

# HETEROGENEIDADE E COMPETITIVIDADE: o significado dos conceitos frente ao mosaico de disparidades da agricultura brasileira<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>  
Sueli Alves Moreira Souza<sup>3</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O debate recente sobre a agricultura brasileira tem produzido análises que estão claramente dispostas em dois “mundos” teóricos distintos, quase sempre imissíveis, qual óleo e água. Reproduzem-se em trabalhos que tratam literalmente de dois brasis na melhor acepção do dualismo de LAMBERT (1959)<sup>4</sup>. De um lado, as análises da competitividade, centradas na “superação” da visão clássica de vantagens competitivas, e que, com concepção puramente econômica, procuram caracterizar as ameaças e as oportunidades da inserção da agricultura brasileira numa economia aberta e globalizada. De outro, os trabalhos com foco na disparidade regional, social e econômica da agricultura e da sociedade brasileira, que contribuem para o desvelar de um movimento de transformação aprofundador de desigualdades de toda a ordem. Mostra-se uma heterogeneidade brutal de todas as óticas sob as quais é focalizada a realidade nacional.

Há estudos respeitáveis e fundamentais em ambos os “mundos” teóricos mas, entretanto, a real compreensão do significado da realidade em transformação exige a unificação das

perspectivas envolvidas, ou seja, o enfrentamento do desafio de estudar a competitividade numa agricultura marcada pela heterogeneidade estrutural. O presente ensaio busca discutir, ainda que superficialmente, o significado desses conceitos de forma a contribuir para um esforço de integrá-los numa unidade analítica capaz de dar conta da complexidade em movimento representada pela agricultura brasileira. Para isso, partindo da idéia de heterogeneidade estrutural, abrangerá a discussão dos conceitos de competitividade, de cadeias de produção e de verticalidade das políticas públicas. Os temas serão abordados nos seus elementos mais gerais, mas em profundidade suficiente para tentar mostrar que, se aplicados na mesma realidade, devem necessariamente ser compatibilizados para explicá-la na sua totalidade.

## 2 - CONCEITO DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

O conceito de heterogeneidade estrutural representa uma contribuição das teorias estruturalistas, mas propriamente dos cepalinos, para os quais o desenvolvimento das economias latino-americanas não reproduziria, no seu processo de industrialização, os mesmos resultados auferidos nas experiências européias e norte-americanas dos séculos XVIII e XIX. Na análise realizada por PINTO (1979), tem-se a utilização do conceito de heterogeneidade estrutural para caracterizar as profundas disparidades regionais, de renda e sociais que marcam as economias latino-americanas, mesmo aquelas que passaram por um amplo processo de industrialização. Diz esse autor que é *"difícil desconhecer que existe realmente uma descontinuidade, isto é, uma situação patente de heterogeneidade estrutural, seja qual for o ângulo que se escolha para a comparação,*

---

<sup>1</sup>O texto traz no seu conteúdo passagens de trabalhos anteriores do primeiro autor, em especial de sua tese de doutorado, transformada em livro: GONÇALVES, José S. **Mudar para manter:** pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo, SAA, 1999. 373p.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor em Ciências Econômicas, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

<sup>3</sup>Economista, Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica do Instituto de Economia Agrícola.

<sup>4</sup>É claro que essa classificação em apenas dois mundos teóricos só pode ser concebida a partir de macro variáveis, pois no detalhe, há um mosaico desrejtado de concepções explicativas. É uma produção rica, mas que gera enorme confusão se cada contribuição não for tomada na sua verdadeira importância.

e que, por outro lado, contrasta com a apreciável homogeneidade das economias industrializadas ... Não resta dúvida que a visão dessa experiência estava na mente daqueles que defenderam o caminho da industrialização ... partia-se da suposição de que o novo pólo estabelecido em volta da indústria e projetado para dentro iria cumprir uma missão **homogeneizadora** semelhante à registrada nos centros ... No entanto, atualmente é notório que o otimismo desapareceu ... a capacidade de irradiação ou atração do **setor moderno** se mostrou muito menor que a esperada, para colocar a situação de maneira discreta. Desse modo, em vez de um progresso no sentido da **homogeneização** da estrutura global o que se apresenta é um aprofundamento da **heterogeneidade** " (PINTO, 1979) (os grifos são dos autores).

Essa heterogeneidade encontrável nos circuitos de produção, troca e consumo dá suporte a um processo de desenvolvimento com aprofundamento das disparidades regionais, setoriais e de renda. Dessa maneira, apresenta-se de forma marcante na estrutura produtiva pela multiplicidade de padrões tecnológicos entre indivíduos, empresas, ramos de produção e regiões formando um conjunto de situações que reproduzem-se como uma mosaico de disparidades. Na estrutura social apresenta-se nas relações de trabalho e de propriedade que conformam movimentos alargadores das diferenças de oportunidades, resultando numa realidade em que a exclusão consiste na marca mais visível da situação de desigualdades. Na estrutura política há a manutenção de hegemonia histórica de forças conservadoras que moldam uma ordem institucional que sansiona e garante a preservação de um sistema de privilégios. O rompimento com essa tendência aprofundadora das iniquidades de toda ordem passa a representar o desafio das economias latino-americanas no seu processo de desenvolvimento.

Na agricultura de um país continental<sup>5</sup>, como a brasileira, o movimento das transforma-

ções forjou um alargamento da distância entre os extremos. Nesse processo, as médias perdem seu poder explicativo tornando impróprias comparações entre realidades, seja no plano interno seja no externo. Isso ocorre no tocante ao padrão tecnológico com a persistência de perfis produtivos díspares; no padrão educacional relacionado a distintos níveis de aprimoramento profissional dos agropecuaristas; no padrão econômico com níveis diferenciados de renda em função das rentabilidades desiguais dos empreendimentos e no padrão social com desigual acesso aos benefícios do desenvolvimento. Coroando todo esse leque de características da iniquidade, associado à heterogeneidade estrutural da agricultura brasileira que fazem regiões, produtos e segmentos emaranhar-se numa realidade em que a diferença consiste no universal, tem-se os diferenciais extremos de poder político dos distintos atores, manifestando-se em falta de cidadania plena e de expressão como agente social.

No que diz respeito ao padrão tecnológico ocorrem largas distâncias entre os extremos de produtividade. Verifica-se tal ocorrência também para culturas em que a produção nacional apresenta-se competitiva no cenário internacional como a laranja, matéria-prima dos sucos cítricos em que, para uma média de rendimento agrícola evoluindo de 10,7t/ha para 17,7t/ha dos anos trintas aos noventas, o limite inferior cai de 6,5t/ha para 4,8t/ha e o limite superior cresce de 19,1t/ha para 30,2t/ha (GONÇALVES, 1999)<sup>6</sup>. Desse modo, enquanto os citricultores das regiões mais dinâmicas agregam inovação tecnológica e sustentam o crescimento da produtividade, noutras mantêm práticas rudimentares que não conseguem impedir a queda da produção por área. Por outro lado, pode-se encontrar semelhante situação para culturas exclusivamente de mercado interno como o feijão que, não apenas mostra queda de rendimento médio como também alargamento das diferenças entre os extremos. Essa disparidade em movimento ascendente explica-se por um processo em que o desenvolvimento capitalista da agricultura escolheu não apenas culturas como seu *locus*, mas também as regiões e, ao engendrar nessas áreas privilegiadas seu ímpeto transformador, diferenciou-as das demais.

Essa ocorrência notada quando se compara a evolução de produtividades médias estaduais das lavouras, mostrando as enormes

<sup>5</sup>Economia continental representa um conceito diferenciador das nações que, detendo grandes territórios, forjam economias dinâmicas em vastos espaços geográficos. Essas diferenciam-se das economias "insulares" cuja valorização da produção exige uma inserção contundente nas transações internacionais. Tal é o caso da Inglaterra, cuja hegemonia econômica no século XIX só pode ser explicada pela construção de um vasto Império Colonial. Para a agricultura, como atividade associada ao espaço, essa distinção é fundamental.

<sup>6</sup>Op. cit. nota 1.

diferenças entre elas, na verdade corresponde à subestimação das disparidades verdadeiras, pois, se no plano nacional a dispersão elevada corrói a representatividade da média, esse fato também ocorre no plano interno a cada unidade da federação. Por outro lado, as diferenças expressivas denotam que algumas regiões foram privilegiadas enquanto que outras ficaram à margem do processo e, como os preços são similares no mercado nacional unificado, a existência dessas diferenças de rendimento configura também distintas situações de renda, ou seja, desigualdade distributiva entre agropecuaristas. Os aprimoramentos na logística de transporte e distribuição, o intercâmbio de informações em tempo real pelo avanço das telecomunicações cindiram num único grande mercado: as principais cidades brasileiras, e, com isso, encurtaram-se distâncias permitindo a colocação de produtos de zonas produtivas próximas ao Chuí em grandes cidades da orla marítima nordestina e mesmo amazônica. Assim, as vantagens competitivas derivadas de produtividades superiores (e quase sempre associadas a elas a qualidade), abrem um amplo espaço para a expansão dessas estruturas produtivas modernas, deslocando as demais e, com isso, complicando a problemática distributiva.

