Reformas estruturais para a agricultura



Roberto Rodrigues

— Alguns deles (membros da bancada ruralista) chegaram a ameaças, dizendo que, se o governo não resolvesse a questão do endividamento, não votariam projetos de seu interesse, que eram na verdade do interesse de todos os brasileiros. Foi um erro do qual parte da mídia se aproveitou para jogar a opinião pública contra os agricultores.

A opinião acima evidencia duas das principais características de Roberto Rodrigues: a lucidez e a coragem.

O engenheiro agrônomo, proprietário rural, professor universitário e líder rural Roberto Rodrigues dispensa apresentações. Formado pela Esalq em 1965, sempre dedicou boa parte de seu dia à luta política da agricultura.

Roberto teve algumas passagens pelo governo. Assessorou diversos governadores, foi membro do Conselho Nacional de Política Agrícola e foi secretário de Agricultura do estado de São Paulo entre 1993 e 1994. Atualmente, é presidente da Sociedade Rural Brasileira, cargo que já exercera anteriormente. Foi também o primeiro representante do setor rural no Conselho Monetário Nacional (de 1993 a 1994).

Em sua entrevista a Agroanalysis, *ele afirma que o contencioso da agricultura, como costuma se referir à questão da dívida, deve ser sanado pelo governo. Mas não fica por aí. Defende a necessidade de reformas profundas que melhorem a competitividade do setor e reduzam sua dependência em relação ao crédito e aos estímulos oficiais.*

■ *Os instrumentos tradicionais da política agrícola estão exauridos em alguns casos e, em outros, inconsistentes com a abertura econômica. Quais as mudanças que precisam ser feitas?*

— Quase todo o instrumental de política agrícola foi bancado pelo Estado nas últimas décadas, desde o famoso modelo de substituição de importações. Com a falência do Estado — que de tanto intervir criou demandas que não consegue mais atender —, faliram também instrumentos como preço mínimo, crédito, seguro etc. Os investimentos em tecnologia foram reduzidos, praticamente não se fez nada em termos de recursos humanos e a infra-estrutura foi sucateada. Por outro lado, todos os planos destinados a estabilizar a economia nos últimos nove anos (a exceção foi o Plano Bresser) provocaram perdas para o setor rural, seja pelo descasamento entre correções de crédito e preços mínimos, seja pelos desvios no câmbio e na área fiscal. Com isto, o crédito rural virou uma armadilha para seus tomadores, os preços mínimos viraram máximos, o Proagro é segurança de calote oficial e competir se transformou num sufoco: temos que ganhar uma guerra carregando nossos impostos e os subsídios alheios. Por fim, nas negociações voltadas para a integração continental (Mercosul), o governo deu pouca importância à agricultura, que, desorganizada, perdeu ainda mais terreno com tarifas externas comuns (TEC) reduzidas e listas de exceções desfavoráveis.

■ *O quadro é completado com sucessivos descumprimentos de compromissos por parte do governo, que culminaram com o veto do ex-presidente Itamar Franco ao artigo da MP que criava o Plano Real, segundo o qual crédito rural e preço mínimo teriam o mesmo indexador. Tal artigo, fruto de um acordo entre o Executivo e o Legislativo, derivava de uma CPMI sobre o endividamento da agricultura concluída no final de 1993 no Congresso Nacional.*

— O resultado de toda essa falência de instrumentos e de ética foi o empobrecimento brutal da agropecuária brasileira e uma formidável transferência de renda para o setor financeiro.

Duas são as mudanças necessárias: a redefinição do papel do Estado — que não pode deixar de atuar em política agrícola, basicamente por causa da garantia do abastecimento — e a organização dos agricultores, divididos, dispersos e desunidos na vastidão e na diversidade regional, tecnológica,

étnica, cultural e edafoclimática do Brasil.

