

# **Notas para uma Estratégia**

**1998**

# NOTAS PARA UMA ESTRATÉGIA RS: DE PERIFERIA A CENTRO

Consultor Sênior do Projeto RS 2010:  
**Antônio Barros de Castro<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Estas notas foram redigidas como subsídio à formulação de uma estratégia para o RS no âmbito do Projeto RS2010. As ideias aí contidas provêm do intenso e profícuo debate do autor com: Álvaro Antônio Louzada Garcia, Joal de Azambuja Rosa, Luiz Humberto Willwock, Nuno Renam de Figueiredo Pinto, Maria Domingues Benetti, Rogério Porto e Rubens Soares de Lima.



# APRESENTAÇÃO

Por meio do projeto *RS 2010*, a Secretaria da Coordenação e Planejamento procurou retomar as atividades de prospecção econômica e social, as quais se encontravam inteiramente abandonadas no âmbito do Governo do Estado.

O esforço para dilatar o horizonte de informações dentro do qual os atores públicos e privados tomam decisões das quais depende o desenvolvimento e a prosperidade futuras não se fez, porém, nos moldes tecnocráticos que foram padrão no país em décadas passadas. Bem diferentemente, procurou-se estimular a elaboração de estudos independentes, realizados por diferentes autores, cujos resultados foram levados à discussão em diferentes fóruns e em contextos diversos, desde os meios acadêmicos até as associações empresariais e sindicais, seja na capital seja no interior do Estado.

Foi um longo processo de discussão e de produção de conhecimento, consubstanciado em várias publicações.

A presente coleção de documentos compreende, além do volume com as anotações para posterior definição de uma proposta de estratégica de desenvolvimento para o Estado, os diagnósticos e a avaliação das questões emergentes em 12 áreas de interesse para o Rio Grande do Sul, apresentados na forma de "textos para discussão", a saber: Agregados Macroeconômicos e Balança Comercial, Agribusiness, Indústria, Comércio e Turismo, Desequilíbrios Regionais, Emprego, Pobreza Rural, Pobreza Urbana, Educação, Setor Financeiro, Infra-Estrutura e Capacitação Competitiva.

Como era de se esperar, os resultados são variados, mas não haverá exagero em dizer que este conjunto de estudos representa a avaliação qualitativa mais completa hoje disponível sobre os desafios que, em diferentes áreas, estão lançados aos rio-grandenses.

Os relatórios em pauta foram elaborados com total liberdade. A coordenação do projeto simplesmente solicitou que as análises da situação existente fossem trazidas até o momento presente, a fim de que se tornassem mais claras as questões críticas que em cada caso, precisam ser enfrentadas.

Contamos que os resultados alcançados possam servir a todos, independentemente do campo de atuação profissional ou de coloração partidária. Estamos convictos de que é indispensável recuperar a função de planejamento no Rio Grande do Sul, mormente em função das profundas e positivas transformações na matriz econômica estadualb ocorridas nos últimos quatro anos.

**JOÃO CARLOS BRUM TORRES**

*Secretário de Coordenação e Planejamento*

<b>1 A DIFÍCIL CONTINUIDADE</b> .....	7
1.1 ARTICULAÇÕES COM A ECONOMIA CENTRAL .....	7
1.2 TRÊS RUPTURAS .....	9
1.2.1 ABERTURA E MERCOSUL .....	9
1.2.2 A NOVA SAFRA DE INVESTIMENTOS .....	10
1.2.3 NOVAS FRONTEIRAS AGRÍCOLAS .....	11
<b>2 MUDANÇAS NO BRASIL E REESTRUTURAÇÃO REGIONAL</b> .....	12
2.1 INTRODUÇÃO .....	12
2.2 MUDANÇAS NA INDÚSTRIA .....	14
2.2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	14
2.2.2 AS IMPORTAÇÕES E SUA NOVA SUBSTITUIÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL .....	15
2.2.3 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA COMO SETOR LÍDER .....	19
2.3 INFRA-ESTRUTURA: A NOVA LOGÍSTICA DE TRANSPORTES E AS ALTERAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA .....	23
2.3.1 AS PRIVATIZAÇÕES .....	23
2.3.2 A LOGÍSTICA DOS TRANSPORTES .....	24
2.3.3 MUDANÇAS NA MATRIZ ENERGÉTICA .....	26
2.3.4 O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES .....	28
<b>3 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O RS</b> .....	28
3.1 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A INDÚSTRIA .....	28
3.1.1 CONCLUIR A REESTRUTURAÇÃO .....	29
3.1.2 MULTINACIONAIS GAÚCHAS .....	32
3.1.3 SUBSTITUIR IMPORTAÇÕES E AMPLIAR EXPORTAÇÕES ...	33
3.2 ESTRATÉGIAS PARA O AGRIBUSINESS RIO-GRANDENSE .....	35

# 1 A DIFÍCIL CONTINUIDADE

## 1.1 ARTICULAÇÕES COM A ECONOMIA CENTRAL

A posição meridional do Rio Grande do Sul tem colocado de forma recorrente um problema de articulação da economia do estado com o resto do país e, muito particularmente, com a economia central. Historicamente esta questão se traduziu na disjuntiva: especializar-se para penetrar competitivamente no mercado nacional; e, por outro lado, valer-se da distância e da proteção natural que daí deriva, para atender diversificadamente o próprio mercado. Neste sentido diversificação e especialização são alternativas que a economia estadual combinará de diferentes maneiras ao longo de sua história.

Face ao mercado interno em formação pode-se afirmar que o Rio Grande do Sul foi pioneiro em descobrir formas de inserção especializada no contexto econômico nacional. Esta vantagem inicial, no entanto, repetidamente veio a ser ameaçada pelo surgimento de fontes alternativas de suprimento. O ciclo do charque foi o primeiro destes movimentos de inserção especializada. Neste caso a perda de posição subsequente decorreu da competição do Uruguai e da Argentina. Um outro caso exemplar ocorreu com o setor têxtil, precocemente desenvolvido na província e logo a seguir deslocado pela produção concorrente do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Um terceiro caso a merecer destaque refere-se à posição do Estado na produção de grãos – que fez com o Rio Grande do Sul viesse a ser chamado como o “celeiro do Brasil”. Aqui, depois de ter ocupado uma posição de clara superioridade durante as primeiras décadas do século, na altura dos anos 50 o Estado já se via seriamente ameaçado pela agricultura de alimentos de São Paulo e Minas Gerais. É importante sublinhar, no entanto, que a produção agrícola do Rio Grande do Sul não foi alijada do mercado central, o que nos permite chamar atenção para uma segunda tendência da formação econômica gaúcha.

Em praticamente todos os casos, mas crescentemente ao longo da história, a perda de espaço nos mercados centrais não se traduziu em retrocesso da economia gaúcha, uma vez que o Estado consegue responder ao desafio com dois movimentos: (i) introdução de melhorias capazes de permitir o reforço da produção estadual, fazendo com que a perda de posição seja apenas relativa; (ii) descoberta de novas oportunidades que permitem novas formas de articulação com a econo-

mia central.

O resultado deste movimento de pioneirismo, recuo relativo e descoberta de novas oportunidades é uma progressiva diversificação da economia gaúcha.

No início dos anos 70 o Rio Grande do Sul, embora tivesse ficado inteiramente a margem do grande pacote de investimentos industriais do Governo Kubitschek, mantinha-se como a quarta região industrial do país, e apresentava um grau de diferenciação de sua estrutura produtiva muito superior ao encontrado nos demais estados – com a óbvia exceção de São Paulo. Este ponto remete, ademais, para uma outra característica da economia rio-grandense: o perfil econômico do Estado é marcado pela presença de um grande número de empresas pequenas e médias, de natureza familiar. A rigor, primavam pela ausência, as grandes empresas multinacionais, bem como as públicas federais. Ainda nos anos 70, convém assinalar que a economia gaúcha atravessaria uma fase de grande dinamismo, graças sobretudo a produção de soja, em que, mais uma vez, o Rio Grande do Sul foi pioneiro e, por algum tempo, líder.

Embora tendo ficado quase à margem dos investimentos do IIº PND, à exceção do Pólo Petroquímico, de não ter conseguido valer-se da segunda onda de investimentos no setor automotivo e de ter sofrido com a migração da sojicultura para o Paraná e outros estados, a economia gaúcha permanecia na primeira metade dos anos 90, como a quarta força na economia nacional. Já a estas alturas havia consolidado sólidas posições como economia exportadora de *commodities* para o mercado mundial. Além disto, havia conquistado posições, nacional e internacionalmente, em segmentos como calçados femininos, cutelaria, carroçarias para ônibus e caminhões, máquinas agrícolas, armas de pequeno porte.

Não obstante este desempenho aparentemente satisfatório, a economia gaúcha vinha perdendo dinamismo frente a outras áreas, o que pode ser evidenciada de várias maneiras. A começar pelo declínio da participação do Rio Grande do Sul no PIB nacional que passou de 8,6% em 1970 para 7,2% em 94. Além disso, setorialmente, o desempenho da economia gaúcha no período recente foi particularmente insatisfatório nas atividades agropecuárias, tendo as taxas de crescimento do Estado ficado na metade do registrado para o país como um todo. Medidos os ritmos de variação das participações das economias industriais estaduais é também perceptível a perda de dinamismo da economia gaúcha frente a economias como a de Minas Gerais e do Paraná. Já então se tornara patente que alguns estados contíguos à São Paulo – como Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso estavam absorvendo posições cedidas por São Paulo.

Por outro lado, a evolução da infra-estrutura básica do Estado foi altamente insatisfatória, se comparada com a dos principais estados do País. Chegamos à década de noventa com os reflexos negativos do baixo nível de investimentos realizados em todos os seus segmentos. A começar pelo abastecimento de energia elétrica, onde ao longo dos anos acentuou-se a forte dependência externa, na proporção de dois para um, face à geração no território do Estado, situação agravada pela circunstância de ser feito por duas linhas de alta tensão onde o RS é o último mercado receptor. nas telecomunicações, a disponibilidade de linhas telefônicas por habitante, além de inferior a dos estados mais industrializados, apresentava padrões de atendimento abaixo da média nacional. no setor de transportes, a malha de rodovias pavimentadas, além de menos densa do que em outros estados, estava em mau estado de conservação. As ferrovias, meio adequado para o transporte de grãos, apresentavam-se em acelerado processo de sucateamento. E o porto de Rio grande, vital para o desenvolvimento econômico do Estado, tinha seu movimento reduzido tendo por causas a redução de calado por falta de manutenção e uma prestação de serviços precária e de custos relativos elevados.

Ressalte-se que a expansão das economias de Minas Gerais e, em menor medida do Paraná, dos anos 80 para cá, pode ser vista, em certa medida como um transbordamento espontâneo da metrópole industrial paulista, flagrantemente prejudicada pelas chamadas deseconomias de aglomeração. De outra parte, porém, o dinamismo mineiro se explica pela agressiva política de atração de investimentos, privados ou mesmos públicos, nas áreas industrial e de grandes serviços de infra-estrutura.

Basicamente, no entanto, as transformações referidas devem ser entendidas, no período recente, como movimentos relativos dentro de um todo estagnado. Nele o Rio Grande do Sul mantinha sua posição periférica, num quadro econômico marcado pelo esgotamento do ciclo de crescimento da economia brasileira iniciado ao final dos anos 60.

