

## O ABASTECIMENTO DE HORTIGRANJEIROS E A NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA<sup>1</sup>

ALBERTO FERNANDO MONTEIRO DO NASCIMENTO<sup>2</sup>  
e JOHIL ANTONIO CARVALHO DA CRUZ<sup>3</sup>

**RESUMO** - A discussão sobre o estabelecimento de uma política agrícola, pela Nova República, tem destacado o papel de produtos voltados ao abastecimento interno – como o arroz, feijão e milho –, em contraposição às culturas típicas de exportação. Não se observa, porém, de forma explícita, a intenção de se atribuir tratamento paritário aos produtos hortigranjeiros, não obstante sua atual representatividade na dieta alimentar em todo o País, principalmente nos grandes centros urbanos. Este trabalho procura demonstrar essa importância, dissecando os principais problemas defrontados pelo setor hortigranjeiro, tanto no que diz respeito à produção e comercialização, como no que se refere à sua interação com o campo político-social. São ressaltadas, ademais, algumas recomendações à nova política setorial.

**Termos para indexação:** política agrícola, produção, abastecimento, hortigranjeiros, alimentos.

### VEGETABLES SUPPLY AND THE NEW AGRICULTURAL POLICY

**ABSTRACT** - The discussion over agricultural policy carried out by the authorities of 'Nova Republica', emphasizes the production of internal market oriented crops like rice, beans and corn, in contrast with the export crops. Nevertheless, it seems that they do not have a clear concern about the vegetables production, despite its increasing importance in the Brazilian population diet, specially in big cities. This paper tries to demonstrate the importance of vegetables in the Brazilian diet. It also shows the problems faced by the vegetables growers not only in relation to production and marketing, but also on their social and political integration in society. Some recommendations are made as a contribution towards a new agricultural policy.

**Index terms:** agricultural policy, production, vegetables supply, foods, horticulture.

### INTRODUÇÃO

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I. PND) da Nova República preconiza, como um dos seus principais compromissos, a formulação e implementação de uma política essencialmente voltada, entre outras ações, para a viabilização e fortalecimento dos pequenos produtores rurais e para o apoio ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Nesse esforço, atribui-se importante papel ao abastecimento de produtos alimentícios, não apenas por sua essencialidade, como também por

<sup>1</sup> Tema aceito pelos editores pela sua atualidade.

<sup>2</sup> Médico Veterinário, MS em Economia Agrícola, Técnico do Ministério da Agricultura, à disposição da Presidência da República - SAI/SO - A. 5 - Quadra 2 - 4º andar - CEP 70610 - Brasília, DF.

<sup>3</sup> Engenheiro Agrônomo, MS em Extensão Rural, Técnico da EMATER-SE, à disposição da EMBRATER - SAIN - Parque Rural - CEP 70770 - Brasília, DF.

constituir o fator que poderá oferecer maior contribuição à estabilização dos preços.

Por outro lado, a discussão dos temas mais candentes de política agrícola tem, historicamente, se centrado em culturas típicas de exportação — como café e cana-de-açúcar — ou em grãos e oleaginosas, em face de sua representatividade econômica. Mesmo no momento atual, quando se observa, nitidamente, a ênfase atribuída à regularização do abastecimento interno, o cerne das preocupações oficiais tem sido o aumento da disponibilidade de alimentos não perecíveis. O cultivo e a comercialização de produtos hortigranjeiros, salvo raras exceções, têm merecido atenção apenas secundária, não obstante o crescimento observado no consumo de tais produtos, principalmente nos grandes centros urbanos.

De uma forma paradoxal, esses produtos — embora merecedores de poucos benefícios institucionais — têm sido apontados como responsáveis pela ascensão dos índices de custo de vida. O seu poder de pressão sobre a alta dos preços foi, com frequência, magnificado ao ponto de notabilizar, em certos períodos, a 'inflação do chuchu', 'da cebola' etc.

