
O BNDES e a Agroindústria*

Carlos Alberto Lourenço Roque
Júlio Manoel A. Monteiro de Barros
Hélio Hermeto Filho**

1984

**Trabalho realizado pelo Departamento de Desenvolvimento Regional e Agrícola (DEAGR), da Área de Projetos II, para subsidiar o Plano de Ação do BNDES.*

***Respectivamente, economistas e engenheiro do BNDES.*

APRESENTAÇÃO

A singularidade do Plano de Ação do Departamento de Desenvolvimento Regional e Agrícola (DEAGR), a seguir parcialmente publicado (o texto completo tem cerca de 20 páginas), é que ele foi uma tentativa de conciliar as demandas feitas ao Banco pelo Ministério da Agricultura ao final da década de 70 com a forma de atuação do BNDES, cujas políticas operacionais eram basicamente orientadas para os setores industrial e de infra-estrutura.

Uma vez encerrado o ciclo de investimentos do II PND, intensificou-se o debate sobre as novas prioridades da economia brasileira, e “encher a panela do povo” foi um dos motes adotados pelo novo governo. Em um quadro de gradativa extinção de fontes de financiamento tradicionais (Pronazem, por exemplo), o Ministério da Agricultura, sob o comando de Delfim Netto, pleiteia ao BNDES que se torne o financiador por excelência dos seus projetos, assim como solicita o efetivo engajamento do Banco junto ao setor primário.

Resumidamente, definir de que modo o BNDES apoiaria o setor agropecuário era o desafio que se colocava para os técnicos do DEAGR. Vale dizer, essa questão balizou sistematicamente os debates que ali ocorreram, cujos resultados se cristalizaram na publicação do referido Plano de Ação.

Nesse processo, várias idéias-força foram sendo sedimentadas, destacando-se a abordagem das relações intersetoriais do complexo agroindustrial, o fato de que o BNDES, além de apoiar projetos de infra-estrutura econômica, deveria direcionar seus recursos para formas empresariais de produção, privilegiando a incorporação de novas tecnologias por essas organizações produtivas, e a necessidade fundamental de o Banco diferenciar sua forma de atuação daquela praticada pelo Banco do Brasil, reconhecendo seu papel limitado quanto à expansão da produção agropecuária etc.

Decorridos cerca de 20 anos, a avaliação dos resultados produzidos pelo Plano de Ação é que foi razoavelmente bem-sucedido. Ao enunciar o conceito de complexo agroindustrial, ele destacou a importância dos segmentos industriais e comerciais como vetores de novas tecnologias junto ao setor agropecuário, além de representarem o seu principal mercado de insumos e produtos. Em termos operacionais, isso significava que o apoio do Banco não devia ser direcionado a atividades agrárias isoladamente, mas segundo uma visão sistêmica.

1 - Quadro Prospectivo

As transformações recentes ocorridas na economia brasileira dotaram o país de um perfil industrial suficiente para que os problemas decorrentes do balanço de pagamentos fossem razoavelmente equacionados. Nesse novo quadro, em que se supõe que a economia retomará as taxas de crescimento historicamente verificadas, cabe indagar o papel a ser desempenhado pelo setor agrícola ou, de forma mais precisa, pelo complexo agroindustrial,¹ como coadjuvante no processo de desenvolvimento nacional, e identificar os principais constrangimentos que poderão interferir no processo de retomada.

Sob esse aspecto, os dados disponíveis evidenciam que durante a década de 70 a agricultura brasileira passou por uma radical mudança, posto que metade da produção agrícola tornou-se de interesse imediato dos setores demandantes de matérias-primas, e praticamente metade das condições de produção na agricultura passou a depender da indústria de máquinas e insumos industriais. Ocorreram, portanto, transformações tecnoeconômicas que mudaram substancialmente e de forma irreversível o perfil do setor primário. Vale dizer, é crescente o processo de interação entre esse setor e as indústrias situadas a montante e/ou a jusante da agricultura. Assim, é expressivo o peso dos setores industriais situados a montante e a jusante da agricultura no valor total da indústria de transformação. Isso significa que a indústria de transformação em seu conjunto depende de cerca de 30% de seu valor de *performance* dos setores diretamente ligados à agricultura. A esse propósito, cabe também citar o notável desempenho da demanda de máquinas agrícolas nos últimos meses (apesar da forte restrição de crédito destinado a esse bem), configurando-se como investimento de simples re-

