



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

CODEVASF

Companhia de Desenvolvimento
do Vale do São Francisco

PAPEL DO ESTADO NA AGRICULTURA

ELISEU ALVES*

Os países desenvolvidos subsidiam a sua agricultura. Protegem-na da competição internacional. Os países em desenvolvimento, notadamente o Brasil, discriminam os campos, a fim de transferirem recursos para a industrialização e para o Governo. Os montantes de subsídios de uns e de transferências de outros são muito elevados. Como consequência, tanto um grupo de países como o outro teve que criar mecanismos de ação do governo sobre os vários mercados do setor.

Mas há uma diferença profunda nos processos de intervenção do Governo. Nas nações avançadas, o Congresso estabelece as regras, os montantes de recursos necessários para o ano e os parâmetros dentro dos quais o Ministério da Agricultura pode agir sem a necessidade de consulta prévia.

No Brasil, o Executivo age sem o controle prévio do Congresso. Trata-se de um procedimento administrativo, em oposição a um procedimento legislativo. Na história dos últimos 50 anos, a ação do Governo tem sido súbita, inibidora do bom funcionamento dos mercados, desorganizada e casuística. Mas sempre teve uma direção comum: proteger os interesses dos consumidores e evitar que os preços dos alimentos exerçam pressão altista sobre os salários urbanos. Deseja-se contribuir para a lucratividade da indústria, às custas do campo.

O resultado dessas políticas foi que, não obstante o bom desempenho da agropecuária, perdemos as oportunidades de atingir a marca de uma tonelada de grãos por habitante/ano, que é a dos países de agricultura desenvolvida. En-

contramo-nos à metade dessa marca. Os produtos que mais foram perseguidos pela política agrícola, como feijão, arroz, mandioca, milho e leite, acompanharam, se tanto, o crescimento da população. E assim não foi possível superar as deficiências nutricionais do nosso povo. Parte do intenso êxodo rural, a partir dos anos sessenta, é explicada pela discriminação sofrida pela agricultura.

Caso a renda per capita disponível volte a crescer a 5% ao ano, a demanda de alimentos aumentará em cerca de 5%, sendo 2% consequência da evolução da população e, o restante, influência da renda per capita — em torno de 2,5% — e das exportações. Estimativas indicam que a oferta expandir-se-á através do crescimento da produtividade, da ordem de 4%, e pela adição de área cultivada, em torno de 1% ao ano (Alves, 1986). Este crescimento exigirá uma política de investimentos correta, estabilidade de preços, investimento em pesquisa e liberalização crescente dos mercados.

Ressalte-se, ainda, a agricultura nordestina, que, em larga medida, está à margem da modernização. A produtividade do trabalho do Centro-Sul equivale a 4,25 vezes a do Nordeste. A da terra equivale a 5 vezes. Se a agricultura nordestina usasse o mesmo nível de insumos do Centro-Sul, a diferença praticamente desapareceria (Hoffmann e Kassouf, 1989). Não o faz, mormente, por causa dos riscos climáticos. A solução passa, necessariamente, pela irrigação. O Nordeste é, assim, um grande desafio.

Anote-se o problema dos lavradores inseridos na agricultura de subsistência. A maioria

deles minifundistas ou miniprodutores, os quais residem, na quase totalidade, no Nordeste. Dos estabelecimentos de menos de 5 hectares, 72,3% estão naquela região. Exigem eles um tratamento especial da política agrícola.

Outro desafio é a agricultura amazônica, que precisa alimentar uma população que evolui rapidamente. O IBGE estima uma população de 9 milhões para a Região Norte, em 1990. A agricultura lá se expande, e no estilo moderno, em algumas áreas.

As questões de meio ambiente, que são graves, atingem um nível de debate emocional e escapam à arena internacional. Merecem especial atenção.

A estrutura agrária apresenta problemas importantes: de um lado, estão as grandes propriedades improdutivas e, do outro, os minifúndios, que impedem as famílias de obterem um nível de renda adequado, quando não constituem um empecilho à modernização.

Cabe ressaltar que 74% dos brasileiros já vivem nas cidades. E, no fim do século, este número será 80% (Vera Filho e Alves, 1985). Em consequência, o papel do setor rural será acentuadamente o de produzir excedentes para o abastecimento das cidades e vilas e para o mercado internacional. A função empregadora se restringirá cada vez mais, como ocorreu com os países de grau de urbanização idêntico ao

nosso. Estes países empregam, até a porteira do agricultor, de 2 a 15% de sua força de trabalho. O Brasil, 28%. Mas este nível de emprego cairá rapidamente, à medida que a economia se recuperar e os bóias-frias obtiverem emprego urbano. Certamente, os filhos não imitarão os pais quanto ao local de trabalho.

No contexto de uma agropecuária como a brasileira, a agroindústria e o setor de serviços, que processam a produção, fabricam os insumos, armazenam e transportam, assumem papéis dominantes, sendo inclusive responsáveis por elevado nível de emprego na economia como um todo. Este papel dominante cria conflitos, que envolvem os agricultores e podem requerer a ação mediadora do Estado.

Um grupo de agricultores ficará inevitavelmente à margem da nova agricultura, seja por causa do baixo nível de instrução, seja por causa das deficiências de recursos físicos do estabelecimento rural em que atua. A maioria expressiva do grupo está no Nordeste. Requer-se a

ação do Governo para ajudá-lo a suportar a fase de transição. É mais barato tê-lo no campo, produzindo alguma coisa, que desempregado nas cidades, a engrossar as hordas a serviço da violência.