Os problemas com os quais a atividade se defronta são inúmeros e complexos. Vão desde a competição pelo uso da terra com outras culturas de maior sucesso imediato — geralmente amparadas por benesses governamentais — ou com a especulação imobiliária suburbana, até a compreensão da demanda por falta de poder aquisitivo ou de educação alimentar. Evidentemente, não se poderia esperar uma solução conjunta e uníssona, tendo em vista a interdependência de alguns desses óbices com outros importantes segmentos da economia que igualmente atravessam dificuldades. É possível, no entanto, dissecar com maior profundidade ângulos específicos da questão, na busca de um equacionamento mais viável e pragmático, que permita a continuidade futura de uma política mais abrangente.

Como é óbvio, este trabalho não pretende esgotar a análise da matéria. Representa, apenas um posicionamento pessoal dos autores frente às idéias em discussão no momento.

#### A PRODUÇÃO DE HORTIGRANJEIROS

Os hortigranjeiros constituem um dos mais amplos grupos de produtos alimentares. Só as hortaliças compreendem mais de 100 espécies, eficientes supridoras de vitaminas e sais minerais, como de resto o são todos os demais componentes deste setor.

As suas qualidades nutritivas agregam-se atributos agroeconômicos, dos quais se destacam a alta produtividade e a elevada renda líquida proporcionada aos produtores. As evidências demonstram que, em condições normais de mercado, os hortigranjeiros oferecem receita líquida, por área, superior a qualquer outro cultivo temporário. Por exemplo, em estudo realizado em São Paulo, no período de 1977 a 1982, a cebola, conforme demonstra a Tabela 1, apresentou uma renda líquida média por hectare 452,7% maior que a cana-de-açúcar, 1.438,2% que a soja e 4.570,9% que o trigo.

TABELA 1. Média das receitas líquidas alcançadas por alguns produtos em safras consecutivas, Estado de São Paulo, 1977/82.

CULTURAS	MÉDIA Cr\$/ha, valores correntes
Cebola	278.947
Uva Niágara	268.176
Batata	154.404
Tomate	143.906
Cana-de-Açúcar	50.469
Café	26.675
Soja	18.134
Feijão	17.097
Arroz Irrigado	12.208
Trigo	5.972
Milho	5.228

Fonte: Prognóstico 78/79 a 82/83, IEA, São Paulo.

O consumo de hortigranjeiros apresenta importância crescente na alimentação brasileira. O Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de agosto de 1974 à mesma época de 1975, revelou que esses produtos passaram a uma posição de grande representatividade na dieta alimentar, chegando, inclusive, a igualar-se, em volume, aos cereais. Particularmente nos centros urbanos detentores de maior renda 'per capita', o consumo de produtos hortícolas, por comensal/ano, chegou mesmo a suplantar aqueles até então considerados mais importantes, como arroz, feijão e milho.

Por outro lado, a participação dos hortigranjeiros na economia nacional pode ser avaliada por seu desempenho na comercialização em centrais de abastecimento: em 1975, foram transacionadas 3.708.962 t de hortigranjeiros, no valor de Cr\$ 1,1 trilhão, a preços de 1984, contra 7.852.693 t, no valor de Cr\$ 3,3 trilhões, em 1984, representando incrementos de 112% no volume e 200% no valor real. Ademais, em 1982, os hortigranjeiros posicionaram-se em 5º e 3º lugar, respectivamente, no que tange ao volume e valor da produção, quando comparados aos grãos e cana-de-açúcar (Tabela 2). Outro importante aspecto a destacar é a presença dos hortigranjeiros na pauta de exportações, onde, no período de 1974 a 1980, apresentaram comportamento sempre crescente, passando de 520 t para 36.964 t, sendo que este patamar correspondeu a uma ganho de divisas de, aproximadamente, US\$ 20 milhões, segundo dados da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).

