
*As relações entre a macroeconomia e a política agrícola.
Provocações para um debate interrompido**

Nelson Giordano Delgado

1. Na América Latina, a questão da macroeconomia e de sua relação com o setor agropecuário entrou na ordem do dia como consequência do ajuste à crise externa imposto a nossos países em decorrência da crise da dívida no início da década de 80, em condições extremamente adversas de comércio internacional e num contexto econômico e político (retomada da hegemonia norte-americana) no qual a carga do ajustamento recaiu exclusivamente sobre nós.

É claro que no período anterior – especialmente nas décadas de 50 a 70 – houve uma política macroeconômica atuante, usualmente destinada a favorecer a industrialização doméstica. E que se estabeleceu, também, uma relação muito significativa entre política macro e agricultura, de modo geral penalizadora desta última, tanto que se dizia – e nisso a Cepal e o Banco Mundial caminhavam juntos – que a política agrícola implementada no período visava “compensar” o estrago feito pela política macro.¹

No entanto, nada semelhante ao que ocorreria nos anos 80 e na primeira metade dos 90, em termos de produção acadêmica e dos organismos internacionais, foi realizado nos 60 e nos 70 a respeito da relação entre a política macroeconômica e a política agrícola. Uma hipótese é que isso se deveu ao grande crescimento, nesse período, da economia latino-americana, especialmente a brasileira, o que permitiu – ao contrário do que aconteceria nos 80 – que tanto o PIB industrial como o agrícola crescessem desigual mas significativamente.

Tendo em vista a necessidade de gerar superávits na balança de transações correntes, as políticas macroeconômicas postas em prática durante quase toda

* Paper apresentado na Sesión V: La Relación entre la Macroeconomía y las Políticas Agrícolas en Debate do Workshop Internacional sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y Macroeconomía / Políticas Agrícolas en América Latina promovido por FAO e Redcapa. Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1998.

¹ Na verdade, talvez se possa dizer que nos anos 50 e 60 a questão macroeconômica relevante para os economistas agrícolas conservadores foi a penalização da agricultura e para os progressistas a reforma agrária.

a década de 80 foram de caráter contracionista e estiveram associadas a uma explosão inflacionária, como mecanismo de viabilização da transferência de recursos necessária à geração do volume de dólares requeridos para o pagamento dos juros da dívida externa. Como se sabe, apenas no quinquênio 1982/86 foram transferidos anualmente da América Latina para o resto do mundo cerca de 26 bilhões de dólares, ou seja, em torno de 130 bilhões de dólares no total². Além disso, com a “socialização” da dívida nas mãos do Estado, o ajuste externo ocorreu em circunstâncias notáveis de desequilíbrio externo, interno e de quebra do Estado.

2. Uma boa parte do trabalho na área das relações entre a política macroeconômica e a agricultura – e que redundou em um grande número de papers, artigos, documentos, livros – concentrou-se:³ (1.) na definição do problema externo que deu origem à imposição do ajuste (o déficit de transações correntes e o pagamento do serviço da dívida externa) e seu tratamento analítico; (2.) na caracterização das políticas macroeconômicas (contracionistas) de implementação do ajuste, em especial as políticas de redução da demanda agregada doméstica (fiscal e monetária) e de substituição de despesas entre tradables e nontradables (comercial e cambial) e (3.) nos efeitos (diretos e indiretos) das políticas macro sobre a estrutura e as condições de implementação das políticas agrícola e agrária e sobre o setor agropecuário como tal. Adicionalmente, com o espraiamento da onda de liberalização dos mercados, desregulamentação e formação de blocos regionais de comércio acrescentaram-se outras temáticas relacionadas com nosso tema geral e que diziam respeito, por exemplo: (4.) à policy analysis matrix e sua tentativa de medir o grau de afastamento, para os produtos produzidos internamente, de seus preços de mercado dos chamados preços de eficiência, entendidos como aqueles que vigorariam num mercado livre (e que na prática tinham como proxy os preços internacionais dos mesmos produtos); (5.) ao desenvolvimento de um

² Para evidências adicionais vide Delgado, Nelson Giordano. “O contexto macroeconômico e as transformações recentes da agricultura e da indústria agroalimentar do Cone Sul”. In: Puignau, Juan P. y Buschinelli, Claudio C.A., eds. *Recursos Naturales y Sostenibilidad Agrícola*. Montevideo: IICA/Procisur, Dialogo XLII, 1994, p. 7-15.

