
Consciência Agrícola

Hélio Tollini(1)

Para um país com o potencial agrícola do Brasil, agimos, na melhor das hipóteses, ingenuamente em relação ao mercado internacional de produtos agropecuários. A agricultura merece pouca atenção nos planos de governo, embora as "palavras certas" das versões escritas e faladas desses planos. O despreparo organizacional e institucional do setor público na prestação dos serviços essenciais para uma agricultura competitiva é indicador de que, na realidade, a agricultura é tratada como se não fora negócio de grande valor para o país.

Todos se preocupam quando aparecem problemas que se refletem na gestão macroeconômica, mas as soluções mesmas são indicadores da despreocupação com o setor agrícola como negócio. É claro ainda que todos dão valor às divisas geradas pela agricultura, mas não se vê interesse em preparar o setor para o mercado que se desenha para o futuro e para a competição que já se desencadeia pela conquista desse mercado.

O quadro é semelhante em vários países vizinhos. O desempenho da agricultura latino-americana e caribenha nas últimas décadas foi, aparentemente, satisfatório. A taxa de crescimento per capita no período foi positiva, em torno de 0,7 por

cento ao ano. Ganhos de produtividade aumentaram sua participação no crescimento do produto agrícola, que antes se dava basicamente por expansão de área. Com a urbanização e o crescimento da produção, a produtividade da mão-de-obra empregada na agricultura tem aumentado. Esses indicadores parecem sugerir bom desempenho.

O desempenho não tem sido satisfatório em todos os lugares. Durante o longo período de crise econômica, a maioria dos países apresentou taxa negativa de crescimento per capita das culturas. Os países do Caribe e da Zona Andina são os que apresentaram maiores dificuldades. No caso de cereais, um setor básico, é evidente a deterioração da posição latino-americana. Em termos de valor, o índice de auto-suficiência no abastecimento de cereais caiu muito. De situação em que as exportações eram iguais às importações passou-se à situação em que as exportações representam apenas dois terços das importações. É evidente que a região, em geral, não se preocupa em desenvolver sua agricultura.

O Brasil, com agricultura bastante robusta para progredir mesmo sem o apoio de programas recomendáveis (subsídios generali-

zados não são aqui incluídos), conseguiu índices satisfatórios nessas décadas. Poderia o país ter logrado todavia se houvesse cuidado adequadamente de sua agricultura. As importações nos últimos anos não indicam que o Brasil é menos competitivo em certos setores agrícolas, mas que há problemas nas políticas para esses setores. Importações desnecessárias em um ano ou dois não significam muito, mas quando afetam os investimentos e a capacidade produtiva do setor passam a ser significantes, porque mostram distorções na política macroeconômica que geram condições desfavoráveis para os produtos transacionados internacionalmente.

Frustrante também é o fato de que a pobreza rural não diminuiu, apesar dos milhões de pessoas que migraram para o setor urbano. A pobreza urbana na região é fruto de políticas econômicas e agrícolas que discriminaram o setor agrícola por mais tempo e em grau maior do que uma política equilibrada de diversificação da economia recomendaria. Foram políticas que discriminaram o emprego. Perder oportunidades de emprego e renda na agricultura porque se entrega inconseqüentemente o mercado de produtos agropecuários a agricultores estrangeiros subsidiados em seus países é falta de visão e de sensibilidade.

A longa crise econômica induziu mudanças na economia e a adoção de políticas de ajustamento em vários países. É necessário, assim, repensar o que fazer em apoio ao processo de desenvolvimento agropecuário. O propósito deste artigo é propor um programa de política agrícola dirigido à remoção dos obstáculos à maior competitividade da agricultura brasileira. A seção seguinte examina o cenário em que se estará operando no futuro próximo.

