

Nova Safra de Reformas

Eliseu Alves⁽¹⁾

Uma nova administração para o País está às portas. E, assim, já está em curso a elaboração do plano que pretenderá reformar a administração pública federal: aquele do candidato que vencer as eleições terá mais chances de ser implementado. Entre os objetivos estarão o corte de despesas e o aumento da eficiência da burocracia. Cortar despesas é algo concreto e, portanto, neste aspecto, é possível verificar-se o sucesso ou fracasso da nova administração. Já o aumento da eficiência tem de ser aferido em termos do atendimento aos clientes pela miríade de serviços que o governo oferece. Quando há no setor privado opção equivalente, tem-se com que comparar e de forma objetiva. Caso contrário, critérios estabelecidos pela burocracia, ou, então, pela Presidência da Re-

pública constituirão a base da avaliação. Mas, infelizmente, não é costume brasileiro o estabelecimento prévio de um conjunto de critérios que orientará a avaliação de desempenho da máquina pública. Por isso, não se cuida de realizar qualquer avaliação. E o contribuinte fica à mercê da propaganda oficial ou das críticas da oposição, ambas tendenciosas.

O Ministério da Agricultura e a política agrícola são questionados e repensados no momento. Nos últimos dez anos, cortou-se um volume de recursos do setor agrícola equivalente a alguns bilhões de dólares que foram rapidamente acrescidos aos gastos urbanos. As grandes metrópoles foram muito melhor contempladas. Descentralização marota, às avessas! É, assim, preciso ter cuida-

do. Muitos dos cortes que se fazem em nome da maior eficiência visam apenas transferir recursos da agricultura para os setores urbanos que têm muito mais eleitores e que são muito mais exigentes.

Com o Presidente eleito, um grupo será incumbido do Ministério da Agricultura. Algumas observações são pertinentes. O grupo não deve desprezar a evidência histórica de que o Ministério é presa fácil das negociações pré-eleições. O primeiro passo é avaliar a sinceridade do Presidente eleito em relação à agricultura. O teste eficaz é verificar se o grupo da agricultura tem acesso às discussões da área econômica. Se o acesso inexistir ou for do tipo faz-de-contas, será certo que a agricultura foi mais uma vez cedida às manobras eleitoreiras, como pagamento de compromissos de campanha. Nesse contexto, o grupo reformista pode tomar duas decisões. A mais digna é desfazer-se. Se quiser agradar aos donos do poder, faça a anti-reforma. Incremente o número de quadros e, conseqüentemente, o de "DAESSES". Ainda melhor, aumente o número de diretores das estatais subordinadas ao Ministério e discretamente proponha novas contratações. A um tempo só, alegrará a parte doente da burocracia e da política partidária.

Digamos serem sérios os propósitos da nova administração em relação à agricultura. Que fazer? É aconselhável eleger um número pequeno de áreas críticas da agricultura, digamos três, e

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

concentrar nelas o esforço reformista. Reforma de cabo-a-rabo só depois de uma revolução ou no bojo de uma crise profunda. Não temos nem uma coisa nem outra. Então, quais os critérios de escolha?

A área escolhida tem de ter importância reconhecida pelos clientes do Ministério e ter relevância na dimensão nacional e do comércio externo. Significa isto que existem interesses numerosos e poderosos a favor das reformas, os quais ajudarão nas discussões subsequentes dentro do Executivo e no Congresso. Cada área escolhida deve ter poder de repercussão, ou seja, ser capaz de fermentar mudanças em áreas não contempladas. Finalmente, deve-se avaliar ou, então, sentir a disposição do Executivo de fazer as mudanças propostas, não obstante o custo político a ser pago. É, portanto, imprescindível avaliarem-se os custos políticos.

Os temas atuais da agricultura moderna são: qualidade elevada dos alimentos e dos insumos agrícolas, incremento da produtividade da terra e do trabalho, no conceito de número de hectares que cada trabalhador é capaz de cultivar, preservação do meio ambiente e o acesso à terra.

Os consumidores brasileiros exigem produtos de melhor qualidade nutritiva e que não causem danos à saúde. A abertura comercial trouxe, como sucedâneo das tarifas, as barreiras não tarifárias. Quem quiser aumentar as exportações de produtos agrícolas tem de satisfazer regras cada vez mais exigentes quanto à qualidade dos produtos e, ainda mais, quanto à segurança de não levar doenças e pragas para outros países.

A área do Ministério que cuida da qualidade dos produtos e insumos é muito deficiente. Não foi reformada até o momento, porque nunca houve decisão política de fazê-lo. Há competência reconhecida dentre os brasileiros e sabemos como buscar recursos externos para montar uma moderna proposta de reforma. Especulações de natureza teórica podem sugerir a existência de uma "conspiração" comandada pela burocracia em aliança com grupos privados que têm capacidade de frustrar qualquer proposta de mudança. Na realidade, nada disso existe. A falta de prioridade para a agricultura dos governos que se sucederam justifica o desinteresse em ter um Ministério da Agricultura competen-

te. Aliás, os outros ministérios, à exceção da área econômica, são vítimas dos mesmos problemas.