## **1.2 TRÊS RUPTURAS**

### **1.2.1 Abertura e MERCOSUL**

É desnecessário enfatizar a importância do processo de abertura em uma economia que desde o início de sua industrialização havia se mantido altamente fechada - e que havia se fechado ainda mais fortemente em função da crise do

endividamento externo durante os anos 80.

Convém sim advertir que a abertura econômica deveria ter um impacto particularmente intenso numa economia como a do Rio Grande do Sul, caracterizada pelo predomínio da pequena e média empresa. Este impacto foi ainda mais forte em razão da apreciação cambial que acompanhou o lançamento do Plano Real. Além de intensificar o crescimento das importações, a apreciação do câmbio criou grandes dificuldades num Estado que tradicionalmente teve no setor exportador um de seus principais fatores de dinamismo. A ruptura histórica acarretada pela abertura adquire um significado ainda mais peculiar no RS, ao se ter em conta o surgimento do Mercosul. Com efeito, o desaparecimento da fronteira econômica com os países vizinhos, constituía, para a economia Gaúcha, uma radical mudança e um enorme desafio.

Num primeiro momento, imediatamente após o lançamento do real, importantes segmentos da economia do Rio Grande do Sul pareciam colocados em xeque. De fato, as crises da indústria de calçados, da vinicultura e de outros sub-setores impactam imediata e gravemente a economia estadual. Não se tardou, porém, a perceber que a maior aproximação econômica com as economias argentina e uruguaia - não obstante as semelhanças observadas nas respectivas estruturas produtivas - entreabria grandes oportunidades. Isto foi se tornando evidente desde cedo pela rápida intensificação do comércio entre os parceiros entre as nações integrantes do MERCOSUL.

Passada uma primeira fase de mera intensificação das trocas comerciais, o MERCOSUL começou a revelar outras possibilidades, por exemplo, na esfera dos acordos inter-empresas, joint-ventures e mesmo fusões. Mais recentemente, a integração com os países do Sul do Continente começa a revelar-se capaz de alterar até mesmo características maiores da economia gaúcha. Com efeito, o estado começa a abandonar a sua posição historicamente periférica (no contexto brasileiro) para assumir uma posição central, no âmbito da economia integrada. Refletindo e ao mesmo tempo materializando a mutação em curso começam a ser tomadas decisões de investimento no estado concebidas e dimensionadas em função do MERCOSUL.

### **1.2.2 A nova safra de investimentos**

O surgimento de uma nova safra de investimentos no país criou para as economias estaduais a possibilidade de atração de investimentos capazes de produzir



autênticas descontinuidades na sua trajetória industrial. Este fato pode ser comprovado tanto pela chegada de montadoras a estados até então desprovidos de indústria automobilística, como pela mais modesta chegada de plantas industriais produtoras de calçados, em unidades da Federação em que esta indústria praticamente inexistia.

As decisões de localização de novos investimentos fora do tradicional centro dinâmico da economia brasileira foram viabilizadas por pelo menos três fatores. Em primeiro lugar, pelas deseconomias de aglomeração da região metropolitana paulista. Em segundo lugar, pela existência de mercados regionais atraentes, de fornecedores locais, de mão-de-obra treinada a mais baixo custo e de facilidades de infra-estrutura. Além disto, mas de decisiva importância, vieram a pesar (por vezes decisivamente) as novas e agressivas políticas de atração de investimentos levadas a efeito por alguns governos estaduais. Poderíamos ainda acrescentar, como fator (apenas) permissivo, a ausência de uma política espacial por parte do governo federal, que limitou-se basicamente a assistir a descentralização em curso.

Muito embora o Rio Grande do Sul tivesse pré-condições favoráveis a novos investimentos, não se pode afirmar que isto fosse suficiente, especialmente no campo automobilístico, para definir em seu favor as opções locais. A primeira grande decisão, muito particularmente, foi fruto de intensas negociações e de um esforço concentrado por parte da administração estadual. Tomada a decisão pioneira por parte de uma grande montadora, começava a patentear-se uma outra ruptura destinada a alterar decisivamente o padrão histórico de desenvolvimento da economia gaúcha.

Como já foi anteriormente sugerido, a mutação em que consiste a chegada de alguns dos investimentos integrantes da nova safra já está (espontaneamente) detonando reações em cadeia por parte dos atores privados. A questão será a seguir retomada.

### **1.2.3 Novas fronteiras agrícolas**

A última das rupturas características da fase em que ingressamos é a emergência de diversas novas (grandes) áreas produtoras de grãos.

Como visto anteriormente, o surgimento de zonas concorrentes com a economia gaúcha tem sido uma experiência recorrente ao longo da história econômica do Estado. Desta vez trata-se da adição de áreas do chamado cerrado setentrional (Mato Grosso, Tocantins, Oeste da Bahia, Sul do Maranhão e Sul do Piauí).

Beneficiam esta nova fronteira: a ampla disponibilidade de solos planos propícios a um elevado grau de mecanização; as condições climáticas estáveis (chegando a ser excepcionalmente estáveis em determinadas regiões); e a disponibilidade de variedades de grãos adaptadas àquele ambiente. Contando com este elenco de condições favoráveis, a nova fronteira vem tendo o seu crescimento contido pelas dificuldades de transporte e, em menor medida, pelas deficiências no suprimento de energia. Considera-se, no entanto, que estes problemas começam a ser resolvidos - e o serão provavelmente ao longo dos próximos anos. Conseqüentemente, há fortes razões para supor que esteja por ocorrer uma vigorosa expansão da produção de grãos nesta nova e ampla fronteira. Estudiosos do problema consideram que a produção conjunta das novas áreas poderá alcançar, em 10 anos, cerca de 70 milhões de toneladas. Este montante equivale à totalidade do que é atualmente produzido no Brasil, ficando assim sugerido que a economia dos grãos está por sofrer uma radical alteração no período que se abre.

Por outro lado, já é visível que a nova base produtiva começa a ensejar o surgimento de uma indústria de processamento, que permitirá às novas regiões constituir cadeias grãos/proteína animal especialmente no tocante a aves e suínos.

Evidentemente, os desdobramentos destas grandes mudanças na base do agribusiness brasileiro tornarão forçosa a reestruturação das regiões produtoras tradicionais no sul do país. É neste sentido que os fatos referidos constituem uma terceira grande ruptura.

## **2 MUDANÇAS NO BRASIL E REESTRUTURAÇÃO REGIONAL**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

As grandes mudanças que alteram definitivamente o quadro econômico brasileiro nos anos 90, consistem na abertura e na estabilização.

A abertura tem como uma de suas conseqüências primeiras o fato de que as empresas passam a operar num ambiente caracterizado por acirrada competição. Isto lhes impõe o abandono do imobilismo em que se mantinham na economia fechada e tomada pela alta inflação e tentem reafirmar-se em meio a um novo quadro. Nele a reestruturação dos produtos passa a ser a regra e o surgimento de novos competidores (inclusive vindos do exterior) uma possibilidade sempre presente.

Quanto à estabilização, seu significado maior consiste na restauração dos preços relativos e, conseqüentemente, a possibilidade do cálculo econômico.

Combinadas a abertura e a estabilização, adquiriria grande impulso, na segunda metade dos anos 90, a reestruturação das empresas. Em simultâneo, tinham início mudanças historicamente mais pesadas tais como: a alteração do perfil setorial da economia e o seu reordenamento espacial.

Para que se tenha claro o impacto destes fenômenos sobre o tecido de atividades econômicas e a forma de operar dos seus agentes, é fundamental destacar que não estamos diante de mera intensificação da concorrência em seus moldes tradicionais. De fato, o novo meio ambiente exige das empresas, em numerosos casos, mudanças quantitativas e qualitativas.

No primeiro caso encontram-se as atividades em que passam a ser requeridas novas escalas de operação, aí incluídos produção, logística e comercialização. Nestes casos (tornada a escala fator decisivo), o raio de mercado exigido para a aquisição de competitividade passa a ser significativamente maior. Face a este contexto, a capacidade de sobrevivência e afirmação de pequenas e médias empresas dependerá, crucialmente, da sua capacidade de adaptar-se a essa nova lógica competitiva - o que em muitos casos requer o estabelecimento de ligações estáveis com empresas líderes.

Quanto às mudanças qualitativas, nos referimos aos mercados onde a competição se faz, essencialmente, via diferenciação de produtos. Em tais casos, constata-se que a escala, embora importante, não é decisiva. O decisivo aqui consiste na permanente disposição e habilitação para introduzir novidades sob a forma de novos produtos, novas formas de comercializar, etc. Numa palavra, o fator decisivo é a capacidade de inovar - e os produtores que não conseguem adotar esta postura ficam praticamente marginalizados. Por outro lado, pequenas e médias empresas dotadas de competências apreciadas pelo mercado podem desenvolver nichos diferenciadores.

Vista a questão por outro ângulo, cabe observar que as transformações aqui focalizadas estão ocorrendo num cenário em que os padrões de consumo da sociedade sofrem profundas alterações. Ampliam-se as linhas e variedades de produtos - que passam a ter vida útil muito menor - e busca-se atender as demandas de mercados mais segmentados e exigentes. O atendimento destas demandas supõe elevada capacidade de adaptação e mesmo criação de produtos - o que confirma a tendência evolutiva acima referida.

O conjunto destas mudanças cria ameaças e multiplica oportunidades para as diversas regiões, o que poderá resultar em profundas alterações na configuração espacial da economia. Regiões até então marginalizadas podem vir a deparar-se com a potencialização do uso de seus recursos; enquanto zonas, até então centrais, podem ser obrigadas à redefinir o uso de seus recursos, com possível perda de posições tradicionais. No caso brasileiro, o acentuado recuo da Região Metropolitana de São Paulo, área clássica da industrialização brasileira, simboliza este tipo de mudança. Por fim, e dependendo da efetivação de substanciais avanços no tocante à infra-estrutura, as empresas passam a ser obrigadas a ter em conta um raio de mercado muito maior para efeitos de sua tomada de decisões.

## 2.2 MUDANÇAS NA INDÚSTRIA

### 2.2.1 Considerações Iniciais

É fundamental destacar que, ao ser submetida à abertura e à estabilização (e por conseguinte ao conjunto de mudanças anteriormente caracterizados) a economia brasileira encontrava-se numa situação muito particular. Sinteticamente, o parque industrial herdado do processo de substituição de importações, reconhecidamente amplo e diversificado, havia sido submetido a um longo período caracterizado pela instabilidade macroeconômica, o fechamento e a estagnação. Exigia, em consequência um profundo esforço de reconversão a atualização.

A reação dos agentes econômicos ao novo quadro foi inegavelmente vigorosa. Verificou-se de imediato ampla expansão e modernização do consumo, enquanto as empresas lançavam ou intensificavam programas de reestruturação, por vezes iniciado no começo da década.

O desafio de modernizar e tornar competitiva, num curto período (para que fosse possível à onda de importações), uma estrutura industrial patentemente defasada traduziu-se, na prática, numa explosão das importações de insumos, peças e equipamentos. Do lado das exportações, no entanto, continuávamos atrelados às faixas pouco dinâmicas do mercado internacional.