**TABELA 2. Volume e valor da produção de alguns produtos agrícolas no Brasil - 1982.**

PRODUTO	VOLUME (1.000 t)	VALOR (Cr\$ milhões)
Cana-de-Açúcar	186.392	483.128
Milho	21.365	350.933
Soja	12.835	487.730
Arroz	9.716	374.843
Hortigranjeiros	8.063	437.790
Feijão	2.906	173.116
Trigo	1.849	103.229

Fonte: FIBGE e COBAL.

Não obstante sua relevância econômica e social — esta última, entre outros aspectos, pela predominância de pequenos produtores na estrutura produtiva — o tratamento que lhe é dispensado, no plano da política agrícola, não tem sido compatível com seus requerimentos.

Em primeiro lugar, na maior parte das situações, esses produtos são tratados como um conjunto — os hortigranjeiros —, enquanto outros são tratados isolada-

mente. A heterogeneidade desse grupo é sobejamente conhecida e determina diferenças, entre os componentes, que vão desde a forma de cultivo, passando pelo ciclo vegetativo e tratamento dispensado na fase de crescimento, até a colheita, sendo particularmente sujeitos a influências climáticas e às sazonalidades. Essas diferenças ocasionam grandes dificuldades na distribuição, pois requerem uma cadeia mais complexa e mais onerosa de intermediação. De outra parte, a extensão do canal e a deficiência das comunicações tornam as preferências dos consumidores praticamente desconhecidas dos produtores. Este fato, aliado à constatação de que os valores adicionais pagos pelos melhores produtos, a nível de produtor, são menores que os mesmos, a nível de consumidor, não constitui estímulo à melhoria de qualidade.

Em segundo lugar, ressalta-se a perda de espaço que vem ocorrendo em função da expansão da área de cultivo dos produtos de exportação e energéticos, principalmente estes, que avançam a passos largos. Os dados constantes da Tabela 3 evidenciam, de forma cristalina, essa assertiva. A lavoura de cana-de-açúcar apresentou crescimento de 44,27% em área e de 60,32% em produção, no período 1979 a 1984. A laranja — que embora considerada hortigranjeiro, constitui importante produto exportável — cresceu 33,02% em área e 53,02% em produção, enquanto a soja teve a área acrescida em 14,6% e a produção em 51,71%, no mesmo período. Enquanto isso, os grãos de consumo interno (arroz, feijão e milho) tiveram sua área de cultivo praticamente estabilizada e o trigo a teve sensivelmente reduzida. Os hortigranjeiros, representados por alguns de seus principais produtos, mostrou diminuição de área para a batata-inglesa, mandioca e tomate, manutenção para a cebola e expansão de quase 40% para o alho, este último em razão do esforço para a redução das importações. Em termos de produção, essas culturas mantiveram comportamento semelhante ao da área, o que demonstra crescimento quase nulo ou, às vezes, negativo em produtividade, inversamente ao que ocorreu com a cana-de-açúcar, soja e laranja, que tiveram acréscimos de produção superiores aos de área.

Essa perda de espaço é acentuada pela célere especulação imobiliária nas periferias dos grandes conglomerados urbanos, onde brotam, em número cada vez maior, núcleos residenciais e chácaras de lazer. Muito embora não existam estatísticas precisas a respeito, esse fenômeno é sobejamente conhecido e resulta de uma completa falta de planejamento da expansão urbana e de adequada e justa legislação sobre o uso do solo. Como consequência, a exploração hortigranjeira é a mais diretamente afetada, sendo forçada a se deslocar para regiões distantes dos centros consumidores, agravando o problema de custo e de infra-estrutura necessária à comercialização.

No que diz respeito à tecnologia, a posição secundária ocupada pelos hortigranjeiros e, em especial, pelas hortaliças, acabou por gerar uma perigosa dependência externa. Mesmo com todo o potencial brasileiro para o desenvolvimento tecnológico no campo da horticultura, o País necessita, ainda, suprir 75% de suas necessidades de sementes de hortaliças com importações. As pesquisas agrônomicas aplicadas às espécies hortícolas são, na verdade, incipientes, e contam, no lado

TABELA 3. Evolução de área e produção de culturas selecionadas, Brasil, 1980/84 (1979 = 100).