A análise dos diferenciais de rendimentos agrícolas das lavouras e os respectivos custos de produção, determinados a partir dos diferentes perfis tecnológicos, dão concretude à essa proposição<sup>7</sup>. Os rendimentos agrícolas apresentam situações extremas de disparidade como no café (1.300%), milho (1.047%), arroz (900%), feijão (787%) e uva fina (614%), reafirmando o quadro de diferenças antes verificado para a comparação de médias estaduais por cultura. Mais relevante ainda consiste em notar que essas disparidades configuram diferenças expressivas de custos de produção de cada unidade ofertada. As maiores diferenças de custo estão no café (133%), uva comum (115%), laranja (112%),

<sup>7</sup>Trata-se de rendimento agrícola esperado, determinado para o "tipo ideal" de cada padrão tecnológico em condições normais de solo e clima, para os quais determinaram-se os respectivos coeficientes técnicos e os respectivos custos de produção seguindo o sistema utilizado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA). Essas informações foram tomadas para as distintas situações da realidade brasileira e, dentre elas, foram escolhidos os extremos e as médias para análise. Isso significa que podem haver rendimentos médios ainda menores que os limites inferiores porque não foram consideradas as situações de agropecuária de subsistência de presença eventual no mercado.

cebola (109%) e, mesmo as menores verificadas para soja (15%) e algodão (35%) são bastante expressivas (GONÇALVES, 1999)<sup>8</sup>. Os maiores diferenciais de custo foram encontrados para culturas perenes em que a implantação de um pomar com dada base técnica leva à necessidade de depreciar de forma consistente o investimento no decorrer de vários anos de produção e, assim, a introdução de nova técnica, como o adensamento, deve esperar alguns anos. Além disso, no café fica claro o tradicionalismo, pois, ainda encontram-se cafezais com a velha Maragogipe em plena produção. Por seu lado, a soja foi implantada como uma cultura "padronizada" de alta tecnologia, e o algodão, que já se constituía numa cultura de alto padrão técnico, com a crise dos anos noventas houve uma seleção de cotonicultores. No geral, tem-se um quadro de rendimentos e custos de produção com enormes diferenças dentro e entre culturas.

Essa constatação problematiza análises de competitividade das lavouras brasileiras calcadas nas médias de custo e produtividades para coteja-las com os dos países concorrentes. Na visualização de desvantagens competitivas nesse campo fica-se procurando explicações e, na maioria das vezes, creditando esse fato a um denominado "Custo Brasil" e, pior, quase sempre enveredando-se a culpar "os custos dos salários" (notadamente os recolhimentos previdenciários) por tal ocorrência. Mas por que algumas empresas e setores são competitivos mesmo com todas essas limitações? Sem negar que possam existir ineficiências em vários pontos da cadeia exportadora, notadamente na infra-estrutura de transporte, o fato de existirem disparidades de custos tornam inócuas comparações pelas médias, sendo as conclusões obtidas válidas apenas para a parcela inferior do gradiente de rendimentos agropecuários, mas não para as produções de índices situados acima da média.

Em realidades marcadas pela maior homogeneidade há uma distribuição normal em torno da média, com desvio padrão não elevado pela pequena dispersão. Já em situações em que ocorre grande heterogeneidade, não apenas ocorre dispersão elevada como, via de regra, a distribuição não é normal em torno da média, com concentração de casos nas faixas inferiores e uma alta amplitude destas em relação ao pequeno grupo de indicadores superiores. Assim,

<sup>8</sup>Idem nota 6.

existe uma assimetria na distribuição que produz distorções nas comparações, problematizando análises globais. Noutras palavras, as análises de competitividade da agricultura brasileira ao conformarem comparações de médias utilizam indicadores que pouco representam em poder explicativo. O entendimento dos impactos, tanto do processo de integração como dos efeitos mais gerais da abertura da economia brasileira, para dar conta da aderência ao ritmo das transformações resultantes dessa política, deve ter em conta o significado da heterogeneidade da estrutura produtiva nacional.

A questão da disparidade observada como intrínseca à agropecuária brasileira faz emergir outro problema: o processo de ajustamento com base numa economia aberta como se daria nessa realidade? Esse fato pode mudar os rumos dos desdobramentos futuros, pois a capacidade de ajuste à realidade de economia aberta depende diretamente da capacidade desse núcleo mais moderno, em engendrar expansão que consubstancie médias mais elevadas para o conjunto das lavouras consideradas. No mesmo sentido, as disparidades tornam inconsistentes as análises de resultado econômico, as quais obtêm a renda líquida a partir dos custos médios (ou "custos representativos", termo que na verdade esconde, com uma metáfora porque todo custo representa alguma coisa, a inconsistência do indicador), a um dado preço e generalizam o resultado para o universo do produto. A ocorrência de renda líquida média negativa pode estar escondendo situações de alta rentabilidade dos agropecuaristas mais eficientes e que podem manter-se no mercado a preços inclusive menores que os praticados. Basta verificar os gradientes de custo e conclui-se pela viabilidade de produzir feijão a R\$0,21/kg, com venda no varejo a R\$0,30/kg mantidas as margens, e não aos R\$1,20/kg médios de 1996<sup>9</sup>, bem como um conjunto de outras lavouras a preços menores. Portanto, há um enorme espaço para ajustes de preços na agropecuária brasileira, desde que a abertura econômica não seja equivocada a ponto de internalizar práticas de *dumping* que destruam iniciativas de busca da eficiência.

Mas esse ajustamento pode trazer con-

seqüências não desprezíveis para a agropecuária brasileira, principalmente se não forem realizadas políticas compensatórias ou se não houver concomitante distribuição de renda que alargue a base da demanda. A elevação da produtividade ao limite das condições do progresso técnico disponível significa produzir muito mais, com a exigência de menor área agrícola. Para se ter uma idéia dos efeitos desse ajuste, se todas as lavouras brasileiras tivessem médias de rendimentos iguais ao limite superior estimado no gradiente de custos, a área agrícola brasileira que estacionou nos 50 milhões de hectares desde a metade dos anos oitentas poderia ser reduzida para 35,7 milhões de hectares mantendo o nível de produção de todas as culturas. A agropecuária norte-americana realizou semelhante ajuste pois o número de fazendas cresce de 2 milhões para 6,4 milhões no período de expansão 1860-1920, mas recua persistentemente para atingir 2,1 milhões em 1987, o mesmo nível do ponto de partida. Por seu turno, a área agrícola que avançou de 165 milhões de hectares, em 1860, atinge seu pico em 1959 com 455 milhões de hectares, e reduziu de forma sistemática para chegar a 1987 com 390 milhões de hectares. Com isso o tamanho médio cresce em todo período 1860-1987 de 80 hectares para 187 hectares (SOTERO, 1997). Preste-se atenção na magnitude dos números, pois está se falando da redução de área agrícola de 65 milhões de hectares, superior a toda área brasileira de lavouras, e de um número de fazendas extintas similar a todo conjunto de propriedades existentes no Brasil.

Os reflexos sociais de um ajustamento nesses moldes na realidade brasileira, por si só já seriam dramáticos, ainda mais quando se realiza de forma concomitante com uma febre de abertura da fronteira agrícola do Brasil Central (estimulada por políticas públicas de incentivos e subsídios) numa perspectiva de que a área cultivada, em especial a de grãos, possa ser reduzida de forma drástica<sup>10</sup>. A questão da disparidade de

<sup>9</sup>Esses valores correspondem a dados de levantamento de campo realizado pelos autores, no segundo semestre de 1996, e representam as três safras paulistas do mesmo ano.

