

COMENTÁRIO SOBRE O TRABALHO: OS EFEITOS DAS COALIZÇÕES NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E O COMÉRCIO EXTERIOR DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS NO BRASIL, DE MAURO DE REZENDE LOPES

Lia Valls Pereira¹

Antes de mais nada, gostaria de agradecer o convite para participar das comemorações do Cinquentenário do Instituto de Economia Agrícola e a oportunidade de debater o artigo do Dr. Mauro de Rezende Lopes, que não pôde comparecer.

Vou tentar sumarizar o que para mim teria sido a temática principal do seu artigo e, em seguida, discutir alguns pontos.

No seu artigo ele inicia dizendo que pretendia ser extremamente polêmico. Vou tentar, então, analisar, sob o meu ponto de vista, quais seriam essas questões polêmicas.

O primeiro ponto que eu acho que deve ser enfatizado é a própria temática do artigo, ou seja, o Dr. Mauro pretende fazer uma análise, conforme ele enuncia, da ciência política agrícola.

Eu diria que é mais correto afirmar que ele desenvolve uma análise da economia política da proteção. Quer dizer, qual é a lógica das estruturas de proteção que os países adotam.

No caso, o Dr. Mauro procurou explicitar a lógica que levou, no caso da economia brasileira, à desproteção do setor agrícola em termos do mercado internacional.

Só para frisar, acho esse tipo de análise extremamente relevante porque, certamente, todas as decisões de política econômica são decisões que saem das coalizções, de pressões do setor privado, mediadas sempre pelo Estado, seja através do Congresso, seja através do Executivo.

Isso ocorre com muita clareza por exemplo, em relação à política comercial norte-americana ou da Comunidade Européia no que diz respeito à determinação dos setores que devem ou não ser protegidos. Nem é preciso lembrar aqui, por exemplo, a importância que a questão da economia política de proteção no setor agrícola assume nos países desenvolvidos.

O que o Dr. Mauro está propondo é que existem duas etapas na economia política da proteção do setor agrícola no caso brasileiro.

O que seria essa primeira etapa? Quais as suas principais características?

Nessa primeira etapa existe um certo consenso pela sociedade brasileira que o dinamismo do crescimento econômico flui do setor industrial. Esta percepção deriva em parte do quadro dos condicionantes externos.

Na década de 50 domina a famosa tese da escola "Cepalina", da deterioração das relações dos termos de troca. Além disso, é proposto que a superação da condição de país periférico, só seria possível através de uma industrialização autárquica. Considerando-se que os países latino-americanos eram dotados de abundância de recursos naturais, não era ilógico pensar que parte do financiamento do setor industrial derivasse dos recursos gerados pela agricultura.

O ponto para o qual o Dr. Mauro quer chamar a atenção é que isso só teria sido possível porque os interesses agrícolas não se aglutinaram suficientemente para contrapor esse tipo de política demandada pelo Estado. Ao contrário, a burocracia estatal teria feito coalizções com a indústria de insumos agrícolas e as indústrias processadoras de produtos agrícolas, que seriam coalizções muito mais fortes do que as que o próprio setor agrícola teria conseguido implementar.

Isso teria levado, segundo ele, a um tipo de política totalmente distorcida, em termos da condução da questão agrícola. Porque, de um lado, o Estado dava subsídios e crédito agrícola, e, por outro lado, tributava pesadamente esse mesmo setor. Conseqüentemente era antes de tudo uma política não transparente. Não sendo transparente, ela não o era também para o próprio setor agrícola que, segundo ele, se considerava relativamente não penalizado.

Esse pacto desigual de trocas entre o setor agrícola e o Estado teria vigorado até meados dos anos 80, quando começa desmoronar. Por que desmoronou esse pacto? Não por articulações que ocorrem dentro do próprio setor agrícola. Ou seja, não é o setor

¹Economista, MS, Pesquisadora do Centro de Estudos de Economia e Governo, do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, e Chefe do Departamento de Análise Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado de São Paulo, São Carlos, 14131-902.

agrícola que, de repente, resolve espontaneamente se organizar e ter uma posição clara e unida dos seus interesses. Naturalmente que sempre existiram alguns segmentos agrícolas que se organizavam, mas o autor faz uma análise mais geral da situação.

