

**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL - IPADES**

**DEFICIÊNCIA E INEFICIÊNCIA EM ESTABELECEM CADEIAS PRODUTIVAS:  
PROBLEMA DAS ECONOMIAS PERIFÉRICAS**

*Francisco Barbosa*

Sócio Presidente - IPADES

O Estado do Pará teve o privilégio de ter na pessoa do engenheiro agrônomo, pesquisador, professor e secretário de agricultura Eurico Pinheiro, uma das maiores autoridades sobre a fitotecnia – cultivo – da seringueira (*Hevea sp.*), no Brasil. Esse paraense que faleceu aos 84 anos de idade, em maio de 2011, produziu 68 trabalhos técnicos nos quais se destacam a obtenção de clones tolerantes ao mal das folhas e o plantio nas “zonas de escape”, ou seja, naquelas em que as condições ambientais sejam insuficientes para permitir a germinação e a penetração dos conídios – a forma mais comum de reprodução assexuada dos fungos – neste caso, do fungo *Microciclus ulei* (P. Henn.) v. Arx, agente causador do mal das folhas, também chamado de queima das folhas. Sob condições de alta umidade causa a queda total das folhas novas provocando o empobrecimento dos ramos de crescimento destes e, posteriormente, a morte das plantas.

Quando da sua gestão como secretário de agricultura, no período 1970-1974, no governo Fernando Guilhon, lançou em 1973, o Projeto Seringueira com o objetivo de fomentar o plantio racional da seringueira, no Estado do Pará, para fazer face, na época, ao déficit que o Brasil já ostentava na produção de borracha natural.

O plantio racional da seringueira é a base para que se instale o seu agronegócio, que compreende uma cadeia produtiva que culmina com as indústrias de borracha e de seus artefatos. O Estado do Pará dispõe das condições agronômicas – ecologia e fitotecnia – para que esse agronegócio se instale em solo paraense e por extensão na Amazônia de modo que o Brasil se torne auto-suficiente e até exportador de borracha natural, deixando a incômoda posição de importador.

Mas não foi o que aconteceu. O Brasil bateu novo recorde de importação de borracha natural em 2010, atingindo a marca de US\$ 790,4 milhões (260,8 mil toneladas) – um recorde pelo qual não devemos nos orgulhar - contra US\$ 283

milhões (161,3 mil toneladas) no ano anterior; aumento de 179,3%. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

No contexto brasileiro de déficit na produção de borracha natural, o Estado de São Paulo, com ecologia restrita para o cultivo da seringueira, é o maior produtor nacional com 77.340,4 hectares e 36 milhões de pés plantados em 2008, segundo dados do Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo.

Observa-se que a preocupação e o empenho do pesquisador Eurico Pinheiro, na ocasião, secretário de agricultura, não atingiu o objetivo almejado. Percebe-se a deficiência e a ineficiência das economias periféricas em estabelecer cadeias produtivas. Não basta que os fatores de produção e o mercado favorável se façam presente para que o agronegócio se estabeleça. Sua viabilização depende de outros segmentos interessados nessa economia de escala de modo a se integrarem e fortalecerem as vantagens comparativas, transformando-as em vantagens competitivas para o agronegócio.

Na época em que o secretário de agricultura Eurico Pinheiro lançou o Projeto Seringueira o conceito e o entendimento das cadeias produtivas era praticamente desconhecido no Brasil. No entanto, 38 anos após o lançamento desse projeto, o Brasil aumenta sua dependência da borracha natural importada e o Pará e a Amazônia não estabeleceu a cadeia produtiva da seringueira. Por quê? Porque continua faltando o entendimento desse processo o que leva a deficiência e a ineficiência em estabelecê-lo.

A cadeia produtiva resulta da crescente divisão do trabalho e maior interdependência entre os agentes econômicos. Trata-se de um conjunto de etapas consecutivas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos e a própria produção.

