

# CRISE AGRÍCOLA E POLÍTICAS PÚBLICAS: novos elementos para discussão

---

Luiz Fernando Paulillo<sup>1</sup>  
Francisco Alves<sup>2</sup>

## AGRICULTURAL CRISIS AND PUBLIC POLICY: new elements for discussion

### RESUMO

*O presente trabalho apresenta novos elementos à discussão de políticas públicas para a agricultura e para a agroindústria no Brasil. Junto a isso apresenta a proposta de implementação de políticas setoriais, de caráter vertical. Porque, com a crise agrícola atual, não bastam as resoluções de ordem conjuntural, mas também as de ordem estrutural. Assim, o principal objetivo do trabalho é mostrar os problemas que a política agrícola implementada no Brasil até hoje provocou. Os problemas elencados subsidiam a proposta de políticas verticais, por complexos agroindustriais.*

**Palavras-chave:** *agricultura, agroindústria, políticas públicas.*

### SUMMARY

*This work presents new elements for the agricultural and agroindustrial public policy discussion. Also, it puts forward the proposal to implement vertical sectorial policies. Due to current agricultural crisis, both structural and joint resolutions become necessary. Thus the main objective of this work is to show the problems caused by the agricultural policy so far implemented in Brazil. The problems detected, in turn, give support to the proposal of vertical policies, by agro-industrial complexes.*

**Key-words:** *agriculture, agroindustry, public policies.*

---

<sup>1</sup>Professor Assistente do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

<sup>2</sup>Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

## 1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar novos elementos para a discussão de políticas públicas para a agricultura brasileira. Com a crise agrícola atual, esses elementos tornam-se imprescindíveis. A questão fundamental não são os instrumentos e/ou medidas, mas sim o caráter da política, que deve contemplar o corte vertical, o longo prazo e a complementaridade.

Com a modernização da agricultura brasileira e a constituição dos complexos agroindustriais desde o final dos anos 60, a política agrícola no Brasil teve um caráter horizontal e abrangente. Não obstante, houve, ao longo das últimas décadas, alguns instrumentos específicos para algumas culturas que não alteraram seu caráter horizontal. Com a consolidação de vários complexos agroindustriais brasileiros, principalmente nas culturas de maior vantagem comparativa no mercado mundial, algumas características de políticas públicas são inexoráveis, como o caráter vertical, o intrincamento da política agrícola com a política agroindustrial de cada complexo e as respectivas especificidades.

O trabalho discute inicialmente a crise da agricultura brasileira no período pós-real. No terceiro item, as principais ações de política agrícola dos Governos Federais da década de 90 são atreladas à discussão. Posteriormente, o trabalho justifica a existência de uma política agroindustrial no Brasil desde o processo de constituição dos complexos agroindustriais. A partir daí, avança na discussão de uma política agroindustrial articulada à política agrícola no Brasil. Assim, o trabalho apresenta novos elementos de políticas públicas para a agricultura e para a agroindústria brasileira.

## 2 - A CRISE DA AGRICULTURA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-REAL

A agricultura do Brasil atravessa uma crise significativa após o estabelecimento do Plano Real. Crise esta sem precedentes na história econômica brasileira recente, porque mesmo em alguns períodos de depressão da atividade econômica, a agricultura conseguia manter-se segura devido à

existência de uma política agrícola, que permitia a remuneração dos produtores capitalizados a níveis aceitáveis para a sua reprodução e investimentos. Mesmo na década de 80, quando toda a economia mergulhou em profunda crise, a agricultura conseguiu altas taxas de crescimento através de mecanismos específicos de exportação de produtos agrícolas e políticas de crédito e preços mínimos. Apesar de se reivindicar para a década de 80 a alcunha de década perdida, alguns setores da agricultura conseguiram elevadas taxas de crescimento, dentre eles o citrícola, o sucro-alcooleiro, o setor produtor de grãos, com suas supersafras, etc.

O Plano Real baseia-se em três grandes pilares ou âncoras de sustentação, que permitiram a estabilização monetária e de preços. São elas: a âncora verde, a âncora cambial e as taxas de juros elevadas.

A âncora verde foi vital para a estabilização, porque inclui dois aspectos importantes. O primeiro é evitar a elevação dos preços dos produtos que entram na cesta básica, é um elemento fundamental no plano de estabilização porque dá respaldo social à ação governamental, na medida em que a opinião pública e os assalariados, principalmente os que conseguiram manter seus empregos, apesar do crescimento das demissões na economia em geral, sentem-se mais seguros pela não variação de os preços dos produtos alimentares. O segundo aspecto de relevância da âncora verde está no fato de os produtos agrícolas, por serem matérias-primas para inúmeros setores industriais situados a jusante dos complexos agroindustriais, ao terem seus preços estabilizados, não transmitem inflação para o interior da cadeia.

No balanço de 1995, o Índice da Associação Brasileira de Agribusiness (IABAG) registrou um valor próximo a zero (0,56%), enquanto o Índice Geral de Preços (IGP-DI) acumulou variação de 14,79% no ano (AGROANALYSIS, 1996). Como o IABAG acompanha todos os produtos presentes na cadeia do *agribusiness*, ele reflete a contribuição da cadeia para a inflação brasileira, mostrando, desta forma, a importância da âncora verde. Ao longo do ano de 1995, além do IABAG ter sido bastante inferior ao da inflação, aquele apurou quatro deflações, isto é, períodos em que os pre-

ços dos produtos componentes do índice decresceram. As deflações acumuladas durante o ano de 1995 somaram 12,35%<sup>3</sup>.

A âncora verde só é possível graças a dois fatores: a âncora cambial e a possibilidade de captação de recursos financeiros no mercado externo. Ou seja, para impedir a subida de preços dos produtos agrícolas internamente, o governo vem operando com habilidade os mecanismos de estoques reguladores, a partir do recurso à importação de matérias-primas básicas, tais como: milho, trigo e algodão.

A política cambial, que mantém o real sobrevalorizado em relação ao dólar, é um mecanismo fantástico de ampliação das importações, pois mantém elevado o poder de compra do real em relação aos produtos importados, cotados em dólar (preços externos). Esse mecanismo tem como corolário a total desestruturação da produção agrícola interna e sérias dificuldades aos exportadores.

A âncora dos juros elevados tem um papel danoso para a economia como um todo, mas particularmente perverso para agricultura, pois elimina a possibilidade de inversão em produção e produtividade para um setor que mundialmente é subsidiado. Até hoje os países desenvolvidos adotam formas de proteção à agricultura. Na maior parte das vezes, essa proteção é feita sob a forma de mecanismos de crédito agrícola com juros baixos; existem ainda casos de subsídio maiores, como os de não produção, praticados em vários países da comunidade européia.

No Brasil, além do crédito rural ter sido recolhido drasticamente após o real, os juros cobrados são positivos e elevados, levando à inadimplência dos produtores ou à redução da produção ou dos tratos culturais, que reduzem a produtividade setorial. O governo, para manter sua política monetária, tem recorrido tanto ao mercado financeiro externo de curto prazo, quanto ao mercado financeiro interno, o que requer a elevação das taxas de juros.

O resultado destas três âncoras para a economia brasileira em geral e, com maior evidência,

para o setor agrícola, foram a redução da produção, dos investimentos e do emprego. Muitos setores da economia nacional estão em acelerada crise, derivada da queda dos investimentos produtivos e pela concorrência desleal com produtos importados, efetivados pelos movimentos crescentes de internacionalização dos capitais e dos mercados. Ou seja, para a indústria e a agricultura brasileira tornou-se extremamente complicado manter níveis de competitividade com vantagens comparativas no mercado internacional em que atuam, pela incapacidade de efetuarem investimentos devido à política de juros elevados e ao barateamento dos similares importados, provocado pela artificialidade cambial.

No atual momento, alguns complexos agroindustriais do país, mesmo que potencialmente competitivos, não têm encontrado vantagens ou atalhos no processo concorrencial do mercado internacional, ainda que pese o apelo governamental. Estes complexos agroindustriais têm encontrado fortes dificuldades em operar no mercado internacional porque os países importadores adotam políticas de preços e tarifas e formas de retaliação comercial em desacordo com as regulamentações da Organização Mundial do Comércio (OMC), que dificultam a comercialização de *commodities*. Dessa forma, o setor sofre duplamente, de um lado, com as conseqüências da política econômica interna, dadas as âncoras mencionadas acima, e, de outro, com as práticas de comercialização adotadas pelos países importadores.

Até o momento, a nova etapa do processo histórico de internacionalização do capital (caracterizado por policentrismo econômico, desigual difusão de mudanças tecnológicas, *global sourcing*, *networks*, etc.) proporcionou maiores vantagens competitivas para as grandes empresas transnacionais produtoras de bens de maior valor agregado do que para a agricultura e a grande parcela das empresas agroindustriais exportadoras nacionais. A liberalização do mercado interno, com a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, gera maiores vantagens de atuação no mercado interno do que para a atuação no mercado externo, dado que os importadores não retrocedem suas barreiras, principalmente para produtos agrícolas e agroindustriais.

<sup>3</sup>Durante o ano de 1995, a mídia deu eloqüentes destaques às quedas de preço verificadas principalmente na chamada cesta básica, promovendo o êxito do plano em conter a inflação.

Com as dificuldades encontradas pelos complexos agroindustriais exportadores na obtenção de vantagens no comércio externo produz-se uma espécie de "efeito cascata", no qual os exportadores voltam-se para seus fornecedores e buscam vantagens perdidas externamente. A solução dos problemas agroindustriais recentes é, em alguns casos, atenuado pelo processo de racionalização empresarial direcionado aos respectivos fluxos tecnoprodutivos desses complexos brasileiros. Esse movimento conjuntural promove reflexos na agricultura, que como elo fraco sofre o maior ônus para o ajuste externo.

A permanência dos produtores rurais nos respectivos mercados, dificultado pela crise tratada acima, requer alternativas tópicas e de curto prazo, que são perigosas. Por exemplo, com a impossibilidade de os produtores rurais contarem com uma política agrícola eficiente e com mecanismos de política econômica abrangente, que os protejam do "efeito cascata", que se inicia com as estratégias racionalizantes de curto prazo das agroindústrias, a solução tem sido apelar vigorosamente para alternativas tópicas de redução dos custos de produção. Neste caso, a solução é a do repasse para os trabalhadores do esforço redutor de custos.

Esse é um dos resultados mais negativos da conjuntura econômica adversa pela qual a agricultura brasileira atravessa. Provoca uma crise agrícola que é acentuada por uma política agrícola com três características problemáticas: a) o caráter horizontal; b) a limitação frente ao alvo; e c) a desarticulação da política agrícola com a agroindustrial.

