

Política agrícola: reformas inadiáveis e subsídios insustentáveis

A experiência internacional dos países que realizaram reformas de política agrícola indica que a agricultura é justamente o setor que mais se beneficia do processo.

MAURO DE REZENDE LOPES

A abertura comercial e agora a estabilização econômica criaram um cenário novo para a política agrícola, realidade inescapável para um quadro de reformas estruturais no setor. Assim tem sido a experiência de países que passaram pelo mesmo processo.¹ A ex-

periência tem também ensinado que quanto menos acreditarmos nessas reformas, quanto menos adotarmos reformas completas (ou mais adotarmos reformas parciais) e quanto mais tempo levarmos para realizá-las, tanto maiores serão os custos de permanecermos ata-

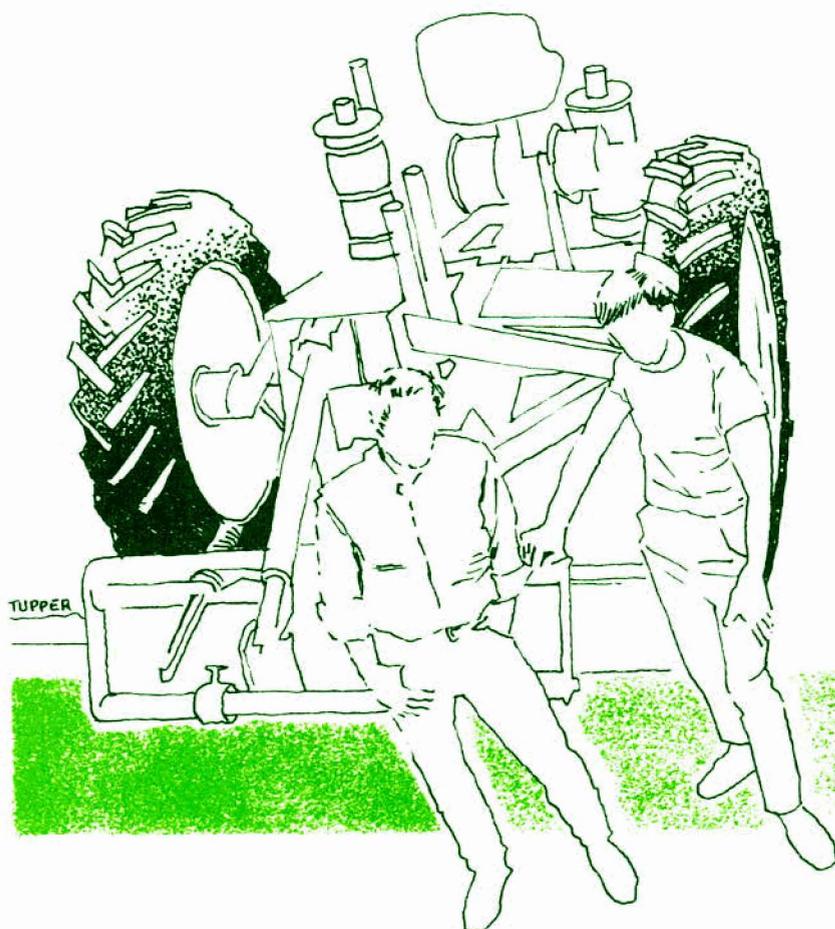
dos ao passado. Esses são os custos dos ajustes parciais.

Os estímulos e o tipo de assistência do Estado tornaram a agricultura dependente do governo e de suas decisões. Os produtores aguardam sempre as decisões. Às vezes, apresentam propostas tímidas de manutenção dos instrumentos do passado, muito embora seja o setor credor de maior empenho do governo em promover as reformas necessárias.² É preciso ousar e propor um novo programa de reformas.

Devemos romper com a tradição de o governo oferecer bens privados de má qualidade e não oferecer, como deveria, bens públicos de boa qualidade.

O novo cenário cria condições para a privatização dos instrumentos de política agrícola e põe a mostra a necessidade de redefinição do papel do Estado. Passam à frente das discussões, como ocorreu nos países que experimentaram os mesmos programas de abertura e estabilização, quais os instrumentos privados que substituirão o crédito público e muitas políticas públicas, quais os serviços essenciais que o Estado deve prover e como pode o preço mínimo ser substituído por um sistema privado de seguro de preços, por exemplo. Serviços de comercialização, como a armazenagem — outrora uma responsabilidade do governo — passam a ser redefinidos como bens privados, cuja oferta cabe ao setor privado.

