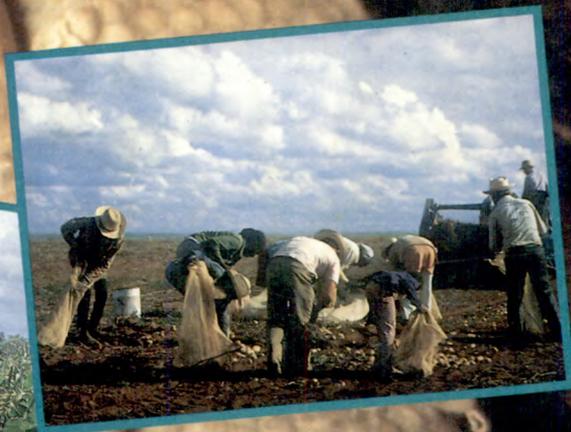


Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90

Da crise
macroeconômica ao
crescimento setorial
auto-sustentado



Alysson Paulinelli
Cassio Luiselli
Carlos Magno Campos da Rocha
Eliseu Alves
Fernando Dall'Acqua
Fernando Homem de Melo
José Irineu Cabral
Mauro de Rezende Lopes
Manuel Otero

00337



Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90

Da crise macroeconômica ao
crescimento setorial auto-sustentado

This One



UEAJ-SG7-ZKTK
Digitized by Google

**Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Escritório no Brasil**

BINAGRI

Biblioteca Nacional de Agricultura

Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos nº A4/SB-89-01



Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90

Da crise macroeconômica ao crescimento setorial auto-sustentado

Alysson Paulinelli
Cassio Luiselli
Carlos Magno Campos da Rocha
Eliseu Alves
Fernando Dall'Acqua
Fernando Homem de Melo
José Irineu Cabral
Mauro de Rezende Lopes
Manuel Otero

Brasília, DF — Brasil
1989

IICA 0500337

TÍTULO ORIGINAL:

Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90; da crise macroeconômica ao crescimento setorial auto-sustentado.

Copyright © Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Apoio editorial: Mauro de Rezende Lopes e Marília Oberlaender Alvarez

Revisão editorial: Felisberto de Almeida

Capa: José Ferreira Neto

Composição, diagramação e arte-final: Serviços de Editoração Rumos

Impressão gráfica: Centro Nacional de Pesquisa de Fruteiras de Clima Temperado (CNPFT), da EMBRAPA

OS DESAFIOS da agricultura brasileira nos anos 90; da crise macroeconômica ao crescimento setorial auto-sustentado/por Escritório do IICA no Brasil. - Brasília, Brasil: IICA, 1989.

?25p. (Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos, A4/SB-89-01).

ISSN 0253-4746

1. Desenvolvimento Rural - Brasil. 2. Financiamento Agrícola - Ajuste Econômico. 3. Crescimento Setorial - Brasil - Pesquisa Agropecuária. I. Paulinelli, A. II. Luiselli, C. III. Cabral, J.I. IV. Campos da Rocha, C.M. V. Alves, E. VI. Dall'Acqua, F. VII. Homem de Melo, F. VIII. Lopes, M.R. IX. Otero, M.



AGRIS E14;E13
CDU 330.101.541

Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos nº A4/SB-89-01

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Escritório no Brasil

1989

A responsabilidade pelas opiniões emitidas nesta publicação cabe, exclusivamente, aos autores.

SIGNIFICADO DAS SIGLAS UTILIZADAS

AGF - Aquisições do Governo Federal

ALC - América Latina e Caribe

Caderneta Rural - Sistema de poupança a nível rural

CFP - Companhia de Financiamento da Produção

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

CPAC - Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados

EGF - Empréstimos do Governo Federal

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FUNRURAL - Fundo Rural

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadoria

IRA - Imposto sobre a Renda Agrícola

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

ITR - Imposto Territorial Rural

OCB - Organização das Cooperativas do Brasil

PASEP - Programa de Assistência ao Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

PLANALC - Plano de Reativação para a Agricultura na América Latina e Caribe

SCPA - Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária

SOBER - Sociedade Brasileira de Economia Rural

UEPAE - Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual

Sumário

	PÁGINA
PRÓLOGO	9
INTRODUÇÃO	11
Manuel Otero	
O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90	27
Fernando Homem de Melo	
Transformações da agricultura no Brasil	37
Eliseu Alves	
DEBATE E COMENTÁRIOS	77
Moderador: Cassio Luiselli	
Inter-relação da política setorial com as forças macroeconômicas	87
Fernando Dall'Acqua	
DEBATE E COMENTÁRIOS	109
Moderador: Dr. Gervásio Castro Rezende	
Inserção das organizações não-governamentais na política agrícola brasileira	121
Alysson Paulinelli	

DEBATE E COMENTÁRIOS	131
Moderador: Carlos Rucks	
Novas orientações da pesquisa agropecuária	137
Carlos Magno Campos da Rocha	
DEBATE E COMENTÁRIOS	153
Moderador: Horacio Stagno	
Tendências do financiamento da produção	159
Mauro de Rezende Lopes	
DEBATE E COMENTÁRIOS	183
Moderador: José Emílio Araújo	
Problemática do Desenvolvimento Rural no Brasil	187
José Irineu Cabral	
DEBATE E COMENTÁRIOS	197
Moderador: José Antônio de O. Coimbra	
Painel de encerramento	
Coordenador: Cassio Luiselli	201
Epílogo	213
Anexos I	
Programa da Mesa-Redonda	221
Anexo II	
Lista de Participantes	223

Prólogo

O presente livro reúne os documentos temáticos e os aspectos substanciais dos debates gerados na Mesa-Redonda intitulada "Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira", efetuada pelo IICA/Brasil, em 4 de setembro de 1989.

Este tipo de convocação para discussão da política agrícola está inserido dentro da nova estratégia global do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, visando colaborar com as autoridades e organismos nacionais no processo de pensamento e reflexão da problemática setorial na região latino-americana e caribenha.

Está também em concordância com os objetivos e diretrizes do Programa I do IICA - Análise e Planejamento da Política Agrária - que enfatizam a necessidade de colaborar com os países na definição e implementação de políticas para a agricultura, através de instrumentos eficazes para que o setor desempenhe um papel importante na dinamização de suas economias.

Para a elaboração do documento final foi constituída uma junta editorial integrada pelos Drs. Hugo Torres (Representante Adjunto), Horacio Stagno (Especialista em Geração e Transferência de Tecnologia), Rufo

Bazán (Coordenador do Programa IICA-Trópicos) e Marília Alvarez (Especialista em Informação e Documentação), sob a coordenação do Representante do IICA no Brasil, Dr. Manuel Otero.

A responsabilidade técnica do livro ficou a cargo do Dr. Mauro de Rezende Lopes, destacado acadêmico brasileiro, que, além de ter sido um dos expositores, constitui uma peça fundamental na preparação da publicação.

A tarefa de transcrição das fitas, mecanografia, composição e edição dos textos foi compartilhada pelos seguintes funcionários deste Escritório:

- Márcia Luísa Villas Boas de Novaes, Especialista em Administração;
- Vera Lúcia Alves Lima, Secretária;
- Cosma Araújo de Oliveira, Secretária;
- Christian Fischer Troncoso, Estagiário;
- Marylane de Castro Passos, Secretária;
- Maria da Penha Pessoa Verdi, Secretária Principal.

A todos eles, nosso agradecimento pelo esforço realizado.

Outrossim, este livro não seria hoje uma realidade sem a valiosíssima colaboração do Centro Nacional de Pesquisa de Fruteiras de Climas Temperados, da EMBRAPA, em cujas instalações foi editado. Nosso reconhecimento ao seu Chefe, Dr. José Francisco Martins Pereira.

A edição deste livro coincide, circunstancialmente, com o fato transcendente que os Ministérios da Agricultura da América Latina e Caribe acabam de aprovar, na V Reunião Ordinária da Junta Interamericana de Agricultura, o Plano para a Reativação da Agricultura na América Latina e no Caribe.

Este Plano encarece a necessidade de existir uma relação harmônica entre as políticas macroeconômicas e setoriais, para que os agros dos países da região dêem início a um processo de modernização com equidade. Esta foi, e não casualmente, uma das conclusões dos debates da Mesa-Redonda.

Ao mesmo tempo, é nosso propósito que, assim procedendo, seja possível contribuir para o esclarecimento do debate em torno do desenho e execução de uma política agrícola que possa converter-se em motor do desenvolvimento econômico-social do Brasil.

Escritório do IICA no Brasil

Introdução

*Manuel Otero*¹

Esta introdução aos sete documentos temáticos apresentados sobre a “situação e perspectivas da agricultura brasileira”, com seus correspondentes debates e reflexões finais, tem como propósito principal, em primeiro lugar, justificar a razão desta convocação. Logo, fazer uma descrição resumida das características distintivas da agricultura brasileira e sua evolução nos últimos anos. Em seguida é analisada a crise macroeconômica e seu impacto em nível setorial. Finalmente, são feitas considerações finais sobre o Plano de Ação Conjunta para a Reativação Agropecuária na América Latina e no Caribe (PLANALC) do IICA, mandato que postula a importância de que o agro na região se converta em eixo da reativação sócio-econômica.

A GÊNESE DA IDÉIA DA MESA-REDONDA

A idéia principal que motivou o Escritório do IICA no Brasil a convocar esta Mesa-Redonda foi a necessidade de promover o debate acerca do processo de transição do setor agrícola brasileiro durante os anos 80, marcado

¹ Representante do IICA no Brasil.
O autor agradece as valiosas sugestões feitas pelo Dr. Mauro de Rezende Lopes.

pelo ajuste macroeconômico, e o posicionamento para a nova década na qual há evidências de que teria início um processo de crescimento setorial auto-sustentado. De fato, o setor primário deu, recentemente, como atestam as três últimas safras, inequívocas provas de vitalidade e, sobretudo, capacidade de se ajustar, crescendo de forma estável.

Mas, naturalmente, há dúvidas e indagações sobre a natureza e racionalidade deste fenômeno. Há também preocupações com relação aos possíveis desdobramentos deste processo, principalmente à luz dos recentes acontecimentos ligados aos planos de estabilização de curto prazo, à escassez de recursos públicos, à questão das taxas de juros da economia e do crédito rural e, principalmente, à necessidade, que se prenuncia iminente, de um plano definitivo e de larga escala de estabilização econômica.

Assim, surgem claramente os seguintes questionamentos:

Como os cenários prospectivos, na economia global, poderão afetar este processo de ajustamento agrícola? Quais serão as necessidades de produção agrícola nos anos 90, de forma a atender à demanda interna e externa, a partir dos cenários macroeconômicos alternativos? Qual seria a natureza do programa de estabilização macroeconômica a ser implementado a partir de 1990? Quais seus efeitos para o setor rural, no que respeita às áreas-chaves, como a política tributária e cambial? Quais os efeitos da política de redução do déficit fiscal sobre o setor rural? Como estas políticas poderão alterar o processo de transformação por que passa o setor rural? Como situar a pesquisa e a extensão rural neste contexto? Como conciliar um enfoque produtivista com a preservação dos recursos naturais no que concerne às áreas vulneráveis do ponto de vista ecológico?

Todas essas questões compõem um quadro extremamente rico e complexo que motiva a discussão das políticas agrícolas hoje em funcionamento e outras por serem adotadas neste processo de transição. Também é válido salientar que este processo de ajuste não é, de modo algum, restrito ao setor agrícola brasileiro. Pelo contrário, é possível encontrar características comuns deste processo em outros países da região e, conseqüentemente, a possibilidade de obter algumas conclusões comuns a todos eles.

Para uma efetiva troca de idéias sobre estes temas, reunimos durante uma longa jornada de trabalho representantes das seguintes áreas: a) comunidade acadêmica envolvida em pesquisa na área agrícola e econômica; b) pesquisadores de instituições e empresas públicas; c) executivos, em nível de presidência de empresas e órgãos da Administração vinculados ao

Ministério da Agricultura; d) entidades civis e organizações e produtores; e) coordenadores de assuntos econômicos dos ministérios da área econômica. Esta lista foi enriquecida com o aporte de técnicos do IICA sediados em Brasília, e também da Sede Central do IICA.

No que concerne à dinâmica da reunião, foram propostos temas específicos a expositores, com o objetivo de colocar todo o marco de referência para cada tema em um documento escrito inicial. Assim, o Prof. Fernando Homem de Melo ficou incumbido de apresentar os cenários alternativos das necessidades de produção para a próxima década, que constituiriam os verdadeiros desafios à produção agrícola brasileira. Dr. Fernando Dall'Acqua ficou responsável pelo estudo das implicações para a política agrícola dos programas de ajustamento macroeconômico. Na parte específica de políticas setoriais coube ao Dr. Eliseu Roberto de Andrade Alves discutir as transformações por que passa a agricultura brasileira, destacando as principais linhas da política agrícola e, ao Dr. Carlos Magno Campos da Rocha, discutir as novas diretrizes da política e pesquisa agrícola e agroindustrial nos anos 90.

Uma especial ênfase foi conferida ao papel das organizações agrícolas na formulação da política setorial no Brasil hoje e no futuro. Este trabalho ficou a cargo do Deputado Alysson Paulinelli. Finalmente, dois outros trabalhos concluíram o seminário. O grave problema da escassez de recursos para o financiamento do setor rural brasileiro foi discutido pelo Dr. Mauro de Rezende Lopes. E, finalmente, a questão crucial do desenvolvimento rural no Brasil e sua problemática foi apresentada pelo Dr. José Irineu Cabral.

O AGRO BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS ANOS

A fim de poder fazer uma rápida caracterização inicial do setor agrícola deste país, torna-se necessário lembrar que o modelo de desenvolvimento econômico escolhido pelo Brasil, preponderantemente a partir dos anos 50, teve como alvo a industrialização, o que favoreceu nitidamente o setor urbano. Por esta razão, estima-se que, durante os últimos 40 anos, mais de 30 milhões de pessoas emigraram do campo para a cidade, passando drasticamente de um quadro de sociedade rural para outro definitivamente urbano.

Os índices de população rural, levemente superiores a 25%, permitem localizar, hoje, o Brasil na categoria de país industrializado. Idêntica conclusão pode ser tomada se for considerado que a agricultura gera apenas 10% do PIB ou avaliando o impacto dos produtores primários no conjunto das exportações (35%). Contudo, a agricultura ainda mantém um elevado índice de emprego, equivalente a 26% da força de trabalho, quando, nas nações avançadas, esta taxa é inferior a 6%².

A opção pelo modelo de industrialização significou uma massiva transferência de recursos por parte do setor rural ao setor urbano através da instrumentação das políticas comercial e cambial, que possibilitaram a produção de alimentos baratos, requisito indispensável para a manutenção de salários reais baixos.

Crescimento do produto agrícola

Durante o período compreendido entre 1950 e 1986, o Produto Interno Bruto evoluiu à taxa anual de 6,5%, com o seguinte comportamento segundo setores: serviços, 6,7%; indústria, 7,4%; agricultura, 4,3%. O produto per capita cresceu ao ritmo de 3,7% ao ano, o que significou substancial ganho de produtividade, dado que a taxa de crescimento demográfico aumentou à razão de 2,3%. Conseqüentemente, a renda per capita foi incrementada de US\$ 500 para US\$ 1.600³.

No que concerne especificamente à agricultura, houve, durante a presente década, uma acentuada queda de ritmo, comparativamente às décadas precedentes. No período de 1950/60 a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto Real da agricultura foi de 4,5%, mantendo-se neste nível de 4% nas duas décadas subseqüentes, com 4%, no período de 1960/70, e 4,2%, no período de 1970/80. Entretanto, o setor não sustentou esta taxa no período de 1980/87, em que só atingiu 2,8%. Isto devido às boas safras nas últimas três estações de cultivo. Sem o concurso destas safras o índice teria sido bem inferior.

A evolução deste setor durante os anos 80 reconhece padrões diferenciados segundo as diferentes regiões que compõem o país. Assim, o maior

² Alves, Eliseu. A Agroindústria e os Agricultores - CODEVASF, 1988.

³ Fonte: Dados Estatísticos IBGE.

crescimento agrícola processou-se na região Centro-Oeste, onde teve lugar uma explosiva expansão da área destinada à soja acompanhada do uso de tecnologia apropriada (11,5% ao ano) e o menor, na região Sul (0,9%), que é identificada como a área agrícola tradicional já tecnificada do país. Com a estabilização de clima no Nordeste, a renda agrícola cresceu de forma mais sustentada, atingindo 4,7% ao ano, sendo uma taxa elevada em termos relativos, considerando-se que, na década precedente, atingiu apenas 1,8%.

Destarte, durante os anos de ajuste macroeconômico, que principia em 1979 coincidentemente com a segunda crise do petróleo e reforça-se em 1982, o setor agrícola sofreu uma queda de ritmo de crescimento. Nas safras de 1986/87, 1987/88 e 1988/89, entretanto, o setor retomou o ritmo de expansão do passado. Vale destacar, ainda, que o crescimento verificado na década situou-se na fronteira, prevalecendo ainda uma disparidade regional do crescimento, que discriminou o Nordeste.

Migração rural-urbana

Uma das principais causas que explicam o padrão de crescimento da agricultura brasileira, baseado na aplicação de tecnologia mecânica nas áreas de povoamento escasso, como no caso do Centro-Oeste e na fronteira agrícola, ou na aplicação de tecnologia biológica em áreas densamente povoadas onde escasseava a terra, como no caso das áreas do Sudeste e do Sul, foi sem dúvida as transformações havidas no quadro populacional, seu crescimento absoluto e relativo, em termos de regiões e áreas rurais e urbanas. Em termos de crescimento absoluto da população, dos anos 50 até hoje, a taxa anual de crescimento da população decresceu, mas ainda é extremamente elevada: passou de 3% nos anos 50 e 60 para 2,5% nos anos 80. Apesar desta desaceleração, o perfil populacional segue experimentando aceleradas taxas de urbanização e desruralização.

De acordo com projeções demográficas, nos anos 1990, 1995 e 2000, a população brasileira atingirá 150,4, 165,1 e 179,5 milhões de habitantes, respectivamente. Neste mesmo horizonte de projeções, viverão no meio rural, nessa ordem, 37,6, 37,0 e 36,3 milhões de brasileiros. Para o ano 2020, antecipa-se que somente 10% da população do Brasil residirá no campo, ou seja, aproximadamente 24 milhões de um total de 240 milhões de habitan-

tes. Este padrão de crescimento demográfico tem sérias implicações sócio-econômicas na medida em que o habitante rural que foge da cidade se transforma de produtor em demandante de alimentos.

Funções da agricultura

Apesar de sua reduzida participação no contexto global da economia, o setor tem uma grande importância como fornecedor de matérias-primas industriais e produtos de exportação. Além destas duas funções básicas, o setor agrícola também deve servir para:

- a) gerar mão-de-obra rural, a fim de, pelo menos, procurar reduzir a migração para os centros urbanos;
- b) produzir alimentos e bens-salários, contribuindo para atenuar a pressão das reivindicações salariais;
- c) estabilizar os suprimentos e os preços, em uma economia fortemente indexada.

Em relação ao balanço comercial agropecuário, o setor saiu de uma posição de 1,6 bilhão de dólares, em 1976, e chegou até 8,8 bilhões, em 1984. Em 1987, esta posição de geração de divisas líquidas situa-se em torno de 7,4 bilhões.

Como conseqüência do exitoso modelo de industrialização desenvolvido pelo Brasil, este país, a diferença de outros na região, possui hoje um avançado complexo agroindustrial. A produção de sucos, de frutas, de álcool e o processamento de soja são alguns exemplos do estado do desenvolvimento atingido. Por esta razão, ainda quando as exportações industriais representam 65% do total, deve-se ter em conta que as manufaturas de origem agropecuária constituem entre 25% e 30% das exportações globalmente consideradas.

Padrão de crescimento das culturas

Em uma primeira caracterização, a agricultura brasileira poderia ser exemplificada através de um esquema bimodal no qual coexistem e competem pelos mesmos fatores de produção uma agricultura destinada a gerar produtos exportáveis e matérias-primas industriais e outra cujo principal propósito é a produção de alimentos básicos.

Nos últimos 20 anos, o padrão de crescimento do agro brasileiro diferiu entre ambos os grupos, observando-se claras vantagens a favor do primeiro grupo, em relação ao segundo (Tabela 1). Entre os produtos de exportação e as matérias-primas industriais, a liderança nos índices de crescimento da produção fica com as exportações agrícolas não-tradicionais (a soja e a laranja); índices mais modestos de crescimento ficam por conta do café, com redução dos níveis de produção nas duas décadas, e do algodão, com um crescimento muito baixo.

O quadro mais preocupante situa-se com os alimentos básicos, onde se observa queda na produção de mandioca, escasso crescimento para o feijão e arroz, e elevado padrão de crescimento no trigo. Assim, este descompasso em termos de níveis de crescimento entre produtos mostra certo grau de vulnerabilidade do país à escassez de alimentos, agravada pelo processo de urbanização. Inúmeros estudos mostram os elevados níveis de redução na disponibilidade de alimentos per capita.

Esse padrão de crescimento desigual entre os diversos cultivos deve-se, em grande parte, ao conjunto de políticas seletivas que privilegiaram algumas culturas e discriminaram outras, uma vez que, como é sabido, o governo intervém em mercados agrícolas de forma ampla. O crescimento da soja e da laranja deve-se, em parte, à menor interferência do governo na comercialização externa (além da pesquisa de variedades adaptadas ao cultivo nos cerrados, no caso da soja, e do esforço de comercialização privada, no caso da laranja). O crescimento da produção da cana-de-açúcar, 5,5% ao ano no período de 1965/88, deve-se aos estímulos propiciados pelo Programa PROÁLCOOL. O desempenho insatisfatório do café e do algodão decorre da política de intervenção na livre comercialização externa desses produtos, com restrições à exportação, confiscos e impostos diretos e indiretos de exportação. Os produtores de café e algodão passaram a cultivar outros produtos com melhores padrões de remuneração, tais como a soja, laranja e cana-de-açúcar. De um modo geral, este grupo de commodities tem estado influenciado pelo mercado externo, sendo sua elasticidade-renda igual ou superior a 0,5.⁴

No caso dos alimentos básicos (elasticidade-renda menor que 0,2), a intervenção do governo nos mercados intensificou-se com a ocorrência de

⁴ Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões, IPEA/INPES. 1988.

TABELA 1. Exportações e matérias-primas agrícolas e alimentos básicos, taxas de crescimento na área, produção e rendimento, 1965/87.

Produtos	Taxas médias anuais de crescimento (%)		
	Área	Produção	Produtividade
Exportações e matérias-primas			
Soja	14,3	15,7	1,5
Laranja	7,3	8,1	0,8
Açúcar	4,0	5,5	1,4
Cacau	1,3	3,2	1,8
Café	-1,1	-1,2	-0,14
Algodão	-1,9	0,6	2,5
Alimentos básicos			
Trigo	6,5	9,6	3,1
Milho	1,7	3,1	1,3
Arroz	1,1	1,9	0,8
Mandioca	0,0	-0,6	-0,6
Feijão	2,3	-0,8	-1,4

Fonte: Dados Básicos - IBGE.

escassez e crises de abastecimento. Dois produtos apresentaram um crescimento elevado, o trigo (9,6% ao ano) e o milho (3,1%). No caso do trigo, o crescimento da produção está ligado ao subsídio ao produtor (além dos investimentos em pesquisa), e no do milho, a produção acompanhou os estímulos concedidos à produção de carne de aves e suínos. Já no caso dos demais produtos, principalmente do feijão, as políticas de tabelamentos e controles de preços respondem, em grande parte, pela evolução insatisfatória da produção. No caso especial da mandioca predominaram problemas de natureza tecnológica, além dos baixos preços como decorrência dos efeitos negativos dos subsídios do trigo.

No que respeita à área e rendimento, em termos de fonte predominante que contribuiu para o aumento da produção, estudos feitos indicam que, no caso da soja e da laranja, preponderou o efeito área. No caso da cana, milho, cacau e trigo, os efeitos da área e rendimento sobre a produção se equilibraram, com contribuições aproximadamente iguais para a explicação

do crescimento havido na produção. Três produtos tiveram crescimento de rendimento negativo: café, mandioca e feijão. A variação da produção decorreu de variações de área. Finalmente, há que se destacar o crescimento das produtividades do algodão e do trigo, devido a investimentos em pesquisa. A partir da segunda metade dos anos 70, a produção de sementes melhoradas, como resultado das pesquisas desenvolvidas pela EMBRAPA, contribuiu decisivamente para o aumento verificado na produtividade.

No caso da pecuária, estas mesmas taxas médias anuais de crescimento do estoque de animais foram de 3,36% para a bovinocultura e 0,68% para a suinocultura, tendo a avicultura se sobressaído com a taxa de 4,87%. Esta combinação de taxas diferenciadas reflete, também, uma política oficial de fomento à produção avícola, como resposta ante o crescimento dos preços da carne bovina. O rebanho suíno cresceu dos anos 60 até meados dos anos 70, para então cair acentuadamente até nossos dias. Este comportamento reflete a elevação dos custos do arraçãoamento de suínos e preferências dos consumidores por outras carnes.

Para o período de 1970/85, 60% do crescimento anual da agricultura (4,5%) deve-se aos ganhos da produtividade da terra. E logrou-se mais da metade da ampliação da área porque houve grande incremento da produtividade de trabalho em termos da área que cada trabalhador é capaz de cultivar.

Durante a década de 90, considera-se que o aumento da produtividade da terra explicará 80% do incremento da oferta; o resto será consequência da expansão da fronteira agrícola⁵.

O DESENVOLVIMENTO RECENTE

Alguns fatores importantes marcaram a evolução recente da agricultura brasileira, indicando transformações profundas no setor. Em primeiro lugar, a agricultura tornou-se mais dependente dos setores não-agrícolas devido ao maior uso de insumos comprados e à integração maior com o setor agroindustrial. Em segundo, o setor modernizou-se e apresentou ganhos expressivos na produtividade física. Nota-se uma nítida inversão da tendência histórica de crescimento extensivo, baseado na expansão da fronteira. Nos

⁵ Vera Filho, F. e Alves, E. Urbanização: desafio à produtividade agrícola. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro 39(3):3-15, 1985.

últimos anos, a área tem-se mantido constante e até declinante e os ganhos de produtividade têm respondido pela expansão da produção.

Esse novo padrão de crescimento pelo uso mais intensivo da terra é explicado pela maturação dos investimentos em pesquisa agropecuária realizados na década de 70. Os resultados da pesquisa tenderam a eliminar as restrições estruturais ao crescimento da produção agrícola. Seus efeitos sobre o aumento da produtividade física das lavouras deverão se prolongar no futuro, na medida em que prossiga a adoção pelos produtores dos conhecimentos já disponíveis e a opção social por novos investimentos em pesquisa. Os ganhos de produtividade foram generalizados, sendo mais expressivos nas culturas do trigo, algodão, arroz, milho, cana-de-açúcar e fumo.

Outro fator a considerar é o ajustamento do setor em face da redução das fontes de financiamento da atividade agrícola e do custo mais elevado do crédito, que impuseram maior participação de recursos próprios do produtor e maior racionalidade no uso de insumos. Menciona-se que, no decurso das sucessivas elevações dos encargos financeiros, a agricultura reduziu sua dependência de recursos externos e empregou mais recursos próprios como forma de manter tanto lucratividade quanto crescimento.

A despeito também de uma conjuntura de preços de grãos desfavoráveis, tanto no mercado externo como no interno ao longo da década de 80, a agricultura brasileira foi capaz de se ajustar e crescer no período a taxas médias anuais bem superiores às dos setores não-agrícolas, ainda que bem mais baixas que as verificadas nas décadas anteriores. Este resultado foi obtido graças à incorporação de tecnologia e menor vulnerabilidade relativa às restrições externas de capital e às elevações dos encargos financeiros.

O desempenho do setor, contudo, apresentou a tendência de aumentar a heterogeneidade dentro da agricultura, acentuando a segmentação entre o setor moderno e o setor tradicional. A falta crônica de investimento em capital humano na agricultura impede que os pequenos produtores sejam capazes de absorver a tecnologia disponível, mesmo quando esta vem na forma de semente melhorada e melhores tratamentos culturais e, portanto, neutra em relação ao porte do produtor. Este fato ressalta a imperiosa necessidade de discutir a problemática do desenvolvimento rural, como principal fator limitante do crescimento setorial.

Acentuaram-se também as disparidades em algumas regiões, como o Nordeste do Brasil, ficando à margem do surto de modernização e do cres-

cimento observado no desempenho recente do setor. Há indícios de que a produtividade física de algumas culturas tenha até mesmo declinado nessa região. Esse desempenho é mais grave uma vez que o Nordeste concentra a maior parcela da população empregada na área rural do país, da ordem de 40%, enquanto a participação na renda do setor não ultrapassa 19%. Isso revela a baixa produtividade do trabalho na região, fato que constitui uma das explicações da pobreza rural que ali se concentra.

A CRISE MACROECONÔMICA E SEU IMPACTO EM NÍVEL SETORIAL

Esta é uma questão que merece especial atenção no contexto brasileiro, devido à forte inter-relação entre o setor rural e a política macroeconômica. É muito difícil sustentar um crescimento agrícola sem certo grau de estabilidade na política macroeconômica do país. As políticas macroeconômicas geraram contrapartida de políticas setoriais que, por sua vez, geraram efeitos sobre o setor rural. Elas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

1. No que respeita às políticas de correção de desequilíbrio externo e de balanço de pagamentos, embora tivesse sido adotada uma política de redução do déficit em conta corrente através de desvalorizações reais e minidesvalorizações (pela variação do IGP), a agricultura não se beneficiou destas políticas devido à imposição de impostos de exportação e controles nas exportações de matérias-primas e alimentos.
2. As políticas da redução de demanda global afetaram diretamente a agricultura, através da redução da demanda de produtos agrícolas (alimentos), além dos efeitos adicionais nas políticas:
 - a) Na política fiscal, para reduzir o déficit do setor público, foram implementadas políticas de redução de dispêndios em contas agrícolas, de subsídios, além de cortes nos gastos e investimentos públicos na agricultura.
 - b) Na política monetária, a redução do crédito líquido implicou as restrições creditícias no custeio, investimento e comercialização, além da elevação gradual da taxa de juros do crédito rural.

3. Quanto às políticas de preços e rendas, os controles salariais e de preços, e a elevação da taxa de juros implicaram os controles indiretos e diretos de preços agrícolas, elevação geral de juros e uma forma de elevação dos preços mínimos reais (safra de 1984/85).
4. No que tange à política comercial, algumas medidas de promoção e diversificação das exportações foram, no melhor dos casos, tardias e parcialmente implementadas, persistindo, no entanto, os impostos às exportações e restrições quantitativas.

Embora não haja estudos nesta área, pela magnitude dos programas de ajuste macro, seus efeitos sobre o setor agrícola não são pequenos. Há, contudo, algumas conclusões que podemos obter de todo este processo de ajustamento.

A década de 80 foi marcada por uma crise econômica de grandes proporções, em que se evidenciou a incapacidade da economia de sustentar um ritmo de crescimento razoável. A taxa média de crescimento da economia no período foi de 2,4%, contrastando com a taxa média de 8,2% na década anterior.

O esgotamento das fontes de financiamento externo, a partir de 1982, foi o fato marcante que detonou o agravamento da crise macroeconômica. O país contou sempre com uma entrada líquida de poupança externa de 4,6% do PIB por ano, para financiar o crescimento econômico. A partir de 1982, o que se observa é uma saída líquida de poupança que atinge hoje 4,5% do PIB.

A estratégia de ajuste econômico adotada a partir da crise consistiu sobretudo no controle da demanda agregada, redução drástica dos investimentos públicos e estatização da dívida externa. Essa estratégia ocasionou a queda das receitas de arrecadação do Estado de 17% para 9% do PIB e o aumento da dívida externa em mãos do governo, que hoje atinge 85% do total da dívida externa do país.

A crise econômica e a estratégia adotada atingiram diretamente o Estado, comprometendo o crescimento e exaurindo de vez o modelo estatal como principal agente de investimento na economia.

Por outro lado, essa falência do Estado acarreta implicações profundas para a agricultura, na medida em que limita a administração dos instrumentos da política agrícola que dependem de recursos públicos. Enquanto outros setores da economia dispõem de fontes alternativas de financiamento,

a agricultura foi sempre dependente de recursos provenientes de operações oficiais de crédito.

A principal consequência da crise macroeconômica sobre a agricultura foi a redução das fontes de financiamento ao setor e a rápida elevação do custo financeiro do crédito rural. As fontes oficiais de crédito participavam, em 1982, com cerca de 70% do crédito destinado à agricultura. Em 1988, essa participação caiu para 46%; até o final de 1989, não deverá ultrapassar o equivalente a 20% da demanda de crédito do setor, que tradicionalmente era atendida com recursos oficiais.

Devido à forma com que os instrumentos de crédito e de estabilização foram operacionalizados na agricultura nas últimas décadas, com excessiva dependência de recursos oficiais, o setor tende a ser significativamente afetado pela crise financeira do Estado.

PLANO DE REATIVAÇÃO AGRÍCOLA

A crise precipitada em 1982 não é um fenômeno isolado que atingiu só o Brasil. Pelo contrário, tem afetado os países da América Latina e do Caribe, e da área Sul em particular, dando início a processos de ajuste e recessão profundos que implicaram abruptas quedas nas taxas de crescimento. Os efeitos negativos sobre a economia, o emprego e o processo de desenvolvimento dos países latino-americanos têm sido tão profundos que só são comparáveis a períodos prévios à Segunda Guerra Mundial.

Mais importante, ainda, é o fato de que a presente crise atual tem posto em tela a viabilidade dos modelos de desenvolvimento seguidos até agora na região. Neste contexto é que deve ser entendida a necessidade de reconsiderar o papel dos setores agropecuários, especialmente na área Sul.

Partindo da base deste diagnóstico da situação, a IX Conferência Interamericana de Ministros da Agricultura, conferência especializada do Sistema Interamericano, convocada pela OEA, realizada em Ottawa, Canadá, em 1987, encomendou ao IICA "a elaboração, em colaboração com os países membros, demais organismos do Sistema Interamericano e outros organismos especializados, um Plano de Ação Conjunta em apoio à Reativação Agropecuária e ao Desenvolvimento Econômico na América Latina e no Caribe" (PLANALC)⁶.

⁶ Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países del Área Sur. Documento N° 6. IICA, 1989.

Esse plano, elaborado através de um processo de consulta amplo e participativo, foi aprovado por ocasião da V Reunião Ordinária da Junta Interamericana de Agricultura, órgão máximo do IICA, realizada em San José, Costa Rica, em outubro de 1989. Para a elaboração do PLANALC, no que concerne à área Sul (integrada pela Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), partiu-se de algumas constatações importantes. Dentre elas, merecem especial destaque:

1. A importância dos mercados externos para a produção agropecuária, sendo que cerca de 45% a 50% do total se destina aos mercados sub-regionais e mundiais.
2. O grau de integração sub-regional do comércio de produtos agropecuários, que tem aumentado consideravelmente nos últimos anos.
3. Os investimentos feitos em pesquisa e extensão rural, que trouxeram como resultado elevadas taxas de incorporação de tecnologia.

Com estas características, apesar de graves crises que se abateram sobre a área Sul, de ajuste e acomodação macroeconômica, o setor agropecuário destes países desempenhou um papel anticíclico importante de resistência à recessão. Este é um fator que merece especial ênfase, dado que põe em evidência a capacidade do setor de evoluir até em condições adversas.

Uma revisão da evidência disponível acerca do comportamento dos setores agropecuários dos países da área Sul, nos anos de crise, permite a identificação dos seguintes aspectos predominantes: a) a área Sul permanece como região agroexportadora por excelência e uma das regiões de base agroexportadora especializada das mais importantes na economia mundial; b) a agricultura da área Sul é altamente competitiva; c) o setor produtor tem incorporado de forma crescente insumos e bens de capital extra-setoriais.

Entretanto, há outros fatores que merecem atenção especial: a) houve um processo de industrialização do campo muito acelerado, com dinamismo tecnológico; b) este mesmo processo, contudo, acelerou a proletarianização de núcleos de pequenos produtores tradicionais; c) foram criadas dicotomias, com as unidades de exploração familiares, que são rentáveis, perdendo espaço dentro do processo de mudança. Finalmente, cumpre mencionar a debilidade progressiva do setor público agropecuário, que é uma restrição à implementação de ações conjuntas para o agro.

Outra constatação importante dentro da área Sul é a de que o desempenho do setor agropecuário tornou-se, em parte, independente da atividade global da economia. A evidência demonstra que políticas setoriais bem desenhadas e implementadas de forma oportuna permitem a reativação da atividade agrícola, mesmo em ambiente macroeconômico recessivo. A versatilidade da oferta baseada no setor exportador é muito ampla e cria condições para o desenvolvimento de outros setores da economia ligados ao agro.

As considerações anteriores e a previsão das principais características dos setores agropecuários da área Sul permitiram identificar, dentro do PLANALC para a área Sul, os seguintes pontos para definir uma estratégia a longo prazo:

1. Potencializar a base agroexportadora comum da área Sul, através de propostas conjuntas destinadas a aumentar a oferta exportadora sub-regional. Isto pode ser concretizado, por exemplo, mediante a execução de políticas energéticas e programas comuns de sanidade e controle sanitário animal e vegetal.
O melhoramento da configuração dos complexos agroindustriais para aumentar a escala de produção de bens processados e minimizar os riscos de escassez de abastecimento, assim como a formulação de políticas nacionais para combater a pobreza rural, constituem também pontos muito importantes.
2. Incrementar e consolidar a inserção nos mercados mundiais dos produtos agropecuários da área Sul. Neste sentido, a promoção e fomento da demanda externa e a busca de novos mercados exigirão, por parte dos países, a consolidação e harmonização de políticas orientadas ao comércio internacional.
3. Satisfazer progressivamente a demanda interna com produção em nível regional onde as políticas globais devem estar orientadas a saldar a dívida interna social, a fim de lograr melhor balanceamento entre produção e abastecimento.

Deve ficar claro que este novo marco estratégico de nenhum modo visa substituir as políticas nacionais, mas, pelo contrário, agir de modo complementar. Além disso, estima-se provável que a gradual execução das propostas contidas no PLANALC contribuirá para uma harmonização das políticas setoriais, tanto dentro dos países que compõem a área Sul, como entre

esses países. Isto cria a possibilidade de gerar em torno da dinamização da agricultura um importante eixo de acumulação.

Esta reavaliação acerca do papel que o agro está em condições de cumprir é um requisito importante para enfrentar a crise interna que afeta o desenvolvimento dos países da região e os novos desafios impostos pela formação de blocos econômicos em nível mundial.

O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90

*Fernando Homem de Melo*¹

A década de 80 foi marcada por eventos econômicos desfavoráveis ao Brasil, em especial na área externa, e pela incapacidade do país, nesse contexto, de realizar os ajustes necessários na economia visando retomar um crescimento sustentado. Os países desenvolvidos estão chegando ao sétimo ano consecutivo de expressivo crescimento econômico. Mesmo assim, o Brasil encontra-se em plena estagnação econômica. A taxa anual média de crescimento do PIB per capita foi apenas de 0,92% na presente década, em comparação com 6,0% na década de 70, e 3,2% dos anos 60.

Nessa mesma década, entretanto, o setor vegetal de nossa agricultura cresceu e de modo não desprezível. Esse crescimento ocorreu em meio de circunstâncias bastante adversas; drástica redução do crédito disponível e eliminação dos subsídios; recessão externa e queda das cotações de inúmeras commodities; baixo crescimento da demanda interna; finalmente, após o Plano Cruzado de 1986, a economia brasileira tornou-se fortemente desestabilizada, o que pode ser retratado pela sistemática elevação da taxa de inflação, até os 29% de agosto de 1989. Em função desse quadro, duas

¹ Professor - Titular do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo, pesquisador da FIEP - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

questões serão analisadas neste trabalho. **Primeiro**, como explicar um razoável crescimento agrícola nesta economia tão seriamente desarrumada. **Segundo**, quais os ajustes que a agricultura deverá fazer caso o país consiga, a partir de 1990, retomar um crescimento econômico sustentado, algo como um incremento anual médio do PIB entre 6% e 8%.

O CRESCIMENTO AGRÍCOLA NOS ANOS 80

Na Tabela 1, apresentamos os dados-resumos do comportamento agrícola durante 1980/89. Os resultados mostram um crescimento da produção de dezessete culturas (algodão, amendoim, arroz, batata, cacau, café, cana, cebola, feijão, fumo, laranja, mamona, mandioca, milho, soja, tomate e trigo), de 3,56% ao ano, ou algo como 1,5% per capita ao ano. Para os produtos domésticos (arroz, batata, cebola, feijão, mandioca, milho e tomate), uma taxa de 2,05% ao ano e constância per capita. Finalmente, para as lavouras de exportação e cana-de-açúcar (algodão, amendoim, cacau, café, cana, fumo, laranja, mamona e soja), uma taxa de 4,51% ao ano, ou cerca de 2,5% per capita ao ano, certamente com uma influência positiva do programa do álcool. Para os produtos animais (carne bovina, suína, de frango, ovos e leite), tivemos um incremento anual médio de 3,43% (usando os dados anuais, sem as dummies para 1983 e 1986 dos produtos vegetais).

TABELA 1. Taxas de crescimento da produção agrícola brasileira, 1980/89 (em % ao ano)*.

	Produção	Área	Produtividade
Lavouras-total	3,56	1,49	2,07
Lavouras domésticas	2,05	zero (0,67)**	1,39 -
Lavouras-exportação	4,51	2,36	2,16
Produtos animais	3,43	-	-

Fonte: Dados básicos da FIBGE, nossa estimativa.

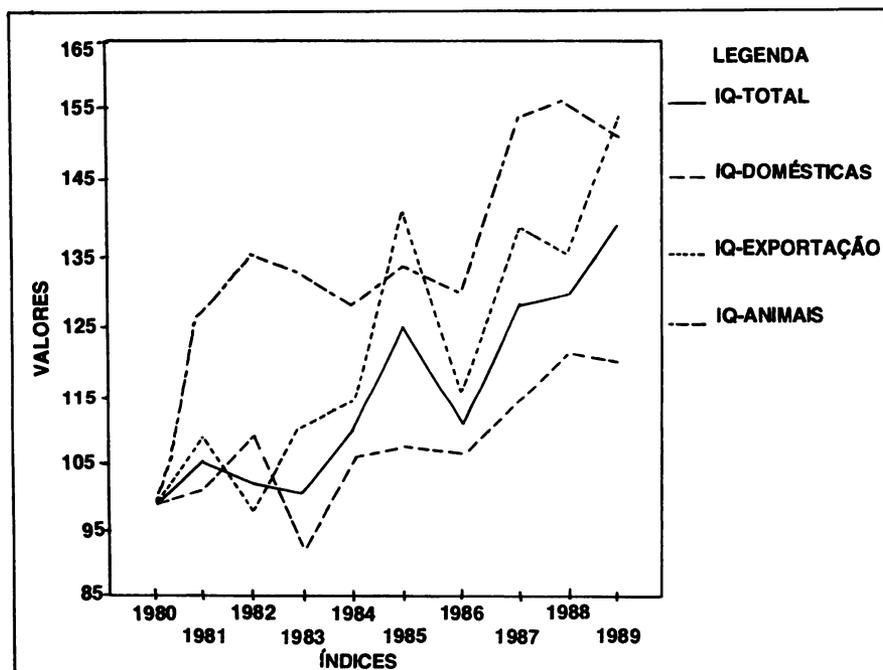
* Função exponencial, com dummies para 1983 e 1986. As ponderações utilizadas foram os preços recebidos em 1988.

** O dado entre parênteses é o resultado da regressão (não-significante).

Esse não pode ser considerado como um comportamento desfavorável da agricultura brasileira, em especial quando se consideram as adversas condições econômicas da década é claro que se a taxa de crescimento do PIB tivesse sido de cerca de 6,0% - 7,0%, o desempenho dos produtos domésticos e animais, retratado na Tabela 1, não teria sido adequado, supondo-se que as suas taxas não se alterassem.

Apenas para completar a visão dos anos 80, a Figura 1 mostra o comportamento anual dos índices de produção total-lavouras, domésticas, de exportação e produtos animais. Dado esse desempenho relativamente favorável do setor agrícola nos anos 80, resta explicar as causas disso em um ambiente econômico desfavorável. Neste trabalho, mencionaremos três causas principais: a) expressivas melhorias de produtividade; b) uma política cambial incentivadora das exportações; c) formulação e implementação gradativa de uma adequada política agrícola.

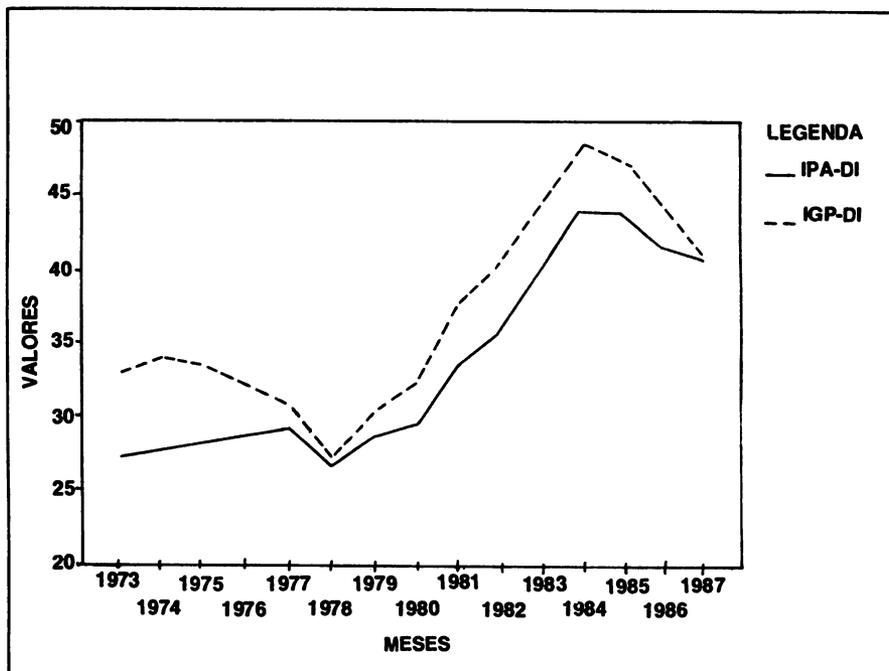
FIGURA 1. Evolução dos índices de produção - total, culturas domésticas, de exportação e produtos animais, 1980/89.



Com relação à primeira causa, a própria Tabela 1 dá evidências disso: uma taxa anual média de crescimento da produtividade da terra de 2,07% para o total de lavouras, correspondente a 58% do crescimento do produto total. Para as lavouras de exportação, a década de 80 teve um crescimento de produtividade de 2,16% ao ano e, para as lavouras domésticas, de 1,39% ao ano. Para melhor perspectiva dessas taxas, pode-se mencionar que, no período de janeiro de 1979 a dezembro de 1988, a relação de trocas (preços recebidos sobre preços pagos) para 15 produtos agrícolas teve uma diminuição anual média de 1,76% (estimação mensal). Para os principais produtos domésticos (arroz, milho, mandioca, batata e feijão) essa diminuição foi de 2,66% ao ano, ou seja, mais pronunciada.

Quanto à política cambial, a Figura 2 mostra que, após a prefixação da taxa de câmbio em 1979, prática adotada para reverter as expectativas inflacionárias, a maior parte dos anos 80 foi caracterizada por uma desvalorização da taxa de câmbio, isto é, descontada a inflação norte-americana.

FIGURA 2. Evolução da taxa de câmbio de paridade do cruzado em relação ao dólar, 1972/88 (Cz\$ de 1987), médias móveis trienais.



Essa política contribuiu para alterar o preço relativo entre os produtos agrícolas e estimular uma expansão maior das lavouras de exportação.

Finalmente, o país passou a contar, durante a década, com uma mais adequada política agrícola, em especial nos instrumentos de preços mínimos, valores de custeio agrícola e, mais recentemente, de preços de intervenção para venda de estoques governamentais. Tivemos, também, maior liberdade para as exportações agrícolas. Em boa parte, em função de alguns desses instrumentos, na segunda metade da década de 80, o Brasil teve maior expansão das lavouras domésticas (Figura 2). Entre 1985 e 1989, houve um crescimento de 14,2% para essas culturas. Em 1989, por exemplo, a produção brasileira de milho alcançou 26.282 mil toneladas, enquanto, em 1988, a de arroz quase chegou a 12 milhões de toneladas.

MUDANÇAS NO CONSUMO E AJUSTES NECESSÁRIOS NA AGRICULTURA NOS ANOS 90

Em recente artigo, Fritsch e Modiano² simularam trajetórias alternativas de crescimento para a economia brasileira até o ano 2000 considerando os problemas de geração de divisas - restrição externa - e de poupança doméstica - restrição interna. Nesta seção utilizaremos os três cenários de crescimento econômico nos anos 90, considerados possíveis por Fritsch e Modiano, status quo, milagre e social, para analisarmos quais as mudanças necessárias no perfil da produção agrícola brasileira.

O ponto mais importante a ser aqui salientado é que, dependendo da taxa e do tipo de crescimento econômico que o país tenha nos anos 90, resultarão taxas diferentes para o crescimento das demandas de produtos alimentares. Conseqüentemente, a produção (ou a oferta agrícola) terá que sofrer ajustes diferenciados dependendo do que ocorra em termos de crescimento econômico. Para analisar essas diferentes implicações, três variáveis serão aqui consideradas para os anos 90: a) crescimento populacional; b) taxas de crescimento do PIB; c) efeito graduação.

Vejamos, em primeiro lugar, a variável populacional. Estudos recentes³ apontam para um expressivo declínio em nossa taxa de crescimento popu-

² Fritsch, W. e E.M. Mediano, "A Restrição Externa ao Crescimento Econômico Brasileiro: Uma Perspectiva de Longo Prazo". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 18(2):271-296, Agosto de 1988.

³ Neupert, R.F., "Novas Projeções da População Brasileira: Hipóteses Baseadas na PNAD de 1984", Brasília, IPLAN, outubro de 1987.

lacional. Por exemplo, a taxa, nesta segunda metade dos anos 80, deve ser de 1,8%, bem abaixo dos 2,5% ao ano da década de 70. Mais ainda, essa taxa deverá mostrar declínios adicionais nos anos 90, isto é, para algo como 1,7% ao ano no primeiro quinquênio e 1,5% no segundo. Esse é um evento importante em termos do crescimento da demanda de alimentos, significando uma pressão relativamente menor sobre os recursos disponíveis na economia brasileira.

Em segundo lugar, vejamos os cenários de crescimento do PIB considerados por Fritsch e Modiano. O cenário status quo, como o próprio nome indica, sugere a continuidade, na próxima década, dos impasses ainda existentes na política econômica e na política brasileira, provocando uma taxa relativamente baixa de crescimento, de 4,0% - 5,0% entre 1989 e 2000. O cenário milagre representa um quadro de recuperação da poupança pública, através do aumento da carga fiscal, e de uma taxa de investimento semelhante à dos anos 70, gerando um crescimento de 7,0% ao ano. Finalmente, o cenário social assume a prática de uma política de redistribuição da renda a favor de salários, assim como de gastos sociais. Neste cenário, também, haveria aumento da carga fiscal e da taxa de investimento, gerando uma taxa anual média de crescimento do PIB de 6,5%.

Esses cenários podem ser entendidos como um de baixo crescimento, outro de crescimento mais rápido e um outro de crescimento com equidade. Esses três cenários foram combinados com duas perspectivas da economia mundial, a realista e a otimista. A primeira corresponde à estabilização das taxas de câmbio entre os principais países, à redução do déficit público americano (menores juros reais) e ao crescimento nos países da OCDE de 3% ao ano. Na perspectiva otimista, este crescimento passa a 4% ao ano. Neste trabalho utilizaremos os três cenários domésticos em combinação com a perspectiva internacional realista.

Em terceiro lugar, vejamos a questão do efeito graduação no consumo de alimentos, em particular, considerando-se o cenário social, de crescimento com equidade. Esse efeito é uma importante força motora da economia alimentar, em nível mundial e doméstico, através do incremento das classes de média renda e da adoção, pelas famílias que lá chegam, dos hábitos alimentares das que lá já estão.

Como resultado dessa "graduação", ocorreriam grandes aumentos na demanda de proteínas animais, de legumes/verduras e de frutas. A partir disso, teríamos grandes aumentos na demanda de cereais e oleaginosas para utilização na forma de rações. Essa dinâmica na evolução da demanda

de alimentos, com o crescimento econômico, contrasta com a grande importância, tão recentemente quanto na década passada, dos produtos básicos, como arroz, feijão e mandioca, nos hábitos alimentares no Brasil. Assim, caso nosso país seja capaz de retomar o crescimento econômico nos anos 90, deve-se esperar a ocorrência de alterações expressivas nos mercados agrícolas.

Algumas dessas alterações estão mostradas na Tabela 2, que apresenta quais devem ser os níveis de produção de 13 alimentos no ano 2000 para que haja o atendimento da demanda interna e externa, sem alteração

TABELA 2. Produção necessária de alimentos e taxas de crescimento para o atendimento da demanda no ano 2000 (1.000 t).