Ao considerar-se o papel do Estado, deve-se, em resumo, observar os seguintes marcos da agricultura brasileira:

– a necessidade de fazer a oferta de alimentos, fibras e bio-energéticos crescer a uma taxa anual de 5% (produtividade da terra, 4%; aumento da fronteira agrícola, 1%); a fonte, quase que exclusiva, é a elevação da produtividade do trabalho e da terra; a fronteira agrícola terá um papel pouco relevante;

– o fosso que separa a agricultura nordestina da praticada no Centro-Sul e as peculiaridades da Região Norte, que já abriga uma população de 9 milhões de habitantes e que evolui rapidamente;

– o papel mais importante da agricultura é produzir excedentes para as vilas, cidades e

mercado externo; a capacidade de empregar, dentro da propriedade agrícola, declinará rapidamente com a retomada do crescimento econômico; incluindo-se no setor a agroindústria, sua capacidade de empregar é elevada; a agroindústria coloca novos conflitos, que exigem a mediação do Estado;

– a existência de grandes propriedades improdutivas, ao lado de minifúndios, caracteriza uma estrutura agrária que cria empecilho à modernização;

– a política de proteção ao meio ambiente não pode descurar os interesses dos agricultores; a retórica presente deixa de lado os produtores e os coloca como inimigos da natureza;

– a existência de um grande número de produtores sem condições de ingressar na nova agricultura, e que precisam de ajuda para suportar a transição sem migrar para as cidades, onde custarão mais caro para o Poder Público;

– a agricultura é organizada de forma competitiva; a agroindústria é formada de oligopólios (ou oligopsônios), que têm capacidade de influenciar o Governo em seu favor; daí optar-se por processos legislativos, a fim de reduzir o poder dos lobbies que se formam e, assim, proteger os interesses dos rurícolas.

– a agricultura é organizada de forma competitiva; a agroindústria é formada de oligopólios (ou oligopsônios), que têm capacidade de influenciar o Governo em seu favor; daí optar-se por processos legislativos, a fim de reduzir o poder dos lobbies que se formam e, assim, proteger os interesses dos rurícolas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Distinguem-se quatro formas de ação do Go-

“Nas nações avançadas, o Congresso estabelece as regras dentro das quais o Ministério da Agricultura pode agir. No Brasil, o Executivo age sem o controle prévio do Congresso.”

verno em relação à agricultura: ação sobre as instituições, ação sobre as estruturas, ação sobre os mercados e ação fiscal.

Ação sobre as instituições — É a criação e manutenção de instituições como as de pesquisa, extensão rural, a COBAL e CIBRAZEM.

Estruturas — São as modificações de estrutura fundiária, através de reforma agrária, e o estímulo ao desenvolvimento das cooperativas e ao associativismo, para aumentar o poder de barganha dos agricultores.

Mercados — São as diversas formas de intervenção do Governo sobre os mercados, como, por exemplo, confisco cambial, proibição de exportações, garantia de preços mínimos, política de crédito rural. Esta ação distorce o funcionamento dos mercados, quase sempre em prejuízo dos agricultores. Há, contudo, casos em que se procura corrigir o mal funcionamento do mercado, devido à presença de oligopólio (ou oligopsônio).

Ação Fiscal — São os impostos, como o ICMS, o imposto territorial rural, FUNRURAL, imposto de renda; é também através da taxação implícita, que está classificada no item anterior, que a agricultura perde parte significativa de seus recursos para os outros setores. As transferências têm ficado em torno de 30%, no pós-guerra.

As motivações para a ação dos governos variam entre dois pólos.

Nos países desenvolvidos, o governo protege a agricultura com vultosos subsídios. São várias as razões. Receiam a fome, com a qual tiveram dolorosas experiências no passado. Estimulam a agricultura para acumular grandes estoques e estes acabam se tornando maiores do que o suportável. Em conseqüência, tais países passam a subsidiar as exportações e, assim, causam enormes danos ao Terceiro Mundo. Outra razão é compensar a agricultura pelas perdas de renda que as safras abundantes trazem, em virtude da queda dos preços ser mais que proporcional ao aumento das quantidades. Também desejam manter uma certa parte da população no meio rural. E não aceitam a idéia de dependerem do Terceiro Mundo para abastecê-los de alimentos.

Já os países em desenvolvimento discriminam a agricultura, através das políticas de exportações e de abastecimento interno, do des-

controle da economia, em que predominam altas taxas de inflação etc. O Brasil usou as políticas discriminatórias contra a agricultura para financiar a indústria e o Governo. Os desestímulos às exportações — ou mesmo proibições delas —, as importações em momentos impróprios e os tabelamentos visaram evitar pressões sobre os salários e, assim, garantir os lucros da indústria. O efeito de longo prazo foi perverso. Os produtos de abastecimento interno, como arroz, feijão, mandioca e leite, mal acompanharam o crescimento da população. E têm a produtividade da terra estagnada.

No Brasil, as crises de abastecimento têm levado a mudanças nas políticas discriminatórias, para aliviar ou mesmo anular os seus efeitos. Houve a época do crédito subsidiado e agora temos preços melhores para o arroz, mandioca, feijão e leite. Em compensação, não estamos honrando os compromissos da política de garantia de preços mínimos. E as taxas de juros

são insuportáveis para um setor que não pode repassar preços à agroindústria e aos consumidores. Ressalte-se a crise de recursos da EMBRAPA e da EMBRATER, duas instituições sem as quais a modernização da agricultura não trilhará o caminho que o Brasil precisa.

BASES DAS POLÍTICAS PASSADAS

As políticas passadas assentaram-se nas bases a seguir expostas.

Exportações — Exporta-se o excedente ao consumo interno ou — em termos mais populares — a produção brasileira é para alimentar os brasileiros. Este princípio leva às proibições de exportações, aos impostos de exportação, às restrições quantitativas etc. Impede que o Brasil se firme como exportador de produtos como o milho e o arroz, com graves prejuízos para os agricultores e para o setor rural (Thompson, 1968). Curioso é que quem mais perde são os pequenos produtores. Curioso também é que o País seja melhor abastecido dos produtos que mais exporta. E, ainda mais, as elasticidades renda da demanda indicam que os consumidores pobres querem consumir o adicional de renda nos produtos exportáveis. Aqui, as evidências perdem para os preconceitos.