Cultura	1980		1981		1982		1983		1984	
	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.
Cana-de-Açúcar	102,8	107,2	111,4	112,2	121,6	134,2	135,9	156,0	144,3	160,3
Laranja	121,1	129,0	121,1	134,9	124,1	137,2	131,2	137,7	133,0	153,0
Soja	106,3	148,0	103,0	146,5	99,3	125,3	98,5	142,4	114,1	151,7
Arroz	114,5	128,7	111,9	108,3	110,3	127,9	93,7	102,0	98,2	118,8
Feijão	110,2	90,0	119,3	107,1	140,7	132,9	96,6	72,6	126,0	119,5
Milho	101,7	124,9	101,8	129,5	111,3	134,1	94,9	114,9	107,8	129,8
Trigo	81,5	92,3	50,1	75,5	73,8	63,2	49,2	77,4	45,5	66,8
Cebola	97,0	100,5	107,4	112,6	90,2	96,8	97,2	104,9	100,2	103,9
Mandioca	95,5	94,0	97,9	98,2	101,0	96,1	95,7	87,1	86,0	85,3
Tomate	87,2	102,3	84,5	96,7	95,9	115,7	83,8	103,1	90,9	121,2
Alho	145,8	128,8	149,3	153,8	216,4	205,4	184,1	184,1	139,7	139,4
Banana	108,0	109,6	112,9	109,4	115,0	111,2	116,9	107,9	115,1	114,9
Batata-Inglesa	88,7	90,4	83,8	88,8	89,1	99,7	82,2	84,4	84,5	100,8

Fonte: FIBGE e Ministério da Agricultura.

governamental, com poucos recursos financeiros e materiais. O pequeno avanço observado na área se deveu mais à ação de produtores privados e suas cooperativas. Nesse particular, ressalta-se a dificuldade, para a geração de tecnologias, decorrente das disparidades edafoclimatológicas existentes entre as diversas regiões do País e as diferenças de hábitos de consumo regionais, que determinam o que produzir, contrariando, às vezes, a vocação natural da área.

É bem verdade que a dependência externa não apenas de sementes mas também de produtos para consumo não provém exclusivamente da questão tecnológica. Interferem, neste aspecto, interesses de ordem econômica e política. Em muitos casos, o Brasil continua a importar hortigranjeiros em atendimento a acordos de trocas bilaterais ou por influência de grupos econômicos, nacionais ou não. O caso do alho é ilustrativo dessa situação: o incentivo à produção interna resultou em expressivo crescimento da produção, embora as importações não tenham apresentado o decréscimo correspondente, tendo, inclusive, demonstrado relativa estabilização no período 1980 a 1982, de acordo com dados do IBGE e da CACEX.

Prevalece, também, como óbice à produção, a ausência de uma política de apoio creditício específica para os hortigranjeiros. Saltam à vista as peculiaridades do cultivo de hortaliças em relação aos demais vegetais alimentícios. Sua sensibilidade em relação aos tratos culturais e ao clima e sua intensa utilização de insumos modernos de alto custo, como fertilizantes e defensivos, não recomendam o recebimento de tratamento bancário idêntico a toda a agricultura. Seus produtos, embora não contem com o amparo dos Valores Básicos de Custeio (VBC) nem dos preços mínimos de garantia, estão sujeitos às mesmas normas de crédito de custeio e de investimento e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). Acresce, ainda, o fato de sua estrutura fundiária — composta, quase que exclusivamente, de pequenos produtores sem título definitivo da terra — impedir maior acesso ao crédito, forçando os agricultores a dependerem, em maior grau, de agiotas e/ou atacadistas.

