

A Agricultura e o Plano de Estabilização

Eliseu Alves

Pesquisador da EMBRAPA

Nenhum setor deseja mais que a inflação seja eliminada do que a agricultura. Quando a inflação se acelera, a relação de troca move-se contra o setor, como a experiência tem mostrado. Entre as razões, é usual citar as seguintes: a organização competitiva do setor o impede de repassar para os consumidores os custos das políticas de controle da inflação, tais como taxas de câmbio sobrevalorizadas, tabelamentos, proibições de importações e exportações e taxas de juros elevadas; os agricultores, principalmente os pequenos e aqueles de grau de instrução baixo, portanto a grande maioria, não sabem avaliar as conseqüências da inflação e têm menos informação sobre suas tendências; o custo da busca de informação é muito mais alto para eles; e, finalmente, o deslocamento para as cidades, a fim de aplicar adequadamente seus recursos, tem custo elevado, quando não-proibitivo. Da mesma forma, temem a recessão, cujos efeitos são dramáticos sobre o meio rural, distante que está das medidas que procuram proteger os menos afortunados.

Em face das experiências recentes de combate à inflação, todas malsucedidas e de elevado custo para os agricultores, é natural que eles desconfiem do atual Plano, e, não obstante os apelos do Governo, tomem decisões que venham desacelerar ainda mais o crescimento do setor, com implicações negativas para a atual política de estabilização.

Há muitos ingredientes no plano de estabilização que levam os agricultores a pôr a barba de molho. Não lhes são convincentes as explicações de que se tratam de medidas de curto prazo, por isso é de se temer uma recessão, ou estagnação, da agricultura no corrente e próximo ano, a menos que o Governo encontre recursos não-inflacionários para estimulá-

la, ou, então, libere os mercados para que o sistema de preços possa sinalizá-la adequadamente, mesmo que isto exija medidas compensatórias para eliminar as pressões inflacionárias de curto prazo.

Aspectos Gerais

Entre as questões que deixam os agricultores insatisfeitos com o plano de estabilização estão as seguintes:

a) a agricultura comercial, que abastece o País e exporta, havia feito um enorme esforço de capitalização e assim se livrara, em grande parte, da necessidade de recorrer aos bancos para financiar suas atividades. Com o congelamento imposto pelo Plano, o Governo a submeteu aos caprichos da política monetária, tendo assim que recorrer aos bancos para financiar suas atividades, pagando taxas de juros elevadas em comparação com as de outros países, numa realidade econômica de preços congelados, taxas de câmbio imprevisíveis e sobre a qual pairam as nuvens negras da recessão;

b) as decisões estão concentradas em poucas mãos, no Ministério da Economia, portanto, sujeitas a mudanças repentinas. Avulta, em escala jamais vista, a predominância de processos de tomada de decisões administrativas sobre os legislativos. Aqueles tendem a ser casuísticos, instáveis e a beneficiar grupos e setores à custa de outros grupos e setores. E a história do pós-guerra colocou a agricultura sempre do lado dos perdedores. Pela própria natureza dos processos administrativos, as regras tendem a ser obscuras, ambíguas e podem ser mudadas de uma hora para outra;

c) a idéia da cesta básica assusta o setor, porque embutida nela está o princípio da intervenção do Governo nos mercados, cerceando os lucros rurícolas. Os produtos abrangidos são os de consumo interno, como ocorreu no passado. O resultado foi uma fuga da agricultura comercial para os produtos de exportação. Os preços dos produtos, como arroz, feijão e milho, de consumo generalizado entre os mais pobres, elevaram-se a tal ponto a ultrapassar os níveis do mercado internacional. A cesta básica, seja em que roupagem venha vestida, só tem trazido o desabastecimento, agravando o problema de nutrição dos mais pobres. Discrimina os pequenos produtores que se dedicam ao abastecimento do mercado interno e que têm seus lucros erodidos, seja porque o Governo restringe as exportações, ou seja porque faz importações sem compensar os enormes subsídios que os países desenvolvidos dão às suas agriculturas;

d) a manutenção do esquema do trigo, com o monopólio do Banco do Brasil para a compra e venda de cereal e os privilégios de quota dos moinhos, deixou muitas dúvidas sobre as intenções de liberalização do comércio dos produtos agrícolas. As pesquisas feitas mostraram que já estamos em condições de substituir esse esquema por um que demande menos recursos do Tesouro. No ano passado os gastos com o trigo foram superiores aos custos de financiamento de todos os outros produtos, com a exceção do café e da cana. Mais recentemente, o programa beneficia o Banco do Brasil, os moinhos que constituíram um poderoso oligopólio à sombra do poder e os consumidores das classes média e alta (Calegar e Schuh)(2). O Banco do Brasil tem mantido um estoque que é o dobro das necessidades. O