A tentação de estatizar o comércio externo é enorme. Ora o objetivo é explorar o poder de grande produtor, a fim de aumentar a renda das

“Os países desenvolvidos protegem sua agricultura com vultosos subsídios. Já os países em desenvolvimento discriminam a agricultura, através das políticas de exportação e de abastecimento interno.”



exportações e, conseqüentemente, a do Governo. O caso mais dramático é o do café. Acabamos, através dos preços elevados que impusemos, criando condições para a entrada de competidores em muito maior proporção do que seria de se esperar. Perdemos, assim, uma fatia apreciável do mercado. O poder de monopólio pode ser explorado apenas por algum tempo, o que é uma lição difícil de ser aprendida pelos monopolistas, sejam eles governos ou empresas. Açúcar, cacau e trigo (do lado das importações) são outros exemplos que mostram que a estatização direta ou indireta do comércio traz enormes danos econômicos aos produtores e, finalmente, ao Tesouro, que termina arcando com enormes e custosos estoques e com as usuais dilapidações da corrupção. É óbvio que os países consumidores se organizem e anulem, ao menos parcialmente, o poder monopolista dos produtores. Estamos compreendendo que, no mundo de hoje, este tipo de intervenção não rende dividendos. E, por isto, o grau de estatização do comércio internacional é, no momento, muito reduzido. Mas perdemos muito antes de mudar e mudamos porque fomos fortemente pressionados pela conjuntura interna e externa. As mudanças não podem ser consideradas um ato de inteligência do Governo.

Mercado Interno — A presunção é de que a iniciativa particular que está entre o consumidor e o produtor espolia ambos. Por isso, vê-se a presença do Governo no armazenamento, no comércio e, de certa forma, nos transportes. Compra estoques reguladores, ao invés de financiá-los, e acaba realizando enormes perdas financeiras para controlar preços no curto prazo, às custas de maior inflação no período seguinte, porque o déficit público cresce. A intervenção só não é maior porque os recursos do Tesouro são cada vez mais escassos.

Sopram ventos animadores, tangidos pelas mãos benfazejas da escassez de recursos do Tesouro, ventos que murmuram a liberalização dos mercados internos. As conquistas já começam a ocorrer. E o momento é propício para lutar pela liberalização do comércio, por causa da aludida falta de recursos e da compreensão universal da falência das políticas intervencionistas em propiciar um abastecimento estável e de acordo com o poder de compra dos mais pobres.

Instituições — Um Ministério da Agricultura clássico contém as seguintes instituições:

a) Pesquisa — em países como o Brasil, organizada em cooperação com os estados;

b) Extensão Rural — em cooperação com os estados e voltada para os pequenos agricultores;

c) Defesa Animal-Vegetal — exercida pela Administração Direta e tendo como objetivo garantir a qualidade dos produtos de consumo e dos insumos;

d) Meio Ambiente — um serviço florestal e um serviço de conservação de solos;

e) Economia — um departamento com a finalidade de formular, conduzir e avaliar as políticas econômicas da agricultura;

f) Serviço de Meteorologia — especializado em agricultura;

g) Conforme a necessidade, são criados programas, administrados pela estrutura principal; na maioria dos casos, os programas têm vida efêmera; são extintos tão logo cumpram suas finalidades.

A escolha dos dirigentes é feita por conselhos, em que o Governo é minoria. E, na Administração Direta, os cargos de confiança são poucos. Garante-se, assim, a continuidade da administração, quando da mudança do poder.

No Brasil, a hipótese era de que o mercado falhava em muitos segmentos. E, assim, foram criadas instituições para substituir ou complementar o mercado, no abastecimento, armazenamento, em produtos de exportação, como o café, cacau e açúcar. E deixou-se de apoiar adequadamente a Pesquisa, a Extensão Rural, a Defesa Animal-Vegetal e outras instituições clássicas.

O Ministério da Agricultura foi mutilado, em parte para se evitar que os agricultores tivessem um único canal de comunicação com o Governo.

O ideal é concentrar no Ministério da Agricultura todas as instituições do setor. No caso da Defesa Animal-Vegetal, que é do âmbito da Administração Direta, é necessário dar mandatos aos seus dirigentes. Eles não podem ser demissíveis ad nutum. Deve-se dar completa autonomia administrativa à Pesquisa e à Extensão Rural. Cada uma delas terá um Conselho, em que o Governo seja minoria, e que escolherá seus dirigentes, estabelecerá a política salarial, o progra-

“O princípio de só exportar o excedente ao consumo impede que o Brasil se firme como exportador de milho e arroz. Quem mais perde são os pequenos produtores. E o curioso é que o País seja melhor abastecido dos produtos que mais exporta.”

ma de trabalho e realizará a avaliação. A Extensão Pública deve se restringir aos pequenos produtores e, por isto, precisa ajustar o seu modelo.

Café, açúcar e cacau deveriam ter suas instituições privatizadas: comércio, extensão rural e pesquisa. Uma forma é o Governo permitir que seja arrecadada uma taxa pela organização dos produtores, como porcentagem das exportações, para custear os aludidos serviços. E a organização dos produtores será responsável pela administração da instituição que será criada. O papel do Governo será fiscalizar, supervisionar e, com a organização dos produtores, estabelecer os parâmetros do mercado interno e externo.

Há, ainda, as instituições do Nordeste: CODEVASF e DNOCS. Devem restringir sua ação à irrigação e produção de água. Precisam ter completa autonomia administrativa e ter seus dirigentes escolhidos por conselhos, com as mesmas prerrogativas dos anteriores, com uma representação de 1/3 de representantes sem implicações regionais. O DNOCS deve sair do Ministério da Agricultura e perder a atribuição de irrigação.