O que ocorre, diz ele, é que primeiro a cri-se fiscal do Estado impede a manutenção do tipo de política de sustentação agrícola que era mantida até então. Em suma, não é mais possível conceder volumosos montantes de subsídios e créditos agrícolas.

Por outro lado, os próprios planos de estabilização, através de políticas de congelamento de preços dos produtos agrícolas - e aqui ele chama bastante a atenção para o impacto do Plano Cruzado, com a questão do congelamento do câmbio e do desabastecimento interno, que obrigou o País a fazer uma série de importações - teriam de alguma forma mostrado ao setor processador de alimentos e aos produtores agrícolas, que eles deveriam tentar formar algum tipo de frente comum. Ou seja, ambos estariam sendo penalizados pela condução da política econômica brasileira.

Essa é a questão central do artigo.

A partir disso é ressaltado como extremamente importante, a recente formação de um Instituto de Agrobusiness, que seria a primeira tentativa de conciliação dos interesses das indústrias processadoras de produtos agrícolas com os dos produtores agrícolas. Em outras palavras, teria se iniciado em finais da década de 80 uma aglutinação dos diversos segmentos associados ao setor agrícola na procura de uma estratégia comum.

Em seguida, o autor demonstra a tese de penalização do setor agrícola através de estimas de taxas de proteção nominal e taxas de proteção efetiva.

O Dr. Mauro mostra que as taxas de proteção nominal são negativas, porém pequenas. Já as taxas de proteção efetiva apresentam coeficientes extremamente elevados, indicando o elevado grau de desproteção do setor. Naturalmente que a taxa de proteção efetiva não é um conceito muito claro para o produtor agrícola. É um conceito teórico que temos que mensurar.

Então, segundo ele, como as taxas de proteção nominal eram relativamente pequenas, e essas é que são mais transparentes, os produtores não se considerariam tão penalizados.

Um segundo ponto, que ele ainda aborda, é que se formos incorporar na mensuração das taxas, a questão da tributação e a da defasagem cambial, o grau

de desproteção do setor agrícola aumenta sensivelmente.

A idéia do Dr. Mauro, portanto, foi mostrar que a hipótese da penalização em relação ao setor agrícola se comprovaria através da estimação das taxas de proteção. Em adição, o diferencial entre as taxas nominais e as taxas efetivas seria um fator que dificultava a percepção dessa penalização pelo próprio setor agrícola.

O que eu gostaria de perguntar ao Dr. Mauro é o seguinte: o que será que mudou na economia brasileira ou no cenário internacional que obriga a se repensar a questão agrícola? Não pelas questões antigas, que estas já são todas conhecidas e continuam presentes: a má distribuição de renda, o não desenvolvimento no campo, levando a um grande agravamento de problemas urbanos, etc., a relação entre produtividade do campo e pressões inflacionárias, por exemplo. Parece que às vezes, no Brasil, a antiga discussão entre a vocação agrária exportadora ou agroindustrial versus uma vocação industrial volta implicitamente ao debate, mas de uma forma diferente.

Gostaria, então, de ressaltar alguns pontos.

Em termos de cenário internacional, a noção de competitividade é uma noção que mudou extremamente. Antigamente imperava a idéia de que a competitividade dos produtos era baseada simplesmente nas suas vantagens comparativas naturais. Se esse era o caso, parecia ilógica, naturalmente, a posição dos países da América Latina de terem se preocupado tanto com a questão de desenvolvimento industrial quando possuíam claramente uma óbvia vantagem através das explorações dos seus recursos naturais.

Sabemos que esta tese é criticável, principalmente nas décadas de 50 e 60, e que havia um certo consenso de que a industrialização era efetivamente necessária.

