

## DEBATE SOBRE CRISE DA AGRICULTURA: CRISE DO SIGNIFICADO SETORIALISTA E O ENTENDIMENTO DO SIGNIFICADO DA CRISE

José Sidnei Gonçalves<sup>1</sup>

### 1 - INTRODUÇÃO

A crise enfrentada pela agricultura, cujo epicentro veio à tona no primeiro semestre deste ano, tem sido analisada com base em pressupostos essencialmente microeconômicos, o que tem impedido não apenas uma visão adequada da amplitude do problema, mas também propiciado o surgimento de soluções incompletas. Muitas colocações têm destacado a agricultura como âncora da estabilidade econômica contribuindo em muito para que os níveis de preços não tenham explodido. Realmente não se pode negar os efeitos da "boa" safra sobre os preços finais, mas daí a dizer que o único segmento a pagar a conta foi a agricultura vai uma enorme distância. É preciso fugir da estreiteza do setorialismo anacrônico para que sejam construídas soluções que "solucionem", e não apenas camuflam o problema na sua amplitude. O levantamento dessas questões mais gerais é o objetivo deste artigo.

### 2 - O SIGNIFICADO SETORIALISTA: DESCAPITALIZAÇÃO DA AGROPECUÁRIA

Num primeiro ângulo de visão é preciso destacar que a crise é da agropecuária e não da agricultura e, portanto, seus efeitos sociais não podem ser superdimensionados. A agricultura entendida como um complexo produtivo produtor de bens finais compreende também a indústria de insumos e máquinas, a de processamento e os segmentos de distribuição para os quais certamente não se pode generalizar os efeitos da crise agropecuária. Ao contrário, as margens brutas de comercialização aumentaram para o conjunto de produtos da agricultura pois a cesta de mercado tem mantido níveis estáveis de dispêndio para preços recebidos decrescentes desde a metade de 1994. Isso certamente se reflete em margens brutas maiores e crescentes, ou seja, o *agribusiness*, tão

caro a muitas lideranças rurais, tem contribuído menos do que se imagina para a estabilidade dos preços. Como os agropecuaristas enfrentam custos estáveis de insumos, máquinas e serviços, associados a preços cadentes, o que se precisa ter claro é que o processo na verdade envolve uma reacomodação distributiva interna ao *agribusiness* em detrimento dos segmentos mais fragilizados, embora estratégicos, os agropecuaristas.

Então os vilões seriam as indústrias e serviços associados à agricultura? Não, a questão não é tão simplista assim e não pode ser enfrentada sem outra consideração, qual seja, os efeitos da estabilização da inflação e seus níveis reduzidos sobre a dinâmica dos mercados agrícolas. Os mercados agrícolas não são de concorrência perfeita como muitos querem fazer crer, eles são dominados por oligopsônios/oligopólios do núcleo da cadeia produtiva de cada bem final, ou seja, os atacadistas, as agroindústrias e as cooperativas, cuja capacidade de fazer preço, para trás e para frente, é enorme. Desde há muito se sabe que os mercados agrícolas envolvem uma dispersão em nível dos agropecuaristas, uma concentração no atacado em poucas firmas especializadas e uma dispersão nos consumidores finais. Além disso, as indústrias de insumos e máquinas são como enormes oligopólios no extremo a montante e os supermercados como oligopsônios a jusante da cadeia. Essa estrutura de mercado certamente não prima pela neutralidade no ajustamento, ou seja, ao estabilizar uns tendem a abocanhar parcela da renda de outros fazendo valer seu poder de mercado. Por isso a crise da agropecuária tem muito de reflexo do conflito distributivo interno ao *agribusiness* que, por mais traumático que possa ser ou ter sido, era inexorável. Afinal, é a lei do mercado tão cara a muitos agentes do setor e tão decantada por liberais de todas as matizes. Ela elimina "ineficientes", deixando os mais saudáveis e competentes, sendo essa seleção exatamente

aquilo que apregoam como sua mais relevante contribuição para corrigir distorções.

Analistas têm comparado preços recebidos e mesmo preços do atacado e varejo sem ter em conta que o preço, como termômetro do mercado, reflete as condições dos negócios dos quais são efeitos. Como as condições dos negócios se alteraram não há como compará-los diretamente nas realidades antes e depois do Plano Real. É importante ter isso muito claro para não se tirar conclusões apressadas e equivocadas sobre o problema. As condições dos negócios antes da estabilização da inflação em níveis baixos eram da prática de preços com prazos de no mínimo quinze dias, chegando a mais em casos específicos. Pois bem, como não era preço à vista, para uma inflação de 1% ao dia (34,8% ao mês) um preço de 100 na verdade correspondia para os compradores e vendedores a um preço à vista na data do negócio de 86, pois na quinzena a inflação acumulada foi de 16,1%. Por outro lado, as condições dos negócios depois da estabilização da inflação, mesmo para um prazo mais dilatado de 30 dias, tem-se uma inflação de 3,5% ao mês e assim um preço de 100 na data do negócio corresponde na verdade a 96,6 na data do recebimento. Portanto, para preços idênticos na data do negócio, os preços depois da estabilização seriam na verdade 15% maiores que antes da realização do plano econômico. Como a esmagadora maioria das bases estatísticas não leva em conta as condições dos negócios refletidas nos preços levantados, é preciso muito cuidado ao se comparar preços agrícolas em séries históricas quando as condições de mercado mudaram tão drasticamente.