Restam a COBAL e a CIBRAZEM. A melhor alternativa é privatizá-las. Se a privatização for politicamente inviável, que se dê a cada uma delas autonomia plena e que fiquem sujeitas às regras da falência.

Um assunto delicado é o das patentes na área biológica. Sem elas, a iniciativa particular ficará fora da pesquisa biológica.

Os argumentos contrários ao reconhecimento de patentes nessa área são de duas naturezas. Os primeiros dizem respeito à soberania nacional. O País perderia o controle de seus recursos genéticos. Instituições como a EMBRAPA perderiam seus técnicos para as multinacionais. As evidências empíricas não suportam tais assertivas. O milho é um produto em que as multinacionais têm programas de pesquisa agressivos e o poder público é igualmente forte. Nos países que têm sistema de patentes, a pesquisa pública se beneficiou da competição e das complementariedades. E a agricultura e a sociedade foram os grandes favorecidos, em virtude do substancial aumento dos investimentos em pesquisa.

O outro argumento diz que há o risco do estreitamento genético. Isto significa que os pro-

gramas de melhoramento genético da iniciativa particular concentrar-se-iam num banco de genes com mais potencialidade de lucros. As cultivares criadas ficariam muito vulneráveis a novas situações: pragas, doenças etc. O banco de genes, por ser fixo, não conteria suficiente variação para contemplar novas situações. O contra-argumento baseia-se no fato de que uma forma de lucro futuro está em prever novas situações. A pesquisa do Governo teria o cuidado de preservar bancos de genes com mais va-

riação. As técnicas da engenharia genética estão tornando toda a argumentação contrária sem sentido, visto que vão reduzir de muito o tempo necessário para se criar uma nova cultivar.

O assunto da patente biológica é polêmico e merece uma discussão cuidadosa pelo Congresso.

Estruturas — A reforma agrária padece de uma discussão paradoxal entre nós. A doutrina é perscrutada nos mínimos detalhes.

As instituições e a forma de executá-la são analisadas perfunctoriamente.

As necessidades políticas impuseram um modelo de execução centralizado no Governo Federal e com muito pouca participação dos estados e municípios. Os agricultores têm uma ingerência muito pequena, à exceção da pressão que fazem para conseguir terra.

Do que se conhece do problema agrário brasileiro, há necessidade de concentrar a reforma agrária no Nordeste, sendo lá a ação do Governo Federal. Nas outras regiões, deve ficar por conta dos estados e municípios, sendo financiada e supervisionada pelo Poder Central. O Congresso estabelece os parâmetros de execução.

Obter a participação dos agricultores impõe-se desde o início. O ideal é que seja organizada uma associação de agricultores para cada assentamento. E que ela, em regime de co-gestão, se encarregue de toda a ação. Assentamentos com número grande de agricultores serão divididos em mais de uma associação. Cada uma delas terá o comando de determinada área. O número de sócios não deve passar de 200.

A associação contratará os técnicos e receberá os recursos a fundo perdido do Governo e por ele será supervisionada.

Como a reforma agrária está sendo realizada em terras improdutivas, qualquer acréscimo de produção já é alguma coisa. Por isso, não há

“No Brasil, havia a hipótese de que o mercado falhava. Criaram-se instituições para substituir ou complementar o mercado. E deixou-se de apoiar instituições clássicas, como a Pesquisa e a Extensão.”

necessidade de pressionar exageradamente em busca de ganhos de produtividade. A pressão exagerada traz aumentos insuportáveis de custos ao programa. Deve-se observar a capacidade de absorção de tecnologia dos colonos.

BASES DA NOVA POLÍTICA

Em virtude de as evidências terem mostrado os prejuízos que a intervenção do Governo nos mercados traz, e também por causa da falta de recursos do Tesouro, está em curso uma política agrícola mais liberal. A experiência dá conta de que se colhem, de início, frutos negativos, como preços internos mais elevados. E, por isto, muitos países abandonaram o curso estabelecido, porque não foram capazes de suportar a pressão dos consumidores, os quais reagiram à elevação dos preços dos alimentos, e o Governo não teve recursos para realizar importações, a fim de evitar as altas exageradas. Aprendeu-se também que os retrocessos trazem maiores danos ainda e, assim, a estratégia da liberalização dos mercados precisa ser cuidadosamente traçada e melhor implementada.

Outro aspecto relevante é o dos subsídios exagerados com que os países desenvolvidos presenteiam a sua agricultura ou, então, dão às exportações e, conseqüentemente, distorcem o mercado internacional. Evidentemente, quando houver importações, elas deverão ser taxadas na mesma medida.

Procuramos, anteriormente, analisar um pouco da forma de atuar de nossa política agrícola. Vamos, agora, estudar o papel do Estado, dividindo o assunto em política de investimento e política comercial.

POLÍTICA DE INVESTIMENTO

Há áreas em que não se tem dúvidas da necessidade da presença do Estado. Pesquisa agrícola é uma delas. Mas é importante estimular-se a iniciativa particular, a fim de carrear mais recursos à investigação, aumentar a competição e a cooperação entre as instituições públicas e privadas e, assim, dotar o País de um moderno sistema de pesquisa agrícola. Existe um preço a pagar: um sistema de patentes em biologia. Cabe ao Congresso avaliar a conveniência dessa medida.

Um índice razoável é 3% do PIB agrícola serem aplicados em pesquisa, incluindo-se o Governo e a

iniciativa particular. Estamos em 1/4 dessa marca, em parte porque contamos com muito pouco investimento da iniciativa particular. Não investir em pesquisa é condenar a nova agricultura à estagnação e, assim, ameaçar o abastecimento interno e as exportações mortalmente.

