

CONDICIONANTES DO DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL

Alberto Veiga*

SINOPSE

O presente trabalho traz à discussão algumas das condicionantes do desenvolvimento agroindustrial que, conquanto exógenas ao setor sob o ponto de vista da empresa, são inseparáveis de quaisquer diretrizes de uma política agroindustrial que reconhece a interdependência das diferentes atividades econômicas. Neste conceito se incluem as características da agricultura e da demanda que interagem com o setor industrial. Com base nessas características e nos problemas específicos da empresa agroindustrial, são apresentadas algumas conclusões e sugestões que envolvem proposições políticas para o desenvolvimento do setor.

SUMMARY

This article discusses some factors of agroindustrial development that, while exogenous from the point of view of the firm, are inseparable from any policy guidelines which recognize the interdependence of different economic activities. Within this framework are included the characteristics of agriculture and of demand which interact with the industrial sector. Based on these characteristics and the specific problems of the agribusiness firm, some conclusions and suggestions are presented which involve policy statements for the development of the sector.

* Do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo.

CONDICIONANTES DO DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL

Alberto Veiga

1. INTRODUÇÃO

Entre os vários estudos recentes que visam a apresentar diretrizes ao desenvolvimento agroindustrial, notam-se dois tipos principais de abordagem. Parte deles encara esse setor como um conjunto de empresas industriais cujas vinculações externas são predeterminadas e se limita, exclusivamente, à análise dos problemas que se apresentam ao nível das linhas de produção e da administração dessas empresas. Outra parte desses estudos enfoca a agroindústria em suas interações com a produção agrícola e analisa suas possibilidades como instrumento de geração de renda e desenvolvimento na zona rural.

A primeira dessas abordagens tem sérias limitações. Em primeiro lugar, carece de especificidade setorial, pois considera variáveis cujo comportamento, em regra, não difere daquele observado em outros setores da produção industrial. Além disso, reduz o setor ao âmbito de uma empresa média ou modal, deixando de lado um elemento fundamental para decisão política: o contexto econômico e social peculiar em que esse setor se desenvolve. Isto, evidentemente, levará a que as soluções apontadas venham a gerar desequilíbrios em relação a outros segmentos da economia, os quais, eventualmente, pressionarão em busca de medidas de compensação.

A segunda abordagem, embora mais abrangente, freqüentemente empresta maior ênfase aos possíveis benefícios sociais advindos da implantação de agroindústrias próximas a zonas rurais, do que aos aspectos econômicos e financeiros do setor. Embora não parem dúvidas de que o desenvolvimento agroindustrial deve servir a um objetivo social, torna-se necessário, em uma economia de mercado, compatibilizá-lo ao interesse privado, sob pena de inviabilizar esse desenvolvimento.

2. AGRICULTURA-INDÚSTRIA

O processo de produção agrícola, em particular, apresenta peculiaridades com conseqüências determinantes sobre a produção agroindustrial. Duas das mais importantes são a sazonalidade da produção e a heterogeneidade do produto. Um terceiro aspecto, ligado às relações comerciais entre os setores, é a grande dispersão geográfica e escalar das unidades de produção agrícola.

A sazonalidade da produção na agricultura obriga a que os períodos de compra e, por vezes, os de processamento sejam de curta duração. Isto resulta

em importantes conseqüências, ao nível da firma e da economia. Para a firma, a sazonalidade implica em descontinuidade no uso dos fatores de produção, sobretudo capital de giro e mão-de-obra. Ao mesmo tempo, os custos fixos tornam-se particularmente altos durante parte do ano, dada a ociosidade temporária do equipamento industrial¹. Os custos totais de produção tornam-se relativamente mais altos na medida em que esta característica se acentua, elevando, desta forma, a margem de comercialização.

Resultados semelhantes advêm da heterogeneidade qualitativa da produção. Principalmente em regiões cuja agricultura possui bases comerciais incipientes, isto leva a dificuldades na manutenção de padrões de qualidade adequados e a problemas tecnológicos no processo industrial. Aos custos disto decorrentes, juntam-se os custos, geralmente não privatizados pela indústria, resultantes de condições sanitárias deficientes do processo de produção.

