

A Agricultura e a Política Agrícola no Mercosul

Renato Antônio Henz (1)

1. INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira teve um papel fundamental no processo do desenvolvimento industrial-urbano brasileiro que seria ocioso aqui historiar. A abundância do fator terra e, de uma forma geral, as condições climáticas favoráveis, financiaram o desenvolvimento do fator escasso "Capital", particularmente no segmento industrial-urbano. No caso brasileiro, esse modelo foi mesmo anterior ao processo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, implementado a partir da década de 50. A administração do processo econômico que viabilizava essa transferência inter-setorial por parte das políticas públicas, inclusive do comércio exterior, exigiu políticas setoriais compensatórias para, até certo ponto, neutralizar os efeitos das políticas macroeconômicas ou de outras políticas setoriais.

Em resumo, nesse modelo que "grosso modo" vigorou até o final da década de 80, o papel da agricultura foi o de transferir recursos via políticas públicas, tais como de comércio exterior (câmbio administrado e proteção efetiva negativa), política tributária, gasto público etc., bem como através de outros mecanismos de mercado, principalmente via sistema financeiro. Além disso, a agricultura teve grande importância ao garantir uma oferta estável e a baixos preços de insumos e bens-salários (alimentos e vestuário), e de uma

oferta bastante elástica de mão-de-obra, também a baixo custo, para o complexo industrial-urbano. A essas políticas discriminatórias certamente foram instrumentos importantes para o processo de industrialização brasileira, transformando o excedente gerado na atividade agropecuária em fonte básica de acumulação de capitais.

É nesse contexto que foram desenvolvidas políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, restritas a um número reduzido de instrumentos que têm sido utilizados como uma panacéia para os problemas do setor. Esses instrumentos, em sua implementação, objetivavam tanto neutralizar os efeitos discriminatórios das políticas macroeconômicas e outras políticas setoriais, como fazer face aos problemas intrínsecos e característicos da atividade agrícola, ou seja: a sazonalidade da produção; a concentração da oferta num curto período de tempo; elevada imobilização de recursos e em períodos superiores aos normalmente exigidos nas atividades comerciais e industriais; riscos climáticos, fitossanitários e de preços.

A atual política agrícola brasileira, para um restrito número de produtos, ainda se assenta em um sistema de Crédito Rural (Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR), num seguro agrícola (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO) que enfatiza o seguro ao crédito e não à produção, e na Política de Garantia de

Preços Mínimos-PGPM. Com as já mencionadas transformações ocorridas na economia brasileira essas políticas, tal como vinham sendo aplicadas, vêm lenta e naturalmente perdendo sua eficácia em termos de seus objetivos. Diante disso, em sua aplicação elas vêm sofrendo ajustes às novas realidades, sem no entanto dar plenamente conta dos problemas que atualmente se colocam para o setor. Por exemplo, os preços mínimos dos produtos "transacionáveis" têm sido fixados a partir das paridades internacionais e dos "não transacionáveis" com base nas perspectivas do balanço de oferta e demanda (estoques). O PROAGRO, em recente reforma, aumentou e ajustou suas taxas de contribuição de acordo com os riscos das culturas. No crédito rural as taxas de juros previstas nos contratos superam os custos de captação, ainda que inferiores às dos mercados livres.

Foram ainda, mais recentemente, introduzidos outros instrumentos para retirar o elevado grau de discricionariedade do governo na condução da política, dando-se uma maior transparência em termos da ação do governo sobre os mercados e de custos orçamentários da política. O Preço de Liberação de Estoques-PLE, por exemplo, deu parâmetros de mercado e previsibilidade para a venda dos estoques públicos, evitando a atuação intempestiva nos mercados agrícolas. Já o Preço de Valorização dos Estoques-PVE passou a ser um indicador do valor dos estoques, permitindo que se tenha uma idéia, comparando-se com o seu custo total - de aquisição mais armazenagem, inclusive custo financeiro -, das necessidades orçamentárias de se equalizar essa diferença para permitir seu retorno ao mercado a preços competitivos.