A Extensão Rural precisa ser apoiada. Terá a responsabilidade de assistir aos pequenos produtores. Um novo modelo precisa ser estudado. Ele deve incluir a municipalização e a necessidade de os extensionistas residirem nas comunidades de agricultores. Quando for viável, eles devem ser contratados pelas associações de produtores. O modelo atual implica em custos burocráticos elevados e uso ineficiente do tempo dos técnicos, além de ser muito vulnerável à má política. A agricultura dos médios e dos grandes produtores ficará por conta da iniciativa particular. Saliente-se ainda que, sem um bom serviço de extensão pública, os pequenos produtores ficarão à margem da modernização e a distribuição de renda no meio rural será muito pior do que atualmente.

Outra área crítica é a Defesa Animal-Vegetal. Por causa de suas deficiências, padecem as exportações, os consumidores e os agricultores. Todos têm nas mãos produtos de qualidade inferior. Dando-lhe flexibilidade na administração das multas, ela poderá depender de poucos recursos públicos.

O Serviço de Meteorologia é companheiro obrigatório da agricultura moderna. O nosso está longe do apoio de que necessita.

No que diz respeito ao Meio Ambiente, cabem ao Estado três papéis: educar, punir e investir recursos que escapam às possibilidades da iniciativa privada, ou, então, juntar-se a ela, quando couber.

Os investimentos que envolvem benefícios para as gerações futuras precisam ser pagos por toda a sociedade. Não é justo onerar apenas os rurícolas. No curto prazo, os consumidores ganham com a falta de conservação de recursos naturais, na medida que ela implique em preços menores para os alimentos. No longo prazo todos perdem.

As microbacias constituem um programa conceitualmente correto. Envolve as três esferas de poder administrativo e os agricultores. Outra tecnologia que merece apoio para uma maior difusão é o plantio direto. Pesquisas que levem à substituição de produtos

“O razoável é investir 3% do PIB agrícola em pesquisa. Estamos em 1/4 dessa marca. Não investir em pesquisa agrícola é condenar a nova agricultura à estagnação.”

químicos, como a fixação biológica de nitrogênio e o controle integrado de pragas e doenças, estão também na agenda. Assim como aquelas que redundem em agrotóxicos mais adequados.

A reforma agrária deve ser realizada com prioridade para o Nordeste. Na Região Amazônica, há que se evitar a repetição da estrutura agrária das outras regiões. E o instrumento mais efetivo é o imposto territorial regressivo. Convém notar que, à medida que se dividir a propriedade na Amazônia, espaço será criado para uma maior população. E, assim, se dificultará o controle da devastação da floresta. Se a agricultura tiver maior produtividade, obviamente menor área necessitará ser devastada.

A execução da reforma agrária será descentralizada, envolvendo os estados, municípios e, sobretudo, os agricultores, através de suas associações. É preciso ajustar o imposto territorial rural, quanto à sua regressividade e montante, para que gere parte dos recursos necessários ao programa. Mas, antes de fazê-lo, que se elimine ou se reduza a miríade de impostos indiretos que incidem sobre o setor.

O financiamento dos agricultores é crítico, tanto no que respeita ao custeio como ao investimento. Este é o caminho disponível para capitalizá-los. E é também a parte que custará mais aos cofres públicos.

Deixando a esfera das instituições públicas agrícolas, cabe analisar a escola rural e a das vilas e pequenas cidades, nas quais o produtor educa seus filhos.

A nova agricultura é muito exigente em grau de instrução. Será absorvida pelas pessoas e regiões de melhor nível educacional. Marginalizará os analfabetos e as áreas despreparadas.

A nova agricultura explicará as diferenças de renda entre pessoas e regiões. A falta de investimentos na escola rural comprometerá o padrão de distribuição de renda do amanhã.

Em 1985, das pessoas de mais de 10 anos, no Nordeste rural, 55% eram analfabetas ou tinham menos de um ano de instrução; Nordeste urbano, 29%; Brasil rural, 39%; Brasil urbano, 15%; Sul rural, 18%; Sul urbano, 11%; Sudeste rural, 29%; Sudeste urbano, 11%; Centro-Oeste rural, 33%; Centro-Oeste urbano, 14%.

É conhecida a situação calamitosa da escola

“Discutimos a doutrina da reforma agrária nos mínimos detalhes, mas a forma de executá-la é analisada superficialmente. Sua execução deve ser descentralizada, envolvendo estados, municípios e sobretudo os agricultores, através de suas associações.”

rural em todo o Brasil. No Nordeste, o estado é de bancarrota. Professoras despreparadas, mal-pagas — chegam a receber menos de 1/8 do salário mínimo — e, além do mais, desmotivadas, porque cercadas de uma liderança que abomina a educação, a não ser quando beneficia os descendentes.

É urgente que se resgate a escola primária rural, a das vilas e a das pequenas cidades. O Congresso Nacional deveria formar um grupo que, depois de estudar a questão detalhada-

mente, elaboraria relatório a ser debatido pelos representantes do povo, com vistas a traçar a nova política para a escola rural.

A irrigação tornou-se uma área fundamental para a agricultura. Distinguem-se-lhe três papéis: contribuir para que a produtividade da terra cresça 4% ao ano, o que é necessário para que a oferta se ajuste à evolução da demanda; criar condições para melhorar o abastecimento de frutas e hortaliças e aumentar as exportações atuais, de US\$ 50 milhões para US\$ 1 bilhão, que é a marca do Chile; tirar a agricultura nordestina do atraso em que se encontra, incrementando substancialmente o emprego, a produtividade do trabalho e da terra.

Os investimentos públicos em irrigação são, principalmente, os seguintes: produção de água, através de represas, poços e estações de bombeamento; implantação de rede elétrica e macro-drenagem, além dos projetos públicos, que são localizados no Nordeste e se destinam a beneficiar prioritariamente os sem-terra e os pequenos produtores. Os investimentos públicos são ressarcidos de várias formas: as usuais de crédito de investimento, tarifas diversas etc. Em alguns casos, os investimentos podem ser a fundo perdido, se assim for recomendado pelo interesse público.