#### OS PROBLEMAS ATUAIS DA COMERCIALIZAÇÃO

A distribuição de produtos hortigranjeiros, tanto a nível de atacado como no varejo, apresentou evolução, em passado recente. Embora ainda predomine a comercialização varejista em feiras livres, a organização do mercado atacadista, principalmente nos grandes centros, já impôs novas relações entre os agentes econômicos e um fluxo de mercadorias mais racional e sistemático. Isso, evidentemente, se reflete no mercado varejista, que tende para uma progressiva organização.

As principais mudanças observadas nesses segmentos de mercado decorreram, basicamente, da melhoria da infra-estrutura, da formação de cooperativas de produtores e da sistematização e concentração do comércio atacadista.

Por outro lado, o sistema de transporte, mostra-se inadequado e obsoleto. Salvo raras exceções, todo o movimento de hortigranjeiros é processado em veículos com carrocerias comuns, abertas, geralmente em caixas de madeira ou a granel, o que ocasiona elevadas perdas por sujeição dos produtos a traumas físicos ou condições

ambientais inadequadas — os vegetais folhosos, por exemplo, requerem um adequado grau de umidade e ventilação e proteção contra o sol, exigindo, portanto, transporte em veículos especiais. Os comerciantes não dispõem de capital suficiente para desenvolver tal sistema. Mesmo as grandes firmas atacadistas e cooperativas do ramo ainda estão incipientes na utilização de veículos especializados e alegam falta de condições para pesquisa mais ampla de seu desenvolvimento.

Concomitantemente, não está havendo modernização no setor de embalagens, compatível com a alcançada em outras atividades econômicas, o que também determina perdas e má qualidade do produto ao nível de consumidor.

Esses dois fatores, transporte e embalagem, têm seus efeitos negativos ampliados por uma deficiente estrutura de armazenamento e pela carência de um parque agro-industrial mais amplo. Apenas para certos produtos, que oferecem melhor perspectiva de mercado, como laranja, maçã e banana, entre outros, foram desenvolvidas estruturas de beneficiamento e armazenamento mais apropriadas. A extrema perecibilidade de alguns hortigranjeiros, no entanto, ocasiona perdas elevadas por não permitir o armazenamento em condições naturais.

Vale ressaltar um problema unissonamente levantado por todos que operam na comercialização de hortigranjeiros: o da padronização e classificação oficial. A enorme variedade de produtos, as diferenças entre cultivares e as divergências nas denominações regionais tornam o mercado de hortigranjeiros uma imensa babel, em que cada um pratica sua classificação particular. Embora existam normas específicas para esse fim e já haja algum trabalho desenvolvido pelos governos federal e estaduais, ressurte-se o setor de uma sistematização mais precisa e minuciosa, que homogenize as linguagens e facilite a interação entre os mercados. Uma padronização rigorosa, não apenas de tipo do produto, como de forma e peso das embalagens, propiciaria grandes facilidades para o desenvolvimento de sistemas de transporte e armazenamento e minimizaria os problemas de relacionamento conflituoso entre vendedores e compradores.

Ademais, a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) significa um ônus tanto para o produtor como para o consumidor final e determina grande evasão fiscal. Representa, na verdade, um desestímulo ao cooperativismo, na medida em que à cooperativa é impossível adotar expedientes de sonegação, não competindo, portanto, em igualdade de condições, com os intermediários.

Finalmente, cabe relacionar um transcendental problema, que vem, de há muito, prejudicando o abastecimento nacional: a organização regional da produção. Por falta de melhor qualificação empresarial e de informações mais acuradas sobre os mercados regionais, em termos de preços e demanda potencial, os horticultores produzem — às vezes em excesso — o que não deviam, ocasionando perdas e tumultuando a comercialização. Por outro lado, são notórias as elevações abruptas de preços por escassez de certos produtos, que condicionam a ascensão dos preços dos demais, em face da expectativa altista que determinam. Não foi instituído, ainda, um sistema eficaz de sucessão de safras e de comercialização interregional, capaz de eliminar os problemas inerentes às entressafras. Agravando esta constatação, existe o fato de que os arraigados hábitos alimentares da população brasileira e a falta de



uma educação mais adequada neste sentido, impedem, normalmente, a substituição de certos produtos escassos por outros de idêntico valor nutricional, que estejam em plena safra. Não se instalou, também, nas autoridades governamentais e nos agentes de produção, a consciência de que é necessário planejar a auto-suficiência e os excedentes de cada região.

