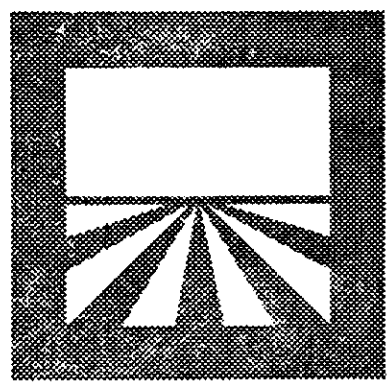


ARTIGOS TÉCNICOS



1

A política agrícola brasileira tem assumido gradualmente certas tendências marcantes que vêm sendo reiteradamente abordadas pelos estudos do gênero. Uma dessas tendências é o crescente dirigismo estatal da produção, o que, de resto, é uma característica geral da economia nacional. Outra é o oferecimento de estímulos creditícios ao nível do mercado de fatores, ao mesmo tempo em que se apõem desincentivos ao nível do mercado da produção, através de tabelamentos e outros controles de preços. Um terceiro ponto, freqüentemente citado, é que os instrumentos de política são utilizados de forma a favorecer as explorações dirigidas ao comércio exterior, em detrimento daquelas destinadas ao mercado interno, o que se evidencia pelo crescente desenvolvimento da agricultura de exportação nas regiões de maior vocação comercial.

No entanto, há um aspecto da política que, embora raramente mencionado, representa uma nítida tendência na sua evolução recente e tem marcado profundamente o caráter da intervenção estatal no setor: é o que poderia ser chamado o enfoque urbano desta política.

2

O que se entende por enfoque urbano? Simplesmente o fato de que a ênfase da política agrícola brasileira parece ser a de atender necessidades e reivindicações oriundas do meio urbano. Isto importa em dizer que os instrumentos de política são acionados na medida em que se tornam necessários para fazer face a demandas provocadas pelo consumidor urbano, quer como pessoa física ou empresa industrial. Um corolário deste fato é que se deixa de realizar, no meio rural, aqueles investimentos que possam reverter em condições de renda e de vida coerentes com sua contribuição à economia do País.

São várias as razões para se projetar uma política agrícola sob um enfoque urbano. O setor agrícola não pode ser dissociado do mercado a que serve, e quando este mercado é preponderantemente representado pelo consumidor urbano não há como deixar de levar em conta suas necessidades e desejos. O mesmo pode se dizer com relação à indústria que emprega matéria-prima ou produz insumos agrícolas.

No caso brasileiro, a prioridade política de abastecimento do mercado interno - em oposição ao estímulo às exportações agrícolas - tem emprestado especial relevo a este quadro. O fato de tal prioridade ter servido, na verdade, para estimular a expansão da própria agricultura de exportação é somente mais um elemento aparentemente paradoxal do atual mo

delo. Não se poderia esperar outro resultado quando as prioridades para este setor econômico não são definidas em função de suas próprias carências.

3

No Brasil, a predominância do enfoque urbano implotou-se gradativamente. Esta tendência remonta à fase de industrialização forçada pelo modelo de substituição de importações, existente nos anos 50. Uma das hipóteses desse modelo era de que a industrialização representava uma libertação da dependência econômica da agricultura, a qual não possuiria condições para assegurar aos países subdesenvolvidos taxas de crescimento condizentes com suas aspirações.

Isto levou a agricultura a ser encarada como atividade tributária do setor industrial, o único a ter capacidade para gerar um desenvolvimento global auto-sustentado. Mesmo nos compêndios de teoria do desenvolvimento econômico o setor agrícola é visto como simples fornecedor de alimentos, mão-de-obra e capital para os demais setores, além de consumidor de bens manufaturados.

Ao mesmo tempo, o progresso industrial, com todo seu conjunto de externalidades, carregava para o setor urbano o pólo de pressões e de decisões sobre política econômica. Isto ocorreu não somente pela rápida expansão e crescente importância econômica do setor secundário, mas também pelo fato de esse crescimento ter magnificado os problemas das grandes cidades do País.

Assim, na proporção em que cresciam as populações das cidades e se avolumavam os problemas econômicos e sociais decorrentes de tal concentração, mais se pronunciavam os sintomas dessa visão política unilateral.

Evidentemente, pouca importância teria este enfoque urbano da política agrícola se fosse resumido a estimular a produção necessária ao suprimento das cidades e favorecer o eficiente funcionamento dos canais de comercialização. Isto não seria mais do que atender a uma prioridade naturalmente imposta pela organização da sociedade.

No entanto, esta conduta nem sempre tem levado a política agrícola a produzir os resultados almejados. A discussão dessa hipótese leva, em primeiro lugar, à necessidade de caracterizar a natureza da política adotada e, em seguida, à análise de seus efeitos.