O caráter horizontal da política agrícola brasileira está posto desde o início do processo de modernização conservadora da agricultura do país, ocorrido após 1964. A partir daí, os governos federais que se seguiram optaram por mantê-lo. O caráter horizontal representa o estabelecimento de mecanismos de política agrícola abrangentes e centralizados. Abrangentes, porque foram estabelecidos de forma generalizada e indiscriminada para todos os setores da agricultura, com raras ações discriminatórias e específicas ao longo dos últimos 30 anos. Centralizados, porque sempre estiveram sob os auspícios dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura do Governo Federal.

Distantes, portanto, dos problemas específicos de cada cultura agrícola e das diferenças regionais sob três ângulos: econômico, tecnológico e logístico.

A segunda característica problemática da política agrícola brasileira atual é a limitação frente ao alvo. E o fator principal é a falta das especificidades setoriais para a elaboração da política, como: verificar a composição da cadeia agroindustrial em que cada cultura agrícola está inserida, a representatividade de cada *commodity* no mercado internacional, a existência de especificidades infra-estruturais e regionais para os diversos cultivos, como a proximidade de rodovias ou hidrovias para o escoamento da produção, a proximidade das terras cultivadas com núcleos de pesquisa ou organismos de assistência técnica (como a EMBRAPA, escolas técnicas, etc.), o grau de articulação das prefeituras municipais com as casas da agricultura (tradicional no interior do Estado de São Paulo) ou outros organismos estatais. Ou seja, a falta de um elenco significativo de especificidades de cada cultura revela a falta de direção setorial das medidas de política agrícola, que sufoca o avanço rural e a tomada de decisão do agricultor.

A terceira característica problemática é a completa falta de articulação das políticas agrícola e agroindustrial. No final do século XX está cada vez mais distante da realidade abordar a agricultura em separado da agroindústria e dos complexos constituídos. No caso do Brasil, os setores da agricultura que apresentaram ganhos de competitividade foram aqueles integrados ou quase integrados a algum complexo agroindustrial. A atividade agrícola - de grande, médio ou pequeno porte - necessita ser planejada do ponto de vista da agregação do valor, algo que desde a formação dos primeiros complexos brasileiros já estava posto pelas estratégias das firmas agroindustriais, nos quais boa parcela das grandes propriedades rurais se adaptaram rapidamente, porque a agregação de valor ao produto agrícola é estrategicamente condicionada ao fluxo tecnoprodutivo de cada complexo agroindustrial.

Assim, a elaboração de uma política de modernização para a agricultura deve estar condicionada ao fluxo tecnoprodutivo de cada cadeia. Isto é, deve estar condicionada à ação da indústria

de processamento. Logo, a articulação da política agrícola com a política agroindustrial é fundamental para o estabelecimento de ganhos de competitividade.

Deve-se notar que as três características problemáticas colocadas acima se articulam totalmente, e a resolução de uma exclui automaticamente as demais. Assim, a solução possível encontra-se na busca de um novo caráter para a política agrícola no Brasil. Para tal, o presente trabalho necessita resgatar os principais aspectos da política agrícola do atual Governo Federal e analisar as suas implicações sob o ponto de vista exposto acima.

### 3 - AS PRINCIPAIS AÇÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA DO GOVERNO FEDERAL NOS ANOS 90

No início da década de 90, os problemas conjunturais da agricultura brasileira foram resultado das medidas de política econômica adotadas nos anos 80, marcados principalmente pelas políticas heterodoxas antiinflacionárias que atingiram a agricultura com as medidas de: congelamento e tabelamento dos preços; o contingenciamento das exportações e as liberações das importações com o propósito de forçar a queda dos preços internos.

Para a agricultura brasileira, esses movimentos representaram o esgotamento da política de crédito subsidiado. No entanto, o crédito subsidiado para a agricultura não desapareceu totalmente da agenda de política agrícola, mas assumiu a forma de "equivalência em produto" para as correções da dívida do tomador de crédito rural. Isso ocorreu no início dos anos 90 com os problemas criados com o Plano Collor I, que podiam levar a correção monetária da dívida a superar a correção monetária dos preços dos produtos agrícolas no momento do pagamento<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>Segundo LAMOUNIER (1994) "a proposta originou-se dos problemas criados pela defasagem entre a correção dos débitos e a correção dos preços mínimos, resultante das medidas de congelamento que acompanharam os planos de estabilização no governo Sarney. (...) Nos anos 80 tal idéia foi experimentada por pequenos produtores por meio de cooperativas, mas a equivalência em produto ganhou novo vigor com os problemas criados pelo Plano Collor I, o qual determi-

Durante o governo Collor a "equivalência em produto" foi um mecanismo fundamental, pois desde 1989 constava nos diversos anteprojetos da Lei Agrícola do Ministério da Agricultura e, apesar dos abalos de ordem política, ela se manteve. Para LAMOUNIER (1994, p.16), a equivalência, em todos os casos, "era concebida como um mecanismo geral de indexação dos empréstimos de custeio e comercialização. (...) a falta de equacionamento dos problemas de financiamento ao setor rural manteve na agenda política uma idéia mais abrangente de equivalência em produto. Na medida em que o esgotamento do papel do setor público no provimento de recursos não deu lugar a um novo modelo de crédito rural, a equivalência em produto continuou a encontrar enorme receptividade entre a massa de produtores e todos os atores que tratam de representá-los ou cortejar-lhes o apoio. (...) O fórum de Secretários da Agricultura fez dela a pedra de toque de sua proposta para o crédito rural".

A crise e o esgotamento da política agrícola de crédito subsidiado durante a década de 80 transformaram a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no principal viés de atuação governamental na agricultura brasileira, tanto no que se refere à determinação dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e das Aquisições do Governo Federal (AGF), quanto no tocante às regras de liberação de estoques em poder do governo. No governo Collor, dois aspectos foram reforçando a representatividade da política de preços mínimos: a sua regionalização e o seu reajuste junto com a liberação dos EGF, devido à escassez dos recursos voltados para a agricultura nacional<sup>5</sup>.

nou a correção da dívida dos tomadores de crédito rural pelo IPC de março, fixado em 84,32%, e estipulou correção dos preços mínimos em 41,28%. Essa discrepância gerou protestos e mobilização das associações dos produtores - SRB, CNA e OCB - e dos parlamentares ligados aos interesses rurais." (p.15) No caso, resolvia-se o problema através de recorrentes anistias.

<sup>5</sup>O "Pacote Agrícola" do governo Collor foi determinado pela Portaria Interministerial nº 477, de 15/08/90, do Ministério da Economia, Finanças e Planejamento e do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (LAMOUNIER, 1994, p.17). Inicialmente procurou introduzir a regionalização dos preços mínimos, de modo a descontar o valor do frete entre os locais de produção e de consumo, mas tinha metas bem ambiciosas, procurando modificar o processo produtivo e distributivo da renda no setor e retirar o Estado do mercado agrícola.

A regionalização dos preços mínimos buscava incentivar a interiorização da agroindústria e desestimular atividades agropecuárias distantes dos seus respectivos mercados. Esta medida foi determinante na política agrícola do Governo Federal até outubro de 1991, quando a mudança no Ministério da Economia - com a saída de Zélia Cardoso de Mello - fortaleceu o Ministério da Agricultura que, pressionado pelas diversas manifestações políticas dos produtores da Região Centro-Oeste, sugeriu a revogação da regionalização e foi atendido, já que esta atingia os produtores mais próximos dos grandes mercados consumidores.

Apesar da representatividade da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no governo Collor, as ações de sua implementação não foram voltadas para a fixação de grandes linhas, muito pelo contrário, estiveram focalizadas no reajuste dos preços de produtos específicos ou na liberação de recursos para o pagamento dos EGF e de produtos determinados, principalmente para milho, mandioca, feijão, arroz e leite.

Na verdade, a política de preços mínimos nunca foi uma política em si, mas um apêndice da política de crédito rural, o que existiu ao longo da evolução da agricultura brasileira foi a sua adaptação à conjuntura econômica e política do país. Essa postura da política de preços mínimos e a continuidade das intervenções de cunho imediatista ao longo dos anos - desde a sua criação em 1943 - introduzem distorções no sistema<sup>6</sup>.

Para REZENDE (1992), o resultado paradoxal da intervenção pública desordenada é que tornou a política de preços mínimos responsável pelo aumento da instabilidade ou do risco, pois as decisões de estocagem dos agentes privados se baseiam em expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados. Se forem de safra abundante, provocando queda da demanda, preços mínimos elevados e grande disponibilidade de recursos

para os EGF, os agentes devem optar por se retirar do mercado, já que seus ganhos serão reduzidos. Com isso, segundo Rezende, a demanda por produtos agrícolas no período da safra cai e o preço pelo produtor se aproxima do preço mínimo, forçando o governo a comprar grande parte da safra. Como problema decorrente dessa grande participação do governo na estocagem de produtos agrícolas é que acaba ocorrendo uma política de vendas conflitantes com o objetivo de estabilização da política de preços mínimos<sup>7</sup>. Por causa dos diversos problemas verificados ao longo dos anos na implementação e nas consequências da PGPM na agricultura brasileira, ela sempre possuiu um caráter instável e inconsistente, já que sempre foi conduzida ao sabor da conjuntura econômica e política<sup>8</sup>.

Outros instrumentos de política agrícola tornaram-se relevantes no processo de evolução da agricultura nacional. Nos anos 90, a abertura comercial e a busca pela manutenção da estabilização de curto prazo do governo Collor posicionaram os direitos compensatórios no cerne da decisão econômica. Com o objetivo de segurar os preços internos e garantir o suprimento do mercado interno, a idéia de alíquotas compensatórias de impostos de importação surgiu visando limitar a entrada livre de produtos que contavam com subsídios em seus países de origem. As importações de alimentos - principalmente a carne bovina e o feijão - como um recurso auxiliar da política econômica antiinflacionária e a redução ou eliminação de taxas de importação de muitos produtos agrícolas para conter os preços internos prejudicaram em demasia o setor. A crescente reação e pressão das associações representativas de interesses dos

<sup>6</sup>Por exemplo, em 1981, a indexação dos preços mínimos até o início da colheita representou uma proteção mais efetiva e capaz de influenciar nas decisões dos agricultores. Porém, segundo CARVALHO e SILVA (1993), com os preços mínimos mais próximos dos de mercado e mantido o padrão intervencionista do governo, procurando controlar a inflação sem estabelecer as regras para as importações e para a liberação de estoques, o risco de manter estoques privados aumentou.

<sup>7</sup>Há um extenso debate sobre a necessidade de existência dos preços mínimos na agricultura e as suas consequências para os atores envolvidos e o próprio setor em geral. A discussão gira em torno do chamado "preço normal" e de um "preço de intervenção", bem como as suas consequências e a formação de preços de especulação. O presente trabalho não tem a pretensão de explicar ou explorar o mecanismo de formação de preços na agricultura, embora deva-se considerá-lo fundamental, porque por trás das concepções de política agrícola há uma proposta de política de preços. O presente trabalho orienta-se pelas concepções de formação de preços de GRAZIANO DA SILVA (1994) e de FILGUEIRAS (1994).