³ Veja-se, a título de exemplo, os trabalhos da FAO, *Políticas Agrícolas e Políticas Macroeconômicas en América Latina*, Estudio FAO de Desarrollo Económico y Social 108, Roma, 1992 e *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*, Materiales de Capacitación para la Planificación Agrícola 39, Roma, 1995, e Delgado, Nelson Giordano. “Política econômica, ajuste externo e agricultura”. Rio de Janeiro, Debates CPDA n. 7, setembro 1998.

instrumental quantitativo de análise das políticas agrícolas e (6º) à ênfase nos condicionantes externos da política agrícola e do desenvolvimento agrícola e rural (tendências dos mercados internacionais, liberalização, acordos regionais de comércio, Acordo Agrícola da Rodada Uruguai do Gatt, criação da OMC, etc.).

De qualquer modo, a discussão das relações entre as políticas macroeconômica e agrícola/agrária sempre esteve orientada pela questão maior em consideração: a da reforma do Estado e de seus papéis no processo de desenvolvimento agrícola e rural, e seus correlatos referentes às relações Estado-mercado e sua concretude através da formulação das famosas parcerias público-privado. Ou seja, por trás de uma discussão que era apresentada como técnica estava em jogo uma questão fundamentalmente política, que envolvia relações de poder, ideologias e atores sociais diferenciados e que influenciaria significativamente as características assumidas por nossas economias e sociedades, em geral, e por seus sistemas agroalimentares, em particular.

3. Se partimos da visão de que as relações entre a política macroeconômica e a política setorial são relações de poder -usualmente conflitivas e desiguais em termos de projetos para a sociedade (o Estado é um lugar de conflitos!)- e tratamos de rever a temática desse relacionamento hoje, da perspectiva do desenvolvimento rural e da ótica da formulação da política pública para a agricultura familiar, pelo menos três observações podem ser feitas:

(1a.) O "olhar" macroeconômico sobre a realidade é basicamente um olhar homogeneizador, que tende a minimizar, ou mesmo a menosprezar, a diversidade e, portanto, tem enorme dificuldade em aceitar a formulação e manejar a implementação de políticas públicas diferenciadas.

(2a.) A política macroeconômica é, em boa medida, determinada pelo comportamento da economia e da política internacionais. Isso significa que é quase totalmente dependente dos movimentos externos de capitais e do comportamento das taxas de juros internacionais, e que sua suscetibilidade às crises externas e às terapias recomendadas pelos organismos internacionais é muito grande. Assim sendo, é muito pouco sensível às demandas setoriais, que são consideradas meramente corporativas diante de uma perspectiva "nacional" plenamente alinhada à liberalização dos mercados, à desregulamentação e à privatização.

(3a.) Como consequência, a política macroeconômica tem um efeito paralisador sobre a formulação e a implementação da política setorial, cumprindo um papel político desmobilizador dos interesses setoriais, que passam a ser considerados secundários ou irrelevantes diante dos “infatigáveis esforços” que os economistas macroeconômicos, especialmente os do Banco Central, têm de dedicar para manter a taxa de câmbio valorizada e as taxas de juros elevadas, como requerido por uma política de estabilização com aprofundamento da dependência externa e da abertura da economia.

4. Nesse sentido, queria sugerir – pelo menos como provocação a um debate que foi interrompido – que, nessa equação política macroeconômica/política agrícola e agrária, voltemos a dar maior importância ao termo referente à política setorial em detrimento dos grandes condicionantes macroeconômicos que cada vez mais parecem esmagar a nossa capacidade imaginativa como policy makers e que são constantemente manejados como um instrumento ideológico de poder para a aceitação de um pensamento único sobre as possibilidades de solução dos problemas que afligem nossas economias e para a consideração dos interesses que podem ser tidos legítimos em nossas sociedades.⁴ Não há dúvida que existe um quê de voluntarismo nesse posicionamento, mas ele não parece ser indevido diante, por exemplo, da importância que os desenvolvimentos local e estadual vêm assumindo no processo atual de democratização na América Latina. Além disso, ele não implica, obviamente, a desconsideração dos condicionantes macroeconômicos, mas sugere a sua relativização ou o seu reposicionamento na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento rural.

⁴ Pierre Bourdieu faz uma distinção irônica entre o que chama de “mão direita do Estado”, que inclui os “burocratas do ministério das Finanças, dos bancos públicos ou privados e dos gabinetes ministeriais”, e sua “mão esquerda”, onde coloca “os chamados ‘trabalhadores sociais’: assistentes sociais, educadores, magistrados e também, cada vez mais, docentes e professores primários”, em suma “o conjunto dos agentes dos ministérios ditos ‘gastadores’, que são o vestígio, no seio do Estado, das lutas sociais do passado”. É claro que os nossos “macroeconomistas” são parte importante da “mão direita do Estado”, mas dificilmente, no caso brasileiro, os funcionários do ministério e das secretarias municipais e estaduais de agricultura e os técnicos da Emater poderiam ser caracterizados como a sua “mão esquerda”! Vide Bourdieu, Pierre. *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 9-10.