Alimentos	Cenários		
	Status quo	Milagre	Social
- Arroz	12.006 (1,60)*	12.006 (1,60)	11.565 (1,26)
- Feijão	3.349 (1,26)	3.269 (1,04)	3.072 (0,47)
- Milho	42.657 (4,01)	48.697 (5,27)	52.164 (5,93)
- Soja	33.714 (4,01)	38.486 (5,27)	41.227 (5,93)
- Trigo	8.376 (3,08)	9.145 (3,91)	9.098 (3,86)
- Grãos (total)	100.102 (3,50)	111.603 (4,53)	117.126 (4,99)
- Batata	3.461 (3,71)	3.897 (4,83)	3.565 (3,99)
- Mandioca	26.933 (0,30)	24.378 (-0,60)	22.908 (-1,16)
- Açúcar	11.809 (2,54)	12.517 (3,09)	11.915 (2,63)
- Carne bovina	4.469 (4,51)	5.212 (5,98)	5.663 (6,78)
- Carne frango	2.852 (3,79)	3.224 (4,95)	3.438 (5,57)
- Carne suína	1.449 (2,22)	1.589 (3,09)	1.630 (3,33)
- Ovos**	1.752 (3,20)	1.923 (4,08)	2.034 (4,61)
- Leite	25.674 (4,78)	30.279 (6,37)	33.190 (7,26)

* Os dados entre parênteses correspondem às taxas anuais de crescimento da demanda.

** Ovos, milhões de dúzias e leite, milhões de litros.

dos preços reais que prevaleceram em 1989. É preciso, portanto, notar que estamos também considerando o aumento das exportações de alimentos. Antes de examinarmos os resultados, notemos que o cenário social, em relação ao milagre, isola os efeitos graduação e redistribuição, já que os dois têm, praticamente, a mesma taxa de crescimento para o PIB.

Para perceber melhor as mudanças no perfil agrícola nos anos 90, vamos ordenar os treze produtos alimentares por suas taxas de crescimento da demanda (em % ao ano), tomando-se por base os resultados do cenário social:

Leite	7,26
Carne bovina	6,78
Soja	5,93
Milho	5,93
Carne de frango	5,57
Ovos	4,61
Batata	3,99
Trigo	3,86
Carne suína	3,33
Açúcar	2,63
Arroz	1,26
Feijão	0,47
Mandioca	- 1,16

Essa listagem das taxas de crescimento dos vários produtos claramente indica as enormes discrepâncias entre eles. A taxa mais alta é a do leite, com 7,26% ao ano, enquanto a mais baixa é a da mandioca, com 1,16%. O arroz e feijão teriam os menores incrementos de consumo, enquanto a mandioca, efetivamente, teria redução de seu nível absoluto de consumo.

Os seis primeiros produtos, isto é, as seis mais altas taxas de crescimento do consumo, são o leite e os produtos do complexo carnes (carne bovina, soja, milho, carne de frango e ovos), entendidos como produtos de consumo final e insumos utilizados na sua produção. As taxas de crescimento do consumo desses produtos são bastante elevadas, na faixa de 4,61% - 7,26% ao ano, e indicam o desejo de realizar uma grande melhoria qualitativa nos hábitos de consumo. Finalmente, em um nível intermediário das taxas de crescimento do consumo, temos o grupo formado pela batata, trigo, carne suína e açúcar, na faixa de 2,63% - 3,99% ao ano.

Em comparação à situação atual de consumo de alimentos, essas

mudanças são bastante expressivas. Uma ilustração disso é a comparação das taxas de crescimento do consumo nos cenários social e status quo. Por exemplo, o leite cai de 7,26% para 4,78% ao ano, a carne bovina de 6,78% para 4,51%, enquanto a de frango passa de 5,57% para 3,79%. De outro lado, arroz, feijão e mandioca teriam aumentadas suas taxas de crescimento do consumo no cenário pior: o arroz passaria de 1,26% para 1,60% ao ano, o feijão iria de 0,47% para 1,26%, enquanto a mandioca passaria a ter aumento de consumo, pois sua taxa iria de - 1,16% para 0,30% ao ano.

Portanto, essa é uma clara evidência de como a retomada do crescimento econômico nos anos 90, desta vez com ênfase no social, deve trazer profundas alterações nos hábitos de consumo da população brasileira. Apenas como referência, ao final da década de 70, arroz, feijão e mandioca respondiam por 30% das proteínas e quase 40% das calorias consumidas pela população brasileira. Isso deverá mudar muito daqui para a frente, desde que o país tenha competência para retomar seu crescimento. A esse respeito, notemos que o não alcance dessas taxas de crescimento do PIB de 6% - 7% ao ano não poderá ser atribuído à dívida externa, visto que isso foi considerado nos cenários macroeconômicos.

E a produção agrícola? No cenário social, o que mais foi salientado, isto é, um crescimento do PIB de 6,5% ao ano, com redistribuição da renda, com incremento das exportações agrícolas e com menor crescimento populacional na próxima década, a agricultura brasileira teria que alterar fortemente seu perfil de produção, na direção dos produtos (e insumos) do complexo carnes - proteínas animais (carnes bovina, de frango, ovos, leite, milho e soja), além do grupo legumes-verduras e frutas (laranja, por exemplo). Com menor crescimento, teríamos trigo, batata, açúcar e carne suína (e, provavelmente, café); com pouco crescimento, arroz e feijão; a mandioca teria um declínio no consumo.

Os desafios perante nossa agricultura, no contexto dessas profundas alterações de padrões de consumo, são bastante grandes. Em alguns casos, os resultados mostrados na Tabela 2 são impressionantes. No ano 2000, o Brasil teria que produzir 5,2 a 5,7 milhões de toneladas de carne bovina; 3,2 a 3,4 milhões de toneladas de carne de frango; 1,6 milhão de carne suína; 2 bilhões de dúzias de ovos e 30 a 33 bilhões de litros de leite. Mais 49 a 52 milhões de toneladas de milho e 38 a 41 milhões de soja.

Em 1988 (ou 1989), em comparação, o Brasil realizou os seguintes níveis de produção: carne bovina, 2.447 mil toneladas (1988); carne de frango, 1.947 mil toneladas (1988); carne suína, 1.168 mil toneladas (1988); ovos,

1.239 milhão de dúzias (1988); leite, 14.168 milhões de litros; milho, 26.282 mil toneladas (1989); soja, 23.812 mil toneladas (1989).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simples comparação das ordens de grandeza das taxas de crescimento agrícola nos anos 80 e as previstas para os anos 90, com a retomada do crescimento econômico, indica a existência de um formidável desafio para o nosso país e introduz um elemento de importância estratégica para a política agrícola. Esta tem estado quase que inteiramente concentrada em instrumentos de curto prazo, tais como preços mínimos e crédito agrícola. Isso precisa urgentemente ser complementado pela maior mobilização de instrumentos de médio prazo. Nesse contexto, é bastante provável que o alcance desses elevados níveis de produção não ocorrerá sem que o Brasil reveja a maneira em que a agricultura tem estado inserida em sua estratégia de desenvolvimento econômico.

Adicionalmente, uma mudança da natureza salientada neste trabalho exige que sinais econômicos sejam transmitidos aos produtores. Faz-se, portanto, necessária a existência de mercados mais livres e que isso seja entendido e aceito pela sociedade. Também, será necessário aumentar o ritmo de progresso técnico em nossa agricultura, de 2,1% dos anos 80 para 3,5% nos anos 90. Isso, por seu lado, exigirá nova concepção dos recursos humanos no setor. Para completar, será ainda preciso aumentar a área cultivada e, até mesmo, sua taxa de crescimento. Nesse sentido, o grande desafio será ocupar a região Centro-Norte com respeito aos aspectos ecológicos. Os investimentos públicos e privados em infra-estrutura terão um papel crucial para viabilizar isso.

Transformações da agricultura no Brasil

*Eliseu Alves*¹

INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira passou por importantes transformações no caminho da modernização, principalmente a partir da década de 70. O Nordeste retardou-se no processo e a região amazônica tem padrão indefinido: as áreas antigas continuam com a agricultura de subsistência e as de conquista recente, nas mãos dos imigrantes sulinos, iniciam a agricultura nos padrões modernos.

O trabalho discute a política agrícola relevante mas fará, antes disto, incursão sobre velho tema: o que é a agricultura moderna, procurando, resumidamente, reunir as informações existentes. Mas de forma mais abrangente, pois a agricultura moderna cada vez aproxima-se mais de ser igual a um subsetor de setor industrial.

Procurou-se apresentar as idéias sob forma acessível a leitores não especializados. Mas algumas afirmações polêmicas contidas no texto mereceram abordagem mais detalhada.

Agradeço a colaboração de Francisco Vera Filho e de Elísio Contini e a revisão de Luiz Ribeiro de Mendonça.

¹ Presidente da CODEVASF e Secretario Executivo do PRONI.

CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA COMERCIAL

Dada a forte ligação da agricultura moderna com a **urbis**, a caracterização não pode restringir-se às atividades que ocorrem para dentro da porteira do agricultor. Terá que se estender até os consumidores. Os pontos principais são os seguintes:

Produtos

A preferência é por produtos que tenham usos múltiplos na industrialização e que sirvam tanto para consumo humano quanto animal. Tais produtos têm maior estabilidade de preços; quase sempre podem ser estocados por períodos maiores. A elasticidade-renda é maior e, além disto, o mercado é tanto interno como externo. Pela ciência, foram adaptadas à mecanização, consumindo menos mão-de-obra por hectare ou por unidade de produto. Mesmo para aqueles de uso intensivo de mão-de-obra, a tendência da pesquisa genética é de adaptá-los à mecanização. A razão da preferência pela mecanização está em que a agricultura tem, ainda, baixo poder de competição em relação à indústria e em relação aos setores de serviços, no que respeita à mão-de-obra.

A preferência quer dizer que a relação de preço entre os produtos preferidos e os não-preferidos precisa mudar muito a favor destes, para que a produção responda. Isto pode ocorrer em vista da natureza do conjunto de possibilidade de produção (produtos preferidos e não-preferidos) ou porque há um forte desconto realizado pelos agricultores sobre o aumento de preços dos produtos não-preferidos, porque os julgam mais sujeitos à variação. Apresentam maior instabilidade de preços.

No caso brasileiro, os produtos preferidos são proteína animal, frutas, hortaliças, óleos vegetais e produtos que alimentam os animais. Da lista dos menos preferidos constam o feijão, mandioca e porco tipo banha. O arroz está na lista, porém em menor grau. A dificuldade com a oferta deste produto relaciona-se com a falta de tecnologia moderna para produção de sequeiro, o pequeno avanço da irrigação tipo inundação e o fato de os agricultores saberem que os preços internacionais estão muito baixos. Por isto, a tentação de importar é muito forte.

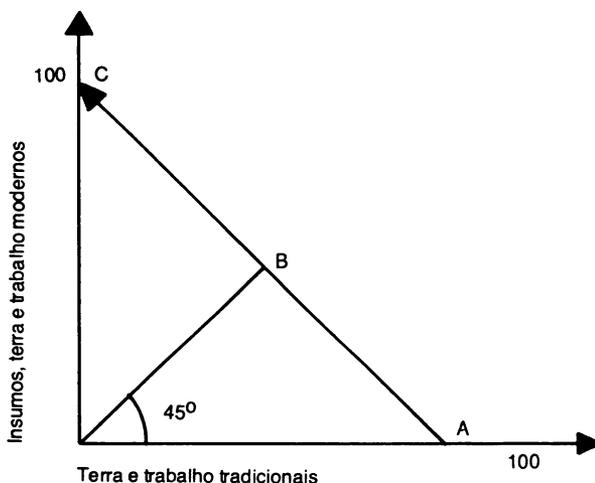
É preciso notar, ainda, que os consumidores pobres gastam substancial parte do seu orçamento no arroz, no feijão e na mandioca. Mas os estu-

dos que computaram as elasticidades-renda evidenciam que os acréscimos de renda, mesmo entre os consumidores mais pobres, serão em grande parte alocados à proteína animal, frutas e hortaliças. A demanda daqueles produtos evolui de acordo com a população, em torno de 2% ao ano. Para os de elasticidade-renda próxima de 1, a demanda aumentará a 7% ano, se a renda per capita disponível crescer a 5%. O efeito sobre a demanda será ainda maior, se a renda for melhor distribuída (Alves, 1986).

Custo de produção

É analisado em nível de estabelecimento, da porteira da fazenda para dentro (Fig. 1). Os termos agricultura moderna e comercial têm, neste artigo, o mesmo significado.

Figura 1. Custo da produção (%).



Terra tradicional - É aquela que foi transformada em agricultável, sem recuperar e preservar a fertilidade dos solos. A floresta é cortada e queimada. Os equipamentos usados são enxada, machado, foice e caixa de fósforos. Raramente o arado e, quando usado, é com tração animal. A rotação – pousio-cultivo ou pastagem-cultivo ou pousio-cultivo-pastagem – é usada para recuperar a fertilidade dos solos. O período de rotação é variável, em torno de sete anos. No período de pousio desenvolve-se a capoeira. Depois, ela é cortada, seguindo-se-lhe dois ou três anos de cultivo. A fertilidade não volta ao nível de floresta. Tende a cair. Originou-se desta tendên-

cia a agricultura itinerante, que se move na direção da fronteira agrícola, a busca da mata e de terras férteis. Ela ainda está presente na Amazônia. Caracterizou o desenvolvimento rural até há poucos anos.

Trabalho tradicional - Significa trabalhador analfabeto ou quase isto; sem familiaridade com insumos modernos, como tratores, fertilizantes e agrotóxicos. Os trabalhadores são desorganizados como classe social e têm pequena capacidade coletiva de reivindicar.

Terra moderna - É basicamente produzida pelo homem; é, portanto, capital. A fertilidade é mantida em nível elevado; a conservação de solos é usual: por métodos tradicionais ou técnicas como cultivo mínimo. O combate às ervas daninhas é feito por técnicas criadas pela ciência; quase sempre são uma combinação de práticas mecânicas e químicas. Quando necessário, a terra moderna inclui drenagem e irrigação. Os solos abrigam várias formas de vida; aquelas que incrementam a produção são protegidas e estimuladas. São, assim, os casos de minhocas e vários tipos de microorganismos, alguns melhorados pelos pesquisadores, como os ligados à fixação do nitrogênio atmosférico e à absorção do fósforo. O pousio é substituído por várias formas de rotação.

Trabalho moderno - O trabalhador é habilitado a manejar máquinas e equipamentos, como tratores, colheitadeiras, plantadeiras e arados; a aplicar fertilizantes, agrotóxicos e herbicidas; hábil em decodificar mensagens escritas e orais; e é especializado. Inclui administradores e capatazes. Aqueles, em muitos casos, aptos a trabalhar com computadores, ordenhadeiras e equipamentos sofisticados. Os trabalhadores organizam-se em sindicatos e têm elevado poder de reivindicação. O grau de instrução é, em muitos casos, equivalente ao primário completo. Ao contrário do trabalho tradicional, os trabalhadores têm alta capacidade de mobilidade, tanto entre regiões agrícolas como entre estas e o meio urbano.

Insumo moderno - Entre eles estão fertilizantes, máquinas e equipamentos, tratores, ordenhadeiras, computador, sementes, sal mineral e agrotóxicos. São desenvolvidos pela ciência. Na maior parte, são produzidos pela agroindústria e nas cidades.

A transformação da agricultura tradicional é entendida como o movimento que se reflete nos custos de produção, quando se desloca de A para C, no gráfico anterior. O ponto A refere-se à agricultura tradicional pura, hoje de pouca relevância, mas ainda importante no Nordeste e em regiões tradicionais da Amazônia. O ponto C refere-se à agricultura comercial pura. a

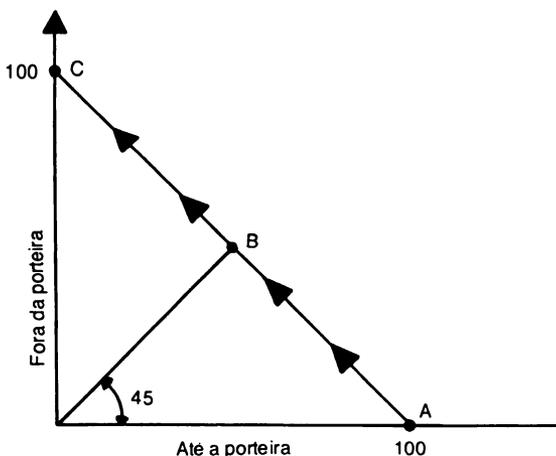
agricultura brasileira move-se para o ponto C, no Sul, Sudeste e Centro-Oeste e em áreas irrigadas no Nordeste e em alguns pólos, como o de Barreiras, na Bahia, e Balsas, no Maranhão, regiões de cacau e da cana-de-açúcar.

Note-se que no ponto C os insumos são produzidos pelo homem na sua quase totalidade. O papel da pesquisa é dominante.

Formação de preços: até a porteira da fazenda e fora dela

As atividades que ocorrem entre a porteira da fazenda e os consumidores dominam, em grande proporção, a formação de preços. São elas transportes, armazenamento, industrialização da produção, venda aos consumidores e exportação. Do lado dos insumos estão os insumos modernos. Do lado da mão-de-obra está a não-residente no estabelecimento. Por esta razão, o processo de decisão é dominado por fatores não controlados pelos agricultores. Na Fig. 2 em A temos novamente a agricultura tradicional pura e em C a agricultura comercial pura. Neste ponto predominam as tecnologias poupa-produto, da agroindústria, que também têm a finalidade de oferecer à dona-de-casa produtos que economizam tempo de preparação e reduzem os seus sacrifícios.

Figura 2. Decomposição do preço do produto (%).



Tecnologia

Destacam-se três grupos gerais de tecnologias. Na fazenda predominam dois tipos: as que poupam terra e as que poupam trabalho. No primeiro grupo estão os fertilizantes, a irrigação, sementes e animais de elevada resposta a insumos modernos, técnicas de conservação de solos e a fixação biológica de nitrogênio, para citarmos alguns.

No segundo grupo estão, entre outros, máquinas e equipamentos, técnicas de administração, as tecnologias biológicas que facilitam a mecanização e os herbicidas.

O terceiro grupo diz respeito às tecnologias que evitam os desperdícios que ocorrem entre a fazenda e o consumidor, em consequência da movimentação das mercadorias, do armazenamento e passagem de tempo. Visam, também, a criar produtos que facilitem a vida da dona-de-casa. O aspecto fundamental consiste em a tecnologia ser gerada pela ciência, que é organizada em instituições; e, raramente, por processos de tentativa-erro, como na agricultura tradicional. Na geração de conhecimentos participam tanto o setor público como a iniciativa particular. Esta predomina na criação da tecnologia mecânica, na que poupa-produto e na química. E o setor público na tecnologia biológica e nas ciências básicas.

No grupo poupa-produto, implicitamente, admite-se a tecnologia poupadora do tempo da dona-de-casa. Nas sociedades urbanizadas essas tecnologias são muito importantes. Pode-se considerá-las como um grupo a parte.

Historicamente, nos países em que os salários subiram relativamente ao preço da terra, predominaram aquelas do tipo poupa-trabalho. Na situação inversa, as do tipo poupa-terra. A urbanização trouxe o terceiro grupo – as do tipo poupa-produto. Transportes e armazéns são tecnologias que poupam produtos.

O Brasil é um país urbano-industrial: 74% da população estão urbanizados; a agricultura gera cerca de 11% do PIB; as exportações são dominadas pelos produtos industrializados. Em torno de 70% delas ou, então, de 50% delas, se forem contados como produtos agrícolas aqueles processados pela agroindústria. Temos, ainda, vasta fronteira agrícola que, contudo, será conquistada pela ciência e que está longe dos principais mercados do Centro-Sul.

Nos últimos anos (a partir da década de 70), o incremento da produção tem sido mais em consequência do aumento da produtividade da terra. A fronteira agrícola expande-se em virtude do aumento da área que cada trabalhador é capaz de cultivar, porque a mão-de-obra rural cresceu menos do que a área apropriada pela agricultura, ou seja, do que a fronteira agrícola.

O crescimento da produtividade da terra já explica cerca de 61,4% do crescimento da produção, o que demonstra ser intensa a difusão da tecnologia poupa-terra.

Pode-se avaliar o crescimento da área que cada trabalhador é capaz de cultivar. No período 1970/85, a população rural decresceu de 5,1 milhões de habitantes, a uma taxa geométrica anual de 1,1%. Se a população economicamente ativa tivesse decrescido na mesma proporção, a produtividade do trabalho teria crescido de 2,8 (1,7 + 1,1). Esta produtividade é medida em termos da área que cada trabalhador é capaz de cultivar.

Não houve, contudo, decréscimo da população economicamente ativa. Ela evoluiu de 13 milhões, em 1970, para 15,1 milhões, em 1985, a uma taxa anual de 1%. Portanto, o crescimento da área que cada trabalhador é capaz de cultivar foi de 0,7% ao ano (1,7 - 1).

TABELA 1. Fontes de crescimento da produção e taxas geométricas anuais de crescimento para os períodos 1960/85 e 1970/85.

Fontes de crescimento	Taxas geométricas (%)	
	1960/70	1970/85
Produtividade da terra	1,9	2,7
Expansão de fronteira	3,5	1,7
Total	5,4	4,4

Fonte: Alves e Contini 1987.

Mas, esta taxa tende a estar subestimada.

A área cultivada (lavouras perenes mais temporárias) aumentou de 34 milhões de hectares, em 1970, para 52,4 milhões, em 1985, à taxa anual de

2,9%. A expansão da bovinocultura sugere adições, na mesma proporção, na área de pastagem. Em 1970, haviam 78,5 milhões de cabeças; em 1985, 127,6 milhões, sendo a taxa anual de crescimento de 3,3%. Logo, é de se esperar que, na pior das hipóteses, a área que cada trabalhador é capaz de cultivar se tenha incrementado de 1,9% ao ano (2,9 - 1). Aliás, o aumento do número de tratores por hectares cultivados (perenes mais temporários) deuse a uma taxa anual de 6,4% no período de 1970/85, sugerindo que o crescimento da produtividade da mão-de-obra, no conceito referido, tenha sido superior a 1,9% ao ano. Em 1970, havia 1 trator para 204 hectares; em 1985, 1 trator para 80 hectares (IBGE, 1987).

Estes números mostram a intensidade da difusão da tecnologia poupa-trabalho entre nós.

Não se dispõem de dados semelhantes para a tecnologia poupa-produto. Contudo, houve grande expansão da agroindústria, da rede de estradas e armazenamento, como decorrência do incremento da população urbanizada, o qual se deu à taxa de 4,4% ao ano.

Mercado de trabalho

Quando um país atinge o estágio pleno da agricultura moderna, a força de trabalho empregada pela agricultura situa-se entre 2 e 15%, sendo que na maioria dos países avançados ela está entre 6 a 8%: Espanha - 15%; Estados Unidos - 2%; França - 8%. Os trabalhadores são especializados. Não residem, na maioria dos casos, nos estabelecimentos. Têm elevadíssimo grau de mobilidade entre ocupação rural e urbana. A elasticidade-salário da oferta de trabalho é de cerca de 3% nos Estados Unidos (Gale Johnson, 1988). Isto significa que 5% de decréscimo dos salários rurais trazem diminuição da oferta de trabalho à agricultura da ordem de 15%.

O Brasil tem, ainda, cerca de 28,5% da população economicamente ativa (força de trabalho) empregada no meio rural. O grau de instrução é baixo em relação ao do meio urbano e muito mais baixo em relação ao dos países avançados.

Das pessoas com 10 anos ou mais, do meio rural do Brasil, 38,7% eram analfabetos ou tinham menos de 1 ano de instrução: no meio urbano, 14,5%; Nordeste: meio rural, 54,9%; meio urbano, 25,6%; Centro-Oeste:

meio rural, 32,5%; meio urbano, 14,0%; Sudeste: meio rural, 28,4%; meio urbano, 11,2%; Sul: meio rural, 17,5%; meio urbano, 10,6% (Anuário Estatístico, 1986).

Os dados mostram que a escolaridade da população é grande empecilho à modernização da agricultura. A população rural poderia ter sido muito mais móvel se tivesse tido mais escolaridade. A Região Nordeste oferece problemas muito mais complicados para o estabelecimento da agricultura moderna.

No caso brasileiro, 5% de decréscimo da força de trabalho rural trarão incremento de 1,9% na população economicamente ativa das cidades. O impacto já é bem menor do que no passado. Mostra-se, assim, que a expansão da população economicamente ativa das cidades é muito mais consequência do crescimento da população urbana do que do êxodo rural. Este foi muito intenso no período 1970/85. A população rural decresceu de 5,1 milhões de habitantes. Mas quando se calcula o êxodo rural ano a ano, tomando-se como base a taxa de crescimento da população total, cerca de 17,8 milhões de pessoas migraram no período, o que equivale a 43,4% da população rural de 1970.

Há razões para se esperar redução de intensidade do êxodo rural. A população que ficou é pequena em relação ao tamanho da agricultura, que ocupa 52,3 milhões de hectares em lavouras; os estabelecimentos já se apropriaram de 376,3 milhões de hectares. A população economicamente ativa era, em 1985, de 15,1 milhões de habitantes (28,5% do total), o que nos coloca entre os países que empregam pouco por hectare cultivado ou por hectare apropriado.

Contudo, quanto ao emprego rural, o passar do tempo, a recuperação do crescimento industrial e do setor de serviços e a intensificação da mecanização como resposta ao avanço das leis sociais nos campos vão nos colocar, no findar do século, próximos da Espanha: cerca de 15% da população economicamente ativa e com uma urbanização de 80%, (Vera Filho e Alves, 1985).

Prevê-se, assim, que os agricultores vão estar diante de trabalhadores bem organizados e de maior mobilidade. Os salários deverão continuar crescendo e, da mesma forma, a pressão pela mecanização.

O Programa de Reforma Agrária, caso avance, pode reduzir o êxodo rural. Mas, em contrapartida, aumentará a demanda de trabalho, pressionando os salários da mão-de-obra assalariada.

Variabilidade da produção

A tecnologia de produção caracteriza-se pela opção, em cada área, de uma única cultura, pelo elevado número de plantas por hectare e por plantas que produzem elevadas quantidades de grãos (matéria seca) ou outros produtos por unidade de área. O consumo de água é, conseqüentemente, muito elevado. Em anos de seca, na ausência da irrigação, as quedas de produção são elevadas. A produção tende a flutuar muito mais do que a da agricultura tradicional.

É verdade que há um esforço da pesquisa para remediar ou solucionar o problema. A tecnologia de irrigação, principalmente a que consome menos água, como o gotejamento e a microaspersão, é um caminho. A par disto, as novas variedades são capazes de resistir mais ao estresse hídrico e às doenças e pragas. O plantio direto ajuda a consumir menos água. A despeito disto, as evidências sugerem maior instabilidade de produção, por causa da difusão da tecnologia moderna (Hazell, 1985).

Escala de produção

As evidências são confusas a este respeito. Vê-se a agricultura moderna em estabelecimentos de área pequena, como no Japão e na Europa; e nos de área maior, como nos Estados Unidos. O Sul do Brasil exemplifica a modernização entre pequenos estabelecimentos. Outras regiões do País mostram o progresso entre os de área maior.

O bom funcionamento do mercado de capital (inclui o leasing de equipamentos) é necessário à modernização dos pequenos estabelecimentos. As cooperativas podem ser solução, quando bem administradas. O sucesso delas é muito correlacionado com o grau de instrução da população e com a experiência prévia em associativismo.

Nas regiões de agricultura pouco concentrada e de população predominantemente analfabeta, o tamanho do estabelecimento é associado à modernização. Mas essa correlação expressa, apenas, que aqueles que dirigem os estabelecimentos maiores têm mais instrução e maior capacidade de investir. Nessas regiões (o Nordeste é o caso mais sério entre nós), a forma de fazer chegar a modernização aos agricultores pouco instruídos ou mesmo analfabetos é atraí-los aos pólos de desenvolvimento. Neles, o custo da assistência técnica é muito menor e o efeito-demonstração daqueles que se modernizaram é intenso.

Nas agriculturas como a dos Estados Unidos, que têm muito pequeno nível de emprego e que usam máquinas de maior porte, há evidências recentes de retomo crescente à escala (Hayami e Ruttan, 1985). Ou seja, a produção responde mais do que proporcionalmente ao incremento de todos os fatores de produção.

Excedente de produção

A função principal da agricultura moderna nos países urbanizados como o Brasil é a de produzir excedentes para o abastecimento das cidades e para as exportações. A outra função, a de empregar, é menos importante. O consumo humano no meio rural é pequeno, porque a população campesina é diminuta. Mas o consumo intermediário, na alimentação de animais, é muito elevado. O consumo de grãos nos países avançados é próximo de 1 tonelada por habitante/ano. E cerca de 70 quilos são consumidos diretamente pelo homem (Alves, 1984).

Fluxo de informação

Ele diz respeito a insumos modernos, produtos, salários, preços, condições de mercado, tecnologia, etc. Origina-se tanto no País como no exterior. A agricultura moderna baseia suas decisões em informações dos mercados relevantes. E não na necessidade de alimentar a família do agricultor.

O processo de decisão é, portanto, complexo. Com a agroindustrialização, ele é influenciado e mesmo dominado pela indústria. Aliás, a agroindústria – que processa produtos e fabrica insumos modernos – é um componente muito importante da agricultura moderna. Institucionalmente, é oligopsônica, além de ter elevado poder de oligopólio. Ela divide o País em áreas de influência e restringe nelas a competição. O moderno cooperativismo participa também da divisão territorial.

Nos produtos em que há integração vertical, a formação de preços ocorre na parte terminal do mercado, quando o produto é vendido aos consumidores.

Nos países avançados, a agroindústria tem apropriado-se de parte substancial dos subsídios pretensamente destinados aos produtores. Na última fase do desenvolvimento, quando os campos se esvaziam, ela procura

associar-se aos produtores na luta pelos subsídios. Na repartição dos benefícios, fica com a parte mais significativa (Gale Johnson, 1988; e Alves, 1988).

Na agricultura tradicional, o fluxo de informações é muito menos intenso e restringe-se a produtos e a tecnologias desenvolvidas com pouca ajuda da ciência. Há informações sobre salários, animais de trabalho e equipamento simples. O processo de decisão é muito mais interno ao estabelecimento. Leva em consideração, em primeiro lugar, as necessidades alimentares dos que vivem nos estabelecimentos. A exceção são os produtos exportados.

O mercado internacional é relevante para todos os produtos: exportados ou não. Influencia a decisão dos produtores de forma intensa. Eles sabem que as intervenções do governo, no caso brasileiro, pautam-se pelos preços do exterior. O nível mundial de estoques é uma variável importante para o processo de decisão dos agricultores.

A literatura demonstra ser a agricultura tradicional eficiente quanto à alocação de recursos, dentro das restrições tecnológicas e de capital humano que ela tem. Psicologicamente, o agricultor tradicional não é diferente do moderno: ele também quer minimizar os sacrifícios.

Voltando ao mercado internacional, cabe ressaltar que os países avançados dão à sua agricultura enormes subsídios (Hathaway, 1988). Os grupos que ganham são os exportadores, a agroindústria e os produtores, ficando parte substancial dos ganhos com os exportadores e a agroindústria. Além do mais, aqueles países investem vultosas somas em pesquisas agrícolas, tanto pelo governo como pela iniciativa particular. Como consequência, as produtividades da terra e do trabalho subiram continuamente no pós-guerra. Embora a renda per capita venha crescendo continuamente, os estômagos têm limites para consumo de alimentos. Como a população deixou de crescer, o crescimento da produtividade, sem a redução das áreas cultivadas, levou ao acúmulo de estoques e, posteriormente, a políticas de subsídios às exportações. Os países avançados são hoje os grandes exportadores de alimentos e os países em desenvolvimento estão transformando-se em importadores, contrariamente às previsões dos anos 30, baseadas na lei da vantagem comparativa do comércio internacional.

Os subsídios custam caro aos consumidores (o grupo de perdedores) e aos países. Estudos têm mostrado que se os subsídios fossem retirados os países avançados cresceriam a taxas mais elevadas e o nível de emprego

aumentaria substancialmente. É verdade que cairia o emprego rural. Mas a queda teria muito pequeno impacto no nível geral de emprego.

Em média, a agricultura dos países avançados emprega cerca de 6% da força de trabalho. Uma queda de 10% no nível de emprego do setor, se absorvida pelos setores urbanos, representa necessidade adicional de empregos da ordem de 0,6% nas cidades (Gale Johnson, 1988).

Há razões para a manutenção dos subsídios. Elas se relacionam com os seguintes pontos:

- a) aspectos de segurança nacional – Os países temem que venham a faltar alimentos. A memória de fomes ainda é muito viva, especialmente a memória das fomes da Segunda Guerra Mundial;
- b) os consumidores são ricos e o que pagam como adicional para adquirir alimentos pouco pesa no orçamento familiar, já que pequena parte dele é gasta com alimentos;
- c) não há conhecimentos seguros sobre probabilidades de ocorrência de anos ruins e bons para as safras. A forma de se garantir contra os anos ruins é pagar aos produtores para produzirem mais nos anos bons. O argumento é correto, mas há exageros nos montantes de subsídios;
- d) desconfiança de que os países em desenvolvimento não tenham condições de suprir as necessidades dos países ricos;
- e) os subsídios representam forma de compensar os agricultores pelas perdas que tiveram por incrementarem a produção e, assim, mantê-los no meio rural.

Há, contudo, discussões acirradas sobre o assunto. Elas vão levar à gradual diminuição dos subsídios. É possível que os ganhos tecnológicos amorteçam o impacto da redução que houver. Além do mais, sabe-se que o consumo de fertilizantes é bem maior do que o que os níveis de produtividades requerem.

Os países em desenvolvimento fazem o oposto: taxam severamente sua agricultura, investem pouco em pesquisa agrícola e em infra-estrutura no meio rural.

O Brasil taxa sua agricultura e subsidia as importações. As formas de discriminação incluem confisco cambial, taxas de câmbio sobrevalorizadas, proibições ou restrições de exportações, impostos indiretos e falta de inves-

timento em infra-estrutura, como em escolas, saúde, habitação e estradas vicinais.

O trigo, quando se corrigem as taxas de câmbio, tem sido taxado pesadamente. Os estudos que abrangem o período 1962/85 demonstram isto, ao contrário do que se imaginava (Calegar e Schuh, 1988; Krueger, 1988). Mas a taxação sobre soja e outros produtos exportados, como café, cacau, suco de laranja, é ainda maior. Através da taxa de câmbio sobrevalorizada subsidia-se a importação de leite, arroz, feijão, milho e trigo, deprimindo-se os preços. Os pequenos agricultores que produzem estes produtos são os mais prejudicados. Há evidências de que na década de 80 os preços internos do arroz, do feijão e do milho estiveram acima daqueles do mercado internacional. Contudo, o período analisado é pequeno e coincidiu com o de preços mais baixos observados no pós-guerra. No estudo não foram descontados os efeitos sobre os preços dos subsídios dos países avançados à agricultura (Melo, 1988). É de se admirar que num ambiente de política econômica ora discriminatória, ora hostil, a agricultura brasileira tenha sido capaz de crescer a taxas tão elevadas. No período 1950/86 ela se expandiu à taxa anual de 4,3% (PIB agrícola).

Distribuição de ganhos tecnológicos

A elasticidade-renda dos alimentos tende a medir a deficiência alimentar como ela é percebida pelos consumidores. Depois que a renda per capita atinge certo nível para toda a população, ou seja, está acima deste nível para a grande maioria das pessoas, a tendência da elasticidade-renda de alimentos é de cair para zero e a demanda de alimentos passa a crescer apenas como consequência da multiplicação da população. Há, contudo, variações de produto para produto. Nos países ricos, a elasticidade-renda da demanda agregada é pequena, próxima de zero, e o crescimento da população é irrelevante. Como a elasticidade-preço da demanda é pequena, deslocamentos da curva de oferta para a direita trazem quedas de preços substanciais, mais do que proporcional ao aumento de produção. Os agricultores produzem mais e recebem menos! Ou seja, o progresso tecnológico empobrece o meio rural. A forma de evitar tal ocorrência é a política de suporte de preços. Como já se salientou, os níveis estabelecidos para os preços de suporte têm sido exagerados.

Uma observação sobre a afirmação: "tecnológico empobrece o meio rural".

a. A afirmativa é relativa. Ou seja: o meio urbano ganha mais do que o meio rural, como consequência do progresso tecnológico. Se o êxodo rural não sucedesse, os agricultores poderiam ficar em pior situação do que antes. Na realidade, os agricultores que restarem ficarão melhor do que antes. A política de suporte de preços, aludida no texto, visa a criar condições para a permanência dos agricultores.

b. Fala-se, também, em queda da receita da agricultura. A elasticidade-preço da demanda dos produtos agrícolas é menor que 1. Como consequência, uma queda de preços leva a um aumento menos que proporcional da quantidade vendida pelos agricultores, resultando numa queda da receita do setor. Note-se que o raciocínio é de natureza de equilíbrio-parcial. Não leva em conta os efeitos sobre a economia dos ganhos tecnológicos.

c. A queda da receita do setor ocorre depois que a nova tecnologia é adotada pela grande maioria dos agricultores, resultando num substancial crescimento da produção e, conseqüentemente, da queda dos preços. É o efeito-mercado da nova tecnologia (Schuh, 1970).

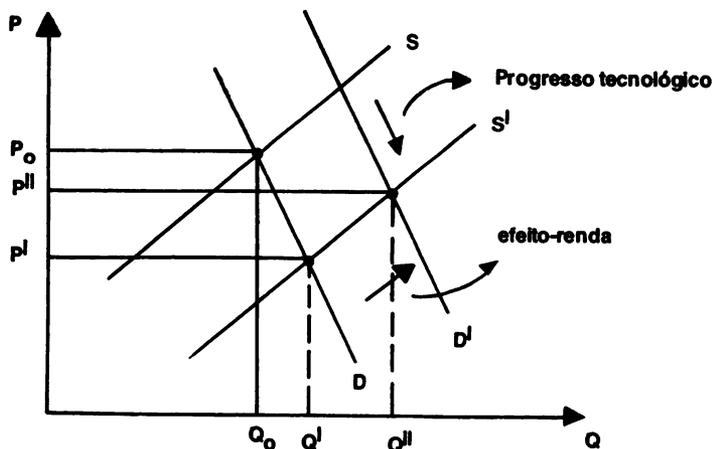
No primeiro instante, a demanda de trabalho é acrescida pela tecnologia poupa-terra, como consequência do aumento da produtividade do trabalho. O salário pode crescer, dependendo da natureza da oferta de trabalho. Depois que o efeito-mercado faz sentir-se, caem os preços dos produtos. Desloca-se para baixo a curva da demanda de trabalho. E a conseqüente redução dos salários pode ser maior do que o ganho inicial. Para evitar-se o empobrecimento dos agricultores, é necessário liberar mão-de-obra para outros setores da economia. É óbvio que a tecnologia poupa-trabalho libera mão-de-obra desde o início. Ou, então, os trabalhadores terão que aceitar uma redução de salários para inviabilizar a entrada dessa tecnologia. Note-se que, no caso brasileiro, a difusão de tecnologia poupa-trabalho foi consequência do êxodo rural e dos subsídios dados à mecanização, mormente na década de 70 (Alves, 74).

A tecnologia poupa-produto contribui para intensificar o efeito-mercado, embora ela seja de alta relevância para os consumidores.

No caso brasileiro, a queda dos preços é reduzida pelo efeito-renda. Ou seja, o efeito-renda desloca para a direita a curva da demanda de alimento, reduzindo, assim, a queda dos preços que ocorreria como consequência do deslocamento da oferta.

Na Fig. 3, o progresso tecnológico reduz o preço de P_0 para P^I . O efeito-renda, deslocando a demanda para a direita, eleva o preço para P^{II} .

Figura 3. Queda dos preços.



d. Os efeitos negativos aludidos são evitáveis através das seguintes medidas:

- aumentando-se as exportações,
- usando-se os recursos obtidos através da modernização para se desenvolver a agricultura, indústria e setor de serviços e
- compensando os agricultores através da política de suporte de preços.

Nos países ricos, as evidências indicam que o efeito-mercado e da mecanização são marcantes. As sociedades estão pagando pesados subsídios para manter os agricultores produzindo. É bem verdade que a natureza dos subsídios tende a agravar o efeito-mercado. Estimulam o progresso tecnológico e a produção.

No Brasil há duas fontes de crescimento da demanda. O crescimento da população e da renda per capita. A elasticidade-renda agregada é próxima de 0,5. É bem maior do que isto para as classes desfavorecidas. É próxima de 1 para proteína animal, hortaliças e frutas e perto de zero para a mandioca, feijão, arroz e banha de porco. Tendo-se em conta o aumento da população, estimado em 2% ao ano, o deslocamento da oferta para a direita não é tão prejudicial aos agricultores. Mas os efeitos variam. São muito piores para o arroz, feijão, mandioca e banha de porco. E menos importantes para proteína animal, frutas, hortaliças e grãos que alimentam os animais. Irrelevante para os produtos que podem ser exportados. Os efeitos negativos

atenuam-se quando o crescimento da renda per capita é acompanhado de melhor distribuição da renda.

O deslocamento da oferta para a direita, conseqüência da modernização, representa, portanto, benefícios para os consumidores mais pobres, que gastam grande parte do orçamento familiar em alimentação. Contribui, deste modo, para melhorar a distribuição de renda do meio urbano, onde se localiza grande parte da pobreza brasileira.

Mas a modernização da agricultura tem impacto no meio rural. O processo de difusão não é instantâneo. Os que têm condições de modernizar suas atividades são os que mais ganham, no primeiro momento, inclusive antes que o efeito-mercado reduza os preços, como conseqüência do aumento da produção. Eles são os agricultores mais instruídos, localizados nas áreas de influência dos pólos urbanos-industriais, como os de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. São os agricultores que dispõem de mais recursos e têm às políticas de estímulo do Governo, como ao crédito rural, preços-mínimos, etc.

Os retardatários são os agricultores afastados dos pólos urbanos-industriais, de baixo nível de instrução e situados em regiões climaticamente desfavorecidas.

Nas regiões não influenciadas pelos pólos urbanos-industriais, os benefícios ficam mais com os proprietários da terra, já que os trabalhadores quase não dispõem de alternativas de trabalho.

No passado recente, quando os sindicatos foram coibidos na sua ação, facilitou-se a apropriação, pelos proprietários da terra, de maior parcela dos ganhos da modernização.

A nossa agroindústria, da forma como está organizada, deve ter apropriado-se de parte importante dos ganhos da modernização, embora não se tenha documentado adequadamente este fato. Mas não existem razões para que o Brasil se tenha algo diferente dos países avançados (Gale Johnson, 1988).

Em função de razões históricas, já havia um grupo melhor preparado para a modernização. Os membros dele estão apropriando-se dos benefícios. Eles estão localizados no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste. Migram para o Nordeste e o Norte, deslocando as populações locais pouco instruídas e sem recursos, que se tornam assalariadas ou vão para as cidades. Há, também, forte penetração de capitalismo urbano, através da aquisição de terra para a implantação da agricultura moderna.

Não fossem os subsídios dados a esses grupos e as discriminações impostas sobre os que ficaram para trás e não haveria tanto a objeter ao que ocorreu a partir dos anos 50 e, especialmente, a partir de 70. Também deve-se registrar o grande progresso alcançado pela nossa agricultura, mormente a do Centro-Sul, o que foi muito bom para o Brasil. Deve-se, contudo, procurar amenizar suas distorções.

Uma das distorções é o Nordeste, a região retardatária.

Entre as razões a acrescentar estão as seguintes:

- a) o Nordeste retardou-se na industrialização. Não estabeleceu qualquer pólo urbano-industrial de monta, à exceção do de Camaçari, na Bahia, que é muito pequeno quando comparado a São Paulo;
- b) devido a razões históricas, ligadas ao estilo de vida e ação da aristocracia que domina a política, os investimentos em educação no meio rural foram menores do que nas outras regiões. Cerca de 55% da população rural nordestina com mais de 10 anos tem menos de um ano de instrução. Quando no Centro-Oeste, região de conquista recente, tem-se 32,5% das pessoas do meio rural, com mais de 10 anos, com menos de 1 ano de escola. A Região Sul, 17,5%. Há, assim, no Nordeste, grande número de pessoas que terá grande dificuldade de absorver a tecnologia moderna;
- c) por ser a região mais rural – abrigava, em 1985, cerca de 44% da população campestre do país – sofreu mais com a discriminação contra a agricultura. Transferiu vultosas somas de recursos para os pólos industriais do Centro-Sul (Calsing, E.F. et al., 1985);
- d) a estrutura agrária herdada é péssima. Dos 5,8 milhões de estabelecimentos, 2,8 milhões encontram-se lá, ou seja, 48,3% de todos os estabelecimentos brasileiros. Abriga 57,3% de todos os estabelecimentos do País com menos de 20 hectares; 50,6% dos com menos de 100 hectares e 72,3% dos com menos de 5 hectares. A maior parte da pobreza rural brasileira está no Nordeste;
- e) os programas de investimentos, à exceção da construção de estradas, e, em menor grau, a pesquisa agrícola, não objetivaram a modernização da agricultura. Nas regiões climaticamente desfavorecidas, esta modernização não se fará sem a irrigação. Há dois argumentos contrários a ela igualmente falsos: o primeiro deles diz que apenas 4% do Nordeste podem ser irrigados. Portanto, a irrigação deixaria de beneficiar 96% da área, o que seria grande discrimi-

nação. Acontece que os 4% da área irrigada têm condições de abrigar toda a população economicamente ativa da região, num nível de renda muito maior até do que o observado no Centro-Sul. É necessário ajustar a estrutura agrária, para se evitarem os latifúndios irrigados.

O segundo argumento diz respeito ao despreparo da população para uma tecnologia mais sofisticada. Este argumento tem peso. Mas, localizando-se os projetos de irrigação em pólos, o treinamento será muito mais fácil, porque se pode aproveitar do efeito-demonstração daqueles que progrediram sobre a população, além de se contar com todas as vantagens da aglomeração. Levado ao extremo, o argumento indica que não há salvação para o Nordeste;

- f) a modernização da agricultura no Centro-Sul, momento no Centro-Oeste que limita com o Nordeste, está levando a competição da agricultura moderna aos mercados nordestinos, além de enfraquecer a posição daquela região nos mercados mais afortunados do Centro-Sul e no mercado internacional.

Estudo realizado recentemente documenta o efeito da modernização na renda média e na distribuição de renda do meio rural. Os números mostram que, no Centro-Sul, a renda média cresceu substancialmente. O Nordeste ficou para trás, à exceção das regiões onde está o cacau e a cana-de-açúcar e de algumas poucas microrregiões. A distribuição de renda no meio rural piorou. Contudo, não se mediu o efeito da modernização sobre o meio urbano (Hoffmam e Kassouf, 1988).

Efeito sobre o meio ambiente

Ao tempo dos economistas clássicos, Malthus afirmou que o crescimento da população excedia a capacidade de aumento da produção de alimentos. Suas previsões não se realizaram; em parte, porque foram feitas. Mas, notoriamente, porque o desenvolvimento tecnológico da agricultura fez a oferta de alimentos crescer a taxas impossíveis de serem sonhadas no seu tempo. O fato de fazer-se uma previsão, quando ela é levada a sério, a sociedade toma medidas para evitar os acontecimentos previstos. Neste contexto, fala-se na miséria do historicismo (Popper, 1980). A urbanização, a liberação da mulher (que passou a participar da força de trabalho) e as técnicas anticoncepcionais reduziram drasticamente o crescimento da popu-

lação dos países avançados. Em muitos deles já não há incremento de população.

Nos países em desenvolvimento reside a principal preocupação. Destacam-se a África e a Ásia. É de se esperar, contudo, que aqueles países venham a encontrar solução para reduzir o crescimento da população, já que existem técnicas para isto.

A agricultura de hoje, mesmo considerando-se que muitos países estão fora da rota da modernização, tem condições de alimentar a população mundial, pondo-se fim, deste modo, às profecias de Malthus.

Um neomalthusianismo ganha, agora, corpo entre os intelectuais. Questiona o sucesso da agricultura moderna. Afirma que ela se dá às custas da destruição de recursos naturais, comprometendo as gerações futuras. Não obstante os exageros, o neomalthusianismo tem méritos, entre os quais citamos os seguintes:

- a) desperta a atenção para a necessidade do controle da população nos países em desenvolvimento. Os países ricos estão financiando estudos e programas com este objetivo;
- b) põe em evidência os problemas graves, que são evitáveis, como a erosão que ocorre no Brasil. Mas, é preciso notar que a discriminação contra a agricultura, empobrecendo os agricultores, tem muito a ver com o descaso que se observa. A preservação de recursos naturais precisa ter seu custo pago por toda a sociedade (Alves, 1983);
- c) deu origem a leis e regulamentos mais severos, visando a preservar os recursos naturais, e sobre a utilização de agrotóxicos e fertilizantes;
- d) estimula o desenvolvimento de tecnologias, como cultivo mínimo, controle biológico de pragas e doenças, fixação biológica do nitrogênio atmosférico e a criação de produtos químicos menos perigosos ao meio ambiente;
- e) exerce influência para que a conquista da região amazônica se faça com menos danos ao meio ambiente, embora as dificuldades para consecução deste objetivo sejam enormes.

LINHAS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Não é intenção discutir a questão em maior profundidade. Deseja-se chamar a atenção para alguns tópicos importantes, tendo-se como base a agricultura moderna.

Sistema de preços

Como foi discutido, há a tendência de transferência de renda do meio rural para o meio urbano. É correta a fixação de uma política de suporte de preços com a finalidade de redistribuir parte dos ganhos aos produtores. A política de formação e administração de estoques é irmã da política de suporte de preços. Outra função dela é reduzir a flutuação dos preços, prejudicial a consumidores e produtores. Mas as regras necessitam ser claras e estáveis, aprovadas pelo Congresso Nacional e executadas pelo Ministério da Agricultura, dentro dos limites estabelecidos. Se estes limites forem ultrapassados, o Congresso precisará ser consultado.

As exportações não podem ser feitas segundo a regra de só exportar o excedente ao mercado interno. As exportações precisam ser mais livres, abolindo-se os confiscos, proibições e as quotas de exportações. As importações devem ser liberadas.

É natural o estabelecimento de tarifas para compensar os subsídios que são dados pela grande maioria dos países exportadores. As políticas liberais não funcionam quando a taxa de câmbio é sobrevalorizada, como tem ocorrido no pós-guerra.

A liberalização da política agrícola traz efeitos ruins no início. Os preços sobem no mercado interno. Numa segunda etapa, quando vem a reação da agricultura, é que surgem os bons efeitos, pela queda dos preços internos. É preciso ter persistência e pagar algum preço à impopularidade.

Há forte tendência, na política de abastecimento, de acumular estoques de produtos facilmente encontráveis no mercado externo. Os custos são enormes e debitados à função agricultura. Na realidade, os estoques têm origem em importações inoportunas e, mais, beneficiam os consumidores e quase sempre as classes média e alta. Muito pouco sobra para os pobres (Calegar e Schuh, 1988). Eles têm, ainda, efeito negativo sobre os preços recebidos pelos agricultores; na maioria dos casos, o efeito é pior para os pequenos produtores.

A política de crédito rural, como de resto toda a economia, torna-se inadministrável na presença de taxas tão elevadas de inflação. É inescapá-

vel o estabelecimento de algum índice baseado nos preços agrícolas para corrigir os empréstimos feitos aos agricultores (Brandão e Faro, 1986). A saída é, todavia, acabar com a inflação.

Para produtos que necessitem de administração especial, como café e cacau, a política de exportação deve ser entregue às organizações de produtores, afastando-se o Governo. A ação governamental deve restringir-se a fiscalizar e a fazer as regras serem cumpridas. No caso do trigo, os subsídios devem ser eliminados, pois pouco beneficiam os pobres e os agricultores. E não há razões para a comercialização não ser entregue aos particulares, afastando-se dela o Banco do Brasil.

Da mesma forma, na política de preços-mínimos todo o esforço precisa ser feito para evitar a estatização do abastecimento. O custo da estatização tem sido exagerado para a sociedade. E para os consumidores, os subsídios são duvidosos. Os agricultores, quase sempre, perdem. Lucram a agroindústria, que deixa por conta do Governo o custo de carregar os estoques, e aqueles que têm informação privilegiada.

Os elevados gastos da política de abastecimento precisam ser transformados em investimentos na agricultura.

Os consumidores de baixa renda merecem atenção especial. As estimativas indicam que há cerca de 40 milhões de pessoas com problemas de nutrição. A solução permanente é dar-lhes acesso à renda, para que possam comprar alimentos, através do desenvolvimento do País e das políticas de distribuição de renda. No curto prazo, este caminho não funciona.

