

ESTADO, GRUPOS DE INTERESSE E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA¹

Walter Belik²

RESUMO - Este artigo apresenta uma discussão sobre a presença do Estado no financiamento e no planejamento da agropecuária no Brasil, nos últimos 30 anos. Observa-se que há uma mudança no padrão de intervenção, que passa de uma completa regulação estatal para uma tendência à desregulação. Tomando-se como marco teórico a abordagem neocorporatista, observa-se que, após a constituição e o fortalecimento dos grupos de interesses setoriais, o Estado passa por um processo de esvaziamento decorrente da sua crise fiscal e da falta de legitimidade política. Com isso, a agropecuária entra nos anos 90 em busca de um novo modelo de crescimento coerente com a abertura comercial, globalização e menor participação do Estado.

Palavras-Chaves: financiamento agropecuário, Estado, grupos de pressão.

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva demonstrar que as formas de regulação vigentes, durante toda a fase de modernização da agricultura e formação dos Complexos Agroindustriais, não podem mais ser encontradas no momento atual, ou seja, a forma de se “fazer política agrícola”, no Brasil, mudou. Com isto, deve-se buscar também um novo referencial para a análise das condições concretas para a resolução dos recorrentes problemas do campo.

¹Este artigo é uma versão modificada do paper “Changing Patterns of State Intervention in the Brazilian Agroindustrial Complex” publicado na Revista *Sociologia Ruralis*, Vol. 37, no. 3, pp. 405-424, dez/97.

² Professor-Doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), C.Postal 6135, CEP 13083-970. São Paulo, Brasil. E-Mail: Belik@Turing. Unicamp.Br.

Durante os últimos 30 anos, a agropecuária brasileira sofreu um processo de modernização acelerada com o conseqüente crescimento da produção, ocupação de novos espaços e atendimento de novos mercados. A economia brasileira entrou nos anos 90 em um contexto bastante distinto daquele observado quando da instituição dos tradicionais instrumentos de política agrícola. Dois elementos fundamentais no planejamento de políticas agropecuárias, que não estavam presentes nos anos 60, podem ser introduzidos, a saber: o colapso das fontes de financiamento público e a integração acelerada de mercados com a queda das barreiras comerciais.

Este artigo analisa as mudanças ocorridas na Política Agrícola no Brasil, nos últimos anos, e as novas formas de intervenção nos mercados, a partir do início da década. A hipótese subjacente é a de que a regulação do setor agrícola e agro-industrial passou por três fases sucessivas, nos últimos 30 anos.

Em uma primeira fase, delimitada pela reformas de 1964 e que vai até o final dos anos 70, há uma forte presença do Estado, que passa a determinar o crescimento do setor agrícola e a sua articulação com setores a montante e a jusante da agropecuária. Nesse primeiro momento, ocorre uma “fúria regulatória”, em que os diversos governos passam a disciplinar praticamente todos os aspectos da política agrícola. Predominam, no período, os instrumentos clássicos de política agrícola, como crédito, seguro, preços mínimos e outros.

Na segunda fase, que se inicia nos primeiros anos da década dos 70, a política agrícola é motivada pela redução dos subsídios e pela busca da “auto-regulação”, que pode ser constatada pelas formas de financiamento e pelo apoio público, que se diversificam segundo esquemas verticalizados no bojo dos Complexos Agroindustriais (CAIs). Nesse caso, o que vai ocorrer é o fortalecimento de atores e de instituições nas quais o aparato público tem peso cada vez menor.

Na terceira fase, que se inicia no final dos anos 80, vai ocorrer um verdadeiro desmonte das instituições e dos instrumentos que nortearam a Política Agrícola e Agroindustrial, desde a criação do SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural. Os volumes de crédito voltados ao segmento agropecuário atingem os seus níveis mais baixos. Da mesma maneira, as arenas regulatórias tradicionais são desativadas. Essas mudanças ocorrem em um período de abertura comercial acelerada e integração regional,

afetando mais diretamente o segmento agropecuário e agroindustrial. Então, o que ocorre nesta fase é uma tendência de perda de poder regulatório e da capacidade de planejamento.

Ainda é cedo para que se possam determinar as perspectivas futuras dos diferentes complexos agroindustriais no contexto da agropecuária brasileira. É certo que dessa reestruturação deverão emergir novas relações entre os diferentes atores e o Estado. Dentro da cadeia produtiva, novas relações de poder estão sendo produzidas. Em resumo, os interesses constituídos estão se alterando, motivando um repensar das práticas e das políticas a serem adotadas pela agricultura.

GRUPOS DE INTERESSES E POLÍTICAS PÚBLICAS

A modernização da agricultura e o desenvolvimento da agroindústria processadora, no Brasil, podem ser vistos como um processo de dupla mão que envolve o Estado e os grupos de interesses organizados. Por um lado, determinados interesses organizados pressionam o Estado, obtendo programas e recursos para o seu desenvolvimento. Por outro lado, o Estado, mediante políticas de governo, constitui lideranças que, por sua vez, dão origem aos interesses organizados setorialmente. Esse mecanismo de governança difere dos usuais mecanismos “de mercado”, que não se aplicam no entendimento de políticas públicas, principalmente em países de capitalismo retardatário e com profunda tradição burocrático-autoritária.

Com efeito, a forma de organização das políticas no capitalismo monopolista pressupõe alguma forma de concertação entre os diferentes grupos de interesses, inclusive aqueles interesses autênticos concretizados no corpo do Estado, como os interesses de governo e dos tecnocratas. Em outras palavras, o capitalismo monopolista pode ser tratado como uma forma organizada de desenvolvimento econômico diferentemente das interpretações tradicionais do “mercado”, em que os agentes trocam ativos de maneira fortuita e isolada.

É no marco da abordagem neocorporatista que se encontra o melhor instrumental para o entendimento desse período de intensa regulação por parte do Estado. O que nos atrai para a teoria neocorporatista é a própria dificuldade empírica dos paradigmas que procuram explicar a

relação entre Estado e Sociedade³. O neocorporatismo é um termo cunhado em português, à semelhança do “corporatism” em inglês, o que nos permite diferenciá-lo do *corporativismo* enquanto regime de estado vigente no Brasil e em outros países no período pós-guerra. O corporatismo é um sistema de representação de interesses, em que as decisões são tomadas sob consenso. Não se trata de interesses nus, mas de interesses constituídos por demandas específicas. Para diferenciar essa organização de interesses das antigas corporações da Idade Média, denomina-se este sistema de neocorporatista, ou seja, um novo corporatismo.