A partir da década de 80 o conceito de competitividade muda. A competitividade não é mais considerada como fluindo exclusivamente das vantagens comparativas naturais.

Competitividade no mercado internacional é fruto de tecnologia, e se ela é fruto de tecnologia, é fruto de criação. Ou seja, as vantagens comparativas no mercado internacional são criadas, são dinâmicas. O país pode mudar o perfil das suas vantagens comparativas.

Esse é um primeiro ponto.

Um segundo ponto é que cada vez mais se

chega ao consenso que competitividade não é competitividade mensurada em nível de produto. Quer dizer, o importante não é um país ser competitivo em tal produto ou em tal segmento industrial. Os países efetivamente competitivos são países que têm o que chamamos de sistemas nacionais competitivos.

O que significa termos um sistema nacional competitivo? O sistema nacional competitivo é um que endogenamente fornece condições para a criação de tecnologia e que permite a um país inserir-se no comércio internacional, de uma forma vantajosa.

E quais são esses fatores estruturais do novo sistema nacional competitivo? Fica cada vez mais claro que a questão de investimento em tecnologia e em recursos humanos é a base principal.

Nesse contexto qual é o papel da agricultura?

Primeiro, se estamos falando de sistemas nacionais competitivos o objetivo não é acirrar a dualidade dentro da economia. É fundamental que tanto o setor industrial como o agrícola sejam competitivos.

Seria difícil imaginar a presença de um setor industrial extremamente competitivo, contando com uma mão-de-obra bem remunerada, ao lado de um setor agrícola com baixa produtividade e com mão-de-obra extremamente desqualificada, com baixos índices de alfabetização, etc., numa economia que pretenda possuir uma competitividade sistêmica.

O segundo ponto são as transformações decorrentes dos investimentos em novas tecnologias como a biotecnologia, por exemplo. Esses novos investimentos sinalizam que existem restrições aos fluxos de exportações de mercadorias, cuja competitividade esteja pautada simplesmente em baixos custos de mão-de-obra e vasta dotação de recursos naturais. O não enfrentamento dessa questão poderá, no futuro, significar perdas no mercado internacional e elevação do nosso coeficiente de importação de alimentos.

Nesse sentido, pensar competitividade no novo cenário internacional nos obriga a pensar na questão da agricultura sob uma perspectiva antes ausente do cenário brasileiro. Em outras palavras, a concepção de sistemas nacionais competitivos sugere implementação de políticas que estimulem a eficiência dos setores como um todo. Em adição, as novas tecnologias apontam que o setor agrícola é parte integrante de qualquer projeto de "modernização" da estrutura produtiva do país.

Finalmente, o artigo do Dr. Mauro salienta o

viés antiexportador em relação aos produtos agrícolas. Alguns dos fatores que contribuem para esse viés são comuns aos produtos industriais, conforme discutido na parte da manhã, como o caso das despesas portuárias. Outros são específicos aos produtos agrícolas, em especial, a tributação do ICMS. Há, portanto, uma preocupação implícita no artigo de se definir uma política de exportação para o setor agrícola. Em outras palavras, existe a percepção que a melhoria de competitividade do produto agrícola no mercado interno pressupõe igualmente maior grau de competitividade no mercado internacional.

Sumarizando, eu diria que o desafio proposto pelo artigo do Dr. Mauro seria o seguinte. É fundamental assegurar um setor agrícola competitivo internacionalmente. No passado, os elevados índices de proteção efetiva negativa teriam penalizado o setor. Que políticas adotar, então? Elevação do grau de proteção, como fazem os países desenvolvidos? As distorções de recursos e o ônus dessas políticas são bem conhecidos. Logo, investimentos em infraestrutura, recursos humanos e tecnologia parecem caminhos mais eficientes. A experiência de alguns setores industriais brasileiros já demonstrou que apenas proteção não assegura competitividade. Desta forma, cumpre repensar a política agrícola brasileira num cenário em que o objetivo não seja a mera proteção, mas sim a elevação generalizada da competitividade do setor.