Como as pessoas de baixa renda consomem arroz, feijão e mandioca, o Governo tem estimulado a produção destes produtos, mantendo, na década de 80, preços internos superiores aos do mercado externo. A reação da oferta tem sido lenta, pelas razões mencionadas. Importações têm sido realizadas, no caso do arroz e do feijão. Para o arroz, as importações têm sido exageradas, acumulando-se enormes estoques que, por sua vez, influenciam os agricultores a plantar menos. Com o espírito de beneficiar os consumidores, os estoques desses produtos são vendidos pelo Governo abaixo do custo. Acontece que todos os brasileiros os consomem e, por isto, as classes média e alta são beneficiadas, exagerando-se os gastos do programa para limites insuportáveis. O caminho é idealizarem-se outras medidas, na linha do "food stamp" e merenda escolar. Mas incentivando a participação de organizações informais, para se reduzirem os custos. Através da ação exclusiva do Governo não funcionará, porque a burocracia consumirá a maior parte dos recursos, além dos conhecidos incentivos à corrupção.

Defesa sanitária

Contém atividades indelegáveis do Poder Público. As responsabilidades precisam ser repartidas entre os Governos federal, estaduais e municipais. Estamos muito atrasados. Em consequência, os agricultores compram insumos de má qualidade; vendem produtos que podem afetar a saúde dos consumidores; e as exportações são prejudicadas, porque não atendem às exigências dos mercados dos países avançados.

As exportações de frutas e hortaliças in natura chamam a atenção pela sua pequena expressão, quando é avantajado o desenvolvimento do mercado internacional. O Chile exporta por ano US\$ 600 milhões; a Espanha, US\$ 800 milhões; Israel, US\$ 400 milhões; e o Brasil não ultrapassou US\$ 60 milhões anuais. As condições do meio-ambiente são excelentes. Nossa produção pode ser exportada para o Hemisfério Norte no seu período de Inverno. Na época de sua safra, ela pode ser encaminhada ao mercado interno, já que duas safras são possíveis por ano. Estamos deficientes em instalações portuárias, principalmente as de frio, e em instalações na área de produção. E os nossos empresários, com algumas exceções, não têm experiência na exportação desses produtos.

O Serviço de Defesa Sanitária precisa de orçamento apropriado, ser independente e protegido da política partidária e do poder de grupos econômicos. Em contrapartida, é necessário que ele seja submetido à fiscalização, em que organizações de produtores, trabalhadores e consumidores façam parte de um Conselho Fiscal criado para este fim. Mas, note-se que deve ser fiscalizado e não governado.

Desenvolvimento tecnológico

A agricultura moderna é baseada na ciência. O desenvolvimento tecnológico é seu fundamento.

Toda tecnologia relaciona-se com o meio-ambiente, incluindo-se nele os agricultores, trabalhadores e consumidores. Mas há tecnologias que são muito mais específicas quanto a local do que outras, no sentido de que precisam ser geradas no ambiente dado, sob pena de não produzirem resultados: novas cultivares é um exemplo; outras tecnologias têm aplicação mais geral, como máquinas e equipamentos, herbicidas e fertilizantes. Por isto, podem ser transferidas de um país para outro. Mas o Brasil, pelas suas dimensões e variedades de ecossistemas, não pode abrir mão de ter um bem

desenvolvido sistema de geração de tecnologia. A perda econômica de não investir em pesquisa é substancial, como demonstram as elevadas taxas de retorno dos investimentos em pesquisas encontradas em estudos que vêm sendo feitos desde os anos 60. Elas são, sempre, acima de 30% (Cruz et al, 1982).

A organização institucional da pesquisa brasileira é dividida em universidades, instituições públicas especializadas em produtos, como o IBC e a CEPLAC, ou em regiões como INPA (CNPq) que realiza pesquisa na Amazônia e o Sistema Cooperativo de Pesquisa do Ministério da Agricultura, liderado pela EMBRAPA. Este compõe-se da EMBRAPA e das instituições estaduais, da órbita das secretarias de agricultura. Ao lado da pesquisa do Governo está a da iniciativa particular que, no Brasil, ainda investe muito pouco em investigação.

No mundo capitalista avançado o Governo é grande investidor em pesquisa agropecuária. Contudo, a iniciativa particular o iguala e mesmo o suplanta, se forem consideradas as pesquisas em máquinas, equipamentos, químicos (como agrotóxicos) e em biotecnologia.

A lei da patente existente e a falta de uma lei de proteção de cultivares têm sido mencionadas como causas da alienação da iniciativa particular. Na realidade, há outras causas. No caso das multinacionais, que dominam os setores de agrotóxicos e de máquinas e equipamentos, elas já fizeram nos países avançados os investimentos em laboratórios e em outras facilidades; dispõem, lá, de abundância de mão-de-obra especializada; não estão sujeitas às restrições de importações de insumos (comuns no Brasil), as quais encarecem os seus preços; e, finalmente, os incentivos governamentais - que dispõem, lá, na forma de deduções nos impostos - são mais atraentes. Estes fatores levam a pesquisa a custar mais barato no exterior do que aqui. O Brasil está maduro para discutir uma lei de patente e de proteção a cultivares que incentive maior participação da iniciativa particular na investigação agropecuária, aliviando, assim, os orçamentos do Governo.

Os países avançados, além de contarem com instituições desenvolvidas de pesquisa - públicas e privadas - investem somas vultosas em pesquisa agropecuária. O setor público americano investe, anualmente, cerca de US\$ 4 bilhões e o particular outro tanto ou até mais. Nos Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental e Japão os governos devem estar investindo, por ano, acima de US\$ 10 bilhões. E não é por outra razão que suas agriculturas, além de superabastecerem as populações, estão dominando o mercado mundial de produtos agropecuários.

Os investimentos do Governo brasileiro, depois de terem chegado a

cerca de US\$ 300 milhões (EMBRAPA + outras instituições), caíram na década de 80. O pior aspecto é o desinteresse dos estados. O Sistema EMBRAPA não terá sucesso duradouro sem a participação dos estados, da iniciativa particular e das universidades.

A agricultura comercial domina o cenário nacional. Há, contudo, no Nordeste, bolsões de agricultura tradicional que deverão permanecer assim por muito tempo. A pesquisa pública necessita ter dois conjuntos de prioridades. Um deles para a agricultura moderna, que não difere, em essência, daquela dos países avançados. O outro conjunto, para a agricultura tradicional. Os programas de pesquisa devem ser claros a este respeito. Optar por tecnologias intermediárias é um lamentável erro. Não servem a qualquer dos dois casos.

Na pesquisa do Governo, o processo de escolha de dirigentes e a penetração de política são motivos de grande preocupação. As instituições estão caindo no descrédito da opinião pública. Basta notar que os movimentos reivindicatórios que fazem não encontram eco na sociedade. A ação devastadora dos governos estaduais, castrando seus orçamentos, não tem a menor repercussão e, por isto, não gera oposição de vulto.

A lei agrícola prescreverá que os dirigentes, em todos os níveis relevantes, devam ser escolhidos por um conselho composto de representantes dos agricultores, trabalhadores, cientistas, agroindústria e do Governo, sendo este minoritário. O conselho escolherá os dirigentes, fixará seus salários e os demitirá. Estabelecerá a política de pesquisas.

No caso das universidades federais, o caminho é dar-lhes autonomia completa. Desvinculá-las do MEC. O Governo provê recursos ao Conselho de Reitores, sem qualquer regra de aplicação. Este fará a alocação entre as universidades, estabelecerá as normas de aplicação e cuidará da fiscalização numa primeira instância. A segunda instância seria a do TCU. Está é uma velha proposta.

Para o bem da sociedade, a pesquisa precisa de independência de ação, orçamento adequado, laboratórios de boa qualidade, bem providos de insumos e de pessoal bem formado; necessita ser integrada aos agricultores, trabalhadores, agroindústrias e aos consumidores; e a integração com o exterior é fundamental.

Desenvolvimento de tecnologia pressupõe a difusão de tecnologia. Há instituições públicas e privadas. No Ministério da Agricultura está a EMBRATER, que lidera as instituições estaduais, as quais realizam trabalho junto aos agricultores, através dos escritórios locais. Além da EMBRATER, existem a CEPLAC, o IBC, o CATI (sistema paulista), o SENAR, etc.

A extensão do Governo está em crise. A razão principal é que a agricultura comercial de médios e grandes produtores, que domina a política agrícola, dela prescinde. Já dispomos de um bem desenvolvido sistema particular de assistência técnica (Alves, 1988).

A EMBRATER precisa ser reformulada. As bases da reformulação seriam as seguintes:

- a) a nível federal e estadual existirá pequeno corpo de funcionários encarregado de prover treinamento, formar e supervisionar as várias organizações de pequenos agricultores, prestar contas, difundir as idéias e resultados e captar recursos;
- b) a nível operacional, acordos serão feitos com as associações de pequenos produtores, delegando-se-lhes a contratação dos técnicos, sua administração e demissão, dentro de regras estabelecidas no acordo (convênio). Com isto, a postura de "Senhor", existente entre os técnicos, será revertida para a de "Servidor", que é a correta para se solucionarem os problemas de pobreza;
- c) os dirigentes nos âmbitos federal e estadual serão escolhidos e demitidos por um conselho de representantes do Governo e das associações dos pequenos produtores. O público-meta são os pequenos produtores. Os investimentos do Governo Federal terão prioridades para o Nordeste, onde estão os problemas mais sérios de pobreza rural. Os técnicos contratados pelas associações residirão nas vilas e junto aos agricultores, tendo, porém, acesso à pesquisa e ao treinamento.

Tecnologia poupa-produto

Para que os benefícios da modernização cheguem aos consumidores em maior escala e o país melhore a capacidade competitiva no mercado externo, é necessária a difusão da tecnologia poupa-produto, ou seja, aquela que evita os desperdícios entre a porteira do produtor e o consumidor.

Destacam-se três conjuntos de investimento.

O primeiro deles relacionado à infra-estrutura pública, em que o Governo participa de forma principal. Entre eles estão as estradas, portos e aeroportos. No segundo grupo, ele participa junto com o setor privado, como é o caso do armazenamento. Mas o Governo precisa ser afastado da administração dos armazéns. Pode construí-los, mas serão, depois, arrendados à

iniciativa particular. E, finalmente, o terceiro grupo é da órbita exclusiva da iniciativa particular - a indústria de processamento de alimentos, já avançada entre nós, mas que necessita desenvolver-se mais na área de congelamento de frutas e hortaliças e continuar a crescer em todos os setores.

Um problema sério, que leva a nossa agricultura a perder capacidade de competição, é o sistema de transporte baseado no caminhão, de pequeno e médio portes. A estrada de ferro é a base apropriada, bem como os caminhões de grande porte. Portos com capacidade de receber navios de grande calado são, também, importantes. Na conversão da dívida, prioridade convém ser dada a tais investimentos, em articulação com a participação da iniciativa particular, nos mesmos.

Programa de irrigação

Estudos têm indicado que, para balancear a oferta e a demanda de alimentos, fibras e energéticos, considerando-se as exportações, a irrigação necessita expandir-se em 3 milhões de hectares nos próximos dez anos. A produtividade da agricultura de sequeiro necessita crescer a 2% e a fronteira agrícola expandir-se a 1% ao ano (Alves, 86).

A irrigação fundamenta-se em três modelos institucionais:

- a) O particular é aquele em que o projeto de irrigação, sua implantação e exploração são realizados pelo agricultor ou pessoa jurídica. O Governo financia o projeto ou participa acionariamente do empreendimento com ações preferenciais (FINOR). Tem custos menores, porque realizados em regiões que dispõem de infra-estrutura e porque são escolhidas áreas em que o dispêndio na adução de água é menor. Quanto à extensão da área, pode ser de pequeno, médio ou grande portes, variando de menos de um hectare até milhares de hectares. Já existem projetos privados com áreas superiores a 20 mil hectares. Predominam, contudo, os de portes médio (50 a 500 hectares) e pequeno (menos de 50 hectares);
- b) a irrigação pública é aquela em que o Governo elabora e implementa o projeto. Metade da área (atualmente 805) é destinada a pequenos agricultores e outra metade aos "empresários", com áreas de 25 a 50 hectares.

Os pequenos agricultores recebem a instalação de irrigação do lote pronta; os empresários recebem apenas um ponto de água, sendo o restante por sua conta. A propriedade das instalações coletivas é do Governo;

c) o projeto misto integra o Governo e a iniciativa particular. O Governo constrói ou financia a construção da infra-estrutura, como represa, estação de bombeamento, canal principal, e os empresários fazem o resto. As instalações construídas pelo Governo são vendidas aos empresários. O prazo de pagamento varia com as condições do empreendimento.

Os projetos públicos e mistos devem concentrar-se no Nordeste e em pólos.

As finalidades deles, no Nordeste, são as seguintes:

- a) criar empregos para os agricultores das regiões deprimidas. Difundir a propriedade particular, porque predominantemente se destinam a beneficiar os pequenos produtores e aqueles sem-terra;
- b) desenvolver as cidades de pequeno e médio portes. O projeto de irrigação cria, por hectare, um emprego a nível de agricultor e outro na cidade. Desconcentra-se, assim, a urbanização;
- c) motivar a iniciativa particular a ampliar a irrigação, através dos projetos privados e mistos. O pólo de irrigação, pelas vantagens da aglomeração, reduz custo de insumos, propicia ambiente à mão-de-obra especializada e reduz custos de comercialização. Dá origem ao espírito de irrigação, que é importante alavanca de progresso;
- d) propiciar condições para que o Nordeste se transforme num grande exportador de frutas, hortaliças e sementes. A região tem condições de produzir US\$ 2 bilhões destes produtos, sendo metade para exportar e metade destinada ao mercado interno. Aí está um caminho para colocar o Nordeste em condições iguais ou melhores do que as do Centro-Sul;
- e) é óbvio que a irrigação, por estar localizada nos vales dos rios, realocará a população nordestina. As zonas desfavorecidas vão perder população para os pólos de irrigação. E a pecuária voltará a elas, repetindo-se o padrão que predominou no Brasil colonial.

O projeto público deve limitar-se ao Nordeste e a menos de 20% da área a ser irrigada no Nordeste. E convém ser ajustado ao espírito moderno, em que o paternalismo não é mais admitido. Aconselha-se a observação dos seguintes pontos:

- a) que seja fixada em cada projeto a área destinada a colonos. Atualmente, não pode ser menos de 50% da área total. Limitar-se-á à área de empresários entre 25 e 300 hectares, por lote. Tanto para colonos como para empresários vale a regra de que ninguém pode possuir mais de um lote;

b) os lotes de empresários serão vendidos em hasta pública. O edital especificará as condições de venda e de pagamento. O empresário adquirirá, também, determinada quantidade de água, a máxima planejada para o seu empreendimento, pela qual pagará independentemente de consumir menor quantidade. Se consumir mais, pagará pelo consumido. Pode-se dar prazo de até quatro anos para se atingir o limite de 100% da cota estabelecida, que corresponde ao período de implantação do projeto.

Há três tipos de pagamentos: da terra, da infra-estrutura comum e das despesas de manutenção.

Os dois últimos traduzem-se em tarifas de água. A tarifa de água de amortização da infra-estrutura repõe o valor da depreciação da infra-estrutura comum, em 50 anos. Note-se que o Governo continuará proprietário dela: estação de bombeamento, canais principais, secundários e terciários, estradas, rede elétrica e prédios de administração. É calculada dividindo-se os investimentos em infra-estrutura de uso comum, excluindo-se as escolas e postos de saúde, por 50. O valor encontrado é dividido pela superfície irrigável, medida em hectares. Acha-se quanto cada hectare pagará anualmente. O irrigante contribuirá, por ano, com a importância correspondente ao número de hectares irrigáveis que possui (ou tem direito a uso) multiplicado pelo valor atribuído a cada hectare. O pagamento pode ser feito em três parcelas, monetariamente corrigidas, com datas de vencimento estabelecidas de acordo com o calendário agrícola do projeto.

As despesas de manutenção são apuradas considerando-se os gastos com eletricidade, pessoal envolvido na administração do projeto, como bombeiros, eletricitas, engenheiros de operação, extensionistas, serviços de máquinas e equipamentos para manter os canais, estradas, rede elétrica e outros serviços correlatos (prédios, etc.). As despesas de investimento na infra-estrutura comum já estão contadas na primeira tarifa calculada.

As despesas para o ano são divididas pelo consumo de água anual ótimo do projeto (de acordo com estimativas feitas) e transformada em Cz\$/m³. Cada usuário tem medido a quantidade de água que consumiu. Esta quantidade é multiplicada pelo valor anteriormente encontrado, obtendo-se a tarifa que terá que pagar. Pode-se acumular o consumo de água em quatro meses e a tarifa correspondente será paga a cada quatro meses (monetariamente corrigida) se assim o indicar o calendário agrícola do projeto. Também é possível o pagamento mensal ou semestral.

Em dezembro, o Ministério responsável anunciará as tarifas de água

(as duas) que vigorarão para o ano seguinte e como serão pagas, inclusive a fórmula de correção monetária.

No que respeita à terra há duas possibilidades. A terra pode ser adquirida. O prazo de pagamento será estabelecido projeto a projeto, bem como os juros. E a terra poderá ser arrendada (só para pequenos irrigantes), sendo o direito de uso assegurado ao irrigante. Os contratos estabelecerão as condições que os adquirentes ou os usuários terão que cumprir, sujeitando-se eles a multas anuais suficientes para induzi-los a não manterem a terra por motivos especulativos, ou seja, serão induzidos a produzir com a irrigação. Nos casos de pequenos irrigantes, o Governo constrói a infra-estrutura da irrigação do lote e pode ajudar a construir a casa. Esses valores são incorporados ao preço da terra. Em cada projeto, o pequeno irrigante poderá ter prazo maior para pagar a terra e os juros poderão ser menores do que os dos empresários. O valor da terra é obtido somando-se todos os gastos de aquisição e os investimentos em infra-estruturas do lote, obtendo-se o valor por hectare. O direito de uso, por ano, é obtido aplicando-se a taxa de juros estabelecida para o projeto ao valor corrigido da terra. Para este fim, a taxa de juros não pode ser inferior a 5%. No caso dos empresários, a terra só poderá ser adquirida. Em cada projeto estabelecer-se-ão o prazo de pagamento e a taxa de juros, os quais serão parte do edital da hasta pública.

Os projetos públicos serão administrados por associação de agricultores constituída para esta finalidade. Nos primeiros cinco anos o Poder Público manterá um ou dois representantes no conselho diretor dessa associação. Os representantes do Governo não terão direito a voto, mas poderão vetar determinadas resoluções. O conselho diretor é formado por representantes dos pequenos produtores e empresários. De preferência, deve ser formado quando do planejamento das obras. Ajudará a planejá-las, executá-las e a implantar e treinar os colonos. O conselho diretor escolherá um gerente e estabelecerá a estrutura que irá administrar o projeto.

São funções do distrito (da associação):

- a) acompanhar e ajudar o planejamento, a execução e a implantação do projeto;
- b) administrar o projeto, incluindo-se a água;
- b) cobrar as tarifas. A tarifa de manutenção ficará com o conselho, para cobrir as despesas correspondentes. As outras duas são postas à conta da instituição que é responsável pelo projeto. O conselho poderá cobrar taxa de administração para a tarifa de amortização da infra-estrutura de uso comum e as prestações referentes à terra;

- c) assinar convênio com o Governo, pelo qual serão repassados os recursos públicos para assistência técnica e outras despesas, a fundo perdido, ou parcialmente a fundo perdido. O prazo de recursos desta natureza não pode exceder a cinco anos;
- e) promover a agricultura irrigada: tecnologia, mercados (insumos e produtos) e o associativismo; organizar os agricultores de modo a que se sintam donos do projeto;
- f) contratar, determinar salários, administrar e demitir o pessoal necessário para o projeto: o gerente, bombeiros, engenheiros de operação, eletricitistas, extensionistas, burocratas de escritório, etc.

Os projetos privados e os mistos devem predominar em todo o Brasil. Fora do Nordeste, apenas eles. E é necessário que a irrigação seja pensada como agricultura avançada. O equipamento de irrigação e de educação de água é apenas uma parte do processo. Pesquisa, mercados, informações tecnológicas, insumos modernos, pessoal especializado, sementes e animais de alta produtividade são a parte mais importante.

No que respeita ao Nordeste, é preciso apoiar os pólos não irrigados, como o de Barreiras, zonas como as de cacau, cana-de-açúcar, Balsas e Imperatriz. Eles estão, também, criando e desenvolvendo cidades de médio porte, capazes de desviar e absorver o fluxo migratório que existe, das zonas deprimidas para as metrópoles do Nordeste e Centro-Sul. Contribuem, assim, para uma urbanização descentralizada, sem os inconvenientes das megalópoles.

Acresce-se, ainda, o programa de apoio ao pequeno produtor, que o ajudará durante a fase de transição que o Nordeste vive, dando-lhe oportunidade de emprego no meio rural. Embora seja impopular afirmar, é preciso reconhecer que a pecuária e o reflorestamento (com espécies adaptadas) são as atividades aconselhadas para as regiões desfavorecidas. Na medida em que a população migrar para os pólos (irrigados ou não), essas duas atividades naturalmente tomarão conta das regiões em que a pecuária reinou, no passado. Exigirão áreas maiores e a pecuária não será muito tecnificada, a não ser para se proteger da seca.

Os custos de irrigação são muito variáveis, porque dependem da infra-estrutura existente. Os projetos mistos e privado, em áreas de boa infra-estrutura, custam, a nível de agricultor, entre US\$ 500 e US\$ 2500 por hectare. Os públicos, se a terra do empresário vier a ser vendida em hasta pública e os empresários ocuparem pelo menos 50% da área irrigada, podem custar menos de US\$ 6000. Sendo metade do custo com habitação, escola,

postos de saúde, armazéns, estradas, desmatamento e formulação do projeto.

Para a irrigação mista e privada e para os empresários dos projetos públicos é necessário estabelecer linhas de crédito especiais, que tenham prazo de carência e de vencimentos adequados. A correção monetária e os juros não devem ser diferentes da agricultura, em geral.

Muito provavelmente a correção monetária será baseada num índice específico da agricultura, enquanto persistirem as atuais taxas elevadas de inflação.

Outro programa importante para a agricultura irrigada e de sequeiro é o investimento em calcário e fósforo. Requer, também, linha especial de crédito: prazo, carência, correção monetária e taxas de juros adequados.

Reforma Agrária

A reforma agrária padece de uma discussão paradoxal e pouco esclarecedora.

Imagina-se existir um proletariado rural numeroso, pronto a se mobilizar numa luta intensa contra o latifúndio e a favor de um ideário que perde substância no Mundo inteiro.

Pela forma como a questão tem sido tratada, houve uma mobilização dos segmentos contrários a ela, financiada tanto com recursos urbanos como do meio rural. Esta mobilização deu origem à UDR.

A modernização da agricultura, a industrialização do País e a diminuição da população rural, ao lado da expansão da fronteira agrícola, reduziram a pressão sobre a terra e fizeram com que a mobilização da população rural se tomasse pouco provável, exceto em alguns focos de tensão, os mais sérios ligados à mineração.

A forma de conduzir a discussão, colocada em termos de luta de classes, provocou reação desfavorável da burguesia urbana, que tem todos os motivos para apoiar uma reforma agrária do tipo capitalista. As burguesias rural e a urbana, amedrontadas pelo estilo da discussão, derrotaram a proposta de reforma agrária, dita progressista, no Congresso Nacional.

Centrou a discussão na questão da desapropriação com a indenização em títulos da dívida agrária. Ora, o endereço é óbvio: as propriedades produtivas, especialmente as do Centro-Sul. Essas propriedades têm infra-estrutura de grande valor. Acomodam, por isto, muito mais facilmente os sem-terra. Mas a desapropriação delas e o assentamento de agricultores desprepara-

dos terá, no curto prazo, impacto negativo dramático na produção agrícola nacional. Associada a este fantasma que amedronta a urbis e aqueles que empregam os trabalhadores (os quais responderão à alta dos preços agrícolas através de reivindicações salariais) está a integração da propriedade moderna ou em processo da modernização ao capitalismo industrial e financeiro, seja ela a pequena, a média ou a grande propriedade. Inviabilizou-se, assim, a desapropriação da propriedade produtiva na nova Constituição.

Os preços da terra estão muito baixos no Brasil.

A desapropriação não negociada não faz sentido. Aliás, mostrou-se inviável. Pondo-se de lado a propriedade produtiva, dotada de infra-estrutura e bem localizada, o valor da terra pesa muito pouco no programa de assentamento. Sendo assim, não há porque não pagar a terra à vista ou, então, negociar os títulos da dívida agrária com quem for desapropriado, ofertando-lhe sobrepreço para compensar o deságio que há no mercado.

Ainda está em tempo de se estabelecer imposto regressivo sobre a terra improdutiva, dando oportunidade ao dono da propriedade de negociar parte da propriedade (a ser determinada) em troca de isenção (mesmo que parcial) do imposto que incidirá sobre a outra parte. Os proventos do imposto territorial serão destinados ao programa de reforma agrária.

Os dados da estrutura agrária nordestina, e por estarem lá a maior parte da população e da pobreza rural brasileira, sugerem que o Nordeste deve ser a região escolhida pelo Governo Federal para a reforma agrária. Nas demais regiões, a reforma agrária será financiada pelos governos estaduais e municipais. Os programas públicos de irrigação serão de grande valia à reforma agrária, bem como a existência de grandes vazios demográficos na Bahia e no Maranhão, que têm clima e infra-estrutura de solos mais favoráveis.

É aconselhável evitar-se a reprodução das estruturas agrárias do Centro-Sul e do Nordeste na Região Amazônica. Uma taxa regressiva sobre a propriedade evitará esta repetição, sem a necessidade de desapropriações, a não ser em casos especiais.

Nas demais regiões do Brasil, a reforma agrária convém ser muito limitada e, novamente, o imposto regressivo será instrumento principal a ser usado. Esta opção reduzirá muito a reação negativa da burguesia da região rica do Brasil, a qual tem grande influência sobre o Governo.

A execução do programa de assentamento precisa ser feita pelas associações dos agricultores que estiverem sendo assentados. Convênios serão celebrados com elas, atribuindo-se-lhes a responsabilidade de contra-

tarem a assistência técnica e os outros serviços necessários. Os colonos serão assentados por essas associações nos lotes escolhidos, a disciplina mantida e o relacionamento com bancos e o mercado conduzidos até o ponto em que a associação passa a tomar o empréstimo em nome dos colonos. Os recursos a fundo perdido ou subsidiados perdurarão, no máximo, por cinco anos. Neste prazo, o assentamento deve ser considerado emancipado pelo Governo. O papel do Governo, desde o início, é o de supervisionar e fiscalizar. É claro que haverá muitos problemas com tais procedimentos: brigas entre os agricultores, desvios de recursos e outros males que são próprios dos homens. Mas os problemas serão resolvidos pelos agricultores. A presença do Governo cria outros problemas e não impede estes.

É preferível dividir em núcleos os assentamentos em que o número de agricultores ultrapasse a 200, criando-se uma associação para cada núcleo.

Será papel do Governo, também, treinar os técnicos da assistência técnica que forem contratados pelas associações.

Num primeiro momento não é necessário acontecer aumento substancial da produção. Aliás, qualquer aumento terá importância, porque antes a terra era improdutivo. A preocupação excessiva com produtividade, para demonstrar que os assentados são bons agricultores, exagerou os gastos, sejam eles em extensão rural, sejam em capital físico, sejam em custeio da produção. Esta posição não significa que se deve deixar os agricultores do programa ao relento da tecnologia. É necessário estimulá-los e fazê-los sentir a necessidade de se modernizarem. Entretanto, o caminho a seguir e os cronogramas serão determinados por eles.

A reforma agrária reduzirá a disponibilidade de mão-de-obra assalariada e, portanto, contribuirá para o aumento dos salários. Esse aumento é importante para estimular ainda mais a modernização da agricultura.

O tamanho do estabelecimento segue a definição clássica, ou seja, é tal que provê emprego para a mão-de-obra da família.

Os pequenos agricultores da reforma agrária vão enfrentar muitos problemas, sendo o principal deles a competição com a agricultura moderna, nos mercados brasileiros e do exterior. Contudo, é preciso notar que antes eles recebiam salários muito pequenos. No Nordeste, menos de 1/4 do salário-mínimo. Vão melhorar. A geração seguinte terá mais ambição. Requer-se que esteja melhor preparada para a agricultura moderna e, por isto, a escola primária é altamente relevante nos assentamentos. É claro que existirá forte tentação para vender a terra ou o título de uso. Só as associações podem resolver o problema. Dentro de certos limites, não há porque não se permitir a negociação dos títulos, demonstrada a falta de vocação do agricultor. É

importante notar que se dá oportunidade ao produtor sem-terra. Não se pode obrigá-lo a ser bem-sucedido. Alguns vão voltar a ser assalariados do meio rural ou do meio urbano. Não há nada de errado com isto.

Há tempo, ainda, para uma discussão racional sobre reforma agrária, dentro da ótica do bem-estar rural e urbano. Mas é necessário entender que o linguajar de lutas de classe não é oportuno. Pelo contrário, fará a reforma agrária perder apoio de todos os setores da vida nacional. Além disto, ela é prioritária para o Nordeste e a aquisição de terra será negociada, sempre que possível.

Amazônia

As discussões sobre a Região Amazônica, para explicar a sua evolução, atribuíram a predominância ao meio ambiente e não ao mercado. Há razões históricas para esta opção. Afinal de contas, a região é tão velha quanto o Brasil e não foi, até aqui, capaz de abrigar grande população, a despeito da grandeza do seu território. Há muitas razões: a pobreza das terras, as doenças tropicais, as dificuldades de construir infra-estrutura, as enormes distâncias, a inexistência de tecnologia e a falta de conhecimentos.

Mas há novos sinais no horizonte. Lá se localiza uma população estimada em 7,7 milhões em 1985, que cresce a taxas muito elevadas ao Oeste e ao Sul dela. Rondônia é o Estado mais notável. As descobertas de reservas minerais e de gás estão atraindo migrantes em grande número. Os que lá estão e os que chegam necessitam ser alimentados. É dispendioso importar alimentos do Centro-Sul e do exterior. Portanto, a demanda pela produção local atinge níveis altos. E o sinal da dominância já está se revertendo: do mercado para o sistema produtivo. Ou seja, os mercados urbano e rural lá existentes atrairão a agricultura moderna, que é diferente da tradicional: a agricultura ribeirinha que é complemento alimentar à pesca e à caça. Será baseada na ciência, em insumos modernos e voltada para produzir excedentes. E será comandada pelo mercado e não pelas necessidades alimentares do agricultor e de sua família.

As normas de exploração da Região Amazônica foram estabelecidas ao tempo em que o pensamento era dominado pela ótica do meio ambiente. Elas não se adaptam à agricultura moderna. Já estão e continuarão a ser desobedecidas, se não forem reformuladas para se ajustarem à agricultura moderna, que é comandada pelo mercado. O mercado é mais forte do que os nossos desejos de preservar a Amazônia. Temos que entender sua lógica

e, a partir dela, proteger o meio ambiente. As medidas de carácter policial terão pouco ou nenhum efeito.

Há regulamentos e políticas contraditórias:

- a) é natural que se estimule e se proteja o garimpeiro, evitando-se, tanto quanto possível, a tecnologia de empresas, que é intensiva em capital. Esta opção aumentará o número de garimpeiros e a necessidade de alimentá-los. Atrás do garimpeiro sempre veio a agricultura.
- b) a norma pela qual só se permite desmatar 50% da área da propriedade leva à maior dispersão da agricultura, devastando-se áreas e exigindo dispêndios maiores em infra-estrutura. A agricultura moderna tem, portanto, incompatibilidade com esta norma e, provavelmente, também o combate às endemias, como malária, e outras doenças tropicais. Difícilmente as proibições serão obedecidas. Por que não as reformular em favor de reservas coletivas? Ou, então, permitir-se nas áreas de sistemas ecológicos mais estáveis um coeficiente menor?
- c) teme-se a penetração da pecuária bovina. Ela sempre acompanhou os mineradores. Ainda mais agora, que está sendo expulsa do Centro-Sul, como consequência do encarecimento da terra. Inevitavelmente se deslocará para a Região Amazônica;
- d) a Região Amazônica já é bastante urbanizada e a população urbana tenderá a crescer ainda mais. Além disto, a população rural decresce no Brasil. E, assim, não há como evitar a penetração da agricultura mecanizada nos sistemas ecológicos adaptados a ela. E pela sua mão vem a tecnologia bioquímica. Aliás, a agricultura moderna reduzirá a necessidade de devastação da floresta, porque exige menos área para se obter a mesma produção.

Como a Região Amazônica é distante dos principais mercados do Centro-Sul, ela não pode prescindir da agroindústria, que fabrica os insumos modernos e processa a produção.

A vantagem comparativa da região é para abastecer os seus mercados que estão em expansão. Não tem condições de competir nos mercados do Centro-Sul, a não ser quando se subsidiam os transportes. Tais subsídios precisam ser evitados. Aliás, a retirada de todos os subsídios reduzirá a devastação da floresta. É uma medida muito mais efetiva do que as proibições e aquelas de carácter policial.

Não temos a pretensão de ir além dos pontos levantados. Julgamos, contudo, que a Amazônia precisa ser estudada dentro da ótica da dominân-

cia do mercado. Para isto, é melhor adotar-se atitude mais pragmática e elaborar um plano de agricultura para a região, aceitando o pressuposto da agricultura moderna. Não expresse aqui um sentimento. Prefiro, até, que a exploração da região, além do nível atual, fique para o futuro, depois de mais profundamente conhecida. As forças do mercado não vão esperar por isto. Por isto, os homens da ciência e do Governo devem antecipar-se aos acontecimentos.

Área fiscal

A taxaço que incide sobre a agricultura é muito elevada. É de natureza indireta e, por isto, não se reflete corretamente nas estatísticas. O setor não tem como repassar aos consumidores os custos dos impostos, como os que já incidem ou virão a incidir sobre o trabalho, o ICM e uma miríade de outros impostos.

Mais devastador é o efeito dos impostos indiretos, como taxa de câmbio sobrevalorizada, confisco cambial, proibições ou restrições de exportações e tabelamentos de produtos alimentares e venda de estoque do Governo abaixo dos preços de mercado, para derrubá-los no período de safra. Seria aconselhável que os impostos indiretos fossem eliminados e substituídos pelo Imposto de Renda e pelo Imposto Territorial Regressivo Contra a Propriedade Improdutiva. O ICM seria cobrado diretamente aos consumidores, nos supermercados e nas lojas que vendem alimentos. Seus efeitos seriam, assim, muito mais transparentes.

O Governo dispende, na chamada **função agricultura**, vultosa soma de recursos. Parte deles são subsídios ao setor álcool-açúcar, ao trigo e ao crédito rural. As camadas beneficiadas pertencem às classes média e alta. Pouco chega aos pobres. Os subsídios que beneficiam as duas primeiras camadas precisam ser cortados e uma fórmula precisa ser procurada para beneficiar os consumidores que pertencem à pobreza absoluta.

Nos campos, os subsídios não beneficiam a maioria dos agricultores pobres.

É aconselhável o corte de subsídios em favor de programas de investimentos, como pesquisa, extensão, irrigação, calcário e fósforo, e conservação de solos.

A escola primária é outra área a ser beneficiada. A agricultura moderna tem seu avanço dificultado onde medra o analfabetismo. Da mesma forma, os programas de saúde são muito importantes.

Ministério da Agricultura

O Ministério da Agricultura será transformado no único ministério dos agricultores. As atividades de meio ambiente e de abastecimento serão retidas do seu âmbito de ação.

Mas o Ministério da Agricultura necessita estar presente nos conselhos que existirem sobre o assunto. Precisa ser o responsável por toda a política agrícola, mesmo que o Governo queira ter mais um ministério na fase de execução.

O Ministério da Agricultura necessita de opções claras e, assim, enunciá-las. Entre elas estão:

- a) um programa para modernizar a agricultura e
- b) um programa para ajudar os pequenos agricultores ainda sem condições de participar do processo de modernização.

Os dois programas terão orçamentos próprios e bem definidos.

Além disto, cuidará de:

- a) programas de serviços, como defesa sanitária, pesquisa e extensão rural, e
- b) formulação da política agrícola e sua administração: preços-mínimos, administração de estoques (aquisição, manejo e venda) política comercial. Terá voz ativa na política de crédito rural e de exportações, tanto na formulação como na execução.

CONCLUSÕES

1. A agricultura moderna está definitivamente implantada no Brasil e a política agrícola precisa estimular o seu crescimento. A agricultura moderna é muito semelhante à indústria, fortemente vinculada aos mercados de produtos e de insumos e ao mercado externo. Por isto, muito afetada pelas políticas macroeconômicas. A instabilidade dos preços, taxas de juros, políticas de exportação e taxas de câmbio, para dar alguns exemplos, a influenciam profundamente.

2. No âmbito da agricultura moderna cabem determinadas ações do Governo, como investimento em pesquisa agrícola e em extensão rural para os grupos de pobreza. Investimentos na infra-estrutura de transportes, comunicações, portos, aeroportos e informações de mercado. Apoiar os programas, como o de irrigação, e o financiamento da aplicação de calcário e fósforo para recuperação de solos; e a conservação de recursos naturais.

3. No que diz respeito à reforma agrária, ela deve ser prioritária no Nordeste e executada, a nível de assentamento, pelas associações de agricultores. Deve-se evitar a reprodução da estrutura agrária do resto do Brasil na Região Amazônica. Lá, como no Centro-Oeste, no Nordeste, no Sudeste e no Sul, um imposto territorial regressivo quanto à propriedade improdutiva, adequadamente aplicado, é instrumento valioso para corrigir as distorções existentes.

4. No passado, o meio ambiente comandou a produção da Região Amazônica. Hoje é o mercado que comanda e, por ele, virá a agricultura moderna. É melhor estudar seriamente a questão e não fechar os olhos a uma realidade que aí está. Medidas de caráter policial não protegerão o meio ambiente. A retirada dos subsídios é mais eficiente.

BIBLIOGRAFIA

Alves, Eliseu R.A. **Aspectos Sócio-econômicos da Conservação de Solos**. Brasília, EMBRAPA, 1983.

_____ **O Dilema da Agricultura Brasileira: Produtividade ou Expansão da Área Agricultável**. Brasília, 1984.

_____ **O Crescimento da Oferta de Produtos Agrícolas nos Próximos Dez Anos**. Revista Análise e Conjuntura, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 1(1):53-56. Jan/Abr, 1986.

_____ **A Agroindústria e os Agricultores**. Brasília, CODEVASF, 1988.

_____ **Pobreza Rural no Brasil: Desafios da Extensão Rural e da Pesquisa**. Brasília, CODEVASF, 1988.

_____ **Os Dilemas da Política Agrícola Brasileira**, Revista de Economia e Sociologia Rural. Brasília, 26(1):1-22. Jan/mar 1988. 1-22.

_____ e Contini, Elisio. **A Modernização da Agricultura Brasileira**, em Brandão, A.S.P (ed). "Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análises e Sugestões": 49-48. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1988.

Brandão, Antonio S.P. e Faro, Clovis J.D. de. **Indexação e Atividade Agrícola: Construção e Justificativa para Adoção de um Índice Específico**, Revista Brasileira de Mercado de Capitais. (37): 7-19, Jun/dez, 1986. Rio de Janeiro.

Calsing, E.F. et al. **Desigualdades Sociais no Nordeste**. IPEA, 1985.

Calegar, Geraldo M. e Schuh, G.E. **The Brazilian Wheat Policy: It's Cost, Benefits, and Effects on Food Consumption**. Washington, IFPRI, maio, 1988.

- Conjuntura Econômica**. Agosto de 1987.
- Cruz, Elmar R. et al. **Taxa de Retorno dos Investimentos da EMBRAPA: Investimentos Totais e Capital Físico**. Brasília, EMBRAPA, 1982.
- Hathaway, D. **Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules**. Washington. Institute of International Economics, 1987.
- Hayami, Y e Ruttan, J.W. **Agricultural Development and International Perspective**. London, The John Hopkins University Press, 1988.
- Hazell, P.B.R. **Sources of Increased Variability in World Cereal Production Since the 1960's**. Journal of Agricultural Economics, vol. 36, nº 2, may 1985.
- Hoffmann, R. e kassaouf, A.L. **Modernização e Desigualdade na Agricultura Brasileira**, em Araújo, P.F.C. e Bach, G.T. **IV Seminário sobre Problemas e Perspectivas da Agricultura**. 1-15, ESALQ, Piracicaba, 18-20 outubro, 1988.
- IBGE, Rio de Janeiro, RJ. **Anuário Estatístico do Brasil, 1986**. Rio de Janeiro, 1987.
- **Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário: Censo Econômico**, 1985. Rio de Janeiro, 1987.
- Johnson, D.G. **Trade Liberalization and Other Desirable Agricultural Policies**. Paper nº 88:17. Agricultural Economics Research. September, 1988. International Seminar on Agricultural Policy, SP, outubro, 1988.
- Krueger, Anne. **Some Preliminary Findings From the World Bank's Project in the Political Economy of Agricultural Policy**. XX International Conference of Agricultural Economists, 24-31, august, 1988. Buenos Aires, Argentina.
- Melo, Fernando H. **Necessidades de Ajustamento de Políticas Agrícolas Visando à Produção e Abastecimento Alimentar no Brasil**, em Araújo, P.F.C e Bach, G.T. (eds) **IV Seminário sobre Problemas e Perspectivas da Agricultura**: 122-129, ESALQ, Piracicaba, 10-20, outubro, 1988.
- Vera, Filho e Alves, Eliseu R.A. **Urbanização: Desafio à Produtividade Agrícola**. *Conjuntura Econômica*, 30(3) 3-15, 1985.

Debate e comentários

Moderador : Cassio Luiselli

Comentários aos trabalhos de Fernando Homem de Melo e Eliseu Alves

Dr. Cassio Luiselli

Quero agradecer aos palestrantes suas excelentes apresentações.

Acredito que as colocações do Dr. Fernando Homem de Melo e do Dr. Eliseu Alves foram muito interessantes e marcam cenários, restrições e, sobretudo, dilemas muito delicados para a economia brasileira e para a economia setorial. Estas colocações vão certamente estimular muito as discussões que teremos agora. Solicitaria aos participantes que formulassem as perguntas identificando o palestrante ao qual elas são feitas.

Com a palavra Dr. Cesar Williams

Dr. Cesar Williams

A pergunta é para o Dr. Fernando Homem de Melo. Gostaria de perguntar se estes cenários, o do milagre ou qualquer outro, levam em consideração o problema da negociação da dívida externa, ou se todos consideram a situação de status quo. Neste mesmo sentido, gostaria de saber se a crise energética se projeta nestes cenários para a próxima década.

Prof. Fernando Homem de Melo

Os cenários levam em conta a situação da dívida externa brasileira no momento em que o trabalho original foi realizado pelos economistas Winston Fritsch e Eduardo Modiano, da Universidade Católica do Rio de Janeiro. Projetam em um modelo macroeconômico a economia brasileira, dada a situação da economia internacional, em dois cenários. Um cenário, que eles chamam realista, e um cenário, chamado otimista. O cenário realista é um cenário de crescimento da economia mundial de 3% ao ano, aproximadamente, e o otimista, de 4%. No meu trabalho, só tomei o cenário realista. Eles têm algumas outras hipóteses sobre economia internacional, sobre a taxa de câmbio, dólar americano vis-a-vis outras moedas. Com relação à dívida externa brasileira, é a situação no momento em que os cenários estavam sendo idealizados. Com relação à crise energética, não há nenhuma colocação nesses modelos. Não há nada a respeito de maior ou menor intensidade do programa energético brasileiro, nada além daquilo que vinha ocorrendo em meados desta década.

Dr. Cassio Luiselli

Com a palavra o Prof. Guilherme Dias

Prof. Guilherme Dias

A pergunta é para o Dr. Eliseu Alves. Eu gostaria de discutir a parte referente à irrigação. Nessa experiência com irrigação, nesses quatro ou cinco anos de esforço mais sistemático de organização e investimento no setor, nestes projetos, fica uma avaliação otimista também da questão tecnológica. Da mesma forma que o investimento na EMBRAPA produziu um saldo positivo de desenvolvimento de uma tecnologia adaptada às condições brasileiras, até que ponto dispomos de um sinal positivo de melhores índices de produtividade na irrigação no Nordeste?

Para justificarmos estes investimentos usados em um determinado setor é fundamental ter uma idéia de que a produtividade pode crescer. Há evidências de crescimento de produtividade no caso da irrigação nos projetos do Nordeste?

Dr. Eliseu Alves

As produtividades dos projetos de irrigação administrados pelo poder

público eram extremamente baixas, não tanto pela falta do conhecimento tecnológico, mas pela forma pela qual o poder público os administrava. Assim, ficou a tradição de que estas produtividades eram baixas. Hoje, entretanto, após a privatização destes perímetros, as produtividades mudaram muito.

Vamos tomar o caso dos grãos e, entre eles, o arroz. Os rendimentos estão crescendo nas lavouras dos pequenos produtores. Há muitos pequenos produtores com rendimentos de 7 a 8 mil kg/ha. Podem obter 6 mil kg em uma safra e 4 mil em uma segunda safra, totalizando os 10 mil kg. No caso do feijão, está-se atingindo facilmente 2.400 kg. Não há, portanto, um problema tecnológico, porquanto estes 2.400 kg/ha são uma média de um perímetro.

Entretanto, no que diz respeito às hortaliças, a pesquisa brasileira está ficando para trás, apesar de toda a transferência de tecnologia de Israel, da Califórnia e da Flórida para o Brasil, neste setor. Acredito que, em consequência da pressão que os produtores do Nordeste estão fazendo sobre a EMBRAPA e sobre as instituições, todos estes órgãos venham a se adaptar e a responder esta pressão e demanda por tecnologia.

Esta tecnologia é perfeitamente transferível e adaptável às condições do Nordeste. Tomamos o caso da Maísa, por exemplo. Esta empresa transferiu tecnologia de Israel e aumentou a produtividade de melão de 30 para 40 e até 50 t/ha. Fica faltando um pouco de sintonia fina nesta tecnologia.

Não há um gargalo tecnológico no momento. Mas a questão é como fica a tecnologia no futuro. Há que se investir muito na tecnologia, porque se isto não ocorrer, o país não terá condições de gerar a chamada tecnologia específica para cada local. Os ganhos da tecnologia imputada, sem adaptação, são pequenos. Para realizá-los é preciso investir em pesquisa.

Dr. Cassio Luiselli

Com a palavra Dr. Ricardo Alves da Conceição.

Dr. Ricardo Alves da Conceição

A minha pergunta é para o Dr. Fernando Homem de Melo. A política do governo tem uma linha mestra que consiste em reduzir subsídios creditícios, na redução de dispêndios públicos e, também, em uma linha de liberalização do mercado. Todos os instrumentos têm sido ativados procurando seguir esta linha e cumprir esta proposição de trabalho. Nestes cenários de

desenvolvimento da próxima década, no tocante aos instrumentos financeiros, deveríamos continuar a trabalhar com os instrumentos tradicionais ou teríamos que pensar em ativar novos instrumentos?

Prof. Fernando Homem de Melo

Tenho a concepção de que o próprio setor agropecuário teria que ter seus próprios instrumentos creditícios, desde que possamos trabalhar com uma inflação baixa. Com uma inflação de 30% ao mês, o financiamento agrícola é inviável. Um esquema viável de financiamento apareceria com uma inflação mais baixa. O produtor poderia usar recursos próprios. Nessas circunstâncias o governo deveria ficar muito mais na comercialização, com estoques reguladores, EGF, AGF e crédito de investimento de longo prazo. E deixar à agricultura, com recursos próprios, praticamente toda a tarefa de financiar o custeio.

Com esses planos sucessivos, em particular com o que ocorreu no Plano Verão, a política se desarrumou. Ela está sendo rearrumada agora, quando, pelo menos na minha interpretação, se colocou ordem na questão dos preços de vendas dos estoques, que passaram a ter correções predefinidas e quinzenais. Resta agora uma reforma na política de preços mínimos. A ligação entre os preços de intervenção e os preços mínimos ainda pode ser aperfeiçoada, vinculando os preços de intervenção mais diretamente a preços mínimos e não àquela média histórica, como é hoje definida, dos últimos 60 meses. Em segundo lugar, precisamos usar um pouco mais o conceito de preços plurianuais, como foi proposto no Plano de Metas, feito há 3 anos. Hoje, temos, a cada ano, no mês de agosto, o entrechoque entre o ministério da Fazenda e as lideranças agrícolas, tais como Roberto Rodrigues e Alysson Paulinelli, um entrechoque que, de certa maneira é muito produtivo, mas que, talvez se tome desnecessário, com uma inflação baixa e o passar do tempo. É preciso introduzir o conceito de preços mínimos plurianuais e realizar ajustes apenas quando as condições de oferta e demanda tomarem esses ajustes absolutamente necessários.

Dr. Cassio Luiselli

Passo a palavra para Dr. José Emílio Araújo.

Dr. José Emílio Araújo

Fiquei contente com as palestras desta manhã que mencionaram a questão ecológica. Vamos ter, no futuro, muita mudança da pecuária para as lavouras. Nesta mudança está a minha preocupação com os aspectos ecológicos. Fico preocupado com a colocação do Dr. Eliseu Alves, quando diz que o aumento de área, na fronteira agrícola, vai se processar na região amazônica, sem uma preocupação com região o aspecto ecológico. Hoje, há soluções para ocupar parte da Amazônia com exploração agrícola, se respeitarmos os sistemas de produção. Há a possibilidade de estudar o sistema agrossilvopastoril e o sistema agroflorestal. A EMBRAPA transformou o UEPAE de Manaus em Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia. O próprio IICA desenvolveu quase 20 anos de pesquisa nos aspectos agrossilvopastoris.

Peço ao Dr. Eliseu Alves dizer como vê essa orientação do centro de pesquisas dar um depoimento desse impacto no sistema agroflorestal na própria utilização da mata amazônica.

Dr. Eliseu Alves

A verdade é que o Brasil está ocupando a Amazônia. Esta é uma realidade. Em 1984, em um trabalho que fiz, procurei mostrar que o país teria muito mais a ganhar aumentando a produtividade aqui no Centro-Sul.

Hoje, a Amazônia Legal tem cerca de 15 milhões de habitantes, uma população igual à do Chile. Quantos anos levou para que estes 15 milhões cortassem as florestas chilenas? O potencial de cortadores de lenha é muito grande e o potencial de polícia florestal é muito pequeno. Pode-se dizer que a densidade populacional é diferente, mas há outros problemas. Em primeiro lugar, há atividade de mineração em todas as áreas da Amazônia. Atrás da mineração, quem conhece a história do Brasil sabe, vem o boi e depois a lavoura. Em segundo, há uma tendência clara na sociedade brasileira contra a agricultura moderna na região amazônica. Se prevalescer esta tendência a demanda por área crescerá extraordinariamente, se os rendimentos forem baixos.

É preciso destacar este ponto. Esse movimento contra a agricultura de alta produtividade na Amazônia é essencialmente um movimento a favor de derrubar a floresta. Este movimento é agravado pela exigência do pessoal da área do meio ambiente que requer uma reserva de 50% de floresta em cada área explorada. Depois que esta área estiver explorada, será impossí-

vel evitar que os outros 50% sejam efetivamente preservados. Além do mais, combinando as duas coisas, a ocupação de áreas terá que ser muito maior para deixar 50% da área inexplorada em uma propriedade com tecnologia de baixo rendimento.

Se a agricultura for de alta produtividade não haverá o interesse em abrir tanta área assim, pois uma área relativamente menor poderá prover o sustento do mesmo número de habitantes. Se realmente as pessoas estão falando seriamente em preservar a Amazônia, a primeira grande medida deverá ser aumentar a produtividade da agricultura do Centro-Oeste e do Centro-Sul, tornando a produção da Amazônia desnecessária, para o mercado também aqui do Sul. A segunda providência seria conscientizar o pessoal que está estudando a tecnologia da região de que é necessário optar por uma tecnologia de alta produtividade para não ter que explorar demais a região.

Vamos ter que escolher os ambientes ecológicos mais estáveis da região amazônica e nesses ambientes ecológicos trabalhar com a agricultura de elevada produtividade.

Dr. Cassio Luiselli

Pela ordem, a palavra está com a Dr^a Iñez Vidigal Lopes.

Dr^a Iñez Vidigal Lopes

Estamos falando em modernização da agricultura. Estamos falando também de perspectivas de aumento da produção no futuro. Minha pergunta é para o Prof. Fernando Homem de Melo. É possível modernizar a agricultura, aumentar a produtividade, sem fazer uma mudança muito grande na linha de liberação dos mercados, principalmente de exportações? É possível absorver esta produção excedente, gerada pela modernização e produtividade, sem acúmulo de estoques? Principalmente agora que a agricultura comercial começa a produzir excedentes?

Prof. Fernando Homem de Melo

Esqueci de mencionar, no final de minha exposição, duas recomendações. A primeira é a questão da tributação agrícola e a segunda é a da liberação dos mercados agrícolas. Os mercados agrícolas mais livres incluem

tanto o mercado interno quanto o mercado das exportações. Para as exportações, as condições melhoraram muito, com as resoluções dos dois últimos anos. Entretanto, uma coisa que piorou muito foi a questão da tributação.