Segundo Cawson (1985:8), “o corporatismo é um processo sócio-político específico, no qual as organizações, representando os interesses monopolísticos funcionais, engajam-se em uma troca política com agências do Estado, visando benefícios de política pública, que envolvam estas organizações no papel que combine representação de interesses e implementação política através de auto-observância delegada”. Schmitter (1985) distingue três tipos de corporatismo, dependendo da maior ou menor força do Estado e da coesão dos grupos econômicos envolvidos.

Um primeiro tipo de corporatismo é chamado de governo privatizado e caracteriza-se pela privatização de organismos de Estado por parte de representações monopolistas, com o objetivo de obter subsídios ou criar normas restritivas à emergência de novos sistemas organizados. Um segundo tipo é definido, por Schmitter, como aquele em que “o Estado - normalmente sob um mandato autoritário - cria, coopta ou controla uma organização de interesses e pode, para tanto, coagir os seus líderes ou membros” (1985:60). A este segundo tipo Schmitter deu o nome de governo subordinado. Finalmente, tem-se um terceiro tipo de organização da sociedade, denominado de governo de interesse privado (GIP). O GIP existe quando o Estado não tem condições de controlar, em regime de monopólio, os arranjos da produção e a distribuição de bens e serviços. Por outro lado, o Estado no GIP tem condições de exercer influência nas condutas, impondo determinadas regras de coexistência. O resultado desse processo é uma alta dose de auto-regulação por parte das organizações.

³Conforme observação de Cawson (1985).

No caso mais concreto do processo de modernização da agricultura e constituição dos Complexos Agroindustriais no Brasil, o que interessa mais de perto são as modalidades de “governo subordinado” e de “GIP”. Para o “governo subordinado”, Schmitter (1985) recorda que esta é uma característica encontrada com muita frequência, algum tempo atrás, na América Latina e na Europa Meridional.

No Brasil, a importância de um projeto de desenvolvimento traçada desde o Período Vargas levou a que se “criasse” legitimidade para determinados grupos de interesses. Na falta desses interesses estarem organizados, o Estado reconhecia o “status” de interlocutor a determinadas organizações com maior influência, em torno da qual iriam gravitar os interesses ainda desorganizados⁴. Dessa forma, foram “criadas” as diferentes formas de representação de interesses com a concorrência e sob o patrocínio do próprio Estado. A chave para o entendimento desse período está na força política ou de alavancagem de recursos em mãos do Estado.

A partir do início dos anos 80, com a emancipação de determinados grupos de interesses e também com a crise política dos governos e crise fiscal do Estado, vai ocorrer uma mudança qualitativa nas formas de regulação e organização dos interesses constituídos. Destacam Streeck e Schmitter (1985: 20) que as agências governamentais estão sempre preparadas para aceitar a auto-regulação “voluntária”, mesmo que isto implique concessões e perda de controle direto. Nesse caso, aquilo que o Estado perde acaba sendo recuperado com menores custos de implementação e maior efetividade. O GIP pressupõe um Estado com certo grau de autonomia e força para fazer com que determinados custos de manutenção das políticas setoriais sejam devidamente incorporados pelas organizações. Por outro lado, este Estado deve ser fraco o suficiente para ter que governar com a concorrência dos interesses privados organizados.

⁴Claus Offe (1989) lembra que o funcionamento de um sistema corporatista pode estar ligado ao grau de atribuição de “status” por parte do governo a instituições privadas. Existem quatro formas de atribuição de “status”, a saber: 1) recursos; 2) representação; 3) organização (regulação das relações internas); e 4) procedimento (grau de possibilidade de licenciamento).

O colamento entre o ambiente de definição das políticas, no início dos anos 80, e as características do GIP é um dado concreto. É a partir do início dos anos 80, no Brasil, que os interesses setoriais sofrem um verdadeiro processo de emancipação, passando a definir de forma autônoma, ainda que contando com a supervisão do Estado, os principais elementos para o desenvolvimento de uma política setorial. Em que pese a ênfase mais geral da política econômica colocada no controle de preços, cabia aos interesses organizados definir aspectos como margens, classificação e diferenciação de produtos, mudanças de tabelas de preços etc. Por sua vez, o Estado tinha maior poder de barganha com relação a aspectos, como carga tributária, nível de preços e nível de oferta interna.

O corporatismo faz parte do jogo pós-liberal. Este sistema de governança é policêntrico, visto que as instâncias de decisão são repartidas em fóruns específicos com representação tripartida Capital - Trabalho - Poder Público. Porém, é ao nível da gestão das políticas setoriais que envolvem a agricultura que nos interessa mais de perto a atuação desse conjunto de interesses, ou seja, é no âmbito dessas instâncias decisórias extra-mercado que se colocam as principais variáveis para o entendimento da política agrícola do período.

Não se trata, portanto, de ver a política pública governada pela ação dos "lobbies", mas sim o legítimo jogo de interesses atuante em um contexto em que o governo exerce a seletividade na distribuição de recursos e benefícios. O resultado desse formato de política agrícola permitiu a constituição, o desenvolvimento e o fortalecimento de alguns importantes CAIs da economia brasileira. Não se trata apenas da organização de convenções entre os agentes, mediante de um sistema de contratos (explícitos ou implícitos), mas de um completo sistema de regulação meso-econômico ou setorial.

Nesse sistema atuam as *organizações*, atendendo, especificamente, às demandas dos representados e as *instituições* "que são as instâncias sobre as quais os indivíduos não atuam diretamente mas editam as regras ou administram dispositivos no seio das quais os indivíduos se coordenam"⁵. Assim, mais do que a ação dos lobbies, os diferentes benefícios obtidos pelas organizações refletiram a articulação e o

⁵Ver, a este respeito, Brousseau (1996).

envolvimento dos grupos e do Estado na manutenção das políticas.

Bertrand (1982) talvez tenha sido o primeiro autor a chamar atenção para o fato de que os complexos são verdadeiras em face aos interesses organizados. Portanto, enquanto frentes orquestradas, eles não podem ser tratados como um simples nível de agregação de cifras e participações, à semelhança dos estudos de economia industrial.