Um ponto importante é que os subsídios e a assistência não são mais sustentáveis do ponto de vista dos recursos fiscais. Assim como, no interesse da



própria agricultura, também não é mais sustentável o Estado dar com uma das mãos e tirar com a outra e, o que é pior, com subsídios evidentes e tributação disfarçada. O setor fica politicamente vulnerável, com pecha de “caçador de renda”, criando um ambiente propício para o desenvolvimento de preconceito contra ele (inclusive dentro da burocracia).

Princípios e idéias-força

É muito difícil discutir reformas sem princípios. Tudo o mais ficará mais fácil se houver pelo menos uma discussão ampla dos princípios norteadores das reformas. Estes estão mais ou menos claros nas experiências de reformas dos muitos países que as fizeram mais profundamente.

O primeiro princípio é o Estado se conduzir com isenção, neutralidade e transparência, respeitando ainda o princípio de antecipação e as regras preestabelecidas. Não há razão, no processo de reforma, para urdir formas de escolher que setor fará ajustes e sacrifícios e qual aquele que não os fará. Não deve haver a escolha de ganhadores e perdedores. Medidas que resultem em alíquotas tarifárias diferentes entre subsectores e subsídios setoriais enfraquecem e comprometem a credibilidade das reformas econômicas e contrariam o princípio do governo neutro.

Se o ajustamento às novas condições de mercado representar um ônus para um grupo de produtores ou para um setor, que os sacrifícios sejam repartidos igualmente também por outros setores da economia. Nos países que fizeram reformas estruturais profundas houve a percepção de que os sacrifícios dos ajustes foram compartilhados por todos os setores da economia. Essa percepção foi valiosíssima para a aceitação geral das reformas e para sua implantação. O ajuste é para todos. O Estado não pode escolher privilegiados nesse processo, tanto mais se considerarmos que a economia brasileira já é profundamente injusta.

O segundo princípio é trocar as palavras-chave que “fazem a cabeça” dos produtores, dos burocratas, dos políticos e dos técnicos. Substituir logo o vocabulário surrado das palavras governo, recursos, gastos, subsídios e de todos os instrumentos do passado, pelas palavras eficiência, produtividade, competitividade, introduzindo a idéia de

que o crescimento virá por um novo caminho. Essa substituição de palavras virá pela discussão dos princípios e das reformas.

O enfoque antigo da política agrícola deverá ser substituído por novas idéias-força que conduzirão as reformas, tais como desregulamentação e reestruturação, visando ao aumento de eficiência e competitividade. Doravante, a alocação dos recursos produtivos será orientada pelo setor privado e pelo mercado — e não mais pelo Estado — para as atividades mais rentáveis e que têm competitividade no comércio exterior (e no mercado interno, quando confrontadas com as importações) e podem explorar oportunidades de mercado. A idéia-força é a busca da eficiência na alocação de recursos produtivos e a eliminação das distorções de incentivos econômicos que impedem a realização do potencial de competitividade da agricultura. Busca-se também a identificação de incentivos econômicos ditados pelo mercado. O setor privado liderará o crescimento e o governo, o desenvolvimento.

A agricultura se beneficiará muito mais das mudanças se souber antecipar e propor uma bem arquitetada seqüência de reformas.

Temos dificuldade de competir com os produtores americanos e europeus que possuem tecnologia eficiente e pagam mais barato pelos insumos, máquinas, equipamentos e fertilizantes; mas se aumentarmos a eficiência de nossa pesquisa, poderemos competir em capacidade empresarial, onde levamos uma certa vantagem.

O novo papel do Estado

Quanto às idéias-força, engana-se quem pensa que se trata de ter o governo fora da agricultura. O que se propõe é adequá-lo a uma agricultura em uma economia estabilizada (sem o imposto inflacionário) e a uma agricultura aberta (com competição).