A Constituição nada trouxe de melhoria e inovação na área tributária da agricultura, ou seja, permanece uma tributação pesada, indireta, sobre produção e consumo de produtos alimentares e produtos agrícolas, sejam produtos comercializados e consumidos no mercado interno, sejam aqueles destinados à exportação. Não se mudou nada com a Constituição; em alguns aspectos, piorou. Agora começa a haver uma dupla tributação através dos insumos, que passam a ser tributados. Os estados, com voracidade fiscal muito acentuada, passam a tributar insumos de uma maneira muito intensa. Isso, dadas as características da agricultura e do processo inflacionário, significa uma dupla tributação. Se não olharmos isso com atenção, vamos caminhar na direção de perder competitividade no mercado internacional. Isso, aliado à sobrevalorização do câmbio, agora falando no curto prazo, falando no que ocorreu do Plano Verão para cá. Usando a taxa de câmbio de paridade, descontada a inflação norte-americana, estamos com uma defasagem cambial ainda de 18,5%. A defasagem cambial de 18,5% e o aumento na tributação agrícola, hoje, estão desempenhando o mesmo papel que, antigamente, desempenhavam as restrições físicas nas exportações. Esse é o nosso grande problema dos dias de hoje.

Dr. Eliseu Alves

Gostaria de fazer uma pergunta ao Prof. Fernando Homem de Melo.

Dr. Cassio Luiselli

A pergunta pode ser feita. Prossiga Dr. Eliseu.

Dr. Eliseu Alves

O Prof. Fernando Homem de Melo reiterou-se à necessidade de liberar as exportações agrícolas. Eu gostaria de saber como estão os entraves burocráticos às exportações na área da agricultura. Como estão estes controles administrativos? E com estão os entraves burocráticos nas exportações de frutas e hortaliças? Os que atuam neste setor reclamam muito sobre a falta de agilidade no processamento burocrático.

Prof. Fernando Homem de Melo

Com as recentes resoluções do CONCEX (Resoluções Nº 15), o controle administrativo diminuiu. A soja brasileira hoje não tem maiores restrições na exportação. Quanto à burocracia mesmo, à papelada e aos carimbos, ela diminuiu. Foi bastante simplificado. Mas há um vasto campo para conquistar nesta área, há muito a ser feito ainda.

Dr. Cassio Luiselli

Com a palavra Dr. Pedro Camargo Neto, da Sociedade Rural Brasileira.

Dr. Pedro Camargo Neto

Minha pergunta é para o Prof. Fernando Homem de Melo. O Senhor mencionou que os instrumentos de política agrícola de curto prazo, tais como os preços mínimos e os preços de intervenção, foram a razão do relativo sucesso da política agrícola nos anos 80 e que haveria a necessidade de desenvolver instrumentos de política agrícola de médio prazo, tais como pesquisa e desenvolvimento de recursos humanos. Especificamente, quais são os instrumentos a serem desenvolvidos e como devemos encaixar o papel do estado de forma a se harmonizar com o papel do setor privado?

Dr. Benedito Rosa do Espírito Santo

Senhor moderador, tenho uma pergunta no mesmo sentido da pergunta feita pelo Dr. Pedro Camargo Neto. Posso fazê-la agora?

Dr. Cassio Luiselli

Prossiga, Dr. Benedito.

Dr. Benedito Rosa do Espírito Santo

Nesta mesma linha da pergunta do Dr. Pedro Camargo Neto, gostaria de saber se nos cenários propostos foi levado em consideração o fato de que as finanças públicas brasileiras estão nitidamente em posição de inca-

pacidade de continuar com o mesmo papel do passado.

Está claro que os encargos da dívida interna não permitirão, pelo menos a curto prazo, talvez até a médio prazo, repetir os investimentos que ocorreram na década passada, o que, certamente, deve ter influído nos índices de produção e produtividade mencionados na tabela apresentada. Está claro também que o governo brasileiro não tem mais condições de continuar alocando recursos para custeio nem para um nível desejado de investimento, como o Prof. Fernando Homem de Melo mencionou. Está claro que não vai conseguir, a curto prazo, recursos para os investimentos em infra-estrutura, para viabilizar as culturas de exportação, em regiões mais distantes dos portos, como no Mato Grosso, parte de Goiás e Mato Grosso do Sul.

Somando a isso o fato de que garantir preços mínimos e apoiar a comercialização implicam estabelecer preços mínimos reais que, por sua vez, pressionam a própria inflação e pressionam o Tesouro também, tudo isso nos coloca em um cenário de incapacidade de o setor estatal continuar com o papel desempenhado até os anos recentes. A pergunta, portanto, é se esses fatos influenciam, e de que forma, os cenários apresentados.

Prof. Fernando Homem de Melo

O que o Dr. Benedito Rosa descreve é o retrato da crise que gera a estagnação econômica que hoje vivemos. Foi muito bem caracterizada na pergunta a falência do setor público, a incapacidade total de o setor público encaminhar soluções cruciais na área de investimentos. Agora, o que nós temos pela frente, são as medidas necessárias para solucionar o quadro que foi caracterizado e a crise. Este não é um quadro inexorável. As coisas daqui para frente vão ficar sempre assim. Há, realmente, a falência do setor público brasileiro.

Os cenários de Modiano e Fritsch partem do pressuposto de um aumento da carga fiscal. No cenário "milagre" e "social", eles pressupõem uma recuperação da carga fiscal brasileira. Com esse aumento da carga fiscal e o encaminhamento de uma solução para as finanças públicas, teremos, possivelmente, condições para que o Estado possa redefinir uma estratégia de investimentos públicos. Entre as principais definições, acho que vai ser necessário redefinir, entre outras coisas, o papel do Estado e o papel do setor privado. Vou investir em que setor? Onde vou deixar o setor privado participar? Aqui alguém mencionou a questão das patentes na área de pesquisa agropecuária, talvez tenha sido o Dr. Eliseu Alves, quem mencionou. Isso é uma coisa que é possível para facilitar o engajamento maior do setor privado em pesquisa agropecuária.

Há dias eu e o Dr. Roberto Rodrigues participávamos de um seminário e ele mencionou o plano da Organização das Cooperativas do Brasil, de criar um fundo financeiro que contratasse pesquisas junto ao setor público e privado. Isto me parece uma inovação institucional extremamente importante. Ao invés de o Estado carregar pesados investimentos no setor de pesquisa agropecuária, ele mesmo mobiliza fundos e contrata determinadas tarefas de pesquisa do setor público e com isso alivia o setor público. Quem sabe, o setor público vai ficar com a tarefa que o Dr. Eliseu Alves mencionou, de recuperar a pesquisa agropecuária no Nordeste.

Assim, são essas as questões que estão colocadas para discussão, a partir do cenário de crise que ficou claro nas exposições. Esse impasse atual é que devemos resolver.

Com relação à pergunta do Dr. Pedro Camargo Neto, é importante assinalar que a questão dos instrumentos a serem desenvolvidos é uma questão aberta e de forma muito ampla, para uma discussão de possíveis alternativas. Mesmo na questão dos recursos humanos que mencionei, como educação rural, papel das cooperativas na educação, está claro que o papel do setor privado na criação destes instrumentos será muito grande. Estão começando a aparecer algumas idéias no setor privado.

A redefinição da estratégia de desenvolvimento econômico da próxima década passa pela redefinição do papel do Estado e também de propostas do setor privado, para questão de instrumentos de médio prazo para este desenvolvimento.

Dr. Cassio Luiselli

Agradeço aos palestrantes e a todos a participação deste primeiro painel.

Inter-relação da política setorial com as forças macroeconômicas

*Fernando M. Dall'Acqua*¹

INTRODUÇÃO

Durante a década de 80, a economia brasileira enfrentou a mais séria crise de sua história industrial. A taxa média de crescimento caiu para quase 2% ao ano, de forma que a renda per capita permaneceu praticamente estagnada desde 1980. Os investimentos declinaram de, aproximadamente, 25% do PIB nos anos 70, para cerca de 17% em anos recentes, o que se refletiu em uma desaceleração do crescimento industrial e agrícola. A inflação apresentou uma contínua aceleração, deixando a economia no limiar da hiperinflação neste final de década.

A estagnação da economia brasileira tem resistido a uma série de tentativas de ajustamento econômico de influência teórica diversa. As fracasadas políticas de estabilização, de caráter nitidamente ortodoxo, que prevaleceram na primeira metade da década, foram substituídas pelos chamados "choques heterodoxos", num esforço inútil para controlar a inflação e assegurar a retomada dos investimentos. Fica, portanto, para o próximo Governo o desafio de restabelecer as condições para que a economia brasileira retome sua trajetória de crescimento.

¹ Diretor do CEPI-IICA, Costa Rica.

Neste trabalho analisam-se, inicialmente, as restrições atuais à retomada do crescimento econômico, através da simulação de uma trajetória de crescimento para a economia brasileira. A seguir, discute-se a política macroeconômica necessária para superar tais restrições, e suas implicações na definição da política agrícola: Dessa forma, procura-se delinear as perspectivas para o setor agrícola em um cenário macroeconômico onde fossem asseguradas as condições necessárias para a retomada do crescimento da economia brasileira nos próximos anos.

RESTRIÇÕES AO CRESCIMENTO

A síndrome de estagnação que caracterizou a economia brasileira durante a década de 80 está associada a uma firme redução dos investimentos. Como mostra a Figura 1, a taxa de investimento apresentou um firme declínio desde 1975, quando atingiu cerca de 25,75% do PIB, até 1988, quando alcançou cerca de 17%. Embora iniciado em 1975, este declínio atingiu maior intensidade durante o início da década de 80, quando a taxa de investimento caiu de 22,8% do PIB em 1980, para 16,1% em 1984.

Esta queda no nível dos investimentos foi comandada pelo corte das inversões públicas, que foram reduzidas de cerca de 9% do PIB no início da década, para cerca de 6% em 1984. Esta redução na formação bruta de capital no setor público, combinada com uma estratégia de ajustamento fortemente recessiva, provocou uma contração da demanda doméstica, que resultou em uma queda dos investimentos privados de 14,5% do PIB para cerca de 9,5%.

É ilustrativo analisar este declínio da taxa de investimento da economia brasileira sob o prisma do financiamento. A Tabela 1 apresenta a composição do financiamento da formação bruta de capital, destacando os componentes de poupança externa e poupança doméstica, pública e privada. Nota-se que, embora a poupança doméstica tenha permanecido praticamente inalterada durante a década de 80, registrou-se uma forte mudança na sua composição interna, através de um aumento da participação da poupança do setor privado. Dessa forma, nota-se que o declínio da taxa de poupança total está associado a uma redução tanto da poupança externa como da poupança do setor público.

A poupança externa caiu de 5,3% do PIB em 1980 para níveis próximos de zero em meados da década de 80. Com a crise financeira interna-

FIGURA 1. Taxa de investimento: 1970-87 (em % do PIB).

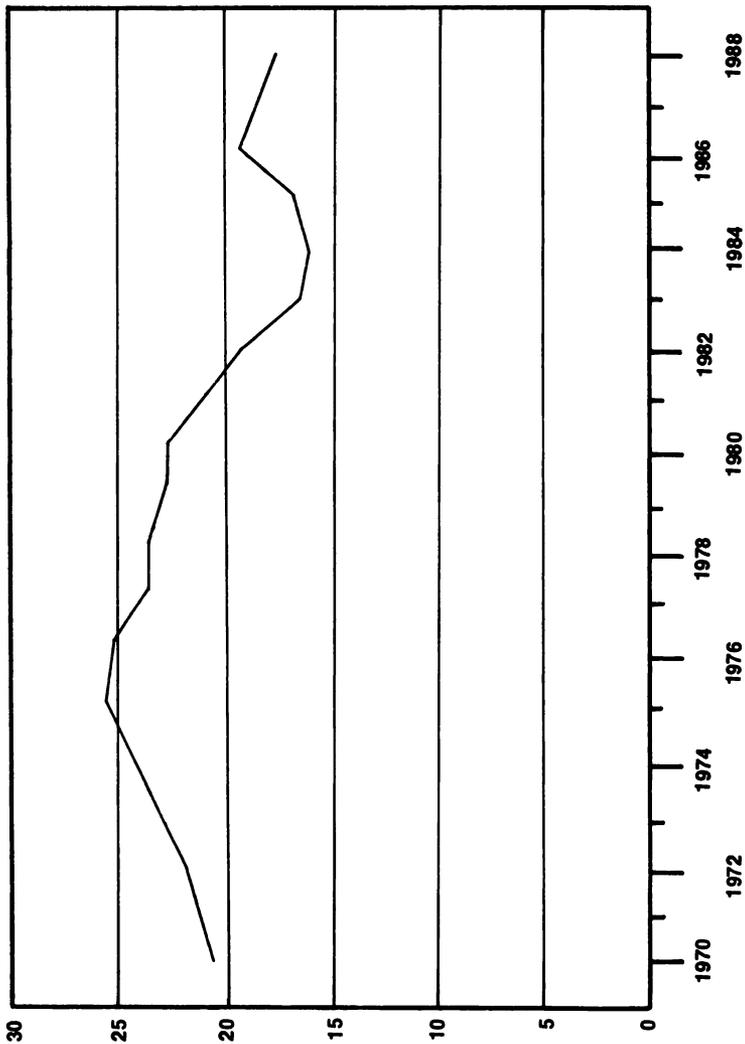


TABELA 1. Estrutura do investimento e do financiamento.

Ano	Investimento			Poupança			
	Total	Privado	Público	Total	Privada	Pública	Externa
1980	22,5	14,5	8,0	22,5	15,0	2,2	5,3
1981	21,0	12,0	9,0	21,0	14,3	2,3	4,4
1982	20,4	11,7	8,7	20,4	12,6	1,8	6,0
1983	16,1	9,7	6,4	16,1	12,2	0,6	3,3
1984	15,5	9,5	6,0	15,5	14,7	0,8	0,0
1985	16,7	10,5	6,2	16,7	16,3	0,3	0,1
1986	18,5	12,3	6,2	18,5	14,9	2,0	1,6
1987p	19,7	12,8	6,9	19,7	20,4	(1,2)	0,5

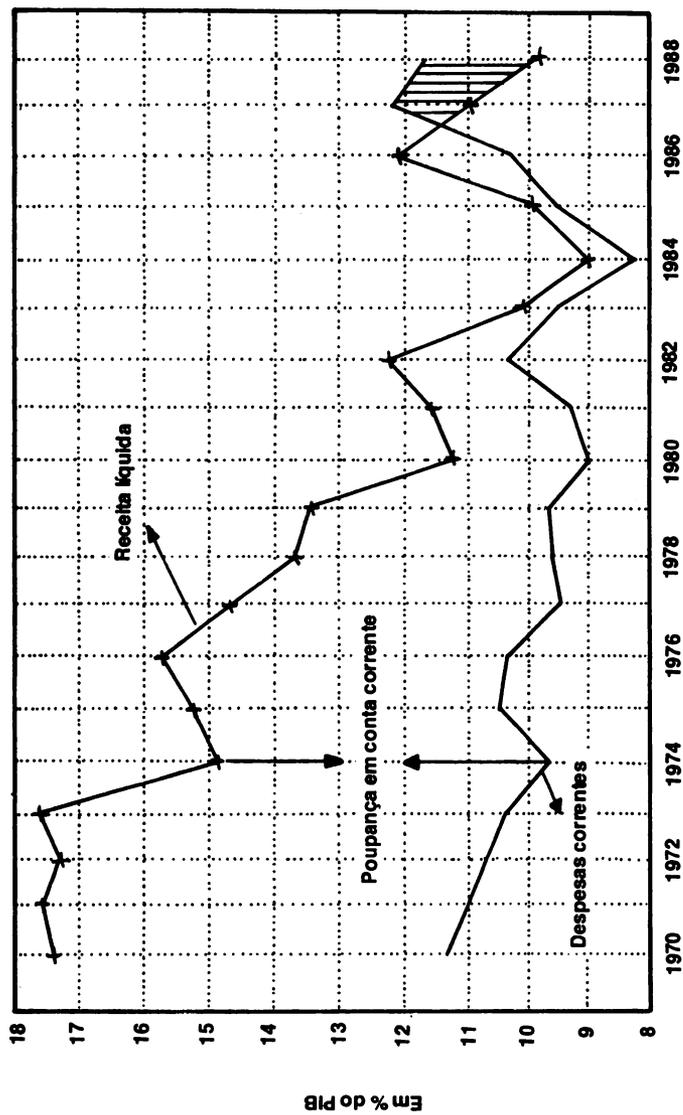
p = preliminar

Fonte: IBGE e BACEN

cional de 1982, paralisou-se o fluxo de empréstimos externos voluntários fornecidos pelos bancos privados aos países tradicionalmente importadores de capital. A economia brasileira foi forçada a gerar enormes superávits comerciais para honrar seus compromissos externos. Transformou-se, assim, em exportadora líquida de capital, deixando, portanto, de absorver a poupança externa, que constituía uma das principais fontes não inflacionárias de financiamento do investimento doméstico. Esta poupança sustentava parcela substancial dos esquemas de financiamento de médio e longo prazos dos investimentos produtivos. Dessa forma, a paralisação do fluxo de empréstimos externos abalou seriamente os mecanismos econômicos e financeiros que permitiam sustentar um alto nível de inversões durante a década de 70. É, portanto, evidente que a drástica redução da poupança externa constitui uma condicionante central para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

A poupança pública apresentou também um forte declínio desde meados da década de 70, quando o governo contribuía com cerca de 30% da poupança doméstica até a segunda metade da década de 80, quando se tomou negativa. Esta progressiva deterioração das finanças públicas está associada principalmente a um comportamento desfavorável da receita líquida do governo (Figura 2). Esta arrecadação líquida, que equivale à receita tributária bruta menos as transferências, após alcançar 17,5% do PIB no início da década de 70, caiu para menos de 10% em 1988. Este declínio é explicado, por um lado, pela redução na receita tributária bruta, decorrente

FIGURA 2. Receita líquida e despesa corrente do governo.



não apenas da desaceleração do crescimento econômico e do aumento da inflação (efeito Tanzi), mas também do intenso emprego dos incentivos fiscais como forma de estimular a atividade econômica no setor privado. Por outro lado, tal declínio resulta também do substancial aumento das transferências, em particular, com subsídios e juros da dívida pública (excluindo correção monetária) que, somados, aumentaram de 1,5% do PIB no início dos anos 70, para cerca de 5,5% em meados da década de 80. A esta queda na receita líquida adiciona-se também uma firme elevação das despesas correntes do governo, que saltaram de pouco mais de 8% do PIB em 1984, para 12% em 1988.

A redução da arrecadação bruta de impostos e os aumentos das transferências e dos gastos tiveram forte impacto sobre a capacidade de poupança do setor público. Enquanto em 1975 a poupança em conta corrente do Governo (excluindo a correção monetária) equivalia a 4,6% do PIB, em 1988 tomou-se negativa em quase 2% do PIB. Esta redução da poupança governamental certamente contribuiu para restringir as possibilidades de financiamento para o investimento público, que caiu de 9% do PIB (incluindo estatais), para cerca de 6% durante a década de 80.

É, portanto, evidente que o enfraquecimento das fontes tradicionais de financiamento para a formação bruta de capital está associado à redução da poupança externa e ao esgotamento da capacidade de poupança do setor público. Isto sugere que a superação da crise atual passa, em alguma medida, por uma recomposição dessas fontes, através de uma renegociação favorável da dívida externa e pelo saneamento das finanças públicas. Em outras palavras, o retorno sustentado à taxa de crescimento histórico de 7% deverá, seguramente, combinar a redução das transferências de recursos reais e financeiros ao exterior com o saneamento das finanças públicas que assegure o aumento da capacidade de poupança do governo.

SIMULAÇÃO DE UMA TRAJETÓRIA DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

Nesta seção, analisa-se a possibilidade de crescimento da economia brasileira, tendo como condicionantes as restrições de poupança pública e poupança externa. Essa perspectiva é discutida com base na simulação de uma trajetória de recuperação gradual para a economia brasileira durante o período de 1990/1991. A simulação apresentada é uma atualização dos

cenários elaborados para as negociações do governo brasileiro com os bancos credores e FMI em 1987.

As simulações apresentadas partem de um conjunto de valores prováveis para variáveis não diretamente controláveis pela política econômica, tais como juros remetidos ao exterior, crescimento da renda mundial, importações de petróleo, etc. A esse conjunto, agregam-se os valores para as variáveis de política econômica na qual se deseja influir, tais como crescimento do produto, exportações, receita tributária líquida, gastos públicos para se determinar a poupança do setor privado, o saldo em transações correntes da balança de pagamentos, e a poupança máxima disponível para investimento.

O objetivo do exercício não é prever o comportamento da economia, mas, sim, avaliar os requerimentos de política econômica para assegurar a retomada do crescimento econômico sem esbarrar na restrição da balança de pagamentos ou gerar pressões inflacionárias. Neste sentido, apresenta-se inicialmente um cenário de recuperação econômica para 1990/91, onde todo esforço de ajustamento recai sobre o setor público. A seguir, analisa-se como o esforço de ajustamento centrado sobre o ajuste fiscal poderia ser aliviado por mudanças na renegociação da dívida externa.

A Tabela 2 apresenta uma trajetória gradual de recuperação, onde a economia sai da estagnação atual para um crescimento de 3,2%, em 1990, e de 5%, em 1991. Esta modesta recuperação econômica, que abriria espaço para um crescimento sustentado durante a década de 90, seria alcançada através de um aumento da taxa de investimento de 17,5% em 1989, para 20% em 1990, e 21,8% em 1991.

Neste cenário, a poupança adicional requerida para se abrir o espaço necessário ao aumento do investimento seria primordialmente gerada pelo setor público. A poupança privada em relação ao PIB cairia levemente, enquanto o consumo privado teria um crescimento praticamente vegetativo, refletindo a manutenção do padrão de distribuição da renda. A poupança externa mantém-se negativa ao redor de 1% do PIB, enquanto o hiato de recursos reais (exportações de bens e serviços menos importações de bens e serviços) apresenta uma leve queda, que reflete a estabilidade das exportações, e um pequeno aumento das importações em relação ao PIB. A variável crítica de ajuste é, portanto, a poupança do governo, teria de ser elevada de -3,3% do PIB em 1989, para, aproximadamente, 2% do PIB em 1991. Isto significa que durante 1990-91 seria necessário ao governo aumentar sua capacidade de poupança em mais do que 5% do PIB.

TABELA 2. Cenário de recuperação econômica 1989/1991 (em % do PIB).

	1989	1990	1991
Taxa de crescimento	0	3,2	5,0
Formação de capital			
Investimento bruto	17,5	20,0	21,8
Poupança externa	(0,5)	(1,0)	(0,9)
Poupança privada	21,3	21,3	20,8
Poupança pública	(3,3)	(0,3)	1,9
Balança de pagamentos			
Exportação (bens e serviços)	12,4	12,4	12,0
Importação (bens e serviços)	7,5	7,6	7,8
Hiato de recursos reais	4,9	4,7	4,2
Conta corrente	(0,5)	(1,0)	(0,9)

O ajuste fiscal requerido no caso de o esforço de ajustamento centrar-se exclusivamente sobre o setor público seria, portanto, substancial. As alternativas disponíveis não seriam, no entanto, mais fáceis ou atraentes. Por um lado, poder-se-ia procurar aumentar a poupança doméstica através de um aumento da poupança privada. Isto, no entanto, significaria uma redução no consumo privado, e, conseqüentemente, uma compressão dos salários reais, o que é pouco provável de ser viabilizado politicamente. A outra alternativa seria aumentar a poupança externa. Esta possibilidade, embora também seja politicamente difícil, vem ganhando nova perspectiva a partir do Plano Brady, e, mais, recentemente, com a renegociação do México.

A título de exercício, pode-se explorar o impacto sobre o esforço interno de ajustamento que teria uma renegociação externa que incluísse um deságio de 35% sobre a dívida contraída junto aos bancos comerciais. Considerando-se que o pagamento de juros aos bancos privados será de, aproximadamente, US\$ 6,2 bilhões em 1989, um deságio de 35% sobre o estoque da dívida "velha" resulta em uma economia de US\$ 2,1 bi, ou seja, pouco menos de 1% do PIB. Este é o espaço possível para se reduzir o hiato de recursos reais e, conseqüentemente, o saldo em transações correntes, sem esbarrar na restrição externa. Portanto, não parece realista pensar em uma contribuição superior a 1% do PIB em termos de incremento de poupança externa. Comparada com o aumento requerido na poupança pública, nota-se que a contribuição que deveria ser esperada com uma renegociação favorável da dívida externa, embora não seja desprezível, é, no entanto, limitada.

Em síntese, parece inevitável que a estratégia de ajustamento da economia brasileira se centre sobre um forte ajuste fiscal. Isto significa uma mudança substancial no padrão recente de crescimento econômico. Enquanto na década de 70 a economia brasileira contou com uma grande disponibilidade de poupança externa para assegurar o aumento de sua capacidade produtiva, na década de 90 será necessário confiar no aumento da poupança doméstica. Como a possibilidade de expandir a poupança privada é limitada, a opção inevitável é recriar as condições de crescimento através de um firme aumento da poupança pública. Dessa forma, a definição da política agrícola para os próximos anos terá de ser feita em conjunto com um forte ajuste fiscal. Esta é a principal condicionante para a retomada dos investimentos e, conseqüentemente, a sustentação do crescimento agrícola na próxima década.

POLÍTICA MACROECONÔMICA E POLÍTICA AGRÍCOLA

Nesta seção, analisa-se a política macroeconômica que daria consistência à estratégia de ajustamento econômico centrada sobre um forte ajuste fiscal e que se coadunasse com as expectativas de uma renegociação favorável da dívida externa. Dessa forma, discutem-se as diretrizes básicas que deveriam ser adotadas em termos de política fiscal, política monetária, política de preços e política comercial e suas implicações sobre a definição da política agrícola.

POLÍTICA FISCAL

As dificuldades recentes que o governo tem enfrentado para sanear as finanças públicas evidenciam que o ajustamento fiscal requerido é realmente substancial. Apesar das inúmeras promessas e do grande esforço da área econômica do Governo, a poupança em conta corrente, ao invés de aumentar, reduziu-se de 2% do PIB em 1986, para cerca de -2% em 1988. Portanto, um incremento de cerca de 5% na poupança em conta corrente do governo significará um enorme esforço de saneamento das finanças públicas a ser obtido através de um aumento na receita tributária bruta e de uma redução de gastos e transferências públicas.

POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A Tabela 3 mostra a evolução da carga tributária bruta para o período entre 1970/88. Como se pode notar, a arrecadação bruta de impostos regis-

TABELA 3. Composição da receita tributária bruta (% do PIB).

Ano	Impostos diretos	Impostos indiretos			Total
		IPI	ICM	Total	
1970	9,2	4,2	7,1	16,7	26,0
1971	9,6	4,2	6,4	15,5	25,1
1972	10,5	4,2	6,4	15,5	26,0
1973	10,9	3,9	6,3	15,5	26,4
1974	10,8	3,9	6,0	15,3	26,2
1975	11,8	3,4	5,7	14,5	26,3
1976	11,7	3,0	5,1	13,5	25,2
1977	12,2	2,7	5,0	13,4	25,6
1978	12,3	2,7	5,2	13,4	25,6
1979	12,2	2,1	4,8	12,0	24,3
1980	11,0	2,1	4,8	13,2	24,2
1981	11,7	2,0	4,9	12,9	24,6
1982	13,1	2,0	5,1	13,0	26,2
1983	12,1	1,6	4,6	12,6	24,7
1984	11,3	1,0	4,7	10,3	21,6
1985	11,7	1,4	5,0	10,3	22,0
1986	12,1	2,0	5,8	12,2	24,3
1987	11,2	1,9	4,7	11,4	22,6
1988	-	1,5	4,3	-	22,1

Fonte: BACEN/IBGE

trou uma queda de, aproximadamente, 4%, associada exclusivamente a um declínio dos impostos indiretos. Enquanto os impostos diretos aumentaram de 9% do PIB, para cerca de 11%, a receita com impostos indiretos caiu de 16% do PIB, para 11%.

O aumento da arrecadação com impostos diretos foi em grande parte, obtido mediante a maior taxaço da pessoa física, já que o IRPJ registrou uma significativa erosão em decorrência da concessão abrangente e prolongada de incentivos fiscais. Em relação aos impostos indiretos, a queda de arrecadação está associada tanto ao IPI como ao ICM. Enquanto a receita líquida com IPI caiu de 4,2% do PIB em 1970, para 1,5% em 1988, a arrecadação com ICM caiu de 7,1%, para 4,3%.

A queda na arrecadação de impostos está, em grande parte, associada a uma ampla concessão de estímulos e incentivos fiscais para atividades e setores considerados prioritários do ponto de vista econômico e social, ou

que tinham grande potencialidade mas que não conseguiam atingir o ritmo de crescimento desejável. Foi com este objetivo, por exemplo, que foram instituídos os inúmeros incentivos às exportações, a SUDAM e a SUDENE, assim como o sistema de benefícios fiscais, o qual está baseado na utilização de multiplicadores de investimentos e gastos específicos para se reduzir a base de cálculo do imposto sobre a renda gerada em atividades agrícolas.

A atual necessidade de recompor a receita tributária bruta torna inevitável rever amplamente os estímulos e incentivos fiscais. Note-se que a questão não pode ser analisada sob o prisma da eficiência setorial ou de atividades específicas. Se este fosse o caso, a revisão significaria apenas avaliar se o benefício fiscal já alcançou seu objetivo ou se mostrou inadequado de tal forma que sua manutenção distorce a alocação de recursos e representa um desperdício do ponto de vista econômico e social. É necessário ir além dessa simples revisão de eficiência quando o objetivo é recompor a carga tributária para restabelecer as condições de crescimento da economia brasileira. Neste caso, torna-se necessário uma ampla reforma tributária que aumente a progressividade do sistema tributário combinando um alívio fiscal aos contribuintes de baixa renda, com uma ampla revisão de incentivos e benefícios fiscais que permita recuperar ao menos parcialmente a receita tributária vigente na década de 70.

Neste contexto, parece provável que o setor agrícola venha suportar um aumento da carga tributária durante a década de 90. Os impostos sobre a agricultura, inclusive o imposto territorial rural, o ICM e o imposto sobre a renda agrícola dificilmente deixarão de ser revistos. Na realidade, isto já vem ocorrendo como se observa (1) com o projeto de lei nº 1321, que altera a legislação do imposto sobre a renda agrícola, cujos incentivos e benefícios implicam atualmente uma renúncia fiscal de 0,13% do PIB; (2) com a instituição, pelos governos estaduais, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestaduais e intermunicipal e de comunicação-ICMS; e, mais recentemente, (3) com a inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1990 (Lei 7.800 de 10/7/1989), de uma ampla revisão do ITR.

O primeiro propõe uma mudança no sistema de incentivos, condicionando-os à manutenção de recursos em caderneta de poupança vinculada ao setor rural; o segundo deverá penalizar a agricultura através da exigência de recolhimento do ICMS pelas empresas, na comercialização de sementes, fertilizantes etc (Veja Informativo-CFP N13; ano X). Finalmente, em relação

ao ITR propõe-se uma revisão buscando aumentar sua seletividade e taxar discriminadamente as propriedades rurais não produtivas, de forma a obter um acréscimo real na arrecadação de, no mínimo, 50% em relação a 1989. Essas iniciativas evidenciam que dificilmente o setor agrícola ficará à margem do esforço que deverá ser realizado para recompor a receita tributária bruta. Em termos de perspectivas futuras, parece, portanto, provável que o setor agrícola venha enfrentar uma elevação da carga tributária que, para não significar um aumento de custos, deverá ser absorvida principalmente através de uma melhora na produtividade.

TRANSFERÊNCIAS E GASTOS PÚBLICOS

Diante do forte declínio da poupança em conta corrente do governo, o ajuste fiscal passa não apenas por uma reforma tributária mas também por um esforço de saneamento das contas públicas que incluía a redução das transferências ao setor privado, assim como a realização de reformas que inibam o crescimento de gastos não prioritários e dêem maior racionalidade à máquina administrativa.

As transferências do governo ao setor privado incluem o pagamento de juros da dívida interna e externa, previdência social e subsídios. Em 1987, esses itens somavam cerca de 11,6% do PIB, resultando em uma carga tributária líquida de 11% do PIB (Tabela 4). Em outras palavras, dos 22,6% do PIB que o governo arrecadou, em termos de tributos, cerca da metade retornou novamente ao setor privado, através do pagamento de juros, previdência e subsídios.

Em princípio, a magnitude desses valores sugere que haveria um amplo espaço para o governo reequilibrar suas finanças através de reduções nas transferências ao setor privado. Esta conclusão é, no entanto, precipitada. Basta notar que cerca de 90% do total das transferências referem-se à previdência social e aos juros das dívidas interna e externa, as quais dificilmente podem ser comprimidas. Sobrava, portanto, cerca de 0,8% do PIB, referente aos subsídios sobre os quais o Governo dispõe de poder efetivo de corte. A margem de manobra para se atuar sobre as transferências é, assim, bastante estreita.

Em relação aos gastos públicos, a situação não é muito diferente. Do total de gastos, que somam cerca de 12% do PIB, cerca de 66% referem-se a salários, sendo apenas 34% destinados a despesas correntes e de capital.

TABELA 4. Poupança do governo em conta corrente (conceito de Contas Nacionais)

Discriminação	1987	1988 (P)	1989 (E)
A) Receita tributária bruta	22,6	22,1	22,1
B) Transferências	11,6	12,2	13,4
Juros da dívida interna ¹	1,2	1,5	2,5
Juros da dívida externa	1,4	1,8	2,0
Assistência e Previdência	7,0	7,5	7,7
Subsídios	1,4	0,8	0,7
Outras ²	0,6	0,6	0,5
C) Receita líq. do governo (A-B)	11,0	9,9	8,7
D) Despesa corrente do governo	12,2	11,8	12,0
Salários e encargos	7,7	7,8	8,0
Compras de bens e serviços	4,5	4,0	4,0
E) Poupança em conta corrente (C-D)	(1,2)	(1,9)	(3,3)

Fonte: FIBGE e Dep. Econômico do Banco Central

¹ Exclui correção monetária

² Resultado líquido de transferências diversas, menos "outras receitas"

(P) Preliminar

(E) Estimado

A análise atenta das possibilidades de redução das transferências com subsídios e corte nos gastos públicos mostra que o setor agrícola deverá ser afetado por qualquer esforço substancial de saneamento das finanças públicas. Em 1987, por exemplo, segundo dados da execução orçamentária da Secretaria do Tesouro, do 1,4% do PIB concedido em subsídio ao setor privado, cerca de 1,2% do PIB estava associado ao setor agrícola através do crédito rural, trigo, açúcar. (Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e Programa de Estoques Reguladores - PER). Em relação aos gastos, cerca de 0,8% do PIB correspondia a despesas líquidas com produtos agropecuários, em particular, aquisições de trigo, do PGPM, estoques do PER, e açúcar. Portanto, qualquer esforço significativo de corte nas despesas e transferências incluirá, provavelmente, uma redução nos subsídios agrícolas e nas despesas correntes que incluem os pastos com comercialização e produção de produtos agropecuários. Dessa forma, medidas como a privatização da comercialização do trigo e das exportações de açúcar, assim como redução dos estoques oficiais de produtos agrícolas e dos subsídios à produção e ao consumo, terão, seguramente, de sair de campo das in-

tenções ou dos discursos oficiais para se transformarem em medidas concretas que viabilizem a redução dos gastos públicos.

Será oportuno, também, que as reformas endereçadas à racionalização da máquina administrativa incluam a reformulação do sistema oficial de abastecimento. Este sistema caracteriza-se, atualmente, pelo número excessivo de órgãos (SEAP, CFP, SUNAB, COBAL, CINAR, CIBRAZEM, etc) com ampla multiplicidade de objetivos e superposição de tarefas, o que dificulta tanto uma ação eficiente do governo no abastecimento como o acompanhamento e avaliação dos resultados dos diversos programas pelo Tesouro Nacional.

POLÍTICA MONETÁRIA

Em qualquer estratégia de ajustamento para a economia brasileira deverá ser considerado que as necessidades de financiamento do governo não surgem apenas do déficit fiscal. Existem várias outras fontes de pressão que deveriam ser consideradas em uma discussão mais abrangente sobre o equacionamento das necessidades de financiamento do setor público. Sob este aspecto, merecem destaque as operações de crédito ao setor privado e a variação de reservas cambiais. Essas variáveis têm sido importantes fontes de pressão sobre as necessidades de financiamento do governo, tomando a política monetária essencialmente acomodativa. Isto significa que se as autoridades econômicas se esforçarem em cortar o déficit fiscal sem, no entanto, tomar decisões adicionais em áreas monetárias complementares, é pouco provável que se restabeleçam as condições de crescimento para a economia brasileira.

Historicamente, uma das principais fontes de pressão sobre as necessidades de financiamento do Governo tem sido o crédito rural. Até recentemente, o Banco do Brasil e outras agências oficiais respondiam por mais de 70% do total de crédito destinado ao setor agrícola. Como não existia um fundo especial para crédito rural, os recursos necessários para atender à demanda tinham forte impacto expansionista sobre a execução da política monetária. Até 1985, era difícil controlar esse impacto na medida em que a demanda por crédito era atendida pelo mecanismo da "conta movimento", que permitia ao Banco do Brasil acesso automático aos recursos do Banco Central. A partir de 1986, com o congelamento da "conta movimento" e a gradual retirada do Banco Central das operações típicas de Tesouro, o governo passou a exercer maior controle sobre a liberação de recursos para o

crédito rural. Este processo culminou em 1988 com a unificação orçamentária pela qual os recursos para o crédito rural passaram a ser obrigatoriamente previstos no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

A alta dependência do crédito rural em relação a fontes oficiais tem duas implicações básicas: Por um lado, torna o setor agrícola fortemente dependente da meta de política monetária executada pelo Banco Central. Por outro lado, o crédito rural exerce grande pressão sobre as necessidades de financiamento do governo, constituindo um dos principais fatores que dificultam a condução da política monetária. Como mostra a Tabela 5, em 1987, por exemplo, o impacto monetário das transferências de recursos ao crédito rural foi praticamente igual ao provocado pelo déficit de caixa do Tesouro Nacional.

É importante notar que esta situação não foi substancialmente modificada pela unificação orçamentária. Esta nova sistemática, embora assegure maior transparência e controle sobre os recursos destinados ao crédito rural, não terá efeito prático muito grande na redução das necessidades de financiamento, na medida em que essas operações continuem altamente dependentes de recursos oficiais. Em outras palavras, se o volume de recursos para o crédito rural continuar fortemente dependente de fontes oficiais, seu impacto monetário continuará grande, mesmo que este impacto possa, eventualmente, ser melhor controlado através da programação no Orçamento de Crédito.

O próprio governo parece ter entendido isto quando (1) elaborou o projeto de lei nº 1.321, que altera a legislação do imposto sobre renda agrícola, substituindo a sistemática de favores fiscais baseada em multiplicadores de investimento e gastos por concessões de benefícios vinculadas à criação de um novo mecanismo de financiamento agrícola; (2) utilizou a providencial mudança orçamentária, provocada pelo Plano Verão, para bloquear temporariamente a utilização dos recursos previstos para o crédito rural no Orçamento de Crédito.

Essas ações mostram que a unificação orçamentária, por si só, não representa uma solução para a questão do crédito rural. As dificuldades continuarão a existir tanto quanto o crédito rural continue sendo uma das principais fontes de pressão sobre as necessidades de financiamento do governo. Nesse sentido, parece inevitável que o governo acabe reduzindo fortemente sua participação no crédito rural, para poder equacionar suas necessidades de financiamento e recuperar a eficácia da política monetária. Neste caso, o setor agrícola será pressionado a aumentar a utilização de recursos próprios

TABELA 5. Condicionantes da base monetária, 1987.

Discriminação	Valor	
	em bi	CZ\$
1. Tesouro Nacional		122
2. Suprimentos ao Banco do Brasil		274
2.1. Crédito rural	113	
2.2. Aquisição de trigo	35	
2.3. Outros	126	
3. Operações com o setor externo		241
4. Operações com fundos e programas		133
5. Depósitos vinculados da SBPE		(187)
6. Outros		(252)
Base monetária		331

Fonte: Banco Central

Obs: () indica contração

no financiamento das atividades produtivas, ou a procurar novas fontes de empréstimo externo. Em outras palavras, espera-se, portanto, uma privatização do crédito rural, que forçará o setor agrícola a competir mais acirradamente com outros setores da economia por recursos junto ao sistema financeiro, tendo, assim, que enfrentar um custo financeiro mais elevado do que o que tem prevalecido nesses últimos anos.

POLÍTICA DE PREÇOS

A superação das atuais restrições fiscais à retomada do crescimento econômico deverá também acentuar a tendência atual de liberalização dos mercados agrícolas domésticos. Os cortes orçamentários deverão levar a uma revisão dos instrumentos de intervenção governamental, tais como o PGPM e PER, acentuando a competitividade, e, conseqüentemente, reforçando o padrão de comportamento empresarial dentro do setor.

Nos últimos anos, o governo aumentou substancialmente sua influência no comportamento dos mercados agrícolas, através de uma crescente participação do Programa de Garantia de Preços Mínimos e Programa de Estoques Reguladores na comercialização. Como exemplifica a Tabela 6, do total das aquisições realizadas pelo PGPM nos últimos vinte anos cerca

TABELA 6. Política de garantia de preços mínimos (PGPM), evolução das aquisições (AGF).

Ano	Volume 1.000 t	%
1969	23	
1970	549	
1971	49	
1972	35	
1973	37	
1974	223	
1975	408	
1976	995	
1977	2,849	
1978	633	
1979	431	
1980	257	
1981	1,070	
1982	5,727	
1983	2,143	
1984	1,286	
Subtotal 1	16,715	33
1985	8,757	
1986	7,861	
1987	12,870	
1988	4,183	
Subtotal 2	33,671	67
Total	50,386	

Fonte: CFP/DIAF/SUCRE

de 67% ocorreram entre 1985-88. Isto fez com que os estoques governamentais aumentassem substancialmente neste período, pressionando os gastos públicos. O estoque oficial de arroz, por exemplo, que se manteve em 600 mil toneladas entre 1981-82, atingiu, recentemente, 3,6 milhões toneladas, cerca de 35% do consumo nacional. Da mesma forma, os estoques oficiais de milho e algodão mais que triplicaram. Entre os principais produtos agrícolas a exceção ficou por conta do feijão, que, apesar das oscilações, apresentou declínio do estoque oficial nos últimos anos.

Vários fatores contribuíram para a crescente participação estatal nos mercados agrícolas. Primeiro, as altas taxas de inflação e de juros desesti-

mularam a formação de estoques pelo setor privado. Segundo, a sistemática redução no financiamento de comercialização agrícola ocorrida a partir de 1982 reduziu a disponibilidade de recursos para estocagem privada, aumentando a demanda de AGF por parte dos agricultores. Terceiro, os sucessivos congelamentos e tabelamentos de preços que levaram o governo a vender seus estoques a preços subsidiados, na expectativa de conter a aceleração da inflação. Quarto, a fixação de preços mínimos em níveis altos, transformando-os em preços de mercado. Em decorrência desses fatores - que individualmente operaram com intensidade variada, dependendo do período considerado -, a participação do governo nos mercados agrícolas aumentou rapidamente, fazendo com que programas tais como PGPM e PER provocassem crescentes pressões sobre o déficit público.

A superação das atuais restrições fiscais implica, portanto, uma revisão das regras de intervenção estatal nos mercados agrícolas, que assegure uma maior privatização da comercialização, e, conseqüentemente, uma menor pressão sobre os recursos orçamentários. Na realidade, esta revisão já foi iniciada, tendo o governo optado por implementar um sistema de intervenção baseado em faixas de preços. A idéia é estabelecer limites de intervenção que permitam reduzir tanto participação do Governo nos mercados como a variabilidade dos preços agrícolas. As regras estabelecidas pelo governo definem como preço de intervenção a média histórica das cotações de mercado dos últimos cinco anos, tomando-se por base o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) acrescida de uma margem de 12%. Dessa forma, o governo só intervém nos mercados de arroz, milho e feijão através da venda de estoques reguladores ou da liberação de importações quando as cotações de mercado desses produtos ultrapassarem os limites estabelecidos. A definição de regras claras e estáveis que respeitem o custo de carregamento de estoques estimularia uma maior participação do setor privado na comercialização da safra e reduziria a necessidade de recursos orçamentários tanto para a compra da safra (AGF) como também para os subsídios destinados à venda de estoques reguladores.

As informações disponíveis sugerem que este sistema já tem assegurado a recuperação dos preços agrícolas e estimulado uma maior participação do setor privado na comercialização da safra 88/89. Dessa forma, estaria também reduzindo as pressões para a compra de produtos agrícolas pelo governo. Com os limites superiores de intervenção funcionando satisfatoriamente, a revisão dos instrumentos de intervenção deverá caminhar para a

fixação dos limites inferiores, ou, mais especificamente, ao Programa de Garantia de Preços Mínimos.

Uma vez que o Governo se compromete a respeitar a variação dos preços no atacado de forma a cobrir os custos de carregamento de estoques pelo setor privado, será natural que se restabeleça o princípio básico do PGPM de respeito ao funcionamento do mercado onde o governo só entraria como comprador de última instância, ou seja, de excedentes. Isto significaria uma firme redução do AGF, tanto pela diminuição da amplitude atual do PGPM como pela sua substituição por empréstimos de comercialização que permitam ao produtor explorar integralmente todas as possibilidades de comercialização privada dos estoques formados na safra. Neste sentido, ao invés de basear-se no custo de produção, e definição dos preços mínimos deveria privilegiar critérios que aumentassem a preocupação dos produtores agrícolas com o comportamento da demanda, ampliando, assim, o efeito dos sinais de mercado nas decisões sobre o nível e estrutura da produção.

A se definir esta tendência, se reduziriam definitivamente as pressões do PGPM e do PER sobre os recursos orçamentários. Em contrapartida, os mercados passariam a funcionar mais livremente, criando um ambiente mais competitivo que privilegiaria padrões de comportamento empresariais, e, conseqüentemente, uma maior eficiência do setor agrícola.

POLÍTICA COMERCIAL

Finalmente, devem ser discutidas as implicações de uma estratégia consistente de ajustamento sobre a política comercial. É amplamente conhecido que nos últimos dois anos o Governo vem promovendo uma ampla revisão da política comercial com vistas a uma maior liberalização do comércio externo. Por um lado, tem-se procurado promover as exportações simplificando normas administrativas e eliminando controles quantitativos. Por outro, tem-se avançado na racionalização de uma política de importações que passarão a ser controladas especialmente pelo mecanismo de preços refletido pela taxa de câmbio e por um sistema de tarifas mais uniformes.

Esta reforma tem também significado importantes mudanças na política comercial agrícola. Foram liberadas as exportações de algodão, arroz, milho e soja, sem salvaguardas, sujeitas apenas ao regime de registro prévio a fim de viabilizar vendas para embarque futuro e o controle de preços. Para

as importações, promoveu-se uma ampla redução de tarifas (atualmente situam-se entre 5% e 15%), sendo, porém, adotado um sistema de salvaguardas, que inclui a possibilidade de um imposto compensatório, quando se evidenciar a existência de subsídio concedido no país de origem.

É, no entanto, improvável que esta liberalização do comércio externo tenha grande impacto sobre o setor agrícola. A atual competitividade externa do milho e arroz e mesmo algodão abre poucas possibilidades para um rápido aumento no volume exportado desses produtos. Quando às importações, além do sistema de salvaguardas, a ineficiência portuária, falta de armazéns de retaguarda e existência de taxas de transportes devem funcionar como barreiras não tarifárias, impedindo que o mercado doméstico reflita com maior transparência os preços do mercado internacional de produtos e insumos agrícolas.

Existem também razões conceituais para se acreditar que a liberalização da economia brasileira ocorrerá apenas gradualmente durante os próximos anos. Como assinala Sachs (1987):

“os instrumentos de liberalização podem competir com os instrumentos de estabilização. Estabilização pode requerer medidas que estabeleçam confiança em uma taxa de câmbio estável; liberalização pode requerer uma desvalorização real do câmbio. Estabilização pode requerer aumento da receita tributária, liberalização pode requerer um corte de tarifas ou mesmo um aumento dos subsídios. Estabilização pode requerer um corte dos investimentos públicos, liberalização pode requerer um aumento nos investimentos públicos em infra-estrutura portuária, comunicações e transportes”.

Não se deve inferir, do argumento acima, que a - liberalização do comércio tenha um papel menor em um plano de estabilização. Liberar as importações, em particular, pode contribuir para aumentar a disponibilidade interna de bens e remover estrangulamentos de oferta que constituem importantes focos inflacionários. O que se deve ter em conta, no entanto, é que qualquer liberalização de importações estará, acima de tudo, condicionada a determinadas premissas, em particular, à evolução do nível de reservas internacionais, que constitui uma das variáveis críticas de um processo de estabilização. É pouco provável que a substituição de controles quantitativos por um sistema de tarifas baixas e uniformes se traduza em uma rápida abertura da agricultura brasileira em relação ao comércio mundial enquanto não se verificar uma substancial melhora na posição externa da economia brasileira, em termos de reservas. Esta parece ser a questão-

chave que vai definir o grau e a velocidade do processo de liberalização do comércio exterior brasileiro. Sem uma posição externa favorável, é pouco provável que as importações de produtos agrícolas ocorram, na prática, sem restrições, ou que seja realizada uma efetiva revisão da estrutura de proteção tarifária e não tarifária sobre as importações de insumos agrícolas.

Neste contexto, a renegociação da dívida externa pode vir a constituir importante alavanca para acelerar a abertura comercial da economia brasileira. Uma renegociação que incluísse a apropriação de um desconto sobre a dívida contraída junto aos bancos comerciais significaria uma redução no pagamento dos juros contratuais. Esta redução das transferências financeiras abriria espaço para um aumento da poupança externa a ser concretizada através de uma redução no superávit comercial e, conseqüentemente, no saldo de transações correntes. Em outras palavras, haveria espaço para um rápido aumento das importações sem se presionar a posição de reservas. Tomando-se como base 1988, por exemplo, um desconto de 35% no estoque da dívida junto aos bancos comerciais permitiria um aumento de 15% no valor das importações, mantendo-se inalterado o nível das reservas cambiais.

Se a posição das reservas deixar de constituir uma restrição, criam-se condições para acelerar-se a abertura comercial da economia brasileira através de um aumento das importações. Mesmo neste caso, a abertura da agricultura brasileira em relação ao mercado mundial de produtos agrícolas ainda continuaria limitada pelo sistema de proteção não tarifário associado à estrutura portuária, falta de armazéns de retaguarda, e tarifas de transportes. Isto significa que as pressões competitivas surgiriam principalmente em relação ao comércio interregional, no qual a proximidade geográfica atenua o impacto dessas barreiras naturais. Em síntese, o mais provável é que, apesar das mudanças recentes na política comercial, o processo de abertura externa ocorra gradualmente, sem provocar fortes pressões competitivas sobre a agricultura brasileira, à exceção, talvez, do comércio com a Argentina e o Uruguai para produtos específicos, tais como milho, trigo e arroz irrigado.

BIBLIOGRAFIA

SACHS, J. Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs. In: Growth-Oriented Adjustment Programs. World Bank. Washington, 1987.

Debate e comentários

Moderador : Dr. Gervásio Castro Resende

Comentários ao trabalho do Dr. Fernando Dall'Acqua.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Passo a palavra ao Dr. Amaldo Veras para os comentários iniciais acerca do trabalho do Dr. Fernando Dall'Acqua, que abrirão os debates.

Dr. Amaldo Veras

Ao invés de fazer um resumo do trabalho do Dr. Fernando Dall'Acqua vou preferir acentuar um pouco a polêmica que pode surgir no momento em que verificamos que quase todas as medidas previstas em um plano de ajuste macroeconômico podem implicar uma penalização da agricultura. Para a agricultura, mesmo considerando que uma parte do setor seja competitiva e consiga exportar e a outra, de abastecimento interno, experimente maior dinamismo no mercado interno, pode haver um programa de ajuste, num momento de abertura e redução das barreiras à importação, que traga riscos ao setor primário. Neste momento, poderemos ter evidenciadas as nossas ineficiências para competir com importações e não podemos contar, para o setor, com a proteção e o amparo que a agricultura tem no Estado.

Neste ponto, perguntaria ao Dr. Eliseu Alves e ao Prof. Fernando Homem de Melo como é possível ser otimista em relação ao desempenho do setor agrícola na próxima década em um quadro como este? Dr. Fernando Dall'Acqua poderá adicionar alguns pontos nestes debate inicial.

Dr. Eliseu Alves

Estamos trabalhando a partir de um ponto em que os macroeconomistas do Brasil consigam organizar as finanças públicas do país, para que, após o programa de ajuste, se possa entrar na fase de crescimento econômico auto-sustentado. Na fase transitória do ajuste, existem muitas interrogações. Este período de transição tem que ser encerrado logo, pois nele estamos há dez anos, sem resultado no combate à inflação e criando problemas distributivos na economia. Se não acertarmos a questão macroeconômica, não há como discutir cenários para o crescimento da agricultura.