■ *Como ficaria um novo modelo de desenvolvimento da agricultura no médio prazo?*

— Em primeiro lugar, é preciso resolver o "contencioso". A solução para o endividamento agrícola é fundamental. Esta questão tem sido debatida no Congresso Nacional, com ênfase no descasamento do Plano Collor e na debacle da renda ocasionada pelo Plano Real — âncora cambial e crédito indexado pela TR x preços agrícolas cadentes —, ambos reconhecidos pelo governo. Ainda que se organize uma excelente política agrícola para o futuro, isso não interessará a muitos agricultores, que não agüentarão esperar por ela.

Em segundo lugar, é preciso caracterizar os objetivos de uma política agrícola consistente e que são, sumariamente, dois: garantir a sustentabilidade da atividade e promover a competitividade da agropecuária, tanto interna como externamente.

Isto posto, podemos listar cinco políticas que devem constituir as linhas gerais do modelo:

• Uma política de comércio norteada pela abertura econômica e a liberalização comercial.

Aqui devem ser tomados cuidados especiais na área de comércio exterior, sobretudo no que se refere a tributação compensatória, impostos de exportação, alíquotas de importação, solução de controvérsias, política *antidumping* etc. tudo sob a égide da Organização Mundial de Comércio e dos acordos regionais. No plano interno, devem ser destacados o papel das bolsas, com novos instrumentos comerciais — como CMG, CPR, CLB e outros — bem estimulados e desenvolvidos, além de uma redefinição da política de preços mínimos e de liberação de estoques. Com relação a estes, é preciso haver transparência de informações quanto a sua localização, volume, qualidade e custo, para os agentes do mercado trabalharem em igualdade de condições.

• Uma política tributária que reduza a enorme carga fiscal da agricultura brasileira, mediante a eliminação/diminuição de impostos indiretos. Seria interessante acabar com o ICMS sobre exportação de produtos agrícolas e agroindustriais, eliminar o ICMS sobre insumos agrícolas e cesta básica, acabar com a guerra fiscal interestadual e utilizar o ITR como instrumento capaz de viabilizar o uso eficiente da terra.

• Uma política de crédito que contemple a tempestividade da oferta, o volume disponível e o custo do dinheiro. A questão básica é a segunda, disponibilidade. Para isto as idéias são muitas — fundo fiscal, compulsório do sistema financeiro esterilizado no Bacen, Tesouro etc. — mas a grande e definitiva saída será a criação do Banco Cooperativo, à imagem do que já existe nos países desenvolvidos: (Rabobank nos Países Baixos, Crédit Agricole na França, DgBank na Alemanha, Desjardins no Canadá, e bancos cooperativos poderosos no Japão, EUA e até do Terceiro Mundo (Argentina, Colômbia, Colac no Panamá).

Alguns parlamentares ruralistas equivocaram-se e acabaram colocando interesses legítimos dos agricultores acima dos interesses nacionais. A contrapropaganda e a mídia se aproveitaram disso para jogar a opinião pública contra os agricultores.

• Uma política de desenvolvimento tecnológico enfaticamente voltada para a formação de recursos humanos em todos os níveis. Governo e setor privado, por intermédio do Senar, devem se somar nesta tarefa. Devem ser criados mecanismos privados de apoio à pesquisa e extensão, com legislação que permita aos órgãos de pesquisa a apropriação de benefícios hauridos com as novas tecnologias criadas.

• Uma política de desenvolvimento regional que viabilize a conquista sustentada e em termos ecológicos da fronteira agrícola. O Brasil é o único país do mundo que tem uma fronteira igual ao dobro da atual área cultivada. O modelo do Prodecer (parceria de governo Brasil e Japão com o setor privado cooperativo brasileiro) foi um êxito e pode ser imitado: o país deve buscar recursos externos para criar pólos de desenvolvimento regional, que levariam em conta projetos de reforma agrária. A questão regional deve também considerar programas de reconversão, especialmente nos estados do Sul, devido ao Mercosul, e de integração, no Centro-Oeste e Norte. O Nordeste deve ser contemplado com programas destinados a sustentar o visível crescimento do turismo, como irrigação de produtos vocacionados para a região, estímulos à pesca e programas de subsídios ao consumo de produtos básicos para a população carente.