A dispersão geográfica e escalar das unidades de produção agrícola agrava os problemas acima descritos. A pequena especialização da agricultura condiciona a coleta da matéria-prima agroindustrial a um largo raio de abrangência e dificulta a interiorização das plantas industriais. Os programas de desconcentração industrial, geralmente visando à solução de problemas urbanos, freqüentemente descuram deste aspecto².

A política econômica que vem sendo desenvolvida no campo das relações agricultura-indústria merece um cuidadoso exame. Esta política, em princípio, é baseada na tese de que o Brasil possui claras vantagens comparativas em seu setor agrícola e que essas vantagens podem ser transferidas ao setor industrial. Esta premissa envolve uma preferência implícita pelo valor adicionado no processo industrial.

Esta preferência pelo valor adicionado tem implicações bem definidas para os dois setores e precisa ser examinada à luz de sua premissa básica, já enunciada. A ser verdadeira, a vantagem comparativa da agroindústria seria suficiente para permitir-lhe adquirir sua matéria-prima a preços competitivos e, ainda assim, manter um bom desempenho. No entanto, não é isto o que ocorre, já que a política econômica nacional consagrou a proteção da agroindústria através de facilidades para obtenção da matéria-prima, penalizando o setor agrícola.

Na verdade, o problema das vantagens comparativas na agroindústria é bem mais complexo para que possa ser solucionado por estímulos à obtenção da matéria-prima. Com efeito, a política mencionada parece basear-se na combatida

¹ Daí o interesse da indústria - e do setor de intermediação agrícola em geral - no repasse desses custos a outrem, como no caso do armazenamento que, em grande parte, tem seus custos fixos arcados pelo Estado.

² A descentralização industrial, quando estimulada sem a devida análise, pode resultar em perdas líquidas, em termos de custo social. De um lado, porque deixa de levar em conta a necessidade incessante de criação de empregos nos grandes núcleos urbanos e, de outro, porque pode retirar da indústria alguns elementos básicos de eficiência, tais como o mercado de trabalho especializado, as facilidades de acesso à matéria-prima e a proximidade do mercado consumidor.

hipótese da pequena resposta da produção agrícola ao sistema de preços. Desta forma, seria possível compensar as fontes de ineficiência que detêm a atividade agroindustrial.

No entanto, nos casos em que esta hipótese eventualmente se aplique onde a agricultura possui bases na subsistência e no extrativismo - persistem também as razões para que não se desenvolva um setor agroindustrial eficiente.

Seja qual for o princípio motivador, o aspecto relevante é que não se pode manter, a longo prazo, a solidez de uma atividade econômica com base na transferência permanente de recursos de outro setor que, no processo, é exaurido. As soluções para o problema agroindustrial devem ser buscadas em um contexto global. Se este problema for a existência de uma agricultura ineficiente, não é agravando as fontes dessa ineficiência que se encontra a resposta, mas, sim, fortalecendo a estrutura de produção e as relações comerciais entre os dois setores.

3. A DEMANDA FINAL

Assim como a oferta da matéria-prima condiciona, em larga escala, a oferta do produto final, a demanda pelo produto final determina a demanda da agroindústria pela matéria-prima. Portanto, da mesma forma que é indispensável a compreensão das relações agricultura-indústria através da oferta, é também fundamental o conhecimento da interação indústria-consumo através da demanda.

Este é um capítulo particularmente complexo do problema agroindustrial, dadas as características extremamente diversificadas da demanda. No caso brasileiro, a produção industrial defronta-se com situações paradoxais, já que deve apresentar características as mais sofisticadas em seu componente voltado ao mercado externo e às classes de maior renda do mercado doméstico, ao mesmo tempo em que se deveria ajustar a padrões mais simples em relação a significativa parcela do mercado interno.

Estas características exacerbam os conflitos tecnológicos e comerciais existentes no setor e que se prendem ao tipo de consumidor que deve ser atendido. Por esta razão, é comum a oferta de produtos que excedem ou ficam aquém das condições impostas pela demanda, resultando em graves custos sociais. O problema das embalagens e seus custos ilustra bem este aspecto.

Em conseqüência, a tendência à especialização da agroindústria, quanto à natureza de sua produção, precisa ser levada explicitamente em consideração em uma política dirigida ao setor. A dicotomia de mercado, acima referida, leva necessariamente à indicação dos produtos, graus de processamento e padrões de qualidade que devem ser preferencialmente estimulados em uma política que, simultaneamente, vise a melhorar as condições de consumo da população representativa, em termos massais, do mercado interno, e que procure abrir novas oportunidades de comércio exterior.