Como decorrência da assimetria que acaba de ser assinalada, o país ingressou numa trajetória dificilmente sustentável. Para corrigi-la (ou assegurar-lhe sustentabilidade) três ordens de soluções vieram a ser buscadas.

Primeiramente, o refreamento da economia (*stop*) mediante políticas macroeconômicas de contenção - praticadas em alta dosagem na primeira metade de

1995 e, mais uma vez, no último trimestre de 1997. Simultaneamente, viria a ser adotado um conjunto de medidas visando estabelecer regras especiais de proteção do mercado interno ou de proteção das exportações. Finalmente, recorreu-se à venda de patrimônio público sem regras limitadoras da participação de grupos internacionais.

Ficava assim delineado um novo cenário em que a restrição externa passa a ser uma referência obrigatória, que condiciona e qualifica os objetivos e instrumentos de que lança mão o governo. Daí também se infere que a etapa que se abre necessariamente contará com a diversificação das exportações e a substituição de importações como vetores estratégicos de crescimento. Esta nova realidade, em que a oferta global deverá necessariamente crescer à frente da demanda global, passa, por conseguinte, a ser uma regra norteadora para a formulação de programas ou estratégias setoriais ou regionais de desenvolvimento.

O que acaba de ser dito deve, em outras palavras ser entendido como um enunciado geral face ao qual as regiões do país deverão construir os seus projetos de inserção no presumido novo ciclo de crescimento da economia brasileira. As opções entreabertas são muitas. Para certos estados, surge a possibilidade de uma integração aos mercados externo e doméstico na qualidade de (nova) região periférica - por exemplo, mediante a exportação de soja ou, digamos, algodão. Mato Grosso ilustra esta possibilidade. Para outros, surge a hipótese de incorporar-se ao núcleo central da economia. Concretamente, isto deveria traduzir-se em renovação das exportações bem como em substituição de importação - inclusive em segmentos de alta tecnologia. Este, como será visto mais adiante, poderá vir a ser o caso do Rio Grande do Sul.

### **2.2.2 As Importações e sua Nova Substituição no Rio Grande do Sul<sup>2</sup>**

Constitui um fato perfeitamente conhecido a respeito das economias gaúcha e brasileira que a primeira é uma geradora líquida de divisas, quando o assunto é a balança comercial. Tendo iniciado esta tradição de geração de divisas com sua produção agropecuária, hoje o Rio Grande do Sul prossegue exportando produtos vinculados às cadeias da produção primária, como soja e carne de frango, mas já apresenta invejável tradição em termos de produtos industrializados.

Mesmo em 1997, quando o Brasil apresentou um déficit de 8,5 bilhões de dólares em sua balança comercial, o Rio Grande do Sul gerou um superávit comer-

<sup>2</sup> Este tópico foi elaborado pelo Economista Dullio de Ávila Berni, PhD.

cial de 3,5 bilhões, um recorde histórico, mas ainda assim, cifra não muito destoante da tendência dos últimos anos. O Quadro 1 apresenta as cifras relevantes para a fixação da imagem desta performance.

#### QUADRO 1

EXPORTAÇÕES E SALDOS COMERCIAIS DO RIO GRANDE DO SUL  
E DO BRASIL, 1992-97

(US\$ BILHÕES)

Períodos	Exportação	Saldo da Balança	Saldo da Balança	Exportações	Importações
	RS	Comercial - RS	Comercial - BR	RS/BR (%)	RS/BR (%)
1992	4,3	3,0	15,2	12,1	6,9
1993	5,2	3,4	13,3	13,4	6,9
1994	5,0	2,9	10,5	11,5	5,3
1995	5,2	2,0	-3,5	11,2	6,0
1996	5,7	2,4	-5,5	11,9	6,3
1997	6,3	3,5	-8,5	11,8	4,5

Fonte dos dados brutos: MICT/DECEX.

Observa-se do quadro 1 que as exportações recentes do Rio Grande do Sul são tendencialmente crescentes, combinando-se com um saldo comercial sempre positivo. Estas cifras mostram-se muito mais eloqüentes, quando se considera que foram obtidas num período que, do tradicional regime de alto protecionismo vigente até 1990, a política de comércio exterior brasileira passou a uma franca política de sobrevalorização cambial e redução e mesmo eliminação de tarifas alfandegárias.

Estes dois movimentos da política comercial do país afetaram, cada um a seu modo, o saldo da balança comercial gaúcha. A atual sobrevalorização cambial comprometeu, à custa de perda de divisas, o poder competitivo dos produtos sulinos. Produzindo *commodities*, o Rio Grande do Sul, além de defrontar-se com um ambiente internacional cada vez mais competitivo, teve que arcar com o peso da criação de uma verdadeira barreira à exportação, constituída por um câmbio crescentemente sobrevalorizado. Acentuando este movimento, a redução das tarifas alfandegárias representou novo fardo a pesar sobre a performance comercial gaúcha, dada a vantagem competitiva que isto representou aos países do Mercosul, tradicional concorrente dos produtos gaúchos, como pelo incentivo autóctone que baixas barreiras alfandegárias representam sobre a capacidade de importar das empresas locais.

Em termos do movimento comercial geral, fica explícito pelos dados do quadro 1 que o Rio Grande do Sul exerce, tradicionalmente, o papel de poupador de divisas. A razão entre as exportações regionais e as nacionais, quando comparada com as correspondentes importações, mostra a primeira, ao longo de toda a série, como oscilando em torno do dobro do movimento importador. Em outras palavras, o estado apresenta uma vocação de economia estruturalmente mais aberta do que a média da economia brasileira, sabidamente, uma economia bastante fechada.

Fica marcado assim, o contraste entre o todo e uma de suas partes: enquanto que o primeiro é estruturalmente dependente de divisas cambiais. A locomotiva produtora nacional depende fortemente da importação de capitais, máquinas e equipamentos e mesmo insumos originários da extração mineral, como o salitre e o carvão. A economia regional também apresenta abertura compatível com o aproveitamento de algumas vantagens comparativas, mas é estruturalmente geradora de divisas. Se tal performance estadual não é mais marcante, isto se deve aos estilos das políticas industriais nacionais adotadas desde 1990.

Hoje em dia, a consciência da necessidade de novos estilos de política comercial para o Brasil tem-se expandido por diferentes tipos de agentes econômicos. Os últimos abalos experimentados pela economia mundial desde meados de 1997 têm auxiliado no convencimento do mais renitente destes agentes, o governo federal, da necessidade da articulação de um novo modelo de vinculação produtiva internacional da economia brasileira. O modelo da industrialização por substituição de exportações, depois de ter modificado a estrutura econômica e social do país, está definitivamente sepultado, dada a inserção nacional num mundo globalizado, e também sua vulnerabilidade às pressões de seus credores internacionais.

A pauta das discussões presentes passa pela criação de um novo modelo brasileiro de geração de divisas cambiais. Claramente, os pólos deste movimento são, de um lado, um novo modelo de promoção de exportações e, de outro lado, um novo modelo de substituição de exportações. Parece que, hoje, os novos rumos de qualquer política industrial devem vê-la muito menos como destinada a aprofundar a industrialização nacional do que como portadora da finalidade de gerar ou poupar divisas cambiais.

Em outras palavras, parece que a tendência atual da economia brasileira consiste em passar a planejar um novo surto de substituição de importações, funcionalmente diverso do surto dos anos 50-70. Condicionada pela inserção numa economia mundial aberta, tanto a economia brasileira como a gaúcha deverão ter crescentemente presente que a escala de mercado volta a ser importante para o

sucesso das estratégias competitivas setoriais e empresariais. Produzir commodities significa concorrer por preços, e o sucesso em tal tipo de conduta depende vitalmente da redução permanente dos custos de produção dos produtos levados ao mercado mundial.

Neste tipo de ambiente, mesmo os 160 milhões de brasileiros não são suficientes para determinar mercados de tamanho adequado ao rigor das novas regras de competitividade internacional. No Século XXI, nenhum mercado nacional será suficientemente grande para avaliar os modelos autárquicos. Deste modo, ao se pensar no balanço da substituição de importações das décadas 50-70 via proteção cambial ou tarifária, fica claro que foram gerados alguns tipos perenes de ineficiência que percolaram os diversos setores da economia brasileira. A inserção no mercado mundial exige que as lições deste tipo de experimento sejam implementadas na forma de políticas que protejam a produção local, também em termos de oferecer-lhes incentivos à manutenção de sua competitividade dinâmica.

Um exemplo de política de substituição de importações moderno, voltado tanto a economizar divisas em virtude da atividade em si, como a gerá-las em resposta à ampliação do mercado internacional diz respeito à iniciativa do BNDES de incentivar a produção de cinescópios no Brasil. Imortanto cerca de US\$ 500 milhões em cinescópios, o Brasil não é capaz de gerar plantas com escala mínima eficiente para a produção local. O BNDES associou-se à Itaotec e à Gradiente e a outras empresas, com o fim de viabilizar a produção nacional, exigindo das entidades financiadas o compromisso de atendimento dos requisitos de preço e qualidade vigentes no futuro mercado internacional do produto.

Este exemplo é particularmente emblemático e elucidativo, quando se considera que o modelo de substituição de importações tradicional não é capaz de gerar divisas, sob o ponto de vista dinâmico. Ou seja, caso a pressão competitiva seja desfeita, no devido tempo, a produção nacional perde capacidade de ser exportada, passando também a atuar como foco de ineficiência a ser disseminado por todo o sistema produtivo nacional.

A maior prova do descaso com que a competitividade foi tratada no país consiste na rápida expansão das importações, favorecidas que foram, adicionalmente, por um câmbio sobrevalorizado. Hoje, mostra-se claro que a política industrial de novo corte tem enormes possibilidades de sucesso. Em diferentes áreas da economia nacional, parece ficar cada vez mais claro que alguns incentivos produtivos ou financeiros poderão trazer resultados altamente compensadores, em termos de geração nacional de renda e de emprego. Por exemplo, a produção nacional de



têxteis ou de produtos de matéria plástica vem sendo assediada por uma competição internacional originária de países em que, eles próprios, oferecem vantagens acentuadas a seus produtores domésticos. A pura política governamental compensatória, utilizando os mecanismos recém mencionados para o caso dos cinescópios, pode reverter a situação, viabilizando o novo estilo da substituição de importações com a simultânea geração de divisas.

O Rio Grande do Sul, mantendo sua tradição de gerador/poupador de divisas, pode beneficiar-se extraordinariamente deste estilo de crescimento. Retomando os exemplos das indústrias têxtil e de plásticos, é evidente que se trata de processos produtivos que são intensivos em tecnologia, e, portanto, em recursos humanos qualificados. O estado sulino apresenta neste tipo de contexto suas maiores vantagens. Com efeito, hoje se pode observar a transição que vem sendo feita pela economia gaúcha, aprofundando sua especialização na produção de *commodities* intensivas neste tipo de recurso. Isto lhe dá vantagens competitivas relativamente à situação média nacional, abrindo-lhe perspectivas absolutamente alentadoras em termos de um novo enunciado da política comercial do Brasil: a adoção de um vetor de crescimento econômico que contemple em seu modo de funcionamento a crescente geração de divisas, ou seja, a crescente inserção na economia aberta do Século XXI.