Então, poder-se-ia perguntar: mas esse raciocínio está errado porque os preços recebidos caíram e descapitalizaram os agropecuaristas? Certo, mas o problema não é de preços recebidos mas de relativos de preços, ou seja, de paridade como será mostrado a seguir, ou ainda decorre de uma condição macroeconômica desfavorável que a microeconomia de preços e custos agrícolas não permite entender na amplitude necessária. Mas antes, para maior didatismo da idéia, é preciso primeiro avançar mais a discussão sobre o impacto distributivo dessas alterações das condições do negócio. Os oligopólios da cadeia produtiva da agricultura, antes da estabilização, compravam esses produtos, e realizavam várias operações para adequá-los às exigências do consumi-

dor final como padronização, beneficiamento, armazenagem, transporte e embalagens. Os prazos para venda variam de produto para produto, mas para comparação, mesmo que superficial, foram adotados aqui 30 dias, pois os efeitos, embora modestos, já permitem visualizar a problemática, porque na verdade para prazos maiores, seriam também mais significativos. O preço recebido pelo produtor da condição anterior, vendido a 100 com prazo de pagamento de quinze dias, chegou ao consumidor quinze dias depois da data do negócio e entrega do produto ao primeiro intermediário da cadeia, a um preço final calculando todos os equivalentes de praxe decorrentes de perdas e processamento, a 116 em valores nominais, que descontando a inflação do período, significa 100 em valores constantes. Sem levar em conta outros custos da comercialização e as condições dos negócios, com base na estatística tomada como estática, o analista diria que a margem bruta de comercialização seria nula, ou seja, os atacadistas e supermercadistas estariam "utilizando a cesta básica com preços atraentes praticando margens nulas para atraírem consumidores".

Isso não corresponde à verdade dos fatos porque, levadas em conta as condições do negócio, de venda final ao consumidor com pagamento à vista e compra a prazo dos agropecuaristas, a margem real praticada foi de 14% pois para um preço ao varejo de 100 o preço real pago ao agropecuarista foi de 86. Isso sem levar em conta outros custos da comercialização que não são nulos e nos quais também estava embutida a expectativa inflacionária, fazendo com que o preço realmente praticado no varejo não seja 116, mas superior a isso. Mas para os propósitos da comparação aqui realizada basta o exercício hipotético como ele foi realizado. Pois bem, veio a estabilidade com inflação baixa, e o consumidor pela pressão de inúmeras ordens, com os preços se mantendo continuou a pagar 116 no varejo em valores nominais, que em termos reais corresponde a 112 para uma inflação de 3,5% ao mês. Como o agropecuarista vendeu a 100 em valores nominais para receber em 30 dias, o que significa 96,5 em valores constantes, mantendo a margem bruta em 16%. Mas acontece que anteriormente os outros custos de comercialização, especialmente de carregar estoques, podiam ser repassados para o consumidor porque os preços em disparada implodiam quaisquer bases de comparação.

Agora, com estabilidade ainda que relativa mas a níveis baixos, isso não é tão simples e para manter a rentabilidade a margem bruta, o ônus que era repassado para frente passou a pressionar a cadeia produtiva para trás elevando a margem bruta, e esse repasse, em grande parte, foi descarregado no agropecuarista em função das leis do mercado, que corresponde não apenas a uma lei de oferta e de procura, mas num mercado oligopólico à lei do mais forte. Assim tem-se uma pressão para reduzir os preços recebidos.

Afinal qual o real significado das quedas dos preços recebidos frente aos pontos considerados acima? Se os preços recebidos caíram para 80 em valores constantes na data de realização do negócio em vez dos 100 da situação anterior à estabilidade e redução da inflação, muitos analistas têm inferido que a queda teria sido de 20% em valores constantes. Trata-se de um equívoco, pois, conforme exposto acima, face às condições dos negócios, na verdade os preços na situação anterior eram iguais a 86 em valores constantes e, portanto, a queda foi de 7% no período. Esse nível, ainda que significativo para uma economia de inflação reduzida, nem de longe corresponde à catástrofe aventada pela perda de quase um quinto do cálculo anterior. Entretanto, se a gravidade não decorre dos preços recebidos, ela torna-se mais dramática quando se insere o comportamento dos custos de produção<sup>2</sup>.

A indústria de insumos e máquinas agrícolas também tem uma estrutura oligopólica, ou seja, os agropecuaristas são tomadores de preços dos insumos, característica apenas amenizada para compras de grandes quantidades o que não se constitui em regra. Ainda assim, os preços dos insumos em geral aumentaram 10% em valores nominais desde a implantação do plano econômico, sendo que o custo da mão-de-obra fixa dobrou no período, puchando os custos para cima para atingir alta de 25% em valores nominais. Tomando os preços pagos pelos agropecuaristas em valores constantes deflacionados pela variação dos preços no atacado, tem-se uma redução de 11% nos insumos e crescimento de

apenas 1% no geral. Com o deflacionamento pelo índice geral de preços observam-se quedas de 18% nos insumos e de 4% no global dos preços pagos. Portanto, pode-se dizer que a pressão de custos resulta na estabilização dos preços dos insumos em valores constantes, que não teve como contrapartida a manutenção dos preços recebidos e, com isso, a paridade direta fica levemente melhor para os agropecuaristas nos insumos e pouco pior no caso dos custos globais pelo impacto do aumento do salário da mão-de-obra. Assim, o vilão do problema não são os industriais de insumos e muito menos a mão-de-obra cujo impacto no geral foi reduzido, ainda que com enorme incremento nominal. Isso porque o trabalho formal com registro em carteira na agropecuária é muito reduzido tanto em número como em proporção do total.