<sup>10</sup>As transformações da agropecuária brasileira correspondem a um contínuo "canibalismo inter-regional" em que a nova frente de expansão suga a atividade econômica da região moderna do momento. No café, pode-se ver isso do oeste paulista em relação ao Vale do Paraíba, do norte do Paraná em relação ao oeste paulista e agora do Cerrado Mineiro em relação ao norte do Paraná. Nos grãos, o Paraná em relação ao Rio Grande do Sul e agora o Brasil Central em relação ao norte do Paraná. Nesse sentido, não se tem "expansão da fronteira agrícola", mas sim o que corresponde, em grande medida, a um deslocamento

custos e rendimentos assume, nessas condições, uma situação grave para a realização de um processo pelo mercado de ajustamento à economia aberta, a não ser que possa haver significativo crescimento da demanda. Isso fica claro quando se agrega à análise a constatação de que os custos menores e rendimentos maiores estão ligados sempre a escalas de produção mais elevadas em termos de tamanho de áreas de lavoura, em especial para os grãos. A elevação da competitividade da agropecuária brasileira, para inserção no mercado externo e manutenção do interno com base em vantagens de custo, pode representar um ajustamento altamente regressivo pelo lado da renda e mais que isso, embute inexoravelmente um componente de estímulo à concentração fundiária, dada a exigência de maiores áreas de lavouras para se concretizar esses objetivos de política econômica. **Para um País que se urbanizou em 30 anos, o que foi realizado por outros em séculos, trata-se de um novo desafio transformador, e, sem dúvida, com custos sociais. Certamente não se trata da repetição do movimento histórico dos anos sessentas e setentas, pois os personagens são outros. Naquela leva eram parceiros e agregados expulsos das propriedades, agora a maioria consiste de proprietários ainda que também pobres<sup>11</sup>.**

espacial da produção numa agropecuária nômade, movida à especulação fundiária, incentivos fiscais e creditícios, e baseados em interesses políticos dos grandes proprietários. A modernidade ainda não constituiu a agropecuária como atividade permanente. Dessa maneira, somas expressivas de recursos do Estado são mobilizados e distribuídos com fartas vantagens para que se promova o "desenvolvimento regional" sem ter em conta que isso corresponde a um sucateamento dos investimentos já realizados nas antigas regiões de produção. No momento atual, fala-se em implementar a fruticultura irrigada nordestina numa área de 1 milhão de hectares e a produção de grãos no Brasil Central em 120 milhões de hectares, mas que mercado absorveria essa produção numa realidade de mercado interno restrito e com ainda mais restritas chances de alavancagem das exportações nessa proporção.

<sup>11</sup>Outro lado dessa moeda está no impacto decisivo da desigualdade de poder de compra, derivada da renda concentrada, sobre o perfil e tamanho da demanda de produtos da agricultura. Pelo fato de a renda dos ricos aumentar a taxas superiores à do crescimento da renda dos pobres, alarga o fosso social, e com isso, a parcela de renda adicional apropriada pelos ricos é proporcionalmente maior e destina-se à sofisticação do consumo em outros bens e serviços que não alimentos e vestuários, dos quais estão mais que satisfeitos, chegando mesmo ao desperdício. Por outro lado, no caso dos pobres, o incremento de renda vai exatamente para produtos básicos de alimentação e vestuário. Assim, o

**Mas naquela época, a indústria empregava, na situação atual desemprega. Eis a magnitude do dilema a ser enfrentado. Uma coisa é certa, o mercado, como *deus ex machina* dos liberais perde sua máscara de onipotência e, sozinho, não dá conta de tudo isso.**

### 3 - CONCEITO DE COMPETITIVIDADE DE EMPRESAS, SETORES E NAÇÕES

A análise da competitividade no mercado mundial, para entender a extensão do movimento que lhe é inerente, exige um rompimento com os limites estreitos da concepção de concorrência adotada pela teoria econômica tradicional. Aliás, o próprio entendimento dos economistas sobre o que é mercado tem se alterado com o crescimento da complexidade e extensão dos negócios locais, nacionais ou internacionais. A economia moderna reestrutura sua base conceitual que a leva a afastar-se progressivamente de pressupostos consagrados pela economia política clássica, notadamente as postulações de tradição liberal. O elemento fundamental dessa mudança relaciona-se com o distanciamento da submissão da teoria economia a elementos "dados", considerados imutáveis, neutros ou resultantes da ordem natural. A consideração desses elementos torna-se fundamental para a compreensão da dinâmica da economia moderna.

As transformações da economia mundial levaram à inadequação de vários conceitos da teoria econômica clássica, destacando-se três deles. O **primeiro**, um dos pontos centrais consagrados nessa formulação, corresponde à concepção de mercado como fruto da ordem natural, o que lhe conferiria o atributo da neutralidade. As mudanças na economia mostram que o mercado, na verdade, é uma criação, continuamente recriada, da sociedade que assume a configuração dada por seu criador. Noutras palavras, o mercado reflete as condições históricas sob as quais foi

crescimento da renda nacional com aprofundamento das diferenças acaba penalizando a demanda interna de produtos da agricultura com um aumento proporcionalmente menor da demanda. Além disso, a existência de consumidores de produtos da agricultura com renda próxima ao nível próximo da subsistência, ávidos por incrementar seu consumo de alimentos e vestuário, acaba chancelando a demanda de produtos de qualidade inferior, mas muito baratos, dificultando a diferenciação qualitativa do perfil da demanda por esses produtos.

construído, assumindo conformações distintas em cada tempo e lugar. Desse modo, países e empresas não têm uma posição passiva, mas são construtores do mercado na dimensão de suas ações produtivas e comerciais. POLANYI (1980) mostra o mercado nacional forjado pelo Estado Nacional nascente na passagem do feudalismo para o capitalismo e o mercado mundial como produto da expansão e consolidação da hegemonia inglesa no século XIX. Essa presença britânica foi superada no século XX pela norte-americana que, nos anos mais recentes, tem sido questionada. Mas, em todos os tempos, o mercado internacional foi constituído à semelhança da imagem a ele determinada por nações hegemônicas e grandes empresas comerciais<sup>12</sup>.

O **segundo** conceito integrante da economia clássica, e que não encontra adequação à realidade atual, é a Lei dos Mercados de Say<sup>13</sup>. Difundida com base na frase síntese de que *"toda oferta cria sua própria demanda"*, essa concepção de mercado também atribui um papel passivo das empresas e dos Estados Nacionais, pois bastaria produzir que a venda estaria garantida, inexistindo problemas de superprodução e de qualidade. Isso contradiz a capacidade dos países e das empresas de romperem com obstáculos de distintas ordens para constituírem mercados para seus produtos com estratégias diversas. Por outro lado, as condições do mercado internacional, cada vez mais exigente em qualidade e sujeito à concorrência por diferenciação de produtos, tornam inapropriadas posturas passivas.

<sup>12</sup>Uma discussão detalhada dos aspectos acima descritos pode ser encontrada em GONÇALVES; MARTIN (1994). Numa abordagem histórica, esse trabalho mostra a evolução e transformação do comércio internacional desde as lutas coloniais que levaram à supremacia da Inglaterra e suas empresas, passando pela hegemonia norte-americana no ciclo virtuoso posterior à II Guerra Mundial, até as recentes alterações na institucionalidade regulatória com o fim das cláusulas econômicas dos acordos multilaterais de produtos básicos e formação dos blocos econômicos.

<sup>13</sup>Formulada originalmente por Jean-Baptiste Say (SAY, 1983), discípulo francês de Adam Smith, essa concepção foi incorporada à teoria ricardiana de mercado e difundida por toda a economia no século XIX (RICARDO, 1983). À época, MARX (1983) escreveria que se tratava de uma concepção infantil de um Say e indigna de um Ricardo. Apesar disso, ela continuou sendo admitida e disseminada por economistas, especialmente neoclássicos, mesmo com os abalos da sua credibilidade pela grande depressão do final do século XIX e outros acontecimentos que mostraram sua falta de consistência com a realidade. A crítica teórica mais contundente foi realizada por KEYNES (1983) nos anos trintas deste século, com a teoria da demanda efetiva.

Ademais, a diferenciação de produtos procura a maior adequação possível às preferências dos consumidores, conformando progressivamente economias de demanda em substituição às economias de oferta, colocando os gostos do cliente como pré-requisito importante da produção.

O **terceiro** elemento a ser destacado é a teoria das vantagens comparativas, integrante principalmente da acepção ricardiana da economia clássica. Nessa concepção, as nações tenderiam a concentrar esforços na produção de mercadorias para as quais tivessem recursos abundantes, forjando uma divisão internacional do trabalho baseada na especialização produtiva, ou seja, cada qual seria eficiente na produção daquilo que tivesse vantagens comparativas<sup>14</sup>. Com recursos naturais abundantes e mão-de-obra barata, a agricultura dos países latino-americanos possuiria condições favorecedoras de desenvolvimento e, numa situação de mercado aberto, isso produziria a expansão econômica. Entretanto, essas vantagens comparativas valeram muito pouco, pois, em inúmeros produtos agrícolas, outras nações partindo de condições mais adversas, forjaram participações muito mais significativas e consolidadas no mercado mundial. Noutras palavras, as vantagens de recursos naturais e mão-de-obra não representam riqueza econômica real, se não forem mobilizadas pela estruturação de atributos de competitividade capazes de criar e manter mercados.