Apesar desses problemas, os ajustes que vêm sendo efetuados têm permitido uma "sobrevivência" tanto aos instrumentos como também viabilizado uma transição mais suave do ponto de vista da produção agrícola, a despeito dos seus custos, do modelo mais intervencionista para o modelo mais orien-

(1) Assessor da Secretaria de Política Agrícola do MAARA.

tado pelo mercado. De qualquer maneira, os avanços adicionais em termos das reformas na política agrícola dependem da evolução das demais políticas, que estão sendo implementadas pelo governo brasileiro. Essas reformas estão sendo realizadas e tiveram um significativo avanço com a implementação do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), com as Reformas Constitucionais atualmente em votação no Congresso Nacional e com o Programa de Privatizações que, em parte, depende das Reformas Constitucionais. Assim, embora se pretenda que as reformas nas políticas agrícolas avancem ainda mais, inclusive introduzindo novos instrumentos e remodelando os atuais para que melhor se adequem aos novos cenários, um longo caminho deve ser percorrido, uma vez que este depende da evolução e consolidação de outras políticas, sobretudo as macroeconômicas.

Tendo esta realidade para a política agrícola brasileira como pano de fundo, cabe a pergunta: Como o Brasil vê o processo de harmonização e coordenação das políticas agrícolas no MERCOSUL?

A posição brasileira com relação a essa questão, nas discussões levadas a efeito no Subgrupo Técnico nº 8 (SGT-8) do MERCOSUL, foi em grande medida convergente com a posição das demais delegações. Sob a orientação e mandato do Grupo Mercado Comum-GMC, e dentro do espírito do Tratado de Assunção, as discussões foram no sentido de se estabelecer um processo de harmonização das assimetrias existentes nas políticas agrícolas, sempre no sentido de torná-las transparentes e orientadas pelo mercado.

Diante das distintas realidades reinantes, não só entre os países membros mas também dentro de cada um dos países, e das visões estratégicas de cada país em termos de utilização das políticas públicas para fazer face a esta realidade, rapidamente se concluiu que seria difícil, e mesmo desnecessária, a criação de uma Política Agrícola Comum do MERCOSUL. Nesse sentido, e seguindo orientação do GMC, a discussão da harmonização no âmbito

do SGT-8 se deu com base na metodologia do Projeto Dunkel ("Draft of Final Act") que estava sendo negociado à época pelo GATT. As vantagens desta proposta de trabalho eram evidentes, uma vez que o referido projeto era resultado de árduas e profundas discussões entre os maiores especialistas na matéria, e com a ativa participação dos membros do MERCOSUL, constando de uma metodologia de classificação e de apresentação de políticas que permitiriam sua mensuração e, portanto, monitoramento, ou seja, definia políticas com potencial geração de assimetrias e um método de torná-las mais transparentes.

Assim, concordou-se, no âmbito do SGT-8, que a harmonização se daria pela classificação das políticas vigentes dentro dos critérios da "Caixa Verde", entendendo-se estas como políticas não geradoras de assimetrias, e das incluídas na Medida Global de Ajuda-MGA, potencialmente geradoras de assimetrias. Quanto às políticas da "Caixa Verde", estas seriam declaradas para fins de monitoramento e de transparência das políticas. Por outro lado, as políticas incluídas na MGA deveriam ser objeto de harmonização. Para tanto, houve concordância em que os compromissos e disciplinas deveriam ser assumidos por produto e não por meio de uma medida global, tal como previsto no Acordo Agrícola da OMC, dando um disciplinamento maior para o MERCOSUL. Além disso, definiu-se que os apoios medidos pela MGA não seriam reduzidos através de um percentual sobre o período base (1991/1992), tal como o Acordo Agrícola da OMC, mas reduzidos até o nível do "de minimis" a ser definido. Também neste caso a proposta de harmonização do SGT-8 era mais restritiva que os compromissos previstos na OMC.

O único ponto sobre o qual não houve concordância no âmbito do SGT-8 foi quanto ao apoio máximo permitido a ser concedido pelas políticas geradoras de assimetrias, o "de minimis" da MGA, ou seja, o percentual de apoio cujos efeitos poderiam ser entendidos como não geradores de assimetrias, e portanto negligenciáveis. A proposta

brasileira é de que este deveria ser idêntico ao previsto no Acordo Agrícola da OMC, de 10%, uma vez que é este o apoio que pode ser concedido aos países em desenvolvimento concorrentes com a produção do MERCOSUL. Outras delegações alegaram que também neste ponto o Acordo MERCOSUL deveria avançar, devendo ser mais restritivo que o da OMC. Essa proposta foi encaminhada ao GMC para decisão em nível político, não se tendo um consenso até este momento.