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

O Cenário para os Próximos Anos

Dentro de 10 ou 15 anos, se as intenções declaradas nas sempre difíceis negociações internacionais frutificarem em medidas concretas, as forças de mercado estarão determinando parte considerável do fluxo internacional de comércio de produtos agropecuários. Isto significa que os países terão de fazer esforço sério para se tornarem mais competitivos, revertendo o quadro de importações desnecessárias e crescentes e, principalmente, participando da disputa pelo grande mercado de produtos agrícolas que se estará formando nas próximas décadas. Estima-se que a população mundial passará dos atuais 5 bilhões de pessoas para 8 bilhões nas próximas três décadas, com mais de 90 por cento desse crescimento ocorrendo nos países em desenvolvimento. Não há na história dos povos momento de crescimento tão intenso da pressão de demanda sobre a capacidade de produção dos países em desenvolvimento como esse que se avizinha.

Para que a América Latina e o Caribe, principalmente os países com potencial agrícola na região, possam competir, é necessário criar as condições para estimular a competitividade do setor agropecuário. Isso depende muito de políticas macroeconômicas, como política cambial e política de juros, mas depende também da produtividade física e de consciência estratégica sobre o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro. Não é mais possível abdicar de empregos na agricultura em favor de produtores estrangeiros subsidiados. As autoridades dos ministérios do Planejamento, da Agricultura e da Fazenda deveriam coletivamente ter de prestar contas de suas ações nessa área.

O uso de barreiras não tarifárias por parte dos países que protegem suas agriculturas tende a au-

mentar como forma de compensar a redução de tarifas acordada nas negociações da Rodada Uruguai. O cenário futuro inclui essas barreiras não tarifárias como parte do jogo. Compete aos países tomarem consciência disso, não se preocupando com a questão, mas ocupando-se em desenvolver programas que minimizem as possibilidades do uso dessas barreiras no comércio internacional. A América Latina e o Caribe precisam desenvolver serviço de controle de qualidade dos produtos agropecuários nos aspectos de padrões e no de sanidade. O Chile, desde que abriu sua economia à competição internacional e pretendeu competir no mercado de frutas e produtos florestais, criou um serviço competente na área de qualidade.

O cenário, em resumo, é o de competição aberta e de necessidade dos países se prepararem para a competição. O grande mercado de produtos agropecuários estará no mundo em desenvolvimento. Se não houver consciência da importância comercial estratégica da agricultura e o desenvolvimento de programas bem delineados e executados de apoio ao aumento da competitividade, esse mercado estará à disposição dos países ricos, que já detêm capacidade avançada de geração de tecnologia, fonte principal, no futuro próximo, de vantagens comparativas.

FALSAS IDÉIAS

A idéia de que a agricultura está perdendo importância pela redução de sua participação relativa no produto interno, na geração de divisas e no emprego, parece nova versão da tese de Raúl Prebisch. Quando o grande economista constatou que os preços dos produtos agropecuários tinham uma tendência declinante em relação aos preços industriais, concluiu que chegara a hora de diversificar. Na verdade, foi como que concluir-se

que chegara a hora de "sair" da agricultura e construir o futuro com um setor industrial.

Diversificar economias baseadas em apenas um setor é sempre desejável. As trocas inter-setoriais são importante fonte de crescimento e estímulo ao progresso tecnológico. Mas os custos de oportunidade da ação dirigida à diversificação são aceitáveis até certo limite. Há clara noção na comunidade internacional devotada às questões de desenvolvimento que a maioria dos países foram longe demais nos custos impostos a suas agriculturas no processo de industrialização.

No Brasil, a assimetria das ações de exposição dos setores à competição internacional demonstra que a agricultura ainda hoje é o setor que paga a conta. Sem organização de trabalhadores, sem poder monopolista para tirar produtos das prateleiras, sem parceria com o governo na cobrança de impostos, a agricultura tem sua organização pública de apoio usada como troco político e seu mercado exposto a interesses menores.

