

artigo de opinião

Os artigos publicados nesta seção não traduzem necessariamente a opinião do IEA

Políticas Públicas para a Agricultura: Necessidade de Novo "Recorte"

José Sidnei Gonçalves¹

Nas políticas públicas está um ponto fundamental para cuja percepção o entendimento de uma visão ampla de agricultura tem relevante contribuição. Trata-se da evolução das políticas agrícolas para a agricultura brasileira executadas no período recente e da necessidade de um redesenho nas formulações da intervenção estatal. A análise das políticas agrícolas para a agricultura foi, durante muitos anos, realizada tendo como abrangência apenas a agropecuária, o que não permitiu captar o real movimento da produção. Como resultado disso, propugnou-se que com o abandono da utilização do subsídio ao crédito rural, no final dos anos 70, ocorreria uma grave crise da agricultura nos anos 80, quando na verdade o que ocorreu foram seguidas supersafras.

Nessa abordagem, tem-se dividido a política agrícola brasileira em dois períodos distintos: o primeiro período inicia-se com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1966, atingindo o auge na segunda metade da década de 70. Trata-se da época em que o principal instrumento de alavancagem da moderniza-

ção da agropecuária era a aplicação de volumes crescentes de crédito rural subsidiado. O segundo período corresponde à década de 80 e ao início dos anos 90, quando os recursos aplicados em crédito rural foram cadentes e as taxas de juros reais positivas.

As políticas públicas para a agricultura brasileira foram reorientadas de um período para o outro, a partir do diagnóstico de que a política de crédito rural havia esgotado sua capacidade de engendrar a continuidade do desenvolvimento agropecuário em face da crise fiscal do Estado que o incapacitou a sustentar montantes crescentes de subsídios. O resultado, ao contrário do que previam os defensores da política anterior, foi um desempenho de eficiente ajustamento da agropecuária, culminando com a elevação da produção e da produtividade.

Qual então a explicação para o fato de que, saindo abruptamente de uma política de subsídio ao crédito, a agropecuária viveu, na década de 80, um período de crescimento na contramão da tendência da economia? A

resposta de que isso deveu-se a um penoso ajustamento setorial à nova realidade pode estar contemplando apenas parte das causas. Noutros termos, a busca da eficiência, numa situação de recursos escassos e caros, e a atuação das

A proposição de práticas de políticas públicas verticais para a agricultura, associadas a algumas ações horizontais estratégicas, fundamentais à realidade de modernidade do aparelho produtivo, provoca a necessidade de reorganização do aparelho estatal que planeja e executa a intervenção governamental. A atual conformação de Ministério e de Secretarias Estaduais de Agricultura, baseada numa visão horizontalista de cunho restrito e tendente a uma perspectiva puramente agropecuarista, perdeu por completo o sentido, na medida em que se tornaram quase sempre instâncias preteridas nas tomadas das decisões estratégicas da própria política para a agricultura, mesmo porque os segmentos dominantes das cadeias produtivas não estão contemplados.

¹Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

livres forças de mercado, melhorando os perfis alocativos dos recursos, não captam toda a profundidade das transformações, nem no período anterior nos anos 70 nem no posterior na década de 90. Parcela importante desse desempenho paradoxal da agricultura pode ser revelada quando se recua a análise das políticas públicas no tempo, com outro recorte analítico.

A utilização de uma visão estreita, seja na acepção ruralista para "dentro da porteira" calcada apenas na agropecuária seja na industrialista "de dentro da fábrica", está na base dessa dificuldade de visualização do processo. O que se tem que ter claro é que o sucesso da modernização da agricultura brasileira nos anos 70 não pode ser creditado somente ao crédito rural subsidiado. Esse instrumento na verdade era apenas um componente de uma estratégia mais geral de política econômica por meio da qual o Estado procurava transformar, como de fato ocorreu, a dinâmica da economia. Num país continental como o Brasil, parcela relevante da indústria de transformação é agroindústria, além de outros segmentos industriais ligados aos insumos e máquinas, os denominados bens de capital da agricultura. Apenas nessa concepção pode-se entender as mudanças que fazem da agricultura o setor irradiador do desenvolvimento capitalista num amplo espaço geográfico. Os países de grandes extensões, como o caso pioneiro dos Estados Unidos, tendem não apenas a serem líderes na produção industrial como principalmente na agricultura.

No Brasil, a consolidação do padrão referente à 2ª Revolução Industrial não tem sentido diferente. Note-se a concomitância, no período de auge da década de 70, com a ocorrência da: a) internalização da indústria de insumos e máquinas, denominada de "departamento de bens de capital da agricultura"; b) constituição e expansão da agroindústria processadora; c) realização da modernização da produção rural com o subsídio ao crédito; e d) implementação da revolução da estrutura varejista com a emergência e a expansão dos supermercados. A coincidência desses desempenhos pode não representar uma articulação deliberada de políticas públicas, o que por si só já é questionável, mas garantiu a concatenação dos resultados em termos de desdobramentos no período subsequente.