5. Por outro lado, essa provocação requer também uma reavaliação da construção, do significado e dos espaços de atuação das políticas agrícola e agrária para o desenvolvimento rural, ou seja, para a consolidação e a expansão da agricultura familiar. Minha experiência recente na avaliação de alguns programas existentes no Brasil para o desenvolvimento da agricultura familiar permite avançar algumas observações preliminares nessa direção.⁵

(1a.) Existe uma enorme gama de experiências econômicas locais em curso na agricultura familiar brasileira. Isso significa: (a) que uma primeira exigência para os formuladores da política agrícola é mapear exaustivamente essas experiências e avaliar as suas condições de desenvolvimento e de replicabilidade, o que requer uma mudança na postura da construção da política pública; e (b) que não existe um modelo único de implementação das políticas, mesmo em nível estadual: as diversas parcerias, organizações e mecanismos institucionais existentes dependem de uma série de condições particulares que não necessariamente funcionam fora de seu habitat histórico, cultural, político, ambiental, de disponibilidade de recursos, etc. Ou seja, a política pública para a agricultura familiar tem de ter uma perspectiva efetivamente diferenciada, no sentido de que contemple a ampla diversidade de experiências em curso e não simplesmente as encerre em uma camisa-de-força homogeneizadora e excludente.

(2a.) A experiência brasileira recente⁶ parece permitir avançar a hipótese de que as políticas públicas para a agricultura familiar funcionam mais eficiente e eficazmente ali onde os movimentos sociais são mais atuantes e os agricultores mais organizados. Se essa hipótese for verdadeira e representativa, ela significa que, para a agricultura familiar, a parceria público-privado a ser estimulada com prioridade é entre as agências públicas e as organizações de agricultores. E não porque a “base” supostamente sempre tenha

⁵ Estou me referindo à participação em duas pesquisas em fase de conclusão: uma, com o Ibase, de avaliação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – que envolve oito estados mais a região metropolitana de São Paulo – e a outra, com a AS-PTA e o IIED (Londres), sobre a questão do desenvolvimento rural local. Na primeira, minha experiência de campo concentrou-se no Rio Grande do Sul e, na segunda, em município da região Centro-Sul do Paraná.

⁶ As evidências são muito sugestivas nos casos do Proger rural e, especialmente, do Pronaf.

razão, o que sabemos não é verdade, mas simplesmente porque essa interação pode permitir que interesses mais diversificados sejam atingidos pelas políticas.

(3a.) É muito importante que a política agrícola retome uma tradição esquecida: a de destinar esforços consideráveis para a realização de uma espécie de zoneamento econômico-ambiental da agricultura familiar. Grande parte das dificuldades que enfrentam os agricultores familiares tem a ver com o desconhecimento acerca das alternativas de investimento econômico nos diversos ambientes agroecológicos, econômicos e sociais que habitam. Aqui a consideração das restrições e possibilidades macroeconômicas pode ser recolocada de forma indispensável: as tendências dos mercados doméstico e internacional, os desenvolvimentos tecnológicos, a evolução da agroindústria e do sistema agroalimentar, os acordos internacionais etc. são fundamentais como variáveis ou parâmetros na determinação desse zoneamento.

(4a.) Há inúmeras indicações de que a política pública para a agricultura familiar deveria incluir um componente importante de capacitação dos agricultores e de suas lideranças. Nesse contexto, a capacitação relevante é a que habilita os agricultores a participarem, com conhecimento de causa (da legislação, das atribuições e objetivos etc.), nos mecanismos institucionais de implementação das políticas. A experiência tende a indicar que sem essa habilitação de suas lideranças, os processos de descentralização/municipalização tornam-se completamente inócuos, reforçando as estruturas de poder existentes em nível local ou regional.⁷

Por fim, quero encerrar essa exposição perguntando se, afinal, é possível retomar o diálogo entre as políticas macroeconômicas e as setoriais. Qual deve ser o significado dessa retomada? Quais são seus protagonistas? Será a construção de "cenários" o mecanismo através do qual esse diálogo se expressa,

⁷ Esse parece ser o caso, por exemplo, dos chamados conselhos municipais de desenvolvimento rural. Onde os agricultores são organizados e as suas lideranças foram capacitadas com respeito às atribuições e ao modo de funcionamento dos conselhos, encontram-se exemplos interessantes de como podem contribuir para o exercício do desenvolvimento local participativo. Quando isso não ocorre, esses conselhos tornam-se basicamente "conselhos do prefeito".

como muitas vezes parece ser sugerido? E qual é a sua viabilidade? Vale a pena, do ponto de vista setorial, insistir no diálogo? Através de que mecanismos institucionais?