O Estado emancipa interesses por meio da participação na sua organização e da parceria na implementação de políticas setoriais. Nesse caso, vale a observação de Cawson de que “certos tipos de organização foram desenvolvidas sob um caráter semi-compulsório, suas restrições e disciplina dos seus membros fazem com que geralmente seja impossível ou muito difícil sair da organização. É muito comum que esta capacidade de controle social possa promover ou ser licenciada pelo Estado, e usada como meio para implementar políticas públicas” (Cawson, 1985:4). Como se observa, as organizações corporatistas não apenas representam as categorias, como também jogam papel importante na governança. Os fatores que influenciam a relação entre o Estado e os interesses privados, nas diferentes formas de governança, serão analisados em seguida, identificando-se os elementos de influência na gestão das políticas agropecuárias no Brasil.

A GESTÃO DIRIGIDA DA POLÍTICA PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO COMPULSÓRIA

As reformas ocorridas após o golpe de 1964 impactaram, diretamente, o setor rural. Até meados dos anos 50, havia um consenso entre os formuladores de política de que a agricultura “não representava um entrave para o desenvolvimento econômico”, uma vez que esta cumpria suas funções de prover alimentos e mão-de-obra para a economia urbana florescente⁶. No entanto, diante da alta do preço dos alimentos e das crescentes pressões exercidas pelos movimentos sociais no campo, muda o enfoque dado ao agro, que passa a ser considerado um setor “atrasado” ou “retardatário”. Diante desse diagnóstico, o governo militar coloca em marcha a montagem de um estrutura completa de modernização para o setor.

⁶Ver, a este respeito, Mueller (1982).

A partir da constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965, o setor agropecuário passa a contar com fundos permanentes destinados ao financiamento das atividades agropecuárias. Esses fundos tinham como fontes: a) as exigibilidades bancárias sobre os depósitos a vista dos correntistas; b) os empréstimos externos; e c) os recursos do orçamento fiscal da União. A sua destinação principal eram as atividades agropecuárias, mas esses fundos eram vinculados à utilização de insumos e de equipamento moderno. O impacto dessa política foi imediato. Para se ter uma idéia da abrangência das mudanças ocorridas, basta dizer que, entre 1960 e 1980, a relação entre hectares cultivados e tratores diminuiu sete vezes. Já na década de 70, o país ostentava o título de “2o. mercado para tratores e 2o. parque de produção” (Pinto, 1981:23), o mesmo se deu com a absorção de fertilizantes e defensivos, que foram diretamente afetados por uma política de substituição de importações acelerada.

Juntamente com o Crédito Rural público, o governo lança o PROAGRO - Programa de Seguro Rural, a fim de garantir os créditos dos bancos aos agricultores em 1973. Outros mecanismos de apoio oficial ao SNCR surgem, também, no início da década de 70, com a criação da EMBRAPA e da EMBRATER, responsáveis, respectivamente, pela pesquisa e pela assistência técnica oficial. A adoção de tecnologias modernas vinculadas a um pacote tecnológico pré-determinado era costurado pelas amarras do seguro rural, assistência técnica e adaptação tecnológica. Em seguida, ocorre maior diversificação das oportunidades de crédito com a ampliação da Política de Garantia para os Preços Mínimos para diversos produtos agrícolas e agroindustriais.

Do lado do escoamento da produção, a presença do Estado foi também marcante, cuja intervenção, por meio de estoques reguladores e ação direta junto aos mercados, já estava presente na década de 40, mas tinha como base o esforço de acomodar as demandas do consumo a uma economia de guerra⁷. No que se refere à ponta do consumo, a criatividade dos governos deu origem à intervenção no mercado doméstico por meio de entrepostos para atacadistas e até mesmo

⁷Linhares (1979). Ver, a este respeito, a ação do SAPS - Serviço de Assistência da Previdência Social, da Coordenação da Mobilização Econômica da Comissão Nacional de Alimentação e também da CFP - Comissão de Financiamento da Produção .

supermercados, com vistas à venda no varejo de gêneros alimentícios para as populações carentes. Na década de 60, essas ações se amplificam com a criação da Cibrazém _ Companhia Brasileira de Armazenagem, Cobal - Companhia Brasileira de Alimentação e mais tarde dos CEASAs e Rede SOMAR, nos governos militares.

Com relação à indústria processadora, as políticas implementadas após o golpe de 1964 permitiram construir um enorme feixe de financiamentos, tendo como base recursos orçamentários e crédito rural administrados pelo Banco do Brasil, Banco Central e BNDES. A principal origem desses créditos estava na conta FUNAGRI - administrada pelo Banco Central, e que tinha como fonte de recursos o volume de exibilidades não utilizado pelo crédito rural. Esse volume de recursos, que alcançou, em determinados anos, uma terça parte dos crédito rural disponibilizado pelo SNCR, era engrossado também por recursos obtidos junto ao Tesouro Nacional, os quais se destinavam a programas específicos de desenvolvimento agroindustrial como o Programa Nacional do Alcool e os diversos Planos Nacionais de Celulose e Papel, para ficarmos em apenas dois exemplos⁸.

Na frente externa, a intervenção do Estado ocorria de modo pontual com ação direta de “tradings” estatais, como era o caso do café, do açúcar; ou genérica, atuando através da taxa de câmbio, isenções, “rebates” e créditos-prêmio.

Torna-se desnecessário aprofundarmos mais os efeitos dessas mudanças, lembrando apenas que o processo de modernização da agricultura trouxe significativo aumento da produção da agropecuária, mas também provocou mais concentração fundiária e de renda. Um indicador genérico para o prestígio e para o crescimento do setor agrícola está no volume oficial de crédito rural. Tomando-se os valores em dólares correntes, verifica-se que o montante oficial de crédito rural salta de um patamar de US\$ 6 a 7 bilhões, no início da década de 70, para um volume em torno de US\$ 25 bilhões ano, em meados desta década.

Como visto, o crédito rural contava com um sistema permanente de captação - baseado nas exibilidades, nos recursos do Tesouro e nos empréstimos externos, o qual, até meados dos anos 70, não estava sujeito a grandes crises. De fato, a exigibilidade bancária sobre os depósitos a

⁸Em relação a estes aspectos, ver Belik (1992).