As transformações econômicas representando uma constante recriação do mercado, de modo paradoxal mas não contraditório, provocam a crescente introdução do consumidor como personagem central nas tomadas de decisões econômicas. Não sem outra razão, pois desde os anos trintas a economia keynesiana já privilegia as decisões de gasto, notadamente de investimento, como mola propulsora da economia (KEYNES, 1983). Entretanto, as estratégias das empresas cada vez mais procuram "personalizar" produtos e atendimentos, para explorar ao limite essa preferência do consumidor. Nesse universo, a idéia de competitividade configura-se como elemento central das reflexões sobre as estruturas

<sup>14</sup>Nas próprias palavras de RICARDO (1983), *"num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica... Este é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra"*.

de mercados e formação de preços, ao definir a possibilidade de valoração da produção no mercado.

O conceito de competitividade não tem uma definição muito precisa, ou seja, tem sido utilizado com mais de um significado por diversos autores<sup>15</sup>. Trabalhos da Organização das Nações Unidas para Fomento e Agricultura (FAO) definem que **"a competitividade é a capacidade de uma empresa ou unidade produtiva (ou de um setor ou de um país) de manter e incrementar de maneira sustentada no tempo sua cota em um determinado mercado"** (PAOLINO, 1994). Trata-se, desde logo, de um conceito **relativo**, ou seja, a competitividade de um país só pode ser tomada em relação aos demais competidores num mercado específico. Essa especificidade pode ser determinada, com distintos graus de competitividade das nações estudadas, em relação a um mercado interno sujeito à abertura a produtos de outros países, mercados integrados dos blocos econômicos como o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e em relação ao mercado mundial como um todo (PAOLINO, 1994). Essas três perspectivas devem estar sempre presentes, para deixar claro em relação a que está se afirmando a existência ou não de competitividade de um complexo produtivo.

Outro aspecto dessa definição de competitividade está relacionado com seu sentido **dinâmico**. Dessa maneira, confronta não apenas a idéia das empresas como agentes passivos nos mercados, como também o pensamento de que, no mercado internacional operam apenas as vantagens comparativas. Nessa visão, como a especialização de cada país dá-se como resultado da ordem natural, não há sentido em se falar em competitividade. Entretanto, o mercado mundial mostra continuamente as empresas e as nações que forjam mercado para seus produtos com a construção de vantagens competitivas, mesmo onde as vantagens comparativas sejam frágeis. Portanto, esse desempenho deriva das estratégias definidas pelas empresas e nações, e

das capacidades acumuladas pelos agentes produtivos da suas agriculturas.

No desenho dessas estratégias, certamente, o poder geopolítico de cada nação e das suas empresa em dado espaço econômico configura-se como essencial. Dessa maneira, ainda que a análise determine níveis reduzidos de competitividade em determinado tempo e lugar para um complexo produtivo, um aspecto fundamental para a construção de propostas de políticas públicas está na determinação de qual a capacidade de cada Estado Nacional, de executar exitosamente o conjunto de medidas sugerido. Outras palavras, a capacidade de dada nação de forjar vantagens competitivas para suas empresas em dado espaço econômico define os desdobramentos e os procedimentos a serem adotados<sup>16</sup>.

A busca de fortalecimento de suas posições competitivas no mercado mundial está na base da formação de blocos supranacionais, pois, integradamente, a competitividade econômica das nações de um bloco podem ser significativamente maiores que cada uma delas isoladamente. Trata-se de promover a interação das vantagens competitivas e da capacidade de forjá-las explorando a complementaridade dentro dos vários complexos produtivos. Isso não apenas pela conjunção da capacidade produtiva e comercial mas, principalmente, pela união de poder geopolítico. A integração, por outro lado, eleva as possibilidades das complementaridades dentro do novo espaço econômico, mais amplo que o de nações isoladas. Dessa maneira, se os objetivos transcendem os limites do bloco supranacional, também dentro do mercado comum aumentam as interações de forças de dinamismo. A competitividade dos complexos produtivos depende assim, do nível de integração e de complementaridade dos complexos produtivos do novo espaço econômico mais amplo.

A competitividade da agricultura brasileira depende, portanto, diretamente da capacidade do Estado Nacional de formular e executar

<sup>15</sup>MULLER (1994) apresenta uma discussão a respeito de competitividade e concorrência, mostrando que os conceitos não são intercambiáveis não podendo, dessa maneira, ser utilizados como se tratassem de sinônimos. Por outro lado, sustenta a idéia de que existe um mapa de ângulos de competitividade, um caleidoscópio, e não com um determinado conceito de validade geral. Para o exame de problemas particulares, deve-se elaborar o conceito adequado.

<sup>16</sup>Mais uma vez cabe um alerta da impropriedade da formulação liberal pela qual, no mercado internacional, resultante da ordem natural que determina vantagens comparativas, não faz sentido distinguir nações. Por esse raciocínio a análise econômica igualaria para todos os fins a Inglaterra à Guatemala, os Estados Unidos à Trinidad-Tobago, quando na verdade o poder geopolítico dessas nações são significativamente diferentes e, com isso, as suas respectivas capacidades de forjarem vantagens competitivas.

políticas que construam as bases estruturais de posições competitivas sustentáveis. Nesse sentido, é fundamental romper com o artificialismo de privilégios fiscais e creditícios que promovem condições frágeis de inserção nos mercados e enormes distorções alocativas. **Na medida em que está em jogo a otimização da capacidade produtiva instalada, com exigência de volumes significativos de recursos para a reestruturação produtiva necessária à manutenção da posição de segmentos estratégicos da agricultura no mercado internacional, a fragmentação da aplicação de recursos escassos e seu uso para abrir novas frentes produtivas é, no mínimo, uma incoerência para não dizer um desastre da perspectiva de longo prazo do desenvolvimento nacional. Isso porque buscar a competitividade numa realidade de heterogeneidade estrutural faz com que o ajustamento produtivo seja dramático, ou seja, conduz à maior competitividade com elevada regressividade, amplificando diferenças já insuportáveis nos campos social, econômico e regional.**

#### 4 - CONCEITO DE CADEIA DE PRODUÇÃO NA AGRICULTURA

As transformações da agricultura brasileira fizeram emergir recentemente uma gama de conceitos procurando dar conta da compreensão da nova realidade em movimento. Entretanto, o debate em torno de conceitos pode tornar-se num embate semântico no qual poderá ser perdido o que realmente importa: o conteúdo e as implicações futuras das transformações ocorridas<sup>17</sup>. Para se ter uma idéia do intrincado debate a que isso está afeto, basta somente enumerar as principais correntes analíticas. BARROS

<sup>17</sup>Isso faz lembrar outro debate inerente às transformações da agricultura brasileira, relativo à caracterização se o setor tinha uma lógica capitalista ou feudal. Ficou-se por demais centrado nessa discussão quando o que realmente importava na década de 60 era a realidade inegável da existência de coerção extra-econômica e de desigualdade distributiva no campo e que, a industrialização com aquela estrutura agrária conformaria, como acabou acontecendo, uma sociedade extremamente desigualitária. No debate atual, um problema enfrentado por todas as alternativas de análise que procuram contrapor-se à formulação tradicional diz respeito à insuficiência das bases de dados estatísticos, cuja concepção rigidamente tradicional não permite tabulações mais ricas que possibilitem caracterizar plenamente as mudanças ocorridas.

(1989) enseja o fluxo produtor-consumidor como um processo de produção no qual, a partir da atividade na terra, tem-se a incorporação ao produto agrícola de utilidades de lugar (transporte), tempo (armazenagem), forma (processamento/beneficiamento) e posse (acesso). Dentro dessa concepção, tipicamente neoclássica, tem-se a produção e a comercialização de produtos agrícolas em concorrência perfeita, no encadear de diferentes mercados no fluxo físico produtor-consumidor, que daria base a um fluxo monetário em sentido inverso. Distinta é a concepção de cadeia de produção de MULLER (1991), na qual não impera a concorrência perfeita dado o poder de mercado do núcleo do complexo agroindustrial, que consiste *"numa determinada capacidade de articulação que provoca impactos generalizados na cadeia e que imprime a ela uma certa duração e dando seus limites"*.