### 2.2.3 A Indústria Automobilística como Setor Líder<sup>3</sup>

A vinda da General Motors, Ford, Navistar e de seus fornecedores de primeira linha para o Rio Grande do Sul constituiu-se em um dos elementos mais importantes da estratégia de desenvolvimento implementada pelo Governo Estadual nestes últimos quatro anos. Esta política de atração de grandes investimentos para o Estado, especialmente no que se refere às montadoras de veículos, serviu para resgatar um sonho antigo e curar uma enorme decepção coletiva desde que os gaúchos perderam a *FIAT* para Minas Gerais nos anos 70.

Entretanto, a conquista das duas maiores montadoras do mundo – não obstante sua enorme importância – foi cercada de inúmeras críticas. E, o que é mais importante: elas procederam de diferentes setores situados no espectro político e ideológico da sociedade gaúcha. Nesse contexto, é importante examinar alguns pontos básicos que, do ponto de vista econômico, justificam aquela decisão de governo.

<sup>3</sup> Este tópico foi elaborado pelo Economista Nuno Renan Lopes de Figueiredo Pinto.

## **A Importância da Cadeia Automotiva**

Apesar da importância em termos de crescimento e geração de lucros e do charme tecnológico do setor de informática e eletro-eletrônica nos dias atuais, a indústria automotiva ainda guarda proeminência na economia mundial, estando ainda muito distante de seu ocaso. Com uma produção anual de cerca de 50 milhões de veículos e um faturamento total da ordem de US\$ 1,5 trilhão ao longo de sua extensa cadeia de negócios, o setor automotivo ainda estará conosco ao longo do próximo século. A importância do automóvel na vida das pessoas e o caráter tipicamente transnacional de suas atividades torna esse setor um marco de referência para as demais empresas ao redor do mundo, especialmente para os investidores. Dado este quadro maior de referência, são enumerados a seguir os principais argumentos específicos que justificam o empreendimento.

## **A Geopolítica do Investimento**

Há algo que poderia ser chamado de lógica do investimento externo. Em razão do custo de adquirir informações estratégicas em escala mundial, as decisões de investir são em grande parte tomadas por imitação, funcionando o comportamento gregário dos investidores ("herd behavior"); os demais seguem o líder. É, pois, nesse contexto que se justifica o esforço do governo estadual para atrair as montadoras citadas. A vinda da GM, a primeira delas, tornou o Rio Grande do Sul uma boa opção para o capital internacional. Em razão deste fato, parece bastante provável que, se a atual política for mantida, haverá nos próximos anos a continuação do fluxo de investimentos externos para o Estado. Este é um ponto importante a destacar: a consolidação do Mercosul aliada à vinda de grandes empresas para o estado, fará com que este perca paulatinamente seu caráter periférico e provinciano no contexto nacional.

## **Externalidades e Crescimento Econômico**

A característica essencial do processo de "pesquisa e desenvolvimento" que ocorre no setor produtivo associado a novos investimentos consiste na geração de novos conteúdos ou insumos tecnológicos que são de duas ordens: o primeiro deles, específico e incorporado em novos produtos; o segundo genérico e presente em novos processos de produção. Em geral, o padrão do primeiro tipo tende a ser exclusivamente apropriado pela empresa que faz o investimento de pesquisa, proporcionando a ela o chamado lucro da inovação. No segundo caso, esta apropriação

exclusiva pela empresa é mais difícil, já que ela está incorporada em novas práticas gerenciais, relações com fornecedores, engenharia de processos, logística, etc.

Novos investimentos geram, portanto, externalidades positivas ("spillover effects") no sistema econômico. Isto particularmente ocorre no caso de uma montadora de veículos cuja característica essencial é o de ser a etapa final de uma cadeia produtiva extremamente longa, envolvendo desde uma laminadora de aços planos, fundições e autopeças até a cadeia logística de distribuição dos veículos acabados.

A melhoria dos padrões de tecnologia, de qualidade e de produtividade - tende a alavancar, por seu turno, o crescimento da produção e da renda em sua região de influência. Isto se dá por uma razão que é fundamental para o desenvolvimento de um país ou região: a taxa de crescimento sustentável de uma economia, quaisquer que sejam suas características, é dada pelo quociente entre o coeficiente de poupança, "s", e a chamada razão capital/produto, "v". Ou seja:

#### **Taxa de crescimento do PIB = $s/v$**

O aumento de eficiência referido ao reduzir a razão capital/produto faz com que seja possível obter, para um mesmo nível de poupança, uma maior taxa de crescimento econômico.

É precisamente isto que ocorrerá no Rio Grande do Sul à medida que as referidas externalidades positivas forem sendo disseminadas ao longo do tempo primeiramente no setor metalúrgico e, posteriormente, em todo o setor industrial. As novas exigências em termos de padrões de qualidade e eficiência que devem ser atendidas pelas empresas gaúchas que se candidatarem à condição de fornecedores diretos ou indiretos das montadoras de veículos implicará a paulatina redução dos coeficientes de capital/produto em um setor de grande importância na matriz industrial do estado como é o caso da metal-mecânica.

Isto posto, parece claro que, uma vez dado o tempo ao tempo, observaremos uma elevação nas taxas médias de crescimento da indústria e da economia gaúcha, à semelhança do que ocorreu com São Paulo na década de 60 e de Minas Gerais nos anos 70.

#### **Efeito Multiplicador da Renda**

Um terceiro traço característico de uma montadora de veículos consiste no

fato de que, em razão de seu volume de produção e negócios, ela envolve um grande efeito multiplicador de renda na forma de demanda de insumos em geral ("backward linkages") e geração de renda para a frente na forma de pagamento de salários, tributos, serviços especializados, etc. ("forward linkages").

Assim, estima-se que as montadoras da GM e da Ford no Rio Grande do Sul terão – uma vez operando à plena capacidade - um faturamento conjunto da ordem de US\$ 2,0 bilhões anuais dos quais cerca de US\$ 800 milhões corresponderá ao valor adicionado pelas mesmas, na forma de salários, capitais retidos, serviços especializados e tributos. O impacto dessas duas empresas sobre nossa economia, algo como 1,3% do PIB, será, pois, extremamente significativo.

### **Impacto Sobre o Emprego**

Um aspecto não menos importante refere-se à geração de empregos. Assim, embora escape ao senso comum, deve-se destacar que uma montadora de veículos é uma atividade fortemente intensiva no uso de mão-de-obra. Em razão da extensão de sua cadeia produtiva, das exigências logísticas associadas à fabricação de um produto com um fantástico número de componentes e do enorme impacto em termos de geração de renda, há neste setor a geração indireta de um elevado número de postos de trabalho em toda a economia.

Nossas próprias estimativas, utilizando a técnica dos modelos de insumo-produto e a matriz de relações interindustriais do Brasil (como uma aproximação) indicam que apenas o projeto da GM será capaz de gerar direta e indiretamente cerca de 150 a 200 mil novos postos de trabalho em toda sua área de influência que, obviamente, transcenderá o estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, dado o fato de que as compras de insumos das montadoras de veículos tendem a ficar circunscritas em um raio de 400 Km em função dos custos de transportes, torna-se lícito afirmar que o maior impacto em termos de geração de renda e emprego tenderá a concentrar-se na economia gaúcha.

### **O Círculo Virtuoso dos Investimentos**

Por último, mas não menos importante, é necessário que se examine a vinda das montadoras de veículos a partir do que poderíamos chamar de uma perspectiva intertemporal e intersetorial. Assim, tem-se hoje muito claro ao nível dos técnicos e especialistas de que o futuro da agricultura gaúcha – ameaçada pela produção do Centro-Oeste - está associada à progressiva substituição da pecuária tradi-

cional e da produção de grãos nas áreas menos produtivas do estado por atividades de maior valor agregado no âmbito da agroindústria: uma pecuária bovina de alto valor genético, suinocultura, avicultura e fruticultura.

Nossa agroindústria – ainda em processo de consolidação - terá que enfrentar, entretanto, a concorrência crescente dos países do Mercosul, especialmente da Argentina, e dos demais estados brasileiros dentre os quais destacam-se São Paulo e Minas Gerais.

Nesse contexto, os novos projetos e os novos empregos urbanos que estão sendo criados pela carteira de investimentos em nosso estado serão essenciais para prover o poder de compra adicional e os novos consumidores que comprarão a oferta adicional dos produtos mais sofisticados de nossa agroindústria. Com isso, espera-se, ter-se-á fechado o círculo virtuoso dos investimentos.

## 2.3 INFRA-ESTRUTURA: A NOVA LOGÍSTICA DE TRANSPORTES E AS ALTERAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA<sup>4</sup>

### 2.3.1 As Privatizações

No intento de ampliar e qualificar a infra-estrutura básica do estado, com crescentes dificuldades para fazê-lo com recursos próprios, o Rio Grande do Sul decidiu por adotar o modelo global de redução da presença estatal no provimento dos serviços. A transferência desses setores à iniciativa privada realizou-se de maneiras distintas, adequadas às peculiaridades de cada um.

No segmento de transportes, optou-se pelas concessões para a exploração dos serviços, compreendendo melhoramentos e ampliações das estruturas existentes, além da sua indispensável manutenção. No porto de Rio Grande, as concessões foram efetivadas por terminais especializados, já com comprovados ganhos de produtividade e reduções de custos. Nas rodovias, ocorreram por "pólos de pedágio".

A empresa estatal de energia elétrica - CEEE - foi dividida em sete: três empresas de distribuição, uma de transmissão, uma de geração térmica, uma de geração hídrica e uma "holding". Duas distribuidoras foram vendidas à iniciativa privada e a empresa de geração termelétrica transferida à União, permanecendo as demais sob controle do estado.

A Companhia Riograndense de Telecomunicações foi transferida à iniciativa

privada, ajustando-se ao novo desenho do sistema nacional de telecomunicações.

Para exercer o papel inalienável de regulamentar essas atividades e controlar a atuação do capital privado na prestação de serviços públicos, defendendo os direitos dos usuários, foi criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS. A ela cabe assegurar padrões de qualidade e preços que atendam aos anseios da sociedade.

### 2.3.2 A LOGÍSTICA DOS TRANSPORTES

O tratamento a ser dado ao tema dos transportes é estratégico para o desenvolvimento da economia estadual e deverá buscar, como uma das suas consequências, uma redução significativa do chamado "custo Brasil" no estado.

O planejamento e a programação dos investimentos, sendo o transporte uma demanda intermediária dos demais setores da economia, deverá ter uma coordenação intersetorial, não se subordinando unicamente à visão dos transportadores, mas atendendo ao objetivo maior de propiciar o melhor e mais econômico fluxo de pessoas e mercadorias.

O uso dos meios que melhor atinjam a estes fins poderá ser alcançado pelo gerenciamento induzido dos modais de transportes, via regulamentação, fiscalização, cooperação com os organismos federais da área e mecanismos permanentes de consulta entre os atores envolvidos. Uma estruturação fiscal e tarifária correta, evitando distorções da divisão modal por subsídios indiretos, deverá ser praticada. Esta coordenação intermodal e tarifária, exercida com a devida isenção por órgãos setoriais, permitirá a cada modal operar em sua faixa de vantagem competitiva real e não produzida artificialmente.