4

A síndrome começa a se manifestar pelos elevados investimentos que o poder estatal realiza na infra-estrutura de comercialização. Abrem-se longas estradas radiais a partir dos centros consumidores em direção à fronteira agrícola, com o objetivo de facilitar o escoamento. Constroem-

se extensas redes de armazéns e financiam-se estoques reguladores visando melhorar a distribuição de produção no tempo. Erigem-se grandes mercados centrais atacadistas nas principais cidades brasileiras. Instalam-se estabelecimentos varejistas oficiais e mercados expedidores rurais. Tabulam-se os preços ao consumidor e reforça-se o sistema de fiscalização. Proíbem-se exportações de bens primários para facilitar o acesso da indústria a sua matéria-prima. Enfim, promovem-se inúmeras formas de intervenção estatal com a finalidade de assistir ao consumidor urbano.

A própria política agrícola é freqüentemente confundida com política de abastecimento e multiplicam-se os órgãos oficiais em seu apoio. Contam-se aqui desde colegiados de alto nível, como o Conselho Nacional de Abastecimento, até empresas estatais dotadas de elevados orçamentos. Pode-se afirmar que os principais investimentos realizados nos últimos anos, em programas ligados à agricultura, foram destinados a fortalecer o sistema de abastecimento urbano ou a subsidiar o desenvolvimento das indústrias de processamento e de produção de insumos agrícolas.

É evidente que a maioria de tais inversões é da maior importância para a valorização da atividade agrícola. Embora possa ser discutido o grau de intervenção estatal no mercado, não se pode desmerecer o valor de aplicações dessa natureza para melhorar as condições de acesso do agricultor aos grandes centros de comercialização.

O problema é que este enfoque urbano carrega em sua visão de curto prazo, o próprio estigma de sua impotência. Isto ocorre, de um lado, por sua ação corrosiva sobre o sistema de preços e, de outro lado, por sua incapacidade de gerar estímulos à redução dos desníveis econômicos e sociais entre as zonas rurais e urbanas.

5

Sob condições de inflação, a classe assalariada é geralmente a mais prejudicada, pela impossibilidade de ajustar sua renda na mesma proporção em que se elevam os preços dos bens que consome. A pressão resultante da opinião pública, que se concentra primordialmente na categoria dos bens de consumo não duráveis, e a pequena habilidade do setor agrícola para reivindicar em seu favor, dirigem as baterias oficiais inexoravelmente ao combate ao custo de alimentação.

Este combate, via de regra executado através de controles de preços no mercado varejista, na presença de uma estrutura de comercialização extremamente fluída e diversificada, acaba por descarregar o peso de sua repressão sobre os preços recebidos pelo produtor agrícola.

Em uma economia de mercado, a queda nos preços reais reflete-se necessariamente em menor produção. Esta menor produção, por sua vez, provoca novo crescimento dos preços que, procurando recuperar-se da baixa anterior, passam a liderar a corrida inflacionária. Segue-se, então, nova repressão e o processo se repete. Essa instabilidade de preços facili

ta a desorganização do processo produtivo e a recuperação da oferta torna-se cada vez mais lenta, até o ponto em que passa a se fazer necessário o hábito das importações.

Deve-se notar que isto ocorre sob custos de produção que sobem a taxas elevadas, já que o mais importante fator de produção agrícola, a mão-de-obra, só pode ser atraído a preços reais crescentes, enquanto os insumos de alto rendimento são produzidos e utilizados de maneira pouco eficiente.

6

Outra consequência inerente ao enfoque urbano da política agrícola é sua pequena atenção às necessidades do meio rural. O setor de produção agrícola possui uma particularidade estranha aos demais setores produtivos, qual seja, a de se constituir por unidades físicas que são, ao mesmo tempo, locais de trabalho e de convívio social. A precariedade da infra-estrutura de capital social, que caracteriza as áreas rurais brasileiras, condiciona sua população a um baixo padrão de existência em relação ao habitante das cidades.

Por conseguinte, a motivação e a eficiência do homem rural tendem a se deteriorar já que dele se exige a produção, mas não se lhe concede partilhar dos benefícios que a mesma proporciona à sociedade. Sua possibilidades de acesso à educação, saúde, energia elétrica, meios de comunicação e transporte, equipamentos de lazer e bens de consumo estão bastante aquém daquelas ao alcance de qualquer morador urbano. Este acentuado desnível inter-setorial é, em grande parte, resultado de uma visão incompleta da problemática agrícola.

7

Na realidade, as várias tendências da política agrícola brasileira, indicadas ao início desta exposição, às quais se pode adicionar o seu enfoque urbano, são diferentes ângulos de um mesmo problema. A pressão urbana para contenção dos preços do mercado interno é coerente com o crescimento da agricultura de exportação e com o relativo insucesso dos instrumentos de política financeira em estimular a produção de alimentos. O descaso pelo bem-estar social nas áreas rurais é co-responsável pela baixa produtividade agrícola e pelo esvaziamento do campo e inchaço da cidade.

Resta esperar que aumente a consciência de que as deficiências do setor agrícola, atacadas em suas origens, dentro do próprio meio rural, é a melhor terapêutica para muitos dos problemas urbanos.