Qual então a problemática dos custos de produção? Ela está associada ao financiamento do custeio da safra. Com juros reais de 35%, os custos dos insumos agrícolas, contando todos os itens como financiados, chega a 170 em valores nominais, com o que a variação em valores constantes atinge 40%, ou seja, custos de 140. Nesse quadro, a paridade fica extremamente desfavorável à agropecuária com preços recebidos 5% menores e os custos totais financiados maiores. Ainda que existam atenuantes como o fato de que nem todo o custeio foi financiado a essa taxa de juros e que na média os juros podem ter sido menores, num raciocínio extremo, a relação de trocas da agropecuária piorou em 32% unicamente em razão da política macroeconômica de juros altos. Desse modo, o significado do problema exige uma referência ao quadro mais geral da economia, na qual a agropecuária representa um segmento dentre muitos que sofreram com restrições ao crédito.

### 3 - INADEQUAÇÃO DAS SOLUÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA TRADICIONAL

A visão setorialista centrada unicamente em mecanismos de oferta procuram alternativas de

<sup>2</sup>O grande problema está em deflacionar os preços agropecuários pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que provocam uma enorme distorção ao embutir os aumentos exacerbados dos aluguéis e serviços urbanos. Ainda assim, o IGP-DI de agosto de 1994 a julho de 1995 cresceu 24% e, com isso, as perdas aumentaram para 9%, muito menor que o propalado.

solução para a crise da agricultura dentro da política agrícola tradicional, ou seja, no crédito rural e nos preços mínimos. Mas será que esses instrumentos são consistentes com a realidade da agricultura brasileira atual? E ainda assim, se consistentes com a lógica da agricultura, seria compatível com a política macroeconômica mais geral na qual o setor se insere? Exatamente nesses pontos encontram-se a fragilidade das soluções apresentadas dentro dos contornos da política agrícola tradicional, uma vez que não levam em conta as relações intersetoriais. É preciso aprofundar essa questão para não se cometer equívocos compondo proposições paliativas e inadequadas.

O primeiro aspecto a ser ressaltado está em compreender que a agricultura não está isolada do conjunto da economia, e que ela própria há muito deixou de se restringir à agropecuária, ou seja, os limites das divisas das fazendas foram arrombados pelos fundos pelos insumos e máquinas e a porteira da frente dá saída para matérias-primas para as plantas industriais de processamento ou para os galpões de beneficiamento das empresas comerciais no caso das frutas, olerícolas e outros produtos comercializados *in natura*. Assim não há mais espaço para a perpetuação de mecanismos horizontais de políticas públicas que contemplem apenas parcela dos complexos produtivos, deixando de levar em conta a interação capaz de engendrar competitividade ao produto final. Desse modo, a perspectiva atual exige políticas verticais ensejando cada complexo produtivo como um todo, e dentro dele, face às suas especificidades e distintos mecanismos de coordenação vertical, o agricultor. A velha política agrícola de corte tradicional não resiste à dinâmica do *agribusiness*, devendo então ser redesenhada para se ajustar à realidade em transformação.

É preciso romper com essa visão microsetorialista de vislumbrar apenas a fazenda rural como *locus* da produção na agricultura. Até o fato de que as políticas tradicionais como o crédito rural foram dirigidas para atender a determinações de exigências da agropecuária é discutível. Afinal qual foi seu auge senão a década de 70 quando o crédito rural subsidiado constituiu-se no grande instrumento de modernização da agricultura. Era preciso criar demanda para produtos da indústria de insumos e máquinas que internalizava grandes e modernas plantas industriais no bojo do II Plano de Desenvolvimento

Nacional (II PND), e o crédito rural ancorado em subsídios cumpriu adequadamente a concretização desse objetivo da política de industrialização.

Por outro lado, também nessa época expandiam as agroindústrias processadoras que exigiam produção de matéria-prima com padrões tecnológicos determinados em termos de qualidade e custos, e mais uma vez tem-se uma funcionalidade do crédito rural subsidiado com a política industrial. Portanto, nos anos 70, como decorrência de políticas públicas mais amplas, centradas no ideal industrializante, utilizou-se o crédito rural para garantir que o desempenho da agropecuária fosse funcional com a expansão industrial na agricultura. Noutras palavras pode-se mesmo questionar o fato de que o crédito rural foi utilizado como instrumento de política agrícola, pois os efeitos sobre o campo foram indiretos.

Mas há ainda um importante corolário desse processo freqüentemente esquecido nas proposições calcadas nos instrumentos de política agrícola tradicional. Trata-se da financeirização da riqueza, ou seja, a agricultura inseriu-se fortemente no mercado financeiro e esse processo continua com tendência de aprofundamento com os "novos papéis agrícolas" transacionados em bolsas. Desse modo, o processo produtivo compreende na verdade um enorme emaranhado de fluxos financeiros, impedindo que os mecanismos estáticos de análises de preços e custos captem toda sua amplitude. Assim, os resultados dos instrumentos de política agrícola tradicionais estão condicionados pela dinâmica financeira e de forma alguma conseguirão atenuar impactos das políticas macroeconômicas sobre o setor.