<sup>8</sup>Dentre eles, os desperdícios e os desvios de alimentos no Brasil tornaram-se crônicos e potencializam a instabilidade da política dos preços mínimos.

produtores rurais e de parlamentares sobre o Governo Federal promoveu o estabelecimento da tributação compensatória.

No final de 1990, um artigo do Projeto de Lei Agrícola - cap. XVII, art.68, estabelecia que “os produtos agrícolas importados que receberem no país de origem quaisquer vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos e indiretos, terão tributação compensatória se os preços de internação no mercado nacional caracterizarem concorrência ao produto brasileiro similar, a critério do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)” (DIÁRIO, 1990). Mesmo transformados em Lei, os direitos compensatórios não se efetivaram e a política de importações continuou a operar sem regras estáveis, já que a representatividade do Ministério da Economia na condução da política econômica superava a do Ministério da Agricultura, bem como o poder de representação das indústrias e dos distribuidores superava a dos agricultores.

Na esteira da abertura da economia brasileira, iniciada no governo Collor, outras medidas começaram a ganhar representatividade. O uso da tributação - via redução/isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – como instrumento de política agrícola tornou-se evidente por visar a promoção das exportações de produtos agrícolas e o barateamento dos produtos da cesta básica. Apesar de inserida num projeto de Lei Agrícola de 1990 - com isenção de ICMS para insumos em geral para a agricultura - o capítulo específico foi vetado por pressões do Ministério da Economia. Somente após a iniciativa do governo de São Paulo em reduzir o ICMS para produtos da cesta básica de 12% para 7%, a idéia passou a ser examinada por outros estados e posteriormente adotada, já que a Constituição impede a União de conceder isenções de tributos de competência dos estados. Ao longo dos anos 90 cresceu o discurso sobre a necessidade de redução da carga tributária incidente sobre os produtos agrícolas e agroindustriais em geral, tanto de associações representantes da agricultura e da agroindústria como de parlamentares. Entre os produtos mais citados estão: laranja, soja, carne bovina, carne suína, trigo e alho.

Atualmente, por ser um tema polêmico - pois envolve a viabilidade ou não, a depender do perfil do estado, se essencialmente agrícola ou não, o que prejudicaria em demasia a arrecadação do tributo do respectivo governo - a extensão de tal medida depende de revisão constitucional e a necessidade de articulá-la no âmbito da inter-relação entre agricultura e agroindústria<sup>9</sup>.

Apesar das iniciativas de criação de mecanismos de política agrícola significativos para o desenvolvimento do setor, a confrontação de interesses entre os Ministérios da Fazenda (e/ou Economia) e da Agricultura prejudicou a consolidação de medidas até mesmo legalmente constituídas, devido ao enfrentamento de objetivos específicos da agricultura e objetivos mais gerais de funcionamento da economia nacional. Em alguns casos, a mudança na estrutura e nas atribuições de agências relevantes para a política agrícola e a criação de novos centros de decisão não foram efetivamente significativos pela pressão e interferência das equipes de política econômica, que objetivaram estabilizar os preços, suprir o mercado interno e aliviar os impactos de uma moeda nacional instável. Como alguns casos anteriores - a tributação compensatória e a redução ou isenção de tributos - a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), concebido pelo projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados no final de 1990, e que teria grande representatividade na definição de política agrícola, acabou restringindo-se a modestas inferências e atribuições nestes anos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>A isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para exportações teve impulso efetivo a partir de 1996, sob a coordenação da Secretaria da Política Econômica do governo federal, frente à pressão dos organismos representativos de interesses agroindustriais e agrícolas. A partir de 1997, ele tem um impacto muito maior para os produtos agroindustriais de exportação.

<sup>10</sup>Este perfil está acentuado na estrutura de gastos da função agricultura, no qual, ao contrário do que se poderia pensar, predomina o Ministério da Fazenda e não o da Agricultura. Este, na maioria dos anos da década de 80, teve pequena participação na aplicação de recursos. Por exemplo, em 1987, a sua aplicação foi de 12,6%, menor até mesmo que a do Ministério da Indústria e do Comércio, que foi da ordem

de 14%. A função agricultura - que durante os anos 80 chegou a ser gestada por 9 ministérios - é composta por 15

Este aspecto nunca se modificou, pelo contrário, acabou se acentuando nos anos 90 após a saída de Collor de Mello, já que a transitoriedade marcante do governo Itamar Franco permitiu choques constantes entre os ministérios, mesmo porque o estabelecimento do Plano Real exigiu um grande esforço da agricultura, num momento em que a ancoragem cambial e a luta antiinflacionária necessitavam estabilizar os preços internos, principalmente os de alimentos básicos. A âncora verde do plano real manteve os preços da agricultura estáveis e os instrumentos básicos de política agrícola não foram efetivados, concretizando o caráter transitório daquele plano.

O governo Fernando Henrique procurou orientar a modernização agrícola para a consolidação de suas inter-relações com a agroindústria, incentivando os setores da agricultura inseridos nos complexos agroindustriais. Dessa forma, aproxima a implementação e os resultados da política agrícola da implementação e dos resultados da política agroindustrial. Mas a estratégia governista, empenhada em três áreas de decisão - o Ministério da Fazenda, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - não se aproxima do caráter específico e/ou setorial de política agrícola e agroindustrial, mas sim de uma política de investimentos, que tem como vertentes a redução do *custo Brasil* e a reestruturação produtiva - industrial e agroindustrial.

Na estratégia atual do governo, a modernização está aplicada à idéia de reconversão, e isto se faz com setores sujeitos à competitividade. Tal postura alinha-se com a nova posição do BNDES, com linhas de crédito para capital de giro, que é uma inovação, visto ser tradição do BNDES o financiamento de equipamentos e máquinas. Então, a política de investimentos do governo atual - e não política industrial e agroindustrial - distancia-se dos empréstimos subsidiados e da concessão de facilidades fiscais para se aproximar da busca de

---

programas que abrangem uma diversidade enorme de áreas de atuação, desde as áreas de administração, planejamento governamental, ciência e tecnologia, até abastecimento, produção animal, produção vegetal, etc. No governo Fernando Henrique Cardoso, o CNPA foi extinto e estas atribuições passaram para o então criado Conselho de Política Agrícola (CPA).

novos instrumentos de financiamento no mercado de capitais. Cresce a representatividade de inovações financeiras, como o mercado de recebíveis - onde será possível fazer a troca de créditos a receber de longo prazo - e o Fundo de Empresas Emergentes<sup>11</sup>.

O desenvolvimento do setor produtivo alinha-se então ao modelo de reestruturação de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), no qual a sua reestruturação - no sentido de beneficiar aqueles com vantagens competitivas, seguindo a orientação do estudo e do benefício caso-a-caso - e a ação fiscal - no sentido de alcançar maior equilíbrio nas contas públicas para dar maior folga à política monetária, permitindo a queda das taxas de juros - são os pilares do programa, articulados com a política macroeconômica. E isso reforça o ingresso de capital externo para investimento direto e o aumento das exportações a longo prazo.

Mas o que teriam a agricultura e a política agrícola com isso? Na medida em que as inter-relações nos complexos agroindustriais tornam-se cada vez mais freqüentes, cresce o condicionamento do desenvolvimento da agricultura com o setor produtivo agroindustrial. Logo, a idéia governista do caso-a-caso e do distanciamento dos subsídios já está posta para esses setores. Os princípios básicos do exposto acima já recondicionam os mecanismos de financiamento do setor agrícola. Segundo o BNDES, o Banco do Brasil, tradicional agente de crédito agrícola no País, não responde atualmente por mais de 25% dos financiamentos da agricultura. E mesmo com a utilização dos recursos externos não se pode indicar que o campo está mais capitalizado; as mudanças expressivas no aumento das captações no exterior para o setor

---

<sup>11</sup>A proposta do BNDES é o da mudança do mercado de capitais, no qual o investimento de risco no sistema é relevante, e não tanto o empréstimo. Trabalha-se, portanto, com o conceito de *policy finance*, cujo propósito é o de montar um pacote de diversas fontes para financiar um empreendimento, com a garantia de participação nas vendas. Em entrevista ao Jornal O Estado de S. Paulo, em 02/02/1997, Mendonça de Barros é claro: "*Dependemos de uma mudança estrutural no mercado de capitais. É preciso ter formas de garantir e proteger o investimento de longo prazo. Quem oferece uma debênture conversível em ação garante o pagamento dos juros, que é mais baixo que o do mercado, mas oferece como prêmio a possibilidade de participação acionária. O policy finance é um instrumento deste tipo*" (ABREU e FIGUEIREDO, 1997).

estão vinculadas ao segmento rural dos complexos agroindustriais com maior desempenho exportador, como soja, fumo, suco de laranja, café e carnes. Estes responderam pelo crescimento de cerca de 10,9% do valor (em US\$ milhões) das exportações dos produtos agrícolas de 1996 em relação ao ano anterior<sup>12</sup>.

As captações no exterior para o setor foram viabilizadas por meio da Resolução 63 do Banco Central - a 63 "caipira" - instrumento do qual produtores e agroindústrias têm acesso a linhas de crédito com juros menores do que os praticados no mercado interno, pois os recursos são captados diretamente no mercado internacional (OLIVEIRA, 1996). Em 1996, as operações de captação por meio de tal resolução promoveram o ingresso de cerca de US\$5,2 bilhões no País. O saldo líquido registrado foi de US\$2,66 bilhões no movimento do câmbio contratado. As remessas, por conta dessas operações, ficaram em US\$2,58 bilhões (MESQUITA, 1997).

Outras mudanças significativas estão sendo conduzidas pelo próprio setor, que, além da 63 "caipira", está criando novos sistemas de financiamento e comercialização, na busca da capitalização. Com relação aos instrumentos independentes de comercialização, as Cédulas de Produto Rural (CPR) - um título emitido pelo próprio agricultor, avalizado pelo Banco do Brasil, que permite a venda antecipada da safra - já movimentam cerca de 80 milhões de dólares, o que indica um crescimento de 160% em relação ao primeiro ano de existência.

No âmbito da produção de alimentos, a política agrícola proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso enfatiza a destinação de recursos para a produção em "quantidade suficiente" - as aspás justificam o caráter geral da proposta - e para o abastecimento de alimentos. De forma geral, as principais linhas de política agrícola do governo Fernando Henrique estão sintetizadas na tabela 1.

Apesar de a indicação das linhas gerais de política agrícola e de abastecimento alimentar do Governo Federal estar posta desde 1996, portanto após a posse de Fernando Henrique Cardoso, as medidas para viabilização dos objetivos propostos têm ocorrido lentamente. Mesmo que, a partir de 1996, as ações de caráter macroeconômico ou de caráter setorial promoveram mais recursos gerais para a agricultura - em termos de volume de recursos liberados, houve aumento de quase 200% entre a safra 1995/96 e a 1997/98, além da redução de custos de produção - a queda dos juros de financiamento rural - que baixaram a 9,5% em 1997 e para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) caíram mais, ficando em cerca de 6,5% - o estímulo à fronteira agrícola, a redução do ICMS para exportação de produtos agrícolas, a diminuição de impostos de importação para bens de produção agrícola e a renovação do parque de máquinas agrícolas através da queda do FINAME Rural (de 14,4% para 9%).

