

# Poderá o crescimento do agronegócio compensar as perdas econômicas decorrentes da desindustrialização?<sup>1</sup>

Amílcar Baiardi<sup>2</sup>

A queda da participação da indústria manufatureira no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil tem gerado certo alarmismo nas entidades corporativas do setor, e isso tem reverberado na mídia e no mundo acadêmico. O menor desempenho da indústria, cuja participação no PIB caiu de 19,2% em 2004 para 9,0% em 2015, levou a Confederação Nacional da Indústria (CNI) a afirmar que a contribuição do setor para aquele indicador de renda nacional recuou a patamares de pré-industrialização, verificados em 1940. Esse cenário, segundo a CNI, exige que medidas imediatas sejam tomadas com vistas à “reindustrialização” do Brasil, sob pena de essa tendência levar a retrocessos políticos e ao aumento da desigualdade social, além de provocar uma destruição econômica não criadora.

O argumento em defesa da reindustrialização imediata como prioridade nacional abstrai dois aspectos. O primeiro é desconhecer que o modelo de industrialização do Brasil, adotado na metade do século passado, não era consensual, visto que se propunha à expansão industrial dissociada de mudanças estruturais no meio rural e voltada, sobretudo, para a substituição de importações. Essa dissociação foi criticada por Ignácio Rangel, que alertou sobre os riscos de

ela conduzir à centralização setorial, à concentração espacial, à excessiva aglomeração urbana e à exclusão social. O segundo aspecto é subestimar o potencial do agronegócio no crescimento da economia e na melhoria dos indicadores de bem-estar. A percepção reducionista de que se avizinha uma catástrofe diante de mudanças relativas na composição do PIB despreza possibilidades de a retomada do crescimento econômico ser pela via da maior qualificação e maior dinamização relativa do setor primário e da indústria e serviços conexos.

O que se pretende com este texto é mostrar que a insistência em ver retrocesso na perda de importância da indústria manufatureira no PIB brasileiro nada mais é que o retorno a uma política de industrialização a qualquer custo, tese plantada no imaginário brasileiro em meados do século passado, que acarretou inúmeros problemas de concentração produtiva e gerou marcantes desequilíbrios sociais e regionais.

Em relação ao primeiro aspecto, a história informa que na primeira metade da década de 1950, quando a indústria manufatureira nacional ingressava na fase de implantação do Departamento de Bens de Capital, Máquinas e Equipamentos, o D1, completando o ciclo da

<sup>1</sup> Original recebido em 25/1/2016 e aprovado em 23/3/2016.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Católica do Salvador e professor titular da Universidade Federal da Bahia. E-mail: amilcarbairdi@uol.com.br

industrialização tardia, houve lugar para que se propusesse como alternativa ao modelo de crescimento baseado na industrialização a qualquer custo – que fascinava amplo espectro do pensamento econômico e político brasileiro – um modelo alternativo de desenvolvimento. Tal modelo induziria relações intersetoriais e funcionalidades urbano-rurais mais óbvias, além de ser mais descentralizado espacialmente.

Contudo, a visão hegemônica do pensamento econômico nacional, localizada no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), defendia que somente a industrialização levaria à independência econômica e à prosperidade do Brasil. Ignácio Rangel era, naquele ambiente, o único pensador a discordar dessa crença, sendo cético em relação aos rumos das políticas de fomento industrial de então. Criticava nelas a falta de planejamento para promover a integração e reduzir a capacidade ociosa da economia nacional, entendida como sendo constituída pelos recursos humanos e naturais colocados à margem da dinâmica expansionista, e recomendava uma política de desenvolvimento fundamentada no uso dos recursos ociosos, a qual suporia, entre outras medidas, a reforma agrária, o povoamento ao longo dos eixos rodoviários e a desconcentração produtiva – setorial e regionalmente. Antecipava também os efeitos perversos da concentração industrial, como a formação de megalópoles e os desequilíbrios regionais, antevendo a possibilidade, não muito distante, de esgotamento do padrão de industrialização baseado na substituição de importações. Sua voz não foi ouvida, e as interpretações parciais das teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), de Raul Prebisch, falaram mais alto, fazendo com que a industrialização, a qualquer custo e acelerada, se tornasse a política de Estado no Brasil, por décadas (TRANSFORMACIÓN..., 1990).