Cabe assinalar que tais prioridades se refletem sobre toda uma linha de produção e comércio, que vai desde a matéria-prima até aos equipamentos de venda ao consumidor final.

Estreitamente ligado a estes pontos está o problema da organização do sistema de padrões a serem obedecidos, quanto a qualidade, embalagens, pesos e medidas. Essa organização estabelece os parâmetros dentro dos quais o sistema competitivo irá operar e somente tem condições de ser viabilizada pela ação do Estado. A estrutura atualmente existente é das mais deficientes e tem propiciado o aparecimento de práticas comerciais não só lesivas ao consumidor, mas também ao funcionamento organizado do sistema competitivo, em prejuízo do empresariado.

4. A EMPRESA AGROINDUSTRIAL

As características da firma agroindustrial são, em grande parte, determinadas pelo contexto econômico em que o setor se desenvolveu, e têm sido descritas em vários trabalhos recentes. Talvez a mais representativa dessas características seja a da maciça preponderância da média e pequena empresas, já que condiciona muitos outros aspectos do desempenho do setor.

Segundo esses estudos, muitos dos problemas com que a empresa se defronta estão altamente correlacionados ao seu tamanho, e são encontrados com maior evidência nas indústrias de pequeno porte. Tal seria um elenco desses problemas:

- a) reduzida capacidade administrativa dos dirigentes;
- b) falta de uma estrutura organizacional bem definida;
- c) excesso de centralização das decisões;
- d) decisões tomadas com base na intuição, sem a segurança de estudos técnico-administrativos fundamentados nas informações ou nos dados estatísticos pertencentes ao acervo de experiências da própria empresa;
- e) falta de critérios técnicos na seleção do pessoal técnico e administrativo;
- f) inadequação dos métodos de produção;
- g) ineficiência do equipamento industrial;
- h) falta de controles (de estoques de matérias-primas, produtos em elaboração, produtos acabados, resíduos e refugos; de horas trabalhadas; de rendimentos de máquinas e equipamentos, de matérias-primas e secundárias empregadas etc.);
- i) falta de distribuição racional do trabalho;

- j) ausência de controle de qualidade das matérias-primas e dos produtos acabados;
- l) carência de desenhos, gabaritos, fórmulas e especificações técnicas para fabricação;
- m) utilização de máquinas e equipamentos obsoletos ou antieconômicos para certa escala de produção;
- n) falta de manutenção preventiva;
- o) utilização da contabilidade com o objetivo precípuo de atendimento de exigências fiscais e não como orientação para as decisões administrativas;
- p) falta de controles financeiros e de custos;
- q) falta de planejamento financeiro (fluxo de caixa etc.);
- r) desconhecimento total ou parcial dos fundos de financiamento e sua sistemática de operação;
- s) incapacidade técnica, econômica e financeira para elaborar propostas e solicitações de financiamento;
- t) falta de garantias para lastrear o financiamento;
- u) receio de endividamento (1).

Na sua grande maioria, esses problemas não resultam da simples existência de pequenas empresas. É mais provável que a concentração de pequenas empresas tenha surgido em conseqüência da incapacidade em solucionar tais problemas. Há vários ramos da agroindústria dominados por algumas grandes empresas, que começaram pequenas, com problemas semelhantes, mas que se desenvolveram às custas de sua capacidade em superá-los.

Isto também não significa que seria desejável que a produção industrial se efetivasse exclusivamente em empresas de grande porte. O fundamental é que, quer sejam grandes, médias ou pequenas, essas empresas sejam eficientes e dotadas de capacidade de inovação e adaptação às tendências do mercado.

Do ponto de vista interno, o problema básico da empresa agroindustrial é o da baixa capacidade gerencial. Pode-se afirmar que, com a melhoria ponderável do nível de administração das empresas, seria possível eliminar a grande maioria dos entraves acima apontados. Algumas medidas suplementares no campo do crédito, da mão-de-obra e da estrutura competitiva serviriam para completar este quadro.