O segundo aspecto, entrando mais diretamente na análise dos instrumentos tradicionais de política agrícola, está na inadequação do crédito rural como instrumento de política agrícola. A maioria dos analistas atribuem o declínio da importância do crédito rural brasileiro ao aparecimento de dificuldades financeiras no setor público para sustentar os crescentes subsídios vigentes nos anos 70. Certamente isso configura-se como verdade, mas trata-se apenas de um ângulo da questão, pois o esgotamento do padrão de financiamento problematizou diretamente o processo de industrialização como um todo, além de que no final da década de 70 completava-se no Brasil a internalização do padrão norte-americano da 2ª Revolução Industrial. Por isso mesmo que na

década de 80 a agricultura cresceu na contramão da economia a despeito da derrocada da política de crédito, sustentada em parte por políticas de incentivos à exportação que levaram aos *megasuperávits* na balança comercial. O crédito rural cumpriu seu papel de funcionalidade com a política industrial e, tal como foi utilizado no período áureo, com certeza não voltará a ser implementado.

Qualquer proposta de diferenciação das taxas de juros do crédito rural em relação ao sistema financeiro como um todo mostra-se problemática. Numa realidade de profunda crise fiscal e de exigências crescentes de recursos para políticas sociais, muitas das quais de emergência como o caso da saúde, não há como defender a prática de subsídios que está inserida nas proposituras de taxas de juros diferenciadas para a agropecuária. Como o sistema financeiro deve ser ressarcido a pressão cairia diretamente sobre o Tesouro Nacional que estaria captando recursos a taxas muito mais elevadas que aquelas pelas quais os emprestaria aos agropecuaristas. A sustentação desses gastos não se realiza com recursos oriundos da receita tributária mas sim da colocação de papéis governamentais no mercado financeiro, elevando a dívida pública e com isso criando constrangimentos à política macroeconômica. Como o principal agente repassador do crédito rural é o Banco do Brasil, e dele exige-se eficiência, recursos do Tesouro Nacional pagariam a diferença de taxas de juros do crédito rural em relação ao crédito em geral. A enorme regressividade que caracteriza a distribuição do crédito rural brasileiro torna injusta a utilização de recursos do Tesouro para subsidiar taxas de juros do crédito rural. Como mecanismo horizontal não há como contornar essa grave distorção distributiva.

Nesse contexto as proposituras calcadas apenas no questionamento da taxa de juros para o crédito rural, casos do debate em torno da equivalência em produto e do perdão da dívida, como instrumentos gerais da política para a agricultura, são essencialmente anacrônicas. Ambas as alternativas podem ter validade específica em casos particulares, que exatamente por essa particularidade, impedem a necessária generalização necessária à tão almejada política agrícola consistente e estável. As opções para o financiamento da safra e mesmo do investimento estão surgindo e as ações governamentais nesse caso

devem restringir-se à regulação para que mecanismos como negociação de papéis em Bolsa como forma de mobilização de recursos para a agropecuária ganhem credibilidade e estabilidade, alavancando o financiamento do plantio com base em *hedges* realizados pelos agricultores. Para estimular certos produtos o Governo poderia adquirir esses papéis no montante compatível com metas planejadas de política setorial. Outra forma está na securitização do título de propriedade rural financeirizando-o definitivamente com as vendas desses papéis em Bolsa com prazo de resgate futuro para alavancagem de recursos para custeio e investimento.

O terceiro aspecto está relacionado às propostas de adotar-se com mais intensidade e efetividade a política de garantia de preços mínimos (PGPM). As razões estariam na modernidade desse instrumento, uma vez que o mesmo é adotado pelos países desenvolvidos que constituíram as mais importantes agriculturas mundiais, no caso a União Européia (UE) e Estados Unidos (EUA). Certamente esse argumento é procedente porque, como economias industriais avançadas e de elevada renda per capita, nessas sociedades, com base na idéia de segurança alimentar as populações locais dão suporte político a programas de sustentação da renda rural. Por outro lado, os mecanismos de preços não são utilizados isoladamente mas num arcabouço institucional regulatório bastante mais evoluído como planejamento de plantio (*set a side*) e limite de benefícios por agropecuarista no caso de ajuda direta.

A primeira crítica que pode ser feita à idéia de que a PGPM poderia, se efetiva, resolver a crise agrícola está pelo lado da renda. A diferença de renda entre o Brasil e os países desenvolvidos é enorme e dessa maneira a taxa do consumidor para sustentar o agricultor como se faz nesses países do Hemisfério Norte seria impraticável. Ademais como economias industriais bastante mais complexas e completas e que desenvolveram mecanismos de proteção social efetivos e sustentados por cargas tributárias extremamente maiores (40% a 50% do Produto Nacional Bruto (PNB) contra 25% do Brasil), o Estado tem capacidade de fazer frente aos desafios da efetividade dessa sustentação de preços. No Brasil a realidade é outra, uma sociedade desigual com renda mais baixa, e caso os preços fossem sustentados em níveis mais altos se estaria praticando

uma enorme regressividade ao encarecer a alimentação. Os instrumentos de sustentação de preços pelo lado da oferta, que muitos copiam das sociedades européia e norte-americana, não são assim adequados para o caso brasileiro.