É necessário refletir sobre as causas de queda dos preços dos produtos agrícolas quando a população mundial e a renda estavam crescendo. Não se divulgou o fato de que havia ocorrido significativo progresso tecnológico na produção agrícola nos países industrializados, o que explicava os preços relativos declinantes para a agricultura. Não se alertou para o fato de que em mercados com preços declinantes sobrevive o que consegue acompanhar o progresso tecnológico, não o que abandona o setor à própria sorte. A idéia de que a agricultura já não é importante porque sua fatia na economia está diminuindo origina-se, na melhor das hipóteses, em ilusão aritmética. Na pior, origina-se no despreparo dos países em desenvolvimento frente ao oportunismo de países que utilizam todas as armas para desmobilizar competidores desavisados.

Alguns países ricos alegam que a competição com os países pobres é injusta para eles. A razão seria que os países pobres pagam baixos salários enquanto eles pagam salários altos. Está claramente sendo preparada nova justificativa para proteger e estimular as agriculturas dos países ricos. É a busca da equidade internacional às avessas. No tempo da guerra fria dizia-se que razões de segurança exigiam que os países ricos mantivessem boa capacidade de produção de alimentos, além de estoques grandes, o que demandava vários tipos de subsídios. Afinal de contas, a Alemanha sustentou a Segunda Guerra Mundial, entre outras razões, por iniciá-la com grandes estoques de alimentos e por manter capacidade produtora.

Hoje a guerra fria acabou. Ficou a guerra comercial que, em prevalecendo a razão do mais forte, pode causar mortes nas regiões em desenvolvimento, que necessitarão de muitos empregos e de muita capacidade de produção de alimentos para sustentar o contingente populacional adicional de 3 bilhões de pessoas nas próximas três décadas. Isso se não quiserem se tornar esmolerias internacionais, já que será difícil gerar divisas suficientes, exportando produtos não agrícolas, para pagar pela importação de bens essenciais.

É importante acabar com a idéia de que a agricultura perdeu importância. Isso não interessa apenas aos agricultores. Interessa a toda a sociedade, pelas implicações quanto a emprego, geração de divisas e redução da pobreza rural e urbana. Interessa a todos devido ao ritmo de urbanização da América Latina e Caribe. Os governantes latino-americanos precisam desenvolver visão estratégica e programas coerentes e estáveis para encaminhar o setor agrícola para a exploração de suas potencialidades. No Brasil, essa é necessidade fun-

damental e que parece politicamente difícil de atender.

OS PONTOS ESSENCIAIS

O poder público tem poucas áreas para atuar em prol da capacitação da agricultura brasileira para esse futuro de competição aberta e obstáculos disfarçados através de barreiras não tarifárias. Nessas áreas em que o setor público deve atuar há de se desenvolver processos competentes de ação. A condição mais importante para que os bens transacionáveis da agricultura ou de outros setores possam competir bem, exportando ou substituindo exportações, é que os preços básicos da economia, câmbio e juros, não sejam distorcidos pela política macroeconômica. Se houver distorção contra as exportações, os retornos a outros serviços públicos, como pesquisa e controle de qualidade, serão baixos independentemente da competência com que esses serviços sejam ofertados.

Na área mais técnica referente às instituições que prestam serviços de apoio ao desenvolvimento agrícola, o corporativismo deve ser imobilizado para que as mudanças necessárias possam ser feitas. Muito do que hoje o setor público pretende fazer mas não faz ou faz de forma ineficiente deve ser deixado para o setor privado, para que não interfira com aquilo que é essencial na ação pública.

São três os objetivos que o setor público deveria perseguir para a agricultura: fortalecer o sistema de geração e difusão de tecnologia, implantar um serviço altamente técnico de promoção da qualidade dos produtos brasileiros e desenvolver programas para ajudar os grupos de baixa renda na zona rural a se incorporarem ao processo de desenvolvimento sócio-econômico. Isso, evidentemente, pressupondo que a política cambial e a de juros sejam favoráveis ao investimento e ao progresso tecnológico.