A demanda de alimentos, fibras e bioenergéticos voltará a crescer a taxas muito elevadas se a economia estabilizar-se e voltar a desenvolver-se. A expansão da fronteira agrícola não é mais um caminho disponível ou, então, aconselhável. Resta, então, fazer cada hectare, dentro do perímetro em que se realiza a agricultura, produzir mais. Ou seja, o aumento da produtividade da terra é um imperativo para a agricultura brasileira. Como consequência do êxodo rural, a mão-de-obra rural torna-se escassa. Avulta, portanto, a necessidade de incrementar a capacidade de cada trabalhador cultivar áreas maiores. O incremento da produtividade da agricultura ainda é muito importante para reduzir tensões inflacionárias oriundas do crescimento dos preços dos alimentos, como também para melhorar nossa posição no mercado internacional.

Tudo isso significa que o Brasil precisa ter uma grande capacidade de gerar tecnologia agrícola: no setor público e na iniciativa particular. Sem novas tecnologias, não há incremento contínuo da produtividade. O Ministério da Agricultura conta com a EMBRAPA. Dois problemas afligem essa empresa. Se não forem resolvidos, o seu destino é a inoperância, com danos irreparáveis à sociedade brasileira. O primeiro deles é a escolha dos dirigentes, pela qual a parte doente da política partidária começa a minar a saúde invejável da EMBRAPA. Dirigentes escolhidos por arranjos políticos menores não lideram a pesquisa. Estimulam a ociosidade dos pesquisadores e o carreirismo e fortalecem o corporativismo doentio, em que cada qual só quer levar vantagens pessoais. A pior solução desse problema é a escolha de dirigentes pelo sistema do voto. Esse sistema significa a vitória do corporativismo doentio. A solução adotada pelas democracias amadurecidas é conselho deliberativo. Pelo menos a metade dos membros é de fora do governo. Critérios baseados na competência orientam a seleção dos membros do conselho. Têm mandato definido e só podem ser afastados por má conduta. O conselho deliberativo, além de escolher os dirigentes, é responsável pela administração da empresa, tornando-a mais sensível aos clientes. O Uruguai e a Argentina já modernizaram a administração da

pesquisa e implantaram os conselhos deliberativos.

O segundo problema é autonomia financeira e de gestão. Pesquisa é um negócio que requer continuidade e flexibilidade de administração. A EMBRAPA precisa de um orçamento anual não sujeito a cortes e uma garantia de recursos a médio e longo prazos. O fluxo de recursos precisa estar livre dos vagares da política econômica. Um fundo para a EMBRAPA é uma das soluções indicadas.

Resolvidos esses dois problemas, os outros problemas, aliás menores, que a EMBRAPA enfrenta serão facilmente eliminados. O próprio conselho deliberativo se encarregará disso.

A política macroeconômica e a agrícola dela derivada têm grande repercussão sobre o incremento da produtividade da agricultura. Quem tiver a responsabilidade de propor e fiscalizar a execução da política agrícola necessita ter elevada competência técnica e política. Há os que argumentam que o Ministério da Agricultura deva ser apenas um ministério técnico, sem a parte da política de preços, abastecimento e de crédito. Acreditam esses que só assim o ministro dará importância à pesquisa, à qualidade de produtos e insumos, à conservação de solos e à reforma agrária. Alegam ainda os defensores dessa posição que o Ministério apenas faz-de-contas que elabora a política agrícola e que a executa. Afinal de contas, tudo é decidido pelas mãos todo-poderosas da área econômica do governo. O argumento contrário diz que a agricultura precisa de um ministério que a entenda e a defenda nos demais escalões do governo que tendem a favorecer o meio urbano.

O "lobby" agrícola tem poder suficiente para vetar a retirada das áreas de preço, abastecimento e crédito do Ministério da Agricultura. Não tem tido forças para fortalecê-lo. Sendo assim, é importante dar melhor capacidade ao setor que cuida da política agrícola no Ministério da Agricultura. Deve-se dar a esse setor recursos suficientes e competência técnica. É conveniente que o ministro só possa submeter a outros escalões do governo determinada política só depois de aprová-la no Conselho que já existe, o qual deve ser reforçado e reformulado.

No que diz respeito ao meio ambiente, além de agrotóxicos e fertilizan-

tes, destaca-se a conservação de solos. O Ministério necessita formular e obter recursos para uma política de conservação de solos que será executada pelos estados e municípios. É possível estabelecer um imposto, só pago por quem não faz conservação de solos adequada, que estimulará o interesse dos agricultores em preservar esse recurso natural, além de contribuir para um fundo específico.

Outro tema importante é a reforma agrária. Necessita-se de uma opção

definitiva quanto à execução. O melhor caminho é descentralizar a execução para as associações de agricultores, com mandato específico. Os municípios e depois estados devem ter forte participação no programa. Ao INCRA caberá a desapropriação, a formulação da política e o acompanhamento. Perderá a função de assentamento.

Certamente há muitos outros temas, como o retorno da irrigação e da

capacidade de formular a política sobre florestas comerciais ao Ministério, as secretarias e departamentos do Ministério que carecem de atenção. Mas, um passo gigantesco será dado se as áreas discutidas forem reformadas. E nada se terá feito de algum impacto se elas ficarem como estão. Por isto, o grupo de trabalho que vier a se incumbir do Ministério deve ser cuidadoso na escolha das prioridades de reforma.