Entretanto, um ensinamento fundamental desses estudos está em que os preços agrícolas internacionais refletem condições de mercado não neutras e dessa forma as medidas generalizadas e muitas vezes impensadas de abertura do mercado brasileiro podem levar ao sucateamento da produção nacional. Isso porque as políticas de sustentação de preços ao agropecuarista dos EUA e da UE, ao serem internacionalizadas nos vários mecanismos de exportação, provocam não apenas uma maior oferta no mercado mundial inundando-o de produtos dessas procedências, mas empurrando os preços ainda mais para baixo face à sustentação dos preços internos. Essas condições do mercado internacional jogam por terra quaisquer comparações entre condições vigentes no Brasil e no mercado mundial, uma vez que trata-se de mecanismos institucionais de regulação extremamente díspares. A abertura do mercado interno deve, portanto, ser efetuada com base em medidas compensatórias que levem em consideração essas diferenças e essa fragilidade artificialmente forjada da produção brasileira. As comparações de preços entre essas realidades, além de irreais, não dão conta desses aspectos.

A segunda crítica está associada ao aparato operacional, qual seja praticar uma política efetiva de preços mínimos numa realidade de juros elevados e de crise fiscal. Esse talvez seja o ponto mais notório da deficiência da formulação daqueles que se batem pelo cumprimento da PGPM na realidade atual. O financiamento dessa política realiza-se com recursos públicos oriundos da venda de títulos governamentais no mercado financeiro, ou seja, com enormes descontos sobre o valor de face, o que representa desde logo um enorme subsídio indireto, pois o valor do montante de títulos a serem resgatados seria superior ao valor efetivamente aplicado na compra de produtos agropecuários. Noutras palavras, o Governo estaria na mesma condição de uma *trading company* que financiasse seu capital de giro a juros para carregar estoques, o que configuraria uma enorme irracionalidade face aos custos financeiros dessa operação. Muitas das estatísticas dos gastos públicos

na agricultura brasileira perdem em efetividade explicativa exatamente porque não levam em conta as condições nas quais os recursos foram mobilizados pelo Governo. Nesse caso, ainda que os dispêndios das compras sejam iguais às receitas das vendas, existe o subsídio decorrente da forma pela qual os recursos foram obtidos.

Mas esse configura-se como apenas um aspecto do problema, pois os subsídios governamentais não decorrem apenas da obtenção de recursos numa realidade de juros elevados. Na verdade esses estoques configuram-se como um "mico" tal como designa a gíria da intermediação agrícola. Numa realidade de inflação alta como a da década de 80, o Governo podia "especular" com estoques ao efetivar a política de preços mínimos. Isso porque ao adquirir o produto na safra, tinha praticamente a certeza de que, mesmo com oferta abundante, os preços seriam crescentes nos meses seguintes o que acabaria permitindo até mesmo um certo "lucro" nas vendas. Numa realidade de preços relativamente estáveis com juros elevados, o cálculo capitalista revela uma situação exatamente oposta. Os preços não necessariamente reagirão porque com excedente de oferta e possibilidade de importação o Governo terá certamente "prejuízo" com os produtos que adquirir. Ademais tem que cumprir todos os ditames tributários não realizados pela intermediação na sua plenitude, o que encareceria o produto adquirido. Noutras palavras, estoques públicos seriam acumulados em condições de que a desova só seria possível com perdas, aumentando o volume global de subsídios pelo descompasso entre dispêndio e receita.

Finalizando, pode-se elencar um **quarto aspecto** que diz respeito à particularidade da economia brasileira caracterizada pela heterogeneidade estrutural e pela desigualdade social. Desse modo, instrumentos genéricos aplicados a mercado apenas reforçam a tendência concentradora emergente da constituição desigualitária da sociedade. No plano produtivo, numa realidade financeirizada, a lógica bancária conduz a que uns sejam mais beneficiados que outros, acentuando a regressividade do crédito num ambiente de escassez de recursos. Por outro lado, são exatamente esses que têm acesso direto aos mecanismos reguladores de preços podendo perpassar a intermediação comercial nas vendas para o Governo. Em muitos negócios, a PGPM não atende a

agropecuáristas mas a intermediários que, pelo seu poder oligopsônico frente aos seus vendedores, obtêm a maior parcela dos benefícios. Ademais concebidas genericamente essas medidas em nada contribuem para a redução da heterogeneidade estrutural dentro de cada complexo produtivo ou para o conjunto deles. Enquanto políticas horizontais, o crédito rural e os preços mínimos são pouco eficazes do ponto de vista distributivo.

Essa mesma horizontalidade torna-se mais problemática quando se visualiza que ambos os instrumentos são característicos de políticas de oferta. No Brasil a crise da agricultura conforma-se como uma crise de oferta? Certamente as 80 milhões de toneladas de grãos da safra 1994/95, convivendo com 30 milhões de famintos, desmentem essa argumentação. Esse é um elemento pouco destacado no debate sobre a crise atual da agricultura, qual seja os níveis de desigualdade social atingiram parâmetros tão elevados que, a preços considerados não remuneradores pelos agropecuaristas, parcela relevante da população não tem renda para acessar à alimentação básica. Não sem razão que segmentos importantes da agricultura brasileira tem pressionado o Governo para fomentar políticas de distribuição gratuita de alimentos como o caso do leite.