A análise feita pelo governo brasileiro é de que essa proposição atenderia aos objetivos de harmonização das políticas no estágio atual das negociações e da implementação do mercado comum. Considerando que não se pretende criar uma estrutura altamente intervencionista tal como a administrada pela Comissão de Agricultura da União Européia, onde se decide as políticas e os recursos a serem distribuídos, mas uma agricultura mais orientada pelos estímulos do mercado dentro dos objetivos estratégicos de cada país, a metodologia do Acordo Agrícola da OMC permitiria uma convergência mais racional no processo de harmonização. Ao permanecer dentro dos países membros a instância decisória sobre as políticas, se dá aos governos nacionais graus de liberdade para adotarem políticas que, a partir de seus processos históricos, econômicos e sociais e das distintas visões do papel do Estado, permite a transição de um modelo de atuação para outro e fazer face aos problemas de desenvolvimento de regiões e/ou setores produtivos agrícolas, ao mesmo tempo em que cria disciplinas mínimas na utilização dessas políticas.

2. IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA NO MERCOSUL

A conformação do MERCOSUL em particular, e a abertura comercial da economia brasileira de uma forma geral, certamente terá impactos, como já vem tendo durante o chamado período de transição - de 1991 a 1994 -, não ape-

nas sobre o comércio mas também sobre a estrutura da produção agropecuária. Não faria sentido e seria inútil se não houvesse efeitos, uma vez que os objetivos pretendidos não teriam sido alcançados. A questão é saber se, analisados de uma forma global, esses efeitos são positivos ou negativos para o setor e, talvez mais importante, como os agentes econômicos e sociais reagem a esses efeitos. Para tanto deve-se conhecer de que forma os impactos chegam ao produtor agrícola e quais as condições que lhes são dadas para responder aos desafios com os quais se defrontam diante da nova realidade.

O relacionamento do setor agrícola, entendido como produção primária, se dá a montante pela aquisição nos mercados de insumos agropecuários, normalmente oligopólios industriais (máquinas, defensivos, fertilizantes etc.), e a jusante diretamente, e de forma cada vez mais importante numa sociedade que se urbaniza, com o complexo agroindustrial, ou quando a comercialização e consumo do produto se dá ainda, sem um grau maior de processamento, com o complexo agrocomercial (cerealista, supermercados, "traders" etc.). De qualquer forma, os produtores agrícolas atuam em mercados em que prevalece a concorrência quase perfeita, mas adquirem insumos em mercados oligopólicos e vendem, via de regra, em mercados oligopsonicos. O resultado é que os efeitos para o setor agrícola primário são "filtrados" e se encontram intimamente associados com os setores aos quais estão relacionados.

Nesse sentido, o setor primário agrícola, em termos de competitividade, não pode ser analisado isoladamente. É a competitividade do complexo agroindustrial (lácteo, oleaginoso, avícola, suco-alcooleiro, frutícola etc.) que define, até certo ponto, a situação de um determinado setor frente ao MERCOSUL e ao mercado internacional. Considera-se até certo ponto porque a partir de um determinado custo o elo fraco da cadeia produtiva pode ser substituído por um fornecedor externo, e no caso de livre comércio com preferências regionais, por parceiros do mercado comum.

Contudo, o próprio relacionamento entre algumas agroindústrias e o setor primário tornam esses laços tão estreitos que dificulta a infidelidade nesse relacionamento. Por exemplo, as integrações no setor avícola e de suínos, nos setores de fumo, cítrico, de conservas, pelo menos uma parcela significativa dos produtos gerados no setor primário tem garantia de compra pela agroindústria, que apenas complementa suas necessidades através de produtores independentes ou de importações.

Nesses casos a sobrevivência do setor está associada à sobrevivência do complexo agroindustrial, daí a significância para a agricultura dos estudos sobre a competitividade dos complexos. É claro que para o produtor resta a questão do relacionamento com a agroindústria, ou seja, a negociação sobre a assistência técnica, acesso às tecnologias, o fornecimento dos insumos agrícolas e, não menos importante, o preço do produto vendido à indústria. De qualquer maneira, se o complexo se beneficia com a integração, maior o excedente econômico a ser distribuído dentro da cadeia produtiva e, portanto, melhor o potencial de ganhos para o setor primário.

Quanto à competição direta entre os produtos primários nos países do MERCOSUL, adquirem importância fundamental os resultados da recém-concluída Rodada Uruguai. A atuação conjunta dos membros do MERCOSUL foi no sentido de reordenar os mercados internacionais de produtos agropecuários, através da inclusão da agricultura nas regras e disciplinas do GATT, de forma a que os mesmos reflitam custos e competitividade e não guerra de subsídios entre Tesouros, sobretudo dos EUA e UE. Considerou-se que este objetivo era estratégico para a agricultura do MERCOSUL na medida em que há a consciência de que, embora produtos agropecuários sejam mais competitivos em um ou noutro país, o MERCOSUL como um todo é competitivo em nível mundial, se eliminadas as distorções de preços decorrentes da elevada proteção e dos subsídios concedidos à produção e expor-

tação por parte dos grandes produtores agrícolas.