A abordagem dos complexos agroindustriais, tanto na concepção de KAGEYAMA et al. (1990) quanto na concepção de GRAZIANO DA SILVA (1991), é própria para análises históricas da formação desses complexos, mediados por políticas públicas específicas para cada segmento, podendo até mesmo, na tônica neocorporatista, ser utilizada para estudos de formação de preços em economias de grande empresa. Por outro lado, tem-se ainda a formulação de "rede agroalimentar", concebida por GREEN e SANTOS (1991) para destacar a importância da contribuição dos serviços na conformação do fluxo de produtos agro-alimentares, constituindo imensas redes multiramificadas que processam e distribuem essas mercadorias num amplo espaço geográfico.

A grande maioria das análises está associada à noção de agroindústria, tendo como pressuposto a predominância da atividade de processamento como agregadora de valor no fluxo produção/consumo de produtos da agricultura. Entretanto, tal concepção, de complexo agroindustrial, não consegue abarcar toda a riqueza de situações resultantes das transformações operadas pelo processo de desenvolvimento. Para mostrar essa limitação, basta considerar dois produtos finais classicamente ligados à agricultura moderna e com presença importante no comércio internacional: o suco de laranja e a banana. A conformação do complexo citrícola, tanto na região norte-americana da Flórida quanto na brasileira em São Paulo, está associada à posição



marcante da agroindústria processadora predominando na cadeia de produção, na qual a indústria de insumos e máquinas, a agropecuária e as estruturas de distribuição são "organizadas" por inúmeras formas de contratos, visando constituir um produto final agriprocessado<sup>18</sup>. Esse é o caso mais geral, podendo ser identificado numa série de produtos, como o açúcar e o álcool, o frango e os ovos, nos quais não existem atividades autônomas de agropecuária e indústria, mas todo um conjunto delas encadeado segundo normas rígidas de procedimentos. Enfim, tem-se aí na plenitude o que se convencionou denominar "complexo agroindustrial".

Entretanto, na banana para mesa, cujo consumo tem crescido expressivamente no mercado internacional, tem-se as mesmas características sem a presença da agroindústria processadora. O "complexo bananeiro", no tempo histórico, rivaliza-se com os demais, sendo sua origem datada do final do século passado com o surgimento da United Fruit Co. na América Central. As grandes companhias que dominam o fluxo produção/consumo de banana atuam mediante contrato com bananicultores, ou através de produção própria, e procedem a um sofisticado tratamento pós-colheita, bem como organizam toda uma logística de transporte e distribuição, nos vários pontos do mundo, sem o que um produto perecível e altamente depreciativo quando submetido a choques físicos dificilmente atenderia às exigências dos consumidores de alta renda dos países desenvolvidos. Por outro lado, a característica diferenciadora de um produto não processado está presente na venda com marcas próprias, numa disputa de mercados oligopólicos. Tem-se aí, dessa maneira, todos os elementos básicos definidores da agricultura moderna, na ausência da

<sup>18</sup>As mudanças recentes na sistemática de contratos, utilizada nas transações do complexo de sucos cítricos no Estado de São Paulo, vêm reforçar a posição da agroindústria na governança do processo. Anteriormente a 1995, prevaleciam contratos multilaterais entre citricultores e industriais, o que permitia alguma forma de pressão conjunta dos produtores de matéria-prima. Com a proibição legal dos contratos multilaterais, a regra vigente tem como base acordos bilaterais entre cada citricultor e cada industrial. A dispersão é maior do lado dos citricultores, e a produção de laranja vinculada à indústria é predominante (quando são somadas as frutas dos pomares próprios às frutas "prisioneiras" colhidas em pomares de familiares ou diretores dos controladores dos grupos industriais). A indústria, constituída de oligopólios, fará valer seu maior poder de barganha numa realidade de negociação individualizada com cada agricultor.

agroindústria processadora (GONÇALVES; PEREZ; SOUZA, 1994).

A concepção de complexo agroindustrial revela-se estreita para compreender toda a magnitude do movimento da agricultura moderna, não podendo ser utilizada como se tivesse o mesmo significado de *agribusiness*, a exemplo do que foi realizado por ARAUJO; WEDEKIN; PINAZZA (1990). Isso vale tanto para a concepção de complexo agroindustrial como um todo quanto para a visão de vários complexos agroindustriais. Tal ocorre em razão de que esses conceitos não abarcam um segmento cujo volume de transações se apresenta crescente no comércio internacional e nos mercados internos das economias modernas, como são os casos das frutas de mesa (SOUZA e GONÇALVES, 1995). A utilização de recorte analítico calcado na diferenciação crescente entre agricultura e agropecuária não apresenta esse inconveniente, podendo mesmo abranger a amplitude do conceito de "negócio agrícola", tal como concebido por DAVIS e GOLDBERG (1957). A agricultura abrangeria todo um complexo de atividades executadas para realizar a constituição de um produto final, dentro dos requisitos de qualidade das economias desenvolvidas, nas quais os produtos diferenciados e compatíveis com as exigências da demanda são a tônica das expansões de mercado. Da mesma forma, a agropecuária caracterizaria um segmento dessa agricultura crescentemente rivalizado pelo predomínio dos demais segmentos agregadores de valor ao produto.

A visão da matriz produtiva da agricultura tem uma horizontalidade marcada pela indústria de insumos e máquinas, agropecuária, agroindústria processadora e estrutura de beneficiamento/distribuição associada à verticalidade na qual se visualizam várias cadeias de produção. Esse aspecto é pouco analisado uma vez que, mesmo na situação original na qual a agricultura e a agropecuária representavam praticamente a mesma realidade, existiam enormes diferenças entre as diversas atividades em razão das distintas culturas. Quando a agropecuária produzia um produto final, tinha-se pouca incorporação de insumos e máquinas, mas ainda assim os processos produtivos das diversas culturas eram extremamente diferenciados produzindo desdobramentos nas regiões nas quais exerciam seu predomínio.

A cana para indústria tem requisitos diferentes do café, este da soja e de outros ce-

reais e todos eles da pecuária. O elemento articulador que permitia incorporá-los num único conjunto denominado agropecuária era o fato de que exigiam a produção na terra, ou seja, tinham um processo caracteristicamente mediado por influências de cunho biológico. Sob outra ótica, era clara a distinção horizontal no sentido das diferenças entre as culturas e suas inserções geopolíticas e econômicas que reproduziam verticalizações específicas no fluxo produção/consumo. Com o crescente aprofundamento da diferenciação entre a agricultura e a agropecuária, essas culturas, num alongamento vertical de seus processos produtivos, formaram as cadeias de produção, às vezes entrelaçando-se entre si. Desse modo, visualiza-se na agricultura, quando olhada verticalmente, uma gama de cadeias de produção ligadas a um ou vários produtos finais.

Numa sofisticação analítica, para aprimorar o conceito às exigências da agricultura moderna, pode-se incorporar uma diferença entre "seqüência produtiva" e "cadeia produtiva". A constituição de um produto final com alta competitividade no mercado internacional e também nacional, numa situação de economias mais abertas, exige uma harmonização extrema de todos os passos de construção dessa mercadoria com qualidade elevada para atender ao exigente consumidor dos países desenvolvidos, diferenciando-se dos demais concorrentes.

A realização dessa sistemática por várias empresas independentes só se torna possível com um processo de orquestração de interesses, que reduza as instabilidades entre elas, levando-as a confluir para um objetivo comum, sem o que a competitividade pode ser comprometida. Quando essa orquestração não ocorre, como no caso dos têxteis no Brasil, tem-se uma mera "seqüência produtiva", desconexa e não competitiva, pois, a despeito da modernidade de alguns segmentos, observa-se um profundo conflito entre os elos produtivos que impede a soldagem de interesses. Contudo, na presença da consensuação, constitui-se uma "cadeia produtiva" que, ao invés de cada qual se preocupar exclusivamente com o seu bem intermediário, existe uma procura pela solidarização na produção de um dado bem final. Essa perspectiva permite incorporar a visão neocorporatista de GRAZIANO DA SILVA (1991) na qual a constituição das diferentes "cadeias de produção" tem a presença do Estado como elemento importante para a sua concretização,

atuando como maestro da orquestração de interesses.