consumo mensal é de 500 mil toneladas. Um estoque para três meses equivale a 1.500 mil toneladas. E o estoque mensal raramente é inferior a três milhões de toneladas. O Banco recebe comissões por tonelada estocada e quanto maior o estoque maiores são os seus lucros. O custo da moagem é muito mais elevado entre nós. O oligopólio tem uma firma dominante, que não é brasileira. Embora todos os custos sejam atualmente repassados aos consumidores, a taxa de juros imputada pelo Banco do Brasil, que é de 12%, é inferior ao custo de captação. Há, portanto, subsídios embutidos no programa que dificultam as políticas de combate à inflação;

e) há desconfianças da política de importação. No caso da indústria, as importações estão sendo liberadas, mantendo-se, contudo, elevadas alíquotas para os impostos de importação, embora os países avançados não costumem subsidiar suas indústrias. No caso da agricultura, desconfia-se que as alíquotas serão nulas, quando os subsídios à agricultura lá fora são muito elevados. Em cima disto, os agricultores vão enfrentar restrições às exportações, quando o mercado interno correr risco de desabastecimento, agora sem a compensação de taxas de juros subsidiadas, como ocorreu no passado. Tudo isto compõe um quadro que implica em reduzir a lucratividade do setor e, portanto, tem características recessivas;

f) o quadro institucional, com a extinção do IBC, IAA, BNNC, EMBRATER e a fusão da COBAL, CIBRAZEM e CFP, mesmo que se justificassem as decisões tomadas, ficou confuso. O Ministério da Agricultura ficou esvaziado, agora formalmente, de sua função de formular a política agrícola. Virou um Ministério de Reforma Agrária e Tecnologia, apenas. É possível que o jovem e habilidoso ministro consiga, de fato, mas não de direito, reverter a situação. A possibilidade de uma solução definitiva do problema está com a lei agrícola, quando se deveria reduzir ao mínimo a presença de processos administrativos em favor dos legislativos. Ou seja, anualmente, o Congresso fixaria os parâmetros dentro dos quais o Ministério da Agricultura poderia agir sem a necessidade de consulta prévia ao mesmo. A proposta seria elaborada pelo Ministério da Agricultura, discutida no âmbito do Ministério da Economia e submetida pelo presidente ao Legislativo. Essa idéia não parece ter ressonância nem no Executivo e nem no Legislativo;

g) a fusão da CFP, COBAL e CIBRAZEM não agradou os agricultores. De um lado, privou o Ministério da Agricultura de sua única instituição, a CFP, apta a tratar de problemas de curto prazo e competente na defesa dos interesses dos agricultores. Ela acumulou enorme experiência na coleta, armazenamento e em procedimentos de computação e análise de dados e, por isso, podia, rapidamente, assessorar o ministro em questões de curto e longo prazos, além de operar, em conjunto com o Banco do Brasil, a política de preços mínimos e estoques reguladores. De outro, manteve-se a semente de uma instituição (a COBAL), filha do populismo do período 1946/64, e estabelecida para intervir nos mercados agrícolas. Com a fusão, ficará fácil para qualquer governo populista ativar os esquemas intervencionistas.

Nas condições brasileiras, caracterizadas por um elevado crescimento da população, embora a taxas declinantes, por uma grande maioria da população abaixo dos níveis absolutos de pobreza e pela enorme concentração do emprego industrial numa pequena área — São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte —, nenhum plano de estabilização resistirá

à pressão social se não vier acompanhado de medidas que estimulem o crescimento econômico e, em especial, o da agricultura. O período de estagnação, ou de recessão, não pode ser longo, sob pena de produzir convulsão social que pode rapidamente trazer enormes danos à economia e às instituições políticas. O Governo deve estar elaborando o plano de investimentos que colocará a economia nos trilhos do crescimento econômico. Melhor teria sido que ele fosse anunciado ao mesmo tempo do programa de estabilização. Vejamos algumas questões que interessam à agricultura.

Aspectos de Política Agrícola

Abordaremos, sinteticamente, a agricultura comercial e a pobreza rural.

