

As Novas Prioridades para a Política Agrícola

Guilherme Dias(1)

I - O AJUSTE ESTRUTURAL

O objetivo fundamental do ajuste estrutural é o de recuperar a capacidade de crescimento sem contar com poupança financeira externa (até pelo contrário, transferindo recursos reais para o sistema financeiro internacional), o que implica elevar a poupança doméstica e buscar formas de atrair o capital de risco estrangeiro. Este último fator tem um papel mais importante porque a defasagem tecnológica do nosso parque produtivo elevou-se durante a década passada. Estes fatores é que não conduzem para a liberação gradual da economia.

A estratégia da liberalização e de uma integração competitiva aparecem tanto como uma imposição do mundo externo, mais unificado depois da derrocada da economia soviética, mas também como decorrência da crise interna com o esgotamento das oportunidades de substituição de importações. Ocorre, então, uma perda da legitimidade do Estado Central em imprimir os rigores necessários de regulação sobre o parque produtivo, administrando preços e reservas de mercado, de modo a garantir a rentabilidade da última geração de projetos do II PND.

A nossa política de estabilização tem, portanto, como pano de fundo um processo de liberalização comercial e uma crise cíclica de crescimento com o esgotamento do modelo de substituição de importações.

A liberalização, quando feita com uma desvalorização real de câmbio, provoca uma elevação de preços para os setores mais competitivos, entre os quais está uma grande parte do nosso produto agropecuário. De início, os salários tentam se ajustar diminuindo a lucratividade da atividade urbana e, conseqüentemente, aumentando o desemprego. Reduz a demanda interna enquanto a oferta agrícola responde à medida que o mercado interno é deixado livre. O excesso de oferta agrícola assim gerado pode ser exportado, o que amortece a perda de renda no setor urbano. Para um país com o grau elevado de substituição como o Brasil, é a resposta do setor produtivo urbano que pode compensar com o tempo a perda inicial de renda.

O resultado final dependerá, no entanto, do que os principais parceiros comerciais farão com suas respectivas políticas comerciais. Com a estabilidade das políticas de proteção do mercado agrícola nos países desenvolvidos, a demanda é muito menor porque o consumo per capita urbano vai crescer muito menos. Isto ocorre porque a taxa de crescimento das economias mais desenvolvidas é muito baixa para acomodar as necessidades de importações das economias em desenvolvimento. Neste caso, as taxas de câmbio terão de ser desvalorizadas novamente, aumentando o custo dos alimentos. É um cenário de empobrecimento do setor urbano.

Se houver liberalização das economias desenvolvidas, muitas simulações parecem indicar que: (1) a renda dos trabalhadores urbanos cai nos países em desenvolvimento, mas este efeito negativo é contrabalançado por (2) um efeito positivo da melhoria na relação de troca, (3) um efeito sempre esquecido de que a renda urbana dos países da OECD cresce muito com a redução do protecionismo agrícola (o multiplicador de renda também funciona na economia avançada). A posição final dos países em desenvolvimento depende deste balanço de efeitos; a Argentina e o Brasil, entre os países da América Latina, têm a capacidade de compensar o efeito negativo interno da redução do poder de compra urbano devido à competitividade do sistema agroindustrial. É importante lembrar que a liberalização dos mercados não agrícolas pode melhorar em muito o efeito sobre as economias semi-industrializadas que tirariam maior proveito do efeito multiplicador de renda nas economias desenvolvidas.

A reação do nosso setor produtivo industrial à recessão de 81-83, complementada pela desvalorização real de 83, na forma de ganhos de produtividade e agressividade comercial, produziram um elevado superávit comercial. O setor agrícola, que foi penalizado também com cortes no crédito subsidiado mas compensado com melhores garantias de preço interno, respondeu também com elevação de produtividade, transferindo maior competitividade para a agroindústria. O ajuste externo foi satisfatório.

A política econômica de estabilização falhou, no entanto, no plano interno. Uma possível explicação passa pela interação de vários fatores:

a) a redemocratização não trouxe consigo uma melhor articulação política dos interesses conflitantes capaz de negociar uma redistribuição da carga fiscal; o financiamento do governo foi resolvido

(1) Professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP).

ED

com elevação da inflação e cancelamento parcial da dívida (nas sucessivas desindexações do sistema financeiro);

b) uma inflação alta e instável provoca uma forte deterioração na capacidade de regulação de preços pelo Estado e, conseqüentemente, favorece uma indexação automática de preços e salários conduzindo para a expectativa de uma hiperinflação;

c) os setores produtores oligopolizados e internacionalizados ganham mais que os competitivos e domésticos mas investem pouco em expansão da capacidade produtiva diante da elevada instabilidade;

d) a redistribuição de renda reduziu exageradamente o salário real e o emprego, inviabilizando novos investimentos na indústria de bens de salário. A agropecuária é um exemplo disto, com o pequeno crescimento do mercado doméstico.