Junto a essas ações, alterou-se a sistemática de imposto para pessoa jurídica, demonstrando que a questão tributária preocupa o governo atual, já que a carga tributária em média no setor é de 27%. Tal questão envolve atualmente os tributos interestaduais e a "guerra fiscal" dos respectivos governos para apoiar a agricultura e o parque agroindustrial<sup>13</sup>. Em relação aos produtos alimentares da cesta básica, o aceno governamental é o da isenção do ICMS, como o fez para os produtos agrícolas de exportação. No que se refere ao endividamento rural, a securitização possibilitou a extensão da dívida dos produtores agrícolas, já que o governo renegociou débitos de 340 mil produtores com prazo de até 8 anos, estimados em US\$8,2 bilhões; além disso, há a possibilidade da efetivação do pagamento das dívidas securitizadas em Títulos da Dívida Agrária (TDA) em valor de face, apesar do descasamento institucional existente, no

<sup>12</sup>O complexo soja, saltou de US\$3,79 bilhões em 1995 para US\$4,40 bilhões em 1996; o complexo fumo, de US\$1,17 bilhão para US\$1,55 bilhão; o complexo carnes, de US\$1,19 bilhão para US\$1,40 bilhão; e o suco de laranja, de US\$1,10 bilhão para US\$1,41 bilhão (MESQUITA, 1997).

<sup>13</sup>Neste ponto o governo tem-se mostrado cauteloso, já que envolve mudança constitucional, depende dos 3/5 da votação congressista, é briga de Estado e União ou Estado contra Estado.

TABELA 1 - Principais Recomendações de Ações Futuras de Política Agrícola, Plano de Ação FHC, Linhas Gerais de Política Agrícola e Abastecimento Alimentar do Governo Federal

Destinar, de forma prioritária, recursos oportunos do sistema de crédito rural ao financiamento dos agricultores familiares e suas associações, através da implementação do financiamento por equivalência-produto, bem como na forma de EGF/COV, aos mini e pequenos agricultores de alimentos básicos.
Contribuir para a remoção dos obstáculos legais e normativos que dificultam a concessão de crédito rural às associações familiares e aos grupos de cooperação, condomínios de outras formas associativas.
Facilitar o crédito de investimento aos agricultores familiares com vistas ao desenvolvimento de sistemas de produção ecologicamente sustentáveis, incluindo-se a recuperação da infra-estrutura produtiva.
Regionalizar os parâmetros de financiamento para o sistema de crédito rural.
Priorizar o desenvolvimento em infra-estrutura de apoio à atividade agroindustrial em áreas regionalmente selecionadas.
Estimular a implantação de instâncias setoriais permanentes de coordenação que permitam a articulação mais eficiente e menos desigual entre agricultores, fornecedores, processadores, distribuidores e consumidores, incluindo a criação de sistemas regionalizados de informação de preços.
Fortalecer e, se necessário, criar instrumentos estimuladores da concorrência e da ação governamental frente às estruturas de mercado oligopolizadas.
Estimular a formação de estoques reguladores e estratégicos que permitam a regulação oportuna e eficiente dos mercados, bem como estoques de ordem estratégica que atendam aos programas ligados à segurança alimentar e façam frente às situações emergenciais.
Ampliação de acesso da população aos alimentos, considerando-se necessário a conjunção de medidas específicas de apoio à produção e o acompanhamento das relações-chave que definam as condições de acesso aos alimentos: o peso relativo da alimentação nos salários e a formação dos preços nas diversas etapas das cadeias agroalimentares.
Fortalecer e criar instrumentos estimuladores da concorrência e da ação governamental frente às estruturas de mercado oligopolizadas.
Nos esforços da reforma tributária, encontrar formas de desoneração tributária dos alimentos citados no caput do item anterior (alimentos componentes da cesta básica do trabalhador brasileiro).

Fonte: Relatório Nacional Brasileiro. Cúpula Mundial da Alimentação. ROMA (1996).

qual o TDA pertence ao tesouro e a dívida ao Banco do Brasil.

Apesar de a ordem modernizante do Governo Federal voltar-se para os setores da agricultura integrados ou inseridos em complexos agroindustriais, a criação do PRONAF visou beneficiar o agricultor descapitalizado, com o objetivo de criar condições para uma futura integração, ou a sua simples adaptação para se manter no mercado interno. Em 1995, o PRONAF beneficiou cerca de 33 mil famílias, em 1996, cerca de 330 mil famílias, e, em 1997, estima-se que 500 mil famílias foram vinculadas ao programa. No segundo semestre de 1997, o PRONAF estabeleceu uma vinculação de 20% do crédito oficial para o produtor familiar, visando beneficiar os de menores recursos.

A criação do Banco da Terra, vinculado ao BNDES, seria basicamente um instrumento para

dar sustentação aos assentamentos rurais, mas a sua função compreende o financiamento aos com-terra sem recursos<sup>14</sup>.

Estas resoluções do governo Fernando Henrique Cardoso concederam maior poder ao BNDES também na questão do acesso à terra, com o financiamento através do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) e do PRONAF, baseados no valor de mercado e a prazo, com condições de carência. *“Botamos o BNDES junto e criamos a possibilidade de dar acesso à terra sem passar por esta idéia de que é necessário desapropriar o latifúndio. Passa a con-*

<sup>14</sup> Um exemplo nesta direção é a atuação do Banco do Nordeste, atuando ativamente na agricultura através de pequenos empréstimos; até 1995, os empréstimos respondiam por cerca de 20 mil contratos por ano, já, em julho de 1997, os empréstimos chegaram a cerca de 20 mil por mês.

*cepção de que a terra é abundante, o preço barato e via mercado dá para fazer”<sup>15</sup>.*

Para o setor cooperativista, o Governo Federal iniciou em 1997 o processo de ajuste baseado em fusões e incorporações - na verdade um plano de capitalização das cooperativas brasileiras, sob a coordenação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - que deve culminar com a renegociação das dívidas, estimadas em R\$1,7 bilhão. Na esfera da comercialização futura de produtos agrícolas, a aprovação das operações a investidores estrangeiros deve agilizar o processo.

Em relação à reforma agrária, implantou-se o Imposto Territorial Rural com o Rito Sumário da desapropriação, sob a justificativa de que esta medida é mais eficaz do que a desapropriação. Posteriormente, a medida mais enérgica de que a propriedade invadida não será vistoriada foi promulgada com o Decreto-Lei 2.250, apesar de que tal resolução poderá revelar problemas futuros, como o crescimento de denúncias de qualquer entidade de classe sobre propriedades improdutivas que provocaria a inviabilização de qualquer verificação ou fiscalização do INCRA.

Confrontando-se as linhas gerais para a política fundiária nacional, apontadas pelo Governo Federal no Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Roma em 1996 e as resoluções efetivadas, nota-se um hiato de execução significativo. A tabela 2 revela quais foram estas principais recomendações gerais.

No governo Fernando Henrique a execução da política fundiária não teve o mesmo ritmo da execução da política agrícola. No entanto, a política agrícola teve o mesmo caráter de implementação dos governos anteriores. O perfil horizontal não revelou as diferenças estruturais da agricultura no momento em que a integração da atividade agrícola com o processamento agroindustrial é inexorável.

Além disso, uma parcela considerável dos instrumentos e mecanismos criados foram compostos no espectro da política de investimentos, no qual as inovações financeiras transformaram-se no sustentáculo do financiamento e da expansão agrí-

cola nacional. Isso não dá sustentação a qualquer processo de reconversão agroindustrial porque não viabiliza a redução da heterogeneidade estrutural dos complexos agroindustriais da economia brasileira, principalmente agora, com a dominância dos capitais industrial e financeiro através dos complexos consolidados.

Diante dessa prerrogativa, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento busca ajustes na implementação de políticas públicas para a agricultura sob duas vertentes. Uma vertente envolve programas de natureza social, como o PRONAF e o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). O objetivo é *“... criar mecanismos de assistência para os agricultores, notadamente os pequenos, excluídos do processo de transformação da agricultura e integrá-los, gradativamente à nova realidade do mercado, mediante a elevação do seu padrão de eficiência, produtividade e competitividade”* (PORTO, 1998, p.49).

A outra vertente envolve a grande produção agrícola, as grandes propriedades integradas e/ou as mais eficientes e as agroindústrias, *“... destinada a criar um ambiente econômico e institucional favorável à expansão e consolidação da estrutura produtiva, que já está inserida no contexto de mercado e absorvendo, com eficiência, as transformações que vêm ocorrendo nas economias mundial e brasileira. Este trabalho caracteriza-se por uma ação com a iniciativa privada onde o principal vetor é o Fórum Nacional da Agricultura (FNA). Implementações que visam as cadeias produtivas dos diversos segmentos do agribusiness, buscando maior competitividade através de aumento de produtividade, melhor qualidade, redução de custos, estabilidade da oferta e diminuição em conjunto com outros ministérios do chamado custo Brasil”* (PORTO, 1998, p.49).

#### **4 - AGRICULTURA, AGROINDÚSTRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS BÁSICOS DE DISCUSSÃO**

O vetor de ajustes das políticas públicas para a agricultura brasileira revela que o Governo Federal atual admite que a modernização agrícola está condicionada e comprometida com o desem-

<sup>15</sup>Fernando Henrique Cardoso, em entrevista à (NEVES e BORTOT, 1997).

TABELA 2 - Principais Recomendações de Ações Futuras de Política Fundiária, Plano de Ação FHC, Linhas Gerais de Política Agrária e de Desenvolvimento Rural do Governo Federal

Contemplar a curto prazo os agricultores familiares integrantes do grupo de 2,17 milhões de estabelecimentos minifundistas mediante aceleração de desapropriação de terras para reforma agrária, beneficiando 280 mil famílias até 1998.
Garantir recursos orçamentários para o PROCERA e obras de infra-estrutura social e econômica, dotando as atuais 390 mil famílias assentadas, bem como as reservas extrativistas, de todas as condições técnicas, sociais e econômicas necessárias.
Apoiar continuamente os 1,74 milhão de estabelecimentos de agricultores familiares "de transição", com políticas de crédito, de preços e de fomento à agroindustrialização e melhoria das condições locais de educação, saúde e nutrição.
Promover alteração do Rito Sumário, para agilizar a desapropriação por interesse social na fase judicial.
Tornar as alíquotas do ITR progressivas para as propriedades que não cumpram, integralmente, a função social.
Promover articulações com o Ministério Público, em cumprimento ao artigo 129 da Constituição Federal, de modo a ampliar e agilizar os processos de Reforma Agrária, com interação de vários Ministérios e Secretarias Estaduais e Municipais.
Atender à agricultura familiar - 1,15 milhão de estabelecimentos – mediante a adequação dos instrumentos de política aos agricultores familiares mais modernos e competitivos.
Implementar política de crédito diferenciado e subsidiado, bem como política de preços para os produtos da cesta básica.
Implementar o PRONAF em nível nacional, de modo a atingir 1,5 mil municípios no período 1996-99, sendo 300 municípios em 1996, com o detalhamento e implementação de linhas de gestão e operacionalização nos âmbitos federal, estadual e municipal. Limitar os beneficiários do PRONAF aos agricultores com até 4 módulos rurais.
Compatibilizar os planos municipais de desenvolvimento com o PRONAF e fomentar a municipalização do desenvolvimento rural, com a participação de movimentos sociais.
Concentrar a extensão rural exclusivamente na valorização da agricultura familiar e dos projetos de reforma agrária, resgatando e fortalecendo o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura.