Assim, por exemplo, os custos de produção dos produtos oriundos da Pampa, reconhecida como uma das regiões mais férteis do mundo, não podem ser considerados como referência para comparação entre os países do MERCOSUL. Levando-se em conta que a área da Pampa úmida é limitada, teremos, pela teoria econômica, e se considerarmos os preços internacionais como dados, que este ganho de fertilidade se refletiria mais como renda da terra e não como preços mais baixos para os produtos oriundos daquela região. Daí a importância de que, enquanto não se conseguir avanços adicionais em termos de redução de subsídios, o esforço deve ser no sentido de impedir que os mesmos sejam internalizados pelo MERCOSUL, neutralizando os efeitos das distorções dos preços internacionais através de mecanismos de defesa comercial contra práticas desleais de comércio.

Cabe ainda a análise do impacto social do MERCOSUL, particularmente sobre a estrutura produtiva e agrária. Vale lembrar que a dicotomia produção familiar versus produção capitalista no campo, além de ser muito estreita para abarcar a complexidade de categorias e relações encontradas no campo, pelo menos no caso brasileiro, não reflete a realidade da produção agropecuária. Existe uma tendência a confundir as variadas formas de produção regidas pela "lei do valor" com o modo capitalista de produção. Esse implica produção com predominância da mão-de-obra assalariada, que exclui quase todas as formas de relações trabalhistas encontradas na produção agropecuária.

Nos modos de produção regidos pela "lei do valor" a produção é orientada para o mercado, podendo-se fazer com as mais avançadas tecnologias, ainda que não predominando a mão-de-obra assalariada, tal como nos "farms" da região do Meio-Oeste norte-americano, onde prevalece a mão-de-obra familiar, e sempre citados como exemplo altas produtividades e de tecnologias de ponta. O modo de produção capitalista é, na sua essência, incompatível

vel com a produção agropecuária, sendo um fenômeno pontual que só se viabiliza quando há estímulos do governo envolvidos, tais como as isenções fiscais ou crédito altamente subsidiados. Não é por outra razão que, pelo menos no caso brasileiro, os grandes grupos econômicos se desfizeram de suas propriedades agropecuárias tão logo se encerraram os prazos de vigência dos incentivos fiscais ou mantiveram-nas apenas como reserva de valor ou com outros objetivos não produtivos. Assim, mesmo nos países desenvolvidos onde o modo capitalista de produção está mais disseminado pelo sistema produtivo, a visão clássica que previa seu avanço sobre o campo não se realizou.

As razões apontadas para que isto não ocorra são, em primeiro lugar, os altos riscos envolvidos na atividade agropecuária, tais como os climáticos, sanitários, de pragas e de preços, uma vez que o hiato entre a decisão de produzir e a disponibilidade do produto para comercialização é muito longo, aliados à concentração da colheita e comercialização em determinadas épocas do ano. Além disso, o longo ciclo de produção e de comercialização, que pode chegar a até um ano, exige um longo período de imobilização do capital de giro que, associada aos elevados investimentos em ativos (máquinas e implementos), utilizados por apenas alguns dias por ano, além da imobilização em terras, dão uma taxa de retorno sobre o capital investido muito baixa para os padrões não agrícolas. Por último, a legislação trabalhista, cujo espírito melhor se adapta à bem comportada produção industrial-urbana, torna o regime de trabalho no campo pouco adequado para a contratação de mão-de-obra assalariada, uma vez que a exigência desta é concentrada em alguns períodos do ano, basicamente no plantio e na colheita, quando a exigência é superior às 8 horas diárias, além de seguir o ciclo climático e não o calendário.

Essas observações são importantes para que se compreenda que, com ou sem MERCOSUL, o destino da produção agropecuária não é ser substituída pela produção capitalista e sim o de se reestruturar em várias formas de

relações com o complexo agroindustrial ou comercial – dependendo de cada região, setor ou mesmo estrutura agrária previamente existente –, sempre condicionada à sua viabilidade econômica, ou seja, regida pela "lei do valor". Assim, as crises de alguns setores da agropecuária brasileira, sejam eles baseados em latifúndios ou minifúndios, decorrem de estruturas produtivas incompatíveis com as exigências e características do setor, cujos problemas estruturais se encontravam latentes mas foram sempre acobertados, quando não muitas vezes gerados, pelas políticas oficiais.