Quanto aos problemas externos às empresas, arrolados por outros estudos, os principais são:

- a) bruscas variações de mercado em expansão, instável sob a influência de forças oligopolistas, impondo uma quase permanente readaptação às novas condições estruturais;
- b) exigências de natureza fiscal e financeira, impostas não somente pelos órgãos governamentais competentes, como também pelo mercado financeiro privado;
- c) falta de assistência financeira satisfatória, obrigando as pequenas e médias indústrias a recorrerem a fontes de financiamento em condições antieconômicas;
- d) "mentalidade do objetivo de lucro", existente em muitos bancos de desenvolvimento, que preferem liberar financiamento para grandes empresas, minimizando os riscos e obtendo maior lucratividade na operação;
- e) alterações da legislação fiscal e econômica e falta de orientação às pequenas e médias indústrias, as quais, por desconhecimento, ficam sujeitas, por vezes, a pesadas multas, acrescidas de juros e correção monetária;
- f) impostos e contribuições compulsórias (FGTS, Salário-família, Salário-educação, PIS), representando pesada carga tributária (1).

Como se vê, poucos desses problemas podem ser considerados índices típicos da agroindústria, sendo a maioria deles, dada a sua generalidade, de difícil solução sob condições normais.

A seguir, serão apresentadas algumas sugestões, compreendendo tanto os aspectos inerentes à firma agroindustrial, acima indicados, como também os aspectos externos ao setor, tratados nas primeiras seções deste trabalho.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A apresentação de sugestões para a atuação do Estado envolve necessariamente uma proposição política. Definir uma política corresponde a adotar critérios segundo os quais é estabelecida a forma de intervenção do Estado sob diferentes situações. Pretende-se, nesta seção, com base nos condicionantes da problemática agroindustrial já identificados, propor critérios que levem a decisões apropriadas, ao mostrar-se necessária a intervenção do Estado.

Convém também assinalar que a finalidade de uma política agroindustrial é viabilizar o desenvolvimento do setor no contexto global. Portanto, não envolve

exclusivamente a definição de critérios de atuação estatal dirigidos aos problemas internos da agroindústria, mas também a todo o conjunto de entraves a este desenvolvimento encontrados nas suas áreas conexas. Compreende, ainda, o reconhecimento de que, aos incentivos oferecidos ao setor, corresponde uma contrapartida de obrigações deste para com a sociedade.

Sob este enfoque, as proposições adiante apresentadas incluem especificamente o setor agrícola e o consumidor final, em suas relações de produção e comércio com a agroindústria, além de se aterem aos problemas da empresa industrial e do nível de intervenção do Estado.

1. Uma primeira condição para o desenvolvimento industrial é a disponibilidade de matéria-prima em quantidade, qualidade e localização adequadas. No caso da agroindústria, isto significa a existência de uma agricultura eficiente e de alta produtividade, produzindo em escala e qualidade apropriadas, em locais de fácil acesso e com pequena dispersão geográfica. Em outras palavras, é preciso que existam as condições necessárias à especialização agrícola.

Tais condições são, normalmente, geradas pelo próprio mercado resultante do desenvolvimento agroindustrial. No entanto, existem características prévias que tornam determinadas regiões potencialmente aptas à especialização agrícola e ao seu aproveitamento para fins industriais. Quando aconselhável a descentralização, a preferência pela implantação de projetos agroindustriais deve, portanto, ser dirigida às regiões portadoras de tais características: condições de posse da terra bem definidas, predominância de propriedades de tamanho adequado, boa infra-estrutura de capital social, elevada capacidade empresarial, fácil acesso a tecnologias modernas e eficientes, proximidade de importantes centros consumidores ou comerciais, e condições edafo-climáticas apropriadas à produção pretendida. Outra importante condição é a existência de experiência anterior bem-sucedida com a cultura do produto e, mesmo, com processamento de produtos agrícolas em geral.

Caso estas características não se constatem na intensidade desejável, é preferível realizar ou induzir investimento, visando a implantá-las previamente, antes de se iniciar um esforço mais sério de desenvolvimento agroindustrial. Em muitos casos, tais investimentos já seriam suficientes para motivar o interesse por projetos industriais, sendo desnecessários incentivos adicionais.

A identificação de regiões com as características indicadas e/ou a adoção de medidas corretivas para que se verifiquem tais características seriam, portanto, importantes passos em conexão com medidas de apoio à agroindústria.