SISTEMA DE GERAÇÃO DE TECNOLOGIA

As necessidades de tecnologia em um país das dimensões e potencialidades do Brasil e que deseje manter sua competitividade, são enormes e variadas. Há necessidades nacionais, regionais e locais. A EMBRAPA não supre nem deve tentar supri-las. Princípios de justiça fiscal devem decidir quem faz e quem financia qual pesquisa. É preciso que todo o sistema de pesquisa seja fortalecido, incluindo os sistemas estaduais, às universidades e o setor privado, para que possam assumir suas responsabilidades no atendimento das necessidades de tecnologia. Pesquisa só é cara se mal direcionada ou malfeita. A experiência brasileira mostra que quando os esforços são dirigidos para atendimento da demanda por tecnologia os retornos sociais são altos. Essa é também a experiência de muitos outros países.

O poder público brasileiro tem de cuidar da capacidade de geração de tecnologia no país de forma consciente e programada. O Congresso Nacional deve colocar isso como objetivo nacional e exigir do Executivo projeto completo para esse fim. Afinal de contas, em uma sociedade pobre e urbanizada, é essencial progresso tecnológico para manter ou reduzir o preço dos alimentos básicos para essas populações. Mesmo do ponto-de-vista da administração macroeconômica, será impossível evitar choques de oferta agrícola ano-a-ano, através de injeções de crédito. Para aliviar a relação crédito/produção e ajudar na estabilização de preços a médio prazo, somente o progresso tecnológico, dependente, como vimos, de boa pesquisa e de boa política de preços macroeconômicos.

CONTROLE DE QUALIDADE

Os grandes mercados consu-

midores nos países industrializados são exigentes com relação à qualidade dos produtos, tanto nos aspectos sanitários quanto nos de características comerciais. Não é possível condescender em nada e em nenhum momento quanto a qualidade. Além disso, à medida que alguns desses mercados ricos são relutantemente induzidos a reduzir suas proteções tarifárias, tenderão a intensificar o uso das já sobejamente abusadas barreiras não tarifárias.

Somente serviço extremamente bem organizado e competente, com recursos humanos e laboratoriais de nível internacional, de forma a poder desenvolver argumentos e laudos técnicos respeitadas, pode criar as condições para impedir abuso contra nossas exportações. Por outro lado, esta é uma área em que o setor privado tem interesse e, portanto, responsabilidade. É necessário evitar o "carimbo" de qualidade dado por órgão público que não tem a menor condição de saber se o produto é realmente de boa qualidade.

APOIO A GRUPOS DE BAIXA RENDA

Há inúmeras razões para se tentar incluir os grupos de baixa renda na agricultura dentro do processo de crescimento econômico. Equidade social é importante razão. Alívio das pressões sobre os centros urbanos já começa a ter peso também. A contribuição que esses grupos podem oferecer à oferta de produtos agrícolas básicos é outra razão. É necessário, primeiro, oferecer serviços de educação e prover condições para que as crianças atendam à escola. Em segundo, envolver essas comunidades na discussão e dar prioridade a seus problemas. Em terceiro, financiar os projetos sociais escolhidos por essas comunidades e que melhoram a infra-estrutura de vida desses locais. É ainda necessário financiar pequenas empresas, agrícolas ou não, através de empréstimos individuais que contem com a solidariedade de grupos comunitários. É evidente que a redução da pobreza vai depender basicamente do cres-

cimento econômico e da geração de emprego. Mas certa ação social, envolvendo transferências explícitas nos orçamentos fiscais, é justificada pelas externalidades possíveis de serem geradas pela aceleração do processo de desenvolvimento das comunidades rurais de baixa renda.

Esse é um programa pequeno para um país com as condições do Brasil. Mas esse programa melhora as perspectivas para o Brasil enfrentar as próximas décadas de competição internacional e satisfazer as necessidades internas. É compreensível certo pessimismo sobre a possibilidade política do País se organizar melhor nessa área, mas não é aceitável a entrega dos pontos sem luta. Espera-se que nos anos futuros os interessados em dar à agricultura a possibilidade de contribuir para o bem-estar da sociedade brasileira continuem lutando por melhores organizações e instituições para o desenvolvimento agrícola e rural no Brasil.