A acentuada concentração dos investimentos novos no eixo formado pela Região Metropolitana e a Serra, além de acentuar os desequilíbrios regionais existentes, agravará os estrangulamentos dos fluxos de transporte na área, acelerando a degradação dos níveis de serviços. Em especial, o sistema rodoviário da região, em vários trechos já beirando a saturação, deverá ser alvo de medidas que assegurem a fluidez do tráfego e evitem a rápida deterioração das vias.

Duas diretrizes são prioritárias para atingir estes objetivos: a criação de rotas que desviem da Região Metropolitana os fluxos pesados com origem e destino fora dela e a indução do uso dos modais ferroviário e hidroviário pelas cargas mais

pesadas e volumosas, gerando as condições para que sejam economicamente competitivos.

O porto de Rio Grande, com sua operação privatizada e já elevado à condição de um dos mais competitivos do país, para bem desempenhar seu papel de principal porta de entrada e saída de mercadorias do estado, precisa ter assegurada a fluidez e a competitividade dos transportes internos que lhe dão acesso. Para tanto, são estratégicas a implantação da Ferrovia General Luz - Pelotas e as obras de aprofundamento dos canais de navegação da Lagoa dos Patos de 17 para 19 pés, complementadas por manutenção e sinalização adequadas.

O sistema rodoviário é o principal modal de transporte no estado e deverá continuar exercendo este papel no futuro. É constituído por dez macro eixos, sendo quatro na direção norte-sul, quatro na direção leste-oeste e dois diagonais, usualmente identificados pela principal BR que os integra. Nas rodovias, as obras prioritárias para o desenvolvimento sócio-econômico estadual são:

#### **Direção norte-sul**

##### **BR-101:**

a) Duplicação do trecho Torres-Osório – É uma obra já autorizada, como parte integrante da Rodovia do Mercosul.

b) Implantação do trecho Tavares-São José do Norte - Rodovia litorânea, com forte vocação turística, é uma alternativa para o desvio dos veículos mais leves do tráfego pesado da BR-116.

##### **BR-116:**

a) Duplicação de Porto Alegre a Pelotas e Rio Grande - É o principal eixo de acesso ao porto de Rio Grande e integra a Rodovia do Mercosul. É vital para o escoamento de produtos com origem ou destino no porto.

##### **BR-153:**

a) Pavimentação de Santa Maria a Rosário do Sul - Completa um importante eixo para os fluxos de mercadorias entre o Brasil e o Mercosul, desviando-o da Região Metropolitana.

## **Direção leste-oeste**

### **BR-285:**

a) Pavimentação do trecho entre Vacaria e a divisa com Santa Catarina - É mais uma ligação do planalto riograndense com o litoral, atingindo os objetivos de escoamento da produção e atração de fluxos turísticos.

### **BR-290:**

a) Duplicação de Porto Alegre até Pantano Grande - Contribuirá para desviar da área metropolitana, via São Jerônimo ou Rio Pardo, fluxos de carga expressivos que destinam-se ao porto de Rio Grande.

b) Adequação de trechos entre Pantano Grande e Uruguaiana, fundamental para assegurar as melhores condições de ligação com o sistema rodoviário argentino. É parte integrante da Rodovia do Mercosul.

## **Diagonais**

### **BR-386:**

a) Duplicação de Lajeado a Canoas – Esta rodovia já está sobrecarregada e a expansão do pólo petroquímico carregará maiores fluxos de carga, exigindo sua duplicação.

### **2.3.3 Mudanças na Matriz Energética**

O Balanço Energético Consolidado do Rio Grande do Sul em 1996 registra que os derivados do petróleo atendem a 57,5% da demanda total, com a lenha e os derivados da biomassa atendendo a 21,2%, a eletricidade a 11,1%, os derivados de carvão mineral a 8,4% e as outras fontes a 1,8%.

As mudanças propostas para a matriz energética estadual começam com a oferta de gás natural proveniente da Bolívia e da Argentina. Inicialmente, o gás natural deslocará os derivados mais pesados do petróleo no consumo industrial e na geração de energia elétrica, com ganhos ambientais acentuados e muito reco-



mendáveis, em especial junto às áreas de maior concentração urbana e industrial. É recomendável que também no transporte público urbano dessas regiões ocorra a mesma substituição.

Há dois pontos, no entanto, que precisam ser considerados. Para o Rio Grande do Sul, detentor das principais reservas carboníferas brasileiras, o uso indiscriminado do gás natural na geração de energia elétrica deve ser evitado. O carvão mineral gaúcho é plenamente adequado e economicamente competitivo para o uso em termelétricidade, com as vantagens comparativas de não implicar em importações, criando postos de trabalho e gerando renda nas regiões produtoras.

E é estratégico para o estado que a entrada do gás natural da Argentina na rede brasileira de gasodutos ocorra pelo seu território, evitando a indesejável situação de "fim-da-linha" existente no gasoduto Bolívia – Brasil e no Sistema Interligado de Energia Elétrica.

A importante participação da lenha e dos derivados da biomassa na matriz energética, ao indicar atraso sócio-econômico nas áreas rurais, aponta para duas propostas de enorme repercussão: possibilitar o acesso da população rural às fontes mais nobres de energia e, simultaneamente, estimular o plantio de florestas energéticas e o uso mais eficiente da biomassa como fonte de energia. Os programas de eletrificação rural atendem a primeira e contribuem para fixar o homem ao campo. E uma agressiva política florestal contribui para agregar uma atraente atividade econômica ao campo, com imensos benefícios ao meio-ambiente.

O consumo de energia elétrica no Rio Grande do Sul deverá crescer a taxa de 4,8% ao ano entre 1997/2007, pelos estudos de previsão de mercado da CEEE. A demanda de energia elétrica no estado cresceu 10,65% no triênio 94/96, sem o correspondente acréscimo da oferta regional, pela paralização ou atraso das obras de novas usinas. Como consequência, aumentou a dependência de suprimentos de fora do estado até beirar os 80% do consumo. A retomada dessas obras no atual governo, indica que até o ano 2002 o Rio Grande do Sul recuperará o suprimento pleno de suas necessidades de energia elétrica pela geração interna no estado, reduzindo drasticamente os riscos de colapso no fornecimento por panes nas linhas de alta tensão do Sistema Interligado. Para tanto, é estratégico para a economia estadual que não aconteçam novas interrupções nessas obras.

### **2.3.4 O Setor de Telecomunicações**

O setor de telecomunicações está passando por uma fase de intensas e complexas transformações. As concessionárias que integram o sistema foram privatizadas. E o planejamento federal prevê a instalação de novas empresas, tanto na telefonia fixa como na celular, até a data limite de 2003, estabelecendo um regime de concorrência aberta no setor.

O Rio Grande do Sul já vendeu a sua empresa – Companhia Riograndense de Telecomunicações - e os resultados da privatização apareceram, com o expressivo e constante crescimento da oferta de terminais fixos e celulares acompanhado pela queda dos preços de acesso aos mesmos.

O papel do estado passa a ser o de assegurar que os serviços tenham abrangência territorial, qualidade na sua prestação e modicidade nas tarifas, defendendo os interesses da sociedade e os direitos do consumidor.

## **3 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O RS**

### **3.1 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A INDÚSTRIA**

#### **Introdução**

Vimos anteriormente que a história econômica gaúcha deixou como legado uma estrutura socio-econômica bastante diversificada. O significado negativo desta herança consiste em que partes desta estrutura têm pouca ou mesmo nenhuma chance de sobrevivência no quadro de enorme acirramento da competição a que estamos submetidos. O significado positivo desta mesma herança deriva, por outro lado, da própria diversidade socio-econômica, ou seja, da rica experiência de empresários e trabalhadores, e do potencial de respostas daí decorrente. Decididamente, uma economia que dispõe desta diversificada base pode, em princípio, dar múltiplas respostas quando colocada frente a grandes desafios.

Três são as opções estratégicas em relação ao futuro da indústria gaúcha aqui apresentadas. A primeira reconhecidamente dá prosseguimento a reações espontâneas que já se encontram em pleno curso. O esforço aqui consiste, como se verá, em ir além das reações individuais e setoriais.

A segunda busca explorar uma especificidade gaúcha: dispor de empresas que souberam construir nichos - e até mesmo marcas. Estas, frente ao novo qua-

dro, têm possivelmente a chance de avançar, estabelecendo bases produtivas não apenas no Mercosul como no mundo desenvolvido. Caso não logrem implantar-se internacionalmente, contudo, sua própria base brasileira e gaúcha pode vir a revelar-se insustentável.

Somente a terceira linha estratégica aqui apontada se refere à implantação de novas atividades. Através dela o estado estaria adotando objetivos inteiramente convergentes com grandes alvos do governo central: a substituição de importações e a diversificação das exportações.

### **3.1.1 Concluir a reestruturação**

A reestruturação em curso na indústria gaúcha já se encontra, em determinados setores, em estágio bastante avançado. O ramo automotivo de máquinas agrícolas seria, possivelmente, o exemplo mais acabado. Um outro exemplo pode ser encontrado no setor de calçados. Em ambos já se foi muito além da fase inicial, meramente defensiva - e centrada no corte de custos. De fato já se passou, inclusive, pela dura fase de seleção dos que vão permanecer no ramo. É importante assinalar que especialmente no último caso (calçados), a conjugação de esforços privados e públicos (financiamento) permitiu evitar que o setor sofresse perdas maiores e desnecessárias. Mas existem áreas em que a reestruturação longe está de haver obtido resultados em qualquer sentido definitivos ou, pelo menos, claramente sustentáveis. Nestes casos, algumas importantes responsabilidades poderiam ser assumidas pela Estado.

Antes de mais nada, caberia a entidades públicas estimular e participar na definição de um projeto para o futuro do setor, concebido à luz das mudanças em curso no Brasil - tendo devidamente em conta a evolução presumida do cenário internacional e a reconfiguração em curso na economia gaúcha. Este tipo de trabalho não apenas daria ensejo a uma maior colaboração entre os diversos atores envolvidos na área, como, na medida em que bem sucedido, estaria gerando ações convergentes e, por conseguinte, aumentando a probabilidade de que as previsões venham a ser alcançadas. Para tanto seria necessária a formulação de "visões" de futuro para diferentes segmentos da indústria. Sua elaboração seria desejavelmente realizada por um conselho ou fórum de desenvolvimento integrado por representantes dos diferentes interesses e por órgãos do governo. A estes caberia discutir e avaliar em função do todo e numa perspectiva de médio e longo prazo as demandas individuais e os conflitos por ventura manifestados. Cabe, ain-

da, frisar que o mero fato de dispor de uma visão do futuro colaboraria para a redução das incertezas, estimulando mesmo a tomada de decisões percebidas como promissoras pelos agentes econômicos.

Finalmente a este órgão colegiado ( o referido Fórum ) caberia , também discutir e sugerir soluções para o complexo e delicado problema das empresas e segmentos com probabilidade de desaparecer no novo contexto. Idealmente seriam inclusive definidos princípios ou normas capazes de minimizar as perdas provocadas pelo desaparecimento de posições tornadas insustentáveis.