Estou falando na minha participação neste seminário em um período máximo de um a dois anos para acertar a situação das finanças públicas no Brasil, para que possamos retomar os investimentos na economia e na agricultura. Aí poderão ocorrer ou prosseguir as transformações da agricultura e poderemos adotar uma postura otimista em relação ao futuro do setor.

Prof. Fernando Homem de Melo

Quero aproveitar a colocação do Dr. Eliseu Alves acerca das dificuldades de um ajuste econômico para mostrar que o debate em torno do papel da dívida externa está entrvando a realização deste ajustamento e a retomada do crescimento da economia.

Vale notar que, para o Brasil, a redução do estoque da dívida em cerca de 35%, nos mesmos moldes conseguidos pelo México, daria ao país uma redução dos pagamentos do serviço da dívida de cerca de 2,10 bilhões de dólares, ou seja, cerca de 0,6% do PIB. Estamos discutindo politicamente a questão da dívida externa. Parece que o endividamento externo é o culpado de todos os problemas nacionais. Isto está entrvando a realização do próprio ajuste macroeconômico e a retomada dos investimentos e do crescimento do setor, principalmente dos investimentos externos. Isto é para adicionar um ponto que acho importante ao que o Dr. Eliseu Alves mencionou acerca do ajustamento econômico.

Com relação ao que mencionou Dr. Amaldo Veras, de fato é difícil imaginar uma agricultura sem o amparo do governo. Concordo com os efei-

tos da redução dos subsídios, principalmente no caso do trigo, por exemplo. Entretanto, fica a pergunta: por que não privatizar a comercialização do trigo, já que esta despesa tem onerado tanto os orçamentos públicos? A agricultura está dentro destes ajustes.

Quero ainda adicionar um ponto importante relativo ao indispensável ajuste no processo de tributação via impostos indiretos. Acho que aí reside um problema estrutural. No IPI que hoje estamos pagando, há um preço muito alto, representado pelo fato de que grande parte do que seria tributável pelo IPI se origina na Zona Franca de Manaus e há isenção tributária. Com isto estamos perdendo capacidade de gerar receitas e perdendo base tributária. O ICM, talvez em parte, possa ser resolvido com os novos ajustes constitucionais. O ponto que fica é: como fazer este ajuste do IPI em função das mudanças estruturais na origem e no destino da produção industrial brasileira.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Com relação à questão da poupança externa, acredito que, em determinado momento, ela seria muito importante no Brasil. Quando se tem um déficit público, como em 1986, de 3,7% do PIB, uma poupança externa de 1% do PIB representa uma redução da restrição de capital de 33%. O país não mudou o discurso, embora o cenário tenha mudado e a dívida externa represente indiscutivelmente uma questão bem menor. O momento histórico da dívida externa já passou.

Um dos grandes problemas do IPI foram as concessões dos benefícios fiscais. Alguns benefícios fiscais se justificam em determinado momento histórico, quando existem alguns setores que têm prioridade social e econômica, ou outros que têm a mesma prioridade e não conseguem atingir um ritmo de crescimento auto-sustentável. Hoje, entretanto, é preciso reavaliar e recuperar o IPI. Não se trata de reavaliar a Zona Franca de Manaus, ou a questão fiscal ano a ano, de forma que as medidas que, em 1986, seriam suficientes, hoje, são completamente ineficazes. A questão é global. Se vai revisar o IPI, será uma revisão desde a isenção do IPI do táxi até a isenção do IPI da Zona Franca de Manaus. Não há mais o argumento de que o táxi é um setor social que precisa daquela isenção. Se começarmos assim, com este tipo de argumento, não resolvemos o problema fiscal.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Com a palavra a Dr^a Ignez Vidigal Lopes.

Dr^a Ignez Vidigal Lopes

Nossa colocação se relaciona com a atual política de preços mínimos. Historicamente, os preços mínimos foram sempre defasados em relação aos preços do mercado. A idéia teórica inicial era de que se devia apenas reduzir o risco de preços ao produtor no mercado, truncando a distribuição esperada dos preços aos produtores. Em 1985, deu-se um preço mínimo elevado, ao mesmo tempo em que os preços internacionais tiveram uma queda muito grande, de tal maneira que se protegesse a produção doméstica. Entretanto, a partir de 1987 e 1988, os preços mínimos reais caíram. As aquisições em 1987 se deveram muito à desestruturação do mercado decorrente da venda dos estoques governamentais.

Em 1989, já na semana passada mesmo, os preços mínimos foram fixados seguindo-se esta tendência de queda real. Fez-se uma análise comparando os preços aprovados com uma tendência de três anos nos preços de mercado ao produtor. Os preços atuais ficam em torno de 82% a 90% dos preços de tendência dos últimos três anos. Esta defasagem é ainda maior comparativamente com uma tendência histórica dos últimos 5 anos.

A questão central é: como ficará a política agrícola com preços mínimos reais em queda, taxas de juros reais elevados para a comercialização, falta de recursos para o EGF? Sabemos que no curto prazo não vamos conseguir estruturar os mercados a termo e os mercados futuros. Como ficará, então, a liquidez da comercialização, da produção agrícola na colheita, já que ela é essencial aos preços e renda agrícolas? Há uma certa preocupação que se possa gerar com esta combinação de políticas uma transferência muito grande de renda da agricultura para outros setores da economia.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Em princípio, a crise econômica é realmente muito séria. Quando se estabiliza a inflação em 30%, está-se fazendo uma tragédia com o país, pois problemas antes facilmente resolvíveis deixam de o ser. Perde-se o espaço de manobra de solução dos problemas. O crédito rural, por exemplo, onde havia uma margem de manobra, hoje esta mesma margem não existe mais. Manter a economia em 30% e 50% não se está ganhando tempo, está se

perdendo. Os problemas estão-se tornando extremamente graves, as possíveis soluções são conflitantes e podem trazer outros problemas.

Na questão da comercialização, a elevação dos juros e os cortes de recursos de EGF poderão levar ao crescimento dos AGF. Para se atacar o problema fiscal, teríamos que propor a eliminação do AGF e a sua substituição pelo EGF. Para eliminar o AGF temos um grande problema que seria ter uma regra de fixação de preços mínimos despolitizada. Se a fixação dos preços mínimos continuar a ser politizada, não se consegue estabelecer uma forma de saída do governo do mercado do AGF. Não se consegue por quanto as discussões de preços mínimos são extremamente políticas. Muitas vezes, tem-se que ficar restrito aos limites políticos das decisões. Tem-se que criar condições e regras onde a atuação de lobbies e pressões políticas sejam descaracterizadas.

Qual seria esta regra? Poderia haver várias alternativas. Uma delas seria a de tomar preços históricos que privilegiariam sinais de mercado. É inevitável a redução do AGF. Para isto, é necessário mudar as regras de fixação do preço mínimo. Não se pode usar o custo de produção na fixação do preço mínimo.

Prof. Fernando Homem de Melo

Haveria uma explicação para esta proposta? Por que não se pode propor exatamente o contrário? Por que não se mantém o programa do AGF e se elimina o governo do EGF?

Dr. Fernando Dall'Acqua

Porque estamos vendo que a raiz da crise econômica brasileira é orçamentária. É este o ponto. Se trabalharmos no campo do abstrato, pode-se ter várias alternativas. A premissa básica da crise é de que ela é orçamentária, é fiscal. Se é fiscal, tem-se que aliviar as despesas. Se se consegue sair do AGF, há a vantagem de se estar contribuindo para o ajuste fiscal. No caso do EGF, está-se tentando transferi-lo no médio prazo para o crédito privado. Esta mudança seria inevitável.

Prof. Guilherme Dias

Dr. Fernando Dall'Acqua chamou a atenção para a magnitude do ajuste que tem que ser feito no tamanho do setor público. Porque não se admi-

nistrou um déficit fiscal menor no passado, hoje tem-se que administrar um muito maior. Isto eleva cada vez mais a despesa do setor público e cria conflito.

O grande problema reside no processo de discussão e negociação com o setor privado, em identificar claramente a exata natureza do investimento que o setor público vai fazer. Isto é, dizer claramente qual o papel que o governo vai desempenhar, em primeiro lugar. Em segundo, e só então, pedir o sacrifício do setor privado no ajuste macroeconômico.

Nestes 9 ou 10 anos que estamos perdendo na estéril discussão de transição e estabilização, faltou vender uma proposta de qual seria a despesa que o governo iria fazer e qual a despesa que se vai reduzir. Aí se conseguiria aproveitar o momento para o ajuste fiscal, que não se consegue, de forma alguma, do Congresso. Esta proposta tem que ser negociada. As discussões continuam sendo do tipo que, para reduzir a despesa, é preciso despedir 600 mil funcionários públicos. Assim, a reforma não sai. Não se consegue atingir o centro da questão.

O centro da questão é: qual é o tipo de investimento público que será feito no futuro. Pode-se negociar a questão política maior que é exatamente dizer qual o papel do Estado e qual a reforma tributária que será exigida para que ele possa desempenhar aquele papel. Não temos esta proposta do novo setor público dentro da economia. Então não se obtém a medida provisória que se quer, que é justamente a medida fiscal.

Com relação aos dois instrumentos, AGF e EGF, essa eterna discussão, é preciso entender que os dois estão profundamente ligados um ao outro. Quando se discutem ambos os instrumentos, estamos, na verdade, tratando da questão de quem carrega o estoque durante três ou seis meses. Não estamos fazendo nenhuma política plurianual, pois não há horizonte e fôlego para isto. Estamos falando em carregar posições de estoques dentro do ano.

Esta questão depende, como mostrou Dr^º Ignez Vidigal Lopes, da taxa de juros real. Quando discutimos esta questão, notamos que uma taxa no overnight de 4,7% a 4,9% reais ao mês coloca um grande risco nesta operação. Há um conflito: se se está fazendo uma política de estabilização elevando os juros e, ao mesmo tempo, está-se criando uma grande instabilidade na operação de carregamento do estoque do produto agrícola dentro do ano. O produtor transfere para o governo o produto no AGF, para evitar o risco. Há uma amarração dos dois instrumentos em uma operação só.

Seria interessante o governo só comprar no final do ano-safra, refinanciado sempre o EGF. Justamente aí estamos colocando um peso muito

grande no EGF. Neste momento, quando se fala em diminuir o AGF, o preço mínimo, o papel da garantia do EGF cresce muito. O problema é que se trata de uma decisão só do governo. Se se cria uma grande instabilidade do preço mínimo, o papel do governo de garantia no EGF aumenta muito. Se rompemos este equilíbrio entre os dois instrumentos, não há limite no fundo do poço. Pode criar o preço ao produtor, exatamente como vimos nos últimos dois meses, quando não havia recursos tanto para EGF quanto para AGF. Em dois meses, os preços reais caíram cerca de 25%.

Há uma perspectiva muito otimista para a agricultura do lado da taxa de câmbio. Parece que não há mais a capacidade de conceder isenção do ICM na exportação generalizadamente, enquanto se mantém o ICM nas exportações agrícolas. Os estados não vão poder mais pagar a conta dos incentivos à exportação e vão passar a cobrar o ICM na exportação. Esta é uma grande notícia para a agricultura, pois a grande discriminação da agricultura estava na diferença entre a taxa de câmbio efetiva que ela recebia no passado, deduzindo o ICM da exportação, e as taxas que os outros setores recebiam: Eles recebiam uma taxa efetiva até 20% maiores do que as taxas recebidas pela agricultura.

Em 20 anos de desenvolvimento, este deve ter feito uma diferença brutal entre a agricultura e os outros setores da economia.

Agora começa-se a taxar os outros produtos e setores, de uma forma que resulta em queda da taxa de câmbio efetiva para todos. Portanto, no plano de estabilização de curto prazo, vamos ter que incluir uma desvalorização cambial inevitavelmente. Se o ICM na exportação vale para todos, teremos que ajustar a taxa de câmbio. Do ponto de vista macroeconômico, a agricultura está ficando com a mesma taxa de câmbio que os outros setores da economia.

Fica, no final, um balanço extremamente positivo porquanto cessa a transferência de recursos para fora da agricultura e o problema de não haver investimento no setor, em relação aos demais setores da economia.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Convém esclarecer quais são os produtos que serão gravados doravante pelo ICM na exportação.

Prof. Fernando Homem de Melo

O Prof. Guilherme Dias está-se referindo aos produtos semimanufaturados já que os produtos manufaturados são isentos pela Constituição.

Dr. Fernando Dall'Acqua

A respeito da problemática do EGF e do AGF há uma decisão só se continuarmos pensando em termos do setor público. Em termos de necessidade de financiamento do governo, os dois instrumentos exercem o mesmo tipo de pressão. Se reduzimos o AGF e aumentamos o EGF, tem-se que, no dia seguinte, colocar títulos para financiar estas operações de EGF. A pressão do crédito agrícola sobre o financiamento do governo é um problema que tem que ser equacionado, tanto quanto o déficit público. Esta reforma irá desproteger o setor agrícola.

Prof. Guilherme Dias

Mais ainda com esta taxa de juros.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Quanto ao problema da taxa de câmbio o Prof. Guilherme Dias está com a razão, vai haver um equilíbrio de competitividade entre os setores. Mas prevalece uma questão delicada de política de ajuste macroeconômico que impede esta desvalorização.

Estabilização só se faz com um certo grau de sobrevalorização cambial. Há economistas que pensam diferente desta idéia. Vejamos o caso da Coréia, por exemplo, que estabilizou a economia em 1980 com uma brutal valorização do câmbio. Fizeram uma política de ajuste interno extremamente heterodoxa, se existisse o termo à época.

Tenho minhas dúvidas de que a política de estabilização de curto prazo deva passar necessariamente por privilegiar a competitividade das exportações, como foi colocado. Agora, confesso que também tenho dúvidas.

Prof. Guilherme Dias

Pode-se notar que taxando todas as exportações com o ICM, de fato, está-se automaticamente sobrevalorizando uma taxa de câmbio efetiva.

Dr. Cassio Luiselli

No caso mexicano, no recente plano de ajuste, a taxa de câmbio foi fixada, com um custo interno elevado, dentro de um programa de estabilização que está caminhando.

Prof. Fernando Homem de Melo

É preciso saber se estamos falando de uma sobrevalorização extra do Cruzado Novo, pois temos três programas de ajuste macroeconômico que fracassaram. Nestes três programas houve sobrevalorização do cruzado. Está-se realmente falando de uma sobrevalorização adicional?

Dr. Fernando Dall'Acqua

Não acredito que a economia brasileira vai deixar a inflação cair apenas por causa das expectativas. Não faço parte desta corrente de pensamento. Não acredito tampouco na política do "arroz com feijão". Mas acho que teremos necessariamente que dar um outro choque na economia. Neste outro choque que vai envolver um acordo de distribuição de renda, o câmbio vai ser valorizado, adicionalmente ao nível em que ele estiver naquele momento.

Prof. Fernando Homem de Melo

Isto é importante saber porque vamos estar falando em uma sobrevalorização de 30% a 40%.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Esta é a lógica do processo de ajustamento. Se se sobrevaloriza o câmbio, as importações aumentam e caem as exportações. Isto significa que o superavit comercial caindo, as transações também. Isto significa que o influxo de poupança do exterior está aumentando. Só se faz estabilização aumentando as poupanças externas. Este não é um processo perverso de estabilização.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Dr. Mauro Lopes pode fazer agora sua pergunta.

Dr. Mauro Lopes

Em primeiro lugar, quando se falou em lobby na fixação de preços mínimos, esta é uma ação coletiva de grupos de interesse dos produtores para elevar seus preços, como os únicos grupos que fazem isto na política agrícola? Será que não há outros lobbies atuando fortemente na política de reserva de mercado de matérias-primas para a indústria, quando se proibem as exportações, quando o Estado intervém na venda de seus estoques e na fixação de preços? Não seriam os lobbies agrícolas uma forma de se contrapor a grupos de interesse antigos e organizados que interferem na formulação da política agrícola, como forma de garantir um certo pluralismo na representação de interesses?

Em segundo lugar, a colocação do Sacks se aplicaria ao caso brasileiro? Será que teríamos que ter na política de estabilização, tarifas elevadas, mais sobrevalorização cambial, mais impostos e menos investimentos públicos de base? Um ajuste de mais recursos fiscais para um governo vulnerável a lobbies, que não resiste ao empreguismo e aos gastos perdulários?

Dr. Fernando Dall'Acqua

Do lado do lobby, eu concordo. O que mais há no Brasil é o lobby. Mencionei o lobby da agricultura porquanto estava falando do setor agrícola. Não estou criticando, estou apenas mostrando que a agricultura tem um lobby poderoso na fixação dos preços mínimos. Temos que neutralizar estes grupos de interesse.

Quanto às tarifas elevadas, eu não as defendo, no plano de estabilização. Pelo contrário, deveríamos buscar uma queda nas tarifas. Acho que é mais fácil estabilizar reduzindo as tarifas. O caso da Bolívia é interessante. Para estabilizar ela provocou um aumento da carga tributária, cortou os gastos públicos e reduziu as tarifas. O mercado ficou praticamente livre e se equilibrou em níveis de preço relativamente baixos. Uma liberação total, por certo, ajudaria muito a estabilização.

O problema está no nível de reservas. Se não se equacionar e manter o nível de reservas, será necessário desvalorizar o câmbio, como ocorreu no Plano Cruzado e agora no Plano Verão.

Na verdade, a Bolívia entrou em moratória, recusou-se a sair dela e pressionou o Tesouro norte-americano para influenciar o FMI e o Banco Mundial para que ambos os organismos retomassem os empréstimos ao

país, de forma que as reservas se recompusessem, embora o país continuasse em moratória e assim viabilizasse o programa de ajustamento. Isto seria o ideal.

Não sei como poderíamos conciliar baixas reservas com liberação de comércio. Se houver uma estratégia para aumentar rapidamente as reservas seria ótimo.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Com a palavra Dr. Eliseu Alves.

Dr. Eliseu Alves

Quando estamos falando de programas de estabilização, tenho receio de que não se considera o risco de não darem certo pela sua origem, quando esquecemos o lado da oferta agrícola. O retrato de sua política, Dr. Fernando, apesar de eu não ter tido acesso ao seu trabalho ainda, vai ter, no período de estabilização, uma redução na renda agrícola substancial. A menos que o setor possa incorporar tecnologia. Somos 140 milhões de habitantes. Se houver queda na oferta agrícola, teremos elevação de preços, a menos que tenhamos recursos para importar alimentos, o que não deu certo no Plano Cruzado.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Vamos supor que o conjunto de medidas possa resultar em uma queda na renda agrícola e que, no fundo, vamos ter que importar alimentos. A minha opinião é que não há ajustamento sem custo social.

Dr. Eliseu Alves

Refiro-me não ao custo social, mas à queda nos preços dos produtos agrícolas, seguida da queda de renda e da oferta agrícola. Os preços agrícolas, no momento seguinte, poderão se elevar muito. Este será um elemento novo e previsível que poderá desestabilizar a economia.

Dr. Fernando Dall'Acqua

A hipótese que está trabalhando é de que haveria uma retração da

oferta. Esta é uma possibilidade. O processo de estabilização não implica necessariamente que os preços permaneçam inalterados. O programa de estabilização pode provocar uma mudança de preços relativos. Este é um dos principais "outputs" do processo. Neste processo de transição, isto ocorreu na maioria dos países. Também, entre os países que enfrentaram o problema para valer, poucos conseguiram reduzir a inflação sem congelamento. Passaram 2 a 3 meses com oscilações de preços.

Dr. Gervásio Castro de Rezende

Agradeço a todos os participantes deste painel pela discussão dos temas propostos.

Inserção das organizações não-governamentais na política agrícola brasileira¹

*Dr. Alysson Paulinelli*²

Tenho a satisfação de poder estar aqui para transmitir uma visão daquilo que nós estamos fazendo: o grande esforço de participação das organizações não governamentais na política agrícola brasileira.

INSERÇÃO INFORMAL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Seria prudente dividir o tema em duas etapas: a primeira seria a inserção informal, ou seja, as organizações não governamentais, especialmente organizações de classe, associações cooperativas de produtores, instituições que sejam sindicais civis, cooperativas e a sua atuação como influenciadoras no governo político. Essa participação informal deve crescer muito, pela melhor organização das entidades.

Infelizmente, no Brasil, durante relativamente longo tempo, as instituições e as organizações de produtores não tiveram a evolução que se de-

¹ Conferência proferida durante a mesa-redonda sobre Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira, realizada em Brasília, DF, em 04 de setembro de 1989.

² Deputado Federal, Presidente da Confederação Nacional da Agricultura.

sejava. Não se prepararam adequadamente para participar do processo decisório. Nos últimos três anos, um sopro de renovação vem surgindo, como uma organização absolutamente informal que é a nossa chamada Frente Ampla da Agricultura. Foi uma tentativa de suprir as deficiências das organizações oficiais. Ao mesmo tempo somaram-se os esforços das organizações sindicais, cooperativas e civis num organismo que não tem regra, não tem estatutos, não tem presidente. São esforços conjuntos que se fazem através das lideranças e que têm procurado definir ou intervir, nos momentos adequados.

Essa participação informal é muito importante, especialmente quando a sociedade se debate com problemas mais graves, cujas soluções quase sempre são voltadas a penalizar os que estão mais desorganizados. Estamos vivendo no Brasil uma fase bem característica disso. Os descontroles, especialmente no setor financeiro, levam a decisões que penalizam mais os setores mais desorganizados.

Esse reagrupamento informal exerce um papel importante. Na definição básica da nossa Constituição, teve um papel importantíssimo, pois preservou alguns princípios básicos, que foram resguardados. Esse trabalho deve continuar, especialmente na formulação das leis dos seguimentos e regulamentos que normatizam a política agrícola brasileira e a política agrária.

À medida que estas organizações não governamentais se organizam e atingem um nível de preparo para poder exercer o seu trabalho, que é o de dar rumo para que se tenha uma tomada de decisão adequada, a Frente Ampla pode ter um papel ainda mais incisivo nesse momento de decisões.

Estamos vivendo hoje uma situação ímpar, que demonstra a necessidade de as organizações não governamentais se fortalecerem. Há uma deterioração tremenda no quadro financeiro e uma tendência de deixar a conta para o setor mais desorganizado.

EFEITOS DA POLÍTICA DE JUROS ALTOS

O governo, após ter tentado medidas de política fiscal e cambial, sem nenhum resultado positivo, agarra-se agora, exclusivamente, numa política de elevação de juros, situação macabra, em uma economia de mercado. Ela não só vai provocar uma desestruturação muito grande no setor produtivo brasileiro como, provavelmente, levará grande número de pequenos e médios empresários à falência. Eles, após um grande esforço, em duas déca-

das, haviam se colocado dentro da chamada agricultura de mercado, em bases empresariais, mais acostumadas a um sistema de definições econômicas, o que permite caminhar com um relativo equilíbrio ao longo do seu processo produtivo.

Essa política de juros altos, já anunciada e agora garantida pelo governo como invariável até março de 1990, assusta. Ela tem consequência imediata para a situação dos produtores que são devedores. Aqueles que realizaram investimentos a curto prazo e por algum fator adverso, seja de clima seja de ordem pessoal, não puderam realizar a renda em nível satisfatório para saldar os seus débitos, estão sendo esmagados.

A interferência dessa última cruel experiência do Plano Verão, depois dos congelamentos e tabelamentos dos preços agrícolas, e a manipulação da política cambial em detrimento da produção e exportação têm levado a agricultura brasileira à exaustão. Uma das principais ações dessas instituições e organizações dos produtores é brigar contra o excesso de tributos que o setor agrícola está pagando.

A agricultura brasileira já chegou ao nível de tributação excessivamente alto. Quando o produto se destina exclusivamente ao mercado interno, esses tributos já estão sendo pagos quase que exclusivamente pelos consumidores brasileiros.

Os consumidores brasileiros, devido ao achatamento de renda por uma política salarial muito apertada, não têm poder aquisitivo para comprar alimentos. Os baixos níveis de consumo de alimentos, hoje, são um indicativo do empobrecimento do brasileiro.

Essa política de juros altos completa-se numa situação muito grave. Por ter sido realizada no meio de uma safra, o agricultor não teve a oportunidade de decidir, teve apenas o dever de cumprir os seus compromissos. O nível de endividamento passou a ser muito perigoso.

O governo também manipulou os chamados preços administrados. Se tomarmos, por exemplo, a cana-de-açúcar, nos últimos sete anos, verificamos que o preço administrado do produto é praticamente uma linha reta. Foi mantida uma relação de custo e preço bastante instável. Esses últimos três anos foram desastrosos para a cana. Neste ano, chegou à metade do preço real recebido nos sete primeiros anos do chamado Plano Energético. Isso ocorreu, também, com outros produtos, como o leite. Esse produto tem uma importância social muito grande, pelo número de produtores que se envolvem com ele, pelo efeito que traz ao nível de vida rural e pelo impacto que causa nos consumidores de baixa renda. Para esses, o governo arrumou uma forma sutil, que é a de fornecer o leite gratuitamente através de tique-

te. Em algumas cidades, esse sistema já chega a 30% o consumo de leite in natura distribuído.

O produtor ficou sem remuneração, por isso, deve estar bastante endividado. A desestruturação do sistema de garantia de preços mínimos, praticamente falido em 1989, foi ocasionada porque o governo não alocou recursos na época de comercialização da safra, o que prejudicou enormemente os pequenos e médios produtores. Além da falta de recursos e garantia de preços mínimos, o próprio governo não cuidou de impor outras formas que pudessem estimular a comercialização em nível privado. Ao contrário, a política de elevação de juros é a principal forma que o governo tem para demonstrar a falta de interesse na comercialização de produtos agrícolas.

PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA COMERCIALIZAÇÃO

A partir de 1983, foi feita uma política suicida de liquidar a empresa privada na comercialização de produtos agrícolas. O governo comprava o produto num preço mínimo, retinha-o e vendia-o seis, oito e até dez meses pelo mesmo valor de compra sem crescer a desvalorização monetária, perdas físicas, custo de armazenamento e outros itens.

Isto levou à total desestruturação na comercialização em nível privado. A política de juros altos sepulta de vez este processo da comercialização.

Em Uberlândia, há uma enorme e bem administrada granja que sempre manteve um estoque do consumo de milho, por um período nunca inferior a seis meses. Com a política de juros altos, esta granja, ao invés de ter seis meses de estoque, começou a administrar bem seu fluxo, comprando apenas um caminhão por dia. Quando chegou no fim do mês, o administrador verificou o saldo bancário e constatou um grande milagre brasileiro: as aves estavam muito bem alimentadas, o saldo bancário havia crescido substancialmente e dava para comprar o milho para mais dois meses se quisesse.

Alguém paga essa conta. Quem está pagando é o produtor, que não tem condições de comercializar, a não ser com preço mínimo defasado. O mercado está absolutamente desarranjado. O preço mínimo do milho, hoje, é o que era no início da safra; ele está com uma deterioração acima de 20%.

Estes são os pontos que as entidades precisam identificar e atuar para evitar que processos extorsivos como estes sejam prolongados. Temos de atuar não só junto ao executivo, mas principalmente junto ao legislativo e até mesmo junto ao judiciário, que há de compreender que nenhuma insti-

tuição séria pode prevalecer com uma política tributária tão alta, uma política cambial manipulada como foi e uma política de juros altos pra completar o ciclo das atrocidades.

NECESSIDADES DAS ORGANIZAÇÕES

As instituições precisam ter forma de organizações que detectem não só os efeitos imediatos das políticas adotadas no setor agrícola, mas possam, também, ter condições de sugerir e de combater essas distorções da maneira mais racional e mais objetiva para o setor. Essas instituições têm estruturas arcaicas e ainda não estão preparadas para isso. Mas, através de um bom entendimento entre as lideranças e com o grau de responsabilidade exigido pelo setor, pode-se atingir o objetivo de proteger os produtores com uma trincheira de resistência aos desmandos de um governo inapetente e inábil.

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO

Há uma reconhecida vontade de implantar no Brasil uma nova legislação para a política agrícola. Nos doze primeiros projetos agrícolas que já estão tramitando no Congresso, há um relativo consenso da necessidade do envolvimento de instituições não governamentais no processo decisório.

A própria coincidência da falência dos organismos governamentais e a tremenda deterioração do serviço público no Brasil, nesses últimos anos, talvez, tenham ajudado a precipitar o chamado consenso. Quase todas as propostas visam buscar menor interferência do governo e maior participação dos organismos não governamentais, inclusive no processo decisório. Seria não só através de conselhos mais participativos com a presença das organizações de produtores (sejam eles especializados, cooperativados ou associações civis de trabalhadores das instituições que prestam serviços antes e após produção, ou sejam indústrias de consumo, agroindústrias, setores de transporte de comercialização) como também com a participação de outras organizações geridas pelo próprio setor não governamental.

ALTERNATIVAS DE ORGANIZAÇÕES

A formação de organizações não governamentais que possam prestar serviços diretos em alguns segmentos de política agrícola, como no caso do

crédito rural, seria altamente salutar. A tentativa de criar as chamadas cooperativas de crédito rural, ainda tem muitas limitações. A maior delas é exatamente o descontrole nas políticas econômicas. As cooperativas estão sofrendo um fenômeno de desgaste muito grande em função dos processos inflacionários e das constantes intervenções das políticas econômicas. Isso tem prejudicado a imagem desta participação nascente no Brasil e pode comprometer todo o esforço que se fez.

Vê-se na criação das cooperativas de crédito, o surgimento do sistema de retenção dos recursos da produção rural para serem aplicados com prioridade na própria produção agrícola e em investimentos necessários. Já passamos a temer a evolução desse processo, à medida que esse descontrole, sobretudo a intervenção econômica, exerce um papel altamente negativo para essas cooperativas. Elas praticamente estão estioladas, com dificuldades. Hoje, por incrível que pareça, já existem alguns processos jurídicos de produtores contra suas próprias cooperativas, o que é absolutamente incompreensível.

SITUAÇÃO DO SEGURO AGRÍCOLA

Este é outro ponto que julgamos de boa possibilidade e possível de evolução. Mas estamos ainda numa fase muito embrionária, já que a área de seguro no Brasil não teve a evolução desejada. O PROAGRO, que foi lançado em 1974, segundo o próprio governo da época como um primeiro passo para atingir o seguro rural, ficou no primeiro estágio. Neste primeiro período, ele até evoluiu. Mas taxas de PROAGRO, hoje, são mais caras do que as de seguro de muitas instituições dentro do próprio país.

Em comparação com as taxas de seguro de organizações de outros países, ela chega a ser crítica. O governo já manifestou o desejo de estabelecer uma nova lei para o seguro agrícola, área à qual instituições não governamentais poderão prestar grandes serviços, desde que as autoridades tenham a coragem de fazer o que é necessário: a criação de um fundo de estabilização de seguros, que todos os países têm.

FORTALECIMENTO DAS COOPERATIVAS

Na área de comercialização, estragamos o trabalho de mais de uma década. Um grande esforço precisa ser feito novamente, especialmente com regras mais bem definidas na comercialização, para que se restitua um processo competitivo, hoje beirando um sistema falimentar. Foi uma ação errô-

nea do governo, na tentativa de controlar inflação pelos efeitos e não pelas causas. Tentou-se usar a comercialização dos produtos agrícolas de uma maneira absolutamente errônea, na tentativa de controlar a inflação no país. O resultado é que vamos gastar um período longo na recomposição desse quadro.

As cooperativas vieram muito bem até 1983. A partir daí, o governo começou a fazer trocas das definições básicas do sistema de incentivo ao setor rural. O governo saiu rápido e as cooperativas não puderam sair, transformando o período na fase mais negra do cooperativismo brasileiro, com a desestruturação do sistema e enorme déficit.

A razão foi simples. O governo, que dava o recurso a juro constante, repassando às cooperativas também a juro constante, mudou a política, mas as cooperativas não tiveram tempo suficiente para sair e, como repassadoras, assumiram os déficits. As cooperativas brasileiras só agora começam novamente a se equilibrar. Todos nós sabemos que, com essa política de juro alto, provavelmente, teremos a repetição de 1983 no sistema cooperativo em 1989.

Se o governo realmente cumprir o que está dizendo, ou seja, que ele vai atravessar todo esse período da comercialização e da safra com um sistema de juro alto, as cooperativas brasileiras estarão assumindo um débito sem precedentes. Elas compraram os produtos que estão estocados e os agricultores não terão condições de receber esses produtos com os custos que vão ser a eles repassados.

Esta fase da necessidade crescente da entrada dos organismos não governamentais na política agrícola está dúbia. De um lado, uma tendência, ou um desejo, para que esses organismos entrem mais firmemente, especialmente no campo da comercialização e da agroindústria. Por outro lado, porém, a política econômica do governo conflita e, provavelmente, provocará novo choque negativo no sistema cooperativo brasileiro.

Na área de participação da iniciativa privada, temos a impressão de que essa presença formal dos organismos dos produtores, especialmente os organismos de defesa de classe, as instituições de representação, poderá efetivamente trazer boa contribuição para as decisões no ramo da política agrícola brasileira. Uma das grandes expectativas que estamos tendo nesta última década é a tentativa que fizemos de definir as regras de mercado. A lei agrícola está procurando dar muita ênfase a isso.

Achamos que é por aí que, talvez, possamos resolver os problemas dos produtores e melhorar a forma de comercialização dos nossos produtos, em relação ao mercado não só interno, mas também externo. A experiência

tem sido válida, mas, infelizmente, de vez em quando, ocorre algum tropeço, alguma importação penalizadora, algum congelamento e tabelamento que não deixam de prejudicar essa regra. Mas estamos verificando que não podemos deixar de participar de forma nenhuma.

ÓRGÃOS DE GERAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

A deterioração na ação do serviço público veio atingir, de forma muito direta, alguns segmentos de grande importância do processo de evolução da agricultura brasileira e, logicamente, da sua política agrícola. Vamos nos referir não só àqueles instrumentos tradicionais, como é o caso dos órgãos oficiais de crédito, que sofrem hoje de deformações muito grandes, mas também os chamados órgãos produtores e transmissores de tecnologia.

Esses órgãos estão sofrendo, nesta década, uma penalização muito forte, cujas conseqüências já se fazem sentir, até com o fechamento do sistema de Extensão Rural e Assistência Técnica no País. A visão errônea do governo foi consertado pelo Congresso. Mas ficou a seqüela. Os órgãos estão desprestigiados com reflexos nos sistemas estaduais em franco abandono.

Além disto, há o resultado de algumas medidas atabalhoadas tomadas em 1983/1984, como a famosa Resolução do Banco Central nº 706, que desvinculou Assistência Técnica do crédito rural. Isto, praticamente, aniquilou a expectativa da evolução da iniciativa privada na assistência técnica e no crédito rural.

Houve um retrocesso nessa área. Para que ela possa se recompor com benefícios à agricultura de mercado, é preciso muito mais de que um programa de assistência social.

O sistema de pesquisas está sofrendo um processo de lapidação muito forte, a começar pela redução de recursos aos órgãos. A média de remuneração tanto no sistema de geração ou de transferência de pesquisa que tem caído muito, é o tipo de seleção negativa, os melhores valores vão sendo atraídos para outras instituições que têm condições de melhor remunerar os cientistas e os técnicos. Por isso, o esvaziamento se procede de forma muito perigosa, as condições de trabalho também deterioram.

Isso pode ser um desastre, já que creditamos à pesquisa a grande evolução da agricultura brasileira nesses últimos vinte anos. Um grupo de instituições e de pessoas tem tentado uma forma de a iniciativa privada começar a se organizar e a ajudar na manutenção de alguns projetos de pesquisa

pela compra e pelo financiamento, na tentativa de evitar esse processo de deterioração.

A inserção dos organismos não governamentais na política agrícola brasileira é uma nova oportunidade de evitar o definitivo desgaste do setor produtivo. É preciso inspirar a iniciativa privada para, de maneira mais consciente, lutar pela participação em conselhos e outras mesas decisórias, de forma a pressionar e fazer as coisas acontecerem.

POSSIBILIDADES DA INICIATIVA PRIVADA

Esta é uma fase na qual, por um lado, estamos vendo dias negros, por outro, podemos estimular alguma abertura para que efetivamente se limitem e se estabeleçam as efetivas responsabilidades do governo e o que ele deve realizar com política agrícola. É importante estabelecer os limites da intervenção governamental para que a iniciativa privada se anime.

A definição dos níveis das tarifas de armazenamento, por exemplo, estimulou o armazenamento mantido pela iniciativa privada. Infelizmente, essa relação foi quebrada, após o Plano Verão. Muitas das companhias que fizeram investimentos estão hoje em sistema econômico falencial. Isso pode prejudicar demais as evoluções daqui pra frente, mas é um exemplo que se dá para mostrar que, se obtivermos uma participação indireta ou direta, uma forma de decidir, maior constância ou melhor definição dos instrumentos de política agrícola e econômica para os setores produtivos, os empresários saberão reagir e tirar a agricultura do terrível sufoco em que vive hoje.

Debate e comentários

Moderador : Carlos Rucks

Comentários ao trabalho do Dr. Alysson Paulinelli

Dr. Carlos Rucks

Vamos iniciar os debates pela pergunta do Dr. Cesar Williams.

Dr. Cesar Williams

Eu gostaria de saber como será definido o teto de juros de 12%, como está na Constituição. Há uma avaliação dos resultados desta medida constitucional?

Deputado Alysson Paulinelli

Até hoje não se definiu o que é juro real. Acredito que vamos ter certa dificuldade, porque realmente é um gessamento no processo de política monetária, especialmente na política econômica. O que a Constituição votou, e essa era a intenção, é que os juros realmente não ultrapassassem 12%. Aí vem a dúvida, se a correção monetária é simplesmente a renovação do estoque do recurso, ou se ela é realmente um custo financeiro adicional. Isso é uma polêmica que vai durar muito tempo. Em uma inflação desmedida, como está essa, não se pode nunca pensar que vamos ter o retorno do

principal, no valor histórico, acrescido só de 12% ao ano. Isso é absolutamente inviável e impossível de ser administrado. O que ocorrerá, de imediato, é a ausência total de financiamento. O que me preocupa é que 12% capitalizados já são um juro altíssimo e hoje se insiste no Brasil que a agricultura pode pagar esse juro. A agricultura poderá pagar esse juro à medida que ela consiga transferir isso a consumidores. Estamos no Brasil diante de situações que são absolutamente irreais. Não conheço país no mundo cuja agricultura pague 12% reais, ou que consumidores consigam absorvê-los. Pode até ser, mas nos países que conheço e tenho visitado, não encontrei isso. Do outro lado, há uma faixa de consumidores que estão, cada dia, com o seu poder aquisitivo mais achatado.

A tributação do produto agrícola no Brasil já atingiu um nível que considero escorchanto. O produtor no Brasil para movimentar o seu produto paga 19,5% para sair da sua fazenda. É obrigado a ter uma guia, recolher 17% de Imposto de Circulação de Mercadoria e mais 2,5% do FUNRURAL. Depois, fica ainda devendo outros tributos que recolhe mais tarde, como o Imposto de Renda, PIS, PASEP, Imposto Territorial e outros que somam cerca de 25%, ou seja, em cada 4 sacas de qualquer produto que se produz no Brasil, uma vai para o fisco. Evidentemente quem está pagando isto efetivamente é o consumidor brasileiro. E o consumidor brasileiro, especialmente nesses últimos anos, está com menor poder aquisitivo. Os níveis de queda no consumo de alguns produtos, como leite e carne, estão sendo excessivamente preocupantes.

Nesta fase, pelo menos, esta decisão da Constituição foi puramente demagógica. Digo isso com certo contragimento porque eu sou Constituinte, estava lá, não votei nessa medida, mas ela foi aprovada e eu tenho que assumir. Por outro lado, levando a questão de que os juros já estão muito altos. Agora o pior disso tudo é que hoje nós estamos sendo levados a ter apenas um financiamento em torno de 35% do valor total dos desembolsos, com 12% de juros. O restante vamos ter de buscar no mercado financeiro que aí está e cuja taxa hoje deve estar variando em torno de 42% a 44% para aqueles que têm transações comerciais no banco. Se você recorrer a uma financeira, os juros são maiores ainda, já estão ultrapassando os 100% reais ao ano.

Também preocupa mais uma recente decisão do Banco do Brasil. Os agricultores que, depois daquela trílice ação, que eu chamei de trílice garrote, que foi a falta do crédito, o congelamento e o tabelamento, e a política cambial, não puderam saldar os seus débitos, estão sendo pressionados pelo banco para pagarem de 2,2% a 2,4% ao mês de juros de inadimplência. A

repactuação do crédito está sendo feita a juro médio, segundo alguns agricultores, de 6% ao mês. Isso dá qualquer coisa em torno de 100% ao ano líquido, ou seja, esta é a maneira de quebrar mais rapidamente o produtor. Se você está dando como garantia da operação uma vaca, e se essa vaca conseguir o mesmo nível de valorização da correção monetária, você vai gastar, no fim do ano, duas vacas para pagar essa pactuação de crédito que fez. Isso é um processo absolutamente distorcido que a Constituição devia ter se preocupado um pouco mais.

O segundo ponto que me foi perguntado foi a moratória. Dessa eu participei e justifico. O Plano Cruzado manipulou excessivamente a economia. A começar por tabelamentos, congelamentos, especialmente no produto agrícola. O Plano Cruzado, irresponsavelmente, importou alimentos sem cuidado e prévio aviso para poder derrubar o preço agrícola. Impostações descabidas, algumas delas ainda até hoje estocadas se deteriorando nos armazéns.

Houve um nível de produtores que tinham tomado recursos nas agências financeiras e foram pegos no meio da safra por uma mudança de política tão grande como congelar os preços e elevar os juros. Eles não tinham como pagar e começaram a ser executados. O processo passou a ser bastante difícil especialmente para pequenos e médios produtores, cujas contas estavam abertas. Vamos ter a repetição disso no ano de 1989. A Constituinte julgou por bem que a culpa não foi do produtor, porquanto ele foi induzido a fazer investimentos porque o governo anunciava "inflação nunca mais". Então o que se fez foi estabelecer limites: até um limite dado, nós entendíamos que aquele produtor não tinha efetivamente condição de pagar.

Foi efetivamente uma moratória. Uma moratória que, segundo o resultado final, na época, variava em torno de dois bilhões e quinhentos milhões de dólares. Acho que para o estrago que o Plano Cruzado fez este foi apenas um pingo d'água. Não é por isso que a economia foi para o buraco, salvou muitos pequenos produtores que estavam perdendo suas propriedades e se beneficiaram dessa moratória.

Dr. Carlos Rucks

Com a palavra Dr. Gervásio Castro de Resende.

Dr. Gervásio Castro de Resende

Vou referir-me ao problema dos juros altos. Não fosse a política de ju-

ros altos, talvez, já estivéssemos na hiperinflação. Trouxemos do Plano Verão aquela política de juros altos, que não pode se sustentar. Houve a desindexação e aqueles juros absurdos. No mercado financeiro, os agentes anteciparam que aquela política não se sustentaria e logo veio a especulação com o dólar e com os imóveis urbanos. A taxa da inflação foi de 9% para 24%. Há dúvidas de que ela esteja estabilizando a inflação em 30%. Se há uma perspectiva de uma campanha presidencial tranqüila, isto se deve, provavelmente, a ela.

É a primeira vez que temos juros altos. No período do ministro Antonio Delfim Neto, de 1981 a 1983, a política econômica se resumia à política monetária. Naquela época, ao invés de atacar o problema final, adotava-se a política monetária. O Prof. Alfonso Celso Pastore reconheceu isto na Aula Magna da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia (SOBER), em Piracicaba. Havia uma crença muito maior na política monetária.

Houve a mesma pressão, àquela época, sobre os preços agrícolas. Só que havia condições de o setor público "banciar" os preços mínimos, como de fato "bancou". O governo usou então os estoques para controlar esta pressão nos preços e a inflação.

Esta política pode ser criticada, pois teve efeito de prejudicar muito a comercialização privada, mas o governo atingiu seus objetivos de preservar a oferta agrícola e, ao mesmo tempo, mesmo com pesados subsídios, pôde controlar os preços e segurar um pouco a inflação. Quero colocar o seguinte ponto: não cabe à agricultura ignorar um problema macroeconômico que existe hoje. Se a equipe econômica não está dando preços mínimos elevados é porque está preocupada com o orçamento. Há uma meta de política monetária, de controle de liquidez que está causando este problema.

A minha preocupação é que não se discuta esta problemática isolada, dentro do próprio setor agrícola, entre as próprias organizações, entre os próprios representantes. Eles têm que perceber que tudo passa pela política macroeconômica. Não é conveniente criticar os juros altos. Atualmente, não é possível a economia funcionar sem esses juros altos. Acontece que, ao mesmo tempo, não há preços mínimos, como houve no passado, porque há o problema do déficit público.

O setor tem que sair da posição das reivindicações setoriais e participar do esforço das correntes que exigem uma política de estabilização e de ajuste macroeconômico. É assim que ele vai se reestruturar e crescer. Fora

disso, não há como ter uma política setorial. Esta é a minha proposição para estimular o debate.

Deputado Alysson Paulinelli

Vou responder a esta questão muito simplesmente. Eu tenho que ser contra essa política de juros altos. Represento um setor que leva seis meses para produzir e mais seis meses para comercializar. É um setor exposto quando os juros estão elevados. Se o setor não conseguir repassar estes custos, hoje, quebra, porquanto o governo não sustenta os preços mínimos por falta de recursos. Tenho que tomar a defesa do setor.

O próprio ministro da Fazenda reconheceu, na semana passada, que o setor agrícola está sendo muito sacrificado. Esta política de combate à hiperinflação tem algum mérito se quebrar a agricultura, quando sabemos que a raiz do problema não está aí?

Todo o esforço que o setor fez nos últimos anos, no sentido de se ajustar às novas condições de saída do Estado, de se capitalizar e começar a crescer, está ameaçado.

Os produtores vão recorrer à Justiça contra a cobrança extemporânea dos juros de 14,8%, contra a elevação de juros na repactuação dos créditos. Vamos deixá-la decidir sobre esta matéria.

Dr. Carlos Rucks

Novas orientações da pesquisa agropecuária

*Carlos Magno Campos da Rocha*²

INTRODUÇÃO

No presente documento são abordadas, de forma geral, as questões relevantes que orientam, de modo objetivo, as ações de geração e transferência de tecnologia da EMBRAPA para o próximo decênio.

As transformações que vêm ocorrendo nos últimos 15 anos, tanto no país como no mundo, imprimem características próprias no mercado tecnológico, para o que assumem importante papel nos serviços de comércio de alta tecnologia.

Os desafios tecnológicos de um futuro próximo passam, necessariamente, pela melhor relação entre área físico-químico-biológica e a sócio-econômica; pelo crescimento verticalizado da produção, representado pelas distintas produtividades; pela melhor qualidade dos produtos; pela mecanização, automação e informatização; pelo dilema produtivista e preservacionista e pela racionalização no uso de matérias-primas.

¹ Trabalho apresentado na Mesa-Redonda sobre Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira, realizada em Brasília, DF, em 04.09.89.

² Presidente da EMBRAPA.

Neste trabalho reorientam-se conceitos, como onde começa e a quem se destina a pesquisa - no passado se dizia ser o produtor -, como também se distinguem os mercados tecnológicos dos mercados consumidores de produtos finais. Sugere-se a ênfase em gerar sistemas de informação como insumos para a própria pesquisa, mas também para o desenvolvimento produtivo. Distingue-se o processo de difundir, via informação ampla, do de transferir conhecimentos e tecnologias, de âmbito restrito, como forma eficiente de maior interação com a iniciativa privada.

O trabalho reafirma a importância do SCPA (Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária), como forma de melhor coordenar as ações governamentais e privadas para a geração e transferência de tecnologias e sustenta a importância do continuado aperfeiçoamento de recursos humanos. Na pesquisa não existe substituto para a competência.

O Brasil, ao decidir reorganizar a pesquisa agrícola, estabeleceu um marco de referência muito importante para a agricultura do-país, mas igualmente importante para o hemisfério sul.

BREVES ANTECEDENTES DA PESQUISA AGRÍCOLA NO PAÍS

A criação da EMBRAPA fez o Brasil entrar no terceiro estágio da organização da pesquisa agrícola. No primeiro, que foi de 1859 até os anos 30 deste século, foram criados organismos isolados; no segundo, durante o período dos anos 30 até 1972, buscou-se estabelecer algum nível de coordenação através do Ministério da Agricultura; no terceiro, que é atual tratou-se, além de assegurar uma melhor coordenação geral da pesquisa agrícola com flexibilidade e atribuir à empresa características de organismo semi-autônomo.

Cabe ressaltar nesse empreendimento, a contribuição do IICA, ao aportar especialistas para a definição do modelo institucional, organização do sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, e implementação da EMBRAPA. Os seus especialistas participaram desde o nível da direção superior até a montagem de áreas estratégicas, como a de métodos quantitativos, informática e planejamento.

O IICA também colaborou muito através da contratação de consultores internacionais e nacionais, treinamento e capacitação de recursos humanos da EMBRAPA e do SCPA.

Certamente, há espaços ainda para que se dê continuidade à coope-

ração. É grande a oportunidade de cooperação a ser prestada pelo Brasil a outros países membros do IICA, valendo-se dos avanços institucionais, científicos e tecnológicos que a empresa e o SCPA têm alcançado ao longo destes últimos 16 anos.

Decorridos 16 anos de implantação, consolidação e produção de resultados insofismáveis, tudo indica ter chegado o momento de reexaminar a questão da pesquisa agrícola, fundamental para o continuado desenvolvimento do país, à luz de novas realidades representadas, concomitantemente, por alguns desgastes internos e pelo aporte ao processo de novas áreas do conhecimento humano mundial, bem como de tendências futuras.

É provável que, na próxima década, computadores, televisão, telefone e fac-símile sejam instrumentos totalmente interconectados, favorecendo a comunicação global.

Os mercados alimentares vêm se transformando por demandas dos consumidores que colocam em questão insumos, aditivos químicos, altos teores de gorduras e de calorias, o que exige novas tecnologias vegetais, enzimáticas e de fermentação que atentem para os critérios de nutrição requeridos.

É provável que, a partir da próxima década, tenha-se que rever o setor de alimentos, em suas relações com o farmacêutico, à luz de biotecnologia geradas ou em andamento.

Com esses exemplos em mente, é forçoso reconhecer que a pesquisa agrícola necessita ser repensada e, seguramente, reordenada para que se ajuste, não só às necessidades presentes, mas, sobremaneira, ao futuro.

Os países desenvolvidos, em suas passagens pelos vários estágios de progresso, tiveram mudanças graduais na morfologia dos serviços, que se prestam à análise e compreensão do papel que desempenha a indústria de prestação de serviços nas economias que se encontram em fases iniciais de desenvolvimento.

Os serviços de pessoal não qualificado, do tipo de venda ambulante; os serviços de pessoas qualificadas, como os artesãos, operários de manutenção e empregados de escritórios; os serviços industriais, de mais alta demanda, fizeram com que a sua prestação se desse através de organizações especializadas. Os serviços de consumo em massa, representados fundamentalmente pela saúde em consequência das pesquisas médicas, e os serviços de comércio de alta tecnologia correspondem às fases de mudanças econômicas das sociedades dos países.

Presentemente, os serviços de comércio de tecnologia vêm experimentando os maiores avanços, em razão da introdução de tecnologia de computação, com raios laser, uso de satélites e tecnologia associada às conquistas nucleares e biológicas. A informática, a biotecnologia, a hidroponia, a automação de processos e outras tantas inovações foram e estão sendo dominadas por uma nova geração de empresas.

As estratégias a serem seguidas pelos países em desenvolvimento, quanto a seus setores manufatureiros e agrícolas, devem contemplar também a tecnologia de prestação de serviços, notadamente quando esse desenvolvimento é realçado pelo processo de urbanização. A tendência dos próprios países desenvolvidos é de estabelecer instituições pelos quais o conhecimento técnico em sua totalidade não chega ao domínio público e substancial parte é retida nas corporações mistas e até privadas. Isto é mais notável na geração e no aperfeiçoamento de tecnologias de ponta.

Nessa linha, o Brasil deu um importante passo, ao criar, há 16 anos, uma empresa para a geração e transferência de tecnologias agrícolas, com grandes inversões iniciais em treinamento e capacitação de recursos humanos e montagem de linhas de geração do interesse da sociedade.

Decorrido esse tempo, durante o qual grandes avanços foram alcançados, surge a necessidade de reexaminar a questão da ciência e tecnologia em agricultura para o país, no sentido de reafirmar determinados princípios filosóficos e ajustar algumas linhas de trabalho e de condições pressupostas ao desenvolvimento científico e tecnológico. O modelo institucional, a política de recursos humanos, os programas de pesquisa e a transferência de tecnologias são os componentes essenciais desse reexame.

O reexame em questão coloca a EMBRAPA orientada em duas direções: na do aprofundamento tecnológico, calcado em demandas detectadas e suportado por forte ação de ciência, e na do agrandamento dessas ações contemplando, a montante, a indústria de insumos e a agricultura e, a jusante, a agroindústria e a indústria alimentar.