As variadas concepções analíticas, que estão sendo aprimoradas para dar conta da complexidade das transformações em processo na agricultura brasileira, têm permitido significativas contribuições para a compreensão desse processo, em especial no tocante à competitividade. Essas análises representam um avanço em relação ao ponto de partida, a matriz insumo-produto de LEONTIEF(1983). A abordagem do desenvolvimento da agricultura com a aplicação dessa competição foi pioneiramente desenvolvida, para o conjunto da realidade brasileira, por RANGEL (1954), antes mesmo do texto clássico de DAVIS e GOLDBERG (1957). A contribuição da RANGEL (1954) abarcava os elementos fundamentais da dinâmica econômica num processo de industrialização, como as mudanças na divisão social do trabalho. Em economias continentais em que a agregação de valor ao produto rural representa um caminho fundamental para alavancagem da renda e do emprego, para esse autor, apenas a inserção da agropecuária no movimento mais amplo de transformação econômica permitiria mudanças na dinâmica da economia. O aprofundamento dessa percepção da totalidade do movimento transformador avança no sentido mesmo da firma sem fábricas, na aplicação da idéia coaseana de empresa como umnexo de contratos, sem produção direta mas com enorme consistência em termos de coordenação vertical eficaz, efetiva e eficiente (ZYLBERSZTAYN e FARINA, 1998). O desafio está em articular esse produto da inteligência criativa em torno da compreensão da realidade multifacetada, numa visão de totalidade da agricultura brasileira.

As distintas abordagens abrangentes do processo de transformação da agricultura brasileira têm conformado essa ampla gama de "conceitos", procurando explica-lo à luz das mudanças. Essa profusão de posições causa alguma perplexidade em se tratando da mesma realidade em análise. Entretanto, mais que uma profunda discordância, essa enorme quantidade de conceitos revela a resultante multifacetada do desenvolvimento capitalista da agricultura nacional, levando a que cada analista realce um particular aspecto e, ao inseri-lo na totalidade, às vezes acaba condicionando-a à particularidade que considera mais relevante. A heterogeneidade estrutural resultante do movimento transformador,

enquanto profunda diferenciação entre empresas, regiões e ramos de produção, acaba condicionando o surgimento desse "complexo" de perspectivas teóricas.

**A análise com base na visão de cadeias de produção na totalidade de sua amplitude como fluxo que se inicia na produção de insumos estratégicos e serviços especializados, e termina na distribuição varejista final (ou porto de destino no caso da exportação) mostra-se fundamental para a aferição da competitividade da agricultura. Entretanto, ao agregar-se a idéia de heterogeneidade estrutural abre-se um mosaico de situações, cada qual conformando posições competitivas distintas dentro de cada cadeia, gerando um gradiente de posições que devam ser aquilatadas nas suas particularidades. As distintas estruturas de mercado conduzem a realidades diferentes nos vários segmentos produtivos forjando, desde meras seqüências de produção sem mecanismos sólidos de coordenação vertical até cadeias de produção com alto grau de articulação. Essas são especificidades que fazem a diferença no resultado final das análises, pulverizando a representatividade das médias.**

## **5 - VERTICALIDADE E HORIZONTALIDADE NO REDESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O papel do Estado torna-se outro elemento de questionamento nos anos mais recentes, com a reemergência de teses liberalizantes. Desde logo, urge reafirmar que na agricultura mundial, no passado histórico e no presente, a evolução e o desempenho das principais nações produtoras e exportadoras decorrem da intervenção estatal com políticas ativas que representam a regra e não a exceção. Vejam-se os casos dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Européia (UE), as maiores potências da agricultura mundial. Entretanto, as transformações da agricultura por decorrência modificaram expressivamente o papel do Estado e o desenho do Governo com vistas à formulação e execução de políticas consistentes. É importante captar essa face do movimento de mudanças para não ficar restando conformações de medidas que se eficientes no passado, atualmente seriam arcaicas. Trata-se da evolução das políticas agrícolas para

a agricultura brasileira executadas no período recente e a necessidade de um redesenho nas formulações da intervenção estatal. A análise das políticas agrícolas para a agricultura foi durante muitos anos realizada tendo como abrangência apenas a agropecuária o que não permitiu captar o real movimento da produção. Como resultado disso propugnou-se que com o fim do crédito rural subsidiado no final dos anos setentas ocorreria uma grave crise da agricultura nos anos oitentas, quando o que ocorreu foram seguidas supersafras.

Nessa abordagem tem-se dividido a política agrícola brasileira em dois períodos distintos. O primeiro período tem início na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1966, tendo vivido seu auge na segunda metade da década de 70 (1975-79). Trata-se da época em que o principal instrumento de alavancagem da modernização da agropecuária era a aplicação de volumes crescentes de crédito rural subsidiado. O segundo período corresponde às décadas de 80 e início dos anos noventa quando os recursos aplicados em crédito rural foram cadentes e as taxas de juros reais positivos (GATTI; VIEIRA; SILVA, 1993). A partir da necessidade de reorientação da política de crédito rural no final dos anos setentas, face à crise fiscal do Estado que o incapacitou de sustentar montantes crescentes de subsídios (BARROS, 1979), houve uma reorientação nas políticas públicas e um eficiente ajustamento da agropecuária da década de 80 em diante culminando com elevação da produção e de produtividade (GASQUES e VILLA VERDE, 1990).

Qual então a explicação para o fato de que, saindo abruptamente de uma política de subsidio ao crédito, a agropecuária viveu na década de 80 um período de crescimento evoluindo na contramão da tendência da economia? A resposta de que isso deveu-se a um penoso ajustamento setorial à nova realidade pode estar contemplando apenas parte das causas. Noutros termos, a busca da eficiência numa situação de recursos escassos e caros e a atuação das livres forças de mercado melhorando os perfis alocativos dos recursos não captam toda a profundidade das transformações, no período anterior, nos anos setentas, nem no posterior, na década de 90. Parcela importante desse desempenho paradoxal da agricultura pode ser desvelado quando se recua a análise das políticas públicas no tempo com outro recorte analítico.

A utilização de uma extrema rigidez conceitual mantendo intacta uma igualdade entre agricultura e agropecuária está na base dessa dificuldade de visualização do processo, ao se tomar a agropecuária como um todo, quando crescentemente ela se constitui numa parcela de um segmento mais amplo. Análises mais recentes tem mostrado com clareza esse problema como o brilhante estado de BELIK (1992) que comprova a existência de uma ampla política para a constituição e expansão da agroindústria processadora no Brasil, a partir de 1966, com a grande massa de recursos aplicados na segunda metade da década de 70, sendo desvelado, o papel crucial desempenhado pelo Estado Brasileiro mobilizando recursos e articulando o avanço desse segmento. Por outro lado, também importante se constitui o trabalho de KAGEYAMA et al. (1990) que apresenta a internalização da indústria de insumos e máquinas que, com muita propriedade, denominam de "*departamento de bens de capital da agricultura*", também na segunda metade da década de 70. A emergência dos supermercados nos anos setentas, criando os grandes conglomerados varejistas, representa outra mudança importante na estrutura de mercado (CYRILLO, 1986).

Um aspecto a ser ressaltado, quando analisam-se em conjunto os resultados de GATTI; VIERA; SILVA (1993), no tocante ao crédito agropecuário, de BELIK (1992) para a agroindústria processadora e de KAGEYAMA et al. (1990) para a indústria de bens de capital para a agricultura, trata-se da simultaneidade dos períodos de auge dessas políticas na segunda metade da década de 70, ou seja, na fase de plena implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A coincidência desses desempenhos das políticas públicas para os três segmentos pode não representar uma articulação deliberada entre elas, o que por si só já é questionável, mas garante uma concatenação dos resultados em termos de desdobramentos no período subsequente.

Dado que o investimento está intrinsecamente ligado à expansão da capacidade produtiva, quando se visualiza a agricultura no sentido amplo de diferenciação crescente em relação à agropecuária, tem-se a generalização nos anos oitentas dos efeitos das inversões realizadas no período anterior. Mas outro aspecto deve ser avaliado dizendo respeito à conformação da es-

trutura de produção. As políticas para a agricultura, entendidas em toda sua amplitude, foram conformadas privilegiando "cadeias de produção" específicas estruturando dessa maneira capacidades operativas modernas que garantiram ampla possibilidade de expansão posterior. Nesse contexto, como a agropecuária tem lógica subordinada no interior da cadeia produtiva, o próprio movimento de expansão da cadeia pode puxar o segmento agropecuário da mesma, ainda que na ausência dos estímulos do crédito rural subsidiado, uma vez que **o núcleo da cadeia** pode gerar formas alternativas de financiar a produção de sua matéria-prima e as indústrias de insumos e máquinas mecanismos que garantam a demanda de seus produtos. Daí o fato detectado por GASQUES e VILLA VERDE (1990) de que a composição de culturas tem participação expressiva na explicação do desenvolvimento da agropecuária nos anos oitentas.