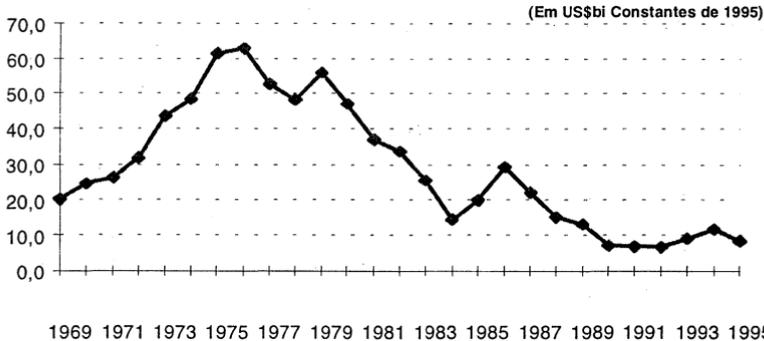
vista mantém-se elevada, dado que - com a inflação abaixo dos 50% a.a., o volume de depósitos a vista ainda se mantém no mesmo nível. Por outro lado, não havia muitas restrições à utilização de recursos do orçamento monetário para o financiamento da atividade rural, seja porque o controle sobre o déficit público era precário, seja porque a captação de recursos externos se fazia a taxas relativamente reduzidas. Como pode ser observado no levantamento realizado por Baer (1995:153), os empréstimos do Banco do Brasil eram os principais fatores de expansão da Base Monetária, sendo que os empréstimos do setor rural representavam algo em torno de 60% deste total, durante os anos 70.

As estatísticas de crédito rural recolhidas por Pinto (1981) mostram que o crédito agrícola, como um todo, cresceu em torno de 850%, entre 1968 e 1978, enquanto o número total de contratos apenas foi multiplicado por 3,5 vezes, fazendo com que o valor médio se elevasse em mais de 170%, em termos reais. Em termos de distribuição do crédito, o Censo de 1980 aponta que 80% dos estabelecimentos agrícolas não recebiam qualquer crédito, mas que apenas 1% dos estabelecimentos, que produziam apenas 15% do total e empregavam 3% da mão de obra, recebeu 40% dos recursos. Considerando-se que os incentivos voltados à agropecuária não eram apenas de crédito, mas também garantia de aquisições ou empréstimos, tomando como base preço mínimo, isenção de impostos para exportação para o produto processado e outros, verifica-se que esses proprietário desfrutavam de condição privilegiada.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do crédito rural nos últimos 26 anos, convertidos em dólares constantes de 1995. Observa-se que o período de maior volume de crédito para a agricultura ocorreu em meados da década de 70. Em termos constantes, o crédito oficial, obtido pelos agricultores nos anos de 1974 ou 1975, foi de, aproximadamente, seis vezes aquele fornecido no ano de 1995. Vale lembrar que a produção de grãos mal ultrapassava 40 milhões de toneladas até 1979, atingindo mais de 70 milhões em 1995. O gráfico ilustra um período de verdadeira gestão sob o controle público dos principais elementos da política agropecuária, que tinham como eixo articulador o crédito rural.

Gráfico 1

Brasil: Crédito Rural Oficial



Fonte dos Dados Brutos: FAO,1992.

Do ponto de vista macroeconômico, as condições de expansão da modernização no interior dos CAIs viram-se favorecidas pela manutenção do câmbio favorável. Após as maxidesvalorizações de 1979 e 1983, a taxa de câmbio, na década de 80, mantém-se relativamente depreciada⁹. Tomando-se os estudos, desenvolvidos pela FAO, sobre o desempenho da agropecuária brasileira nos anos 80, observa-se que “no período 1981-84 todas as políticas macroeconômicas e setoriais foram orientadas para o reestabelecimento do equilíbrio externo de curto prazo através da geração de mega-superávits na Balança Comercial” (FAO,1992: 85).

Segundo Goldin e Rezende (1993), a manutenção do câmbio desvalorizado impulsionou as exportações agrícolas, além de baratear os insumos para a sua produção. Por outro lado, a política de “exportação a qualquer custo” tornou os estoques internos inexistentes, uma vez

⁹ Segundo Goldin & Rezende(1993), o congelamento da taxa de câmbio, em 1986, levou a uma valorização do cruzado dinte do crescimento da inflação. Em 1997, duas minidesvalorizações e outra de 1989 restauraram a perda dos anos anteriores. Para os autores”, a taxa de câmbio no anos 80 foi, em média, inferior à das décadas anteriores”.... “a desvalorização cambial beneficiou tanto as exportações agrícolas como as de produtos manufaturados”(pag 60)

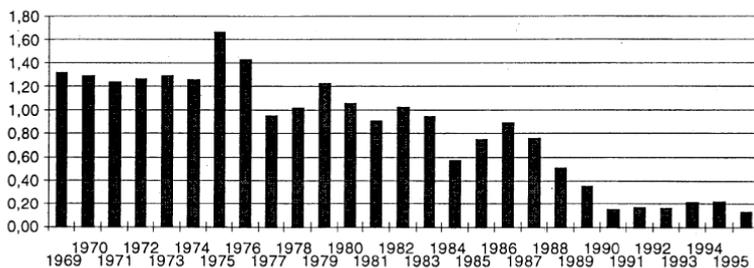
que os preços externos eram mais compensadores que os internos¹⁰.

Procurava-se, com isto, incentivar as exportações mas o resultado final terminou por levar ao crescimento do montante dos juros e da dívida dos governos, o que aprofundava ainda mais o desequilíbrio externo. Ademais, ao desvalorizar a moeda, a fim de favorecer a agricultura como um todo, penalizava-se o consumidor interno com preços mais elevados. Para a agricultura, a política proporcionou enormes ganhos aos exportadores que passaram a financiar-se junto aos fornecedores ou, até mesmo, bancar o seu crescimento com recursos próprios. O gráfico 2, a seguir, apresenta uma comparação entre o volume de Crédito Rural Oficial e o PIB Agrícola. Mediante esta comparação, pode-se visualizar a importância do apoio oficial às atividades rurais até a virada da década de 80.