A Agricultura Comercial

Predominantemente localizada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Estende-se lentamente ao Nordeste, através da irrigação, das culturas da soja, cacau e cana-de-açúcar e marca presença em pequenas partes da Amazônia, notadamente em Rondônia e Mato Grosso.

Caracteriza-se por tecnologias que economizam terra e trabalho, poupam produto e reduzem o tempo da dona-de-casa no preparo de alimentos. A agroindústria é parte inseparável da mesma. A terra é recurso natural transformado pelo homem, portanto, capital. É exigente em capital humano. Regiões dominadas pelo analfabetismo oferecem resistência enorme à sua difusão. Quando vence as resistências locais à custa da expulsão da população original, ou então, à custa de transformá-la em assalariados.

Seus centros de decisões são urbanos e grande parte do valor adicionado ocorre fora da porteira do agricultor. É neutra quanto ao tamanho do estabelecimento, desde que os níveis educacionais dos pequenos e grandes agricultores sejam os mesmos e a política agrícola não discrimine os pequenos agricultores, que não tem sido o caso do Brasil.

Ela abastece o País dos produtos que também exporta, como soja, açúcar, arroz irrigado, trigo, café, cacau, hortigranjeiros, suco de laranja. Aumenta sua presença na produção de milho, feijão e na pecuária de leite e de corte. Monopoliza a produção de aves e suínos.

O crescimento da produção é conseqüência do aumento da produtividade, dentro e fora da porteira do agricultor, e não da expansão da área cultivada.

Do ponto de vista de política econômica, requer regras claras de intervenção do Governo, que devem restringir-se ao mínimo, abertura dos mercados, tanto para importação (desde que compensados por tarifas os subsídios de outros países) como para exportação, taxas de juros equivalentes às que são pagas pelos concorrentes externos, estabilidade de preços e investimentos em pesquisa equivalentes a 3% do PIB do setor. São indispensáveis crédito para investimentos em máquinas e equipamentos, conservação e recuperação de solos e em irrigação, prazos compatíveis e taxas de juros equivalentes às pagas pelos

concorrentes de alhures. Investimentos em educação, pelo menos na escola primária, têm prioridade equivalente aos já citados.

Se a economia voltar a crescer a 5% ao ano e o incentivo da população ficar em torno de 2%, a produção terá que evoluir a uma taxa anual de 5%, sem o que teremos que importar alimentos, ou os preços dos mesmos subirão no mercado interno, além de se reduzirem as exportações.

Preocupa a situação da EMBRAPA. Chegará a uma situação de gigantismo, portanto difícil de ser administrada, quando absorver as funções do IAA, do IBC e da EMBRATER, através de uma diretoria de extensão rural que se pensa criar. Aliás, foi um lamentável equívoco a extinção da EMBRATER, única instituição que o Governo Federal tinha apta para lidar com a pobreza rural. O método de escolha daquela diretoria e das demais diretorias dos institutos de pesquisa não prima por premiar a competência, a maturidade e a capacidade de administração.

Nos casos do IBC, do IAA e do CEPLAC, teria sido melhor entregar os respectivos produtos às organizações de produtores que cuidariam da comercialização, pesquisa e extensão rural, conforme ocorre na Colômbia com o café.

Os impostos indiretos cobrados pelos estados, municípios e Governo Federal atingem o nível de 21% do valor da produção. Dificultam uma melhor organização explícita dos empreendimentos, porque esta facilitaria a ação do Fisco e, assim, reduziria a sonegação, que é o único caminho de sobrevivência para evadir o efeito mortal dessa descomunal taxação sobre um setor que não tem como repassar custos para os consumidores. Por isto, as alíquotas precisam ser sensivelmente reduzidas.

As infra-estruturas de transporte, de comunicação e de portuária oneram em demasia a produção e, como os outros setores mantêm as margens de lucros, quem mais perde são os agricultores com a ineficiência das mesmas.

Pobreza Rural

A pobreza está presente em todo o meio rural brasileiro, embora tenha-se urbanizado rapidamente, com a urbanização do País. É no Nordeste que se exige uma ação decisiva do Governo Federal. Nas outras regiões pode ficar sob a responsabilidade dos estados e municípios, com alguma ajuda do Governo Federal.

