políticas macroeconômicas relacionadas a crédito, preços, seguros, tarifas, câmbio, etc., as quais dizem respeito, aliás, ao conjunto da produção agropecuária nacional, é possível elencar algumas estratégias para orientar as políticas regionais do Governo Federal, bem como as do Executivo Estadual.

3 - Pressupostos para a formulação de uma política de apoio ao desenvolvimento agrícola do RS

Em primeiro lugar, a formulação de uma tal política deve partir da constatação da emergência de uma nova região-problema no Estado, localizada no que se convencionou chamar de sua Metade Norte e onde predomina o pequeno estabelecimento agropecuário. Dados, de um lado, a importância que a

¹ CENSO AGROPECUÁRIO 1995/1996: Rio Grande do Sul (1995/1996). Rio de Janeiro : IBGE.

agricultura tem para o emprego e a renda da região e, como conseqüência, os graves problemas sociais que se deduzem de sua desestruturação, e considerando, de outro lado, os esforços que deverão ser feitos para a reestruturação e a reconversão da economia regional, o problema deixa de ser apenas estadual para tornar-se também nacional.

De outra parte, é importante lembrar que segue a crônica insuficiência de desenvolvimento da região sul do Estado, onde predomina largamente a pecuária de corte tradicional, isto é, com baixos padrões tecnológicos e ocupando quase a metade da área produtiva estadual.

Em segundo lugar, a ação governamental deve refletir a vontade política de promover um desenvolvimento agrário com justiça social, o que deve ser alcançado através da proteção do segmento constituído pelos pequenos produtores rurais.

Todavia a política de apoio à pequena produção do Estado deve partir dos seguintes pressupostos:

- só tem sentido uma política fundiária que assegure sustentabilidade econômica ao conjunto de produtores assentados. Caso contrário, ela estaria reproduzindo em maior escala o problema atual de inviabilidade de setores da pequena produção;
- o aumento de eficiência decorrente do novo ambiente competitivo no Brasil tornará cada vez mais dramática a situação da pequena produção em muitos ramos de exploração agropecuária, tornando inviáveis a geração de um nível de renda familiar adequado para os produtores e a ocupação agrícola para a mão-de-obra familiar.

Por essa razão, é urgente redefinir o conceito, a natureza e a abrangência da política de desenvolvimento agrícola regional. De agrícola deve passar para rural, compreendendo não apenas ações destinadas à promoção das atividades propriamente agropecuárias, mas também de outras atividades econômicas que possam ser desenvolvidas nas e pelas comunidades rurais.

Entretanto deve-se ter presente, também, que, apesar de todos os esforços em favor da comunidade rural e da sustentação de renda e de emprego da mesma, ainda assim, seguirá a tendência histórica de migração da população rural para os centros e atividades urbanas.

Finalmente, a construção de uma política agrícola para o RS deve levar em conta a preservação de seu setor graneleiro e a continuidade de suas posições nas exportações brasileiras e no abastecimento do mercado nacional — ameaçadas pela concorrência com os cerrados brasileiros e com a produção dos países do Mercosul.

4 - Políticas

4.1 - Políticas de sustentação à pequena produção

- Formação de um fundo para financiar o remembramento de pequenas propriedades agrícolas contíguas, concedido prioritariamente a filhos de agricultores estabelecidos, reconstituindo a escala mínima adequada para a exploração do sistema de produção indicado pelo zoneamento agroclimático da região, a exemplo, aliás, da experiência francesa nesse campo.

- Na distribuição de terras aos agricultores a serem assentados, respeitar as escalas mínimas capazes de lhes assegurar uma renda satisfatória, considerando os sistemas de produção indicados para as diferentes regiões, segundo um zoneamento agrícola do RS.

- Abertura de linhas de crédito a taxas favorecidas para o início da produção dos agricultores a serem assentados, bem como para a ampliação dos negócios daqueles que aumentaram sua propriedade através da agregação de terras contíguas, destinadas tanto ao capital de giro inicial quanto à construção de benfeitorias e aquisição de máquinas e equipamentos. No que diz respeito ao financiamento dos investimentos, só deverão ser contemplados aqueles itens cujo uso adequado for individual e não coletivo. Os investimentos que puderem pertencer a uma coletividade, como prefeituras, cooperativas, condomínios rurais, etc. não serão objeto de financiamento aos produtores. Nesse caso, promove-se a constituição de patrulhas mecanizadas, constroem-se açudes, etc. destinados a atender a um conjunto de produtores sediados em determinados municípios, ou microrregiões.

- Apoio ao financiamento de atividades agroindustriais agregadoras de valor junto às comunidades de pequenos agricultores.

- Financiamento da construção e/ou remodelação de centros de excelência voltados ao ensino profissionalizante dos filhos dos agricultores. Tais centros deverão destinar-se tanto ao ensino agrícola como ao de novas profissões, extra-agrícolas, incluindo as urbanas. No último caso, tais centros teriam como finalidade preparar os jovens para outras atividades não vinculadas diretamente à agricultura, quer seja na própria comunidade rural, quer seja nas cidades. O objetivo é prepará-los para a saída inevitável do campo, mas constituindo um contingente de mão-de-obra qualificada capaz de integrar o mercado de trabalho urbano em condições competitivas.

- Promoção de atividades econômicas extra-agropecuárias junto às comunidades rurais, tais como turismo rural, exploração de parques de diversões temáticos, centros de culinária de excelência vinculados aos produtos típicos

da região; artesanatos voltados à transformação das matérias-primas locais com vista a obter produtos de alta qualidade para atender aos nichos de mercados de produtos finos, etc.