Exatamente pelo fato de que as demais regiões do País não estão suficientemente estruturadas para tal, o Estado de São Paulo assumiu, nacionalmente, posição hegemônica, constituindo, hoje, o principal centro de formação de preços e de circulação de mercadorias. Mesmo nos pontos extremos do País sua influência se faz sentir, seja pelo suprimento complementar da oferta de certos produtos, seja pela indução dos preços locais. As tentativas de implementação de 'cinturões verdes' nos centros urbanos mais populosos, com o objetivo de tornar auto-suficiente o abastecimento de hortigranjeiros não atingiu o grau desejado e não conseguiu isolar os mercados regionais da influência daquele Estado.

Não se pode, em última análise, dissociar os segmentos de mercado como se eles funcionassem de forma estanque. A performance da comercialização depende, em grau elevado, da produção, e vice-versa. Da mesma maneira, ambas dependem da eficiência da economia como um todo. Destarte, não seria sensato esperar uma acelerada modernização do setor produtivo sem a contrapartida de mercado, que garantisse ao produtor rural a colocação de seus produtos, a preços justos. Por sua vez, o mercado só reagiria na intensidade desejada se fosse melhorado, 'ex-ante', o perfil de distribuição de renda, proporcionando, indistintamente, poder aquisitivo compatível com as necessidades nutricionais de cada brasileiro. Esta ótica conduz à inevitável conclusão de que o problema do abastecimento de hortigranjeiros é, acima de tudo, de capacidade de demanda. Com o subconsumo ora verificado, qualquer ação isolada sobre um ou outro segmento de mercado resultaria em elevada relação custo/benefício.

#### ASPECTOS POLÍTICO-SOCIAIS

Não é demais repetir: a produção de hortigranjeiros sempre esteve circunscrita à periferia de zonas urbanas, em face, principalmente, de sua natureza minifundiária e da proximidade do mercado consumidor.

O rápido crescimento das grandes cidades, nas últimas décadas, determinou grande valorização das áreas suburbanas e deslocou, para distâncias maiores, as atividades agrícolas ali estabelecidas. A produção hortigranjeira passou a competir, no uso do solo, não apenas com a expansão habitacional, como com a crescente instalação, pelas classes sociais de elevada renda, de 'propriedades rurais' dedicadas exclusivamente ao lazer. Agravando ainda mais essa situação, o pequeno produtor foi cedendo espaço para as grandes propriedades monocultoras, que, apoiadas por programas oficiais ou estimuladas por um mercado externo momentaneamente promissor, supervalorizaram as terras próximas aos grandes centros e 'empurraram' a produção hortigranjeira para locais muito distantes dos centros consumidores.

Uma das inevitáveis conseqüências desse processo foi a intensificação do êxodo rural e da condições de marginalização social nas grandes cidades. Os habitantes das zonas rurais absorvidas pela urbanização, sem capital suficiente para retomarem de forma condigna sua atividade produtiva em outra região, preferiam engrossar a caudal de subempregados ou desempregados urbanos, acentuando os bolsões de pobreza das periferias e os problemas de higiene, saúde e nutrição.

As tentativas de sistematizar o apoio governamental à produção hortigranjeira próxima de grandes centros, denominadas genericamente de 'programas de cinturões verdes', esbarraram, sempre, em obstáculos de cunho estrutural. Sem uma adequada legislação fundiária para essas áreas e sem oferecer as condições político-econômicas necessárias e suficientes a um incremento da produção de hortigranjeiros, os programas não demonstraram competitividade frente à especulação imobiliária e/ou monocultura subsidiada e resultaram em poucos efeitos práticos, quando não trouxeram grande frustração aos produtores mais entusiasmados.