Quanto à oferta de serviços e produtos pelo Estado, como princípio fundamental, é preciso antes de mais nada identificar o núcleo de bens públicos

— que o setor privado não oferece nos montantes necessários — e separar os bens privados — que o Estado não pode e não deve oferecer. Devemos romper com a tradição de o governo oferecer bens privados de má qualidade, deixando de oferecer, como é seu dever, bens públicos de boa qualidade. Fora do núcleo de bens públicos, pouco deve o Estado oferecer.

Outro princípio: os que se beneficiam dos serviços e produtos do Estado devem pagar por eles. É o princípio “quem usa paga”. Não deve haver “bens livres” (nem mesmo o ar e a água dentro da moderna visão da preservação ambiental são bens livres). Os produtores, a agroindústria e os usuários atribuem aos produtos e serviços gratuitos o mesmo valor que é por eles cobrado. Assim, tudo o que o Ministério da Agricultura fizer em termos de serviços e produtos terá um preço. Aqui se incluem serviços próprios do Estado como assistência técnica, pesquisa, inspeção, defesa, e, se possível, até mesmo assessoria na condução das políticas de preços, comércio e comercialização.

Na reforma do serviço público, torna-se imprescindível separar a função de assessoria técnica na formulação e condução política agroindustrial (políticas internas e de comércio) da função de oferta de produtos e serviços pelos departamentos, órgãos e empresas do Estado. As instituições, no sentido amplo, seriam reformadas com o fim de oferecer serviços e produtos que o Estado teria de comprar. Esse princípio deverá introduzir reformas no *modus operandi* das instituições do Estado.

Associando-se os princípios “quem usa paga” ao que diz que o Estado agora irá adquirir no mercado os bens e serviços de que precisa, cria-se o princípio de que todos os serviços ofertados pelo Estado deverão ser inseridos na norma da orçamentação e recuperação de custos. Tudo que o Estado fizer deverá ser orçado, para que se saiba exatamente quanto custa cada coisa. Isso inclui ensino rural, no sentido amplo, assistência técnica, pesquisa, assessoria na formulação e condução da política agrícola e de comércio exterior.

Reforma institucional

Outro princípio é o da instalação da concorrência, ou seja, o rompimento dos monopólios das instituições públicas na oferta de serviços e produtos ao

Estado. A oferta desses bens se processará doravante em bases competitivas. O Estado leiloará os recursos para a compra dos serviços onde estes forem ofertados pela melhor qualidade e pelo menor preço. Não há mais exclusividade de prestação de serviços. Se o setor privado oferecer serviço melhor, ganha e leva. Até subsídios poderão ser leiloados para instituições que prestarem melhores serviços e por eles cobrarem menos. O governo torna-se um cliente como qualquer outro e as instituições passam a ser fornecedoras como quaisquer outras. Em suma, o gasto público passa a ser orientado para o produto e não para os órgãos.

O princípio da reestruturação deverá ser enunciado claramente: toda vez que uma instituição ou órgão público não puder mais resolver seus problemas administrativos, com métodos usuais de administração, será necessária a reestruturação de sua concepção e administração. Esse tipo de reforma envolve reorganização e realocação de recursos financeiros e humanos. No extremo desse sistema está considerar os setores, dentro das instituições, como unidades de negócio (o setor privado já pratica essa forma de organização). Trata-se de criar um ambiente empresarial, com flexibilidade financeira, para o desenvolvimento do que puder existir de instituições públicas.

Um princípio adicional: centralizar a produção de regulamentos. Para evitar a auto-regulamentação, e todos os males dela decorrentes, deveríamos centralizar a preparação dos regulamentos, portarias, propostas de medidas e programas em um órgão que tenha um forte treinamento e compromisso com um modelo do papel do Estado na intervenção na economia. O pluralismo de regulamentação, com critérios individuais e interesses paroquiais de cada instituição, gera "rendas econômicas" e benefícios para os que delas se aposam. A regulamentação deve passar por escrutínio e auditoria externa independente de um órgão isento. Subjacente a esse princípio há o da caça implacável a toda regulamentação que impeça a concorrência e cause a ineficiência e a perda de competitividade.

A experiência com as reformas

A experiência em muitos países pode ser resumida em alguns poucos pontos: a) é possível fazer essas refor-

mas; b) reformas abrangentes, completas, e com uma boa filosofia de princípios ganha credibilidade mais rápido do que se espera; c) uma vez iniciado o processo, as mentes se adaptam com mais rapidez do que se esperava; d) o grau de resistência é menor do que o previsto, apesar da fricção e dos sacrifícios com a realocação de pessoal; e) o período de tempo de implantação é um pouco maior do que o imaginado.