2. Ao nível do setor agroindustrial propriamente dito, torna-se necessário levar a produtividade dos ramos onde predominam a pequena e média empresas. A contribuição do Estado para atingir este objetivo pode ser dirigida em dois sentidos: aprimoramento tecnológico e capacitação gerencial. No primeiro caso, através de recursos financeiros, visando à modernização da pequena e média

indústrias, que possam ser utilizados quer na aquisição de melhor equipamento, quer no pagamento de assistência técnica, temporária ou rotineira, prestada por órgãos privados ou oficiais de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

No segundo caso - promoção de maior capacitação gerencial - um processo de indução poderia ser montado a partir de concessões especiais quanto à redução das exigências técnicas e financeiras dos projetos apresentados aos bancos de desenvolvimento, em troca da obrigação das pequenas e médias empresas realizarem investimentos na capacitação de seu pessoal técnico e administrativo, através de cursos especiais programados em convênios específicos entre os bancos e as entidades de ensino.

3. Sob o ponto de vista do consumidor, o desenvolvimento agroindustrial é traduzido pelo atendimento às suas necessidades, nos padrões de qualidade e preços coerentes com seu nível de renda. Daí a importância da eficiência e especialização do setor.

Nesta linha de ação, uma importante medida refere-se à revisão da atual política de incentivos fiscais e creditícios, visando à expansão dos ramos agroindustriais que se direcionam aos mercados considerados preferenciais. Em uns casos, estes podem ser os mercados externos e, em outros casos, os constituídos pelas classes de renda de maior abrangência no país. Dentro destas duas prioridades gerais, podem ser definidas orientações específicas para as diversas regiões do país, em que se aproveitem as condições favoráveis já existentes relativas à produção de matéria-prima e à experiência agroindustrial.

É necessário, no entanto, que sejam evitados incentivos que representem, para o produtor da matéria-prima, redução de alternativas de mercado, pela excessiva concentração industrial, ou perda de renda pela introdução de controles de preços e de quantidades.

4. É imprescindível, ainda, definir o nível de intervenção do Estado, considerado desejável para que o sistema competitivo vigente assegure uma distribuição do poder compatível com os objetivos de lucro do produtor e de equilíbrio na renda real do consumidor.

No relacionamento comercial entre produtor agrícola e industrial é necessário, em regra, fortalecer o poder de barganha do primeiro. Embora isto possa ser conseguido através da melhor organização do produtor agrícola - como no caso da cooperativa - ainda assim é freqüente à intervenção governamental no mercado, com o intuito de protegê-lo. Neste sentido, duas modalidades de intervenção são utilizadas: no caso de produtos de ampla distribuição geográfica, como soja, milho, feijão e arroz, são fixados preços de garantia, de forma a manter um nível mínimo de remuneração condizente com os custos; no caso de produtos perecíveis limitados a regiões bem definidas, como tomate e laranja, são firmados contratos de compra com base em preços ajustados com a interveniência do Estado. Esta derradeira modalidade, envolvendo negociações bilaterais entre

agricultores e industriais, sob a mediação oficial, é especialmente adequada no caso da agroindústria, embora seu potencial tenha sido pouco explorado.

Outro aspecto que não deve ser descurado - desta vez, no campo das relações indústria-consumo - é o da manutenção de padrões de qualidade e medida do produto final. A organização do sistema de controle desses padrões, pelo Estado, é de suma relevância para o setor industrial e para o consumidor. Para a agroindústria, a não observância de tais padrões subverte os parâmetros tecnológicos e comerciais a que deveria estar condicionada, estimulando o surgimento de mercados sob condições competitivas peculiares, em que os produtos se distinguem por diferentes graus de desvio dos padrões oficiais.

Cabe salientar que isto ocorre, em parte, como resposta do mercado aos controles de preço freqüentemente impostos pelo governo. A contrapartida da observação de preços reais declinantes, a curto prazo, em meio à inflação, é a redução gradativa dos padrões de qualidade e medida, levando o consumidor a pagar por aquilo que não é necessariamente o que pensa estar comprando.

Um último ponto deve ser levantado com respeito ao maior apoio que se faz necessário à pesquisa, visando, de um lado, ao aperfeiçoamento dos processos de produção agroindustrial e, de outro, à obtenção de matéria-prima adaptada às crescentes exigências dos mercados consumidores.

6. LITERATURA CITADA

1. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Economia e Administração. Apoio ao setor agroindustrial, p. 35-6, 1979. (Mimeo.).