Gráfico 2

Brasil: Crédito Rural em Relação ao PIB Agrícola

Crédito Rural / PIB Agrícola



Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil, elaboração do autor

Observa-se, no Gráfico 2, que o Crédito Rural oficial se manteve em volumes muito elevados durante toda a década de 70. Na realidade,

¹⁰Graziano da Silva (1996) demonstra que os preços internos dos alimentos básicos até que se reduziram ao longo da década. O problema maior durante os anos 80 foi a perda de poder de compra imposta pela política de ajuste econômico. Segundo dados levantados por Graziano da Silva (1996:133), o salário mínimo caiu a menos da metade entre 1981 e 1990, em termos reais. Nessas condições, os produtores são praticamente empurrados para o mercado.

o volume de crédito superava em muito o valor da produção agropecuária. Em 1975, o crédito rural chegou a representar 1,66 do PIB da agropecuária. Na década de 80, ocorre redução do volume de crédito rural oficial, e a relação crédito / PIB da agropecuária cai abaixo da unidade. Durante os anos 80, mantém-se uma relação em torno de 0,5 entre o crédito oficial e o PIB da agropecuária, até que, finalmente, a relação cai para menos de 0,2, no final da década.

Quando se compara o crédito com o PIB da agropecuária, está-se, deliberadamente, incorrendo em uma impropriedade. O PIB refere-se apenas ao valor adicionado gerado por determinada atividade, enquanto o crédito diz respeito ao financiamento de insumos e bens intermediários, ou seja, o financiamento deveria referir-se a tudo aquilo que não é valor adicionado. Essa observação, feita por Munhoz (1982), permanece válida e mostra que se o valor adicionado gerado pela agropecuária é, historicamente, cada vez menor, O VOLUME DE CRÉDITO, QUE deveria financiar o consumo intermediário, teria que ser cada vez maior. Segundo cálculos realizados por Kageyama (coord.) (1990:121), o consumo intermediário na agricultura estaria próximo de 40% do Valor Bruto da Produção, o que demonstra que, na realidade, a relação crédito / PIB estaria subestimando o financiamento concedido à agricultura, que teria uma dimensão muito maior que aquela apresentada, muito embora este efeito tenha diminuindo ao longo do tempo.

MATURIDADE E AUTO-REGULAÇÃO NO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL

A redução dos recursos à disposição dos produtores agrícolas e da agroindústria levou à diminuição das demandas individuais de recursos que eram considerados públicos. Os anos 80 trazem uma radical mudança de relacionamento entre o Estado e os grupos de interesses. O enfraquecimento do Estado, seja em termos políticos, seja no seu poder financiador, abre espaço para aquilo que foi denominado, anteriormente, de Governo de Interesses Privados.

Segundo Lamonier (1994: 15), o esgotamento do crédito subsidiado coincide com a abertura democrática e vão ocorrer corrosão do poder

da “elite tecno-burocrática” e o surgimento de demandas mais articuladas em novas “arenas relevantes para a feitura de políticas públicas”. Em outras palavras, é o fim das políticas distributivas e o fortalecimento de políticas (auto) regulatórias.

Assim como o processo descrito por Cox, Lowe e Winter (1986), para a Grã-Bretanha observa-se que, num primeiro momento, com o peso do Estado mais forte, as políticas agrícolas vão se organizando, criando e abrindo a sua gestão para os grupos privados reunidos em torno de grupos de pressão. Num segundo momento, quando o poder financeiro do estado se enfraquece, o poder político dessas organizações reforça-se, levando a uma situação de auto-regulação.

Não é apenas por acaso que o caso britânico pode ser tomado como exemplo para o Brasil. Os anos 80 marcam um profunda revisão do paradigma do Estado Keynesiano, que tem como motivo de ordem prática a impossibilidade de financiamento das políticas de desenvolvimento. No entanto, existe outro motivo importante e pouco mencionado para a transição de uma forma de regulação para o outra. Trata-se do crescimento do poder das empresas transnacionais na produção e no comércio de produtos agroalimentares. Com o crescimento da internacionalização e do poder das transnacionais, diminuem o poder e a significância das políticas agrícolas e também, diretamente, a produção agrícola, que passa a ser cada vez mais dependente do restante dos sistemas alimentares mundiais.

Outra questão importante é que a combinação da concentração produtiva com o “technology-push” levou à imposição de hábitos culturais e formas de consumo que são distintas das formas nacionais.¹¹ Segundo Allaire e Boyer (1995), os dispositivos institucionais regulatórios que eram de caráter nacional passam a ser globais. Um exemplo dessas distorções está na sobreposição de dispositivos locais, nacionais e internacionais nas grandes zonas de comércio¹²

Uma das razões para o fortalecimento das transnacionais está na mudança dos preços relativos no âmbito dos Complexos Agroalimentares. Após um período de alta acelerada do preço das

¹¹Ver Marsden, T; Flynn, A & Ward, N. (1994).

¹²Esta questão, levantada por Allaire e Boyer, leva à reflexão da articulação de novas formas de regulação, de caráter local ou setorial. Ver, a este respeito, Allaire, G. Boyer, R. (1995).

commodities nos anos 70, impulsionadas, principalmente, pela instabilidade nos mercados financeiros internacionais, os preços das commodities agroalimentares - principalmente aquelas "in natura" - entram em um período de baixa. O Gráfico 3 ilustra este movimento.

Gráfico 3



Fonte dos Dados Brutos: The Economist

Observa-se, no gráfico 3, que as cotações internacionais das *commodities* estiveram, nos anos 80, muito abaixo da média histórica dos anos 70. Essa variação acentuada levou ao desincentivo da exportação de produtos "in natura" e ao crescimento da produção de produtos processados. Como consequência dessa situação, muitas empresas que realizavam atividades de comercialização de grãos aprofundaram a sua verticalização, admitindo parcelas do processamento do produto, visando à exportação ou ao mercado interno. O resultado desse processo é o fortalecimento das firmas processadoras diante de um elo agrícola enfraquecido e desamparado pelas políticas públicas.

No caso brasileiro, essa mudança de enfoque levou à emergência da auto-regulação na gestão de políticas para os CAIs mais importantes. Este foi o caso observado em setores como suco cítrico, aves, café, trigo e massas, soja e cana-de-açúcar.

Em outros importantes CAIs vai ocorrer a mesma situação. Há

esgotamento da capacidade financeira do Estado e um abandono gradativo do seu poder de regulação. A falta de financiamentos para o complexo papel e celulose, ou mesmo a impossibilidade de o Banco do Brasil bancar a política do trigo, leva à emergência de uma regulação privada nos setores, assim como ocorre com os setores mencionados acima e com outros, como a carne bovina, borracha natural, algodão. Ocorrem também, curiosamente, acordos e auto-regulação em segmentos emergentes, nos quais a presença do Estado era reduzida como é o caso das frutas de mesa e flores.