No Nordeste, cerca de 91% das pessoas recebem menos de meio salário mínimo; a produtividade do trabalho é cerca de 4,25 vezes inferior a das três regiões sulinas (Hoffmann e Kassouf)(1). Se a agricultura de lá usasse a mesma quantidade de insumos, como fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos, o hiato de produtividade desapareceria. A razão principal está associada ao risco climático. A irrigação é a única solução para os problemas de pobreza da agricultura nordestina dentro da região. Aconselha-se que seja feita em pólos, que concentrem a irrigação, agroindústria e atividades urbanas. Quando é assim, cada hectare gera quatro empregos, se predominam, como explorações, as frutas e hortaliças. A região tem potencial para exportar US\$ 1 bilhão desses produtos.

Em 1989, conforme o IBGE, o Nordeste tinha presente no meio rural uma população de 17,8 milhões de pessoas. Sul — 6 milhões; Sudeste — 7,7 milhões; Centro-Oeste — 2,3

milhões e Norte — 3,9 milhões. Os elevados índices de analfabetismo explicam a menor mobilidade da população de lá. Em 1980, 55% das pessoas de 10 ou mais anos tinham menos de um ano de escola ou eram analfabetas. Sul — 17,5%; Sudeste — 28,4% e Centro-Oeste — 32,5%. Note-se que investimentos em escola primária nas pequenas cidades, nas vilas e no meio rural tornarão explosivas as taxas de migração, se as possibilidades de emprego não forem substancialmente ampliadas.

Comenta-se que a tecnologia de irrigação, embora rentável, exige investimentos elevados. As tecnologias alternativas experimentadas não geram retornos capazes de cobrir os custos e não eliminam a necessidade das frentes de trabalho nas secas de moderadas para fortes.

Os investimentos do Governo Federal em reforma agrária devem se concentrar naquela região. Pelos métodos atuais, cada família assentada custa entre US\$ 12 mil e US\$ 15 mil. Assentar 500 mil famílias, a meta anunciada, implica um dispêndio de US\$ 6 bilhões a US\$ 7,5 bilhões. Os retornos, nos próximos cinco anos, serão muito baixos, porque predomina o analfabetismo entre os sem-terras e as terras adquiridas pelo Governo são de baixa fertilidade e, portanto, exigem muito mais recursos financeiros e capital humano para explorá-las. O custo da reforma agrária é o fator limitante a sua implantação. As demais regiões seriam da responsabilidade dos governos estaduais e municipais, com alguma ajuda do Governo Federal. Estimular-se-iam as bolsas de arrendamento de terra, o crédito fundiário, além de se estabelecer um imposto realmente progressivo sobre a propriedade improdutiva.

Conclusões Finais

As implicações do plano de estabilização sobre a agricultura vão depender do efeito recessivo que tiverem sobre a economia como um todo e da política agrícola que vier a ser formulada e implantada. Além dessa, destacam-se as seguintes conclusões:

a) as regras de operação da política agrícola são ainda obscuras ou inexistentes. Precisam ser explicitadas na direção de uma política liberal que limite ao mínimo a intervenção do Governo nos mercados. A Lei Agrícola deve dar prioridade aos processos legislativos e evitar os administrativos;

b) é preciso explicitar a política de desenvolvimento do setor, levando-se em conta a agricultura comercial, a pobreza rural e as peculiaridades da Amazônia;

c) urge retornar ao Ministério da Agricultura a CFP, se preciso for com outro nome, e restituir àquele ministério o comando da política agrícola;

d) evitar inchar a EMBRAPA e garantir-lhe uma diretoria competente, à altura dos seus dois mil cientistas, dos quais cerca de 500 têm doutorado, e eliminar a influência da política partidária na escolha dos diretores dos seus centros de pesquisa;

e) adotar para o café, cana-de-açúcar e cacau um modelo semelhante ao colombiano para o café, em que organizações dos produtores fiquem responsáveis pela pesquisa, extensão rural e comercialização;

f) reformular a política do trigo.

Referências Bibliográficas

1. HOFFMANN, Rodolfo e KASSOUF, Ana Lúcia — *Produção e Modernização da Agropecuária em 332 Microrregiões Homogêneas do Brasil — 1980*. Piracicaba, ESALQ, Departamento de Economia e Sociologia Rural, 1989.
2. CALEGAR, Geraldo M. e SCHUH, G. E. — *The Brazilian Wheat Policy: Its Costs, Benefits, And Effects On Food Consumption*. Washington, International Food Policy Research Institute, Research Report 66, May 1988.

Originais recebidos em 8 de maio de 1990