Os instrumentos da política agrícola tradicional, reforçados em inúmeras proposituras setorialistas, além de inconsistentes da ótica macroeconômica, são regressivos do ângulo distributivo. E o são porque são instrumentos de oferta numa realidade em que os maiores constrangimentos estão na demanda. A qualquer aumento mais significativo da produção, e 80 milhões de toneladas de grãos não representam muita coisa face a necessidades potenciais de toda a população brasileira para guindá-la a padrões europeus de consumo alimentar, os preços despencam e os excedentes conformam enormes estoques. A realidade brasileira impõe portanto restrições mercadológicas importantes à agricultura.

Numa situação em que a inserção competitiva no mercado internacional exige muito mais que quantidade, visando superar os limites de uma realidade de trocas em que os subsídios são a regra, o equacionamento da limitação existente no mercado interno talvez seja o grande desafio das políticas públicas para a agricultura brasileira. E deveria receber apoio irrestrito de todas as lideranças setoriais. Os

elementos centrais da crise da agricultura brasileira não estão em produzir muito, nem em produzir bem, nem em oferecer qualidade superior. Estão sim em ampliar a massa de compradores que compram muito, bem e produtos melhores. Sem isso, sem uma demanda interna capaz de impulsionar qualidade e escala não há inserção competitiva internacional sustentável no tempo para a agricultura brasileira.

#### 4 - ENTENDIMENTO DA CRISE: ALÉM DO SIGNIFICADO SETORIALISTA

A crise da agricultura brasileira, entendida fundamentalmente como uma crise de demanda, para ser enfrentada, exige uma remodelação radical da agenda de políticas públicas, rompendo com a predominância de instrumentos estimuladores da oferta. A agricultura seria o setor mais diretamente e mais fortemente afetado por uma consistente política de redistribuição de renda que alargue o mercado interno e constitua nele as condições encontráveis em mercados mais sofisticados. Por outro lado, deveria pautar suas reivindicações em proposituras mais consistentes com seu estágio de desenvolvimento, abandonando o agrarismo anacrônico, próprio da atividade quando intensiva em terras, para assumir posturas características de um segmento intensivo em capital. Vários seriam os pontos para uma agenda de políticas agrícolas consistente com a superação da crise setorial.

O primeiro estaria na disseminação de mecanismos redistributivos e de caráter imediato na prioridade para aqueles sustentadores da demanda. A política agrícola brasileira deveria privilegiar instrumentos como garantia da renda mínima ou de selos de alimentação, ou o conjunto de ambos. O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), projeto de autoria do Senador Eduardo Suplicy, criando um imposto de renda negativo para pessoas de baixa renda, poderia ser um importante e eficaz instrumento para reverter esse quadro de poder aquisitivo reduzido de parcela relevante da população para aquisição de alimentos. A essa proposta poderia ser associada a obrigatoriedade de que pelo menos 50% do subsídio fosse destinado exclusivamente à alimentação. Essa alavancagem da demanda produziria efeitos muito mais consistentes que os tradicionais

mecanismos sustentadores da oferta até hoje praticados numa sociedade desigual, exatamente porque atuariam contra a regressividade distributiva.

As nações desenvolvidas têm nesse instrumento, ou outro parecido no caso os selos de alimentação, um eficaz estimulador do consumo de produtos agrícolas. A nova versão da Lei Agrícola norte-americana ("Farm Bill 1995") prevê gastos anuais de US\$63 bilhões dos quais US\$28 bilhões em tiquetes de alimentação. Nos Estados Unidos, por exemplo, tem-se, além do Earned Income Tax Credit (EITC) como garantia da renda mínima, o *food stamp* (selo alimentação), que permite à população mais pobre acesso à alimentação fundamental. Vários outros países, inclusive os vizinhos Argentina e Uruguai que instituíram a "*assignacion* familiar", dispõem desses mecanismos sustentadores da demanda de produtos da agricultura. Numa realidade como a brasileira os impactos quantitativos e, o que é mais importante para a competitividade internacional, qualitativos sobre a demanda seriam extremamente desejáveis e muito mais eficazes que os instrumentos tradicionais de política agrícola.

O **segundo** seria o de reordenamento da discussão da crise para focalizá-la verticalmente, procurando quais os pontos de estrangulamento dos vários complexos produtivos. Não é mais concebível tratar todos os complexos produtivos como se fossem iguais e, na maioria das vezes, a utilização de instrumentos de oferta de corte horizontal como o crédito rural e mesmo os preços mínimos, ainda que com um emaranhado de restrições, acaba por reforçar as distorções alocativas privilegiando ainda mais segmentos já favorecidos. Os complexos produtivos não são iguais entre si de maneira que não há como atendê-los com instrumentos de aplicação generalizada. Aqueles mais desenvolvidos da agricultura brasileira assim se constituíram porque em algum momento receberam tratamento de instrumentos especiais de caráter vertical, tais como exemplificam o sucroalcooleiro, o de sucos cítricos e o de frutas frescas, como maçã e uva fina de mesa. A elcção das atividades estratégicas daria mais transparência à política governamental e garantiria a constante verificação das metas estabelecidas.