• Outros dois pontos são igualmente importantes: defesa sanitária e investimentos em infra-estrutura. Ambos são essenciais para garantir a competitividade dos produtores brasileiros.

■ *Você esteve recentemente na Nova Zelândia. Alguns itens da reforma da agricultura de lá seriam aplicáveis ao caso brasileiro?*

— Os países são extremamente diferentes: a Nova Zelândia é pequena, cabe duas vezes no Paraná, é quase homogênea em termos de solos e clima (fértil, chuvosa, temperatura variando pouco), tem um povo também homogêneo e educado, com tecnologia de ponta, tem uma renda *per capita* de Primeiro Mundo. Muito diferente, portanto, do Brasil. Mesmo assim, alguns pontos da sua reforma poderiam ser adaptados às nossas condições.

É o caso da dívida rural enorme surgida com a abrupta eliminação dos subsídios, que chegavam a 30% dos preços agrícolas em 1984. Ela foi compensada por uma desvalorização da moeda de 20%. Os agricultores tecnificados conseguiram sair da dívida com isto, por-

que 80% da produção agrícola neozelandesa são exportados. Os outros tiveram suas dívidas renegociadas, com abatimento e, por último, um truste de terras comprou as grandes fazendas dos maiores devedores, com cláusula de recompra no longo prazo.

Outro ponto importante é o monopólio de exportação de leite, dado a organizações de cooperativas neozelandesas, assim como os *trade boards* de carne, de lã e de frutas (pêra e maçã).

Por último, a privatização de tudo, inclusive da pesquisa, com fundos privados sustentando a experimentação, é um bom modelo, bem como o tratamento dado à questão ambiental, eminentemente local, levando em consideração características específicas de cada município.

Mas o grande modelo, mesmo, é a excelente organização dos agricultores, seja em nível gremial, via Federated Farmers, seja em nível de cooperativas.

■ *Lá como aqui, o governo está reduzindo sua participação no apoio à agricultura. Quais devem ser as bases do novo relacionamento do governo com o setor produtivo agrícola?*

— Quem não entende e não quer entender de alguma coisa, afasta-se dela, rejeita-a. Este é o grande problema do governo em sua relação com os agricultores brasileiros ao longo dos últimos 20 anos. O governo não sabe nada de agricultura e marginaliza até aqueles que, dentro dele, sabem. O governo só pensa em agricultura quando o assunto é abastecimento. Esquece-se da produção e da competitividade. Não tem a menor visão sistêmica do assunto, e acha os agricultores todos uns incompetentes e indolentes. Nega-se a enxergar o óbvio, já decorado pelos países desenvolvidos: sem agricultura forte, não há economia que se sustente. Se esta visão ridícula não for mudada, o Ministério da Agricultura será sempre de segunda ou de terceira linha e não terá nada a fazer em relação à política agrícola. Perde até a razão de ser. Mas se houver uma mudança, ela tem que ser alicerçada em uma parceria adulta com o setor privado, sobretudo em direção à organização deste. Não há democracia estável sem sociedade organizada. Governos sérios investem na organização social. Aqui, o governo vive jogando consumidores contra produtores, pequenos produtores contra grandes produtores, sob a antiga mágica de dividir para governar. Isto é velho. Tão velho quanto dizer que é preciso estimular os pequenos, para que eles cresçam. E depois que ficam grandes, não servem mais.

A função básica de um governo realmente democrático é dar igualdade de oportunidades a todos os cidadãos. Para isto, é preciso pensar, dizer e fazer a mesma coisa e não coisas diferentes. E para concretizar tais ações num país cheio de desigualdades como o Brasil é imperioso fazer parcerias com o setor privado.

O governo não sabe nada de agricultura e marginaliza até aqueles que, dentro dele, sabem. O governo só pensa em agricultura quando o assunto é abastecimento.