Certamente, a integração econômica e mais ainda a abertura comercial associada às reformas em curso das políticas macroeconômicas e setoriais colocaram a nu os problemas e aceleraram a necessidade de transformações. De qualquer maneira, as próprias reformas em andamento (política comercial externa, tributária, monetária, gasto do governo etc.) para que o Brasil se adeque aos acordos internacionais e ao MERCOSUL criam novas perspectivas que, associadas às oportunidades geradas por essas iniciativas, abrem novos horizontes para os quais as antigas estruturas de produção não podem mais dar respostas aceitáveis. Considerando os problemas existentes na estrutura social e agrária brasileira, somente aqueles que têm interesse em preservá-las podem ter uma visão pessimista do MERCOSUL e daquilo que ele pode vir a representar.

3. O MERCOSUL E A RECONVERSÃO AGRÍCOLA

O processo de integração prevista pelo Tratado de Assunção impõe novas regras do jogo, determinadas pelo mercado e pelas forças que nele atuam, com a conseqüente necessidade de adequação das unidades produtivas ao novo cenário. É natural que em decorrência haja uma reordenação dos setores, em que alguns com base na sua capacidade de reestruturação se convertem dinâmica e naturalmente em atividades competitivas. Para outros, o público alvo dos programas de recon-

versão, a integração implicará custos sociais que devem ser objeto de atenção da sociedade, com ativa participação do poder público.

A reconversão é entendida como o processo de reestruturação competitiva de uma economia ou de um setor, não sendo meramente um programa de ação social "stricto sensu", fundamentado em políticas que promovam a articulação dos agentes envolvidos, sob a ótica de uma base produtiva integrada e eficiente, sustentada por relações de cooperação entre os setores que integram a atividade econômica. Neste sentido, a reconversão abrange as seguintes ações: reorientação da atividade produtiva; modernização competitiva de cadeias produtivas; promoção da Qualidade e Produtividade; fomento da capacitação tecnológica.

A necessidade de reconverter alguns setores produtivos da agricultura brasileira vai além do processo de mudanças estruturais decorrentes da implementação do MERCOSUL. Embora o debate atual da reconversão se centre no processo de integração, e tenha esse processo como justificativa, deve-se considerar que nossas economias vêm de um passado recente comum, ou seja, do encerramento do ciclo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e, como tal, de um ambiente fortemente protecionista. Assim, embora o enfoque dado à reconversão seja o da integração regional, o processo pelo qual passaram e continuam passando os Estados Membros em termos de mudanças no modelo de desenvolvimento, é certamente muito mais profundo.

Programas de reconversão se justificam quando se faz necessária a reestruturação física ou financeira de um setor produtivo, em resposta às desvantagens estruturais, ou seja, de caráter permanente, objetivamente demonstrada. No caso brasileiro, por exemplo, já na década de 70 se justificaria a implementação de um programa de reconversão, quando houve a grande modernização da agricultura, com a intensiva utilização de máquinas agrícolas e de insumos modernos, que expulsou do campo milhares de produto-

res jogando-os nas periferias das grandes cidades. Aquelas mudanças estruturais certamente foram ainda mais traumáticas para o sistema produtivo do que as que estão em curso.

Na atual situação, o processo de reconversão será muito facilitado pelas próprias transformações estruturais que estão ocorrendo e certamente o seu público alvo constituirá um número de produtores menor que o imaginado pelos mais pessimistas. Entre as três instâncias em que a competitividade se manifesta, indicadas a seguir, no caso brasileiro, são claras as limitações impostas pelos fatores de competitividade estrutural. O modelo menos punitivo para a agricultura, pelo menos no caso brasileiro, e os ganhos setoriais, oferecerão aos produtores novas oportunidades e desafios que certamente não serão desperdiçados.

Assim, os programas de reconversão devem atacar as causas da perda de competitividade, devendo-se detectar suas origens. Nesse diagnóstico deve-se levar em conta os três níveis em que a competitividade se manifesta, identificando-se onde ela é prejudicada. Essa identificação permite determinar o papel dos vários agentes econômicos no processo de reconversão em função da natureza dos fatores inibidores da competitividade, ou seja, as dimensões estrutural, setorial e empresarial (unidade produtiva). Dessa forma pode-se caracterizar as responsabilidades nas ações que venham a ser articuladas entre Estado, entidades de classe e produtores:

a) Competitividade Estrutural

É determinada pelo funcionamento da estrutura de suporte da economia, das condições gerais do ambiente macroeconômico, da funcionalidade do aparato regulatório e do custo dos fatores externos à unidade produtiva. Depende essencialmente das políticas do poder público em todos os níveis. Torna-se importante ressaltar que o papel do Estado, no novo modelo brasileiro, passa a ser menos intervencionista e mais neutro na ação imposta aos diferentes setores.