Mas é preciso mais que eleger complexos produtivos. Na verdade, a escolha de segmentos de desempenho deficiente dentro de cada complexo

produtivo para realizar ações localizadas de superação desses pontos de estrangulamento torna-se fundamental para concretizar posições competitivas satisfatórias nos mercados interno e externo. Muitas vezes a deficiência fundamental de um complexo produtivo não está localizado no agropecuarista mas em outro agente que, prejudicando o desempenho do todo, acaba por problematizar a competitividade do segmento. O desenho das medidas deveria refletir essas necessidades da realidade produtiva e muitas vezes os instrumentos factíveis para a solução estão muito longe dos tradicionais da política agrícola.

O **terceiro** ponto relevante na discussão dessas medidas de apoio à produção estaria na procura de adequar eficiência com aumento do emprego em geral. A agricultura mostra-se como o setor da economia brasileira em que a informalidade do emprego ainda mostra-se cronicamente elevada. Dessa maneira, trata-se de rever a legislação trabalhista que onera a folha de pagamento e principalmente aquela que transforma em salário indireto todo benefício que o proprietário forneça ao empregado que reside na propriedade. Essa exigência é contraproducente com o aumento da formalização do emprego rural e mesmo com a melhoria da qualidade de vida dessa mão-de-obra sujeita à sazonalidade e a condições de vida insatisfatórias. Esse instrumento de transformação de ganhos em espécie, em salário indireto, (leite e área para pequenas hortas e plantações) poderia ser revisto para tornar obrigatórios esses procedimentos e exigir qualidade de vida aceitável nas propriedades.

Ainda no tocante ao emprego, um aspecto sempre esquecido diz respeito à generalização do preceito keynesiano de que o investimento gera necessariamente emprego. Na agricultura isso está longe da realidade, pois os principais bens de capital visam quase sempre a substituição de mão-de-obra, e, nesse sentido, aumentos de investimentos têm-se revelado diminuidores do emprego. Não se trata aqui de sustentar a visão que por ser desempregador o investimento agropecuário deveria ser desestimulado. Ao contrário trata-se de incentivá-lo mas com a clareza dos seus efeitos e tomando medidas compensatórias capazes de amenizá-los. Por outro lado, a composição de culturas conforma-se como o mais importante determinante do emprego rural e, nesse sentido, culturas com maior potencial empregador deveriam receber tratamento mais atencioso que



aqueles de baixo potencial de uso de mão-de-obra. Nos complexos produtivos em que apenas a atividade primária esteja plenamente desenvolvida, poderiam ser estimulados investimentos nos demais elos e, com isso, ampliar as possibilidades de emprego.

O quarto estaria associado a mecanismos de proteção da agricultura nacional frente à concorrência desleal com produtos importados. As medidas estariam associadas à formulação de mecanismos de preços de internalização de produtos importados compatíveis com as condições vigentes no mercado interno, evitando que a produção nacional venha sofrer impactos de políticas de subsídio noutros países, que distorcem os preços internacionais. Além desse instrumento *anti-dumping* pelo lado dos preços, deveriam ser fixados procedimentos para julgamento e execução de medidas coibitivas dessa prática. De qualquer maneira os mecanismos deveriam contemplar formas que impedissem que o produto estrangeiro por vários artificios viessem a pressionar para baixo os preços internos, penalizando a agricultura nacional.

Outro aspecto da proteção do mercado nacional está na constituição de normas fitossanitárias e de qualidade de produto, organizando o mercado interno. Dessa maneira, o produto estrangeiro deveria atender a especificações de qualidade intrínsecas, extrínsecas e de embalagem para ser internalizado, exigências essas também válidas para o produto nacional. Esses procedimentos permitiriam reduzir perdas nos vários níveis da comercialização além de que criariam dificuldades para a introdução de pragas e doenças existentes em outros países, mas que ainda não foram detectadas na agropecuária nacional. Essas barreiras têm-se mostrado importantes instrumentos econômicos de limitação da penetração de produtos estrangeiros no mercado interno de vários países.

O quinto ponto corresponderia à adoção de medidas compensatórias para se evitar efeitos perversos de políticas macroeconômicas sobre a agricultura, ou seja, compatibilização do câmbio, juros e tributação com os objetivos setoriais. No tocante ao câmbio, após um período de taxas com níveis altos de apreciação entre agosto de 1994 e fevereiro de 1995, parece que a tendência caminha no sentido da re colocação da paridade unitária entre a moeda nacional e norte-americana. Essa nova fase da política cambial associada a outros mecanismos de estímulo à expor-

tação parecem ter re colocado o produto nacional em condições de competitividade por esse ângulo.

Pelo lado dos juros, contudo, a situação continua extremamente grave não apenas porque as altas taxas internas acabam gerando custos financeiros maiores, mas também porque favorecem o produto estrangeiro. Para taxas de juros internas em torno de 20% a.a. acima da inflação e prazos de no máximo 30 dias, no mercado internacional essas condições seriam de juros de 7% a.a. e prazos de 180 dias prorrogáveis por igual período. Isso possibilita ao produto estrangeiro vantagens expressivas frente ao nacional, pressionando os preços internos para baixo, pois as grandes redes de supermercados e mesmo as agroindústrias processadoras acabam "comprando financiamento" que lhes são mais favoráveis no exterior, inclusive nos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Contra esse diferencial de juros não há mecanismo de proteção que funcione adequadamente.