Fonte: Relatório Nacional Brasileiro. Cúpula Mundial da Alimentação. ROMA (1996).

penho dos setores industriais (produtor de bens de produção agrícola e processador de matérias-primas de origem agrícola). Mas este condicionamento está posto desde os anos 60/70, quando a tese modernizante implementada pelo Governo Federal promoveu a modernização agrícola e iniciou o processo de constituição dos complexos agroindustriais no país<sup>16</sup>. Logo existe a necessidade de

articulação da política agrícola com a agroindustrial. A principal justificativa é a consolidação dos complexos agroindustriais no Brasil. Com tais indicações admite a necessidade de uma política agroindustrial no país. Mas esta política vem ocorrendo desde os anos 60, após a internalização da indústria pesada voltada para a agricultura no Brasil.

Assim como a constituição dos complexos agroindustriais brasileiros foi acompanhada por uma série de medidas de política agrícola desde meados da década de 60, houve, na esfera fede-

<sup>16</sup>A tese modernizante foi a grande vencedora do debate teórico sobre o desenvolvimento agrário brasileiro ocorrido nos anos 60 diante de algumas teses significativas, como a de Caio Prado Júnior - tese Capitalista -, a de Celso Furtado – Estruturalista -, a de Ignácio Rangel - Dualista - e a de Alberto Passos Guimarães – Feudalista, citados por PAULILLO (1997, p.545-573). Tanto que a tese modernizante constituiu a base para o desenvolvimento da agricultura brasileira nas três últimas décadas. O aspecto básico é a importância dada à capacidade de o agricultor ser o agente de transformação econômica. Nesse sentido, os agricultores sempre reagiram favoravelmente aos programas de desenvolvimento, desde que a tecnologia fosse adequada e disponível através de agências (públicas e privadas) eficientes. Para PAULILLO

(1997, p.557), "... buscavam a transformação do setor agrícola tradicional ao moderno e dinâmico via transformações tecnológicas, capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico. As modificações tecnológicas seriam proporcionadas pela adoção de insumos modernos e melhoria no nível de educação do agricultor e trabalhador rural, que permitam maiores produtividades dos fatores de produção e taxas de retorno mais elevadas, além do crescente ritmo das inovações".

ral, a montagem de um conjunto de medidas de incentivo e modernização à agroindústria processadora que permitiu a consolidação de uma política agroindustrial nacional. O direcionamento modernizante do Governo Federal na década de 60 abarcou a agricultura e também a agroindústria. BELIK (1992) demonstrou que, a partir da segunda metade dos anos 60, ocorreu uma política agroindustrial no Brasil. Essa política de modernização da agroindústria processadora permitiu estabelecer um novo elo junto à agricultura e ao setor a montante da mesma. As bases dessa política foram os fundos de financiamento, a princípio indiscriminados para toda a agroindústria, e mais tarde, com a crise fiscal do Estado, específicos para cada setor.

Segundo BELIK (1992, p.37), *"o fator determinante para esta nova articulação agricultura/indústria que inaugura nos anos 60 está na presença do Estado, através da mediação e administração das políticas públicas. A partir daí, a articulação indústria-agricultura não poderia mais ser explicada por qualquer outro mecanismo que não ao direcionamento imposto e estimulado pelo Estado à mercê das pressões exercidas por grupos de interesses setoriais, com maior influência no aparelho do Estado"*.

BELIK (1992) comprovou que o desenvolvimento da agroindústria processadora no período recente seguiu a conjugação de dois elementos: a determinação do Estado em promover setores da agroindústria e a organização destes interesses setoriais e seu relacionamento com as agências governamentais na elaboração de suas políticas<sup>17</sup>.

*"Podemos apontar o seu início na segunda metade dos anos 60 e a sua fase de auge ao final dos anos 70. Nesse período, a conta FUNAGRI, da qual as principais linhas de crédito derivaram, se transforma na principal conta gerida pelo Banco Central e sem qualquer controle por parte do Con-*

*gresso Nacional. Nesse período toma forma também o que denominamos de FUNAGRI industrial, um recorte particular da conta FUNAGRI voltado para aplicações genuinamente agroindustriais. Mais tarde, com o declínio do FUNAGRI surgem elementos específicos de política voltados para determinados setores, atuando segundo suas necessidades próprias. Nesta segunda fase, mais uma vez, detectamos a presença de uma Política Agroindustrial, só que desta vez incorporando distintos elementos em cada um dos seus segmentos..."* (BELIK, 1992, p.200).

Nota-se que a política agroindustrial no Brasil foi, inicialmente, de caráter horizontal. Até o final dos anos 70, a conta FUNAGRI voltada para a agroindústria tinha pretensões generalizadas para a agroindústria nacional<sup>18</sup>. No entanto, a partir do início da década de 80, as práticas neocorporativistas de representação de interesses setoriais delimitou a oferta das medidas de política estimulantes aos segmentos de processamento. Ou seja, a orquestração dos interesses por setores agroindustriais ou, mais ainda, por grupos agroindustriais, delimitou as ações da política agroindustrial que passaram a ter caráter restritivo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>Segundo KAGEYAMA et al. (1990, p.183) *"... a partir de 1965 o Estado esboça uma política agroindustrial de crédito e financiamento através de uma linha especial de apoio denominada FUNAGRI. Este fundo deveria atuar paralelamente ao SNCR financiando atividades agroindustriais por meio de crédito direto de investimento aos setores industriais ou às tradicionais atividades agropecuárias carentes de formas mais modernas de produção. Ao mesmo tempo, dinamiza-se no bojo do SNCR um leque de investimentos voltados para o funcionamento das necessidades de capital de giro das indústrias processadoras de produtos agropecuários, fechando-se assim o circuito em torno de uma política governamental voltada para a agroindústria processadora"*.

<sup>19</sup>Segundo BELIK (1992, p.141), *"já na segunda metade dos anos 70 em função da escassez das fontes de recursos o FUNAGRI, no seu papel de fundo mais geral, uma espécie de fundo guarda-chuva, começa a sofrer problemas decorrentes da escassez de recursos. As parcelas da exigibilidade bancária rural que não eram cunpridas, e que poderiam ser revertidas ao FUNAGRI começam a escassear devido a alta inflação e ao reduzido nível de exigibilidades. Neste período também, os recursos provenientes de outras fontes, como por exemplo os empréstimos externos, se reduzem estabelecendo barreiras ao crescimento do FUNAGRI. Esta é uma fase de fragmentação do FUNAGRI em subfundos e também a emergência de outros fundos e linhas de crédito administradas por outros agentes, ou mesmo pelo Banco Central porém fora do FUNAGRI. Estas linhas de crédito, apoiadas em empréstimos externos, passam a atender necessidades específicas de segmentos da agroindústria com demandas*

<sup>17</sup>Para entender como se deu a formulação e implementação destas políticas, BELIK (1992) utilizou o enfoque neocorporativista, no qual a conjugação ou orquestração de interesses dos agentes econômicos privados e públicos determinam a efetivação de medidas ou de ações de políticas de modernização por setores, por ramos de produtos, etc. Naquele trabalho, três estudos de caso foram utilizados para a comprovação da hipótese: óleos vegetais, suco-alcooleiro e papel e celulose.

*"Os segmentos que se beneficiaram da Política Agroindustrial estabelecida no período foram aqueles que estavam organizados, no sentido de que haviam alcançado um forte consenso entre os seus diferentes atores e souberam orquestrar os seus interesses. O caso dos setores de óleos vegetais, sucro-alcooleiro e celulose e papel são típicos deste tipo de articulação com o Estado"* (BELIK, 1992, p.200).

Não há dúvida de que a demanda por medidas de políticas governamentais tornaram-se setoriais a partir do final dos anos 70, porque os arranjos corporativistas por setor, por ramos de produtos, ou seja, por cadeias de produção agroindustriais, dominaram as arenas de decisão política. Também não há dúvida de que a realização de medidas de política agroindustrial foram reduzidas e tornadas escassas. O panorama não mudou porque a crise fiscal e a conjuntura econômica atual, advindas do plano real, impedem programas de modernização amplos e a longo prazo.

No entanto, a competitividade da agricultura e da agroindústria no Brasil poderão ser mantidas ou aceleradas somente com o estabelecimento de políticas públicas. Para o caso, algumas características são inexoráveis. São elas: o caráter vertical, o longo prazo e a complementaridade.

As políticas públicas para a agroindústria e a agricultura devem ter caráter vertical porque o setor agroindustrial não é homogêneo. Apresenta diferenças tecnológicas e estruturais que se ampliam quando consideradas as suas inter-relações com outros segmentos, principalmente a agricultura, a indústria de bens de produção e o setor de prestação de serviços. Assim, quando os complexos agroindustriais são tomados como unidades de análise, a heterogeneidade estrutural implica tratamento diferenciado em termos de política, pelas necessidades e especificidades de cada cadeia produtiva.

O tratamento diferenciado de cada cadeia produtiva requer, no âmbito da realização de políti-

cas, enfoques de longo prazo, porque as especificidades de cada complexo agroindustrial são postas sob três óticas: econômica, tecnológica e logística. Nenhuma delas corresponde à realização de investimentos suaves, pelo contrário, todas exigem investimentos pesados, quer do aparato do Estado como do aparato privado.

Dentre as características inexoráveis citadas acima, as observações conceituais sob o ponto de vista da complementaridade é o principal subsídio à formulação de políticas públicas intrincadas para a agricultura e para a agroindústria. Os segmentos econômicos e determinadas atividades são complementares quando o desempenho de uma influi positivamente sobre o desempenho da outra. O efeito de encadeamento (*linkage*) é o melhor exemplo, pois o crescimento de um setor gera demandas por insumos e prestação de serviços de outros setores. Há exemplos de complementaridade com conseqüências dinâmicas, isto é, que afetam as decisões de investimento e a tecnologia. A viabilidade ou o sucesso da decisão de investimento ou de inovação tecnológica de um setor (empresa) pode depender de investimentos em outros setores (ou empresas).