A realização de Câmaras Setoriais é um elemento emblemático dessa fase. Ao final da década de 80, inicia-se a discussão de determinados temas setoriais, utilizando-se de mecanismos de decisão tripartites em Câmaras Setoriais. Nestas, o governo comprometia-se a assumir alguns compromissos para com a redução de impostos e de alíquotas de importação de insumos, e os demais representantes pactuavam toda a administração de políticas para o setor.

Não resta dúvida que os segmentos mais organizados e mais coesos estiveram muito próximos de um mecanismo de autogestão. Considerando-se que a organização, em muitos segmentos, ainda se baseava em questões “gremiais”, de cunho reivindicativo, vão ocorrer afastamento da gestão das políticas públicas e perda de poder regulatório destes. Por esse motivo, não se pode afirmar ainda que, neste período, vivenciou-se um Governo de Interesses Privados.

Evidentemente, durante esta fase, a preocupação dos governos estava em controlar o processo inflacionário. Nesse sentido, as políticas agrícolas passaram a subordinar-se às necessidades colocadas pelo combate à inflação. Ao se retirar, gradativamente, do manejo e da gestão das políticas agrícolas que ocorria nas arenas decisórias tradicionais, o Estado abria espaço para maior presença dos grupos econômicos com maior inserção setorial. É por esse motivo que, quando chamado a intervir nas questões internas de gestão setorial (por questões relativas a preços e margens, importações etc.), os governos acabavam por se submeter ao poder de oligopólio dos grandes grupos econômicos.

NOVOS DESAFIOS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PARA O CAMPO

Analisando o desenvolvimento da gestão da política agrícola na Grã-Bretanha na década de 80, Marsden, Flynn & Ward (1994) descrevem a intervenção do Estado em dois eventos que alteraram bastante a relação entre o Estado e os produtores rurais. Trata-se da questão da “síndrome da vaca louca” e da salmonela nos ovos - dois problemas sanitários que atingiram a Grã-Bretanha no final da década de 80. Observou-se que, em ambos os casos, a atuação do Estado foi modesta e não chegou a cumprir as suas funções tradicionais de fiscalização e controle. Segundo esses autores, os esquemas corporativos tenderam a desaparecer, à medida em que se aumentou a influência isolada de associações ou de determinados elos da cadeia, como o varejo.

Assim como na Grã-Bretanha, a crise fiscal no Brasil leva ao quase abandono, inclusive, dos papéis tradicionais reservados ao Estado na gestão do agro. Como visto anteriormente (gráfico 1), o volume de crédito oficial atinge os seus níveis mais baixos em 1990 e 1991. Ao mesmo tempo, ocorre um verdadeiro “desmonte” das estruturas de pesquisa, assistência técnica e comercialização para a agricultura. Nesse contexto de crescente auto-regulação, os interesses constituídos e consolidados são submetidos à novas mudanças estruturais que resultam em uma nova dos esquemas de governança setoriais.

Os novos fatores que irão influenciar o desarranjo das consolidadas formas de governança nos anos 90 são, no plano mais geral, a abertura comercial, a formação do Mercosul e o aprofundamento da crise fiscal do Estado. No plano específico, têm-se o crescimento do peso do elo da distribuição na cadeia e a entrada de novas firmas transnacionais no comércio e processamento de produtos agropecuários. Todos esses fatores nos permitem afirmar que o CAI brasileiro passa a submeter-se a uma crescente perda do poder de regulação, a partir dos anos 90.

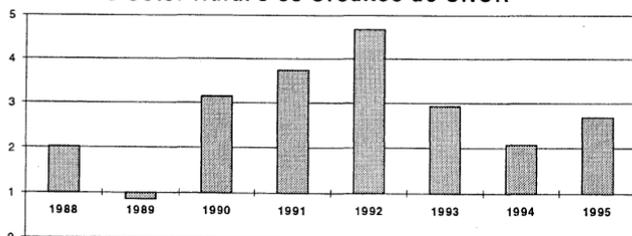
Com a retirada gradativa do Estado no financiamento da agricultura, estabelecem-se novas formas de financiamento com pouca ou nenhuma relação com o Crédito Rural. O antigo papel orientador da modernização, estabelecido pelo Crédito Rural tradicional, é substituído

por relações privadas entre os diferentes agentes do elo da cadeia produtiva. Uma das questões que surgem, freqüentemente, nos debates sobre política agrícola brasileira diz respeito à manutenção dos níveis de produção de grãos no final dos anos 80, a despeito da mudança de prioridades com relação ao do crédito oficial. Para entender melhor o problema, o caminho deveria ser o de traçar o crescimento das formas alternativas de financiamento da agricultura naquele período.

O gráfico 4 apresenta a relação entre os números do Crédito Rural Oficial e os saldos dos empréstimos do sistema financeiro voltados para o setor rural¹³. Observa-se, no gráfico, o enorme crescimento dos empréstimos privados ao setor rural em relação ao crédito oficial. O gráfico 4 apresenta uma evidência de como os agentes financeiros foram preenchendo o espaço deixado pelo governo na liberação do crédito. Em 1992, por exemplo, o crédito privado, que passou pelo sistema financeiro voltado para a atividade agropecuária, representou 4,6 vezes o crédito fornecido pelo SNCR. Esse movimento levou à manutenção das atividades agropecuárias em bases precárias. Este “multiplicador” do crédito oficial não tem um comportamento definido, visto que depende da maior ou menor liquidez da economia, da taxa de juros de mercado e das expectativas dos agricultores.

Gráfico 4

Brasil: Total de Empréstimos Privados para o Setor Rural e os Créditos do SNCR



Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil

¹³Os números foram comparados em dólares ao câmbio médio do ano (câmbio oficial de venda).

Na realidade, o Gráfico 4 apresenta alguns elementos do crédito para a agropecuária nos anos 90. Trata-se apenas das operações realizadas pelo sistema financeiro. Agregue-se a isto uma crescente desintermediação que leva ao financiamento dos agentes produtivos por meio de esquemas de quase-integração, venda antecipada ou até mesmo agiotagem, no pior dos casos. Dentro dessas inúmeras categorias está a negociação de antecipações mediante venda futura da safra embolsas de mercadorias, tornando-se a BM&F, a mais importante bolsa negociadora de commodities do país, observa-se que o crescimento dos contratos de venda futura foi enorme. Segundo o gerente de mercados agrícolas da BM&F, atualmente, “os negócios com futuros com café equivalem à metade da safra brasileira e os de boi gordo, a 15% do rebanho nacional”¹⁴.