Noutras palavras, as políticas públicas para a agricultura haviam conformado cadeias de produção consolidadas e extremamente competitivas com elevada capacidade de resposta às políticas comerciais. Tendo como núcleo dinâmico a agroindústria processadora, os complexos cooperativos ou as modernas empresas comerciais, com a presença de políticas de exportação ativas da metade da década de 80 em diante, visando gerar "*megasuperavits*", apresentaram-se as condições para a expansão da produção utilizando capacidade instalada ou até mesmo ampliando-a com base no parque produtivo de bens de capital para a agricultura cuja constituição na década de 70 havia sido realizada com capacidade superdimensionada. É preciso frisar que essa expansão da exportação realizou-se a preços reais carentes o que mostra a competitividade dessas cadeias de produção. Por outro lado políticas públicas direcionadas contemplaram cadeias de produção específicas como os complexos sucroalcooleiro, de papel e celulose, citrícola e tritícola, dentre outros.

O fim do crédito rural subsidiado não teve o mesmo efeito que teria produzido numa realidade de agricultura restrita à atividade agropecuária. Como a diferenciação já havia consolidado o predomínio do núcleo de processamento/beneficiamento no interior da cadeia de produção, esse mesmo segmento hegemonizou um processo de avanço, ainda que na ausência dos subsídios ao crédito para agropecuária. Outro as-

pecto pouco abordado nas discussões das políticas públicas para a agricultura está na necessidade de um redesenho nas formas de intervenção governamental para adequá-las à nova realidade setorial. Numa situação de recursos escassos não há mais, frente à magnitude da agricultura moderna na economia representando em torno de 42% do produto nacional, como esperar uma capacidade estatal de implementar políticas genéricas de cunho horizontal. Os desenhos de políticas horizontais para a agropecuária, como o crédito rural subsidiado praticado na década de 70, não terão mais viabilidade de serem adotados tanto pela insuficiência de recursos como pela baixa eficiência.

O redesenho das políticas públicas para a agricultura visando aumentar a eficiência da intervenção governamental deve romper com as proposições calcadas na visão horizontalista para abordar questões de uma ótica verticalista abrangendo o todo de cada cadeia produtiva selecionando aquelas fundamentais à economia brasileira dado que não há como contemplar todas com os recursos necessários bem como a dispersão demasiada pode comprometer a eficácia. A definição das cadeias de produção estratégicas pelas autoridades governamentais e a sinalização dos caminhos a serem seguidos procurando fomentar um processo de consensuação de interesses que orquestrados produzem uma consolidação da "cadeia" superando as dificuldades que caracterizam as "seqüências" de meras etapas produtivas. Medidas de cunho horizontal cabem somente quando são identificados gargalos generalizados que podem comprometer o desempenho de várias cadeias exigindo por essa razão tratamento diferenciado. Noutras palavras, o Estado tem que fugir de sua postura generalista para enfrentar a necessidade de definir um conjunto de cadeias de produção e ações estratégicas para o desenvolvimento nacional e aplicar os recursos segundo essas prioridades.

A prática de políticas públicas verticais para a agricultura associadas a algumas ações horizontais estratégicas, fundamental à realidade de modernidade do aparelho produtivo, provoca a necessidade de reorganização do aparelho estatal que planeja e executa a intervenção governamental com base nas políticas públicas definidas para a agricultura. A atual conformação de Ministério da Agricultura baseada numa visão horizontalista de cunho restrito tendendo a uma perspectiva puramente agropecuarista perdeu

por completo o sentido, sendo quase sempre instâncias preteridas nas tomadas das decisões estratégicas mesmo porque os segmentos dominantes das cadeias de produção não estão contemplados. Os instrumentos de políticas públicas localizados na órbita do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, restritos ao planos de safras anuais sobre cujas bases macroeconômicas exerce reduzida influência à defesa sanitária e à pesquisa tecnológica, instrumental muito pouco efetivo para dar conta do desenvolvimento dos agronegócios e, ainda assim, com poder de decisão atrelado a políticas gestadas noutra núcleo do aparato estatal.

As políticas de comércio exterior, ainda que o agronegócio seja o maior setor exportador brasileiro e aquele em que as oportunidades de expansão são mais visíveis, realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento, são mais efetivas nos seus impactos sobre o negócio agrícola que todo o conjunto de ações do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA), o mesmo ocorrendo com as medidas da política energética e da reestruturação da logística de transporte e de telecomunicações. Há um enorme vácuo na concepção das políticas federais pela inexistência de uma orquestração de interesses na ótica das cadeias de produção o que fragmenta as intervenções gerando, muitas vezes, para o mesmo produto final, posturas antagônicas dentro de um mesmo Governo. Mais grave que isso, a prevalência dos demais centros de decisão sobre o MAA faz com que o ajustamento se dê sobre as lavouras e as criações, com reflexos negativos sobre a estrutura agrária. No geral, as cadeias de produção do agronegócio, em especial os grupos dominantes das mesmas; têm pouco ou nada a preocupar-se com as políticas do MAA. A recente criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, abrangendo toda a política pública para o agronegócio familiar retirou um imenso público de agentes econômicos da esfera do MAA. Na concepção, estruturação e instrumentalização das políticas, essa esfera, que abarca a esmagadora maioria dos empreendimentos do agronegócio brasileiro quando tomados os números absolutos de empreendedores, aprofundou a fragilidade do MAA como catalizador e executor de políticas transformadoras da realidade, ainda que permaneça sob sua jurisdição as ações estratégicas da pesquisa agropecuária e da defesa agropecuária. Numa economia agrária marcada pela heterogeneidade estrutural, que deve impulsionar a com-

petitividade com redução das disparidades, essa fragmentação de instrumentos, mais que qualquer outra razão, mostra o reconhecimento da incapacidade em conceber uma ação consistente para o desenvolvimento do principal setor econômico da economia continental brasileira.

A reforma do Estado deve prever o rompimento com os limites estreitos da visão agropecuarista para abranger toda a amplitude da agricultura moderna incorporando os demais interlocutores. Assim, um Ministério de Desenvolvimento do Agronegócio deveria abarcar todo o instrumental de intervenção do Estado para esse setor estratégico de economias continentais. **Para isso, o Estado Regulador deve ensejar ações cujas perspectivas voltem-se para a harmonização das etapas dentro das cadeias de produção aumentando-lhes a competitividade, principalmente elevando o nível de coordenação vertical que rompa com a fragilidade das seqüências de produção centradas no conflito de interesses para forjar a orquestração de interesses que produza a harmonia intracadeia de produção necessária à competitividade centrada em vantagens de custos e de qualidade. A conformação de pastas para a agricultura para conseguir fugir ao constante esvaziamento de poder das estruturas tradicionais deve ter estruturas capazes de atuar num ambiente marcado pela grande interação entre os setores da economia. Resumindo, com as transformações da agricultura o novo ciclo exige novo recorte para as políticas públicas setoriais e para executá-las uma estrutura de instituições estatais compatível com essa nova realidade. E ir além disso, atuar nos segmentos produtivos para forjar cadeias de produção competitivas, com movimentos de reestruturação produtiva que reduzam as distâncias sociais e econômicas, e, com isso, a heterogeneidade estrutural, homogenizando oportunidades.**

## **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: o desafio da análise da competitividade numa realidade de diferenças extremas**

O grande desafio da análise da competitividade da agricultura brasileira está em compatibilizar, numa mesma abordagem, os elementos considerados determinantes da agricultura brasi-

leira, que são aqueles que conformam a heterogeneidade estrutural, para estudar a competitividade setorial. Desde logo, assume-se a existência de distinção entre os conceitos de agricultura e agropecuária, referindo-se ao primeiro para designar o todo e ao segundo para definir as atividades intrapropriedade rural. Dessa maneira, exige-se a utilização do conceito de cadeia de produção para caracterizar todo o fluxo da produção ao consumo em substituição à idéia clássica de culturas que estão presentes nas análises da agropecuária. As cadeias de produção serão definidas a partir do produtos finais, incluindo na vertical, como elos, as principais estruturas que atuam na sua conformação. Ressalte-se que as disparidades estruturais verificadas horizontalmente em cada elo configuram distintos graus de eficiência. No conjunto procura-se estudar a competitividade da agricultura considerada como setor mais importante de economias continentais como a brasileira, rompendo com a idéia da inexorabilidade da tendência secular à insignificância da agricultura, próprias das teorias do desenvolvimento econômico. Esse equívoco decorre do não rompimento com a horizontalidade nesse tipo de análise de corte ahistórico.