Saliente-se que o problema é mais grave, e uma simples taxa diferenciada para o crédito rural não resolveria. Na verdade a defesa do fim da Taxa Referencial de Juros (TR) para os financiamentos agropecuários não equacionaria a questão porque os efeitos mais deletéreos se fazem sentir na comercialização, pois nessa operação as condições vigentes no mercado internacional são muito mais vantajosas. Na safra 1994/95 ocorreram situações realmente absurdas com a exportação de produto nacional em itens em que a produção nacional era insuficiente para o abastecimento interno, para o que foram adquiridos produtos no mercado externo.

A fixação da taxa de juros para o crédito rural em 16% a.a. não significará medida efetiva, enquanto o mercado interno tiver mecanismos de comercialização incompatíveis com os vigentes no mercado internacional, em nível de prazos e juros. Isso porque os preços continuariam pressionados para baixo pelo impacto das compras de importados.

Outra política macroeconômica relevante para a agricultura é a tributária. O sistema tributário nacional aplicado sobre a agricultura apresenta três características indesejáveis: a) a prevalência de impostos indiretos com base no princípio da origem, que gravam as transações de produtos e a baixa taxa da terra e da renda agrícola; b) os mecanismos de guerra fiscal que dificultam a livre circulação

de mercadorias no mercado nacional, criando enormes distorções alocativas ao privilegiarem regiões em detrimento de outras e agudizarem as práticas de sonegação; e c) incidência desses impostos sobre a exportação gerando desvantagens de custos para o produto nacional no mercado internacional. As medidas inseridas na reforma tributária encaminhada ao Congresso Nacional minimizam o problema mas não o equacionam por inteiro, especialmente no tocante à guerra fiscal que, para uma atividade distribuída no espaço geográfico como a agricultura, configura-se como altamente deletérea. A criação do Imposto Sobre o Consumo (IC), incidindo sobre a transação final com base no princípio do destino equacionaria a questão, mas parece não haver condições políticas para se interferir mais efetivamente no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual.

O sexto ponto estaria associado à constituição de mecanismos regulatórios e de orquestração de interesses dentro dos vários complexos produtivos, como forma de solucionar os conflitos distributivos internos aos mesmos. A coordenação vertical com base nas regras de mercado tem se mostrado regressivas do ponto de vista distributivo e, principalmente, não tem conduzido à conjunção de interesses entre os elos dos vários complexos produtivos, de maneira que conformem-se redes de contratos ordenadores da competitividade. Dessa maneira, cabe romper com os mecanismos setorialistas que atendem a segmentos específicos e têm impedido uma visão de todo. A constituição e o fortalecimento do poder de gestar e executar políticas por fóruns nacionais selecionados, como seria o caso de câmaras setoriais, poderiam ser uma alternativa capaz de dar maior aderência e eficiência às medidas propugnadas.

Nesse aspecto, crucial para a competitividade interna e externa de vários complexos produtivos brasileiros, deve-se ter claro que a coordenação vertical pelos mecanismos de mercado tem-se mostrado falha na constituição da eficiência. Numa realidade como essa cabe ao Governo o papel de catalise na tentativa de orquestração de interesses utilizando os instrumentos de que dispõe nos planos legais e econômicos para impor alguma regulação que assegure a concretização de metas de desenvolvimento compatíveis com o interesse nacional. Trata-se de buscar formular para cada complexo produtivo

estratégias nacionais que promovam a constituição de vantagens competitivas sustentáveis no mercado interno e externo para segmentos fundamentais.

O sétimo ponto significaria a maior efetividade na adoção de medidas de cunho estrutural como a reforma agrária. Trata-se de reorganizar os processos de ocupação do espaço geográfico brasileiro dando oportunidades mais efetivas à agregação do elevado contingente populacional que vive à margem do processo econômico, em especial nas regiões mais pobres da nação. A reprodução da ocupação das fronteiras agrícolas de procedimentos especulativos, que impedem o acesso à terra por essa população marginalizada, configuraria em mais uma oportunidade histórica de redução das disparidades sociais. Certamente apenas o assentamento dessa população à terra não seria suficiente para reduzir o enorme exército de reserva de mão-de-obra, atualmente na sua maioria urbanizado. Mas a construção de novas fronteiras com processos intensivos em mão-de-obra, reduzindo os fluxos migratórios, pode amenizar essa realidade tão perversa como anacrônica num país continental.

A intensificação do uso da terra no Brasil poderia atingir níveis extremamente mais elevados e por isso mesmo mais empregadores. Para se ter uma idéia da estrutura de uso da terra basta ver que em São Paulo, o principal Estado industrial brasileiro, dos 18 milhões de hectares de terras agricultadas anualmente cerca de 6 milhões o são com lavouras temporárias ou permanentes (33%), 1 milhão com reflorestamento (6%) e 11 milhões com pastagem (61%). Caso o padrão das regiões agrícolas paulistas mais evoluídas, Ribeirão Preto e Campinas, onde as pastagens só representam 37% da área agricultada, fosse estendido para todo o estado, as lavouras poderiam atingir mais de 10 milhões de hectares com enormes impactos no emprego, pois sabe-se que a pecuária emprega menos que as plantações. Portanto, poder-se-ia aliar políticas desconcentradoras da posse da terra com de estímulo à ampliação do emprego no campo com mecanismos fiscais e regulatórios.