DESAFIOS TECNOLÓGICOS DO FUTURO

Os quadros nacional e internacional, nos quais se situa a problemática científico-tecnológica, geram uma série de desafios para a sociedade brasileira. Presente nestes desafios está o fortalecimento do sistema produtivo nacional a partir de uma base científico-tecnológica eficiente e madura. Sem

o amadurecimento da ciência e tecnologia produzida internamente, não se conseguirá, na década de 90, aquilo que é exigido pela sociedade brasileira: a constituição de um sistema produtivo nacional competitivo, tanto interna como externamente, o que será conseguido através do domínio da tecnologia por ele utilizada. Sem esse domínio tem-se, via o imobilismo e a dependência, o comprometimento do futuro. Só o fortalecimento da base científica e tecnológica nacional pode vir a garantir a competitividade, a sobrevivência e a autonomia do sistema produtivo nacional.

A política de tecnologia para a agropecuária, conduzida pelo governo federal, atuou com grande ênfase na geração de tecnologias que promovem a racionalização do processo produtivo.

Cabe ressaltar que a pesquisa agropecuária tem criado opções que estabeleceram novas trajetórias para o setor. A título de exemplo, pode-se destacar o conjunto de conhecimentos que permitiu a incorporação das áreas dos cerrados ao processo produtivo.

Algumas novas trajetórias são geradas nas bancadas de unidades específicas de pesquisa e irão transformar, radicalmente, alguns subsetores da economia. É preciso separar claramente este tipo de ação técnica daquele que ajusta ou racionaliza processos em maturação. As mudanças radicais do processo produtivo têm conotações bem diversas de um simples reordenamento do escopo da base técnica.

Há um novo paradigma tecnológico que se apresenta para todas as nações do mundo e que deverá ditar o papel de cada uma delas nas próximas décadas ou século. Este novo paradigma tem seu principal elemento de transformação nos ramos tecnológicos mais associados ao conhecimento científico. A agropecuária será objeto de ação de um novo conjunto de sistemas tecnológicos tanto endógenos como exógenos ao setor.

Para os anos futuros, no planejamento do processo político de ciência e tecnologia, os elementos aqui listados são de extrema relevância. Há que se considerar o fato de, cada vez mais, a ciência e a tecnologia terem uma base nacional própria, isto é, serem trazidas para o interior do sistema produtivo, constituindo forte elemento de concorrência. Mas é preciso lembrar que as mudanças radicais são de natureza profundamente específica, embora seu amadurecimento espalhe efeitos para todo o sistema produtivo.

Apesar dessas considerações, nos anos recentes, o setor agrícola tem apresentado um desempenho diferenciado dos demais, funcionando, inclusive, como elemento anticíclico à tendência de estagnação da economia.

Por outro lado, ele também tem constituído opção de investimento para o setor industrial-urbano, onde algum excesso de liquidez tem se revertido para a agropecuária, desenhando um padrão de agricultura totalmente novo. Finalmente, é preciso destacar que os desafios colocados para a política econômica atribuí à geração e difusão de tecnologias matizes absolutamente novos, demandando uma reorientação radical para o futuro. Nessa medida, o reordenamento do setor agrícola e agroindustrial faz parte do desafio brasileiro para os anos 90.

Um ponto adicional importante: os desafios da nova década, em seu conjunto, são diferenciados entre as várias regiões brasileiras, bem como entre os produtos que compõem o sistema de produção do país.

Para a região Centro-Sul, onde já predomina a agricultura intensiva, o aspecto que deverá ser mais importante no futuro é a mecanização e a automação, face à carência de mão-de-obra em áreas de produção específicas. Para a região Nordeste, especialmente na região semi-árida, o fator mais importante será o uso da água, tanto na agricultura de sequeiro como na irrigada. No Trópico Úmido, envolvendo toda a Amazônia, o maior desafio será o manejo sustentado dos recursos naturais, especialmente dos recursos florestais.

Em termos gerais, pode-se imaginar que alguns dos maiores desafios tecnológicos para o futuro serão aqueles relacionados com a engenharia de produção dos sistemas agrossilvopastoris, produtividade, qualidade dos produtos, meio ambiente face ao seu uso intensivo, mecanização, automação e disponibilidade de insumos básicos para a agricultura. Contudo, a experiência dos últimos anos nas unidades de pesquisa tem demonstrado o quanto é importante o entrelaçamento entre as ciências físico-biológicas e aquelas ligadas à área sócio-econômica. Nesta medida, o trabalho concreto de pesquisa agropecuária envolvendo essas diferentes áreas do conhecimento humano situa-se como um desafio importante a ser vencido na década de 90.

Relacionamento entre as áreas físico-químico-biológicas e sócio-econômicas

Data, praticamente, do segundo lustro dos anos 70, a incorporação sistemática da investigação sócio-econômica no contexto da pesquisa agropecuária federal. A contribuição dessas ciências sociais rurais tem se dado tanto em nível micro como macro. Em qualquer desses níveis de colabo-

ração, os seus resultados têm auxiliado na interpretação da realidade econômico-social e na aplicação dessa interpretação para modificar a realidade.

Com os desafios da década de 90, a interação interdisciplinar na atividade de pesquisa agropecuária precisa ser intensificada além da interdisciplinaridade interna entre os cientistas da área físico-químico-biológica. A geração e a conseqüente oferta de tecnologias adequadas às diversas categorias de produtores e níveis de agroindústrias têm que se afirmar, cada vez mais, como um dos principais objetivos da pesquisa pública desenvolvida pelo Estado brasileiro. A experiência tem apontado para o fato de que um dos caminhos viáveis para a obtenção dessa oferta múltipla de tecnologias advém de um trabalho conjunto e complementar entre as diferentes disciplinas científicas. Neste sentido, é importante compreender o desenvolvimento da tecnologia, nos seus aspectos econômicos e sociais, a fim de contribuir para o bem-estar da população e a produtividade agrícola e agroindustrial.

Produtividade

A produtividade média da agricultura brasileira é baixa, principalmente para as culturas que formam a alimentação básica, incluindo o arroz, feijão e milho. Contudo, essas produtividades por área cultivada podem ser substancialmente aumentadas, vez que alguns produtores já obtêm rendimentos físicos superiores ao dobro da média nacional e, em nível experimental, rendimentos potenciais ainda mais altos têm sido constatados.

Quando se discute produtividade, tradicionalmente se pensa em produção física por área plantada. Contudo, outros conceitos de produtividade têm se tornado cada vez mais importantes, tais como o retorno econômico por área plantada e a produção por unidade de mão-de-obra envolvida no processo produtivo.

O aumento da produtividade, também denominado como crescimento vertical, será o principal desafio, cuja solução é complexa, envolvendo um conjunto de fatores. É uma questão de buscar eficiência no processo produtivo, aproveitando maximizar as interações positivas sem, contudo, provocar distúrbios no meio ambiente.

Entre os inúmeros exemplos de uso da tecnologia para o aumento da produtividade pode-se citar o uso dos conhecimentos da engenharia genética para a produção de aves em escala comercial.

Qualidade dos produtos

A cada dia, aumenta a exigência para produtos com melhor qualidade para o consumidor, seja para consumo **in natura** seja para a transformação pela agroindústria e indústria alimentícia. O mesmo raciocínio é válido para matérias-primas, tais como fibras (algodão, juta) e fontes de energia (cana-de-açúcar, florestas).

Há necessidade de que os alimentos sejam cada vez de melhor valor alimentício, com destaque para o teor e qualidade protéica. Outro aspecto que cresce de importância é a diminuição do uso de energia e trabalho para o preparo dos alimentos em nível doméstico. Produtos que exigem um grande consumo de energia para preparo, como o feijão, tendem a diminuir sua participação na dieta do consumidor urbano.

Mas o aspecto qualidade estará mais ligado à agroindústria, tendo em vista que deverá, durante a próxima década, diminuir o consumo **in natura** e crescer o consumo de produtos previamente transformados. O processamento dos produtos em locais próximos aos sítios de produção representa um grande número de vantagens, incluindo a facilidade de conservação e armazenamento, a diminuição no custo do transporte para os centros consumidores e o aumento na comodidade do consumidor. Assim, deverá crescer a produção de enlatados e alimentos pré-cozidos.

O desenvolvimento da agroindústria traz ainda outros benefícios indiretos para o país, destacando-se o seu papel na minimização do processo migratório dos pequenos centros urbanos para as megalópoles. Tal fato deve-se à facilidade de instalação de pequenas e médias agroindústrias no interior, uma vez que não sofrem efeitos de escala na maior parte delas.

Outro aspecto importante a ser considerado é, de um lado, a gradativa redução da procura de certas matérias-primas tradicionais como efeito das evoluções da engenharia de materiais e otimização dos sistemas; de outro, o surgimento da importância relativa de certos produtos agropecuários para o setor industrial (algodão, mamona).

Mecanização, automação e informatização

A contínua e crescente saída da mão-de-obra do meio rural resultará, em certas áreas de produção, na carência desse recurso e no aumento do seu custo. A conseqüência lógica para essas áreas será a necessidade de mecanização e automação das atividades agrícolas, envolvendo a substi-

tuição crescente da mão-de-obra pela máquina, à semelhança do que aconteceu no setor industrial.

Paralelamente, haverá a necessidade de utilização dos recursos modernos de informática no setor primário, principalmente auxiliar a tomada de decisões do produtor rural, ou seja, na administração e gerenciamento da empresa rural.

Como ocorre na indústria, a mecanização e a automação na agropecuária e na agroindústria estão associadas, entre outras coisas, ao aumento da qualidade e regularidade do produto.

Conquanto o preço da mão-de-obra no Brasil continue barato e os equipamentos automatizados ainda caros, os anos 90 parecem indicar um gradativo aumento das taxas de salário real. Dessa forma, principalmente os setores agropecuários mais integrados com a agroindústria deverão se beneficiar da progressiva diminuição do custo dos equipamentos de informática e de automação.

Uso intensivo dos recursos naturais e meio ambiente

Talvez o maior desafio para a pesquisa seja o de administrar os conflitos resultantes do uso intensivo dos recursos naturais para a produção de alimentos e matérias-primas vis-à-vis a simultânea preocupação em preservar o meio ambiente. Trata-se de uma tarefa aparentemente impossível, devendo a tecnologia fornecer subsídios para minimizar esses conflitos.

Esse desafio é válido para todo o país, contudo, as atenções maiores se concentram na região do trópico úmido, face ao pouco conhecimento desses sistemas e também à pressão política sobre a ocupação da Amazônia. A preservação do equilíbrio ecológico, num nível aceitável, exigirá grande esforço da pesquisa.

Nos últimos anos, a pesquisa agropecuária brasileira tem se direcionado no sentido de atender o desafio de preservação do meio ambiente. Os esforços nas áreas de biotecnologia, de controle biológico de pragas e doenças, de conservação de solos e água são alguns exemplos típicos.

Utilização de matérias-primas

O crescimento do setor primário é dependente da oferta de matérias-primas para a produção de insumos, máquinas e equipamentos. Embora es-

se desafio esteja mais ligado a outros setores da ciência, tem também alguma conexão com a pesquisa agrícola. A maior preocupação concentra-se nas matérias-primas oriundas de recursos naturais não renováveis e sem sucedâneo. O exemplo do fosfato de rocha como matéria-prima para a produção de fertilizantes fosfatados é bastante visível, tendo em vista que as reservas conhecidas são suficientes para suprir a demanda de apenas algumas décadas. Desse modo, o uso eficiente desses recursos deve ser uma preocupação constante da área tecnológica.

AS NOVAS ORIENTAÇÕES DA EMBRAPA

A geração de conhecimentos e os processos de sua transferência a clientes e usuários devem ser entendidos como indústria de serviços. Conseqüentemente, a EMBRAPA se engaja na tendência das instituições cujo conhecimento técnico em sua totalidade não chega ao domínio público. Parte substancial é retida nas corporações privadas e é objeto de transferências remuneradas.

Com essa orientação, a geração e a transferência como serviços se dirigem à sociedade brasileira como um todo (produtores rurais, assistência técnica), à iniciativa privada (indústrias produtoras de insumos, agroindústria, indústria alimentar e de fibras) e à comunidade científica mundial.

Distinguindo-se a informação, o conhecimento científico e o tecnológico, é óbvio que a primeira é tipicamente de domínio público. O segundo, o conhecimento científico, é de interesse específico das comunidades científicas, nacional e internacional. Já o terceiro, o tecnológico, terá que ser objeto de exame caso a caso.

Nesse sentido, é clara a orientação de que a EMBRAPA atue nas duas grandes vertentes dessa indústria de prestação de serviços. Uma no sentido da ciência, para o que já foram definidas onze áreas do conhecimento importantes para a agricultura brasileira: ciência ambiental; ciência do solo; ciência animal; ciência agrônômica; ciência florestal; recursos genéticos; ciências sociais rurais; biotecnologia; engenharia agrícola; tecnologia alimentar e ciência da computação.

A outra vertente é no sentido da geração tecnológica, tratada pelos Programas Nacionais de Pesquisa (PNPs), sobretudo os que são organizados por produtos e por alguns temas específicos.

Nessa linha, os dois grandes conjuntos são objetos de orientações específicas.

Orientações para a geração de tecnologias

A definição de modelo concentrado de pesquisa da EMBRAPA persiste. Esse modelo pressupõe a atuação por equipes interdisciplinares, na busca de solução de problemas relevantes e com o uso do enfoque sistêmico. Isso em nada mudou e todos os esforços devem ser empreendidos para a sua concretização ainda mais efetiva.

O que muda são os conceitos de onde começa a pesquisa e a quem ela se dirige. Para tanto, é fundamental que se atente para as demandas tecnológicas, diferenciadas segundo as características e vantagens comparativas entre zonas e pólos produtores e potenciais do país. Quem produz o quê, onde e o que se pode e deve fazer, a curto prazo, para o aumento da produtividade e da eficiência nessas áreas?

Orientar a pesquisa aos mercados tecnológicos significa adotar o modelo concentrado de pesquisa.

Outra orientação decorre do mercado consumidor de produtos finais. Como a missão institucional é buscar soluções tecnológicas para resolver o problema de seus clientes, contempla-se, tanto a indústria a montante, quanto o produtor a jusante, bem como obriga a entender quem é o cliente do agricultor, em dado momento, e a decidir junto com este agricultor pela opção de considerar o interesse de seu cliente.

As relações de mútua subordinação entre os vários segmentos (indústria de insumos - agricultor - agroindústria) dos complexos industriais, que têm a ver com a agricultura, determinam padrões (configuração de produtos, por exemplo) nas bases de produção e, conseqüentemente, direcionam o desenvolvimento tecnológico. Cada PNP precisa estar atento a estas especificações de forma a ajustar as estratégias de atuação do SCPA na geração de tecnologias.

As complexas relações que decorrem de ação produtiva, de um lado, e preservacionista, de outro, requerem que o binômio Ciência e Tecnologia seja reexaminado no âmbito da pesquisa agrícola.

Esta é outra orientação, onde a atividade de pesquisa agrícola deve buscar uma base tecnológica que permita compatibilizar, em nível nacional, os interesses de zonas agroecológicas (produtoras ou potenciais, de extrativismo e de preservação) já identificadas.

Igualmente, a empresa deve dar alta prioridade à orientação da gestão tecnológica, ou seja, ao desenvolvimento de sistemas de informação com

petentes como insumos da própria pesquisa e para o desenvolvimento da agricultura brasileira. Esses sistemas de informação devem contemplar bases de dados que interessem aos projetos de abastecimento interno e aos projetos de exportação, como coisas distintas.

Orientações para a transferência de tecnologias

Embora o conceito de tecnologia seja muito amplo, as perspectivas de crescimento para o mercado interno e comércio internacional de serviços, residem na contínua disponibilidade da moderna tecnologia de comunicação e no acesso a fontes de informação e aos sistemas de prestação de serviços praticados pelos organismos e países.

Nos países em desenvolvimento, via de regra, persiste o prevalente conceito de tecnologia como sendo uma caixa-preta que contém tudo quanto se deve saber acerca de produção de bens e serviços. Isso é particularmente válido no caso industrial.

De outra forma, é comum referir-se à tecnologia de irrigação, de mecanização, de alimentos. Entende-se também como tecnologia a liberação de nova cultivar - a semente como tecnologia - e outros insumos, tais como um inoculante (bactéria) ou um vírus (defensivo biológico).

A decisão de que ao Estado cabe continuar participando da geração de conhecimentos, não necessariamente implica que a sua transferência se dê indistintamente à sociedade como um todo. Informação sobre a disponibilidade do conhecimento, sim. Porém o repasse de processo e de produto de forma indiscriminada é, ao mesmo tempo, prejudicial e desperdício de esforços.

O setor produtivo competente deve incorporar as novas tecnologias e repassá-las aos seus respectivos clientes. A EMBRAPA deve ser compensada nessa participação. Significa dizer que processo e produto, tendo valor intrínseco, passam a ser objeto de negociação com o segmento próprio, com os empresários rurais e industriais.

Desse modo, o processo de difundir é amplo, tendo toda a sociedade como alvo: empresários, industriais, comunidade científica e técnica, tomadores de decisões políticas, produtor rural.

O processo de transferir, ao invés, é restrito aos segmentos que têm interesse comercial na tecnologia gerada. Projetos contratados, garantias de direitos, marketing, mídia, comercialização e serviços passam a fazer parte

da doutrina da empresa. No entanto, modificações de doutrina serão estéreis se não acompanhada de uma revisão de prioridades à luz das novas realidades nacionais e mundiais.

O SISTEMA COOPERATIVO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA

Os objetivos do desenvolvimento científico e tecnológico na agricultura brasileira são tão amplos quanto a diversidade das situações sócio-econômicas nela encontradas. Esses objetivos estão relacionados com regiões modernas e outras de baixíssimo nível tecnológico; com produtores de subsistência e modernas empresas rurais; com sistemas de produção sofisticados e outros quase primitivos. O segmento mais atrasado necessita ser atendido para que ascenda à modernidade e à economia de mercado. O segmento avançado precisa manter a sua eficiência e competitividade. Ambos devem ser objeto dos programas de desenvolvimento científico e tecnológico.

O estágio dualista e a complexidade do setor agrícola nacional resultam em um número tão grande de problemas a serem resolvidos pela pesquisa, que tanto o Estado como a iniciativa privada devem participar do esforço de modernização do setor. A iniciativa privada se dedica aos segmentos nos quais o investimento em pesquisa lhe confere o retorno econômico desejado. Ao Estado cabem, basicamente, as pesquisas de maturação alongada, de produtos de baixa rentabilidade, mas de importância social, de pesquisas que visem a proteção dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

Visando estimular e ordenar a participação do Estado e da iniciativa privada no processo de desenvolvimento científico e tecnológico para a agricultura, estabeleceu-se o Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, constituído pelo conjunto de instituições que atuam no setor, congregadas em torno de programas e projetos de pesquisa.

Nesse sistema, o Estado é representado pela EMBRAPA, pelas entidades de pesquisa ligadas às Unidades da Federação e pela universidade. A iniciativa privada se faz presente através de empresas que têm interesse no setor agrícola, ligadas aos setores de produção, comércio e indústria de produtos e insumos. Cada segmento tem papel específico e fundamental para o funcionamento do sistema, pois as atividades são, ao mesmo tempo, cooperativas e complementares.

A universidade participa através do treinamento dos pesquisadores do

sistema e se dedica à pesquisa, sobretudo, aquela voltada para o desenvolvimento científico. O sistema cooperativo não pode prescindir da participação ativa da universidade, pois os seus centros de excelência têm importante contribuição a oferecer ao processo de desenvolvimento da tecnologia destinada à agropecuária. O Ministério da Educação deve dar condições aos cursos voltados para o setor agrícola para que eles participem da geração e incorporem tecnologias e conhecimentos voltados para a agricultura, pois esse setor agrega ainda 30% da população brasileira.

É indispensável a aproximação dos interesses do setor público e da iniciativa privada, no que diz respeito à geração e à transferência de tecnologia. Essa aproximação se faz pela participação em projetos de pesquisa de interesse comum, pela execução de projetos de interesse específico da iniciativa privada, pelo uso da empresa no processo de transferência de tecnologia, pois trata-se de veículo extremamente eficiente. Sem a participação de todos, de forma coesa e coordenada, não se vencerá a guerra contra o desperdício, a inatividade e a ineficiência.

A EMBRAPA coordena o sistema e executa, juntamente com as instituições estaduais de pesquisa, os projetos de interesse local, regional ou nacional, ligados à pesquisa básica e à tecnologia aplicada ao desenvolvimento.

A EMBRAPA tem papel relevante na manutenção da unidade e coesão deste sistema. Isto deve ser alcançado através do estabelecimento conjunto de programas de trabalho, da alocação adequada dos recursos públicos destinados aos diferentes componentes do sistema, da prestação de assessoramento aos setores mais qualificados na direção dos segmentos mais carentes, na definição clara das funções das instituições participantes.

A EMBRAPA reafirma a importância deste sistema, como mecanismo eficiente de planejamento e execução dos programas de pesquisa que visem o desenvolvimento da agricultura brasileira. Reafirma, ainda, a necessidade do governo federal continuar a apoiar a consolidação e o funcionamento dos sistemas estaduais de pesquisa. Por outro lado, a empresa conclama os governos dos estados a participarem desse esforço, alocando maiores volumes de recursos para a atividade. Os países e regiões que não investirem em pesquisa, terão sempre sérias dificuldades para promover seu próprio desenvolvimento. Esta afirmativa é incontestável.

Portanto, a EMBRAPA reafirma os princípios do sistema cooperativo e a necessidade de eliminar os entraves ao seu funcionamento.

Muitos são os elementos institucionais que constituem o Sistema Cooperativo. Na sua consolidação, daremos especial atenção aos componentes que trabalham com competência. A disponibilidade de recursos não permite o atendimento pleno de todas as necessidades. Assim, as instituições, as equipes e os pesquisadores que forem mais eficientes terão prioridade na alocação de recursos. Para tanto, mecanismos de avaliação institucional e de pessoal serão aprimorados. Evidentemente, isto corresponde a uma mudança de caráter político bastante radical, que não se opera à revelia dos interessados. O apoio de todas as instituições e de profissionais a essa tarefa é simplesmente vital para agregar eficiência e eficácia ao Sistema.

RECURSOS HUMANOS

O nível de desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica depende da disponibilidade de recursos humanos, de laboratórios, de informações, de infra-estrutura administrativa e operacional. De todos esses requisitos, os recursos humanos se destacam pela sua elevada importância, pois o sucesso da pesquisa depende, basicamente, da qualidade do pessoal envolvido. Na pesquisa não existe substituto para a competência.

Por isso, defendemos firmemente a necessidade de o sistema cooperativo contar com pessoal bem treinado. Este aperfeiçoamento é obtido através de cursos de Pós-Graduação, de capacitação contínua, de participação dos técnicos em eventos científicos, de contacto permanente entre os pesquisadores nacionais, e entre esses e a comunidade científica mundial.

Os administradores do Sistema precisam entender essas exigências. O treinamento de pessoal é prioridade primeira. Dificultá-lo é trabalhar contra o desenvolvimento da pesquisa.

É forçoso, ainda, convencer a opinião pública e as autoridades dessa importância. Todos devem estar convencidos de que a Pós-Graduação, a participação em seminários e congressos, a visita técnica a centros de pesquisa de alto nível são investimentos de retorno garantido. Eles podem trazer muitos benefícios ao país. O contato permanente com centros de pesquisa e ensino localizados em outros países é fundamental. Etapas podem ser queimadas e o país pode se beneficiar amplamente de tecnologias geradas em outras regiões. O pesquisador do SCPA deve estar em permanente contato com os mais importantes centros de pesquisa do mundo.

As instituições de pesquisa com pessoal bem treinado precisam pagar bons salários. O Estado tem papel importante no processo de geração e difusão de tecnologia. Essa tarefa não será cumprida com eficiência pelo Estado, caso os seus cientistas sejam mal remunerados. Investir em treinamento de pessoal e oferecer baixos salários é um contra-senso inaceitável.

Portanto, vai-se trabalhar permanentemente para a manutenção do alto padrão de qualidade dos cientistas e do quadro de suporte à pesquisa que atuam em diferentes instituições do Sistema Cooperativo e para a remuneração justa desse pessoal. Dessa forma, a pesquisa brasileira responderá com competência aos desafios impostos à agricultura.

Debate e comentários

Moderador : Horacio Stagno

Comentários ao trabalho do Dr. Carlos Magno Campos da Rocha

Dr. Horacio Stagno

Vamos passar à fase das perguntas. Com a palavra Dr. Fernando Dall'Acqua.

Dr. Fernando Dall'Acqua

Qual a participação da iniciativa privada no orçamento da EMBRAPA? Qual a estratégia de aumentar a participação da iniciativa privada na mobilização de recursos para a pesquisa?

Dr. Carlos Magno Campos da Rocha

A participação da iniciativa privada no orçamento da EMBRAPA é muito pequena. Eu não saberia quantificar: 1% ou 2%, não passaria disso. Agora, este é o maior filão que existe, em termos de possibilidade de geração de conhecimento e de transferência à iniciativa privada. Vou dar só um exemplo. A EMBRAPA, hoje, tem 43 unidades de pesquisa no Brasil, mais a sede. Há dois meses, fizemos um contrato de "franchise" com um pool de pequenas e médias empresas para produzir uma variedade de híbrido de mi-

lho nosso. Esse pool de empresas chama-se Unimivel. Nesse contrato, essas empresas se comprometem a nos pagar 5% do faturamento bruto. Pelos nossos cálculos, bastante conservadores, devemos receber, no ano que vem, com o híbrido do Centro de Milho e Sorgo, um milhão e trezentos mil dólares para começar, com todo o marketing, toda a mídia, toda a propaganda por conta das empresas. Agora você imagina se cada unidade nossa vendesse uma tecnologia por mais simples que fosse. Esse é o lado bom da crise que nós temos que explorar. Todas as vezes que temos uma crise, começamos a ser um pouco mais criativos. Ainda sou daqueles que acredita que não existe ainda falta de dinheiro para pesquisa neste país. Faltam boas idéias e bons projetos.

Respondendo a sua pergunta, é mínima a participação da iniciativa privada, por outro lado é grande o filão que estamos tentando explorar agora. Por isso estamos com essa idéia de venda de tecnologia. Não repassá-la pura e simplesmente. Vamos dar um outro exemplo. Em 1970, tínhamos plantados, aqui na região dos Cerrados, 10.000 ha de soja. Hoje, em 1989, colhemos 4,2 milhões de hectares. Quanto foi arrecadado com a geração desta tecnologia, por parte da EMBRAPA? Zero. Quantas indústrias de soja foram estabelecidas nos Cerrados nesse período? São muitas, é uma coisa fantástica.

É necessário obter recursos para continuar a manter essa competência de pesquisa e, com isso, ajudar as nossas empresas agrícolas a serem competitivas no mercado internacional. Tem que ser através de um aumento de produtividade. Fui consultado, uma vez, quando estava na chefia do CPAC, quanto custaria abrir 30.000.000 ha na região dos Cerrados. Fiz a contrapergunta ao meu interlocutor: quanto custaria investir para aumentar a produtividade dos onze milhões de hectares nos quais estamos produzindo hoje? Talvez seja muito mais barato, muito mais eficiente aumentar a produtividade. Os custos e retornos dos investimentos alternativos são, no Brasil, muito elevados. Principalmente hoje. É preciso investir em pesquisa e procurar manter os pesquisadores no sistema EMBRAPA.

O orçamento da EMBRAPA situa-se, depois da sua estabilização, em torno de 180 a 200 milhões de dólares. Esse ano ele baixou na proposta inicial, para 159, sendo que tivemos aprovados realmente apenas 89 milhões de dólares. A famosa suplementação não foi ainda decidida.

Dr. Horacio Stagno

Temos mais perguntas?

Dr. Fernando Homem de Melo

Achei muito inovadoras as suas idéias sobre as mudanças na EMBRAPA. Além desse trabalho que vem sendo desenvolvido de tentar conscientizar, além dos usuários, também o próprio governo, está havendo receptividade? Em especial, na área política, no sentido mais amplo da palavra? Como é que fica a questão da criação de instrumentos e mecanismos que garantam a continuidade das idéias apresentadas?

Dr. Carlos Magno Campos da Rocha

Essa pergunta é importante e isso faz parte de uma estratégia que estamos usando. A receptividade em relação à EMBRAPA é total. Quando você recorre a um político, a um empresário, seja ele pequeno, médio ou grande, ao produtor, aos meios de comunicação, há sempre reconhecimento. Há reconhecimento também no exterior.

Em termos de continuidade, o que estamos fazendo é investir em quem tem a chave do cofre; o Congresso. Tudo passa por lá. Evidentemente o Congresso é uma área de vital importância para nós em termos de lobby. Estamos diariamente investindo no Congresso. Acompanhamos o que está acontecendo lá, diretamente. Estamos saindo de um amadorismo técnico-científico tentando nos profissionalizar. A EMBRAPA começou a tomar consciência disso porque está passando por uma crise.

Um outro aspecto é a grande esperança que depositamos na Lei Agrícola. Tenho algumas dúvidas sobre as propostas da Lei Agrícola e se vai realmente ser votada até o dia cinco de outubro.

Temos, em forma de proposta, um documento pronto, elaborado, que a EMBRAPA gostaria de ver aprovada na Lei Agrícola. Não gostaríamos muito de algumas propostas. Há algumas até razoáveis, mas nós já temos a nossa, e aí vamos começar a "brigar", no bom sentido, na defesa de nossas idéias.

Dr. Horacio Stagno

A pergunta agora é do Dr. José Emilio Araujo.

Dr. José Emilio Araujo

Há um elemento que acho que a EMBRAPA deve usar muito que é a

pesquisa paga. Quando fui diretor de pesquisa no sul do país, em 1958, tínhamos uma grande preocupação com o arroz. O arroz produzia 2.0 t/ha. Posteriormente, uma pesquisa básica levada a efeito entre a universidade e a EMBRAPA, demonstrou que as variedades que estávamos usando não produziam rendimentos maiores do que estes e verificamos que as variedades não eram adequadas. Nós tínhamos variedades de dias curtos, e os dias no sul são muito longos. Introduzimos as variedades corretas. Tive oportunidade, em 1974, quando era reitor da universidade, de assistir à entrega de um reconhecimento dos agricultores da FARSUL, do Rio Grande do Sul, à Universidade e à EMBRAPA, pelas novas variedades de arroz. Hoje estamos obtendo uma média de 6 a 7 t/ha, com produções de até 9 a 10 t/ha. Naquela solenidade, o Governador do Estado comentou que só o aumento da produção de arroz, dada pela produtividade no estado, aumentou a arrecadação do ICM na produção de arroz, 100 vezes. Ora, isto pagaria toda a pesquisa da EMBRAPA feita no estado. Isto mostra que a pesquisa paga tem possibilidade, em função do seu alto retorno.

Dr. Carlos Magno Campos da Rocha

Concordo com o seu comentário. Esta é exatamente a nossa idéia. Procurar criar uma nova categoria que é a pesquisa paga que, pelo retorno que apresenta, poderá ter grande aceitação e possibilidade de mobilizar recursos para a EMBRAPA.

Dr. Horacio Stagno

Pela ordem, Dr. Marcelo Buncan de Alencar Guimarães, para fazer sua pergunta.

Dr. Marcelo Duncan de Alencar Guimarães

Entendi perfeitamente quando procurou mostrar novas saídas, novos rumos para o relacionamento da pesquisa com a sociedade, inclusive dividindo esta sociedade em diversos ramos empresariais, seja o empresário produtor, seja o empresário do sistema agroindustrial, seja o mercado consumidor, seja o mercado sofisticado, em certos segmentos. Ficou para mim uma dúvida acerca de uma afirmação sua de que a iniciativa privada se dedicaria principalmente às questões de geração de tecnologia e de conhecimento que têm um retorno mais rápido e mais certo, mais garantido. Pare-

ce-me que colocou o Estado mais dedicado a questões onde existe certa maturação mais longa do conhecimento, o consumo do produto não é tão rápido e talvez não tão rentável.

Para nós da EMBRATER, interessa saber qual a posição que a EMBRAPA pode assumir em relação não à tecnologia extremamente sofisticada, mas de vanguarda, que precisa ser apropriada por segmentos produtores cuja capacidade econômica não permite o acesso a esses produtos da EMBRAPA ou da iniciativa privada, que têm um alto teor de remuneração de capital investido na pesquisa. Tomo o exemplo de uma semente de milho híbrido que tem um percentual bastante elevado de remuneração ao esforço de pesquisa. Um segmento bastante significativo dos produtores rurais brasileiros não têm condição, a princípio, principalmente pagando juros como os que hoje estão sendo cobrados, de ter acesso. Como é que a EMBRAPA pretende, enquanto empresa do governo, resolver este problema?

Dr. Carlos Magno Campos da Rocha

Com relação ao pequeno produtor, acredito que a sociedade terá que tomar algumas posições muito firmes em relação a este problema, principalmente através de programas especiais de apoio a este público específico. É preciso ter uma política de assistência técnica específica para este setor. A EMBRAPA repassaria a tecnologia, através da EMBRATER e das EMATERS.

Definida uma política específica para o pequeno produtor, que hoje não existe no país, todos terão que se adequar e se ajustar às diretrizes traçadas, tal como foi determinado na definição dada pela sociedade.

Dr. Horacio Stagno

Agradecemos a todos pelos debates neste painel.

Tendências do financiamento da produção¹

*Mauro de Rezende Lopes*²

INTRODUÇÃO

O rompimento do equilíbrio entre fontes de recursos e instrumentos do crédito rural.

Até 1979, o crédito rural foi um dos principais instrumentos de fomento da produção agrícola, com crescimento real expressivo no custeio, investimento e comercialização, tanto das lavouras quanto da pecuária (os dados básicos constam da Tabela 1). Salvo em alguns poucos anos, a expansão do crédito real agrícola é muito expressiva. Até 1979 o governo dispunha de muitas fontes de recursos financeiros e de vários instrumentos de crédito rural. Dentre as fontes de recursos, destacavam-se, além dos recursos oficiais, o MCR-18 (ou a aplicação compulsória, dentro do Manual do Crédito Rural - MCR), os recursos dos bancos, provenientes dos depósitos à vista, e o

¹ Trabalho apresentado no Seminário "Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira", promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Brasília, 4 de setembro de 1989.

² Técnico de Pesquisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Pesquisa (SUPEC), da Companhia de Financiamento da Produção (CFP). As opiniões expostas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do Autor e não refletem necessariamente os pontos de vista da CFP

MCR-37 (ou a aplicação de recursos "voluntários" dos agentes financeiros no crédito rural)³. Dentre os instrumentos, destacavam-se, além dos créditos de custeio da produção e de investimento - ambos, operações tradicionais do crédito rural -, o EGF (Empréstimo do Governo Federal), destinado a fornecer recursos ao produtor para ele carregar posições de estoques dentro do ano, e as AGF (Aquisições do Governo Federal), destinadas a efetivar a garantia dos preços mínimos através da AGF Direta - venda direta feita pelo produtor ao governo -, e da AGF Indireta - decorrente da entrega do produto financiado dentro do EGF ao governo, quando os preços de mercado estão abaixo dos custos do EGF.

Até recentemente, enquanto o governo pôde intermediar recursos financeiros para emprestar ao setor rural, estes instrumentos puderam ser administrados de uma forma harmônica. O EGF conferia liquidez ao crédito de custeio, tanto para os bancos - que podiam, com empréstimo garantido pelo governo, através do AGF, recuperar seus créditos no custeio -, quanto para o produtor - que não precisava vender logo após a colheita, para honrar seus débitos de custeio. A AGF Direta servia ao mesmo propósito, e a AGF Indireta, por sua vez, conferia liquidez ao EGF. O EGF era, por excelência, o instrumento de sustentação da renda agrícola na safra. Superava o volume aplicado na AGF em uma proporção de 4:1. Os preços mínimos representavam uma garantia de última instância, não pressionando os preços de mercado. As intervenções do governo no mercado, com controles de preços, importações concessionais e venda subsidiada de estoques, a taxação setorial e a desproteção da agricultura eram compensadas por subsídios diretos no custeio, com taxas de juros reais negativas. Este sistema de subsídios diretos no custeio tinha um óbvio mérito: deixava o sistema de comercialização ou o equilíbrio ECF/AGF inalterado.

A partir de 1979 e, principalmente, de 1982, os recursos do governo foram escasseando. Acabou o recurso para o subsídio do custeio, e o governo tentou repassar este aumento de custo para os preços mínimos. Tendo sido pressionado para conter o crédito, cortou no EGF, e, pressionando para conter o déficit público, cortou na AGF, ou em ambos. Rompeu-se o equilíbrio na comercialização. Perdida a compensação do subsídio do custeio, as intervenções do governo no mecanismo de preços rompeu o equilíbrio do crédito rural, e suas conseqüências foram restabelecer o subsídio do crédito,

³ Recentemente, criou-se a Caderneta Verde, que é uma poupança semelhante e concorrente da caderneta de poupança (urbana).

TABELA 1. Crédito agropecuário no período de 1969/87.

Anos	Custeio				Investimento				NCz\$ mil		
	Agrícola	Cres. real	Pecuário	Cres. real	Total	Cres. real	Agrícola	Cres. real		Pecuário	Cres. real
1969	482.862	-	73.163	-	556.025	-	128.275	-	206.370	-	334.644
1970	558.267	16%	78.607	7%	636.874	15%	176.194	37%	208.284	1%	384.478
1971	625.766	12%	91.590	17%	717.356	13%	232.855	32%	250.813	20%	483.668
1972	739.118	18%	108.972	19%	848.089	18%	367.944	58%	305.236	22%	673.180
1973	1.065.154	44%	166.100	52%	1.231.254	45%	459.064	25%	493.971	62%	953.035
1974	1.394.953	31%	215.725	30%	1.610.677	31%	555.605	21%	527.262	7%	1.082.867
1975	1.772.833	27%	511.766	137%	2.284.599	42%	910.836	64%	717.986	36%	1.628.821
1976	1.927.376	9%	326.604	-36%	2.253.980	-1%	890.110	-2%	841.314	17%	1.731.424
1977	1.962.082	2%	293.841	-10%	2.255.923	0%	742.900	-17%	414.463	-51%	1.157.363
1978	1.968.827	0%	344.830	17%	2.313.657	3%	678.524	-9%	533.069	29%	1.211.593
1979	2.636.923	34%	403.274	17%	3.040.197	31%	776.248	14%	733.854	38%	1.510.102
1980	2.956.382	12%	314.567	-22%	3.270.950	8%	674.943	-13%	409.449	-44%	1.084.392
1981	2.676.294	-9%	264.145	-16%	2.940.439	-10%	523.894	-22%	251.075	-39%	774.969
1982	2.840.261	6%	283.041	7%	3.123.302	6%	399.134	-24%	237.660	-5%	636.794
1983	2.063.951	-27%	215.001	-24%	2.278.952	-27%	456.842	14%	155.090	-35%	611.932
1984	1.481.737	-28%	96.380	-55%	1.578.116	-31%	190.309	-58%	85.239	-45%	275.548
1985	2.138.533	44%	131.449	36%	2.269.983	44%	280.605	47%	133.150	56%	413.755
1986	2.423.936	13%	239.261	82%	2.663.197	17%	791.104	182%	734.476	452%	1.525.580
1987	2.397.772	-1%	234.974	-2%	2.632.745	-1%	422.076	-47%	219.524	-70%	641.600
(1)1988	1.558.577	-35%	94.581	-60%	1.653.158	-37%	272.891	-35%	44.504	-80%	317.395

Fonte: BACEN/Derur - Anuário Estatístico do Crédito Rural;

Elaboração: CFP/Daep/Suiec/Divisão de Estatísticas Básicas e Informações;

Observações: (1) Dados provisionários; e

(2) Para valores reais, utilizou-se a média anual do IGP-Di de 1969 a 1988.

TABELA 1. Crédito agropecuário no período de 1969/87 (Continuação).

Anos	Comercialização										Total			Cres. real	Cres. fpeal
	Cres. real	Agrícola	Cres. real	Pecuaryo	Cres. real	Total	Cres. real	Agrícola	Cres. real	Pecuaryo	Cres. real	Agropecuário	Total		
1969	-	214.654	-	86.462	-	301.117	-	825.792	-	365.995	-	1.191.786	-		
1970	15%	294.151	37%	106.952	24%	401.103	33%	1.028.612	25%	393.842	8%	1.422.454	19%		
1971	26%	325.488	11%	118.926	11%	444.414	11%	1.184.109	15%	461.329	17%	1.645.438	16%		
1972	39%	363.198	12%	151.004	27%	514.202	16%	1.470.259	24%	565.212	23%	2.035.471	24%		
1973	42%	502.017	38%	195.735	30%	697.752	36%	2.026.235	38%	855.806	51%	2.882.041	42%		
1974	14%	628.764	25%	255.038	30%	883.802	27%	2.579.321	27%	998.025	17%	3.577.345	24%		
1975	50%	991.854	58%	307.080	20%	1.298.933	47%	3.675.522	42%	1.536.831	54%	5.212.363	46%		
1976	6%	994.796	0%	360.755	17%	1.355.551	4%	3.812.282	4%	1.528.672	-1%	5.340.955	2%		
1977	-33%	1.011.258	2%	346.231	-4%	1.357.488	0%	3.716.240	-3%	1.054.534	-31%	4.770.774	-11%		
1978	5%	904.416	-11%	421.829	22%	1.326.245	-2%	3.551.768	-4%	1.299.727	23%	4.851.495	2%		
1979	25%	986.057	9%	508.254	20%	1.494.310	13%	4.399.228	24%	1.645.382	27%	6.044.610	25%		
1980	-28%	1.072.466	9%	352.997	-31%	1.425.463	-5%	4.703.792	7%	1.077.014	-35%	5.780.805	-4%		
1981	-29%	1.088.542	1%	209.853	-41%	1.298.396	-9%	4.288.731	-9%	725.073	-33%	5.013.804	-13%		
1982	-18%	910.643	-16%	184.710	-12%	1.095.352	-16%	4.150.038	-3%	705.410	-3%	4.855.448	-3%		
1983	-4%	643.439	-29%	130.840	-29%	774.279	-29%	3.164.232	-24%	500.931	-29%	3.665.163	-25%		
1984	-55%	316.468	-51%	68.736	-47%	385.204	-50%	1.988.514	-37%	250.355	-50%	2.238.869	-39%		
1985	50%	504.248	59%	4.472	-93%	508.720	32%	2.923.387	47%	269.071	7%	3.192.458	43%		
1986	269%	570.149	13%	1.655	-63%	571.804	12%	3.785.189	29%	975.392	263%	4.760.580	49%		
1987	-58%	474.153	-17%	4.169	152%	478.322	-16%	3.294.000	-13%	458.666	-53%	3.752.667	-21%		
(1)1988	-51%	41.681	-91%	1.338	-68%	43.019	-91%	1.873.149	-43%	140.423	-69%	2.013.573	-46%		

Fonte: BACEN/Deur - Anuário Estatístico do Crédito Rural;

Elaboração: CFP/Daep/Sutec/Divisão de Estatísticas Básicas e Informações;

Observações (1) Dados provisórios; e

(2) Para valores reais, utilizou-se a média anual do IGP-DI de 1969 a 1988.

amedrontar os agentes financeiros, fazendo-os recuar de uma posição de financiamento agrícola, e criando, pelo recuo dos bancos oficiais e privados, uma crise sem precedentes na oferta do crédito rural.

A CRISE DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO NO CRÉDITO RURAL

O modelo de crédito rural brasileiro baseava-se preponderantemente na intermediação financeira do Estado. Mercado financeiro rural, institucionalmente estabelecido, com instrumentos próprios e privados, consolidados por longa tradição, nunca houve no Brasil. Assim, quando o governo perdeu capacidade de mobilizar poupanças privadas através de captação de recursos (e através da arrecadação do imposto inflacionário), reduz-se a participação dos recursos oficiais no total da oferta de crédito e reduz-se também o volume total da oferta de crédito. São exemplos da queda da participação de recursos oficiais na oferta total do crédito rural os seguintes casos:

1. No que respeita aos fundos específicos, principalmente o FUNAGRI - que de 1974 a 1980 foi a mais importante fonte de recurso para o crédito rural -, este fundo, que participava em 42,7% dos recursos totais de crédito em 1977, passou, em 1988, a participar com pouco mais de 2% dos empréstimos rurais totais⁴. Até 1987, quando o FUNAGRI passou para a Secretaria do Tesouro Nacional, os recursos eram oriundos de dotações orçamentárias do Orçamento Monetário, que invariavelmente provinham de operações de colocação de títulos públicos e repasses do Tesouro Nacional.

2. No que respeita a recursos orçamentários, que de 1975 a 1984 participaram com cerca de 20% dos recursos totais de crédito rural, estes atingiram, em 1986, apenas 10% do total da oferta de crédito rural. Estes recursos eram exclusivamente oficiais: suprimentos do Banco Central por conta do Tesouro Nacional, de acordo com a sistemática hoje vigente.

O principal agente do Tesouro no crédito rural, o Banco do Brasil, foi obrigado a participar ativamente no segmento competitivo do mercado, captando na poupança rural recursos para se sustentar na linha do financiamento rural. Até 1986, o Tesouro Nacional aportava cerca de 80% dos recursos totais de crédito que o Banco do Brasil emprestava ao setor rural. A partir de

⁴ Ver, para estes dados básicos, o trabalho: BACEN, Banco Central do Brasil. **Avaliação Prospectiva do Crédito Rural no Brasil**. Trabalho apresentado no Encontro Anual da SOBER, em Piracicaba (Julho de 1989).

1987, o Tesouro reduziu drasticamente sua participação nos recursos do Banco do Brasil. Como mostra a Tabela 2, em 1987, o Tesouro aportou apenas 64% dos recursos rurais totais no Banco do Brasil. Em 1988, este percentual atingiu apenas 46%, isto é, cerca da metade do valor de 1986. Enquanto isto, a poupança rural passa de 20% em 1987 para uma participação de 44% do crédito rural total no Banco do Brasil.

TABELA 2 - Percentagens das fontes de recursos nos empréstimos rurais, no período de 1987/88.

Fontes	1987		1988	
	Crédito rural total	Custeio	Crédito rural total	Custeio
Tesouro Nacional	64	75	46	46
MCR - 18	15	14	8	6
MCR - 37	1	1	2	2
Poupança rural	20	10	44	46

Fonte: Banco do Brasil S.A.

Destarte, o financiamento do setor agrícola passou a depender dos recursos compulsórios do MCR 18 - fortemente erodidos pela aceleração da inflação -, e da poupança rural, restrita, ainda hoje, ao Banco do Brasil. Isto é, restou apenas um segmento compulsório regulamentado e um segmento competitivo. Os recursos do MCR 37 desapareceram com as anistias creditícias.

Nesta crise de intermediação do Estado, o próximo passo que ameaça o crédito rural é o descumprimento de metas de aplicação orçadas. Este fato tem ocorrido principalmente com os empréstimos de comercialização e os recursos para as compras oficiais (preços mínimos). Mas não há dúvidas de que este descumprimento poderá tornar-se freqüente com a absoluta escassez de recursos.

REFORMAS NECESSÁRIAS E O FINANCIAMENTO NO FUTURO

Onde o setor agrícola irá financiar-se? Esta é uma pergunta recorrente,

que tem sido feita insistentemente nas últimas safras, principalmente a partir de 1982, com a introdução do plano de ajuste macroeconômico. No momento presente, entretanto, ela assume uma dimensão mais importante, na medida em que o governo perde a capacidade de fazer intermediação financeira para emprestar à agricultura, e uma dimensão mais grave, na medida em que os recursos dentro das exigibilidades (MCR 18) se reduzem com a elevação da inflação e os recursos próprios livres (MCR 37) são transferidos da agricultura, com o fundado receio das anistias creditícias.

Sem o crédito oficial, a agricultura terá de financiar-se no mercado, tanto no mercado do produto, capitalizando-se e promovendo seu autofinanciamento, quanto no mercado financeiro - e aí as complicações são muitas. Financiar-se no mercado através de capitalização pressupõe incorporação de tecnologia, capacitação empresarial e, sobretudo, competição em mercados de produto sem interferências do governo e distorções das políticas comerciais e as políticas de preços internos. A liberdade de preços - e, sobretudo, o realismo dos preços - é algo inimaginável nas condições da política de preços do Brasil no momento, e no futuro, quando um novo governo instalar-se no País. Nada mais difícil, também, financiar-se no mercado financeiro brasileiro.

Pensar em mercado institucional de crédito preponderantemente oficial, por melhores que sejam as intenções de se repensar o sistema oficial de crédito rural, é quase impossível, dada a indisponibilidade de recursos de qualquer natureza, tanto no Orçamento Fiscal, quanto no Orçamento de Operações Oficiais de Crédito. Não há recursos suficientes para atender às necessidades de crédito do setor agrícola. Uma reforma institucional dentro do quadro atual, em si, não resolve os problemas de exaustão dos recursos públicos, da falta de recursos para as aplicações nas linhas compulsórias, da falta de vontade de comprometimento de recursos próprios livres dos bancos no crédito rural, de limitação de oferta de fundos dentro das Cadernetas de Poupança Rural. Há dificuldades para gerar recursos para o custeio e para a comercialização. Isto sem falar no investimento.

Assim, as reformas institucionais, dentro do quadro atual de referência, com acertos na composição de agentes financeiros com pequenas modificações nas taxas de encargos financeiros, com mudanças nas condicionalidades na concessão do crédito, com limitação de acesso etc., terão pouca eficiência. Há que se pensar em reformas de fundo que alterem a prática da dependência do recurso público para o crédito setorial. Há que se pensar em liberar parte do mercado financeiro rural, através de desregulamentação, em

se reformar o processo de pactuação dos encargos financeiros, e em deixar que o custo do dinheiro racione a oferta de recursos. Surpreendentemente, vamos verificar que nem todos os efeitos serão tão negativos quanto se pensa, principalmente para o grande produtor comercial, uma vez que muitas destas reformas já estão ocorrendo na prática sem efeitos colaterais severos.

Para uma parcela de produtores que sofrem restrições internas e externas de capital, é preciso criar uma solução para o correto financiamento deste subsetor, contanto, naturalmente, que não seja uma solução com a presença do Estado em uma nova instituição. É possível haver uma reforma que libere recursos para a aplicação de crédito mais seletivo para quem realmente dele necessita.

Este trabalho discute, na primeira parte, algumas linhas gerais de uma proposta de reforma no crédito rural baseada nas atuais condições da economia do País e nas condições que possivelmente vigorarão nos anos vindouros. Entretanto, antes desta discussão é necessário rever os fatores condicionantes que influenciaram o crédito rural como ele hoje se encontra, notadamente o plano de ajuste macroeconômico, e os planos de estabilização. Estes planos criaram fatores condicionantes das reformas do crédito rural. Na segunda parte, o trabalho discute o impacto das medidas e políticas de ajuste macroeconômico sobre a agricultura e o crédito rural. Na terceira, discutem-se, os fatores condicionantes e as características recentes do crédito rural. Estas discussões são necessárias como introdução à discussão de uma proposta de reforma da política de crédito rural, que será feita na última parte.

AS FRUSTRADAS TENTATIVAS DE ADMINISTRAÇÃO DA ESCASSEZ DE CRÉDITO

A atual crise de indisponibilidade de recursos para o crédito rural inicia-se em 1979, com a primeira elevação dos preços do petróleo, e se reforça em 1982, com a suspensão do aporte de recursos externos para o financiamento da economia (e da dívida) brasileira. Os cortes de créditos oficiais reduziram os recursos reais para o financiamento agropecuário em 45% já em 1980, em 13% no ano de 1981, e em 13% em 1982, como mostra a Tabela 1. Os cortes se acentuaram ainda mais em 1983 e 1984, com reduções no crédito rural, em termos reais da ordem de 25 e 39%, respectivamente, nestes dois anos.

Nos anos de 1985 e 1986, com o advento da Nova República, o governo solta o crédito, recuperando tudo que havia sido cortado nos anos precedentes, e avançando muito na direção do crédito farto e barato. Em 1985 e 1986, o crédito agropecuário cresceu em termos reais 43 e 49%, respectivamente. Com o descontrole do déficit público e a aceleração da inflação, sobrevieram cortes profundos no crédito rural em 1987 (21%) e em 1988 (46%), esperando-se para 1989 um dramático corte nos recursos nesta linha de financiamento.

Apesar do retrocesso havido em 1985 e 1986, estes cortes obedecem a uma diretriz emanada de um programa de ajuste macroeconômico, que tem uma direção inescapável e definitiva, salvo se sobrevier uma grave crise de escassez de alimentos, que possa ameaçar o país com privação social.

Um componente importante deste programa de ajustamento macroeconômico, que consistia no controle da demanda agregada, foi a adoção de uma política monetária restritiva⁵. Esta política se traduzia na limitação ao crescimento (de fato, um decréscimo real), do que se convencionou chamar "crédito doméstico líquido das autoridades monetárias". da mesma forma, para completar o controle da demanda agregada, o déficit consolidado do setor público seria submetido a tetos reais anuais cadentes. Devido às reiteradas e também frustradas tentativas de controle do déficit público, o governo jogou o peso do ajuste macro no controle do "crédito interno líquido", já que grande parte dele se destinava a financiar o déficit público.