Quanto ao segundo aspecto, a não realização da reforma agrária levou, ao longo dos anos, a uma modernização rural conservadora, denominada prussiana, vinda de cima, que moldou o setor agrícola com dois blocos de

estabelecimentos: um constituído de poucos produtores, mas tendo acesso à informação, à terra, à infraestrutura, ao crédito e à boa gestão, por exemplo; e outro, constituído pelos demais produtores, que se encontra marginalizado do progresso técnico e incapacitado de gerar renda e prosperar. Essa dualidade se torna clara com o Censo Agropecuário de 2006, que mostra que somente 11,4% dos estabelecimentos rurais respondiam por 87% da produção agropecuária. A eficiência do primeiro bloco, que se deve em grande parte à capacidade dos produtores que conduziram uma intensificação tecnológica que proporcionou incrementos de produção e produtividade, fez com que o Brasil se posicionasse como o segundo maior produtor global de alimentos, elevando o volume total de grãos de 50 milhões de toneladas em 1980 para cerca de 200 milhões atualmente.

Esse quadro, de um lado, revela a elevada eficiência dos estabelecimentos agrícolas, empresarial e familiar, modernos, tanto no abastecimento alimentar e de matérias-primas quanto na produção de commodities. De outro, sugere a baixa eficiência dos estabelecimentos que não lograram se modernizar nem se inserir nas cadeias do agronegócio, sejam eles geridos por produtores familiares, por proprietários ausentes ou por assentados da reforma agrária. O descompasso entre as dimensões agrária e agrícola do rural brasileiro que esses dados expõem recomenda ao Estado e à ação governamental duas grandes iniciativas: encontrar mecanismos de compensação e inclusão para o bloco de estabelecimentos marginalizados do progresso técnico; e favorecer com políticas públicas o bloco de estabelecimentos agrícolas eficiente, para que se tenha alternativas de retomada do crescimento econômico amparada em um setor que, apesar da crise, tem demonstrado desempenho apreciável e se tornado os pilares da competitividade e da inserção no mercado internacional. Recentes dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) mostram que o agronegócio é o único setor do País com saldo positivo em geração de empregos formais.

O avanço do agronegócio, contemplando as atividades pré-porteira, dentro da porteira, e pós-porteira agrícola, e a queda da indústria manufatureira na composição do PIB não significam retorno ao modelo de desenvolvimento agrário exportador. Malgrado a balança comercial brasileira revelar perda continuada da importância das exportações industriais diante das exportações agrícolas, esse fenômeno não pode ser visto como “primarização” da economia, a qual não comportaria um expressivo setor agroindustrial nem o papel impulsionador do conhecimento científico. Além disso, ver essa mudança como própria e exclusiva de economias maduras é, de outra parte, um reducionismo. A Austrália e o Chile têm agroindústrias com expressivo peso na formação do PIB, e elas respondem por termos de intercâmbio favoráveis no comércio internacional.

O crescimento do setor não significa exclusivamente expansão da produção de commodities e bens intermediários, pois não há limites para inovar na produção de bens finais, sejam eles alimentos diferenciados, alimentos terapêuticos, biofármacos, fibras naturais, tecidos, sementes modificadas geneticamente e bioenergéticos, por exemplo. Da mesma forma, não há limites para as inovações de processos que reduzam o custo unitário dos bens produzidos. A experiência italiana dos distritos agroalimentares sugere a possibilidade de determinados territórios se especializarem na oferta de bens derivados da produção vegetal e animal, com elevado valor agregado, facilidades de diferenciação e ciclos de vida mais breves. A Argentina começa também a ter sucesso com uma produção láctea modificada geneticamente – incorporando biofármacos –, elevando assim sua capacidade de competição no setor.

A reindustrialização como objetivo nacional só se justificaria e traria resultados se fosse inovadora. As recentes políticas industriais e de ciência e tecnologia não estão reconstruindo

um parque industrial moderno e competitivo no Brasil. Os balanços do Plano Brasil Maior, da Agência Brasileira para o Desenvolvimento Industrial (ABDI), e do Plano Inova Empresa, que envolve o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), evidenciam isso. Tais balanços, a julgar pelos dados da Pintec<sup>3</sup> de 2011, não impactaram a ampliação do investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB nem elevaram a taxa de inovação nas empresas do setor.