Existe, assim, um círculo vicioso onde a instabilidade do curto prazo impede que o país tire proveito rápido das novas oportunidades abertas pelo início do processo de liberalização da economia. O custo social do processo de liberalização, redução do salário real e maior desemprego fica mais elevado enquanto a retomada do crescimento é adiada. O conflito interno aguçado aumenta a instabilidade do curto prazo . . .

O rompimento deste círculo vicioso depende de um fato essencialmente político, que é um acordo em torno da estratégia de crescimento. Somente assim será possível definir um perfil de investimentos compatíveis com os anseios dos principais atores políticos do nosso processo de redemocratização. Na política agrícola, por exemplo, isto passa pelo crescimento do papel do setor agroindustrial; na política fiscal, pelo crescimento das lideranças regionais, reclamando por maior autonomia e voz na definição dos gastos prioritários da União; na reforma tributária é preciso reconhecer os limites para a carga fiscal sobre a classe média silenciosa, que migra para a clandestinidade, com suspeição crescente sobre as perspectivas de nossa recente experiência com a democracia representativa; na política de rendas é impossí-

vel não reconhecer os interesses da classe sindical organizada. Na costura deste programa de longo prazo é que se estabelecem as regras de distribuição dos custos para a sociedade que são fundamentais para indicar os limites dos sacrifícios que podem ser imputados no curto prazo para a estabilização da economia.

II - UMA NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA

Neste momento, em que estamos para fazer a revisão da Constituição de 1988, é importante tentar identificar os interesses prioritários do setor agrícola e, então, orientar a revisão concomitante da política agrícola.

O ponto de partida é o quadro anteriormente descrito, do ajuste estrutural requerido. Cabe ali, ao setor agrícola, um papel de coadjuvante, mas nem por isso de pouca importância: é neste setor primário que se inicia a principal cadeia de produção de bens de salário (alimentos e fibras vegetais) e é também neste setor que se pode gerar emprego moderno com a menor relação capital x trabalho. Hoje, na margem urbana de expansão de demanda por estes produtos, está o setor agroindustrial com a liderança do processo tecnológico.

O gargalo de um processo de retomada do crescimento da agricultura brasileira está na natureza incompleta e regionalmente desequilibrada em que o investimento agroindustrial se fez até o momento presente. Incompleta porque muita gente não tem renda para consumir seus produtos; desequilibrada porque o Norte e Nordeste estão ainda fora do processo, apenas o sistema de abastecimento urbano foi incorporado.

A pobreza não é apenas no setor urbano, onde a campanha contra a fome chama a nossa atenção, mas também dentro do próprio setor agrícola tradicional de subsistências. Ali também existe fome pela insuficiência de renda monetária capaz de introduzi-los no mercado dos produtos agroindustriais.

Este quadro requer uma transformação radical do sistema de política pública agrícola. A priori-

dade agora é gerar emprego dentro de um sistema produtivo competitivo. Sendo um setor primário, na raiz de uma cadeia produtora de bens de salários, a tecnologia empregada tem de garantir competitividade no mercado interno e, de preferência, também no externo; como dispomos de um mercado interno amplo, pode ocorrer, num cenário de retomada de crescimento, que a oferta doméstica garanta um preço interno acima do FOB mas abaixo do CIF. Este seria o padrão mínimo aceitável de performance para o setor agrícola. Mais importante ainda é, dentro deste contexto competitivo, gerar o máximo possível de empregos.

Este novo cenário necessariamente esvazia o papel do órgão central, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, onde se concentrariam as funções de caráter normativo eminentemente nacionais como as normas de defesa animal e vegetal assim como a coordenação da política comercial e tecnológica. Todas as outras definições críticas de desenvolvimento tecnológico, infraestrutura produtiva, reforma fundiária, assentamento e treinamento de sem terras seriam definidas ao nível estadual e regional. No contexto da descentralização administrativa, os órgãos regionais devem perder a característica de braços do poder central, passando a ser coordenados por colegiados onde têm assento os Secretários de Agricultura dos estados da região.

No Nordeste, por exemplo, a estratégia deve ser a de privilegiar o emprego da irrigação através de uma estrutura de pequenas unidades familiares. O "X" do problema é a promoção tecnológica deste sistema, a reciclagem e o treinamento da mão-de-obra e sua coordenação dentro de uma estrutura agroindustrial; é um imenso desafio de ordem política e por esta exata razão tem de ocorrer dentro de um contexto regional e não de fora para dentro. A geração complementar de emprego na construção civil e no meio urbano será fundamental.

É uma transformação radical e fundamental que justifica uma postura decisiva a favor da descentralização fiscal na revisão constitucional.