- Apoio à construção e/ou revitalização de parques florestais, preservadores do meio ambiente, principalmente em regiões pouco dotadas em recursos naturais e nas quais os solos são pouco férteis.

- A pesquisa agrícola deverá preocupar-se em encontrar alternativas produtivas economicamente sustentáveis para os pequenos estabelecimentos agropecuários, identificando ou produtos que geram maior densidade de valor por unidade dos recursos terra e mão-de-obra utilizados, e/ou sistemas de produção associados também ao aumento do emprego e da renda da pequena produção.

4.2 - Políticas destinadas à preservação do setor graneleiro e ao aumento da produtividade da pecuária de corte e das cadeias de produção animal

- Apoio à irrigação das lavouras no RS. Tal medida favorecerá de forma direta e indireta a reestruturação competitiva de amplos setores da agropecuária estadual.

No Estado, as sucessivas frustrações de safra, que comprometem a produtividade do setor graneleiro e a renda dos produtores, estão relacionadas de forma importante à estiagem. No entanto o problema maior não reside na quantidade de chuvas — que é suficiente —, mas na sua má distribuição ao longo do ano. Sendo assim, uma medida importante para preservar a produção e aumentar a competitividade da lavoura de grãos consiste na estruturação de um sistema de armazenagem e de distribuição de águas para a formação de uma lavoura irrigada, que funcionaria como uma espécie de estoque regulador do recurso natural.

Outra desvantagem competitiva da lavoura de grãos no Estado reside nas escalas de exploração. No RS, 40% da área da lavoura corresponde a propriedades de até 50 hectares localizadas na Metade Norte. Tais escalas, como se sabe, tornam-se cada vez mais inadequadas para exploração de *commodities* no novo ambiente competitivo, isto é, em que avança a produção nos cerrados utilizando grandes escalas.

Ora, como parte da área recomendada para irrigação no RS se localiza na região central do Estado, descendo em direção ao sul — área de domínio das médias e das grandes propriedades, e onde existe ainda áreas subutilizadas (isto é, que poderiam ser exploradas com agricultura intensiva, mas que, todavia,

estão sendo usadas como pastagens) —, a irrigação implicará um deslocamento espacial, ainda que parcial, da lavoura graneleira, do norte para o sul do Estado. Com a mudança espacial, ocorrerá, então, uma reestruturação institucional na produção de grãos, uma vez que parte importante da mesma passaria a ser explorada em escalas maiores.

De outro lado, há que se assinalar os efeitos positivos dessa reestruturação para o aumento dos índices de produtividade e da renda do setor de pecuária extensiva de corte. Isto porque o deslocamento da lavoura para o sul induz naturalmente a sua integração com a pecuária de corte, aumentando, por conseguinte, os índices de produtividade historicamente muito baixos desse setor. De outro lado, a exploração da lavoura em áreas de pastagens trará efeitos macroeconômicos muito importantes para a região sul, ao associar-se ao aumento da renda agropecuária e do emprego regional.

No entanto os benefícios da implantação de um sistema de irrigação da lavoura de grãos não se farão sentir apenas no âmbito do próprio setor, da grande produção e da região sul do Estado.

Não há dúvidas de que a reestruturação competitiva do setor graneleiro rebaterá muito positivamente sobre as cadeias agroalimentares exportadoras no Estado, vinculadas à produção de aves e suínos e, também, sobre a do leite, esta última voltada ao abastecimento do mercado interno. Isto porque tais cadeias utilizam grãos, principalmente o milho, como insumo básico, e a produção deste último é o elo mais desorganizado das cadeias de produção de proteínas animais no RS, apresentando produtividades inferiores e preços mais elevados do que os que são encontrados em outras regiões produtoras do País. Assim, a reestruturação da lavoura de grãos, mesmo implicando o seu deslocamento parcial do norte para o centro-sul do Estado, permitirá preservar e mesmo elevar a competitividade das cadeias agroindustriais. Tendo em vista que tais cadeias se localizam no norte do RS e que têm seu ponto de partida na pequena produção agropecuária, a irrigação revela-se estratégica para a renda regional, bem como assume forte conteúdo social, ao manter e fortalecer um amplo setor constituído por pequenos produtores.

- Fomento à pesquisa desenvolvida nos órgãos federais voltada ao desenvolvimento e/ou adaptação de variedades vegetais condizentes com o ecossistema estadual. Sementes próprias à lavoura de grãos irrigada que se quer implantar no Estado, sementes mais resistentes à seca para as lavouras de sequeiro, novas variedades de frutas, espécies e essências florestais na área da silvicultura, associadas a clima temperado, são exemplos de avanços na área da pesquisa que acelerarão os processos de reestruturação e reconversão da agropecuária sul-rio-grandense.

4.3 - Política destinada a aumentar a competitividade global do *agribusiness* estadual, a apoiar a descentralização espacial do desenvolvimento e a promover as comunidades rurais

Ao Governo Federal caberia, de forma importante, apoiar as ações na área de infra-estrutura — construção de corredores de transporte, melhoramento das redes de transporte, de armazéns, de energia e de comunicações — que reduzam os custos de produção e de circulação da produção agroindustrial sul-rio-grandense. Isso se traduziria em ganhos de produtividade ao longo da cadeia de produção, permitindo compensar eventuais desvantagens competitivas no elo primário dessa cadeia.

A infra-estrutura, de outro lado, é considerada área estratégica para alavancar o desenvolvimento das comunidades rurais economicamente deprimidas, ela é pré-condição para viabilizar a idéia-força de que o RS poderá tornar-se o centro do Mercosul.