A complementaridade com efeitos dinâmicos caracteriza a recente etapa de consolidação dos complexos agroindustriais no Brasil, já que o encadeamento torna-se mais representativo com os crescentes processos de integrações vertical e horizontal. Os movimentos estratégicos de integração das firmas agroindustriais e agrícolas e a sua realização sob diferentes formas de contrato, concebem a sustentação da competitividade agroindustrial atual mediante a renovação tecnológica e organizacional, o ritmo crescente de inversões empresariais e a elevação do risco e da incerteza.

Assim, a interdependência setorial torna-se mais significativa na medida em que a complementaridade das atividades-chave dos complexos agroindustriais tornou-se fundamental na criação de vantagens competitivas, possibilitada por: a) uma crescente integração dos capitais industrial, agrícola, comercial e financeiro; b) uma nova dinâmica da agricultura nacional; c) uma elevação significativa do poder de mercado e do poder econômico da indústria de processamento em todos os âmbitos da cadeia produtiva, implicando

---

*muito particulares e ligações muito estreitas com os gestores dos recursos. É neste período que se torna evidente o formato corporatista de elaboração e gestão das políticas públicas. Tal período corresponde ao período final da Política Agroindustrial Global, quando esta se fragmenta e busca uma formação particular para atender aos diferentes grupos de pressão".*

na crescente busca do poder de barganha entre os atores econômicos; d) a necessária efetivação da logística de distribuição e de transporte como vetor estratégico concorrencial; e e) a elevação da intensidade de capitais e mudanças organizacionais que reforçam as vantagens de empreendimentos especializados e de larga escala no campo<sup>20</sup>.

Sem qualquer hierarquização dos fatores conjunturais e estruturais que possibilitaram o fortalecimento da complementaridade das atividades e dos segmentos-chave dos complexos pode-se concluir que, mesmo com a consolidação das tais inter-relações, a heterogeneidade tecnológica e estrutural dos complexos agroindustriais se manteve. Em primeiro lugar, pela disparidade econômica da região em que cada complexo está inserido, em segundo lugar, pelo modelo político de modernização agrícola e agroindustrial que privilegiou algumas culturas e unidades industriais a elas articuladas através de subsídios e créditos a juros negativos, e que definiu a formação e a modernização dos complexos conforme a representação política dos interesses de seus membros. São os casos dos complexos sucroalcooleiro, citrícola, soja-oleaginosa, cafeeiro, etc.

Diante da consolidação destes complexos a partir do final dos anos 80, as especificidades se acentuaram e tornaram-se essenciais no âmbito da identificação de tendências e do estabelecimento de políticas públicas para viabilizar o seu condicionamento competitivo atual. Os aspectos básicos de uma política agroindustrial que contemple os principais segmentos e atividades dos respectivos complexos devem orientar a modernização. Os programas específicos e verticais devem ser cons-

truídos de acordo com a avaliação dos setores agrícolas e dos complexos agroindustriais, seguindo a estratégia caso a caso.

De forma geral, a controvérsia quanto à adoção de uma política agroindustrial prende-se a dois aspectos: quanto ao escopo ou abrangência da política e quanto à sua fundamentação analítica. A fundamentação neoclássica prende-se à possibilidade do uso de política agroindustrial para correção de imperfeições de mercado, enquanto o ideário neoschumpeteriano evolucionista prende-se ao escopo abrangente. O enfoque restrito do ideário neoclássico considera a intervenção governamental a setores ou problemas específicos da indústria visando remediar ou exterminar as falhas dos respectivos mercados. Nesta percepção enfatizam-se os trabalhos de CHANG (1994) e KRUGMAN (1994). Para CHANG (1994), a adoção de uma política industrial restritiva torna-se o ponto primordial de sustentação da competitividade. Não se deve sobrecarregar o conceito de política industrial colocando abaixo dessa idéia tudo o que possa afetá-lo. Esta deve ser dirigida às indústrias específicas e aos concorrentes compreendidos pelo Estado como eficientes para a economia como um todo: o critério é o julgamento da "eficiência".

Para KRUGMAN (1994), a política industrial deve ser vista como o estabelecimento de metas específicas que geram externalidades em nível tecnológico em termos regionais e locais: estabelecem-se metas - "escolha de campeões" - por nível tecnológico, estrutura de mercado, setores industriais ou firmas, etc., para o estabelecimento do alvo (*targeting*) de implementação de tal política. A competitividade em nível nacional não é o fator primordial, já que o relevante é ser competitivo em nível local, com a conformação de *clusters* regionais. Ou seja, a competitividade está posta por incentivos regionais, movidos basicamente pela proximidade dos fornecedores de matéria-prima e de mão-de-obra, bem como de centros inovadores e difusores de tecnologia.

O enfoque abrangente procura ressaltar a intervenção da política industrial que, além de ser *industry specific*, incluiria medidas em outras áreas que, de alguma forma, teriam importância sobre o crescimento industrial ou agroindustrial,

<sup>20</sup>GOODMAN; SORJ; WILKINSON (1990), procurando ressaltar as conseqüências mais prováveis das modernas biotecnologias para a organização técnica e social da agricultura, revelam que a primeira conseqüência envolveria "um movimento acelerado em direção a sistemas de produção contínuos, com um declínio paralelo no número de produtores à medida em que aumentam a especialização, intensidade de capital e escala. Tais sistemas centralizados já emergiram em certas atividades criatórias e horticolas, cujas características intrínsecas facilitam um fluxo contínuo de produção todo ano, sob condições altamente concentradas. A produção de aves e ovos e culturas de estufas são os melhores exemplos, mas recentes desenvolvimentos em confinamento bovino para carne, produção de leite em estábulos com 5.000-10.000 vacas e a produção de suínos em casas de confinamento com ambiente controlado revelam a força crescente e a extensão dessa tendência" (p.158).

como a política macroeconômica, infra-estrutura tecnológica, educacional, etc. Para JOHNSON (1992), a política industrial é um conjunto de ações coordenado pelo Estado tendo em vista o crescimento específico de determinadas indústrias, que incluiria a educação, a política de recursos humanos, etc. Para ADAMS e BOLLINO (1983), além de incluir medidas específicas, a política industrial deveria incluir medidas de cunho mais geral, ao considerar uma taxonomia de implementação aos níveis setorial, local, regional, etc.

Para VILLELA e SUZIGAN (1996 p.5), “a partir de uma decisão política e com base em uma visão estratégica do desenvolvimento industrial, deve-se antes de tudo promover a coordenação das ações governamentais, empresariais e dos trabalhadores. Isso implica definir a política industrial e criar mecanismos de coordenação. Em seguida, deve-se compatibilizar a política industrial com a política macroeconômica, tendo em vista o equilíbrio dos preços relativos de bens comerciáveis e não-comerciáveis (taxa de câmbio), a redução do custo do capital (juros) e a recuperação da capacidade fiscal do governo. Com isso, seria possível definir políticas articuladas (em termos de objetivos macroeconômicos e industriais) de comércio exterior, financiamento e fomento, bem como de investimentos em infra-estrutura física, ciência e tecnologia e no sistema educacional, reduzindo algumas das deseconomias externas que caracterizam o chamado custo Brasil. Complementarmente, a política industrial deve estar articulada a uma política de competição (defesa da concorrência) e a políticas regulatórias (direitos de propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro, transferência de tecnologia, mercado de trabalho, direitos do consumidor, proteção do meio-ambiente). Por último, devem-se definir metas concretas de reestruturação industrial, capacitação tecnológica, desenvolvimento de indústrias tecnologicamente avançadas etc., sob condições de seletividade e requisitos de desempenho.”

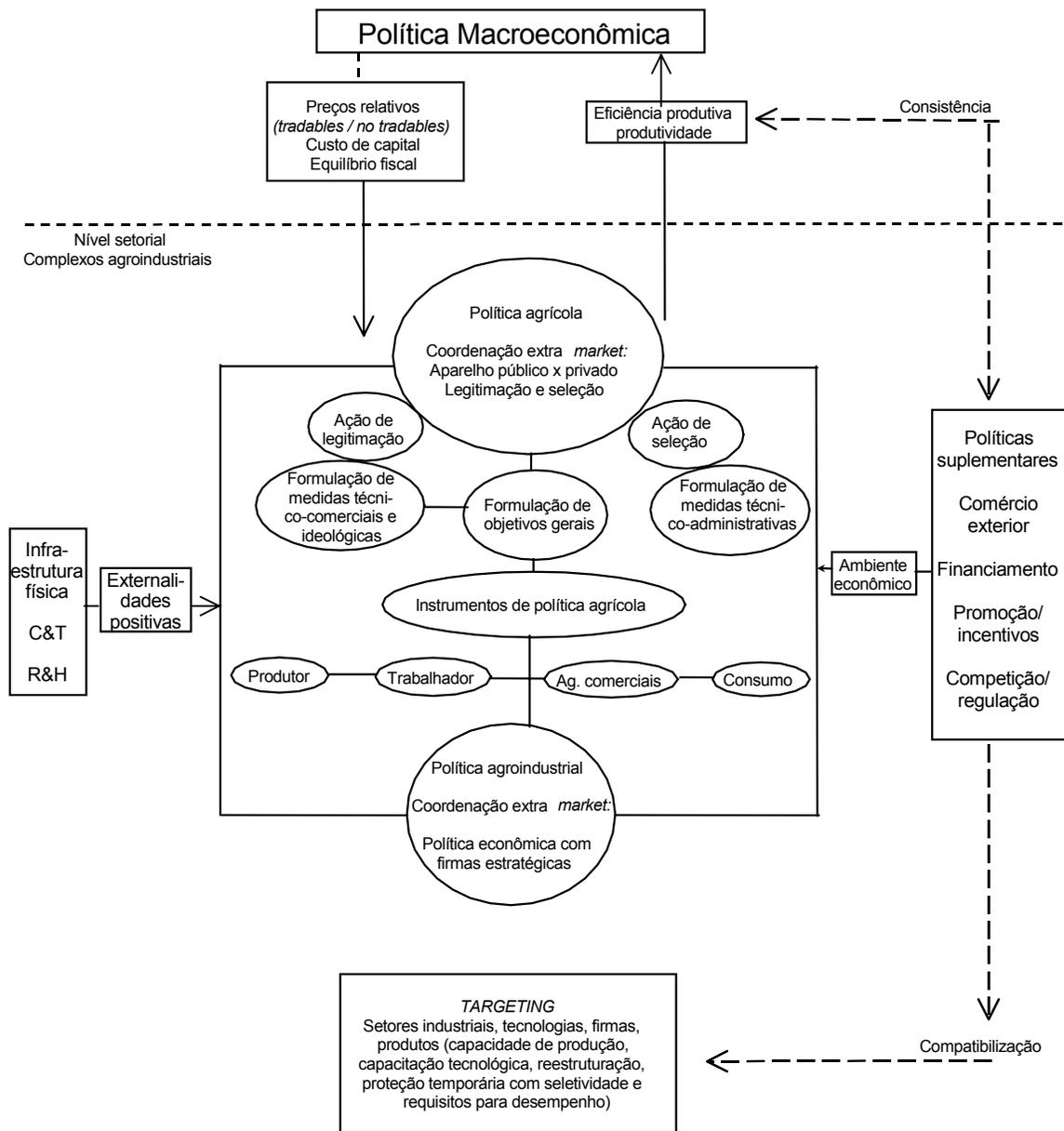
No caso agroindustrial e agrícola brasileiro, o complemento das inter-relações entre os segmentos econômicos dos complexos e a criação de condições para que as atividades agropecuárias atrasadas em níveis tecnológico e organizacional possam adaptar-se à realidade econômica podem

se efetivar pela verticalização das medidas de política. Assim, podem oferecer as condições básicas que orientam a consolidação dos complexos agroindustriais através do provimento das especificidades. As condições básicas são: a coerência e articulação da política agrícola com a política agroindustrial de cada complexo; a consistência destas com a política macroeconômica; legitimação, seleção e formulação das medidas; conformação do ambiente econômico e a criação de externalidades positivas fundamentais.