Há também os investimentos que serão realizados pelos produtores, financiados com recursos próprios ou através de linhas de crédito, incentivos fiscais etc.

As linhas mais clássicas de investimento são as seguintes: recuperação e conservação de solos, máquinas e equipamentos, infra-estrutura da fazenda, formação de rebanhos etc. Algumas delas podem exigir pagamentos a prazo mais longo, ou mesmo subsídio, como é o caso da conservação e recuperação de solos.

A Região Amazônica, que já abriga nove milhões de habitantes e assiste a um crescimento rápido da população, necessita de um programa de investimento para viabilizar formas de agricultura que lhe sejam apropriadas. Há, contudo, duas maneiras de reduzir a devastação da floresta: uma é não deixar a população crescer, o que é, obviamente, inviável; outra é fazer crescer a produtividade da terra. Daí concluir-se que, qualquer que seja a agricultura recomendada, ela terá que ter alta produtividade da terra. Formas policialescas de ação, de efeitos sobre a população urbana, não produzirão resultados apreciáveis, como não têm produzido em outras áreas em que foram aplicadas. A agricultura de elevada produtividade exige agroindústria, infra-estrutura de transportes e comunicação, ciência etc. A Amazônia requer educação, ciência e inteligência dos homens públicos, sobretudo esta. Precisa sair urgentemente do noticiário policial, principalmente daquele estimulado pelo Governo.

POLÍTICA COMERCIAL

Quando se fala em liberalização, tem-se em mente a política comercial. Deseja-se o afastamento do Governo dos mercados. E que atue segundo normas previamente definidas, incluindo-se entre as normas a mais importante delas, ou seja, o princípio da mudança.

A política comercial inclui os mercados interno e externo.

No momento, há fatores muito favoráveis à liberalização dos mercados: compreensão universal do fracasso das políticas intervencionistas, falta de recursos do Tesouro e uma melhor capacidade e disposição de luta por parte das lideranças rurais.

Como dificuldades, permanecem o medo dos burocratas de perderem o poder, o lóbi dos que sempre lucraram com a presença do Governo, a tradição — que gerou uma infinidade de regulamentos difíceis de serem abolidos —, a força da corrupção e a teimosia dos que preferem acreditar mais na teoria que aceitam do que na realidade.

A liberalização do comércio é processo que marcará presença entre nós por muito tempo. É um jogo que terá que ser jogado cuidadosamente com nossos parceiros comerciais, os quais sub-

sidiam pesadamente suas agriculturas. Eles também estão procurando se livrar das peias do Governo. Os movimentos de parte a parte precisam ser devidamente sincronizados, para se evitar grandes perdas para o Brasil.

Há um movimento inicial que se impõe: a atuação do Governo é estabelecida anualmente em lei, pelo Congresso Nacional, que fixará os parâmetros dentro dos quais o Ministério da Agricultura agirá sem a necessidade de consulta prévia. Transformar-se-á o processo, que, atualmente, é da órbita do Executivo, num processo legislativo.

A lei fixará, cada ano, as regras de comercialização: formação de estoques, como e quando serão vendidos e formas de financiamento; normas rígidas de importação; normas de exportação; preços mínimos, valores básicos de custeio etc.

Paulatinamente, deve-se eliminar do comércio externo o princípio de só exportar o excedente ao consumo interno. Este princípio deu origem às maiores discriminações impostas à agricultura. Ou seja, confiar-se-á mais no mercado internacional para abastecer-nos. É óbvio que é necessário um estoque razoável para

se operar desta forma, mas que será bem menor do que se imagina, porque o mercado internacional é considerado no planejamento.

O Brasil precisa ingressar com mais determinação na luta pela queda das barreiras alfandegárias que os países ricos impõem ao comércio para proteger seus agricultores. E os nossos devem entender que um comércio mais livre os colocará porta-a-porta com a competição internacional.

Outro ponto importante privilegia a substituição de controles quantitativos por tarifas e impostos. Requer-se a simplificação — ou mesmo a eliminação — de muitos dos controles de exportação e importação. Os subsídios ao setor também devem ser eliminados.

O crédito rural é também incluído na lei anual: investimento e custeio. A lei estabelecerá o montante, os agricultores e regiões que receberão benefícios especiais.

Dentro de um contexto de comércio livre — ou então quando os preços internos correspondem ou estão abaixo dos internacionais —, a taxa de juros é aquela que os agricultores dos países que são nossos principais parceiros comerciais pagam. Acima dela, é taxa sobre a agricultura.

“A nova agricultura é muito exigente em grau de instrução. Será absorvida pelas pessoas e regiões de melhor nível educacional. Marginalizará os analfabetos e as áreas despreparadas.”

A taxa de câmbio é uma variável que precisa ser cuidadosamente acompanhada. Quando ela está supervalorizada, comércio livre significa suicídio para os rurícolas brasileiros.

Uma política de comércio livre implica na eliminação dos subsídios e transferências. Contudo, isto não se aplica aos pequenos agricultores e regiões que estão à margem da agricultura comercial. É lícito ajudá-los a sair do atraso para o progresso, mas sem paternalismos.

CONFLITOS DA LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

Na agricultura, uma política liberal de comércio não equivale a limitar o Governo à ação fiscal — ou seja, à coleta de impostos, à defesa animal-vegetal ou àquela de fazer cumprir as leis.

Há o risco de preços, que exige uma participação do Governo, a fim de complementar a iniciativa particular. O seguro agrícola cobre apenas o risco climático. Entre nós, o mercado de futuros é incipiente e é muito complicado para os produtores valerem-se do mercado de futuros dos países avançados. O mercado de capitais e o seguro de preços ainda são opções para o futuro. Há, portanto, um papel importante para o Poder Público na redução do risco de preços, de modo a contribuir para o bem-estar de produtores e consumidores.