Dado que o investimento está intrinsecamente ligado à expansão da capacidade produtiva, quando se visualiza a agricultura no

sentido amplo de diferenciação crescente em relação à agropecuária, tem-se a generalização, nos anos 80, dos efeitos das inversões realizadas no período anterior. Mas outro aspecto deve ser avaliado, que diz respeito à conformação da estrutura de produção. As políticas para a agricultura, entendidas em toda a sua amplitude, foram conformadas no sentido de privilegiar "cadeias produtivas" específicas, estruturando, dessa maneira, capacidades operativas modernas que garantissem ampla possibilidade de expansão posterior. Nesse contexto, como a agropecuária tem a sua lógica subordinada no interior da cadeia produtiva, o próprio movimento de expansão da cadeia pode puxar o segmento agropecuário da mesma, ainda que na ausência de estímulos do crédito rural subsidiado, uma vez que o núcleo da cadeia pode gestar formas alternativas de financiar a produção de sua matéria-prima. Além disso, as indústrias de insumos e máquinas têm como utilizar mecanismos que garantam a demanda de seus produtos. Daí o fato de que a alteração na composição de culturas tenha participação expressiva na explicação do comportamento da agropecuária nos anos 80.

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

Ao lado das políticas de caráter genérico, adotaram-se medidas direcionadas a contemplar cadeias produtivas específicas, como os complexos sucroalcooleiro, de papel e celulose, citrícola e tritícol, dentre outros. Com a evolução concretizada por esse arco de ação estatal, o fim do crédito rural subsidiado não teve o mesmo efeito que teria produzido numa realidade de agricultura restrita à atividade agropecuária.

ria. Com a diferenciação, já estava consolidado o predomínio do núcleo de processamento e de beneficiamento no interior da cadeia produtiva. Esse mesmo segmento hegemonizou um processo de avanço, ainda que na ausência dos subsídios ao crédito para a agropecuária.

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

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

Um argumento que poderia ser interposto à colocação da necessidade de construir-se políticas verticais para a agricultura seria o de que, na verdade, isso já seria prática corrente,

notadamente quando se avalia as principais cadeias produtivas, como as de papel e celulose, sucos cítricos e sucroalcooleira, por exemplo. Essa afirmação não se sustenta, pois se tratam de políticas destinadas à agroindústria processadora, que, em função do domínio exercido sobre o núcleo das cadeias produtivas, têm efeitos sobre a agropecuária e mesmo sobre a indústria de insumos e máquinas. Tomando as duas grandes políticas, a agroindustrial e a agropecuária, pode-se elencar vários pontos preocupantes que conformam problemas estruturais graves. O Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) pode ser um exemplo importante dessa ocorrência, pois enquanto solução para a crise da então agroindústria canavieira, ao conceber como beneficiários os usineiros, alavancou o já expressivo processo de concentração da terra e da renda, excluindo parcelas enormes de fornecedores autônomos dos benefícios dessa política. Não é sem outra razão que a parcela de cana própria na cana moída cresce significativamente no período.

A agroindústria de papel e celulose também pode ser citada, pois foi alavancada por uma política pública baseada em incentivos fiscais que beneficiou diretamente o segmento agroprocessador, não atingindo uma base mais ampla de agricultores. Nas duas cadeias produtivas citadas, a de papel e celulose e a de açúcar e álcool, o resultado em termos de concentração da terra e da renda poderia ser menos regressivo se fossem concebidas políticas verticais orgânicas que incluíssem como beneficiários também os agropecuaristas. A prática de políticas horizontais, para o segmento da agroindústria processadora, tem sido funcional para o ímpeto concentrador que elas imprimem no espaço geográfico brasileiro, uma vez que alijam do processo uma ampla camada de agropecuaristas, os quais, entretanto, sofrem os efeitos decorrentes dessa ação. Ao mudar-se o "recorte" para políticas verticais orgânicas, pretende-se discutir de forma abrangente os efeitos estruturais para conformar atuações governamentais menos regressivas.

A proposição de práticas de políticas públicas verticais para a agricultura, associadas a algumas ações horizontais estratégicas, fundamental à realidade de modernidade do aparelho produtivo, provoca a necessidade de reorganização do aparelho estatal que planeja e executa a intervenção governamental. A atual conformação de Ministério da Agricultura e de Secretarias

Estaduais de Agricultura, baseada numa visão horizontalista de cunho restrito e tendente a uma perspectiva puramente agropecuarista, perdeu por completo o sentido, na medida em que se tornaram quase sempre instâncias preteridas nas tomadas das decisões estratégicas da própria política para a agricultura, mesmo porque os segmentos dominantes das cadeias produtivas não estão contemplados.

A reforma do Estado deve prever o rompimento com os limites estreitos da visão agropecuarista para abranger toda a amplitude

da agricultura moderna, incorporando os demais interlocutores e trabalhando em ações cujas perspectivas se voltem para a harmonização das etapas dentro das cadeias produtivas, de maneira a aumentar a sua competitividade. Pode-se questionar, até mesmo, a existência atual de pastas específicas para a agricultura, uma vez que, numa visão mais ampla, se deveria constituir Ministério e Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia com estruturas capazes de atuar num ambiente marcado pela grande interação entre os setores da economia.