A figura 1 apresenta a estrutura de uma política agroindustrial de caráter vertical. Ela é definida como um complexo de políticas direcionadas aos segmentos básicos componentes de um complexo agroindustrial, que abrange as políticas agrícola e agroindustrial, permitindo solucionar as disfunções de ordem econômica, social e política, que visem potencializar de maneira eficiente os encadeamentos dinâmicos de cada cadeia produtiva. Pelo caráter vertical, é necessário que tal política tenha considerável grau de flexibilidade e adaptabilidade às especificidades de cada complexo agroindustrial nos mais variados aspectos, como reflexo da articulação de interesses dos capitais individuais, que demandam junto ao Estado as condições concretas que facilitam a sua reprodução, nos vários âmbitos de poder - político, econômico e de mercado.

As diversas limitações podem ser solucionadas perante a coordenação estratégica de uma política agroindustrial que atue no ponto central (*core-business*) de um sistema abrangente. A política agroindustrial articulada a uma política agrícola está como o propósito central, sendo o resultado da negociação e coordenação extra-mercado entre o Estado e os capitais individuais. O ideal é partir de objetivos gerais claros, como as entidades, os atores e a coordenação da ação desses atores, em que há parceria entre o público e o privado.

Este *core-business* está diretamente relacionado com a política macro. A política cambial e a taxa de juros determinam algumas características para essa política, sendo que o equilíbrio fiscal



**Figura 1** - Estrutura Analítica de Políticas Agroindustriais Verticais.

Fonte: A proposta utiliza algumas concepções de política industrial de VILLELA e SUZIGAN (1996) e da ação do Estado e política agrária de DULLEY (1995).

exerce um peso significativo. Se foram administrados de forma coordenada e verticalizada, a política

é viabilizável, porque não basta a coordenação

macroeconômica, mas é necessária a coordenação setorial, vertical, por cadeia produtiva.

As ações governamentais gerais efetivamente têm tido impacto significativo sobre o desempenho do setor agropecuário, como as políticas cambiais, de comércio exterior, de proteção à indústria ou ao meio ambiente, de tributação ou controle dos preços internos.

As ações governamentais específicas à agropecuária recebem prioridade pelos impactos que proporcionam, já que entende-se a política agrícola como um conjunto de ações de governo dirigidas de forma específica ao setor agropecuário, tendo como objetivos: a) reduzir custos de produção - abrangendo desde investimentos públicos em pesquisa e infra-estrutura (armazéns, estradas, transporte, irrigação e eletrificação rural) a gastos com educação, treinamento e saúde; b) estabilizar a renda do produtor; e c) prover crédito. No entanto, acredita-se na necessidade de romper com os limites estabelecidos pela definição tradicional, já que as ações devem ser de ordem específica por cultivo e por grau de integração desta com os segmentos agroindustriais. Assim, a especificidade por cadeia produtiva, por complexo agroindustrial deve prevalecer. Tal ordem de especificidade é fortalecido na esfera política pelo processo de "balcanização" do Estado e a fragmentada representação de interesses verificada no panorama agroindustrial recente.

As medidas e os instrumentos de política agrícola devem ser estabelecidas desde que articuladas à política macroeconômica e, principalmente, às medidas de política agroindustrial, já que o intrincamento entre as políticas agrícola e agroindustrial formam o *core-business* do processo. Esse processo tem especificidades que as cadeias de produção delineiam sob três óticas: a econômica, a tecnológica e a logística. Portanto, se cada processo de intrincamento tem suas particularidades, o atendimento do *core-business* deve ser específico por cadeia produtiva. Essa especificidade requer políticas verticalizadas pelo intrincamento agricultura-agroindústria, pela articulação das políticas agrícola e agroindustrial, por complexo agroindustrial.

De outro lado, estão as externalidades positivas. A infra-estrutura física e a de ciência e tecnolo-

gia são preponderantes, na qual o objeto básico é a qualificação e a educação em recursos humanos agrícola e agroindustrial. As atividades em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no campo e na indústria ganham maior importância na medida em que o processo competitivo se acentua com a abertura comercial<sup>21</sup>. Este escopo abrangeria as medidas infra-estruturais como a melhoria de rodovias, ferrovias e portos; a renovação da frota agroindustrial, agrícola e de serviços em geral<sup>22</sup>; a modernização dos serviços de telecomunicações, já que a sua deterioração atinge mais diretamente o crescimento agroindustrial, em virtude das variadas e crescentes inter-relações entre os segmentos industriais e agrícolas e as telecomunicações<sup>23</sup>, as medidas para promover serviços de orientação

<sup>21</sup>Pode-se relacionar as externalidades como conformadoras do Custo Brasil.

<sup>22</sup>SUZIGAN (1992, p.106-7) ressalta sérios gargalos na infra-estrutura de transporte brasileira como: "(1) estado péssimo ou regular de conservação de 20% da malha rodoviária e de um terço da malha ferroviária do país, cuja recuperação demandaria recursos da ordem de US\$9 bilhões; (2) atraso nos cronogramas de obras de vários aeroportos, dos metrô de São Paulo (parcial), Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e deterioração dos serviços portuários; (3) obsolescência da frota de caminhões das transportadoras de cargas: os caminhões médios, com participação de 51,1% no transporte de carga, têm idade média de 11,2 anos; os caminhões pesados, com participação de 20,8%, estão com a idade média de 7,9 anos; e a idade média do total da frota é de 9,7 anos; (4) obsolescência da frota nacional de ônibus urbanos; e (5) inatividade de 40% das locomotivas da Rede Ferroviária Federal por falta de peças e manutenção." Entre os problemas daí decorrentes pode-se destacar: "... cerca de 14% do volume de grãos produzidos no país são perdidos anualmente pela falta de transporte adequado, e 6% devido às condições de armazenagem, provocando o encarecimento do preço dos alimentos; e no caso das exportações e importações, ao custo elevado de transporte interno somam-se os custos dos respectivos fretes, superiores aos padrões internacionais, e custos portuários exorbitantes".

<sup>23</sup>A busca por tal modernização tem-se dado através do início de um processo de privatização de tais serviços pelo Governo Federal em 1997. "Da mesma forma que nos outros segmentos da infra-estrutura, a deterioração dos serviços de telecomunicações está diretamente relacionada aos cortes dos investimentos públicos. Após ter alcançado 1,08% do PIB em 1977, os investimentos do Sistema Telebrás caíram já em 1980 para 0,4% do PIB, sofrendo cortes ainda mais profundos ao longo dos anos 80. (...) Segundo a Telebrás, seriam ne-

cessários US\$6,5 bilhões de investimentos em dois anos para voltar ao padrão de qualidade do início dos anos 80" (SUZIGAN, 1992, p.107).

rural e agroindustrial como o acesso a consultorias de gerenciamento, serviços de transferência de tecnologia e controle ambiental, informação sobre negócios e oportunidades, etc.; medidas setoriais como a assistência aos setores em declínio, em geral com medidas associadas a programas regionais, modernização e treinamento de mão-de-obra, bem como assistência a setores que criam novas tecnologias, etc. A articulação entre os segmentos agroindustriais e agrícolas e os institutos de pesquisa e universidades fomenta as atividades de P&D na medida em que a geração de conhecimento é o indutor fundamental de realização de atividades de inovação e difusão tecnológica.

As medidas de promoção de P&D, inovação e difusão de tecnologia agroindustrial e agrícola destacam-se no escopo das externalidades positivas. Entre estas medidas pode-se destacar: financiamento para atividades de P&D; promoção de capacitação tecnológica, principalmente nas pequenas e médias empresas e propriedades agrícolas em geral, com ênfase na difusão e transferência de tecnologia; acesso a tecnologia por parte destas empresas, projetos de cooperação tecnológica entre as empresas e entre instituições públicas (laboratórios de pesquisa), universidades e empresas; assistência sob a forma de serviços e informação à indústria e agricultura e a proteção de direitos de propriedade intelectual, etc. Juntam-se a estas as medidas relacionadas com o mercado de trabalho, como estímulos a programas de reconversão das empresas agroindustriais e agrícolas, capacitação e realocação da mão-de-obra dispensada em virtude de programas de reestruturação, programas governamentais de especialização articulados com organismos como o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (SEBRAE), etc., cursos de treinamento em inovação tecnológica e informática; assistência a desempregados mais velhos e jovens, com treinamento e seguro-desemprego, e o fortalecimento da regulação do mercado de trabalho agrícola, através de combate jurídico e fiscal às cooperativas de mão-de-obra rural.

Algumas medidas confundem-se com a ação direta do Estado e a sua articulação com os grupos privados, o que indica que a sua efetivação está vinculada à política macroeconômica e às medidas de ordem fiscal de promoção do investimento agroindustrial como: isenção de ICMS para produtos alimentares, redução do Imposto de Renda sobre o lucro retido para investimento e proteção ambiental; redução das alíquotas de Imposto de Renda para os produtores rurais, para as pequenas e médias empresas e para as empresas inovadoras; isenções para gastos com P&D, desenvolvimento regional e com energia; depreciação acelerada; as empresas que podem fazer reservas para investimentos através de deduções de lucro tributável, etc. Outras medidas como programas de metas setoriais e os fundos públicos de financiamento são significativas para o incentivo aos investimentos industriais.