Na cabeça dos mais radicais, a política liberal significa apenas a presença do Governo na Pesquisa, Extensão Rural para os pobres, Defesa Vegetal-Animal, Educação, Meio Ambiente, Estrutura Agrária e na área fiscal. Toda a área de comércio e crédito é da iniciativa particular. Mesmo no caso da estrutura agrária, preferem ver os problemas solucionados pela política fiscal: imposto regressivo sobre a propriedade improdutiva. Eles omitem, contudo, que as conquistas liberais não carecem de ser instantâneas.

Vejamos porém os conflitos.

Macroeconômicos — O combate à inflação requer juros altos, taxas de câmbio sobrevalorizadas e severas restrições de recursos para compensar possíveis perdas da agricultura. Espera-se, todavia, que a fase dura de combate à inflação dure pouco, na qual pode haver tabelamentos, proibição de exportações e outras restrições prejudiciais à agricultura. As taxas de

câmbio sobrevalorizadas implicam em duas perdas: perdem os agricultores quando exportam e vêm reduzida a capacidade de competição no que tange às importações. Taxas de juros elevadas complicam o financiamento da produção, reduzem os preços recebidos e a capacidade de investir. Aliás, este conjunto de medidas restritivas é que vem respondendo pela elevada transferência de recursos da agricultura para os setores urbanos: a partir de 1950, anualmente perto de 30% do PIB agrícola têm sido transferidos da agricultura para a industrialização do País e para o Governo. Fala-se ainda em agregar maior taxação ao setor. Nem os cavaleiros do Apocalipse fizeram pior!

Abastecimento interno — É difícil que se abra mão do princípio de só exportar o excedente ao consumo interno. País nenhum faz tanto pela liberalização do comércio. E note-se que, no consumo interno, está incluída a parte processada que é exportada. Trata-se de uma forma flagrante de proteger a agroindústria às custas dos agricultores. Procura-se, desse modo, aumentar a renda interna. Assim sendo, não há como fugir da compensação aos agricultores, pagando-lhes preços internacionais.

Crédito rural — As críticas aos subsídios esquecem o papel fundamental que tiveram em estimular a indústria de insumos modernos e em modernizar a agricultura. Elas ressaltam apenas os aspectos negativos, quanto à equidade, corrupção etc. Colocam, como beneficiários, os grandes e médios agricultores e esquecem a indústria, consumidores e as exportações. Passam ao largo da grande aventura da soja e da epopéia da conquista dos cerrados pela nova agricultura. É certo que os subsídios ao crédito já cumpriram a maior parte de seu papel, exceto quanto aos pequenos produtores e ao Nordeste, que estão à margem da moderna agricultura. Muitos alegam ser a política de preços um instrumento melhor. Ela não pode, entretanto, discriminar a favor de grupos de produtores.

Numa política liberal de comércio, a taxa de juros deve equivaler àquela paga pelos agricultores dos nossos principais parceiros comerciais. Quando for maior, trata-se de taxação; e, se menor, de subsídio. É irrelevante a taxa estabelecida pelas autoridades monetárias, exceto no que implica em problemas de recursos do Tesouro para o Crédito Agrícola e nos usuais pro-

“O Brasil precisa ingressar com mais determinação na luta pela queda das barreiras alfandegárias que os países ricos impõem ao comércio para proteger seus agricultores.”

blemas de desvio de recursos, agora para a operação de mercado aberto.

Proteção à indústria de insumos – Recentes estudos demonstram ser elevada a proteção nominal à indústria de insumos, à exceção da de tratores, que é muito competitiva. A proteção é maior no Nordeste. Significa isto que os nossos agricultores, e mais ainda os do Nordeste, pagam um preço mais elevado, e bem mais, do que os agricultores dos países competidores. Uma política liberal requer a eliminação dessa proteção e, certamente, haverá reações. Ela implica, outrossim, em não segmentar o mercado interno em relação ao externo: tanto as exportações como as importações devem ser livres. É natural que os agricultores se oponham às importações, mesmo quando sejam impostas tarifas compensatórias aos subsídios com que os países desenvolvidos presenteiam seus agricultores.

Preços Mínimos – Entre os liberais, prevalece a idéia de eliminar a AGF e de regular o EGF pelas taxas de juros que os agricultores dos nossos principais parceiros comerciais pagam, admitindo-se exceções para os produtos que são críticos ao abastecimento, definidos estes produtos em termos das disponibilidades internas, vis-a-vis as do mercado internacional. O Governo não teria em suas mãos estoques reguladores, mas teria controle sobre os estoques nas mãos da iniciativa particular. Seria estabelecida anualmente pelo Congresso uma regra de disposição de estoques, ou seja, um preço-teto e um preço-piso. Se o preço do mercado estiver abaixo do piso, a iniciativa particular será acionada para realizar as compras, ou então para exportar. Quando estiver acima do teto, serão acionadas as vendas de estoques e as importações. É óbvio que algum mecanismo de estímulo terá que ser inventado para que a iniciativa particular faça as aquisições e vendas, quando aprovar ao Governo. O estímulo implicará em recursos do Tesouro e numa competente fiscalização para se evitarem abusos. Os produtos beneficiados pela política de garantia de preços mínimos devem ser poucos, aqueles que são críticos para o abastecimento interno.