Esse conceito começou a tomar corpo, nos EUA pelo trabalho dos professores John Davis e Ray Goldberg, da Universidade de Harvard, na segunda metade da década de 1950, ocasião em que analisaram o desempenho da economia agrícola americana e estabeleceram o *Commodity System Approach* (Enfoque do Sistema de *Commodities*), definindo-o como sendo:

*“Um sistema que engloba todos os atores envolvidos com a produção, processamento e distribuição de um produto. Tal sistema inclui o mercado de insumos agrícolas, a produção agrícola, operações de estocagem, processamento, atacado e varejo, demarcando um fluxo que vai dos insumos até o consumidor final. Engloba todas as instituições que afetam a coordenação dos estágios sucessivos do fluxo de produtos, tais como as instituições governamentais, mercados futuros e associações de comércio”.*

As principais características desse sistema podem ser agrupadas em sete pontos: 1) surgimento do termo *agribusiness* (agronegócio); 2) discussão da especialização da produção rural e sua profissionalização; 3) introdução da questão de dependência intersetorial; 4) o agronegócio como um sistema integrado, seja econômica ou socialmente; 5) preocupação com a capacidade de coordenação do sistema, que é afetada pelos ambientes econômicos e institucionais; 6) focar no sistema de cada produto e definindo um *locus* geográfico; 7) reforçar as diferenças entre os sistemas do agronegócio e os demais sistemas industriais.

As bases teóricas para o Enfoque do Sistema de Commodities derivam da teoria neoclássica da produção e da matriz insumo-produto de Leontief. Foi a base para a introdução das análises de dependência intersetores a também expressa preocupação na mensuração da intensidade de ligação entre os elos da cadeia, enfatizando a seqüência de transformação dos produtos no sistema.

Embora o enfoque sistêmico esteja cada vez mais direcionando aos estudos relacionados aos problemas afetos aos agronegócios, é sabido que a cadeia produtiva, expressão maior do agronegócio, peca por apresentar deficiências e ineficiências em seu encadeamento. E este é um sério problema na implantação desse sistema em economias periféricas.

No Brasil, o conceito surgiu nos anos 80s, com a expressão Complexo Agroindustrial Houve grupos pioneiros no estudo das cadeias agroindustriais, com destaque para o trabalho de Ângela Kageyama da Universidade de Campinas e de Geraldo Muller, então no CEBRAP. Entretanto, o enfoque era o debate das políticas públicas e do tema distributivo, ficando a estratégia privada em segundo plano. Nos anos 90s, o livro *O Agribusiness Brasileiro*, de Ney Bittencout Araújo, Ivan Vedekin e Luis Antonio Pinazza, difundiu o conceito de negócio agrícola com maior amplitude do que aquele tratado pela economia agrícola tradicional.

Ainda na década de 1990, o Programa de Estudo dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA), vinculado à Universidade de São Paulo, hoje denominado Centro de Conhecimento em Agronegócio, introduziu duas novas vertentes ao estudo. Sob a influência do professor Ray Goldberg, da Universidade de Harvard, focalizou a análise das cadeias produtivas pela organização dos mercados interligados, permitindo o estudo da competitividade. Sob a influência dos professores Douglas North, da Universidade de Washington, e Oliver Williamson, da Universidade de Berkeley, foi inserido o papel das instituições e dos custos de transação nas cadeias produtivas. A soma das duas vertentes permitiu o avanço dos estudos e da atuação prática sobre as cadeias agroindustriais, não apenas das políticas públicas, mas principalmente das estratégias privadas.

O papel das instituições na composição das cadeias produtivas é muito importante. Sejam mercados ou contratos, os agronegócios dependem da construção de um ambiente institucional estável no qual disputas encontrem mecanismos para sua solução, no qual o sistema legal funcione a custos mínimos, no qual os agentes tenham direitos de propriedade definidos e se sintam seguros para negociar e engajar-se em relações de longo prazo. Os mercados não funcionam no vácuo institucional, tampouco os contratos.

Não basta que existam elos de uma cadeia produtiva em funcionamento é necessário pensá-la e fazê-la funcionar integralmente, caso contrário, deficiência e ineficiência a impedem de se constituir num importante segmento a promover o desenvolvimento econômico, a exemplo do que até o presente momento acontece com o agronegócio da seringueira na Amazônia.

Portanto, fazem-se necessário a formulação e análise de políticas públicas e privadas que envolvam cadeias produtivas objetivando a identificação dos elos fracos e o incentivo destes através de política adequada. Este instrumento permite estimular o desenvolvimento do agronegócio com mecanismos governamentais pertinentes.