¹ O complexo ou sistema agroindustrial é aqui definido como um conjunto composto pela sucessão de atividades principais e acessórias vinculadas à produção e transformação de um ou mais produtos agrícolas. Dentre as atividades principais incluem-se a geração desses produtos, seu beneficiamento e transformação, e a produção de bens de capital e de insumos industriais para as atividades agrícolas. Dentre as etapas acessórias, incluem-se a coleta, a armazenagem, a distribuição dos produtos industriais e agrícolas e o financiamento.

posição, dado que não ocorreram modificações substanciais nos preços dos produtos agrícolas nos mercados mundial e/ou nacional.

Na realidade, o principal constrangimento observado no complexo agroindustrial refere-se, basicamente, às condições da infra-estrutura voltada para o setor agrícola e à virtual inexistência de linhas de crédito que permitam aos empresários desse setor formularem seus investimentos em bases mais seguras e a longo prazo. Portanto, antevê-se que os investimentos prioritários deverão ser realizados naqueles setores considerados acessórios dentro do complexo agroindustrial (armazenagem, macroirrigação, eletrificação rural, transportes, financiamento de equipamentos), mesmo porque, no que se refere às indústrias situadas a montante e a jusante da agricultura, verifica-se ainda alguma capacidade ociosa. Em decorrência, ganhos substanciais de produtividade para o sistema agroindustrial poderão ser obtidos no curto prazo, uma vez que investimentos adicionais somente serão necessários no setor agrícola (crédito de investimento/custeio e infra-estrutura).

Espera-se, assim, que a participação de produtos básicos ou semi-industrializados na pauta de exportação seja logo incrementada, independentemente das oscilações dos preços observados no mercado externo. Nesse aspecto, cabe ressaltar a imensa potencialidade existente, visto que a participação dos referidos produtos nos últimos quatro anos foi praticamente estável, ou seja, em torno de US\$ 10 bilhões.

Do mesmo modo, antepõe-se como forte desafio ao complexo agroindustrial o abastecimento do mercado interno em curto espaço de tempo, tendo em vista os níveis críticos de consumo de alimentos *per capita*. Evidentemente, a superação dessa dificuldade implicará, por parte do novo governo, uma política de preços mínimos mais consistente e duradoura do que aquela até aqui realizada. De qualquer forma, espera-se que o abrandamento da política salarial até então adotada incrementará a demanda no mercado interno de alimentos, cujo atendimento poderá ser realizado em bases razoáveis nos próximos dois ou três anos.

A consolidação e expansão da unidade empresarial é, nesse quadro, um pressuposto para o processo desejado de desenvolvimento e modernização do setor agrícola. Esta unidade, assentada em bases produtivas racio-

nais, será responsável pela difusão de processos tecnológicos mais adequados e permitirá, ainda, o aperfeiçoamento das etapas seguintes de beneficiamento, transformação e distribuição dos produtos agrícolas. Resultarão daí, com a incorporação de tecnologias mais sofisticadas, a minimização dos efeitos climáticos negativos e a atenuação do caráter instável peculiar à oferta dos produtos agrícolas no país. Dentro desse enfoque, pretende-se estimular, em última análise, as formas empresariais de produção.

A própria dinâmica da atividade organizada em bases empresariais apontará as necessidades de investimento em infra-estrutura. A estratégia de ação preconizada pressupõe, portanto, a compreensão dos problemas inerentes ao desenvolvimento da unidade empresarial, observados os limites e interesses do organismo público, a quem cabe compatibilizar objetivos em última instância.

Descrevem-se, a seguir, as linhas gerais de ação a serem perseguidas:

- **Incorporação de Novas Áreas**

Sem pretender excluir outras regiões de fronteira, ênfase especial será atribuída a programas/projetos localizados no Cerrado e, em menor escala, no Vale do São Francisco, regiões que abrangem parte expressiva da área agriculturável do país e ainda se encontram praticamente inexploradas, representando também a “fronteira natural” mais próxima dos centros consumidores e dos portos. Esboça-se aí intenso movimento espontâneo de ocupação, assentado com base na produção empresarial. Vale registrar, também, que grande parte da área do Cerrado encontra-se próxima à rede básica de infra-estrutura já existente.