b) Competitividade Setorial

Determinada pelas vantagens comparativas naturais, adquiridas ou potenciais, e pelo dinamismo dos diferentes setores da economia, por exemplo, o complexo oleaginoso, a avicultura, a citricultura etc. Representa o critério básico para orientar o processo de modernização e especialização da economia e depende da ação articulada das políticas de desenvolvimento e das estratégias das empresas. A dimensão setorial da competitividade é uma referência comum, tanto para a operação dos instrumentos de política governamental, quanto para o setor privado que pode extrair dessa orientação elementos para seus planos de exportação e modernização, orientando decisões de investimento.

O apoio à sustentação e ampliação da atividade nesses setores deve ser priorizado pelas políticas governamentais, tendo em vista que o volume de investimentos requeridos, o risco envolvido, a crescente dificuldade de acesso às tecnologias disponíveis no mercado internacional, a dependência da infra-estrutura técnico-científica governamental fazem com que a competitividade das empresas que atuam nesses setores também dependa de políticas públicas.

c) Competitividade Empresarial

Determinada pela capacidade gerencial e tecnológica das unidades produtivas e, no caso específico da agricultura, na adequação de sua escala às características da sua produção, em particular ao grau de valor agregado gerado. Depende essencialmente da administração da unidade produtiva, cabendo ao poder público apenas políticas genéricas de fomento. Além da adequação da escala de produção, no aspecto da configuração empresarial deve-se levar em conta a possibilidade de melhorar a eficiência na atuação frente aos mercados através do cooperativismo e outras formas de associativismo rural.

Com base nesse quadro referencial, e considerando ainda as distintas

visões do papel do Estado vigente, cada país deve adotar seus próprios programas de reconversão. Dada a dificuldade que existe em distinguir os problemas decorrentes das transformações mais estruturais daquelas que surgem a partir do processo de integração, e considerando ainda que essa distinção acaba na prática sendo meramente conceitual, qualquer programa nacional de reconversão não deve estar dissociado do projeto nacional de desenvolvimento agropecuário. É nesse sentido que na proposta de Acordo Agrícola do MERCOSUL se preserva o espaço para a implementação de programas de reconversão e de políticas de desenvolvimento agropecuário em geral.

Na atuação quadripartite deve-se dar ênfase à formulação de um marco conceitual comum, com propostas práticas de ações, a busca de recursos externos para financiar diagnósticos e programas operativos, a articulação junto aos organismos financeiros internacionais para o financiamento de projetos e as trocas de experiências internacionais de reconversão.

4. O PLANO DE ESTABILIZAÇÃO

Um elemento que estabelece um pano de fundo importante para as políticas agrícolas brasileiras, e certamente para o futuro do MERCOSUL no aspecto da harmonização macroeconômica, foi a implantação do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real). Dado o seu impacto sobre o sistema produtivo, particularmente como se verá a seguir, sobre as atividades com as características similares às da produção agrícola vale a pena discorrer acerca de sua implementação e seus efeitos sobre este setor.

A estabilização econômica substanciada na eliminação do processo inflacionário é hoje, pode-se afirmar, uma exigência da sociedade brasileira. Essa constatação ficou clara no último processo eleitoral em que foi consagrada a proposta que contemplava como programa de governo a continuidade do Plano. A eliminação do imposto inflacio-

nário, que recai pesadamente sobre as camadas mais pobres da população, estimado entre R\$ 12 e R\$ 15 bilhões anuais, foi fundamental para sua aceitação popular. No meio produtivo, da mesma forma, os efeitos decorrentes da previsibilidade e da viabilização do cálculo econômico numa economia estável também constituíram fatores de grande aceitação do Plano.

O conteúdo básico do Plano se assentou em elementos ortodoxos, a busca do equilíbrio entre oferta e demanda agregada através do equilíbrio, ainda que frágil e provisório, do orçamento público, conseguido com o Programa Social de Emergência, e outro heterodoxo, através da implementação da Unidade Real de Valor-URV. Enquanto o primeiro elemento buscava eliminar as fontes estruturais da inflação, o déficit público, o segundo tinha como objetivo quebrar a inércia inflacionária, ancorando os preços na URV e, em última instância, nos salários, uma vez que foi este o único preço legalmente indexado a esta unidade de valor. Com uma relativa estabilidade entre URV e o câmbio buscava-se, para a quebra da inércia inflacionária, que os próprios agentes econômicos encontrassem seus preços relativos em torno dos salários e do câmbio.