Há alguns princípios importantes para a Política de Preços Mínimos:

a) não trilhar a estrada que levou outros países ao abismo do desabastecimento;

b) incluir alguns privilégios para os consumidores pobres, pequenos agri-

cultores, Nordeste e Amazônia;

c) basear-se na iniciativa particular e, assim, reduzir os custos do Governo;

d) preferir mecanismos objetivos, como tarifas e impostos; eliminar controles quantitativos e peias burocráticas; reduzir o número de produtos que estão no escopo da política;

e) fortalecer a capacidade analítica, de controle e coleta de dados e informações da CFP, bem como sua capacidade de supervisionar e solucionar conflitos;

f) ter como guias os preços do mercado internacional, descontados os subsídios que neles estão embutidos;

g) os sinais oriundos do Governo devem ser precisos e devem estipular claramente o período de validade, de preferência plurianual;

h) o Congresso Nacional fixará as regras e parâmetros de comercialização, dentro dos quais o Ministério da Agricultura operará sem a necessidade de consulta prévia;

i) evitar-se-ão os déficits e superávits insustentáveis e se facilitará o comércio livre.

Resistência às mudanças – A política que é praticada por muito tempo cria lobbies poderosos, que partilham seus interesses com a burocracia. Oporão resistência às mudanças. As táticas e estratégias são muito variadas. Uma apelam ao sentimento nacionalista. Outras, a argumentos de doutrinas à esquerda e à direita, que favorecem a intervenção do Governo, como forma de confirmar privilégios retrógrados, quando não, aristocráticos e, assim, evitar que se rompam as peias do atraso. Muitas das posições podem ter sido válidas no passado; mas não tanto agora.

Outros países – É sabido que os países ricos protegem exageradamente seus agricultores e até subsidiam as exportações. A revolução verde transforma muitos países do Terceiro Mundo em exportadores e eles protegem suas exportações. Ora, nenhum país pode, unilateralmente, optar pelo comércio livre, a menos que sua agricultura seja desprovida de importância. No GATT trava-se a batalha do comércio livre. Pou-

co progresso, até agora: todos querem o mesmo – exportar mais e importar o menos possível. Mas é no GATT que, aos poucos, o comércio livre poderá vencer. Afora isto, vem o mundo dos arranjos bilaterais, dos grupos de países, ao qual não podemos ficar infensos.

Consumidores – No curto prazo, a política de li-

“Nossos agricultores, e mais ainda os do Nordeste, pagam pelos insumos industriais um preço mais elevado, e bem mais, do que os agricultores dos países com que competimos.”

beralização beneficia os produtores e prejudica os consumidores, porque sobem os preços, quando não há crédito para realizar importações. No médio e longo prazos, ganham os consumidores, as exportações, os produtores e o Governo. A reação dos consumidores urbanos costuma levar a retrocessos, que trazem substanciais danos à agricultura, além de inviabilizarem, por muitos anos, a política de livre comércio. Por isso, essa política requer administração deveras competente.

Administração dos conflitos — A opção por procedimentos do Legislativo baseia-se no argumento de que este Poder enfatiza a evolução, em contraposição às soluções bruscas e mal pensadas.

Existe o temor de que o Legislativo aja muito lentamente e que reflita muito mais os interesses de curto prazo, sobretudo aqueles dos consumidores e da agroindústria. Mas padece o Executivo das mesmas influências, e é monolítico, impermeável aos debates.

“Existe o temor de que o Legislativo aja muito lentamente e que reflita muito mais os interesses de curto prazo. Mas o Executivo padece das mesmas influências e é monolítico, impermeável aos debates.”

O debate requererá inteligência, competência e informação. Por isto, a recomendação de fortalecer o Ministério da Agricultura, através de um Departamento Econômico imune aos vagares da má política e de elevada competência analítica e de coleta de dados e informações. A CFP é o lugar ideal para abrigá-lo; ou, então, a EMBRAPA.

Finalmente, convém lembrar que a História está cheia de avanços e retrocessos, no que respeita a afastar o Governo da economia. Porque o mercado não resolveu tão rapidamente as questões de equidade, vieram as economias de planejamento central; porque o mercado não solucionou o alternar de ciclos bons e ruins, adveio a revolução de Keynes para os países capitalistas. Agora, reconhece-se que o mercado não trata adequadamente o meio ambiente. Que virá? Mais intervenção direta do Governo? Ou apenas novas leis, restringindo-se o Executivo à fiscalização e a fazer cumprir os diplomas legais? O dia de amanhã dirá!

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Eliseu R.A. **O Crescimento da Demanda e da Oferta de Produtos Agrícolas nos Próximos Dez Anos**. Análise e Conjuntura. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, I (1):63-86, Jan./Abr., 1986.
- _____. **Pobreza Rural no Brasil**. N.º 4, CODEVASF, Brasília, 1987.
- _____. **A Agroindústria e os Agricultores**. CODEVASF, Brasília, 1988.
- Hoffman, Rodolfo e Kassouf, Ana Lúcia. **Produção e Modernização da Agropecuária em 352 Microrregiões Homogêneas**. Dept.º de Economia e Sociologia Rural, ESALQ/USP, Piracicaba, 1989.
- Leff, N. **The Exportable Surplus Approach to Foreign Trade in Underdeveloped Countries**. Economic Development and Cultural Change. 17(1969):346-56.
- Lopes, Mauro R. **A Intervenção do Governo nos Mercados Agrícolas no Brasil: o Sistema de Regras de Interferência no Mecanismo de Preços**. CFP, Col. Análise e Pesquisa, vol. 33, 1986.
- _____. **Os Efeitos das Políticas Macroeconômicas sobre a Agricultura**. CFP, Col. Análise e Pesquisa, vol. 37, 1989.
- Oliveira, João do Carmo. **Transferência de Recursos da Agricultura no Brasil: 1980-74**. Pesquisa e Planejamento Econômico, 14(3):773-822, 1984.
- Thompson, R. L. **The Impact of Brazil's Exchange Rate Policy and the Restrictive Policies on its Exports of Corn**. Tese de Mestrado. Purdue University, 1968.
- Vera Filho, F. e Alves, Eliseu R.A. **Urbanização: Desafio à Produtividade Agrícola**. Conjuntura Econômica, 39(3):3-16, 1985.