Em determinados países, o fomento à indústria manufatureira deixou de ser estratégia de busca de prosperidade e bem-estar. São Estados-Nação cujas economias iniciam a transição para uma sociedade pós-industrial e que por isso já não estimulam a implantação de indústrias convencionais, sobretudo aquelas que apresentam externalidades negativas, como siderurgias e refinarias. A obsessão pela industrialização a qualquer custo no Brasil tem sua gênese no pensamento da Cepal, que a via como o instrumento mais adequado para reverter o comércio desigual, que, aos olhares da época, significava uma pauta de exportação com presença expressiva de produtos primários.

Contemporaneamente, a reversão da assimetria de trocas, um comércio menos desigual, não se conquista tendo como única via a maior exportação de produtos da indústria manufatureira. Mesmo com a recente conjuntura de desvalorização de matérias-primas e commodities, o Brasil continua se beneficiando em termos de troca por prosseguir incorporando inovações de processo na produção vegetal e animal e ampliando a adoção de inovações de produto nos setores que processam a produção primária.

Como se nada houvesse mudado, como se alterações da assimetria dos mercados só fosse possível mediante exportação industrial manufatureira, como se não houvesse possibilidade de agregação de valor ao longo das

<sup>3</sup> A Pesquisa de Inovação (Pintec) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com apoio da Finep e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

cadeias derivadas da produção vegetal-animal, os ministérios do Planejamento e da Ciência e Tecnologia recriam incentivos aos setores produtivos que, em essência, repropõem a industrialização a qualquer custo como agenda da política industrial. Passa-se a ideia da necessidade de intervenções que restaurem a competitividade da indústria convencional, sem avaliar se haverá lugar para ela em uma nova divisão internacional do trabalho, moldada pela presença chinesa na economia mundial. Para tornar o discurso mais atraente, anuncia-se a criação de um órgão que, como quer fazer crer, seria a ponte entre a P&D industrial, realizada em centros de pesquisa, e as empresas do setor secundário. Trata-se de uma “Embrapa para a Indústria”, a Embrapii – Associação (Empresa) Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial –, uma rede com cerca de 16 organizações de pesquisa, e de ensino e pesquisa, com competências e disponibilidade de “massa crítica” muito variável. Esse novo ente dificilmente terá o sucesso da genuína Embrapa, pois o discurso oficial não levou em conta que parte do êxito desta última se deve à atuação no setor agropecuário, menos concentrado, com poucas barreiras à entrada e no qual são comuns inovações induzidas por grupos de pressão de produtores rurais, o que foi estudado por Hayami e Ruttan (1988) na década de 1970. Dizendo de outro modo, o que vale para setor agropecuário – uma empresa estatal que gera e difunde inovações – não se aplica, mecanicamente, ao setor secundário.

De outra parte, convém sempre insistir que os problemas de escassa geração de patentes e de baixa apropriação de inovações pelo setor industrial no Brasil não se devem à falta de legislação e de órgãos. O marco legal regulatório da área inclui a “lei da inovação”, a “lei do bem”, a recente Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016) – que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação –, a ABDI, o Sistema Brasileiro de Tecnologia

(Sibratec) e outras institucionalidades. Não é por falta de marco legal e de instituições que a ineficiência persiste no sistema nacional de inovação.

Em lugar de recriar velhos subsídios com nova roupagem e planos de modernização tecnológica pouco eficientes para a indústria manufatureira, com criação concomitante de novos entes, com as mesmas missões de apoio à transferência de tecnologia para o setor industrial, os ministérios do Planejamento e da Ciência e Tecnologia deveriam se preocupar com a formatação e a governança do Sistema Nacional de Inovações, o SNI. Deveriam tentar inserir e articular no SNI todas as instituições atuantes nos setores secundário, primário e terciário, pois o que conta na busca de competitividade global é a capacidade de produzir mercadorias atraentes e a custos competitivos, provenham elas de quaisquer que sejam os setores. Estar-se-ia nessa linha gerando novas institucionalizações e reproduzindo experiências internacionais bem-sucedidas, que apontam para um sistema nacional de inovação, com governança, legitimado, eficaz e eficiente.

## Referências

- BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 12 jan. 2016.
- HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais**. Brasília, DF: Embrapa, 1988.
- TRANSFORMACIÓN productiva con equidad. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990.