Essas são algumas das indagações que podem ser sugeridas e seu equacionamento envolve, indiscutivelmente, uma considerável complexidade. No entanto, algumas observações finais podem ser feitas com o intuito de caminhar nessa direção.

Em primeiro lugar, as condições para a reconstrução do diálogo, do ponto de vista da política macro, são atualmente quase inexistentes. Nossa macroeconomia continua aferrada, acima de tudo, à idéia de estabilização financeira, de liberalização dos mercados e de desmonte dos mecanismos institucionais de intervenção estatal, o que a torna cada vez mais vulnerável aos humores da economia internacional, fazendo com que os movimentos recessivos dessa, mesmo que localizados, ponham imediatamente em cheque a própria política macroeconômica, induzindo a uma reação depressiva e ao aprofundamento dos endividamentos interno e externo que acentuam ainda mais a dependência da economia doméstica frente ao exterior. A política macro está, assim, imobilizada numa armadilha que ela mesma armou, tentando desesperadamente evitar que o país seja a “bola da vez” do ataque especulativo internacional e buscando reconquistar a confiança das finanças mundiais através de seu pleno alinhamento com o receituário do FMI. Nessas condições, o diálogo é provavelmente impossível: a concepção de desenvolvimento agrícola e rural – e, portanto, de sistema agroalimentar – da política macroeconômica vai ser aquela adequada aos propósitos descritos acima, de modo que o resultado tenderá, provavelmente, a ser ou a interdição do debate em nome dos “interesses nacionais” ou a explicitação de um conflito crescente com os interesses setoriais sistematicamente penalizados pela política macroeconômica em vigor e pelos interesses econômicos, nacionais e internacionais, que representa.

Em segundo lugar, o grande desafio atual da política macro é a definição de uma estratégia que permita a retomada sustentada do desenvolvimento econômico, ou seja, que permita a sua reconversão de uma política “guardiã da estabilização” a qualquer preço para outra em que o desenvolvimento econômico seja seu objetivo principal.⁸ Este seria um contexto interessante para se pensar a

⁸ Note-se que a passagem de uma política de estabilização para outra de crescimento não é trivial, nem está necessariamente garantida nas atuais conjunturas doméstica e externa de nossos países. Para discussões adicionais a respeito consulte-se, por

retomada do diálogo entre as políticas macroeconômica e setorial. Tal diálogo incluiria necessariamente a consideração de questões como: a definição de uma agenda de prioridades para o sistema agroalimentar e o meio rural em particular; a relação entre desenvolvimento rural, meio ambiente e desenvolvimento econômico; os espaços e mecanismos institucionais e as arenas de decisão das políticas agrícola e agrária; as transformações do sistema agroalimentar e as políticas agroindustriais e de commodities a elas associadas etc.

Finalmente, é importante destacar que a inexistência de políticas agrícola e agrária ativas abre espaço para que os lobbies empresariais proliferem como forma de canalizar interesses setoriais particulares diretamente para os formuladores e executores da política macroeconômica, com conseqüências, em geral, deletérias do ponto de vista da transparência dos acordos e das decisões, da privatização e do desperdício dos recursos públicos, assim como da proliferação da corrupção.⁹ Nesse sentido, a política setorial pode funcionar como um elemento regulador e democratizador dessas relações, definindo prioridades e implementando mediações e contrapesos institucionais que reequilibrem a diversidade de poder de barganha dos atores econômicos e sociais que compõem o meio rural e o sistema agroalimentar dos nossos países.

Nelson Giordano Delgado é
professor da UFRRJ/CPDA.

Estudos Sociedade e Agricultura, 14, outubro 1999: 173-180.

exemplo, Fanelli, José Maria, Frenkel, Roberto e Rozenwurcel, Guillermo. "Crescimento e reforma estrutural na América Latina: onde estamos". In: Zini Jr. Alvaro Antônio, org. *O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90*. Brasília: Ipea, Série Ipea 137, 1993, p. 229-289, e Delfim Netto. *Crônica do Debate Interditado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

⁹ É claro que os movimentos sociais organizados – por exemplo, o Movimento dos Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) no Brasil – também procuram influenciar diretamente os formuladores da política macroeconômica. No entanto, o objetivo de suas demandas é diverso: usualmente pressionam por mudanças na própria política macro e pela implementação de políticas setoriais explícitas, como tem sido o caso, no Brasil, da reforma agrária e do crédito rural subsidiado para pequenos agricultores.