De acordo com a sistemática adotada, o controle do crédito líquido das autoridades monetárias incluía contas agrícolas importantes, tais como o custeio, o investimento e, principalmente, os empréstimos de comercialização. Aqui se situaram os principais cortes do crédito rural. Entretanto, o controle do déficit público também afetava muito o crédito rural. Isto porque este controle afetava contas agrícolas no Orçamento Monetário, tais como as contas café, trigo e, principalmente, a conta AGF (Aquisição do Governo Federal), onde figuram as operações de preços mínimos; e sabe-se que este impacto é importante, porquanto estas contas descontam o crédito de custeio e, em alguns casos, o de comercialização (caso do AGF Indireto).

O custeio das lavouras (créditos públicos e privados) foi reduzido, em termos reais, em 27% em 1983, 28% em 1984 e 35% em 1988. O crédito de

⁵ Para uma discussão dos programas de ajustamento macro da economia ver Lopes, M.R. **Os Efeitos das Políticas Macroeconômicas Sobre a Agricultura**. Coleção Análise e Pesquisa. Vol. 37. CFP/SUPEC, Julho de 1989. (Em especial o Apêndice I, p. 59).

comercialização das lavouras foi reduzido em 16% em 1982, 29% em 1983, 51% em 1984, 16% em 1987 e 91% em 1988. O crédito com maiores cortes foi o de investimento, que se reduziu persistentemente desde 1980, salvo nos anos da Nova República de 1985 e 1986. A conta AGF, salvo nos anos mencionados, apresentam exatamente o mesmo comportamento. Mas a forma de administrar estas contas varia ao longo do tempo.

Nos seus efeitos diretos, através das contas de crédito, e indiretos, através das contas de aquisição (de trigo e AGF, por exemplo), a alternância da ênfase no controle sobre o déficit público e sobre o crédito líquido teve impactos diferenciados nos preços agrícolas, na liquidez dos produtores, no crédito rural e, finalmente, nos resultados pretendidos com estas políticas. O ponto central desta discussão é que a política de administração destas contas, ora efetuando cortes, ora soltando as rédeas de controle, tanto nas contas de aquisição, quanto nas contas de crédito, simplesmente não dá certo. Pode-se pretender administrá-las, mas a experiência mostra que isto não funciona - e esta experiência é muito importante para a discussão do futuro do crédito rural. Senão, vejamos:

No início da fase mais vigorosa de ajustamento da economia, nas safras 1981/83, o controle maior recaía sobre o crédito, principalmente no Banco do Brasil. Com isso, o custeio e o EGF (Empréstimo do Governo Federal) foram contidos nas safras 1981 e 1982; safras, estas, relativamente abundantes, que requeriam maiores aportes relativos de crédito para sustentar a liquidez do produtor. Como conseqüência, ocorreram aquisições maciças (AGF) nos primeiros meses de safra. A política de contenção dos EGF e linhas de desconto de títulos, ao restringir os financiamentos de comercialização e induzir um volume maior de vendas diretas ao Governo, entrou em rota de conflito com a meta de contenção do déficit público. Com a expansão desordenada da conta AGF, aprendeu-se a lição de que cortes de crédito de comercialização em safras abundantes são ineficientes para a política global.

No período seguinte, nas safras 1983/84, os controles foram impostos sobre a conta AGF, sem que houvesse uma liberação de crédito para comercialização. O sistema funcionou em 1983, porquanto ocorreram inundações no Sul e seca no Nordeste, que contribuíram, ao lado da crise cambial - que eliminou as possibilidades de importação -, para uma explosão de preços. Em 1984, prevaleceram as restrições na AGF (controle do déficit público) e no EGF (controle no crédito líquido), porquanto as safras foram escassas, e os preços, elevados. A retirada dos subsídios e o corte no crédito

to foram viabilizados com a expressiva elevação dos preços mínimos na safra 1984/85.

Os cortes no EGF - que são o suporte do mercado, muito mais do que o preço mínimo - acabaram por colocar o governo como um importante comprador na safra. A sustentação da renda agrícola passou a depender da política de preços de garantia. Como havia o controle do déficit público, a renda agrícola e a capacidade de autofinanciamento do setor decresceram, tendo havido, então, a estabilização da área plantada. Os produtores passaram, então, a depender pesadamente de financiamento externo. E, com os financiamentos externos fechados (investimentos), ou então escassos e caros (custeio da produção), os produtores passaram a depender do mercado interno, submetido a forte processo de controle de preços. A exportação seria uma fonte de liquidez e rentabilidade, mas quase todos os produtos (exceto a soja) estavam gravosos em decorrência dos preços mínimos da safra 1984/85. O "controle da inflação", através do controle de preços no mercado, determinou, então, ao longo de todos os anos dos programa de ajustamento macro, a proibição das exportações (milho e algodão), política esta que foi reforçada por uma política interna de "controle" (manipulação) de preços domésticos, através da venda dos estoques do Governo a preços subsidiados.

A combinação de "controles" de preços em crédito rural escasso e caro ameaça o produtor, que toma crédito e usa recursos próprios para complementar seu custeio. Entretanto, a combinação de crédito abundante e caro com "controle" de preços é particularmente explosiva para quem empresta (e para os cofres públicos, no caso do crédito oficial). Foi justamente isto que ocorreu em 1985 e 1986. Em 1985, o Governo aumentou o crédito de custeio em 44%, e em 1986 em 13%. O crédito de investimento foi aumentado em 47% em 1985, e em 182%, em 1986.

Receando a escassez, em face de uma safra em nada brilhante em 1985, o governo liberou o crédito de custeio e realizou compras vultosas dentro do ano. Repete a dose em 1986, com a euforia da aparente estabilização da economia. Os produtores se endividam a juros baratos (10% fixos a.a.), e não antecipam os aumentos subseqüentes de encargos financeiros que viriam a partir de novembro de 1986: crédito farto e caro.

Em 1986, o governo promove as importações de alimentos do Plano Cruzado, que fizeram história. Estas importações deprimiram a tal ponto os preços internos, que os produtores se viram à beira da insolvência, no custeio da produção e no investimento. Os produtores foram importados em um momento em que as cotações internacionais estavam severamente deprimidas.

midas, em que se praticava a maior guerra de subsídios nos mercados externos, e, ainda por cima, foram vendidos com subsídios no mercado interno, dentro do "Plano de Inflação Zero". Destarte, uma vez plantado o crédito farto e caro e uma vez "plantada" uma intervenção drástica nos preços, havia que se colher anistia, de resto uma prática desconhecida na história recente da política agrícola brasileira.

A política de corte dos subsídios do crédito rural não havia dado certo. Na verdade, estas anistias representam a transferência de um "rombo" de um lugar (as contas do crédito rural) para outro (as anistias). Isto só ocorreu porquanto o governo, ao suprimir os subsídios, não renunciara à prática de interferir em preços de mercado.

Em 1989, no Plano Verão, ocorre um fato muito similar. Em janeiro, os juros foram elevados artificialmente, os preços mínimos rebaixados também de forma artificial, e o produtor ficou novamente próximo à insolvência. Vale a pena, portanto, discutir as anistias e suas implantações para o crédito rural.

AS ANISTIAS NO CRÉDITO RURAL

Há um conjunto de acontecimentos que passaram a condicionar a oferta de recursos de crédito. Estes acontecimentos, medidas e "políticas" contribuíram para reduzir ainda muito mais a oferta de crédito, além do que já se havia processado no encurtamento dos recursos públicos. Com isso, os orçamentos previstos para aplicação nas safras 1987/88 e 1988/89 não foram cumpridos "in totum", dada a indisponibilidade efetiva de recursos, particularmente no caso da safra 1988/89. Há alguns pontos importantes a destacar, e dentre eles o mais importante são as anistias.

Há que se discutir a concessão, por parte do Executivo e do Congresso, destas anistias. Representam, na sua essência, um forte desequilíbrio na condução da política agrícola, alguma forma de descontrole nas políticas de crédito e de preço (pois estas medidas são raras e extremas). Estas anistias não decorreram de condições graves de mercado. Decorreram de uma tentativa de o governo controlar preços artificialmente. Todas elas tiveram inúmeras conseqüências para o crédito rural.

A primeira delas ocorreu em julho de 1987, quando se isentou de pagamento da correção monetária os financiamentos concedidos durante o Plano Cruzado. O milagre da taxa de juros fixa de 10%, que levou os produ-

tores a plantar uma grande safra, dissipou-se logo após o plantio, porquanto, na primeira pactuação de encargos financeiros (em novembro), os juros tiveram majorados em 6 (seis) vezes o valor inicial acordado em setembro. Em janeiro, os juros atingiram 300% a.a., forçando a introdução, em julho, de uma medida de emergência para se recuperar (pelo menos parte dos) créditos pendentes.

A segunda ocorreu em outubro de 1988, tendo em vista a "impossibilidade" de os produtores pagarem a correção monetária dos créditos de investimento, também concedidos no Plano Cruzado. Esta anistia tornou-se dispositivo constitucional.

A terceira ocorreu em maio de 1989, através da Medida Provisória nº 55, que depois se transformou em Lei (Lei Nº 7.772 de 5.6.1989). Na edição do Plano Verão, contrariamente ao que ocorrera no Plano Cruzado, quando os preços mínimos foram corrigidos "pro rata", a falta da correção de janeiro dos preços de garantia desequilibrou os ativos e passivos dos produtores, que sem a correção do preço mínimo não puderam pagar correção plena, e muito menos o adicional representado pela remuneração pela LFT da Caderneta Verde. Esta questão levou cerca de 5 (cinco) meses para ser resolvida e resultou na compensação ao Banco do Brasil, através da isenção do Imposto de Renda, pelos prejuízos de cobertura nos rendimentos da Caderneta Verde.

A quarta e última anistia seria uma anistia "autoconcedida", que até hoje paira como uma ameaça a mais aos bancos oficiais (agosto de 1989). Os produtores ameaçaram a concessão desta auto-anistia em virtude: (a) da defasagem cambial (sobrevalorização da taxa de câmbio); (b) da queda real de preços de grãos, cereais e oleaginosas; (c) da ameaça de severas restrições de recursos para o plantio da nova safra; e (d) da cobrança extemporânea e com efeito retroativo de 14,8% de encargos financeiros do custeio. Os produtores se autoconcederiam uma "prorrogação do custeio", caso, principalmente, se confirmassem as ameaças de cortes significativos do custeio para a safra 1989/90.

Há que se mencionar, por fim, os efeitos específicos causados por estas anistias. As anistias tiveram um duplo efeito: tanto deram um baque no Orçamento do Tesouro - que, pela nova sistemática, depende da recuperação dos créditos para fazer novos empréstimos -, quanto criaram precedente e desconfiança. Precedente, porque os fatos se repetiram com insistência; e desconfiança, entre os agentes financeiros de que o risco de inadimplência seria doravante elevado.

Depois do que ocorreu com os empréstimos lastreados na Caderneta Rural, no Plano Verão, os agentes financeiros ficaram receosos de implementar esta forma de captação (e empréstimo). De fato, o futuro da Caderneta Rural é incerto, e uma incógnita. Com isto, reduz-se uma importante fonte de recursos para a agricultura, inclusive com recursos que poderiam (talvez) ser usados como recursos para investimento de médio (e longo) prazo.

Os episódios das anistias mostram que, quando o produtor está exposto, em uma posição financeira de pesado endividamento, qualquer interferência nos preços acaba repercutindo na posição de exposição do agente financeiro prestador (ou dos cofres públicos). Para que haja liberação dos mercados financeiros rurais é indispensável haver a liberação dos mercados dos produtos. Por outro lado, como ocorreu na quarta anistia, um corte intempestivo de recursos do crédito rural pode levar os produtores a **"autocomporem"** suas dívidas. Por estas razões, qualquer proposta de equacionamento dos problemas do crédito passa necessariamente pelo disciplinamento da interferência do governo e pela garantia de recurso; do contrário haverá anistias e falta de interesse dos agentes financeiros pelo crédito em questão. Vamos discutir estas questões dentro de uma proposta de reforma do crédito rural.

DISCUSSÃO DE UMA PROPOSTA DE REFORMA

Antes mesmo de se pensar em propor e discutir quaisquer possíveis alternativas de reforma no crédito rural, é preciso deixar bem claro que, na atual conjuntura econômica do país, não se vislumbra qualquer possibilidade de se vir a equacionar o problema do crédito rural. Em primeiro lugar, porque as políticas de juros artificiais muito elevados, adotadas tanto no Plano Verão quanto atualmente, no combate à hiperinflação, inviabilizam oferecer o juro de mercado para a agricultura, mesmo para um conjunto muito restrito de produtos, pois nem o mercado internacional, nem os produtores e, muito menos, os consumidores podem pagar os juros hoje cobrados no mercado. Em segundo lugar, porque não se tem logrado gerar recursos públicos para atender a uma necessidade de uma retirada organizada, e não uma debandada, dos financiamentos das safras; e é muito pouco provável que este quadro venha a se reverter no futuro próximo.

Entretanto, há algumas direções e indicativos gerais que podem nortear nossa discussão acerca de uma reforma de crédito rural, depois desta

grande tempestade econômica atual. Estas idéias grandes são apenas aproximativas, uma vez que há carência de pesquisas na área do crédito rural e até mesmo de relatórios de avaliação. Muito do conhecimento necessário para esta discussão, de fato, inexistente. A agricultura poderá vir a se financiar, a nosso juízo, no futuro, nas linhas aqui expostas.

Em primeiro lugar, figuram as formas associativas privadas, como as cooperativas de crédito. A formação destas cooperativas tem avançado rapidamente, e quaisquer destas cooperativas tem avançado rapidamente, e quaisquer entraves e obstruções destas iniciativas retardam uma solução onde a agricultura poderá se financiar. Até hoje têm sido formadas porque praticamente desapareceu o subsídio do crédito - que só o governo podia bancar. Há externalidades que podem ser capturadas pelas cooperativas; principalmente em economias de escala. Ademais, as unidades de distribuição de crédito das cooperativas são eficientes. Mas há um grande risco: rombos e anistias, só mesmo o governo pode bancar. Uma mudança de política pode aniquilar estas cooperativas.

Em segundo lugar estão os arranjos de financiamentos entre os produtores e as indústrias de insumos. Estes arranjos estão ficando cada vez mais freqüentes no meio rural. Uma composição que alivie a pressão do fluxo de caixa nos meses de plantio facilita muito as restrições externas de capital do produtor naqueles meses críticos. Este arranjo, como de resto todas as formas discutidas aqui, dependem de alguma forma de seguro de crédito.

Em terceiro lugar está uma forma similar à anterior, que consiste em arranjos entre os produtores e as indústrias processadoras de produto agrícola. Tem havido experiências de integração a montante e juzante do setor produtor, com grandes empresas fornecendo insumos aos produtores (transportados para o interior na fase de remoção do produto da safra anterior, como frete de retorno), e garantindo a compra da produção, em uma forma avançada de financiamento do Equivalente em Produto (sem Governo, diga-se de passagem).

De acordo com experiências muito recentes, todo o complexo agroindustrial tem logrado, mediante processo de integração e incorporação de elevado padrão de administração financeira, ajustar-se à escassez e ao elevado custo do crédito. O setor ajustou-se e tem crescido, porque pode aliar um elevado nível de capitalização com capacidade empresarial de alavancar recursos financeiros em condições preferenciais de um cliente **"prime"**.

Em quarto lugar está a massa de produtores comerciais de grande porte, que, a cada safra, tem melhor atendimento creditício nos bancos comerciais. A estes produtores é oferecida uma taxa de juros do tipo "prime rate". Houve safras em que grandes bancos ofereceram crédito, vencendo apenas correção monetária, com a contrapartida de preferência na prestação de serviços bancários (que, naturalmente, geram "compensating balances"). Os bancos fazem pacotes até de crédito rotativo, que incluem os créditos de comercialização dentro do MCR 18. Os produtores integrados têm ainda linhas de crédito de desconto de títulos e linhas agroindustriais.

Finalmente, em quinto e último lugar, uma reforma na comercialização que inclua progresso técnico das instituições, contratos, formas de negociação, venda a termo, contrato do disponível etc. poderá facilitar o financiamento da agricultura. É possível financiar o setor produtor com operações em mercados futuros, principalmente no Exterior. A agricultura comercial encontraria formas de se financiar, se a comercialização oferecer novas oportunidades além de formas tradicionais.

A criação de uma nova mentalidade privatizante no crédito rural ajudaria muito a encontrar soluções para o financiamento setorial. É necessário desregulamentar o crédito rural, de uma forma ordenada e conseqüente. É uma das diversas mudanças que se fazem necessárias. Para uma boa parte do setor rural poder-se-ia deixar as taxas de encargos financeiros essencialmente livres, de livre pactuação entre as partes. Isto implicaria que produtos, subsectores e produtores fossem alijados em definitivo do crédito rural regulamentado. Esta mudança seguiria a linha do Decreto de dezembro de 1988, que excluiu dos financiamentos rurais com recursos oficiais os grandes produtores e as indústrias. O crédito com recursos oficiais seria aplicado seletivamente para o pequeno produtor e na produção de alimentos, por exemplo.

O atual processo de fixação da taxa de juros reais do crédito rural deve ser revisto. Os juros são elevados para os grandes produtores - que poderiam barganhar por taxas mais baixas e para os pequenos produtores - que certamente não poderiam pagar tais taxas hoje cobradas. Não se pode ter uma taxa institucionalmente fixada, principalmente quando o crédito está concentrado em poucas instituições (o poder de barganha dos maiores bancos é muito grande). Cada instituição financeira teria sua própria taxa, independentemente de uma taxa fixada para todo o crédito rural.

Naturalmente, o processo de desregulamentação envolveria a revisão

do MCR-18, em que se liberaria o juro em troca do compromisso de aplicação na agricultura, e a revisão do próprio MCR, que passaria a ter poucas instruções - que são formuladas pelos agentes financeiros e pelos produtores -, em forma de auto-regulamentação. Esta desregulamentação precisa ser melhor estudada, porquanto envolve o setor bancário como um todo. Mas deve ser conduzida. O crédito rural é muito concentrado. De acordo com informações do Banco Central, cerca de 87% do crédito rural está concentrado em apenas 3 (três) bancos. O Banco do Brasil chegou a ter 81% do crédito rural em anos recentes, enquanto o segundo banco no "ranking" detinha apenas 3,4% das aplicações do crédito rural⁶. Sendo a agricultura um setor fortemente atomizado, a barganha é desigual, porque ela se defronta com um setor financeiro extremamente concentrado. Nestas condições, o setor rural não pode barganhar.

O crédito rural é, portanto, um setor altamente concentrado, o que justificaria uma pesquisa técnica acerca de: a. pouca competitividade do setor e fixação dos juros (institucionalmente); b. falta de barganha mais justa entre emprestadores e tomadores; c. não-concorrência nos "spreads" para aplicação de recursos públicos; d. juro que, efetivamente, não raciona os recursos escassos.

Esta desregulamentação, contudo, não é desprovida de riscos. É preciso atentar para alguns detalhes muito importantes: Em primeiro lugar, é preciso haver política de preços que contenha uma forma de garantia de preços. Esta política é essencial para descontar o crédito de custeio e de comercialização, através da possibilidade de vender para um comprador de última instância, que seria o governo. Entretanto, como os anos recentes têm mostrado, ela não poderá sustentar a renda agrícola (unicamente comprando produto do produtor). Em todo caso, é preciso ter uma política de preços consistente, com alguns objetivos claros, porque as políticas de comida barata - como as importações do Plano Cruzado - são totalmente inadmissíveis quando o crédito for privado.

Em segundo lugar, é necessário ter uma política de seguro de crédito. Apesar de todos os problemas de financiamento desta política e de sua administração, ela foi, historicamente, uma espécie de exigência dos bancos

⁶ Para estes dados, ver Seminário na CFP. "Perspectivas do Crédito Rural". Exposição do Banco Central. Brasília. Agosto de 1989.

para que eles emprestassem ao setor rural⁷. Assim como o seguro rural é um ramo muito gravoso, não haveria possibilidade de ajustar um seguro desta natureza entre bancos e tomadores de crédito.

Em terceiro lugar, ao lado destes dois seguros de preços e crédito, é indispensável haver uma liberação de mercados agrícolas. Com os mercados liberados é possível que o setor privado encontre formas de financiar o setor rural, de criar liquidez na safra, mediante o aparecimento de agentes e empresas de estocagem, de buscar financiamento no Exterior negociando a safra por antecipação, de buscar novos mercados, e desenvolver formas de operação, contratos e instituições privadas que substituam o governo no mercado.

Em quarto e último lugar, é preciso que sejam definitivamente abolidas as políticas e práticas de o governo tabelar preços, fazer importações e vendas com subsídio no mercado interno, quando há subsídio nos países exportadores, vender estoques oficiais com subsídio, realizando, nestes casos, verdadeiros “dumpings” no mercado interno. O setor privado não se interessará, nem os produtores e agentes financeiros, por produtos cujos mercados são sujeitos a forte processo de intervenção e regulamentação como se fossem bens públicos. A presença do Estado, como nestes casos, limita muito a busca de soluções privadas para o financiamento setorial, via mercado.

As importações do Plano Cruzado mostraram as conseqüências de uma intervenção intempestiva do Governo no mercado e suas conseqüências para liquidez dos produtores. Estas importações, feitas para viabilizar o congelamento, em que o produto foi vendido no mercado interno com subsídio, quando vivíamos o auge da guerra dos subsídios no mercado externo, foram combinados com um controle férreo de preços, e trouxeram a maior queda de preços reais vista nos últimos anos. Os gráficos de preços reais mostram um profundo vale nos anos de 1986 e 1987 Fig. 1, 2 e 3. Como conseqüência disto, os produtores disseram: “o governo importa produto e faz “dumping” de estoques no mercado interno, com enormes subsídios; pois muito bem! nós não pagamos o custeio” (e depois o investimento com a segunda anistia).

Os planos de estabilização, os choques heterodoxos e as políticas de

⁷ Ver Lopes, M.R. e G.L.S. Dias. “The Brazilian Experience with Crop Insurance Programs”. In **Crop Insurance for Agricultural Development**. Edited by Hazell, P.; C. Pomareda e A. Valdez. The Hohn Hopkins University Press. pp. 240-262. 1986.

Figura 1 - Preço real do arroz nos estados centrais (NCz\$/fardo de 30kg), no atacado de São Paulo, SP, em 08/89.

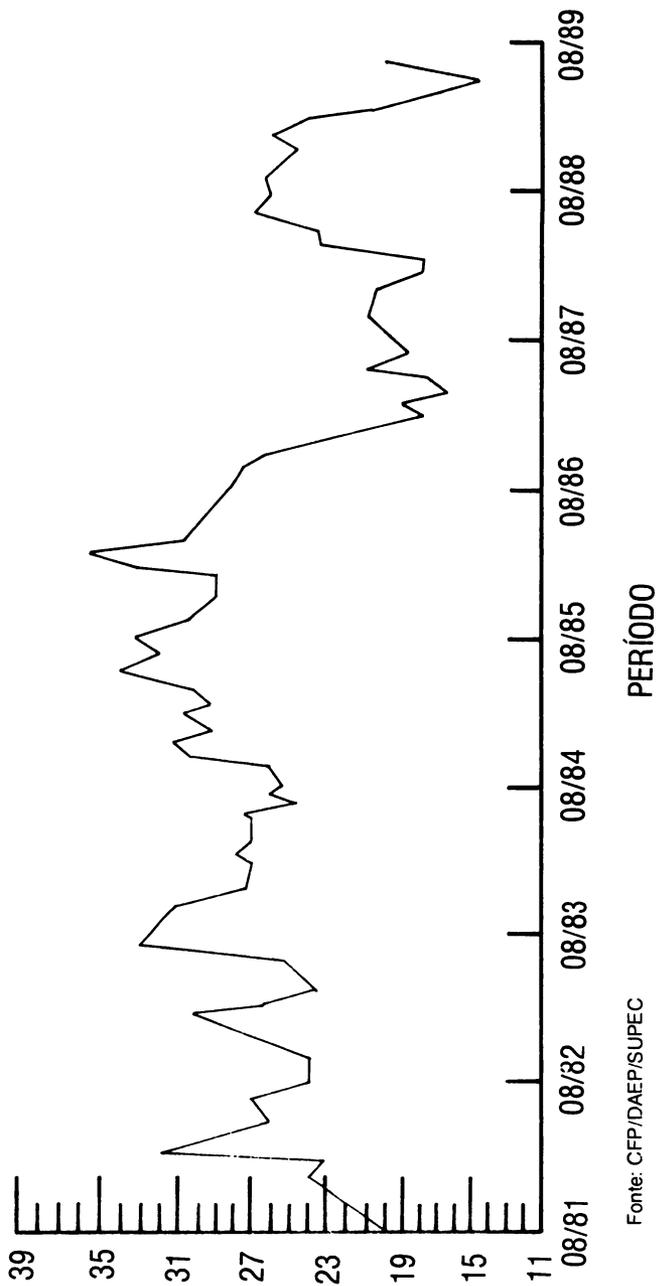
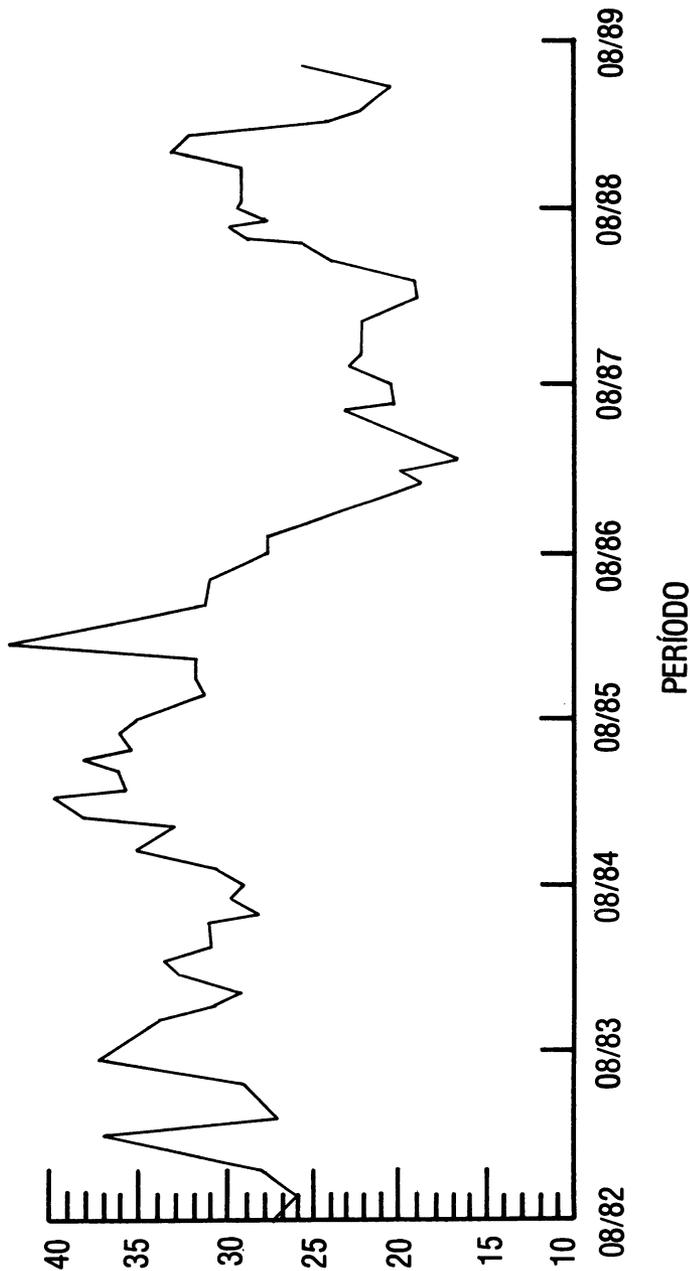
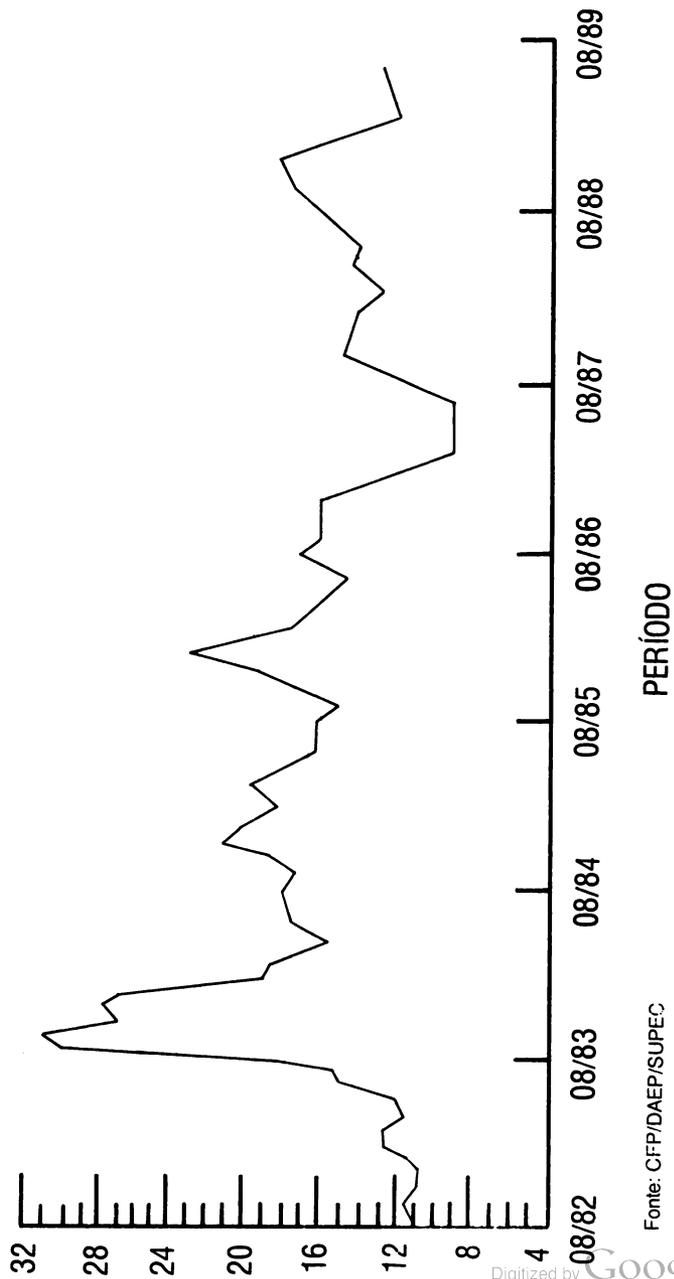


Figura 2 - Preço real do arroz Agulhinha (NCz\$/fardo 30kg), no atacado de São Paulo, SP, em 08/89.



Fonte: CFP/DAEP/SUPEC

Figura 3 - Preço real do milho (NCz\$/60kg), no atacado de São Paulo, SP, em 08/89.



controle artificial de preços trouxeram algumas experiências importantes. São verdadeiras leis do crédito rural que, se não forem respeitadas, criam grandes impasses para todos. Elas mostram um processo de causação circular até muito simples, mas muito eficiente.

São praticamente três as leis da competência da política agrícola:

- a. quanto maior a interferência do governo nos preços, tanto mais difícil fica a recuperação dos créditos;
- b. quanto mais difícil fica recuperar os créditos, tanto mais difícil fica gerar e aportar recursos para o crédito rural das safras subsequentes.

O primeiro princípio decorre da experiência da política de preços do Plano Cruzado e da primeira anistia que se sucedeu ao Plano. O segundo decorre da dificuldade de recompor os recursos dos orçamentos de crédito com recursos públicos, de recuperar o MCR 17 e de viabilizar a Cademeta de Poupança Rural para todos os agentes financeiros. O terceiro decorre da quarta "auto-anistia":

- c. quanto mais difícil aportar recurso para o crédito rural, tanto mais difícil fica receber os créditos pendentes.

É preciso averiguar se o governo, com o discurso de que não há mais recursos para o crédito rural, de que o financiamento setorial deverá ser buscado no mercado, de que é necessário fazer cortes profundos nos orçamentos públicos, está realmente informado e preparado para tolerar, sem qualquer interferência **ex abrupto**, a elevação de custos e preços decorrente do seu afastamento do crédito rural. O governo estaria preparado para aceitar os aumentos de custos e preços decorrentes da desinstitucionalização do crédito? Estaria disposto a aceitar que o setor produtor possa buscar liquidez onde ela existia inclusive na exportação, liberando os mercados de todos os produtos?

Se assim não for, se o governo persistir interferindo nos preços e nos mercados, haverá de novo impasses, do tipo dos desequilíbrios entre passivos com correção monetária e ativos sem indexação (tipo Plano Verão) e com preços artificialmente deprimidos, cuja solução se processará inexoravelmente através de anistias. Se o governo privatizar o crédito, ele não poderá intervir com a mesma desenvoltura com que vem fazendo nos planos de estabilização de curto prazo. Acabou a chamada "compensação" da interferência nos preços: acabou o crédito farto e barato que provinha dos cofres

públicos; logo, acabou também a margem de manobra nos preços.

Há alguns pontos finais que merecem especial menção. O primeiro diz respeito ao fato de que a privatização de grande parte do crédito rural abrirá espaço para o desenho de uma forma avançada de crédito para quem realmente precisa: o pequeno produtor. Os recursos oficiais poderão ser canalizados para a agricultura, que permanece desatendida por parte do mercado institucional de crédito. Há experiências muito bem sucedidas destas novas formas de atendimento do pequeno produtor⁸.

O segundo ponto diz respeito à carência de pesquisas que possam nortear um programa de mudanças no crédito rural. Não há trabalhos técnicos comprometidos com propostas de mudanças. Muito do conhecimento básico para a discussão das mudanças está indisponível. É preciso saber, por exemplo, qual a parcela de produtores que interessa ao sistema bancário privado, quais os limites de atendimento da demanda, quais as implicações de uma revisão do MCR 18, qual deve ser a oferta de crédito com uma reforma de desregulamentação do crédito, etc.

O terceiro ponto diz respeito à oportunidade das reformas. O setor rural apresenta um baixo grau de "exposure" financeira e, portanto, está menos vulnerável a uma desregulamentação do setor⁹. Grande parte da agricultura já criou seus próprios caminhos para se financiar. Há um elevado grau de autofinanciamento, como mostram as pesquisas recentes¹⁰. Há liquidez suficiente para o produtor satisfazer parte de suas necessidades de financiamento. A oportunidade para privatizar o crédito rural talvez seja esta que vivemos no momento presente. Para produtos como soja (grão e semente), algodão e trigo, e talvez para muitos produtores, é possível que seja mais importante uma política consistente de preços e um seguro de crédito, do que subsídio e crédito oficial.

A oportunidade pode não se repetir, pois se houve problemas de escassez, de forma crítica, voltarão (talvez) os recursos oficiais e os subsídios. Com isto, perder-se-ia a oportunidade de avançar na seletividade do crédito

⁸ Ver, por exemplo, Pischke, J.D. Von. "Target Group Borrowers". Trabalho apresentado no IV Seminário sobre Problemas da Agricultura. ESALQ, Piracicaba, 18 a 20 de outubro de 1989. pp. 67. Appendix.

⁹ Fagundes, M.H. **Comentários sobre o Crédito Rural no Brasil e sua Evolução Recente**. CFP/SUPEC. Série Estudos Especiais. Vol. 21. Setembro de 1987.

¹⁰ Liebhardt, M. **O Ajustamento do Setor Agrícola às Mudanças no Crédito Rural**. CFP/SUPEC. Coleção Análise e Pesquisa. Vol. 35 Abril de 1989.

para o atendimento dos pequenos produtores. Não só a oportunidade é esta, como possivelmente não se pode depender mais de recursos públicos e não se tem, portanto, outra alternativa.

Debate e comentários

Moderador: José Emilio Araújo

Comentários ao trabalho do Dr. Mauro Lopes

Dr. José Emilio Araújo

Vamos passar aos debates. Com a palavra o Prof. Guilherme Dias.

Prof. Guilherme Dias

Eu entendo os limites de suas colocações, mas esta questão de liberalização requer qualificações. Liberar completamente o mercado dos produtos agrícolas é um sonho, uma quimera e até uma panacéia. Eu entendo bem o que você quer dizer com liberalização, mas é necessário que se entenda que há limites nesta liberdade. Enquanto existir a política agrícola norteamericana e a política do Mercado Comum Europeu, não existirá esta palavra. Se o Brasil liberalizar o comércio, sendo um grande país agrícola como ele é, e deixar as importações dos demais países, que têm políticas de intervenção nas exportações, entrar livremente, teremos sérias complicações.

Temos que ter um preço mínimo, que pode ser baixo, como propôs Dr. Fernando Dall'Acqua, mas tem que existir, como você sugeriu, no sentido de uma garantia final. Neste caso, esta garantia de preços já é uma restrição à liberação do mercado. Este é um ponto que deve ficar bem claro neste sistema.

Dr. Mauro Lopes

Em liberalização da política comercial, competência e prudência não fazem mal a ninguém. Em primeiro lugar, para o caso de eventuais importações de produtos agrícolas, que gozem de subsídios por parte dos países exportadores, haverá que se impor um imposto de importação de natureza compensatória. Esta idéia está em muitas das proposta de Lei Agrícola, devido às importações do Plano Cruzado. Temos que colocar na cabeça de todos que a importação de produtos agrícolas, quando há "dumping" de estoques e guerra de subsídios no mercado externo, é desproteção e exposição do setor primário a concorrência desleal e predatória. Foi o que ocorreu em 1986, justamente nas importações do Plano Cruzado, com a guerra de subsídios entre os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia. É necessário ter salva-guardas de proteção.

Um outro sentido que imprimo à liberalização é o banimento definitivo das proibições de exportações agrícolas, em nome do abastecimento interno, dos embargos e de todas as formas de controle administrativo das exportações primárias, que marcam a reserva de mercado de matérias-primas, o qual protege a indústria nacional processadora de matérias-primas agrícolas. O que propus foi liberar um pouco mais o mercado contra o espírito cartorial do controle das exportações agrícolas, por parte das grandes agências do governo. O paroxismo deste controle férreo foi a recente medida de punições contra o subfaturamento das exportações e superfaturamento das importações. Estas medidas de punições são a construção de mais poder burocrático, que vai estimular, mais ainda, de forma apenas mais sofisticada, o sub e o superfaturamento, simplesmente porque a raiz deste problema está justamente no controle cambial. Liberem o câmbio e vamos ver se há sub e superfaturamento.

A questão do preço mínimo é interessante. Dá perfeitamente para conciliar a sua idéia de ter uma proteção contra quedas abruptas de preços, como Dr. Guilherme Dias propôs, e uma redução dos preços mínimos, como sugeriu o Dr. Fernando Dall'Acqua. Basta para tanto elevar um pouco os preços de venda de estoques públicos e manter um certo nível de proteção tarifária nas importações agrícolas. Quando propus o preço de intervenção ou de venda dos estoques oficiais, disse que à medida que eles iriam subindo, os preços mínimos poderiam decrescer até os níveis de um verdadeiro "safetynet", ou garantia de última instância. Mas para isto é preciso que o governo aceite a idéia de que os preços de mercado irão passar a refletir os custos da estocagem privada no mercado. A redução dos preços mínimos

deveria se fazer acompanhar de um maior respeito pelos preços de intervenção que, salvo honrosas exceções, não foi absorvido por muitos técnicos do governo.

Enquanto pairar sobre o mercado a ameaça de o governo fazer “dumping” de seus estoques no mercado interno, o preço mínimo tem o papel de sustentar a renda e a produção agrícola, como falou Dr. Eliseu Alves. Ao vender os estoques, o governo afasta o setor privado do mercado de estocagem e acaba gerando risco para quem se meter a comprar produto na safra para estocar e usar ao longo do ano. Com risco, o setor privado se afasta do mercado e fica mesmo só o governo. Como disse Prof. Guilherme Dias, nesta hora só fica mesmo o preço mínimo, pois não tem limite para a queda dos preços na colheita, sem o setor privado para comprar. A solução para este problema, é o preço de intervenção.

Dr. José Emílio Araújo

Com a palavra o deputado Alysson Paulinelli para a sua pergunta.

Deputado Alysson Paulinelli

A economia está em crise, com uma violenta política de renda. À medida que sobe a inflação, os preços penalizam ainda mais os trabalhadores e os juros, os produtos. A prática da política salarial consiste em medir a inflação no mês anterior, decretar o aumento salarial no mês em curso, para ter vigência no dia 1º do mês seguinte. Há um atraso salarial de 60 dias entre o salário real e o salário concedido.

Nestas condições de contenção de demanda, não acha que a política juros altos vai fatalmente levar a um impasse na próxima safra, mesmo que o governo queira liberar os preços?

Dr. Mauro Lopes

Os encargos financeiros do crédito rural compõem-se da parcela dos juros reais e da parcela da correção monetária. No passado, ambos se situavam em níveis razoáveis, pelo menos comparativamente com os atuais. Quando a inflação se acelerou, ficou difícil repassar para os preços a correção monetária, porque a demanda, a partir de 1982, estava comprimida. Aí o governo teve que comprar produto e andou vendendo seus estoques com subsídios, para acomodar esta situação. Mas é preciso não esquecer que os

juros eram muito baixos, comparativamente à correção monetária, pelo menos.

Agora a coisa mudou muito de figura. A correção monetária tomou-se incrivelmente elevada com uma inflação de 30% ao mês. O governo passou a praticar uma taxa de juros real, como derradeira medida, contra a hiperinflação, extremamente elevada, com níveis próximos de 4% ao mês.

Com esta correção monetária, apesar da correção do preço mínimo pela mesma correção monetária, ficará impossível repassar estes custos financeiros para os preços. Tanto mais se considerarmos a parcela adicional de juros. Mesmo se liberar os preços de controles internos, será muito difícil viabilizar estes custos.

Este juro tem ainda consequência dramática para as exportações brasileiras. Como podemos pagar juros de 4% ao mês se os nossos concorrentes pagam entre 6% e 9% ao ano, nos mesmos financiamentos de produção? Podemos competir nos mercados externos com estes juros? Se os produtores se derem conta destes custos e das restrições de mercado é possível acontecer o que disse Dr. Eliseu Alves, que uma redução de oferta de alimentos pode vir a inviabilizar o programa de estabilização, a menos que se disponha de um bilhão e seiscentos milhões de dólares para importar produtos agrícolas, como no Plano Cruzado.

Dr. José Emílio Araújo

Muito obrigado a todos pela participação neste painel.

Problemática do desenvolvimento rural no Brasil

*José Irineu Cabral*¹

UMA VISÃO HISTÓRICA

A promoção do desenvolvimento da agricultura brasileira sempre, desde há muitos anos, constituiu um dos mais difíceis e persistentes problemas para os governos, instituições e grupos envolvidos diretamente neste assunto.

A história da agricultura está, necessariamente, envolvida em todo o processo de crescimento e da modernização nacional. Não parece difícil entender que a agricultura brasileira, como de resto a da América Latina, em 1989, é muito diferente da de 1960. Em muitos setores, notáveis avanços e transformações foram alcançados. Uma conclusão importante a que se chega, de pronto, numa visão histórica da nossa agricultura, é a de que o setor tem-se mostrado relativamente capaz de ajustar-se e crescer, a despeito de restrições e condições pouco favoráveis nos mercados internos e internacionais, das grandes limitações no que se refere aos investimentos de modo

¹ Ex-Diretor do Dep. de Agricultura do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ex-Diretor Executivo da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), Ex-Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Diretor da CERES - Consultores Associados Ltda.

geral e das mutações constantes nas políticas para o setor e para a economia como um todo.

Os ciclos e crises ocorridos no período 1960/1989 não impediram, entretanto, que alguns empreendimentos, programas ou projetos, à custa de decisões oportunas e à raiz de pressões legítimas de setores mais esclarecidos, fossem consolidados e, hoje em dia, representem alguns consideráveis avanços e conquistas, que merecem ser preservados.

Trata-se, por exemplo, de reconhecer o desenvolvimento institucional e político da "classe rural", tanto do setor empresarial como do obreiro, seja pela via gremial, seja sindical ou cooperativa.

A reforma dos sistemas de geração e transferência de tecnologia, o esforço de aperfeiçoamento e expansão dos mecanismos de financiamento e comercialização da atividade agropecuária, a conquista da fronteira agrícola, a utilização crescente do processo de irrigação, a expansão da atividade de processamento e da agroindústria, assim como a experiência ganha na competição com os mercados internacionais, todos são exemplos de certa competência demonstrada pelo setor.

A atividade privada envolveu novos empresários e investidores na área agrícola, e a impressão que se tem, hoje, é a de que podem-se abrir amplas perspectivas para que se construa uma agricultura brasileira sólida, competitiva e que contribua de fato para o desenvolvimento sócio-econômico nacional.

As últimas safras de grãos e outros "sucessos" havidos no setor, embora sejam estímulos importantes, não devem inibir o esforço de progresso dos que atuam na área, sejam eles estudiosos, líderes, dirigentes ou agricultores. Diretamente ou através de suas instituições, do Estado ou privadas, a busca da superação de problemas persistentes do setor agrícola brasileiro é tarefa inadiável.

Parece evidente a ênfase com que vêm sendo protegidos os setores urbanos e outros como o da manufatura, o da energia e o dos serviços. Desde há algum tempo tem-se evidência de uma carência de recursos públicos para a agricultura. Há fortes indicadores de que todas essas pressões urbanizadoras e de controle da inflação vêm forçando a adoção de medidas diretas para manter reduzidos e controlados os custos dos alimentos, tudo em prejuízo dos produtores nacionais.

Estamos seguros de que, em boa medida, a agricultura tem financiado o desenvolvimento dos centros urbanos e de atividades não agrícolas, dire-

tamente, via impostos sobre exportações, ou indiretamente, pela transferência de mão-de-obra e de capital. Este problema da urbanização inexorável, que o Brasil vem experimentando nas duas últimas décadas, parece sem solução, a não ser que se adotem decisões sérias de política para o setor rural e que torne claro o que se deseja em relação ao tratamento com os segmentos mais pobres da população rural.

Não concordamos inteiramente com a opinião de uma forte corrente de políticos e economistas sobre o fatalismo da urbanização e industrialização dos países em desenvolvimento em detrimento de um esforço decidido e inteligente visando à retenção de um maior contingente de pessoas nas áreas rurais, especialmente dos pequenos agricultores, tradicionalmente produtores de alimentos. O poder competitivo desses agricultores, em face da grande empresa agrícola com sua mão-de-obra familiar e com capacidade comprovada de absorção de novas tecnologias, deveria estimular pesados investimentos do setor público. Não há dúvida de que a enorme e crescente população do país cumpriu expressivo papel no crescimento e nas transformações verificadas no período mencionado anteriormente, ou seja, nos anos 60/90. Trinta e cinco milhões de pessoas (número equivalente ao de habitantes da Argentina) migraram para as zonas urbanas, mercê de políticas de fomento industrial e outros serviços e facilidades sociais, especialmente em áreas metropolitanas.

Essas alterações exerceram grande efeito sobre a economia, criando, desde logo, mercado para os produtos manufaturados de bens de consumo. Os fluxos demográficos afetaram a economia por meio do mercado de trabalho. A mão-de-obra nas áreas rurais vai se tornando mais escassa, com implicações no valor dos salários rurais, e fomentando, em consequência, as técnicas de produção com menos absorção de mão-de-obra, uso mais intensivo de capital e aproveitamento mais extensivo da terra.

Deve-se levar em conta que outro recurso importante no crescimento do período foi a ampla oferta de terras, com expansão da fronteira agrícola. Pode-se atribuir grande parte do crescimento da produção agrícola à expansão de área, e não apenas à produtividade. O papel dos incentivos fiscais deve ser levado em conta como fator concreto de estímulo ao processo. Os indícios mais recentes de que diminui a oferta de terras devolutas e dos incentivos fiscais insinuam que o crescimento da fronteira possa esgotar-se mais cedo do que se imagina. Neste caso, torna-se iniludível que a modernização da agricultura se fundamenta cada vez mais no uso intensivo da terra e na produtividade.

REFERÊNCIA A GRANDES PROBLEMAS

Difícilmente se consegue resumir, com clareza e compreensão, a chamada “problemática atual do desenvolvimento rural do Brasil”. Quando a abordagem abrange matéria mais especializada, subsetorial, ou análises de âmbito regional, a expectativa de aceitação das opiniões, às vezes até de consenso, parece razoável.

A avaliação, entretanto, macro ou global da economia agrícola nacional, no quadro político atual, ressent-se de certas limitações e ambigüidade. Outros fatores de natureza conjuntural, mas com fortes conotações políticas, comprometem a insenção de análises, conclusões e recomendações para a adoção de uma adequada política agrícola, especialmente por causa de critérios ideológicos ou “modismos”, na maioria das vezes sem nenhum fundamento científico. Dentro dessas considerações, a dificuldade maior de análise parece residir na necessidade de uma interpretação correta da evolução histórica do crescimento da agricultura nacional. De outro lado, vale a pena averiguar quais as causas que levaram às transformações atuais e os elementos que estão entorpecendo os novos avanços e as conquistas institucionais e tecnológicas.

O certo é que estão por ser definidos e resolvidos diversos, grandes problemas que, hoje, se colocam diante da sociedade, à espera de solução. Não parece tarefa fácil falar sobre o tema “Problemática do Desenvolvimento Rural do Brasil” pensando em oferecer subsídios para a formulação da política agrícola nacional, as grandes prioridades, programas e projetos, particularmente às vésperas de uma suposta profunda mudança política institucional no país.

Coincidentemente, nesta transição, a Nação enfrenta uma crise econômica social grave que, como todos sabem para superá-la, vai ser preciso muita sabedoria política e competência das lideranças nacionais, e participação popular. Apenas com o propósito de deixar à reflexão dos participantes desta reunião, e para que alguns temas, eventualmente, venham a servir de sugestão para a chamada “problemática da agricultura brasileira”, destacamos as seguintes preocupações:

Definição da política agrícola e fundiária e da reforma agrária

O Capítulo III da Constituição em vigor, no seu Artigo 187, prevê que a

lei defina e regule a política agrícola para o país e leve em conta uma série de instrumentos e ações para sua implementação. O seu Parágrafo 2º diz que essas ações devem ser compatibilizadas com reforma agrária, cujas diretrizes também são fixadas no dispositivo constitucional.

Pelas informações disponíveis, e dado o exíguo prazo que resta para apreciação, pelo Congresso, da Lei Agrícola, a questão, como era de se esperar, não vem harmonizando, até agora, o pensamento de todos os principais segmentos interessados e envolvidos no problema. É de se esperar que os estudos e debates que ainda se realizam avancem em busca de solução para pontos controversos, e, afinal, produzam um instrumento sério, útil e realista para as atuais condições em que se encontra a vida rural brasileira.

A pletera das propostas e sugestões que chegam ao Congresso e ao Ministério da Agricultura, embora reflita o vigor democrático e o interesse das lideranças, instituições e grupos envolvidos na questão rural, vai exigir uma enorme capacidade do legislador para dotar o país de uma Lei, a um só tempo, politicamente sábia, institucionalmente eficaz, e operacionalmente pragmática.

Ao ver alguns anteprojetos, tememos por certos equívocos sérios, contradições, excesso de detalhes, e omissões. Nunca foi tão oportuno, para este país, dotá-lo de uma política agrícola que dê soluções convenientes a determinados problemas que estão visivelmente preocupando importantes setores envolvidos diretamente na atividade agropecuária. Grandes perguntas podem ser feitas, dentre outras, como:

1. Qual o papel que vai exercer o Estado e o setor privado na promoção e execução da atividade agropecuária nacional?
2. Como estabelecer regras que minimizem os conflitos tão frequentes, relacionados com os procedimentos dentro do Governo e em relação aos agricultores?
3. Como instituir fontes e mecanismos institucionais, realmente seguros, de provimento de recursos para o financiamento da agricultura?
4. Como estabelecer critérios confiáveis para investimentos estratégicos e indispensáveis ao crescimento agrícola, como, por exemplo, em geração e transferência de tecnologia, irrigação, etc?
5. Como equilibrar e harmonizar a participação dos diferentes setores representativos do setor rural no comando da política agrícola?

Certamente outros capítulos importantes da Lei Agrícola vão exigir

acurado exame. Chamamos a atenção, nesta visão de conjunto, para a questão da reforma agrária. Sem dúvida, sob certos aspectos, em termos de futuras políticas de utilização das terras agricultáveis do país, o dispositivo constitucional, ainda por muito tempo, vai prestar-se a questionamentos de setores inconformados com os conceitos emitidos e ações recomendadas para a distribuição e aproveitamento de terras destinadas aos planos de reforma agrária. É recomendável que essas relações encontrem, nos próximos anos, uma maneira de assegurar certa estabilidade e confiança no setor produtivo, mas, ao mesmo tempo, se executem medidas concretas de regularização e acesso à posse da terra a agricultores em condições de trabalhá-las.

Ainda nesta linha de preocupações, espera-se que o papel do Governo Federal, dos estados e municípios, na política agrícola, seja definido com o maior grau de bom senso e operacionalidade, assegurando-se ao setor privado todas as funções que o Governo não tem condições de executar, ou que não lhe correspondem por lei ou por fatores inerentes à iniciativa particular. Questões como a necessidade de um Ministério da Agricultura centralizador e burocrático certamente deverão ser superadas na Lei.