A fase em que estamos ingressando torna particularmente oportuno o tipo de iniciativa que está sendo caracterizado, porque em função dos grandes investimentos já anunciados começam, agora, a ficar claramente delineados os contornos de uma nova estrutura industrial. Também no referente ao MERCOSUL começa a ficar claro o grande número de oportunidades engendradas. Evidentemente, a maior visibilidade daí resultante ajudaria especialmente o posicionamento de empresas e ramos que ainda se encontram no que poderíamos denominar de crise de identidade, determinada pela abrupta alteração do meio ambiente a que se encontravam adaptados. Com efeito, em certos segmentos, como o de plásticos, ainda estão por definir-se parcerias, fusões, bem como a chegada de novos *players* - e tudo isto poderia ser decididamente facilitado (e racionalizado) pelo esforço público/privado de visualização/organização da cadeia como um todo.

Num estado caracterizado como o Rio Grande do Sul pela empresa pequena ou média, de natureza familiar, e até o presente voltada, em regra, para produtos de baixo conteúdo tecnológico, o esforço no sentido da reestruturação passa, necessariamente, pelo apoio financeiro e tecnológico aos empreendimentos considerados aptos a sobreviver e afirmar-se no novo meio ambiente. No tocante ao apoio financeiro referimo-nos tanto à reestruturação de passivos para que possam as empresas partir para novas associações, fusões etc., como ao financiamento indispensável a assimilação de novas técnicas genericamente indispensáveis. Por outro lado, é importante frisar que este tipo de objetivo não pode ser alcançado através de meros programas de incentivos - cuja eficácia na promoção e atração de investimentos revelou-se indiscutivelmente elevada.

Prosseguindo no tema da reestruturação a questão agora será retomada pelo prisma das cadeias setoriais. Mais precisamente a questão a ser focalizada refere-se às ligações entre as indústrias preexistentes no Rio Grande do Sul e os novos investimentos.

Antes de ingressar no tema é importante frisar que certos campos onde o RS acaba de alcançar importantes investimentos pioneiros encontram-se em intensíssima transformação nos próprios centros desenvolvidos. Este é muito especialmente o caso da indústria automobilística, que a partir de meados dos anos 80 sofreu radicais mudanças, especialmente, de natureza organizacional e gerencial. Esta advertência chama a atenção, primeiramente, para o fato de que mesmo naqueles centros a indústria de autopeças está sendo profundamente reestruturada, ocorrendo a obsolescência de numerosas plantas (até mesmo entre as montadoras). Além disto, para uma nova realidade caracterizada pelo fato de que na configuração da cadeia automotiva que tende hoje a prevalecer, a finalização levada a efeito nas montadoras agrega pouco valor. Isto significa que a decisão de instalar montadoras, com tecnologia e formas de organização no estado das artes - como é o caso nos projetos GM e Ford que chegam ao Rio Grande do Sul - em si, tem um significado, em termos de geração de produto, menor que no passado. Ou seja, a intensidade e amplitude do impacto ficam na dependência da capacidade de atrair para a região, a própria cadeia ou de lograr promover o engate de empresas pré-existentes com aquelas que chegam ao estado, esta porém não é uma operação trivial dada as defasagens em regra existentes entre as empresas locais e a tecnologia e forma de organização (em regra no estado das artes) das empresas que aqui chegam. Convém alias assinalar que o regime modular de produção adotado pelas montadoras traz consigo exigências que requerem grandes alterações nos eventuais fornecedores locais. Aqui reside um importante campo de decisões a serem tomadas pelas empresas - passível de ser influenciado por políticas públicas.

Numa primeira fase, não cabe dúvida que as empresas sistêmicas (ou modelistas) buscarão suprir-se basicamente fora do Estado, destacando-se aqui, naturalmente, a indústria paulista e, em menor medida, a argentina. As informações disponíveis sugerem que o suprimento procedente de empresas gaúchas, nesta fase, dificilmente excederia 20%. Este percentual tende no entanto a ser ultrapassado, à medida que empresas locais descubram o caminho para qualificar-se como supridoras - ou, novas empresas do ramo de autopeças cheguem ao estado. Este terreno é outro que pode seguramente ser trabalhado por políticas públicas. Os mais óbvios exemplos consistem nos apoios financeiro e tecnológico, sendo que neste último caso haveria que considerar a hipótese da introdução de algo semelhante aos institutos alemães de pesquisa aplicada. Sua característica maior consiste em buscar soluções para problemas trazidos pelas empresas que serão resolvidos a um custo parcialmente subsidiado.

Uma outra importante forma de apoio ao credenciamento de empresas locais consiste na formação de recursos humanos: seja a mão-de-obra qualificada para operar nas novas condições técnicas organizacionais, seja aquela destinada a gerenciar a produção modular. Para que se tenha idéia da dimensão do problema, convém assinalar que as novas empresas do setor automobilístico (montadoras, sistemistas, etc.), deverão demandar cerca de 6.000 pessoas de um nível de qualificação no qual o Rio Grande do Sul hoje é detentor de apenas 10.000 indivíduos. Obviamente as iniciativas - neste campo muito particularmente - devem ser levadas a efeito mediante parcerias público-privadas.

Por ultimo, cabe insistir em que as políticas adotadas pelas montadoras e até mesmo por sistemistas tem se caracterizado pela tentativa de transferir para os fornecedores não apenas as atividades de fabricação quanto o próprio esforço de desenvolvimento tecnológico. Na economia brasileira esse movimento apenas teve inicio, mas ao que tudo indica essa é uma tendência forte que deve imperar dentro de alguns anos.

### **3.1.2 Multinacionais Gaúchas**

Como foi anteriormente assinalado um dos traços marcantes da economia gaúcha consiste em haver desenvolvido especialidades, e mesmo nichos, no campo industrial através de empresas que se revelaram capazes de colocar os seus produtos amplamente no mercado nacional e mesmo no exterior. A preservação e expansão deste valioso ativo numa etapa histórica caracteriza pela intensa internacionalização das economias, requer o seu reposicionamento nos espaços nacional e internacional destas empresas. Daqui deriva a segunda opção estratégica. Trata-se de apoiar através de diferentes iniciativas a criação de subsidiárias de empresas gaúchas em outras regiões e países.

Os benefícios derivados para as empresas do estado deste tipo de iniciativa começam com a ampliação das fontes para a obtenção de conhecimentos técnico, apoio financeiro e, genericamente, experiência de mercado. Evidentemente, o avanço nesta direção também permite o alcance de maiores escalas (de produção e de negócios) o que pode vir a revelar-se condição para a preservação da competitividade. Esse ultimo aspecto é fundamental tanto para que as exportações possam ser expandidas, quanto para habilitar o produto nacional a competir no mercado domestico.

No caso da cadeia grãos-carne, evoluir para um estágio multi-plantas (e multi-

regional) já é considerado condição de sobrevivência. Muito particularmente, o posicionamento junto às novas fronteiras é tido como indispensável ao crescimento de longo prazo.

Este tipo de movimento, que teve início através de empresas que souberam construir sólidas vantagens competitivas em tempos mais difíceis (como a Marcopolo), poderá tornar-se, num futuro não distante, também importante em outros campos. A bem dizer, para que as empresas gaúchas supridoras de autopeças atinjam a escala e maturidade necessárias para afirmar-se no novo contexto, a limitação de sua base produtiva ao âmbito estadual deverá revelar-se uma limitação crescentemente intolerável. Para facilitar o transito da empresa gaúcha candidata para o cenário externo um instrumento potente consiste no financiamento em dólar no exterior. Esse tipo de iniciativa já vem sendo contemplada por autoridades federais tendo em vista o impulso que isso poderá dar na expansão e diversificação das exportações. Convém por fim lembrar que a multinacional requer em regra a definição de uma identidade nitidamente estabelecida através da diferenciação de produtos e desenvolvimento de marcas. Essa certamente não é uma dificuldade maior para empresas gaúchas que como foi sugerido, em diversos casos, já vem trilhando esse caminho.

### **3.1.3 Substituir importações e ampliar exportações**

A terceira opção estratégica consiste em inserir o RS no esforço de substituição de importações e ampliação de exportações que deverá ser uma das características da evolução da economia brasileira nos próximos anos. A economia estadual encontra-se, em princípio, habilitada para participar de forma significativa nesse movimento, dadas a diversificação de sua base produtiva e da sua dotação em recursos tais como mão-de-obra qualificada, capacidade empresarial e centros de pesquisa.

No tocante à substituição de importações há que considerar três tipos de oportunidades.

Primeiramente, convém chamar a atenção para as oportunidades criadas pelo fato de que numerosos produtos passaram a ser importados, após o lançamento do plano Real, como resultado do esforço das empresas para sobreviver a onda de importações então desencadeada. Em tais casos é de presumir - se que o aumento das importações excedeu o nível desejável, até mesmo do ponto de vista microeconômico. Em tais casos cadeias industriais foram prejudicadas mas talvez

possam ser reconstituídas, com vantagens para todos. Uma avaliação das oportunidades gaúchas neste terreno requer um mapeamento de âmbito nacional. Mas o RS, com sua estrutura razoavelmente diversificada, suas empresas líderes já multiregionais e a caminho de tornar-se multinacionais, poderia ter um importante papel na execução de programas deste tipo.

A segunda dimensão reúne as oportunidades nascidas com o boom de consumo final, surgido após o lançamento do real. A explosão de demanda então ocorrida sem dúvida revelou muitas novas oportunidades - que já começam a ser objeto de substituição espontânea de importações. A intervenção pública aqui poderia colaborar, de imediato, mediante estudos e diagnósticos visando avaliar as efetivas chances do estado neste processo. A atração de investimentos externos de médio e, possivelmente, pequeno porte, poderia, no caso, revelar-se um campo bastante fértil.

Não cabem dúvidas de que a iniciativa privada é, em princípio, capaz de rastrear e avaliar oportunidades do tipo aqui assinaladas. Mas convém advertir que o salto verificado na demanda pós-94 e a abrupta revelação (a partir da crise asiática) de que o país tem pela frente sérios problemas de balanço de pagamentos, tornaram este tipo de iniciativa uma questão de emergência. A contribuição do setor público aqui residiria, também, na elaboração de uma visão de conjunto deste campo de possibilidades. A ele se seguiria a definição de um programa de estímulos à tomada de decisões.

A terceira linha de substituição de importações relaciona-se com os novos investimentos que vão sendo detonados pelas privatizações. As autoridades, e muito particularmente o BNDES, já se encontram mobilizadas neste sentido, buscando, por diversas maneiras, elevar o coeficiente de suprimento doméstico dos novos investimentos. Isto posto, cabe ao RS - onde vultosos programas de infraestrutura vem sendo deslanchados - detectar as suas oportunidades e tentar induzir o seu aproveitamento. A aptidão já revelada pela economia estadual no campo metal-mecânico e sua dotação em mão-de-obra qualificada o tornam um forte candidato a atores e as possíveis fontes de apoio e promoção. Aqui deveria portanto residir, uma das importantes funções do fórum de desenvolvimento anteriormente proposto.

No tocante à ampliação e diversificação das exportações nacionais a partir do RS, parece urgentemente necessária a realização de estudos em parceria com a FIERGS e outras entidades. Haveria naturalmente que distinguir a esse propósito, entre a ampliação das exportações tradicionais, o aumento do valor agregado às



mesmas e o desenvolvimento de novas oportunidades dada mais uma vez a sua dotação de recursos, a sua experiência industrial e o seu posicionamento geográfico, as novas poderiam em certos casos ser concebidas, simultaneamente, como substituição de importações do Brasil e do próprio Mercosul.