O resultado desta estratégia de “livre mercado” para a agropecuária é que, com isto, se deixa desamparada uma parcela de produtores não articulados em torno dos interesses mais organizados do complexo. Em outras palavras, ocorre um desgaste nas tradicionais alianças que tinham como base o enorme feixe de interesses que, por sua vez, permitiam governança setorial. Esse desgaste é reforçado pela instabilidade decorrente da rápida abertura comercial pela qual passou o país nos últimos anos. Para ilustrar, a tarifa aduaneira média para importação de alimentos estava em torno de 85%, em 1988, sendo que hoje esta se encontra em torno de apenas 22%. O algodão que tinha uma tarifa de 38%, passa para zero pontos percentuais já em 1990, para ficar apenas nesses exemplos¹⁵.

A entrada do país no Mercosul, acompanhada por uma política de apreciação do câmbio, faz com que determinados setores da agroindústria sofram profunda mudança. A arena de decisões deixa de ser “paroquial” e passa a envolver uma abrangência muito maior, marcada pela multiplicidade de atores e pela “multisintonia” das políticas nacionais. O ambiente torna-se, assim, favorável ao desenvolvimento de empresas transnacionais no comércio e transformação de produtos da agropecuária.

Para as firmas multinacionais, acostumadas a operar em escala

¹⁴Entrevista de Felix Schouchana ao jornal Gazeta Mercantil, 22/10/96, pag. B-16.

¹⁵Dados do DECEX/SECEX - Ministério de Indústria e Comércio.

mundial, o novo quadro favorece a expansão dos negócios. Na realidade, desde a segunda metade dos anos 80, o movimento de fusões e aquisições leva a uma mudança radical no quadro da indústria de alimentos brasileira. Importantes segmentos da indústria brasileira são praticamente desnacionalizados na virada da década. Esse não é um movimento isolado que ocorre apenas nas fragilizadas economias da periferia, mas sim uma “onda” de reestruturação que atinge a indústria dos países centrais e que chega ao Brasil já enfraquecida (Belik, 1994).

A emergência do varejo como elo fortalecido da cadeia agroindustrial tem o mesmo efeito do anterior. De acordo com o novo paradigma produtivo de flexibilização e segmentação, as atividades mais bem estruturadas e mais dinâmicas têm condições de sair na frente e abocanhar parcelas maiores do valor adicionado da produção agroindustrial. A falência do antigo sistema de aprovisionamento faz com que os pioneiros no fornecimento e gerenciamento de sistemas “just-in-time” tenham enormes “sobrelucros” e imponham elevadas barreiras aos competidores tradicionais¹⁶.

Os motivos apontados anteriormente demonstram que o novo ambiente competitivo não favorece a manutenção de arranjos neocorporatistas. A perda do poder de regulação estatal leva à desagregação de determinados grupos de interesses, que, muitas vezes, passam a ser obsoletos no novo cenário produtivo setorial. Tomando-se os fatores que favorecem no surgimento do corporatismo mencionados por Cawson (1986), podem-se avaliar as mudanças no padrão de governança na agropecuária brasileira.

Segundo Cawson (1986) existem seis fatores que influenciam o aparecimento e o desaparecimento do corporatismo em uma sociedade. A análise desses fatores permite entender os motivos da passagem de um período para o outro nesta periodização que se está trabalhando sobre as formas de intervenção no agro brasileiro. Esses elementos históricos são aqueles que se seguem:

- 1) Natureza do produto, ou seja: as suas características de perecibilidade, suas possibilidades de padronização e homogeneização.
- 2) O peso de firmas multiprodutos no âmbito do complexo. Supõe-se que uma grande participação de firmas multiprodutos iniba a

¹⁶Ver, a este respeito, Green & Schaller (1996).

constituição de interesses, já que essas firmas estariam mais dispostas a disputar posições em outros mercados, que lutar por políticas únicas lado a lado com seus concorrentes e fornecedores

3) A presença de empresas multinacionais. Essas têm interesses específicos que, em certos casos, não levam à formação de frentes comuns com empresas locais.

4) A competitividade internacional das firmas locais. Esse fator leva à uma inibição da ação coletiva em determinados setores. Como os “fóruns” decisórios não passam pelo governo e nem pelos poderes locais, não há propensão à associação.

5) A maturidade tecnológica do setor. Este é um fator decisivo na busca da associativismo, uma vez que os setores menos maduros necessitam de programas de desenvolvimento e maior intervenção do Estado.

6) O grau de concentração econômica dentro do setor também é decisivo. Em um ambiente de pequenas empresas dispersas em um mercado atomizado, o grau de organização do setor tende a ser reduzido pela incapacidade de se obter uma agenda comum de desenvolvimento.

De modo geral, o aumento do grau de concentração, o maior peso das firmas transnacionais – que, em grande parte, são multiproduto, e a maior competitividade e maturidade tecnológica do setor levam a um distanciamento cada vez maior das práticas neocorporativistas de governança. Dependendo da natureza do produto gerado no CAI, a ocorrência desta práticas vai ser maior ou menor.

São vários os exemplos que podem ser citadas para o caso brasileiro, em que os fatores de desagregação da auto-regulação mencionados acima levaram à situação de conflito aberto de interesses no âmbito do setores agroindustriais. Trata-se de uma nova situação, em que os grupos de interesses tradicionais se desfazem em nome de benefícios, vantagens ou ganhos de fatias de mercados isolados para firmas isoladas ou pequenos grupos de produtores¹⁷.

Em alguns casos, os segmentos mais organizados conseguiram

¹⁷Respeitando-se as diferenças históricas e as características de mercado em setores, como o de café, açúcar e álcool, carne bovina, trigo, massas e biscoitos, suco de laranja entre outros, em todos esses casos está ocorrendo profunda depuração nas formas de operação. Em que pesem as diferenças regionais e setoriais, em todos esses exemplos, o antigo consenso entre os diferentes grupos de interesse praticamente desapareceu.

segmentar o seu mercado e reorganizar-se, obtendo, para tanto, fontes de financiamento e canais de escoamento para os seus produtos. No limite, alguns setores conseguiram estabelecer novos contratos entre as partes, instituindo novas práticas de atuação. Normalmente, setores que já possuíam certa auto-regulação tiveram mais sucesso que setores totalmente desorganizados.