Desenvolvimento regional

Parece oportuno pensar na revitalização do desenvolvimento agrícola regional, como meio, não apenas de aproveitamento dos recursos ainda disponíveis, mas também, e principalmente, de planejar a integração de fatores especializados na produção dessas grandes áreas. Uma avaliação criteriosa dos potenciais, já comprovados, nessas regiões, particularmente no Nordeste semi-árido e dos grandes Cerrados, impõe-se, mais do que nunca, a promoção de programas e projetos que usem os resultados alcançados até agora, e se eliminem erros ou desvios identificados nos exaustivos estudos elaborados. Tanto em um caso como no outro, nessas regiões as inversões produzirão retornos econômicos e sociais de curto e médio prazos, com a criação de empregos e no aporte de alimentos para consumo interno e para exportações.

A região amazônica deve ser vista dentro dos novos enfoques de conservação dos ecossistemas para o trópico úmido. Nem por isso se espera que a ela se feche às atividades agrícolas. Dentro dos rigores tecnológicos e científicos, existem modelos e sistemas de produção objetivando aproveita-

mento de plantas econômicas, cultivadas em harmonia com as políticas de preservação do meio ambiente.

Pequeno produtor

Este tema exige um esforço excepcional para ser colocado, de forma explícita, na agenda dos que cuidarão de planejar e executar a política agrícola nacional. A exaustiva análise deste tema, realizada ao longo do tempo e divulgada por abundante literatura, revela que as atividades dos chamados "pequenos produtores" devem merecer, agora mais do que nunca, particular atenção, se levamos em conta o dilema que se apresenta: ou se lhes oferecem as condições essenciais e indispensáveis para uma participação mais justa dos benefícios e progressos de que desfruta a sociedade e a própria agricultura empresarial ou, então, teremos que pagar um altíssimo preço para administrar o combate permanente à pobreza dos que permanecem no campo e dos que se encaminham para formar novos bolsões de miséria nos grandes centros urbanos.

Devemos afastar a hipótese de deixar como se encontra a situação desses pequenos produtores e trabalhadores rurais, ao sabor das pressões da urbanização, ou então, simplesmente, de substituir esse sistema por sistemas empresariais alternativos, possuidores de altas tecnologias, com pouca utilização de mão-de-obra rural, e talvez, concentradores de renda. A melhor estratégia poderia ser o aproveitamento do potencial dos pequenos produtores de alimentos, com vocação indiscutível para cumprir um papel excepcional e de forma complementar, para cobrir a escassez de comida para a massa de pobreza do país. Este potencial tem sido comprovado como eficiente, pois:

1. Apesar das condições precárias da estrutura agrária em algumas regiões, da situação fundiária existente, e da falta de apoio aos estímulos econômicos de mercado, esses agricultores são produtores de alimentos para sua subsistência, e ainda aportam, em alguns cultivos (milho, mandioca, soja, trigo, arroz, frutas, hortaliças), excedentes expressivos. Estatísticas disponíveis demonstram este fato com agricultores que cultivam menos de 50 ha, particularmente em terras férteis ou com uso de irrigação.
2. Os pequenos produtores, em certas condições favoráveis de estímulos, têm enorme capacidade de diversificar suas atividades, absorver tecnologias apropriadas e, em alguns casos, se bem orientados, de-

envolver atividades agropecuárias mais especializadas que requerem técnicas mais sofisticadas de administração da sua unidade produtiva com características empresariais. As formas empresariais associativas ou em parceria com indústrias estão proliferando por toda parte.

3. Finalmente, ainda que não seja o último dos pontos favoráveis ao desenvolvimento pleno do seu potencial como recurso humano, o pequeno agricultor, trabalhando em diferentes formas de associativismo (de produção, processamento, comercialização e consumo próprio), é capaz de competir, em termos de produtividade, qualidade e custos, com formas empresariais, em razão também dos benefícios das economias de escala dos seus empreendimentos.
4. Uma vez conhecidas as limitações dos pequenos agricultores, reconhecido seu potencial, eliminados os aspectos que inibem e freiam seu desenvolvimento, dispõe-se dos elementos essenciais para a promoção daquilo que poderíamos chamar de “Projeto para os Pequenos Produtores de Alimentos”, destinado a enfrentar esse problema crucial da escassez alimentar do país e, eventualmente, participar de exportações.

Geração e transferência de tecnologia e biotecnologia

Não desejaríamos alongar, no quadro ora em análise, enorme lista de temas tais como: a importância das políticas de aproveitamento dos recursos hídricos do país com altíssima prioridade para a agricultura irrigada; ou uma estratégia a ser adotada, com mecanismos mais eficazes, destinada à segurança alimentar, ou: estimulação de novos mecanismos que proporcionem exportações de produtos competitivos nos mercados internacionais, como, por exemplo, frutas ou hortaliças produzidas com irrigação no semi-árido e nos cerrados; ou, ainda, a ampliação e aperfeiçoamento da nossa política de fomento à agro-indústria, ou, tantos outros, que consubstanciam, realmente, prioridades subsetoriais e que não deveriam ficar de fora nas considerações de uma análise da “problemática rural brasileira”.

Desejaria pedir a reflexão dos participantes desta Reunião e dos que tomarão decisões de política agrícola nacional, sobre a necessidade de consolidar as nossas instituições e programas, públicos e privados, que promovam a geração e transferência de tecnologia agropecuária, e apoiar os novos investimentos em biotecnologia. Depois de tantos avanços nestas

áreas, o Brasil, nos últimos anos, tem permitido uma estagnação, se não mesmo um retrocesso nos investimentos para a pesquisa e assistência técnica, incluindo-se momentâneas, mas fortes turbulências institucionais, com reflexos graves na organização operacional e nos quadros profissionais dos serviços ligados a esses setores. Não é compreensível enfrentarmos, na década de 90, a reativação e o crescimento da agricultura nacional, os programas crescentes e inadiáveis do abastecimento interno, a expansão do comércio internacional, se não contarmos com programas bem preparados e organizações sólidas e estáveis de geração e transferência de tecnologia agropecuária, e a emergente atividade da biotecnologia na nossa agricultura.

Quem sabe se algumas dessas idéias, como outras levantadas nesta reunião, poderão contribuir para uma agenda destinada a suscitar decisões sobre o futuro da agricultura nacional!

Debates e comentários

Moderador : José Antônio de O. Coimbra

Comentários ao trabalho do Dr. Irineu Cabral

Dr. José Antonio de Oliveira Coimbra

Vamos iniciar a fase de perguntas. Com a palavra o deputado Alysson Paulinelli, pela ordem.

Deputado Alysson Paulinelli

Queria um esclarecimento. Quando o expositor afirmou que até os anos 70 já havia sido conquistada a fronteira do Centro-Oeste, ficou a dúvida de que esta fronteira foi conquistada até os anos 70, mesmo, ou foi conquistada nos anos 70. Há aí uma diferença.

Dr. José Irineu Cabral

No início do seminário, Dr. Eliseu Alves colocou um ponto de vista, que conheço há tempos, de que não existiu propriamente fronteira agrícola no Centro-Oeste. A sua concepção é de que no Centro-Oeste existe uma pecuária extensiva, uma agricultura primária, não há nisso propriamente uma fronteira.

Acredito que é fronteira no sentido de conquista tecnológica, de terras

marginalizadas e inproveitadas. Conheço bem isso porque exploro a agricultura na área, há mais de 20 anos. Neste sentido, a conquista tecnológica desta fronteira se processou nos anos 70 e não até os anos 70.

Dr. José Antonio de Oliveira Coimbra

Mais algumas pergunta? Com a palavra o Dr. Mauro Lopes.

Dr. Mauro Lopes

Dr. José Irineu Cabral, não acha que neste processo de consolidação das instituições agrícolas, que é vital para o desenvolvimento da agricultura, seria necessário analisar e avaliar estas instituições sob as quais há dúvidas de suas funções? Há muito risco institucional na agricultura brasileira. Muitas instituições prometem fazer aquilo que não têm recursos para realmente fazer. A regulamentação do Estado faz uma reserva de mercado para algumas empresas e instituições estatais e não se avalia a qualidade dos serviços prestados.

Uma outra dimensão do risco institucional é que aos programas de desenvolvimento reservam-se papéis para empresas estatais que não dispõem de reservas financeiras e, principalmente, de recursos humanos para se desincumbirem dos seus papéis.

As instituições nascem, crescem e ficam aí fora de suas finalidades, sendo desvirtuadas de suas funções, e perdem a capacidade para contribuir para o desenvolvimento da agricultura. Não haveria um programa para reformular e dar mais vitalidade às instituições, empresas estatais e empresas de pesquisa? Não há um espaço para fazer uma análise institucional?

Dr. José Irineu Cabral

Acredito que sim. E nunca foi tão oportuno como neste momento, quando se está prestes a discutir a Lei Agrícola. Há realmente uma certa decadência ou mesmo falência de alguns setores do Estado. Fez-se um esforço, muito modesto, de reforma administrativa, há três ou quatro anos atrás. Criaram órgãos e ministérios, extinguiram outros, o fato é que houve confusão. Hoje, a opinião pública está descrente de todo o sistema institucional.

Há cenários e espaços para o crescimento da agricultura. Mas não há a devida atenção com a parte institucional. Podemos ter excelentes idéias,

bons programas e mesmo captar recursos. Mas tudo fica muito vulnerável quando o recurso humano começa a se deteriorar, no momento em que as instituições começam a perder credibilidade e se antagonizam dentro do próprio governo. Não faltam exemplos de empresas que estão assim dentro do próprio Ministério da Agricultura.

O setor privado não acredita mais. Este setor se comporta como se fizesse na verdade uma crítica feroz. Não tem meias palavras. Tenho a impressão de que é necessário fazer uma revisão muito cuidadosa do tipo análise institucional.

É preciso fazer esta análise a partir do Ministério da Agricultura, das relações com os estados, das diferentes corporações e autarquias. Vamos tomar um exemplo: a idéia de municipalização. Nunca vi uma idéia tão vaga, tão complicada e tão mal definida. São todas essas indefinições e todos esses slogans e rótulos que são colocados e as coisas realmente importantes vão ficando pra trás, perdendo a eficiência e credibilidade. É muito oportuna essa idéia de dramatizar o problema operacional da política agrícola e, principalmente, a parte institucional da política agrícola do país.

Dr. José Antonio de Oliveira Coimbra

Muito obrigado a todos pela participação no painel.

Painel de encerramento

Coordenador : Cassio Luiselli

Farei alguns comentários introdutórios para, em seguida, passar a palavra aos painelistas finais, nesta nossa última seção de encerramento, cujo objetivo é dar um fechamento, procurar extrair algumas conclusões de nossas exposições e reflexões feitas ao longo dessas oito horas de trabalho concentrado.

Em primeiro lugar, apesar de problemas do Brasil serem comuns a muitos países do continente, nota-se que este país é um dos que têm mais recursos e possibilidades para resolvê-los, realizar um ajustamento e crescer. O país tem muitas tarefas pela frente, mas tem também uma plataforma de expansão. Este país não se assemelha a outros países da região, nos quais se vê o futuro agrícola com muito mais preocupação. Entretanto, quero frisar, a temática é muito similar. Nesta reflexão é possível encontrar outros interlocutores com as mesmas preocupações dentro da América Latina e Caribe.

Em segundo lugar, ficou claro que um dos pontos mais importantes é a presente necessidade de definir os termos das relações entre o Estado e a sociedade econômica, entre o governo e os produtores. Percebe-se que o

mecanismo do Estado Promotor esgotou-se. Em muitos países, e aqui também, há a necessidade de contar com novos e melhores métodos ou mecanismos de interlocução e expressão política entre os produtores e o Estado. O modelo do passado exauriu-se.

Como dizia o poeta conterrâneo Octavio Paz: "o Estado filantrópico, como se percebe agora, é uma entidade incapaz de induzir uma nova perspectiva de crescimento e desenvolvimento".

Ficou claro nas colocações do Dr. Fernando Dall'Acqua e do Dr. Eliseu Alves, que o ajuste macroeconômico deverá existir e exigirá decisões difíceis. Este é um território muito delicado. Há uma grande polêmica, devido à estrutura política do país, à força política dos estados, dos órgãos governamentais, entre outros. Haverá um ajuste e é pouco provável, como mostrou Dr. Fernando Dall'Acqua, que este ajuste não venha a afetar o setor agrícola. A natureza do impacto do ajuste macro sobre o setor agrícola requer mais pesquisa, devido à sua gravidade, principalmente no tocante à redução, durante o ajuste fiscal, dos subsídios, transferências e investimentos.

Em terceiro lugar, para que este país volte a ter uma nova plataforma de expansão, é necessário não abandonar a pesquisa, a tecnologia, a formação de capital humano, a irrigação, com um novo papel reservado à EMBRAPA, uma empresa que hoje é líder na América Latina. Neste contexto, a EMBRAPA está pensando em implantar um novo relacionamento com a sociedade, com uma nova forma de articulação entre ela e o setor privado, na linha de venda de produtos de pesquisa, de realização de empreendimentos conjuntos e formas imaginativas e novas de formação e desenvolvimento de capital humano.

Acredito também, como muitos companheiros, que a tecnologia vai estimular, na base, a recuperação agrícola do Brasil. Isto é uma lição para outros países da região.

Finalmente, em quarto lugar, os temas de equidade foram lembrados, sem, contudo, terem sido mais bem elaborados. Há uma preocupação com o tema, mas não estamos fazendo uma reflexão profunda sobre este tema.

Passo a palavra ao Prof. Fernando Homem de Melo para uma apreciação final da temática do nosso seminário.

Prof. Fernando Homem de Melo

1. O ajuste macroeconômico e a agricultura

Vou ater meus comentários à questão do ajuste macroeconômico, à necessidade de realizar um ajuste macroeconômico mais abrangente, à questão da redefinição das relações do Estado com o setor privado e, naturalmente, ao impacto destas questões sobre a agricultura. Tomando por base os trabalhos de hoje, o meu próprio e o do Dr. Fernando Dall'Acqua, apresento a seguinte proposição: para a agricultura é melhor ter uma política de ajuste fiscal feita com toda seriedade e na magnitude indicada, aproximadamente, pelo trabalho do Dr. Fernando Dall'Acqua do que, eu apresento como contraste, a realização de um ajuste menos completo. O ajuste completo é menos ruim, se for abrangente e tiver um ajuste fiscal na sua primeira parte.

O que temos hoje é uma política de emergência, apenas tentando conter o processo hiperinflacionário, só que onerando o setor agrícola de uma maneira muito pesada. Paga-se o custo da não-realização do verdadeiro ajuste macroeconômico. Os elevados juros reais são apenas um dos custos. Quanto mais tempo o governo demorar, não realizando o ajuste macroeconômico, tanto maiores deverão ser as taxas de juros reais necessárias para manter, mais ou menos, o mesmo nível da taxa de inflação. Esta atitude aumenta o custo para a sociedade e, em particular, para a agricultura, de um ajustamento tardio.

Para a agricultura é ainda melhor um plano de estabilização radical e rápido, eliminando a inflação o mais rapidamente possível, do que um programa gradualista. Combater a inflação, ou melhor, eliminá-la, deve ser prioridade número 1 para o setor agrícola. Em seguida, poderá vir logo a formulação de uma política agrícola, não apenas quando aparecerem todos os resultados e a inflação cair a níveis de 1% a 2% ao mês.

Ao mesmo tempo em que definimos uma estratégia de estabilização, devemos definir uma estratégia setorial agrícola. O ajuste macroeconômico e o ajuste setorial agrícola devem vir o mais junto possível. Devemos levar em conta os efeitos da política do ajuste macroeconômico sobre a agricultura e tomar medidas tanto quanto possível de política econômica no sentido de colocar a agricultura inserida naquilo que chamei de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico.

2. O papel do Estado

Volto à questão do papel do Estado. À medida que o país vai realizando, a partir do próximo ano, o ajuste macroeconômico, temos que ter pronta, com o maior consenso possível, uma política agrícola dentro desse ajuste macro. Neste ponto, ficou claro o papel do Estado na questão dos EGF's, nos AGF's, nos juros agrícolas, prazos, preços mínimos, preços de intervenção, crédito agrícola e custeio. Ficaré claro se o governo participar com o mesmo papel que tem hoje no mercado do trigo, do açúcar, dos ovos, do leite, dos cereais e grãos, administrando preços.

Se desejamos ter um papel para o Estado na agricultura, devemos formular uma estratégia de política agrícola que tenha uma inserção coerente do setor dentro da estratégia macroeconômica.

3. Conclusão

Hoje, como foi mostrado ao final das nossas palestras, pelo trabalho do Dr. Mauro Lopes, a agricultura depende muito mais de recursos próprios e de financiamentos obtidos a taxas de livres de mercado, do que do recurso público. Essa é a melhor evidência de que a agricultura possa, potencialmente, ser o setor da economia mais penalizado por uma política de juros reais elevados. Portanto, a conclusão na parte do ajuste é que vamos ter que passar pelo sacrifício, e que este seja o mais rápido possível. É preciso ter com clareza o que é uma política agrícola durante e depois do período de sacrifício.

Dr. Cassio Luiselli

Passo, agora, a palavra ao Deputado Alysson Paulinelli, que falou justamente com muita veemência do papel da sociedade e do problema dos juros reais. Estas questões são muito importantes e merecem destaque neste painel final.

Deputado Alysson Paulinelli

1. O problema dos juros

Fico muito à vontade para fazer essa observação na fase final, principalmente depois da conversa que tive com o ministro da Fazenda e com o ministro da Agricultura. Enfatizei a ambos que se devia tomar algumas me-

didadas rápidas, senão a questão dos juros pioraria ainda mais a cada dia. Esta é uma questão inadiável.

2. A construção da base produtiva

O Brasil teve uma grande chance de crescer, especialmente em 1968. Com a seca no hemisfério norte, os preços agrícolas subiram. O país que não tinha condição de entrar no mercado, de uma hora para outra, quando o mercado se abriu, entrou e, hoje, é um competidor eficiente. O país entrou no mundo e se modernizou. O Brasil apanhou muito e teve problemas seríssimos. Foi o país dos ciclos, com a mesma facilidade que ele entrava em mercado, ele saía. Agora demonstrou que não é mais de ciclos. A partir de 1968 aproveitou a chance e começou a crescer, gerou recursos e passou por uma fase relativamente estável de planejamento, decidiu investir em setores básicos. A década de 70 foi bastante proveitosa, porque se estruturou o sistema produtivo brasileiro.

3. A agricultura de mercado

O sistema produtivo agrícola brasileiro fez um teste na capacidade de evolução da agricultura, gerou uma agricultura de mercado que cresceu muito rapidamente. O agricultor brasileiro, que vinha de um longo trabalho, especialmente antes disso, através da extensão, já tinha um cabedal de conhecimento. Pôde dar uma partida muito forte e fez uma transformação muito grande no setor. Hoje, todos nós devemos reconhecer que o Brasil tem uma agricultura de mercado muito eficiente, é capaz de produzir a baixo custo, mesmo com infra-estrutura cara de serviços, excessivamente taxados, e com uma política econômica, na maioria das vezes, adversa. O setor tem conseguido se adaptar, e se projetar. Ocupou espaços cada vez maiores no mercado externo. Tudo isso foi realizado com base na estruturação de um sistema produtivo no qual se deu uma ênfase muito grande à produção e geração de tecnologia.

4. A crise do financiamento agrícola

Qual será o efeito sobre esta agricultura tecnificada e orientada para o mercado de uma escassez de recursos e juros altos?

A década de 80 começou com um início de desestruturação em todo o

sistema produtivo. Disse, ainda há pouco, que o Brasil tem uma larga experiência no uso dos instrumentos de política agrícola, mas eles estão sendo meticulosamente destruídos, estão sendo totalmente inviabilizados. Isso nos preocupa muito, porque, no início da década de 90, com os problemas que estão sendo acumulados na década de 80, vamos precisar, e muito, do uso intensivo desses instrumentos de política agrícola. Sem eles, vamos passar por problemas muito sérios.

O governo, depois de tentar controlar a economia, sente-se, agora, completamente batido e se apegua à última tábua de salvação, que é a política de juros altos. Essa política de juros altos vai destruir o setor produtivo. Está realizando, por um lado, a maior concentração de renda da história brasileira. Por outro, contribui para desestruturar o sistema produtivo. Os bancos estão procurando fazer os novos ajustes nos contratos de crédito com taxas de juros muito acima das taxas normais de mercado. Eu pergunto: Isso já não é a dívida dos bancos? O devedor é capaz de saldar aquele débito? Dentro de dois ou três meses os dois, banco e devedor, vão chegar à conclusão: o devedor de que não é capaz de pagar ao banco e o banco de que não é capaz de receber. Então pergunto: é essa a política de juros que devemos adotar? Acho que não.

5. A dimensão política da organização de produtores

Gostaria de dizer que o setor agrícola precisa, urgente, apressar o processo de estruturação do seu sistema político. É um esforço grande que se precisa fazer. A minha experiência é que o sistema democrático brasileiro ainda não atingiu aquela fase que pudesse ter os interesses agrícolas representados, pois os partidos políticos estão totalmente desestruturados. Não há partido que possa efetivamente captar aquilo que julgamos essencial, que são nossas angústias. Precisamos forçar o desenvolvimento político do setor, através das suas instituições, porque, dentro desse processo de ajustes e de choques, é que a agricultura terá que sobreviver.

A minha tese fundamental é que chegou o momento em que todas as instituições, especialmente as que se formaram e cristalizaram na atuação e, hoje, estão ameaçadas, como a CFP, a COBAL, a EMBRATER e a EMBRAPA, precisarão participar desse movimento, e que seja um movimento político institucional para tentar a autopreservação.

Dr. Cassio Luiselli

Muito obrigado, Deputado Alysson Paulinelli. Pela ordem, no nosso painel, passo a palavra, para seus comentários finais, ao Dr. Eliseu Alves.

Dr. Eliseu Alves

1. Os juros, a rolagem da dívida interna e a dificuldade de gerar recursos públicos para o investimento

O governo tem encontrado crescentes dificuldades para girar a dívida interna. Tanto mais difícil ficará agora com estes juros mais elevados. A médio prazo, a permanecer esta política de juros elevados, será difícil reservar recursos para o investimento. Hoje, o setor de irrigação, que todos acreditam dispõe de recursos, tem que lutar diuturnamente para que se cumpra o que foi colocado no Orçamento da União e aprovado pelo Congresso. Recebi apenas uma parte dos recursos do orçamento da irrigação. Estamos com pagamentos atrasados, apesar de que nosso setor é um dos que menos devem.

Não sobra recurso para investimento. Libera-se recurso para folha de pagamento e custeio. Os recursos adicionais só são liberados com a interferência do Presidente da República. Este esforço consome a maior parte do tempo dos executivos brasileiros do setor estatal.

2. O papel das organizações agrícolas

As lideranças agrícolas aqui presentes, Deputado Alysson Paulinelli, da CNA, Dr. Roberto Rodrigues, da OCB, o Dr. Pedro Camargo Neto, da SRB, devem dar à classe rural um sinal muito claro de que é preciso ter uma política de combate à inflação no Brasil, que não podemos ter uma inflação de 37% ao mês.

É preciso também entender o que está por trás da perpetuação do processo inflacionário brasileiro: os interesses dos que arrecadam o imposto inflacionário, como mostrou o Prof. Affonso Celso Pastore, na Aula Magna do Congresso de Economia e Sociologia Rural da SOBER, em Piracicaba, ou seja, os bancos e o governo. Estes arrecadam o imposto inflacionário e teriam muito a perder com a queda da inflação. Há grandes jogos de interesses contra o combate da inflação, e os grupos que são prejudicados com

a inflação, como os assalariados e os produtores, não conseguem se organizar.

O programa de combate à inflação será, mais dia menos dia, votado no Congresso. E lá os lobbies a favor da manutenção do status quo vão estar representados. Vai ser uma grande batalha, logo após as eleições. A classe rural deve estar preparada, como classe organizada, para participar desta grande batalha, que vai ser travada lá dentro do Congresso Nacional.

A persistir a inflação, a agricultura terá que enfrentar crescentes dificuldades com juros elevados e escassez de recursos.

3. A necessidade de ação coletiva

Não será possível prosseguir neste processo de transferir renda da agricultura. A agricultura terá que aprender a identificar estas transferências e lutar contra elas. Há uma literatura ampla de estudos que identificam as políticas que discriminam a agricultura no desenvolvimento do Brasil. As classes rurais que vocês representam, não só como produtores que são, mas também como líderes, têm que estar preparadas para essa luta. Os nossos congressos e os nossos seminários têm tratado muito do lado positivo da economia. Toda essa área que está por trás da ação coletiva não tem sido estudada. Nós os técnicos não temos aprendido os instrumentos necessários para poder influenciar os políticos e os líderes.

Essa literatura que está surgindo hoje, é uma literatura que parece ter um poder muito grande de explicação, na linha da ação coletiva, e precisa ser debatida entre nós. Nesta linha, há o livro de Mancur Olson, "The Logic of Collective Action", que é um clássico. Devemos trazer gente especialista nesta área, porque não devemos ficar só nas idéias. É importante saber implementar essas idéias.

O grupo que está trabalhando aqui, é um grupo muito capaz de produzir idéias. Mas na hora de implementar essas idéias, vamos enfrentar muita resistência por parte de grupos de interesses contrários às idéias. E, o que é o pior, a agricultura vai continuar a ser explorada pelos outros setores da economia. Deixaria como uma idéia para o próximo seminário que procurássemos examinar um pouco onde é que o setor agrícola está falhando na questão de convencer os economistas, os líderes e a sociedade brasileira a colocar em prática as idéias que nós temos.

4. O papel da EMBRAPA

É preciso entender melhor o papel de uma instituição de pesquisa como a EMBRAPA, dentro de uma situação brasileira. Tenho grande receio de que essa mistura, que está sendo tramada no mundo inteiro, inclusive com uma certa dosagem de ecologia, em favor dessa chamada “tecnologia intermediária”, está confundindo tremendamente a mente dos nossos pesquisadores e produzindo um prejuízo enorme para as instituições de pesquisa. Os nossos pesquisadores agora estão já encucados e imaginando: será que se eu pesquisar este assunto, eu estou do lado certo ou do lado errado? Antigamente achavam que tudo que eles pesquisavam estava do lado do certo, agora já estão começando a achar que tudo que fazem está do lado errado, quer dizer, a nova tecnologia é uma tecnologia que está errada para prejudicar a sociedade.

O maior conflito entre este aparente “certo” e “errado” está na pesquisa para o produtor de subsistência e para o produtor comercial. Isso é uma coisa que a EMBRAPA deve tomar cuidado. Se quer pesquisar para o pessoal de subsistência, pesquise para o pessoal de subsistência, pesquise para o pessoal da agricultura comercial, mas não fique no meio termo.

Dr. Cassio Luiselli

Com a palavra o Dr. José Emílio Araújo.

Dr. José Emílio Araújo

Os presentes problemas de ajustamento macroeconômicos são da maior gravidade. Mas estamos nos esquecendo de um problema muito sério. Temos 70 milhões de pobres, com mais de 40 milhões de pobreza extrema, miséria ou quase indigência, gente que está comendo uma vez por dia, quando come. Quero só lembrar, aqui, um aspecto a ser considerado como considerações finais. O IICA, durante pelo menos doze anos, teve uma grande preocupação com este problema da pobreza e o tratou de uma maneira muito séria, trabalhando junto com os países, inclusive com o programa da reforma agrária. Por isso, quando, muitas vezes, tenho falado sobre reforma agrária em algumas conferências, tenho citado o país que teve um grande estadista, considerado até o maior estadista destes últimos 50 anos: o Japão.

Quando era um país semifeudal, ainda de estrutura econômica semi-feudal, o governo resolveu fazer uma reforma agrária drástica e maciça. Tomou os oito milhões de hectares agricultáveis e os entregou a oito milhões e 200 mil proprietários, dividindo a propriedade na base de cerca de um hectare. Uma tecnologia se desenvolveu rapidamente. Trator pequeno, máquina pequena, tudo foi montado por uma estrutura que, hoje, está produzindo 27 toneladas de arroz por hectare. Com isso, a população japonesa, cuja alimentação contém 82% de arroz, está tendo esse desenvolvimento que aí está.

No Brasil, o governo Tancredo Neves trazia, no seu programa, a instalação de um milhão de novos proprietários através da reforma agrária. Sabem quanto se instalou até hoje? Apenas 80 mil e, assim mesmo, muito mal instalados. As questões da pobreza rural e da reforma agrária não têm recebido a devida atenção.

Esta é uma das maiores preocupações atuais. Temos que estudar mais o tema. Talvez o próprio IICA possa ajudar a fazer, mais tarde, um seminário sobre pobreza rural e da reforma agrária.

Um segundo ponto a destacar neste painel final, diz respeito à análise institucional, ponto discutido na exposição do Dr. José Irineu Cabral. O próprio IICA é um bom exemplo de resultados favoráveis alcançados no planejamento a partir de uma análise da instituição. Em 1970, o IICA fez uma primeira análise institucional. Foi um ponto marcante no desenvolvimento do IICA. Criou-se um plano global, revisto periodicamente a cada quatro anos, que serve para orientar as ações do organismo.

Temos que levantar este mesmo problema no Brasil, que é a necessidade de uma revisão institucional periódica. Há dias, em um seminário na EMBRAPA, recomendei este tipo de análise. A EMBRAPA, com seus 16 anos de existência, talvez já deva fazer sua análise institucional. Neste caso, teremos assegurado o aperfeiçoamento institucional.

Na experiência do trabalho de análise institucional feito no IICA, ficou uma lição muito importante: só existe desenvolvimento na agricultura com instituições fortes, eficientes e seguras.

Dr. Cassio Luiselli

A palavra está facultada aos demais participantes do seminário. Com

a palavra, o Dr. Ricardo Alves da Conceição.

Dr. Ricardo Alves da Conceição

Esta mesa-redonda é muito oportuna. Como ficou muito bem esclarecido, o modelo tradicional de financiamento da agricultura está exaurido. A capacidade de o setor público financiar a agricultura se exauriu.

Por outro lado, temos em nossa frente a formação de uma nova safra agrícola que será financiada pelo mercado, com níveis de taxas de juros muito elevadas. Em consequência, teremos custos bastante elevados. O governo não poderá estabelecer níveis de subsídios que compensem essa elevação de custo. Está medido pela própria lei orçamentária e não tem disponibilidade para, mais tarde, arcar com a comercialização desta safra.

As conclusões desta situação são no sentido de que, no ano que vem, o governo ou vai seguir aquilo que o Dr. Mauro Lopes não acredita, que é não interferir para deixar que o mercado efetivamente cubra esses custos, ou, então, seguindo a idéia do Dr. Fernando Dall'Acqua, priorizar mais o EGF, estabelecendo um sistema pelo qual o próprio Tesouro tenha que assumir o custo desses encargos que, porventura, o mercado não possa absorver, dentro de um mecanismo de equalização.

Temos a responsabilidade de tentar colocar alguma coisa em prática, para deixar para o novo governo, uma posição não tão catastrófica.

As recomendações e sugestões que serão inseridas em um documento sobre este seminário, serão um subsídio valioso, para nós que estamos no governo, e servirão para discussões acerca de como financiar a próxima safra.

Dr. Cassio Luiselli

Mais alguma colocação final?

Bem, acredito que chegamos ao fim desta nossa longa jornada de reflexão. O nosso trabalho teve muito êxito e acredito que esta experiência possa ser repetida em outros países. Neste painel, fizemos consultas diretas com interlocutores muito capazes, reunimos líderes acadêmicos, líderes em-

presariais e técnicos do governo. Este é um novo processo de trabalho. O IICA é um fórum e se presta a ser um fórum de debate de política agrícola. Esta é uma função básica desta instituição, porque podemos servir de meio de transmissão de idéias e sugestões além das fronteiras de um país, ou em um país tão grande como este. Este é um diálogo muito interessante dos próprios brasileiros. Para nós é muito enriquecedor como também para outros países aos quais levaremos as mensagens e conclusões deste seminário.

Com a palavra o Dr. Manuel Otero, para as suas observações finais.

Dr. Manuel Otero

O principal objetivo que nos animou no planejamento desta mesa-redonda foi analisar o cenário atual da agricultura brasileira e identificar os perigos e desafios que existem para o setor nos anos 90.

Ao mesmo tempo, era nosso propósito contar com elementos válidos para definir uma nova estratégia de cooperação técnica do IICA no Brasil.

Tendo em conta a excelência das apresentações e a profundidade dos debates, estou convencido de que esses objetivos foram atingidos.

A reunião nos serviu para identificar áreas de interesse temático, onde é necessário aprofundar a discussão. Espero que sirva como subsídio no traçado de uma política setorial para o futuro.

A partir desta experiência bem sucedida, é claro que devemos seguir promovendo este tipo de debates, procurando colaborar com as autoridades e organismos nacionais no processo de reflexão durante esta fase de ajuste econômico que deve desembocar em um outro período de firme crescimento.

O IICA se sente honrado em ter patrocinado este evento, e agradece a presença e empenho demonstrado por todos. Muito obrigado.

Epílogo ¹

Os trabalhos e as sínteses dos debates apresentados nos capítulos anteriores mostram de uma retrospectiva importante sobre a situação e o desempenho do setor agrícola nos anos 80. Ao mesmo tempo, estabelecem um marco de referência fundamental para a orientação da política agrícola na próxima década. Dado este conjunto de contribuições, seguem algumas das principais conclusões que podem ser extraídas das reflexões realizadas.

As apresentações e discussões dos temas tratados evidenciaram que, apesar do ambiente econômico adverso que caracterizou a presente década, a agricultura brasileira apresentou um crescimento significativo. Entretanto, a simples comparação das taxas de crescimento agrícola nos anos 80 e as necessárias para os anos 90, com a retomada do crescimento econômico, indica a existência de um formidável desafio para a agricultura e introduz a política agrícola como um elemento de importância estratégica. Esta tem estado quase que inteiramente concentrada em instrumentos de curto prazo, tais como preços de garantia e crédito. É indispensável mobilizar, portanto, instrumentos de médio prazo. Nesse contexto, é bastante provável que o al-

¹ Participaram da elaboração do presente Epílogo: Carlos A. Santana, Edmundo Gastal, Horacio Stagno, Hugo A. Torres, Mauro de Rezende Lopes e Manuel Otero.

cance de elevados níveis de produção não ocorrerá sem que o Brasil reveja a maneira em que a agricultura tem estado inserida em sua estratégia de desenvolvimento econômico.

Uma importante mudança de política agrícola exige que sinais econômicos sejam transmitidos aos produtores. Faz-se, portanto, necessária a existência de mercados mais livres e que isso seja entendido e aceito pela sociedade. Também, será necessário aumentar o ritmo de progresso técnico na agricultura. Isso, por seu lado, exigirá novo impulso na política de recursos humanos no setor. Para completar, será ainda preciso aumentar a área cultivada e, até mesmo, sua taxa de crescimento. Nesse sentido, o grande desafio será ocupar a região Centro-Norte, respeitados os aspectos ecológicos. Nesta linha, os investimentos públicos e privados em infra-estrutura terão um papel crucial para viabilizar este crescimento agrícola.

O aspecto favorável do crescimento verificado nos anos recentes, no entanto, não impediu reconhecer que o Nordeste brasileiro está perdendo a oportunidade de se engajar no processo de modernização. De acordo com algumas sugestões, a modificação desta situação requer, dentre outras providências, que os investimentos do Governo Federal sejam canalizados, prioritariamente, para o Nordeste, uma vez que os problemas de pobreza e equidade do Centro-Sul podem ser resolvidos em nível estadual.

Esta argumentação é justificada também pela existência de experiências que atestam a possibilidade de incrementar a produtividade agrícola do Nordeste. Além disso, não existe, no momento, um gargalo tecnológico, entretanto, há necessidade de investimentos para a obtenção de ganhos adicionais sobre a tecnologia transferida de outros países para a região. A agricultura irrigada no semi-árido nordestino tem demonstrado que é uma alternativa viável para frear o êxodo rural e mudar o quadro sócio-econômico dos pequenos produtores.

Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, uma agricultura moderna está definitivamente implantada no Brasil e a política agrícola precisa estimular o seu crescimento. A agricultura moderna é muito semelhante à indústria, porquanto fortemente vinculada aos mercados de produtos e de insumos e, principalmente, ao mercado externo. Por esta razão, a agricultura moderna é muito afetada pelas políticas macroeconômicas. A instabilidade dos preços, taxas de juros, política comercial e taxas de câmbio a influenciam profundamente.

Entretanto, outra conclusão que transparece com bastante clareza das

discussões realizadas é que a grave crise econômica enfrentada atualmente pelo país demanda, com urgência, um ajuste macroeconômico profundo que fatalmente implicará mudanças na política fiscal, monetária e cambial. As reflexões realizadas em torno deste tema e das correspondentes implicações para o setor agrícola, geraram uma série de indicações importantes.

O esforço de ajustamento macroeconômico teria alguns componentes indispensáveis. O primeiro deles seria o forte ajuste fiscal centrado exclusivamente no setor público, que passaria a condicionar a política agrícola. Neste ajuste, diante da necessidade de recompor a receita tributária, parece provável que o setor agrícola venha a suportar um aumento da carga tributária, nos seus impostos: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto sobre a Renda Agrícola. No que respeita aos gastos públicos, dentro ainda do ajuste fiscal, haveria redução das transferências com toda sorte de subsídios e recursos orçamentários. Estes cortes afetarão as contas agrícolas, tais como trigo, crédito rural, aquisições e empréstimos do Governo Federal, açúcar e política de estoques públicos.

O segundo componente importante do programa de ajuste seria a implementação de uma política monetária austera. Neste ponto, a agricultura seria atingida porquanto historicamente uma das principais fontes de pressão sobre as necessidades de financiamento do governo tem sido o crédito rural. O terceiro componente da política de ajuste que afeta a agricultura é a política de juros. Neste sentido, as Aquisições do Governo Federal (AGF) deverão ser preteridas em favor dos empréstimos de comercialização. Finalmente, na área da política comercial deverá prevalecer uma diretriz mais liberalizante, observada a competição dos instrumentos de liberalização, com os instrumentos de estabilização. O cerne da questão é a administração da taxa de câmbio, pois a estabilização pode implicar o estabelecimento de uma confiança em uma taxa de câmbio estável, e a liberalização pode implicar uma desvalorização real do câmbio.

As discussões polarizaram-se neste ponto, havendo uma corrente que defendeu a necessidade, no período de ajuste, de manter o câmbio sobrevalorizado como forma de aumentar o fluxo de poupanças externas. Uma outra corrente enfatizou que o setor agrícola iria ser discriminado, caso persistisse uma sobrevalorização da taxa de câmbio. Neste ponto os debates foram muito ricos.

Em todo o caso, prevaleceu a unanimidade entre os participantes com

relação à necessidade de adoção de um programa vigoroso de ajuste macroeconômico como pré-condição para o crescimento econômico ou retomada de um ritmo de desenvolvimento acelerado.

Supondo que este crescimento seja observado em um cenário caracterizado por melhor distribuição de renda, menor crescimento populacional, novos hábitos alimentares entre os consumidores pobres e alocação prioritária de recursos públicos aos setores sociais, espera-se uma mudança na demanda alimentar que, por sua vez, requererá um ajuste no perfil da produção.

Esta perspectiva de mudança no perfil da produção juntamente com a estratégia de ajustamento macroeconômico impõem desafios adicionais aos sistemas de geração e transferência de tecnologia. Isto é, o ritmo do progresso tecnológico necessitaria ser incrementado de forma a assegurar uma taxa de crescimento da produtividade em torno de 3,5% durante a próxima década. Este requerimento torna-se mais relevante quando se considera que uma das formas para conter a ocupação desorganizada da Amazônia brasileira é aumentando a produtividade do Centro-Sul, enquanto se buscam sistemas adequados para explorar a região.

Outro aspecto importante deste desafio se refere à necessidade de buscar fontes complementares aos recursos do governo para financiar as atividades públicas de geração e transferência de tecnologia. Como demonstra a nova orientação estabelecida pela atual Diretoria da EMBRAPA, grandes esforços vêm sendo realizados neste sentido. No entanto, ainda resta muito a fazer para alcançar um resultado satisfatório neste cenário atual e futuro de menor disponibilidade de recursos públicos para a pesquisa agrícola.

Com respeito à transferência de tecnologia, as reflexões sugerem que as unidades estaduais do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural orientarão, prioritariamente, as suas atividades aos pequenos produtores e as necessidades da agricultura comercial serão atendidas, principalmente, por empresas privadas e cooperativas.

Em adição aos aspectos anteriores, as discussões realizadas sugerem também que o ajuste fiscal requerido pela estratégia para a retomada do crescimento econômico implica redefinir o papel do Estado e do setor privado na economia. No caso específico do setor agrícola, esta redefinição resultará, provavelmente, na intensificação da tendência atual de estabelecer mercados mais livres para maior atuação da iniciativa privada.

Em termos práticos, esta orientação significa também menor participação de recursos oficiais no financiamento agrícola, custos financeiros mais elevados, maior liberalização dos mercados de exportação e um sistema de preços de intervenção no qual os preços mínimos sejam determinados mediante um critério que privilegie os sinais emitidos pelo mercado.

A menor participação de recursos oficiais no financiamento do setor decorre de uma contingência de política de ajuste nos orçamentos públicos. Assim tem ocorrido recentemente. Nestas circunstâncias, espera-se que o setor agrícola possa se financiar, através de formas associativas privadas, como as cooperativas de crédito, através de arranjos de financiamento entre produtores e indústria de insumos, e entre produtores e indústrias processadoras de produtos agrícolas, através de acordos diretos entre produtores de porte e agentes financeiros, e através de operações de comercialização em bolsas.

O financiamento rural deverá evoluir para formas privadas de arranjo creditício, com menor grau de regulamentação das linhas de crédito e, principalmente, das taxas de juros. Para que este processo de privatização do crédito ocorra é preciso que haja uma política de preços que contenha uma forma de garantia contra flutuações abruptas dos preços ao produtor, uma forma de seguro de crédito, uma liberação dos mercados agrícolas, no sentido de uma redução da interferência do Estado sem regras, condições e princípios pre-definidos e, finalmente, sejam abolidas as práticas e políticas de intervenção nos mecanismos de preços.

As perspectivas para a próxima década não apontam apenas para mercados mais livres. Segundo alguns analistas, o cenário futuro inclui, também, redução dos subsídios à agricultura e um novo sistema de tributação que, provavelmente, elevará a carga tributária enfrentada pelo setor. Com respeito a este último ponto, as opiniões são divididas. No entanto, conforme sugerido, as medidas mais recentes do governo apontam na direção oposta à desejada pelos produtores rurais. Esta possibilidade, combinada com mercados mais livres, nos quais os custos financeiros provavelmente serão mais elevados, torna maior o desafio de aumentar a produtividade agrícola de forma a evitar perda de competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo.

Em adição às conclusões anteriores, pode-se mencionar as seguintes:

A primeira é a existência de diferenças marcantes entre regiões, assim como entre grupos de produtores, que, possivelmente, levarão o governo a

estabelecer medidas que amenizem o custo do ajustamento para os segmentos econômicos de menor capacidade de adaptação. A atuação do governo, dentro da escassez atual de recursos, deverá ser cada vez mais seletiva e descentralizada, visando concentrá-los na região Nordeste.

A segunda é a constatação de que as organizações não-governamentais têm exercido um papel importante junto ao governo e à sociedade, discutindo os principais problemas enfrentados pela agricultura e defendendo possíveis soluções. As perspectivas apresentadas aqui sugerem, no entanto, que a responsabilidade destas organizações será maior na próxima década. Isto significa que esforços especiais deverão ser feitos para aumentar a colaboração destas instituições na definição da política agrícola.

A participação destas organizações de produtores deverá crescer através de uma melhor estruturação das entidades. Até recentemente, não estavam preparadas adequadamente para participar do processo decisório da política agrícola. Essa participação é muito importante, especialmente quando a sociedade se debate com problemas cujas soluções sempre acabam penalizando os que estão mais desorganizados. Estas organizações deverão participar no processo de formulação da Lei Agrícola. Deverão também participar de decisões importantes, tais como taxas de juros dos financiamentos rurais, comercialização agrícola, questão do seguro agrícola, fortalecimento das cooperativas e processo de investimento em pesquisa, que são os principais temas da agenda das organizações de produtores rurais.

A terceira diz respeito às discussões realizadas em torno da definição da Lei Agrícola que revelaram que um grande número de propostas tem sido submetido para apreciação dos congressistas. O exame destas contribuições, no entanto, tem indicado que há contradições entre os projetos e omissão de pontos relevantes. Assim, apesar de importante, dificilmente o país poderá contar com uma Lei Agrícola dentro do prazo instituído pela Constituição, em que pese ao esforço dos congressistas.

Em todo o caso, o esforço feito pela Comissão de Agricultura da Câmara tem revelado uma disposição dos congressistas em discutir todas as quase vinte propostas com grande seriedade. Esta será uma das primeiras leis a serem votadas após a Constituição, tal a pressão que tem sido exercida pelos produtores rurais sobre seus representantes.

De qualquer modo, o fato de mudar a discussão o desenho e a execução da política agrícola do âmbito do executivo para o âmbito do legislativo

vo, mais participativo e pluralista, deve ser considerado como um grande avanço.

As últimas conclusões dizem respeito à questão do desenvolvimento rural e podem ser resumidas em cinco pontos:

1. Apesar de restrições e condições pouco favoráveis nos mercados internos e externos, o setor agrícola tem mostrado capacidade de se ajustar e de crescer. Mas a questão do desenvolvimento rural tem sido relegada a segundo plano.
2. Grandes transformações se operaram como decorrência do esforço de geração e transferência de tecnologia, conquista da fronteira agrícola, crescente utilização da irrigação e expansão da agroindústria.
3. Persistem, contudo, problemas estruturais na agricultura, cuja solução constitui tarefa inadiável. Os segmentos mais pobres da população rural deveriam atrair apoio decisivo do setor público.
4. Algumas questões centrais precisam ser objeto de reflexão e equacionamento, como política fundiária, disparidade regionais, pequeno produtor e geração e transferência de tecnologia para este último público meta.
5. A experiência revela, que o pequeno produtor pode contribuir de forma complementar para cobrir o déficit de produção de alimentos, pois apesar da falta de incentivos, ele pode absorver técnicas mais sofisticadas de administração de sua atividade produtiva e assim transformar-se em um agricultor bem sucedido, trabalhando em diferentes formas de associativismo (de produção, de processamento e comercialização).

Por fim, a Mesa-Redonda demonstrou que há necessidade de prosseguir com este esforço de reflexão. Ao mesmo tempo, revelou o potencial existente para ações de cooperação técnica na área de política agrícola. Uma real possibilidade consiste em discutir, de forma bastante prática, propostas de mudanças específicas, partindo do marco de referência estabelecido pelas contribuições apresentadas nesta publicação.

Ficou claro que o IICA continuará dando o apoio institucional requerido para a continuação do debate e colaborar com a análise e estabelecimento de diretrizes de política agropecuária brasileira. Este livro assume importância neste momento porque existem desafios para a agricultura brasileira.

Anexo 1

Programa da mesa-redonda

- 08:45 Abertura
- 09:00 - 09:30 Cenário atual da agricultura brasileira
Dr. Fernando Homem de Melo
- 09:30 - 10:00 Transformações da Agricultura no Brasil
Dr. Eliseu Alves
- 10:00 - 10:30 Comentários e perguntas
Moderador: Dr. Cassio Luiselli
- 10:30 - 10:45 Café
- 10:45 - 11:15 Inter-relação da política setorial com as forças macroeconômicas
Dr. Fernando Dall'Acqua
- 11:15 - 11:45 Comentários e perguntas
Moderador: Dr. Gervásio Castro Rezende
- 11:45 - 12:15 Resumo das palestras e contribuição dos participantes
Dr. Amaldo Veras
- 12:15 - 13:30 Almoço
- 13:45 - 14:15 Inserção das organizações não-governamentais na política agrícola brasileira
Dr. Alysso Paulinelli

- 14:15 - 14:30 Comentários e perguntas
Moderador: Carlos Rucks
- 14:30 - 15:00 Novas orientações da pesquisa agropecuária
Dr. Carlos Magno Campos da Rocha
- 15:00 - 15:30 Comentários e perguntas
Moderador: Dr. Horacio Stagno
- 15:30 - 15:45 Café
- 15:45 - 16:15 Tendências do financiamento da produção
Dr. Mauro Lopes
- 16:15 - 16:45 Comentários e perguntas
Moderador: Dr. José Emílio Araújo
- 16:45 - 17:15 Problemática do desenvolvimento rural no Brasil
Dr. José Irineu Cabral
- 17:15 - 17:45 Comentários e perguntas
Moderador: Dr. José Antônio de Oliveira Coimbra
- 17:45 - 19:00 Resumo e conclusões
Apresentação: Dr. Edmundo Gastal/Carlos Sant'Anna
Painel: Dr. Fernando Homem de Melo
Dr. Alysson Paulinelli
Dr. Eliseu Alves
Moderador: Dr. Cassio Luiselli

Anexo 2

Lista de participantes

A) EXPOSITORES

1. Fernando Homem de Melo
Professor - Titular do Departamento de Economia da USP, São Paulo
2. Eliseu Roberto de Andrade Alves
Presidente da CODEVASF, Brasília
3. Fernando Dall'Acqua
Diretor do CEPI - IICA, Costa Rica
4. Carlos Magno Campos da Rocha
Presidente da EMBRAPA, Brasília
5. Alysson Paulinelli
Presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Brasília
6. Mauro de Rezende Lopes
Técnico da CFP/SUPEC, Brasília
7. José Irineu Cabral
Diretor da CERES Consultores Associados, Brasília

B) MODERADORES

1. Cassio Luiselli
Subdiretor-Geral Adjunto de Operações, IICA/Sede Central, Costa Rica
2. Carlos Rucks
Diretor de Operações da Área Sul, IICA/Sede Central, Costa Rica
3. Gervásio Castro de Rezende
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasília
4. José Emílio Araújo
Diretor Emérito do IICA e Diretor Técnico Científico da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), Rio de Janeiro
5. Horacio H. Stagno
Coordenador dos Contratos IICA/EMBRAPA, Brasília
6. José Antônio de Oliveira Coimbra
Secretário da SUPLAN, Ministério da Agricultura, Brasília

C) PARTICIPANTES

1. Benedito Rosa do Espírito Santo
Secretário-Geral Adjunto do Ministério da Agricultura, Brasília
2. Benjamin Martinez Martinez
Coordenador de Assuntos Econômicos, Ministério da Agricultura, Brasília
3. Carlos Augusto M. Santana
Especialista em Análise e Planificação da Política Agrária, IICA, Costa Rica
4. Cesar Williams
Coordenador do Convênio IICA/BNDES, Recife
5. Edmundo Gastal
Diretor do Programa IICA/BID/PROCISUR, Uruguai
6. Guilherme Leite da Silva Dias
Professor Pesquisador do Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo

7. **Hugo Torres**
Representante Adjunto do IICA no Brasil, Brasília
8. **Ignéz G. Vidigal Lopes**
Superintendente da SUPEC, CFP, Brasília
9. **Manuel Otero**
Representante do IICA no Brasil, Brasília
10. **Marcelo Duncan A. Guimarães**
Coordenador de Planejamento da EMBRATER, Brasília
11. **Marília Alvarez**
Especialista em Informação e Documentação, IICA, Brasília
12. **Michael Bedoya**
Coordenador do Programa V - IICA, Brasília
13. **Paulo de Tarso de Barros Ferraz**
Técnico da EMBRAPA/CINGRA-MA, Brasília
14. **Pedro de Camargo Neto**
Diretor da Sociedade Rural Brasileira, São Paulo
15. **Pedro Merçon Vieira**
Diretor da CERES Consultores Associados, Brasília
16. **Ricardo Alves da Conceição**
Coordenador-Chefe da Coordenadoria de Política Agropecuária, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (SEAE), Ministério da Fazenda, Brasília
17. **Roberto Rodrigues**
Organização das Cooperativas Brasileiras, Brasília
18. **Rufo Bazán**
Especialista em Geração e Transferência de Tecnologia, IICA, Brasília

Tiragem: 1.000 Exemplares

ISSN 0253-4746

No contexto da nova política do Escritório do IICA no Brasil, no sentido de contribuir para o esclarecimento do debate acerca da Situação e Perspectivas da Agricultura Brasileira durante os Anos 90, este livro reúne os sete documentos temáticos apresentados numa mesa-redonda realizada por iniciativa do Escritório, em 4 de setembro de 1989, em Brasília, bem como os debates mais significativos que os mesmos suscitaram. Durante o evento, destacados líderes do setor, acadêmicos, políticos, funcionários de instituições nacionais e especialistas do IICA travaram enriquecedora discussão sobre a natureza do processo de ajuste macroeconômico e setorial vivido pelo Brasil nos anos 80 e o potencial que o agro encerra para liderar uma nova etapa de crescimento auto-sustentado na próxima década. No epílogo são apresentadas as principais conclusões a que chegaram os participantes da mesa-redonda, com o intuito de colaborar no estabelecimento de um marco de referência que sirva de orientação para a formulação da política agrícola brasileira nos próximos anos.

IICA