- **Consolidação de Áreas Produtoras e Corredores de Exportação**

Nesse caso, a ampliação da capacidade produtiva e da oferta de infra-estrutura pressupõe, basicamente, o aumento da produtividade em todas as fases do processo (produção, comercialização, transportes etc.). É razoável supor que as regiões mais desenvolvidas do país esgotarão na próxima década sua capacidade de aumento de produção mediante a incorporação de novas áreas. Antevê-se, portanto, para os próximos anos, a necessidade de serem realizados maciços investimentos voltados para a melhoria de produtividade, sob pena de ocorrerem deseconomias ao longo das di-

versas fases do sistema. Considerando o estágio atual de desenvolvimento da base produtiva nessas regiões, é razoável esperar que os aumentos de produtividade, no curto prazo, decorrerão, principalmente, da adequação da infra-estrutura existente, especialmente aquela voltada para as atividades exportadoras.

Se a natureza dos problemas peculiares a áreas novas e consolidadas é diferente – exigindo, portanto, soluções específicas –, a metodologia do trabalho será comum, isto é, a abordagem baseia-se na visão sistêmica.

- **Programas de Estradas Alimentadoras e Projetos Diversos**

Nesses itens enquadram-se aqueles projetos/programas não contemplados anteriormente. Trata-se, basicamente, de projetos de pesquisa, multiplicação de sementes, armazenagem a frio, pontes, projetos de irrigação e estradas alimentadoras. Observe-se, entretanto, que mesmo esses projetos/programas deverão nortear-se pela estratégia de atuação a ser desenvolvida para as áreas novas e consolidadas, ou seja, priorizando os investimentos em bases empresariais.

2 - Metas

Os investimentos delineados, conforme estratégia já descrita, deverão estar refletidos, obviamente, nos orçamentos do DEAGR para os próximos anos.

Entretanto, se o curso de ação proposto é inovador na forma de abordagem e na identificação das oportunidades de investimento, os instrumentos de apoio não diferem significativamente daqueles que já vêm sendo utilizados. Como exceção, a concessão de apoio financeiro para investimento direto nas parcelas produtivas irá exigir intenso engajamento do Departamento na busca de oportunidades de investimento, visto que esse item de financiamento se tornará, nos exercícios de 1986/87, o mais expressivo dentro dos orçamentos previstos. Efetivamente, os acréscimos a serem verificados nesses orçamentos dependerão em última instância do sucesso das

ações de fomento desenvolvidas em 1985, voltadas para os investimentos diretos nas unidades empresariais.

Importa notar que a meta global estabelecida (incorporação de cerca de um milhão de ha/ano) é modesta se comparada à área cultivada nacional. Exemplificando, ao término de sete anos os programas/projetos financiados pelo BNDES terão beneficiado cerca de oito milhões de ha nas áreas novas e consolidadas, ou seja, o equivalente a 30% da área cultivada, em bases empresariais, estimada para 1992. Vale dizer: se se deseja uma ação de maior impacto, as metas quantitativas deveriam ser algo superiores àquelas programadas.

Alguns condicionamentos, no entanto, impedem uma ação de maior vulto. Nesse caso, são exemplificadores os programas de rodovias estaduais, que, por problemas de ordem administrativo-financeira das unidades da federação, dificilmente ultrapassem a meta de 2.500 km/ano. Faz-se necessário, portanto, o fomento de atividades que influenciem na diminuição dos custos unitários das rodovias, assim como medidas que minimizem as atuais restrições ao melhor desempenho dos DERs estaduais, com o objetivo de aumentar a área de influência prevista (um milhão de ha/ano).

Merecem referência especial as metas traçadas para macroirrigação no Vale do São Francisco. Nesse caso é prevista a incorporação de cerca de 30 mil ha no próximo triênio, projetos esses que se implantariam com a estrita colaboração da iniciativa privada. Efetivamente, é esperado para aquela região nos próximos anos um acréscimo expressivo na área cultivada, tendo em vista o crescente interesse que vêm apresentando nos grupos empresariais nacionais.