### 3.2 ESTRATÉGIAS PARA O AGRIBUSINESS RIO-GRANDENSE

Uma das principais conclusões que podem ser extraídas dos estudos realizados em função do projeto RS 2010 consiste em que está surgindo no Brasil um novo ambiente competitivo, no qual a disputa pelo mercado doméstico torna-se muitíssimo mais acirrada, especialmente no mercado de grãos. A mais importante razão para o acirramento da competição neste mercado consiste na acelerada incorporação de novas áreas produtoras, compreendidas no chamado Cerrado Setentrional (Mato Grosso, Tocantins, Sul do Piauí, Sul do Maranhão). Evidentemente, a oferta procedente desta nova fronteira também irá disputar mercados no exterior. É bastante plausível admitir no entanto, que as condições aí imperantes não serão alteradas em proporções sequer comparáveis ao impacto esperado sobre o mercado doméstico.

Frente a nova fronteira produtora de grãos, o Rio Grande do Sul apresenta algumas desvantagens.

Primeiramente, há que registrar a ocorrência no extremo sul de estiagens frequentes e de duração extremamente irregular. Elas acarretam grandes perdas de safras - e comprometem a produtividade média do setor graneleiro estadual. Na ausência de um sistema efetivo de seguro à produção, tais perdas vêm sendo suportadas, em grande medida, pelos produtores. No novo ambiente competitivo, torna-se problemática a permanência no mercado de um setor com tais restrições físicas à produção.

A segunda desvantagem provem de que a topografia plana de diversas e extensas áreas do Cerrado Central não impõe qualquer restrições à mecanização, que pode ser, numa palavra, otimizada. Associado a este ponto caberia acrescentar que a agricultura que vem sendo implantada no Cerrado Setentrional tem por base propriedades extensas, empresarialmente gerenciadas. Esta peculiaridade não pode ser ignorada num contraste entre os Cerrados e o perfil agrário rio-grandense - ainda que não se deva tão pouco atribuir a ela uma importância decisiva. Como se verá nas recomendações estratégicas aqui propostas, algumas li-

nhas de ação tendem a fortalecer a média e mesmo a pequena propriedade.

Tendo em vista que se identificou a estiagem como um fator restritivo da competitividade da lavoura do RS e até do alijamento da produção estadual em um mercado crescentemente competitivo e tendo em vista, por outro lado, que o problema não reside na quantidade de chuvas - que é suficiente -, mas na sua má distribuição ao longo do ano, a solução passaria pelo armazenamento das águas e sua distribuição. Deveria em suma ser incentivada, a formação de estoques reguladores de águas no RS. Uma grande opção estratégica do Governo seria, por conseguinte, apoiar a construção de um sistema de irrigação que agisse compensatoriamente às estiagens e aos graves prejuízos acarretados pela instabilidade climática, especialmente no setor graneleiro.

Como a área irrigável se localiza majoritariamente na região central do RS, descendo em direção ao sul - região de predomínio das médias e das grandes propriedades e onde ainda existem áreas subutilizadas, isto é, potencialmente aptas à expansão da lavoura de grãos -, a irrigação trará consigo uma maior adequação à capacidade produtiva do estado, bem como às escalas próprias à produção de commodities.

A ampla difusão da lavoura irrigada nas regiões central e sul do Estado, isto é, em áreas tradicionalmente destinadas a pastagens, ao permitir uma maior integração entre os setores grãos e pecuária, teria ainda um outro significado estratégico. Referimo-nos, no caso, ao fato de que a pecuária extensiva gaúcha, cujos índices médios de produtividade são reconhecidamente muito baixos, seria decididamente favorecida pela integração. A rigor, a conjugação com a agricultura de grãos permitiria à pecuária do extremo sul em grande medida contornar o problema da perda de peso durante o inverno. A importância disto se torna agora decisiva, porque no Brasil Central as temperaturas são amenas e variam pouco ao longo do ano (sendo esta uma das vantagens competitivas da nova fronteira). Face a este desafio, o alimento suplementar obtido pelo uso da resteva da lavoura -ampliado pela irrigação -, ao dispensar em boa medida a produção de forrageiras para o gado, oferece, em suma, uma importante melhoria para a competitividade da pecuária do sul. Concretamente, daí se esperaria obter um aumento significativo da produtividade média rio-grandense.

Resta acrescentar que a intensificação da exploração de bovinos para corte, propiciada pela maior integração com a lavoura poderá viabilizar um grande número de propriedades hoje prejudicadas por estarem operando em escalas subótimas de produção. A viabilização decorreria, no caso, do aumento do valor agregado

por unidade de terra utilizada no novo sistema de produção.

Por último, o controle das secas através da irrigação, ao preservar e fortalecer o setor graneleiro do RS, constitui-se numa linha de ação estratégica também para preservar e assegurar a competitividade das cadeias de produção animal já existentes no Estado. Tais cadeias, dependem fortemente da produção do milho. Sabe-se, por outro lado, que a produção de milho é o elo mais fraco e desorganizado da cadeia de produção animal no RS, apresentando produtividades inferiores e preços mais altos, frente aos principais estados produtores. Como estas cadeias se caracterizam por ter o seu ponto de partida na pequena produção familiar, a estratégia da preservação do setor graneleiro e dos demais elos da cadeia de produção animal através da irrigação também significa, em última instância, manter e fortalecer um setor de pequenos produtores agropecuários no Estado.

O que precede deixa claro que, diretamente, e por seus desdobramentos a jusante da produção primária, a introdução de um sistema de irrigação beneficia as cadeias de produção animal, atendendo com isto a dois objetivos. Um, de natureza econômica, que busca, através da irrigação, aumentar a capacidade competitiva desta cadeia e evitar a desativação do parque industrial de carnes sul-rio-grandense - e sua migração para outras regiões. O outro, de cunho social, por ampliar a sustentabilidade econômica de um importante setor de pequenos produtores.

Para chegarmos ao enunciado de uma segunda grande linha estratégica, convém, inicialmente, recordar que a nova fronteira com que o Rio Grande terá cada vez mais de competir (o Serrado Setentrional) dispõe de terras *reconhecidamente de baixa qualidade*:

*"Os solos ácidos e pobres em nutrientes da região [dos cerrados] eram imprestáveis à agricultura e tiveram, virtualmente, de ser 'construídos'. Sistemas de limpeza e preparo do terreno foram desenvolvidos, e criaram-se formas de correção da acidez assim como fórmulas de fertilização. De recurso natural, herdado, os solos dos cerrados transformaram-se em capital artificialmente produzido. A construção dos solos foi complementada pela 'construção' de variedades vegetais - plantas adaptadas às características do meio ambiente. Cereais (milho, trigo e arroz), leguminosas (soja, feijão), (...) constituíram os principais itens de um amplo leque de espécies vegetais especialmente adaptadas ao ecossistema local".<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Aécio Cunha e outros: Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados. Em Estudos de Política Agrícola n. 2. Sumário Executivos, dezembro de 1993, Ipea, Brasília, 1993.

Em suma, se na amplidão dos cerrados e enfrentando todas as dificuldades de transporte que a caracterizam, puderam ser "construídos" os solos, bem como descobertas e desenvolvidas espécies vegetais adaptadas ao ecossistema local, há que indagar por que não poderia o RS avançar decididamente nestas direções. A resposta muito provavelmente consiste em que um avanço - ou mudança - desta natureza pode efetivamente se dar, desde que seja deslanchado um esforço sem precedentes na área de pesquisas.

Uma das reponsabilidades maiores e imediatas de um renovado e ampliado sistema de pesquisas consistira no desenvolvimento de variedades vegetais especialmente adaptadas ao ecossistema estadual - aí incluída, com destaque, a lavoura irrigada de grãos (que pressupõe sementes próprias a este sistema de plantio). Como, evidentemente, a irrigação aqui destacada deveria ocupar apenas uma fração da área agriculturável do Estado, convém acrescentar que o esforço de pesquisa deveria certamente estender-se à busca de sementes mais resistentes às estiagens em lavouras de sequeiro.

A implementação das propostas aqui sugeridas exigiria, de outra parte, um novo zoneamento agrícola do RS, definido em função dos espaços a serem irrigados, como também dos resultados obtidos no tocante à pesquisa genética em geral.

Mas a segunda linha estratégica aqui apontada - revisão e decisivo reforço das atividades de pesquisa no estado - teria ainda um outro importante papel. Para caracterizá-lo é convém destacar o pequeno porte das indústrias agroalimentares sul-rio-grandenses com relação ao das grandes empresas nacionais e transnacionais. Tido em conta este aspecto e, além disto, a diversidade do parque industrial instalado no RS bem como a vocação exportadora do "*agribusiness*" estadual, uma via natural e promissora de desenvolvimento seria a do fortalecimento ou mesmo concentração na produção altamente especializada, com vistas ao atendimento (ou criação) de nichos nos mercados nacional e externo. Para tanto seria mais uma vez estratégica a pesquisa em novos produtos e tecnologias, a ser apoiada ou mesmo promovida pelo Governo Estadual. O Instituto de Biotecnologia do Estado, por exemplo, teria um papel importante nesse contexto.

A definição de novos produtos e novas tecnologias pressuporia pesquisas sistemáticas em outras áreas, isto é, na de prospecção de novos mercados, na descoberta de novos produtos e na de construção e consolidação de marcas estaduais.

Acredita-se que o "*agribusiness*" estadual responderá positivamente às possi-

bilidades abertas pela pesquisa nas áreas agrícola e agroindustrial. Aponta nesta direção o fato de que historicamente o seu crescimento esteve associado à introdução de novos produtos: o arroz nas décadas de 20 e de 30; o trigo na de 50; a soja nos anos 70, e as carnes beneficiadas de aves e suínos nos anos 70 e 80.

A terceira linhagem estratégica aqui assinalada parte de uma outra importante constatação do Projeto RS 2010. A agricultura estadual passou (datar ...) por um amplo processo de reconversão e de reestruturação espontâneas, o qual acarretou um importante aumento da produtividade média. Esses processos afetaram, sobretudo, a pequena produção agropecuária. De fato, foi no âmbito da pequena propriedade que ocorreu mais fortemente o processo de reconversão de grãos para a produção comercial de suínos, aves, leite e fruticultura. Mas ficou claro que esse processo deu-se de forma bastante seletivo, isto é, excludente, marginalizando um amplo segmento de produtores. De fato, existem hoje no RS, áreas historicamente produtivas e integradas ao mercado, que estão praticamente sem função econômica, podendo-se prever, no novo ambiente competitivo, uma tendência ao aumento deste problema.

Aqui desponta um outro campo para a atuação estratégica do Estado. Não negando os processos de reestruturação em curso, mas antevendo seus efeitos sociais perversos, o Governo poderia fomentar - nas propriedades assentadas sobre solos pobres e que trabalham com escalas subótimas - o plantio de florestas e a produção silvícola. Como desdobramentos naturais desta nova base de produção seriam estimuladas não apenas serrarias como diversas atividades de aproveitamento da madeira. No que toca a este tipo de proposta convém chamar a atenção para o fato de que as atividades aí envolvidas têm como característica a recuperação do ecossistema e o surgimento de uma economia ambientalmente sustentável. Esta observação fica aqui como uma lembrança de que para este tipo de programa existe, em princípio, amplas possibilidades de apoio internacional.