Preponderou, indubitavelmente, nesses resultados negativos, a excessiva centralização do planejamento e dos recursos a nível federal. O envolvimento de estados e municípios foi apenas virtual, sem o engajamento responsável que o caso requeria. Não dispendo de estrutura administrativa compatível com as necessidades humanas e materiais dos programas, os governos locais estiveram sempre ao largo da formulação de diretrizes políticas, definição de prioridades e de formas de operacionalização e disponibilidade efetiva de recursos financeiros. Em decorrência, os projetos sofreram toda sorte de problemas administrativos inerentes à concentração de poderes e se transformaram em uma responsabilidade quase que exclusiva do Governo Federal.

Evidentemente, qualquer iniciativa de efetiva descentralização implicaria em possibilitar aos estados e municípios o acesso direto aos recursos financeiros necessários à implementação de seus programas, o que só poderia se tornar viável mediante uma reestruturação das competências tributárias e das relações entre os órgãos envolvidos.

Um outro aspecto de extrema relevância para o setor é a descoordenação existente, no plano institucional, entre os diversos órgãos de governo. Como acontece em qualquer assunto ligado à agricultura, as decisões sobre política setorial e sobre o papel do governo suscitam inevitável antagonismo entre os representantes dos ministérios econômicos, que reivindicam, de per si, a última palavra sobre o caso. É notória, inclusive, a superposição de atividades, uma vez que cada instituição não se limita a desempenhar sua função precípua e passa a exercer o papel de outrem.

#### RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA SETORIAL

O equacionamento de problema tão complexo requer, obviamente, estudos mais aprofundados e efetiva integração institucional, em todos os níveis. Aliás, para a concretização dessa última premissa, torna-se rigorosamente essencial, em primeira instância, aglutinar os esforços que entidades públicas estejam desenvolvendo em

relação ao assunto. Partícipes que são de um mesmo ideal, não há justificativa para que atuem paralelamente.

Os pontos adiante alinhados constituem, pois, meras sugestões à análise do problema, recolhidas em contatos mantidos com instituições envolvidas e em documentos de estudos anteriores. Abrangem, apenas, os aspectos que o próprio setor reputou como cruciais, abstendo-se de considerar outros, fora do âmbito intrínseco da agricultura e abastecimento, embora não lhes seja negada a relevância.

Com respeito ao segmento da produção, recomenda-se observar ações dirigidas a:

- estrutura fundiária: as terras agrícolas das periferias dos grandes centros urbanos devem ser destinadas, primordialmente, para a horticultura, desestimulando-se, de fato, a manutenção de glebas improdutivas, seja qual for a justificativa;

- infra-estrutura: cumpre aos governos propiciar condições infra-estruturais mínimas, para viabilizar investimentos privados nessa atividade econômica, traduzidas em estradas, eletrificação e demais serviços públicos;

- tecnologia: importante contribuição deve ser oferecida pela rede de pesquisa agropecuária, pública e privada, na definição de sistemas de produção economicamente competitivos e adaptados às condições edafo-climáticas das diversas regiões do País. Atenção especial deve ser proporcionada ao desenvolvimento de biotecnologia de produção de sementes de espécies e variedades adaptadas à ecologia brasileira, de sorte a romper a dependência externa de materiais de multiplicação. Por outro lado, deve ser melhorada, qualitativa e quantitativamente, a assistência técnica e extensão rural para permitir rápida e eficiente transferência ao processo produtivo, dos resultados de pesquisa;