Desde o início havia uma grande margem de manobra para utilização das âncoras fiscais, ainda que de maneira frágil e provisória, da âncora cambial baseada em reservas acima de US\$ 40,0 bilhões e âncora monetária. Embora houvesse consciência de que o combate estrutural só teria êxito através do equilíbrio estrutural do déficit público, lançando mão do processo de privatização, da reforma do Estado, e da reforma tributária, estava claro que estes objetivos, inclusive devido à rigidez do gasto público, só seriam alcançados a médio prazo. Assim, provisoriamente, recorreu-se à utilização da âncora cambial, com seus efeitos sobre os preços através do aumento da oferta e pelo efeito da maior competição com os produtos importados, e de forma também importante à âncora monetária para conter a demanda agregada e manter o nível das reservas cambiais.

Com a crise do México a utilização da âncora cambial perdeu graus de liberdade, restando ao governo, a curto prazo, apenas a âncora monetária como instrumento de manutenção da estabilidade. Esta âncora é sabidamente a que implica maiores custos no processo de ajuste macroeconômico, inclusive porque é inconsistente a médio prazo com as próprias metas da estabilização. A âncora monetária baseada na restrição ao crédito, e conseqüente elevação da taxa de juros, viabiliza o ajuste via contenção da demanda prejudicando o ideal do ajuste dinâmico pela ampliação da oferta ao inviabilizar investimentos. Por outro lado, dado o elevado grau de endividamento público, a utilização da âncora monetária prejudica o objetivo do equilíbrio fiscal pelo crescimento dos gastos como o serviço da dívida pública.

Assim, o custo da estabilização dada a crise de confiança nas economias em desenvolvimento emergentes, em particular das latino-americanas, está sendo maior do que o inicialmente previsto. Esse custo afeta de forma mais significativa os agentes econômicos com elevadas dívidas e as atividades produtivas que demandam um grande volume de crédito por longos períodos, tal como a atividade agrícola. As atividades comerciais e a maioria das indústrias podem, diante da alta dos juros, reduzir suas necessidades de capital de giro por intermédio da maior eficiência gerencial, particularmente ajustando os estoques. Já na atividade agrícola deve ser respeitado o ciclo vegetativo da planta, além do custo de que implica a estocagem entre o período de colheita e consumo.

A estabilidade econômica traz inúmeros benefícios para a atividade agrícola. Entre outros pode-se mencionar a melhor eficiência alocativa, conseguida com o maior grau de previsibilidade e pela possibilidade de se fazer o cálculo econômico permitindo a correta sinalização dos estímulos de mercado. Não menos importante é a ampliação da demanda dada pelo maior poder de compra das camadas mais pobres da população, preferencialmente dirigido para alimentos, pelo efeito que a estabi-

lização tem sobre a distribuição de renda. Contudo, os custos dos ajustes trazem sérios riscos a sua sobrevivência. Do ponto de vista do social e econômico seria irracional aceitar o custo de se desestruturar todo um setor produtivo, reconhecidamente eficiente e competitivo, para ser remontado no futuro.

O setor agrícola é o que com certeza tem dado a maior contribuição ao processo de estabilização, pela oferta a baixo preço de produtos da cesta básica e insumos para o complexo agroindustrial, ao mesmo tempo em que assume o maior ônus na atual fase do ajuste. Face a esta realidade, são objeto de negociação medidas que permitam viabilizar a curto e médio prazo a atividade agrícola. Nessa linha encontram-se medidas de renegociação de dívidas dos produtores e linhas de crédito que procuram atender os produtores, principalmente os pequenos, com taxas de juros que reflitam as expectativas de seu comportamento de mais longo prazo. O objetivo é o de que o custo dos financiamentos sinalizem para o cálculo econômico a taxa de retorno das atividades produtivas e não a escassez artificial de crédito gerada pela política de ajuste. Para tanto passa a ser utilizada a Taxa de Juros de Longo Prazo-TJLP nos contratos de financiamento agrícola, isolando até certo ponto os efeitos de curto prazo da política monetária sobre a atividade produtiva que deve ser regida pela taxa interna de retorno.

5. CONCLUSÕES

O governo brasileiro entende o MERCOSUL como parte da estratégia de inserção no processo de globalização da economia mundial. Dentro dessa estratégia a implementação do mercado comum tem um papel importante, junto com os processos de reforma em andamento, na melhoria da eficiência alocativa e produtiva. Do ponto de vista da agricultura, uma vez completado o ciclo de reformas, a atividade deve sair fortalecida pelo processo de desregulamentação das políticas macroeconômicas e setoriais punitivas ao setor. O setor agrícola e agroindustrial já deu

provas de sua capacidade de responder aos estímulos dinâmicos do mercado, podendo-se avaliar como favoráveis as perspectivas para o desenvolvimento do setor.