De outra parte e mais uma vez com notórios objetivos sociais, o Governo Estadual, juntamente com o Municipal e com as comunidades locais, poderia promover o desenvolvimento de atividades não agropecuárias nas zonas rurais (turismo e artesanato são os mais óbvios exemplos). Esta, aliás, foi e continua a ser a estratégia mais comum para gerar renda e manter a população no campo, nos países mais desenvolvidos. A atuação governamental nesses países parte da constatação de que a pequena produção, em um ambiente fortemente competitivo, é incapaz de assegurar um mínimo adequado de renda familiar.

Ainda quanto o diagnóstico sobre os processos de reconversão e de reestru-

turação espontâneas no Estado convém destacar que foi identificada a emergência de uma nova área-problema no RS. Ela se encontra geograficamente localizada na sua metade norte e mais especificamente nas inúmeras pequenas propriedades assentadas sobre solos pouco férteis na região do AltoUruguai. O exame da questão permitiu, ainda, prognosticar o agravamento dos problemas, principalmente de caráter social, no futuro próximo, nessa região do Estado. Essa é uma nova questão a ser enfrentada pelo Governo - que até agora trabalhava basicamente com a problemática do insuficiente crescimento da economia da região sul do Estado e concentrava, nesse espaço, as políticas de desenvolvimento regional<sup>6</sup>.

Para dar prosseguimento à definição aqui buscada de grandes linhas estratégicas para o *agribusiness*, devemos agora abandonar a esfera da produção agropecuária, para a qual aliás tendem a estar voltadas as políticas patrocinadas pelos poderes públicos. No entanto, e como bem se sabe, os setores dinâmicos do "*agribusiness*" são hoje o de processamento, distribuição e comercialização da produção agropecuária. Há mesmo uma nítida tendência, já anteriormente assinalada, no sentido de que aumentem, a curto e médio prazo, a importância destes elos situadas a jusante da produção primária. São estes setores que incorporam sistematicamente novas tecnologias, diversificam a produção, criam novos produtos e agregam adicionalmente valor na cadeia agroalimentar. É também através do apoio e ênfase na importância destes elos que se pode passar de uma situação em que a produção é meramente comprada para uma outra em que ela é efetivamente vendida - com pleno aproveitamento das oportunidades existentes.

Por fim, haveria que formular uma estratégia de melhoria de toda a infraestrutura do *agribusiness*. A competitividade da agricultura estadual depende obviamente da eficiência da armazenagem e do transporte (inclusive atividades portuárias), do abastecimento de energia, e das comunicações. Avanços nestas áreas não só reforçam os produtores locais como contribuem para a atração de novos investidores para o Estado - além de reduzir a migração para outras áreas do país.

Genericamente, neste amplo e variado terreno haveria de preocupar-se com o aumento das escalas de operação das empresas estaduais bem como de sua capacitação tecnológica e financeira. Para tanto, deveria ser apoiada a fusão-reestruturação de empresas atuantes nestes setores que se caracterizam no Estado por escalas insuficientes. Alternativamente a atração de novos investimentos privados vinculados ao "*agribusiness*" poderia induzir à reestruturação das cadeias

<sup>6</sup> Vide, a esse respeito o Programa Reconversul, os incentivos tributários ao parque instalado de industrialização de carne bovina.

ou ajudar os processos em curso de reestruturação. Convém advertir, a este propósito, que a atração de capital externo não necessariamente deve visar às grandes empresas do setor. Seria mesmo desejável que empresas de porte médio europeias ou norte-americanas viessem a ser atraídas para o Estado, trazendo consigo as suas aptidões para a produção e comercialização voltadas para nichos existentes no mercado internacional. Tais empresas internacionais podem, ademais, alavancar a comercialização da produção do RS no Exterior. Naturalmente, um outro parceiro que seria interessante atrair são as empresas de comercialização internacional, as grandes *tradings* exportadoras, com o objetivo de facilitar a abertura dos mercados externos para a produção agroindustrial do RS. O Governo poderia ter um papel importante na facilitação do engajamento das empresas estaduais com esses parceiros comerciais.



**FICHA TÉCNICA**

**GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ANTONIO BRITTO**

**SECRETÁRIO DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO**  
**JOÃO CARLOS BRUM TORRES**

**CONSULTOR SÊNIOR**  
**ANTONIO BARROS DE CASTRO**

**COMISSÃO DE COORDENAÇÃO**  
Instalada em 7 de março de 1997

**JOÃO CARLOS BRUM TORRES**

Secretário. da Coordenação e Planejamento e Coordenador Geral do Projeto

**RUBENS SOARES DE LIMA**

Presidente da Fundação de Economia e Estatística- FEE

**FLÁVIO FERREIRA PRESSER**

Presidente da Fundação. Estadual de . Proteção ao Ambiental – FEPAM

**LAIS DE PINHO SALENGUE**

Presidente da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional — METROPLAN

**PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA**

Presidente da Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio Grande do Sul- FAPERGS

**NUNO RENAN LOPES DE FIGUEIREDO PINTO**

Representante da Federação das Indústria do Rio Grande do Sul - FIERGS

**ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA**

Diretor Técnico da Fundação de Economia e Estatística FEE

**MARIA HELENA CATTANI LOHMANN**

Diretora do Departamento de Planejamento Estratégico SCP

**SÔNIA MARIA MOREIRA DE MELLO**

Chefe da Divisão de Diretrizes Estratégicas -SCP

Obs.: A economista Maria Aparecida Grendene de Souza substituiu a economista Maria Helena Cattani Lohmann na direção do Departamento de Planejamento Estratégico e, em virtude disso, nessa Comissão.





# Projeto RS-2010

Realizando o futuro

## **PRIMEIRA ETAPA**

novembro de 1996 a junho 1997

### **Equipe técnica**

#### ÁREA ECONÔMICA

ADA SÍLVIA B. DE PICCOLI (METROPLAN)  
ADALBERTO ALVES MAIA NETO (FEE)  
ALBERTO MARCOS. NOGUEIRA (SCP)  
ANA ELISA E. FERREIRA (SCP)  
CLARISSE CASTILHOS (FEE)  
ESTEBAN CARRION SANTANA (METROPLAN)  
JEFERSON LUIS BITTENCOURT (SCP)  
JORGE ACCURSO (FEE)  
JORGE SOUZA FILHO (SCP)  
JÚLIO CÉSAR VOLPI (METROPLAN)  
MARIA CRISTINA PASSOS (FEE)  
MARIA DOMINGUES BENETTI (FEE)  
PAULO HAMESTER (METROPLAN)  
PEDRO BANDEIRA (SCP)  
VIVIAN FURSTENAU (FEE)

#### ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA

ALFREDO D. HECHT (CEEE)  
CARLOS R. RIBEIRO (SEMC)  
CÉLIA MARIA T. ROHENKOHL (CRT)  
FLÁVIO BRINCKMANN (SCP)  
LUIS RENATO PONS DE ARAUJO (CORSAN)  
MARCOS KAPPEL RIBEIRO (CEEE)  
MARGARETH V. MACCHI SILVA (METROPLAN)  
MARIA DA GRAÇA SILVEIRA (SCP)  
RENATO MACHADO (CORSAN)  
SÍLVIO BARBOSA (SCP)



ÁREA FINANCEIRA

ROGÉRIO STUDART (CONSULTOR)

**colaboradores:**

ALDO ERNESTO LOZEKAN (BANRISUL - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

JOSÉ ERNESTO A PASQUOTO (CONSULTOR - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

PAULO FIORI (BRDE - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

PAULO RENATO FERREIRA DA SILVA (CEEE - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

ÁREA SOCIAL

CLÁUDIO ACCURSO

CLÍTIA MARTINS (FEE)

GLENDA R. ÁVILA (SCP)

GUILHERME XAVIER SOBRINHO (FEE)

JÚLIA ORTIZ AMBROS (SCP)

MIRIAN DE TONI (FEE)

ROSSETTA MAMMARELLA (FEE)

VERA HELENA FONSECA (SCP)

**Consultores**

ANITA BRUMER (UFRGS)

ANTONIO DAVID CATTANI (UFRGS)

ANTÔNIO PADULA (UFRGS)

DAISY SCHRAMM ZENI

EDUARDO MALDONADO FILHO (UFRGS)

EVA SAMIOS (UFRGS)

FLÁVIO FLIGENSPAN (UFRGS)

JOAL DE AZAMBUJA ROSA

NELSON GIORDANO DELGADO (UFRRJ)

ROGÉRIO STUDART (UFRJ)

ROSANE EMILIA ROSSINI

SÉRGIO SCHNEIDER (UFRGS)



## **SEGUNDA ETAPA**

agosto de 1997 a novembro de 1998

### **GRUPO DE SISTEMATIZAÇÃO**

**JOÃO CARLOS BRUM TORRES**

SECRETÁRIO DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO

**ANTÔNIO BARROS DE CASTRO**

CONSULTOR SÊNIOR

**MARIA APARECIDA GRENDENE DE SOUZA**

COORDENADORA

**ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA**

**JOAL DE AZAMBUJA ROSA**

**MARIA DOMINGUES BENETTI**

**NUNO RENAN LOPES DE FIGUEIREDO PINTO**

**RUBENS SOARES DE LIMA**

**SÔNIA MARIA MOREIRA DE MELLO**

### **Equipe técnica**

**ADALBERTO ALVES MAIA NETO (FEE)**

**ALBERTO MARCOS NOGUEIRA (SCP)**

**ANA ELISA DAMIANI (METROPLAN)**

**CINTIA RUBIM PEDRO(SCP)**

**FLAVIO BRINCKMAMM(SCP)**

**GHISSIA HAUSER(METROPLAN)**

**GLENDA ÁVILA(SCP)**

**JEFERSON LUIS. BITTENCOURT(SCP)**

**JORGE ACCURSO(FEE)**

**VERA HELENA FONSECA(SCP)**

**CÍNTIA FERRAN DE SOUZA ( ESTAGIÁRIA)**



**Consultores:**

FERNADO FRANCO AZAMBUJA  
FRANCISCO EDUARDO PIRES DE SOUZA (UFRJ)  
HELEIETH I. B. SAFFIOTI  
MARCELO SAVINO PORTUGAL  
MARIO CORDEIRO DE CARVALHO Jr.  
VERA MARTINS COSTA VELHO

**INSTITUIÇÕES CONVENIADAS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL- UFRGS  
FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS FDRH  
FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO RIO GRANDE DO SUL-FAPERGS

**RECURSOS FINANCEIROS:**

TESOURO DO ESTADO  
FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO RIO GRANDE DO SUL-FAPERGS

**PROJETO GRÁFICO**

DÍGRAFO DESIGN GRÁFICO

Malu Rocha

Vera Pellin D'Avila

**EDITORAÇÃO**

PRIMEIRA IMAGEM

Miguel Ovídio Cunha Thomassim

**FOTOLITOS**

COMPUARTE

**IMPRESSÃO**

EDELBRA GRÁFICA E EDITORA LTDA