- organização da produção: deve ser realizado criterioso levantamento da vocação agrícola e das características de mercado de cada região, de forma a permitir o direcionamento do cultivo de hortigranjeiros para o atendimento, em primeiro lugar, da demanda local e, em segundo, dos mercados próximos, minimizando custos e evitando excessivas transferências de rendas regionais. Ademais, deve ser devidamente equacionada a sucessão de safras de produtos com forte sazonalidade produtiva, para evitar as desagradáveis coincidências de afluxo ao mercado por várias regiões, com inevitáveis prejuízos. Por fim, deve haver incentivo concreto ao associativismo rural, possibilitando a apropriação pelos agricultores, das economias de escala daí decorrentes;

- crédito rural: impõe-se como essencial a criação de um tratamento diferenciado para os hortigranjeiros, no que diz respeito à concessão de financiamento bancários, considerando as peculiaridades produtivas, o elevado risco associado à atividade, a velocidade de circulação do capital, em face dos curtos ciclos culturais, e a predominância, no universo dos mutuários horticultores, de pequenos produtores sem título definitivo de terra;

Muito embora as questões relativas à comercialização guardam, como já foi enfatizado, estreita correlação com a produção, o apoio a este segmento deverá contemplar:

- transporte e armazenamento: faz-se necessária a melhoria das condições operacionais desses fatores, adequando-os aos variados tipos de produtos hortigranjeiros e às discrepantes condições ambientais das regiões produtoras e consumidoras;

- agroindústria: deverão ser proporcionadas facilidades exclusivas ao beneficiamento e industrialização de hortigranjeiros, preferencialmente nas próprias regiões produtoras. O avanço neste campo possibilitará a redução de custos e preços, a diminuição de problemas sazonais de abastecimento e a melhoria da qualidade do produto, entre outros efeitos;

- padronização e classificação: tarefa que compete exclusivamente ao poder público, o estabelecimento de padrões oficiais para a classificação dos tipos de hortigranjeiros e para seu acondicionamento em embalagens apropriadas é de vital importância, tanto para os comerciantes e industriais, como para os produtores agrícolas;

- modernização dos mercados: deve ser estimulada a participação do setor privado no aperfeiçoamento dos processos de distribuição de produtos hortigranjeiros, inclusive na melhoria e expansão das estruturas das centrais de abastecimento, mercados do produtor etc. A implantação de novos projetos dessas unidades deve ser mais rigorosa, no sentido de evitar ociosidade e proporcionar retorno mais rápido, em termos de benefícios sociais. Devem ser ampliadas e aprimoradas as experiências de distribuição comunitária, com eliminação de parte substancial dos custos de intermediação. Fundamental também é possibilitar o retorno ao mercado daquela parcela da população, atualmente marginalizada pela perda de poder aquisitivo;

- tributação: entre as inúmeras sugestões de políticas fiscal, predomina a redução da carga tributária do ICM sobre produtos alimentares básicos, entre eles os hortigranjeiros, como forma de reduzir os custos finais e beneficiar produtores e consumidores. Medjante o aprimoramento do aparato fiscal com vistas à repressão da sonegação, poderia ser gerado um compensador aumento da receita global. De qualquer modo, urge observar o tributo em seu sentido social mais amplo, que deve prevalecer sobre razões de ordem meramente arrecadadora.

Nenhum plano nacional terá sucesso — por maiores que sejam sua abrangência e grau de detalhamento — se não considerar, desde os seus pródromos, a participação efetiva e a corresponsabilidade dos estados e municípios, primeiros interessados e beneficiários diretos. Isto equivale a afirmar que várias alterações terão que ser introduzidas no funcionamento das instituições federativas, de sorte a transferir para os governos locais, atribuições historicamente assumidas pelo Governo Federal. Em alguns casos, essas mudanças deverão preceder à própria concepção dos programas, sob pena de torná-los natimortos.

Resta destacar, conclusivamente, que a Nova República — ao reconhecer a importância sócio-econômica do setor agrícola e assumir, de fato, sua prioridade — não pode deixar de considerar a produção e o abastecimento de hortigranjeiros como parcela ponderável do contexto agropecuário, a merecer atenção mais cuidadosa e efetiva.