As ações suplementares reforçam a competitividade agroindustrial na medida em que há consistência e compatibilização para a sua realização. São os fatores vinculados à política de comércio exterior, no qual destacam-se as medidas relacionadas com o comércio internacional e o investimento estrangeiro. Entre elas destacam-se: as políticas visando aumentar a competitividade internacional da agroindústria e da agropecuária (com racionalização do sistema de proteção, redução das barreiras ao comércio internacional, empenho das chancelarias e das relações exteriores em geral); estímulo ao investimento estrangeiro no país, aproveitando a tendência das empresas em adotar estratégias globais quanto ao desenvolvimento tecnológico, produção, *marketing* e financiamento. Juntam-se às medidas de cooperação internacional da indústria, movida por *joint ventures* em pesquisa, inovação tecnológica, produção e *marketing*; prioridade à incorporação de pequenas e médias empresas em redes internacionais de cooperação; participação em programas internacionais de pesquisa (pré-competitivos) e projetos especiais e os acordos bilaterais necessários de cooperação para P&D entre as empresas.

A compatibilização da política apresenta medidas de desregulamentação e competitividade na agroindústria como: eliminação de formalidades administrativas que afetam os custos das empre-

sas; eliminação de distorções causadas por controle de preços ou abuso de poder econômico; atualização de desregulamentação quanto à padronização para se adaptar a mudanças tecnológicas e de estruturas de mercado; aprimoramento da cooperação entre o setor público e o privado para a intensificação de atividades de P&D e treinamento, etc.

A questão regional e local deve ser enfatizada, já que a produção agrícola de excelência requer o condicionamento do produtor aos aspectos técnicos, econômicos e organizacionais da produção. Tal condicionamento requer maior articulação das prefeituras municipais com as instâncias de decisão da política agrícola e agroindustrial, ou seja, com o BNDES, o Ministério da Agricultura, o Conselho de Política Agrícola (CPA), as Secretarias Estaduais e o Fórum Nacional de Agricultura. A articulação deve expandir-se com os órgãos prestadores de serviços, como o SENAI, SENAR, SESI, etc., e as cooperativas ou associações agregadoras de produtores regionais<sup>24</sup>. A presença das prefeituras pode agilizar a realização de fóruns de discussão e negociação em nível regional/local, com o intuito de otimizar os resultados nas esferas produtiva e distributiva.

As medidas básicas de complemento à política agroindustrial tornam-a consistente, desde que adaptada à realidade macroeconômica nacional. A escolha de mecanismos específicos por complexos e, para alguns casos, por região faz respeitar a heterogeneidade estrutural, o que permite compatibilizar as metas estabelecidas quanto ao alvo-

<sup>24</sup>Neste ponto pode-se ressaltar a heterogeneidade estrutural sob o ponto de vista da articulação de interesses setoriais dos variados complexos. Dessa maneira, deve-se identificar as formas de origem e de como se articulam as novas associações ou grupos de interesse que em muitos complexos surgiram por inexistir uma representação real dos respectivos atores. O presente trabalho ressaltou anteriormente o trabalho de BELIK (1992) sobre a formulação real de uma política agroindustrial no Brasil a partir da segunda metade dos anos 60, que propiciou definitivamente a constituição dos principais complexos agroindustriais no Brasil, nos quais a base dessa política foram os fundos de financiamento, a princípio indiscriminados para toda a agroindústria e, mais tarde, com a crise fiscal do Estado específicos para cada setor. O desenvolvimento da agroindústria processadora no período recente seguiu a conjugação de dois elementos: a determinação do estado em promover setores da agroindústria e, a organização destes interesses setoriais e seu relacionamento com as agências governamentais na elaboração de suas políticas.

chave (*targeting*). A estruturação de uma política agroindustrial de corte vertical requer esforço governamental e empresarial nos meios agrícola e industrial, na medida em que a interação entre o público e o privado representam o alcance ou a sustentabilidade da competitividade atual.

## 5 - CONCLUSÃO

A crise agrícola brasileira atual pode ser vista sob duas formas. A primeira é conjuntural e está relacionada diretamente ao comportamento da economia nacional. O presente trabalho identificou como o Plano Real da economia brasileira promove desajustes nos setores da agricultura. A segunda forma é estrutural, está vinculada à evolução da agricultura nacional e é consequência da ordem modernizante que o País abraçou a partir do final dos anos 50. A agricultura não foi exceção, tanto que no final dos anos 60, a internalização do setor industrial de bens de capital iniciou o processo de constituição dos complexos agroindustriais nacionais.

Mas ambas as formas de interpretar a crise agrícola atual devem atentar para um tema comum: a política agrícola. Nas quatro últimas décadas, após o início do processo de constituição dos complexos agroindustriais, o caráter de tal política não se modificou. Pelo contrário, o caráter horizontal permanece quase como consenso entre os especialistas acadêmicos e os técnicos atuais do governo federal, ou que por lá passaram. No entanto, alguns movimentos ocorreram. Mas parecem desconsiderados ou, quando considerados, são colocados em segundo plano.

O processo de constituição dos complexos agroindustriais é a base de argumento deste trabalho. Na medida em que os complexos foram constituídos e a concorrência empresarial se estabeleceu, houve nos segmentos agroindustriais a aceleração do processo de representação de interesses em torno de setores específicos, em torno de um produto ou de um grupo de produtos, etc. Assim, a representação por grupo de empresas ou por setor agroindustrial tornou viável o arranjo político com base na estrutura econômica dos complexos. Ou seja, a articulação política e o modo de represen-

tação de interesses se moldou pela estrutura de mercado ou pela concentração industrial dos setores.

Como colocados no presente trabalho, a própria evolução dos complexos mostram que a política agrícola necessita de articulação com a política agroindustrial. Essa articulação deve relevar as especificidades dos complexos a partir do fluxo tecnoprodutivo de cada cadeia de produto agroindustrial.

Com a consolidação dos complexos agroindustriais no Brasil, tornou-se complicado desconsiderar o intrincamento entre a agricultura e a indústria. Isso representa a impossibilidade de tratar as especificidades da agricultura em total separação das especificidades agroindustriais, porque a agricultura está inserida na dinâmica dos complexos agroindustriais formados, na qual a interface dos capitais industrial, financeiro, comercial e agrícola conforma os avanços dos respectivos setores vinculados.

A especificidade da integração e dos arranjos de cada complexo agroindustrial deve responder ao que se quer para a agricultura a curto e a longo prazo: adota-se ou não a interpretação limitadora das vantagens comparativas? Utiliza-se ou não o viés neoclássico de política agroindustrial restritiva sob a égide “escolha de campeões”? O presente trabalho identifica a necessidade de uma política setorial, de caráter vertical, por complexos agroindustriais. Tal política exige a plena articulação com a política macroeconômica e com os ele-

mentos complementares e conformadores de externalidades positivas. O escopo deste tipo de política privilegia os aspectos básicos para ampliação ou manutenção da competitividade setorial, via capacitação organizacional e tecnológica, sem restrições a setores agroindustriais ou agrícolas competitivos internacionalmente.

A especificidade setorial deve aliar os critérios de escolha dos elementos preponderantes à política vertical, de acordo com as conformações estruturais dos complexos agroindustriais (estrutura e concentração industrial, articulação agricultura/indústria, capacitação tecnológica, economias de escala e de escopo, padrões de concorrência, etc.). Também deve aliar a escolha dos elementos de política de acordo com as conformações conjunturais (dimensão do mercado consumidor, estilo de inserção internacional como o *global sourcing*, *networks* e a difusão desigual de mudanças tecnológicas).

Dessa forma, o estabelecimento de políticas específicas para a agroindústria e para a agricultura no Brasil caracteriza-se pela complementaridade entre os segmentos dos complexos agroindustriais. Assim, as perspectivas traçadas para o crescimento ou a manutenção da competitividade dos complexos agroindustriais brasileiros na virada de século exclamam pela necessária emergência de uma política respeitante à heterogeneidade estrutural, mas que faz emergir outro ponto fundamental. Há espaço para a adoção de políticas agroindustriais verticais, sob corte regional e/ou local, diante da reconfiguração do Estado em relação aos capitais individuais (integrados/não-integrados aos complexos agroindustriais) e das suas próprias articulações com as regiões e municípios do País.

## LITERATURA CITADA

- ABREU, Beatriz; FIGUEIREDO, Odail. Plano de governo visa elevar a competitividade. **O Estado de S. Paulo**, 2 fev. 1997. Caderno B, p.9.
- ADAMS F. G.; BOLLINO, A. Meaning of industrial policy. In: \_\_\_\_\_; KLEIN, L.R. **Industrial policies for growth and competitiveness**. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.
- AGROANALYSIS. Rio de Janeiro, v.16, n.11, p.40-49, nov. 1996.

- BELIK, Walter. **Agroindústria processadora e política econômica**. Campinas: UNICAMP/IE, 1992. Tese de Doutorado.
- CARVALHO, Maria A.; SILVA, César R. L. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.13, n.1, p.52-63, jan./mar. 1993.
- CHANG, J. **The political economy of industrial policy**. London: Macmillan Press, 1994.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL**. Brasília, seção I, dez. 1990. p.14.211.
- DULLEY, Richard D. **Políticas estaduais para a agricultura**: São Paulo, 1930-80. São Paulo: IEA, 1995. 189p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3).
- FILGUEIRAS, C. **Propostas de política econômica para a agricultura brasileira 1960-1990**. Campinas: UNICAMP/IE, 1994. Tese de Doutorado.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Das lavouras às biotecnologias**: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, José F. **A formação de preços dos produtos agrícolas**: notas para discussão de uma abordagem alternativa. Campinas: UNICAMP/IE, 1994. (Texto para Discussão, 42).
- JOHNSON, J. **MITI and the japanese mirade**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- KAGEYAMA, Angela et. al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C. (Org.). **Agricultura e políticas públicas brasileiras**. Campinas: IPEA, 1990. p.113-221. (Série IPEA, 127).
- KRUGMAN, P. Competitiveness: a dangerous obsession. **Foreign Affairs**, Mar./Apr. 1994.
- LAMOUNIER, Bolívar. **Determinantes políticos da política agrícola**: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. São Paulo: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 9).
- MESQUITA, Rodrigo. Balança agrícola tem saldo de US\$10,4 bilhões. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 10 jan. 1997. Caderno B, p.15.
- NEVES, Antonio P.; BORTOT, Ivanir J. Abertura permitiu o choque de capitalismo. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 19 jun. 1997. Caderno A, p.10-12.
- OLIVEIRA, Doca de. Aumentam operações de 63 rural. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 20 out. 1996. Caderno B, p.16.
- PAULILLO, Luiz F. Sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira: concepções clássicas e recentes. In: BATALHA, M. O. et. al. **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 1997.
- PORTO, Arlindo. As duas vertentes da política agrícola. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.7, n.1, p.47-49, jan./mar. 1998.
- RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, nov. 1996.
- REZENDE, Gervásio C. de. Do cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, n.2, p.106-125, abr./jun. 1992.
- SUZIGAN, W. A política industrial brasileira após uma década de estagnação. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.1, p.89-110, ago. 1992.
- VILLELA, J.; SUZIGAN, W. **Analytical framework of the study**. Campinas: UNICAMP/IE, 1996. Mimeo.

---

Recebido em 06/10/97. Liberado para publicação em 03/08/98.