Segundo Lopes (1994), caberá à nova política econômica garantir que os sacrifícios decorrentes do ajustamento às novas condições sejam distribuídos, igualmente, a toda sociedade. De acordo com o autor, “o novo cenário cria condições para a privatização dos instrumentos de política agrícola e põe a mostra a necessidade de redefinição do papel do Estado” (1994:9). Em outras palavras, ainda existe espaço para a intervenção do Estado na condução das políticas para a agropecuária; o que devem ser repensados é o formato dessa atuação e a elaboração de novos instrumentos de desenvolvimento.

CONCLUSÕES

Neste artigo analisa-se a evolução da intervenção do Estado na gestão das políticas para o Complexo Agroindustrial no Brasil. Tomando-se a abordagem neocorporatista como referência, observa-se que a gestão das políticas passou por três momentos distintos: regulação estatal, auto-regulação e perda do poder de regulação.

Em primeiro momento, o Estado estabelece uma via de dupla mão com os interesses constituídos. Esse é período de modernização acelerada e de constituição dos CAIs. Mediante arranjos de fundo neocorporatista logra-se implementar e desenvolver importantes setores da agropecuária no Brasil. Na década de 80, com a paulatina perda de capacidade financeira e administrativa por parte do Estado, os setores mais consolidados conseguem estabelecer uma espécie de auto-regulação. Esta nova forma de atuação dos interesses constituídos passa a determinar margens, quantidades, rotinas de distribuição e divisão do mercado entre os diferentes atores de cada CAI. A virada da década de 80 leva a uma mudança radical nesses procedimentos, introduzindo novos elementos internos e externos ao planejamento de políticas para os CAIs.

Essa fase recente exige uma nova abordagem para o mapeamento

dos elementos básicos para o planejamento do desenvolvimento dos CAIs. Não há dúvida que, sem fundos para o financiamento dos produtores agrícolas e industriais e sem recursos para operar estoques reguladores, as possibilidades dos governos de direcionar e intervir em aspectos básicos que se relacionam com o agro ficam reduzidas. Por outro lado, com a abertura comercial e com a estabilidade da economia, as arenas de decisão multiplicam-se; exigindo maior acompanhamento de outras variáveis que não aquelas que passam pelos gabinetes do governo.

Não há dúvida que as possibilidades de direcionar o desenvolvimento e corrigir distorções de crescimento tendem a diminuir com o aprofundamento da perda do poder de regulação. No entanto, ainda é possível retomar alguns instrumentos de política pública - que são inerentes ao caráter do Estado, de forma a recolocar certas prioridades públicas no desenvolvimento dos setores da agropecuária no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLAIRE, G. BOYER, R. (1995) Regulations et Conventions dans l'Agriculture et les IAA In: Allaire, G. Boyer, R. (editores) *La Grande Transformation de L'Agriculture*. Paris: INRA/ Economica, pp. 9-32.
- BAER, W. (1995) *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel
- BELIK, W. (1992) *Agroindústria Processadora e Política Econômica*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/Unicamp.
- BELIK, W. (1994) *The Food Industry in Brazil: Towards a Restructuring?* Londres, Inglaterra: ILAS / University of London (Research Papers no. 35)
- BERTRAND, J. P. (1982) *Systemes Agri-Alimentaires: Methodes D'Analyse, Division du Travail, Modes D'Organization et Strategies*. Seminaire de Doctorat - INRA / Université de Paris I - Pantheon - Sourbonne.

- BROUSSEAU, E. (1996) De la Science du Marché à l'Analyse Économique et Formes de Coordination". Paris: *Cahiers Français*, no. 272 pp. 54-63.
- CAWSON, A. (1985) Varieties of Corporatism: The importance of Meso-Level of Interest Intermediation *In: Cawson, A. Organized interest and State - Studies in Meso-Corporatism*. Edited by Alan Cawson. London: Sage Publications.
- CAWSON, A. (1986) *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell
- COX, LOWE & WINTER (1986) From State Direction to Self Regulation: The Historical Development Of Corporatism in British Agriculture. *Rev Policy and Politics*. 14 (4). Outubro de 1986, pp. 475-491.
- GREEN, R. ; SCHALLER, B. (1996) *Rationalisation Commerciale et Mise en Marche de Produits Alimentaires*. Paris: INRA
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1996) *A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- GOLDIN, I. & REZENDE, G. C. (1993) *A Agricultura Brasileira na Década de 80 ; Crescimento numa Economia em Crise*. Rio de Janeiro: IPEA (Série IPEA 138)
- KAGEYAMA, A. (coord.) (1990) O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais. *In: Delgado, G. C. et al. (org.) Agricultura e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IPEA (Série IPEA 127)
- LAMONIER, B. (coord.) (1994) *Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo dos Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão*. Brasília: IPEA Estudos de Política Agrícola 4)
- LINHARES, M.Y.L. (1979) *História Política do Abastecimento (1918-1974)* Brasília: Binagri - Ministério da Agricultura

- LOPES, M.R. (1994) Política Agrícola: Reformas Inadiáveis e Subsídios Insustentáveis. *Rev. Agroanalysis*. Vol 14 no. 2 - outubro de 1994. pp9-11.
- MARSDEN, T; FLYNN, A & WARD, N. (1994) Food Regulation in Britain: A National System in an International Context *In*: Bonanno, A.; Busch, L.; Freedland, W; Gouveia, L. & Mignone, E. (1994). *From Columbus to ConAgra* Lawrence: University Press of Kansas, pp. 105-124.
- MUELLER, C. (1982) Formulação de Políticas Agrícolas. *Rev. Ec. Pol.* 2(1), jan-mar 1982. São Paulo: Brasiliense. pp. 89-102.
- MUNHOZ, D. (1982) *Agricultura: Uma Defesa dos Subsídios*. Petrópolis: Vozes
- OFFE, C. (1989) *A Atribuição de "Status" Público aos Grupos de Interesse* *In*: Offe, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense
- PINTO, L. C. G. (1981) *Notas sobre a política de Crédito*. Campinas: Unicamp (Convênio Fundação Ford / Unicamp)
- SCHMITTER, P. (1985) Neocorporatismo y Estado. *REIS - Revista Española de Sociología*, Madri, no. 31, pp.47-78.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P. (1985) *Private Interest Government - Beyond Market and State*. Londres: SAGE
- WORLD BANK (1982) *Brazil: A Review of Agricultural Policies*. Washington: The World Bank (A World Bank Study)