Mas há outras experiências importantes. Em primeiro lugar, a agricultura se beneficia muito mais das mudanças se souber antecipar e propor uma bem arquitetada seqüência de reformas. A desregulamentação dos mercados financeiros rurais e do mercado de trabalho é uma das primeiras exigências.³

...não é mais sustentável o Estado dar com uma das mãos e tirar com a outra e, o que é pior, com subsídios evidentes e tributação disfarçada.

Em segundo lugar, apesar das vantagens de uma reforma global, o apoio dos produtores, que é essencial no processo, pode ser conseguido com mudanças progressivas. O anúncio de um grande conjunto de reformas pode produzir resistências. No caso brasileiro, as reformas estão sendo feitas de modo progressivo, sem que a agricultura se dê conta de sua profundidade.

Em terceiro lugar, apesar de a agricultura se beneficiar muito mais quando todos os países fazem reformas no setor, a liberação comercial unilateral traz benefícios para o país que a adota. Entretanto, os benefícios serão muito maiores se forem feitas reformas internas importantes, tais como desregulamentação do mercado de transporte e dos mercados financeiros rurais.

Em quarto, os produtores ganharão mais auto-respeito se conseguirem não mais representar um fardo pesado no orçamento estatal. Se os produtores apresentarem um programa de reformas que elimine a sua dependência dos cofres públicos terão muito mais "moral" para cobrar medidas enérgicas de eliminação de subsídios e proteção em outros setores. No momento, o governo está anunciando uma regulamentação *antidumping* e nem sequer

menciona os subsídios, quando os produtos agrícolas os têm, muito mais do que os produtos industriais sofrem *dumping*.

Finalmente, as experiências de outros países mostram que depois de uma rigorosa dieta de recursos públicos e de subsídios, a agricultura torna-se competitiva se os produtores puderem racionalizar seus custos. Os produtores que conseguiram vencer essa transição (ou travessia) foram os que conseguiram adequar suas estruturas de custos aos preços competitivos dos produtos importados. No Brasil, quem faz estudos de competitividade (no Mercosul, por exemplo) verifica que é impressionante como nossos produtores têm custos de capital tão fantásticamente elevados em relação aos competidores. Nossas estruturas de benfeitorias e itens de capital são de baixa competitividade. De fato, gastou-se muito com certas estruturas porquanto havia subsídio ao crédito: uma herança do passado.

¹ Este artigo resume as experiências colhidas pelo autor no decurso de viagens de instrução para avaliar reformas estruturais na agricultura, depois da abertura e da estabilização, feitas no Chile, Uruguai, Equador, Colômbia, Nova Zelândia e Costa Rica. Resume também uma extensa literatura acerca das experiências colhidas nas reformas recém-realizadas em muitos países.

² Ver, por exemplo, uma discussão das reformas agrícolas no Brasil em Lopes, M. R. *Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais*. Conjuntura Econômica, 48 (7): 25-9, jul. 1994. Para uma discussão dos custos das reformas de desregulamentação do comércio exterior, da extinção dos institutos de comercialização e das reformas de gastos públicos na agricultura, ver Lopes, M. R. *Las reformas agrícolas en Brasil: una experiencia de costos elevados*. Intervención en el Foro Nacional Agropecuario. Cartagena de Indias, Colômbia. 1-4 de junho de 1994. Seminário promovido pelo Ministério da Agricultura da Colômbia e pelo IICA.

³ Uma reforma crucial é a do sistema financeiro rural. Competitividade, liberdade de entrada e saída são ingredientes indispensáveis para fazer baixar os spreads no crédito rural. Esse é um mercado do vendedor, com pouca competitividade e regras institucionalmente sancionadas pelo governo (em recente resolução, há um artigo que proíbe financiamentos rurais abaixo das taxas fixadas). A redução de spreads, que hoje supera 10 pontos percentuais, é difícil de ser conseguida. Quedas mais expressivas só ocorrerão quando o mercado for totalmente competitivo. Para tanto, é necessário iniciar logo a desregulamentação, com livre acesso ao mercado (banco cooperativo, por exemplo).