Mais relevante que estudar a competitividade genérica da agricultura brasileira, torna-se assumir a heterogeneidade estrutural como elemento marcante e definidor de seu movimento. Isso porque as médias como medidas de posição dizem muito pouco e podem estar escondendo uma dinâmica peculiar, que conforma um devir transformador em direção distinta da apontada por metodologias que assumem a homegeneidade como pressuposto. Em geral, aponta-se um nível desejável de desenvolvimento, que caracteriza a posição competitiva de dada cadeia de produção e assume-se que a presença hegemônica dessa estrutura conferiria competitividade ao segmento (ou o contrário, quando prevalece o atraso). Isso significa assumir a heterogeneidade como estágio do desenvolvimento e não, como seria correto, como resultado desse processo. As diferenças extremas de economias estruturalmente heterogêneas (típicas de sociedades desiguais) movem-se e aprofundam-se no processo histórico. Dessa ótica, não considerá-las significa mais que obter explicações pouco representativas, mas principalmente corroborar políticas homogeneizantes que tendem a reproduzi-las de forma ampliada. Assim, ao se assumir a vertica-

lidade como o caminho adequado para o desenho de políticas públicas em economias heterogêneas, coloca-se como prioridade o desafio de se romper com a verdadeira tendência perene da agricultura dessas economias, a tendência de alargamento das diferenças de todas as matizes.

O estudo da competitividade, como elemento básico para o desenho de medidas que levem à construção de posições competitivas sustentáveis em agricultura heterogêneas, deve considerar que as vantagens competitivas não são conferidas pela natureza, como resultante da abundância de terra e de trabalho barato. Ao contrário, as vantagens competitivas são construídas pela sociedade sendo a situação dos fatores apenas um dos elementos considerados (PORTER, 1989). Nos elementos considerados nessa abordagem, a heterogeneidade joga papel fundamental ao conformar estruturas sociais e gerenciais mais ou menos aptas ao desenvolvimento de posições competitivas sustentáveis. Como exemplo, basta verificar na vertical e na horizontal o nível da orquestração de interesses, ou seja, o estágio dos conflitos internos a dada cadeia de

produção. Onde as posições litigantes são extremas, como nos têxteis de algodão, a resultante configura uma perda de posição competitiva e o retrocesso da atividade (GONÇALVES, 1997). Onde as posturas confluem para interesses orquestrados, como no papel e celulose, a resultante conforma a constituição de posição competitiva (BAQUERO, 1992). Esse dois casos mostram a importância do Governo na orquestração de interesses e como gerador de heterogeneidades, ou seja, quando adota políticas verticais consistentes ou não para superação dos desafios da inserção competitiva. Dessa maneira, ao **assumir a hipótese da heterogeneidade estrutural como sendo a marca da agricultura brasileira, conforma-se um mosaico de realidades díspares que constroem não uma posição competitiva universal, mas um arco de graus de competitividades nos mercados internos e externos. Essa disparidade estrutural configura também distintas possibilidades futuras de desenvolvimento de posições competitivas, o que por sua vez exige políticas verticais que leve em conta a exigência de superação dessa diferenças.**

## LITERATURA CITADA

- ARAÚJO, Ney B., WEDEKIN, Ivan; PINAZZA, Luiz A. **Complexo agroindustrial: o "agribusiness" brasileiro.** São Paulo: AGROCERES, 1990. 238p.
- BAQUERO, Fernando A. S. **Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do cooperativismo tradicional ao neocorporativismo.** Campinas: UNICAMP, 1992. 298p. Tese de Doutorado.
- BARROS, Geraldo S. C. **Economia da comercialização agrícola.** Piracicaba: FEALQ, 1989.
- BARROS, José R.M. de. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: VEIGA, Alberto (Org.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira.** São Paulo: SA, 1979. p.9-36.
- BELIK, Walter. **Agroindústria processadora e política econômica.** Campinas: UNICAMP/IE, 1992. Tese de Doutorado.
- CYRILLO, Denise C. **O papel dos supermercados no varejo de alimentos.** São Paulo: USP/FEA, 1986. Tese de Doutorado.
- DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A concept of agribusiness.** Boston: Harvard University, 1957.
- GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.37, t.1, p.183-204, 1990.
- GATTI, Elcio U; VIEIRA, José L. T. M.; SILVA, Valquíria. Análise do perfil distributivo do crédito rural no Brasil, 1969-90. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.40, t.1, p.65-100, 1993.

GONÇALVES, José S. Crise do algodão brasileiro pós abertura dos anos 90 e as condicionantes da retomada da expansão em bases competitivas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.27, n.4, p.7-25, abr. 1997.

\_\_\_\_\_; MARTIN, Nelson B. Agricultura e neo-liberalismo: o fracasso das renegociações recentes dos acordos multilaterais de produtos básicos do mercado mundial **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.41, t.2, p.29-56, 1994.

\_\_\_\_\_; PEREZ, Luis H; SOUZA, Sueli A. M. Mercado internacional e produção de banana: a estrutura produtiva e comercial do complexo bananeiro mundial. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.41, t.3, p.161-188, 1994.

GRAZIANO DA SILVA, José. Complexos agroindustriais e outros complexos. **Reforma Agrária**, Brasília, v.21, n.3, p.5-34, 1991.

GREEN, Raul; SANTOS, Roseli R. Uma reflexão teórica metodológica sobre o processo de reestruturação do setor agroalimentar na América Latina. In: SEMINÁRIO SOBRE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR. Curitiba, 1991. 21p.

KAGEYAMA, Angela et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. (Orgs.). Agricultura e política públicas. Brasília: IPEA, 1990. p.113-224.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**: inflação e deflação. São Paulo:Abril, 1983. 333p. (Os Economistas).

LAMBERT, Jacques. **Os dois brasis**. São Paulo: INEP, 1959. 288p.

LEONTIEF, Wassily. **A economia do insumo produto**. São Paulo: Abril, 1983. 226p. (Os Economistas).

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril, 1983. 2v. (Os Economistas).

MULLER, Geraldo. Algumas observações sobre a noção de complexo agroindustrial. **Rascunho**, Araraquara, v.19, n.3, p.28, 1991.

\_\_\_\_\_. A competitividade como um caleidoscópio. **São Paulo em Perspectiva**, v.8, n.1, p.23-32, jan./mar., 1994.

PAOLINO, Carlos. **Informe metodológico del proyecto políticas agrícolas e integracion agropecuaria**. s.n.t., 1994 (Projeto FAO TCP/RLA/4452 (A) Versão para Discussão.

PINTO, Aníbal. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (Org.) **Ensaio de interpretação econômica**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p.44-82.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RANGEL, Ignácio. **El desarrollo econômico en Brasil**. Santiago do Chile: CEPAL, 1954. 167p.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril, 1983. 269p. (Os



Economistas)

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril, 1983. 457p. (Os Economistas).

SOTERO, Paulo. Questão agrária: para economista, tentar dividir terras em pequenas áreas será um desastre para o país. **O Estado de São Paulo**, 20 jul. 1997.

SOUZA, Sueli A. M.; GONÇALVES, José S. Tamanho do mercado internacional de frutas frescas, 1989-93. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.25, n.1, p.89-93, 1995.

ZYLBERSZTAYN, Décio; FARINA, Elizabeth M.M.Q. Strictly coordinated production systems: exploring the limits of coasian firms. [Online]. Disponível: [www.isnic.org](http://www.isnic.org) [Capturado em 1998].

### **HETEROGENEIDADE E COMPETITIVIDADE:**

#### **o significado dos conceitos frente ao mosaico de disparidades da agricultura brasileira**

**RESUMO:** O trabalho discute os conceitos de heterogeneidade e competitividade com o objetivo de mostrar a necessidade e contribuir para integrá-los numa unidade analítica capaz de dar conta da complexidade da agricultura brasileira. Numa realidade marcada pela heterogeneidade estrutural, as análises de competitividade devem ter claro as diferenças visíveis para propiciarem uma visão correta da realidade. Nesse sentido, a concepção de cadeia de produção é estratégica, da mesma forma que políticas verticais por cadeia de produção se mostrariam mais efetivas que as atuais políticas públicas horizontais que dispersam recursos e fragmentam objetivos.

**Palavras-chave:** heterogeneidade, competitividade, agricultura brasileira, políticas públicas.

### **HETEROGENEITY AND COMPETITIVENESS:**

#### **concepts meaning vis-à-vis the mosaic of disparities in Brazilian agriculture**

**ABSTRACT:** This work discusses heterogeneity and competitiveness concepts with a view to showing the need and contributing to integrating them in an analytical unit capable of representing the complexity of Brazilian agriculture. In a reality marked by structural heterogeneity, competitiveness analyses should clearly understand these visible differences to help attain a correct vision of the reality. In that sense, the conception of production chain is strategic, just as vertical policies for production chains would prove to be more effective than the current horizontal public policies that disperse resources and fragment objectives.

**Key-words:** heterogeneity, competitiveness, Brazilian agriculture, public policies.

---

Recebido em 12/06/200. Liberado para publicação em 01/11/200.