Quanto à harmonização das políticas agrícolas no MERCOSUL, o fato da orientação das mesmas ser no sentido de privilegiar os estímulos do mercado minimiza o esforço conjunto de se estabelecer uma política agrícola comum, tal como em outras experiências de integração em que o elevado grau de intervenção fez com que esta fosse a base fundamental de todo o processo. O entendimento quadripartite a que já se chegou neste processo, facilitado pelo grau de eficiência produtiva das principais regiões produtoras do MERCOSUL frente a terceiros mercados, faz crer que este não é um ponto crítico na conformação definitiva do mercado comum.

Na análise do impacto sócio-econômico da integração sobre o desenvolvimento do setor agrícola fica clara a

crescente interdependência do setor aos complexos agro-comerciais e agroindustriais, dependendo muitas vezes da eficiência destes para sua própria sobrevivência. A crescente participação desses complexos no valor agregado ao produto colocado à disposição do consumidor é prova desta importância. Do ponto de vista da estrutura produtiva e agrária, a própria exigência da eficiência produtiva deve naturalmente reverter a estrutura produtiva devendo também ter significativos impactos nas estruturas fundiárias. Essa reestruturação deve ser no sentido de ajustar o tamanho da propriedade à sua maior eficiência, no sentido de sua concentração verificada em mãos dos que tinham acesso ao crédito no período em que estes eram fortemente subsidiados. Assim, não se prevê o avanço do capitalismo no campo, mas o fortalecimento da produção familiar, sempre regida pela "lei do valor".

Nesse sentido o processo de reconversão deverá ser bastante facilitado. Como a integração se dá em meio

de transformações mais amplas das economias da região, estas devem estar integradas nas estratégias nacionais de desenvolvimento, restringindo a atuação quadripartite a funções não menos importantes de articulação externa e troca de experiências bem sucedidas entre os países membros.

Por último, a implantação do Plano de Estabilização Econômica, embora com perspectivas favoráveis a médio e longo prazos, tem trazido dificuldades adicionais e específicas ao setor agrícola brasileiro. O reconhecimento de sua importância pela sociedade brasileira tem possibilitado, face a grande contribuição que o setor tem dado ao mesmo, que se negociem os custos que o Plano tem trazido, a curto prazo, para o setor agrícola. O fulcro das negociações são a reestruturação das dívidas já incorridas e o estabelecimento de taxas de juros que reflitam o médio e o longo prazos e não a escassez momentânea causada pela política monetária restritiva.

Armazenagem: Diagnóstico e Perspectivas

Ricardo Coelho da Costa ⁽¹⁾

Edmar José Tosta ⁽¹⁾

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se uma abordagem técnica sobre a rede armazenadora para produtos agropecuários, que, embora apresentada de maneira sucinta e objetiva, procura estabelecer premissas e conceitos que sinalizem a própria perspectiva do segmento, sem, contudo, adotar qualquer pretensão de esgotar o assunto.

Assim, algumas considerações sobre o Sistema Nacional de Armazenagem - SINAZEM servem como base

para o entendimento de uma estrutura inserida no contexto de uma conjuntura agrícola, trazendo-se, pelo menos, uma percepção macroeconômica.

2. BREVE ANÁLISE SISTÊMICA - CONCEITUAÇÃO E INDICADORES

O segmento armazenagem participa, com maior ou menor intensidade, de todo o ciclo econômico de produtos alimentares: na produção, na comercialização "in natura", na fase de industria-

lização, consumo no atacado e varejo e nos estágios de exportação e importação.

Desse entendimento busca-se, mesmo que de forma aproximada, uma visão conceitual e crítica do Sistema Nacional de Armazenagem. Na realidade, pretende-se, também, deixar um canal aberto para as discussões no momento atual, véspera da formação de um novo governo, bem como alguns prognósticos para o futuro.

Intenciona-se, ainda, reabrir as discussões levando-se em conta as evoluções constatadas nos últimos anos no País, que alteraram um quadro de carência quantitativa, que exigia, em passado recente, uma forte interferência governamental.

Portanto, mesmo com considerações genéricas, parte-se de uma base de vinte anos, que permite um determinado planejamento e coordenação das atividades vinculadas à armazenagem, especialmente voltadas para a garantia da normalidade do abastecimento

(1) Técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).