■ *Quais as novas fontes de financiamento da agricultura, agora que o governo reduziu drasticamente a oferta de crédito? Qual seria o papel do Banco do Brasil nesse novo sistema?*

— O Banco do Brasil foi um extraordinário impulsionador da agricultura no país. Foi também — e ainda é — uma reserva de recursos humanos de excelente qualidade, ao lado de outras estatais como Vale do Rio Doce e Petrobras. Mas há muito deixou de ser o banco rural que ainda pretende ser por uma razão simples: o custo do seu dinheiro é incompatível com a atividade produtiva. E este custo alto é uma espécie de guarda-chuva do alto custo do crédito rural para todo o sistema financeiro, inclusive o privado. Poderíamos gastar números e números de *Agroanalysis* discutindo os porquês disto. Uns afirmariam que é a política econômica como um todo que exige juros altos. Outros, que é pura ineficiência da máquina estatal. Outros, ainda, que é o custo de manutenção do corporativismo, da Previ, das AABB, da maravilhosa propaganda institucional, do voleibol. Outros, que foi o fim da conta-movimento. Ou, enfim, que é uma soma de tudo isto. O fato é que o BB, infelizmente, não é mais a grande alavanca do campo. Resolver isto é quase impossível porque implica reduzir custos, cortando por dentro da instituição, poderosíssima em si mesma. Como sair do impasse? A criação do Banco Cooperativo é um começo de conversa, até mesmo em parceria com o Banco do Brasil. Mas precisamos de crédito para investimento, de mais dinheiro, e menos caro do que o Finame Rural. A criação de um fundo permanente de crédito para investimento, com um *mix* de recursos oriundos do exterior, do orçamento da União, da poupança rural e do próprio BNDES será uma saída. O restabelecimento de linhas de crédito de curto prazo para desconto de títulos e operações agroindustriais com recursos privados, outra. A implementação de papéis como a CPR, também. Mas a grande função do Banco do Brasil será, no futuro, a busca de recursos externos, seja para investimentos em equipamentos ou em infra-estrutura, seja para desenvolvimento de pólos agroindustriais integrados.

■ *O que você acha da proposta de extinção dos preços mínimos para produtos comercializados no mercado externo? Quais poderiam ser os mecanismos alternativos de estabilização?*

— Qual é o espírito do preço mínimo? É garantir ao produtor um retorno a sua atividade, de forma a mantê-la. Para quê? Para garantir o abastecimento de alimentos à população.

É essencial entender o preço mínimo, portanto, como um instrumento de proteção ao consumidor, muito mais do que ao produtor. Por outro lado, o consumidor brasileiro tem uma renda tão baixa

que acaba determinando preços mínimos abaixo dos custos de produção. Não é possível isto: nenhum país sério pode manter uma política de preços agrícolas baixos para sustentar salários urbanos baixos. A agricultura não suporta tal empate. Então, aquilo de que o país precisa — inserir-se no mercado mundial e, portanto, adotar uma linha de liberalização comercial — pode ser um problema, em alguns casos para o consumidor de baixa renda, e em outros (quando o produto importado for subsidiado), para o produtor mais eficiente.

No entanto, acho necessária a extinção dos preços mínimos para produtos comercializados no mercado externo, desde que seja assegurada ao produtor brasileiro a sua competitividade para tais produtos. E isto implica alinhar o custo do crédito e o peso dos impostos com os dos competidores. Implica mecanismos compensatórios para os subsídios externos. E implica a diminuição dos nossos custos de transporte e portos. Enfim, implica a redução do "custo Brasil".

De qualquer forma, o preço mínimo deve ter seu papel limitado a uma garantia contra variações forçadas, para baixo, dos preços pagos pelo mercado ao produtor; deve priorizar o pequeno produtor, em especial o de produtos da cesta básica, organizado em cooperativas e associações; precisa ter sua credibilidade resgatada, cumprindo a lei.

■ *Desde o início do processo de abertura, fala-se em reestruturar os organismos responsáveis pela investigação de subsídios e em aplicação de medidas de salvaguarda. Por que tão pouco foi feito, até agora?*

— Em primeiro lugar, pela falta de simpatia do governo para com o agricultor. Em segundo lugar, pela falta de experiência do governo com relação a investigação de subsídios e aplicação de medida de salvaguarda na agricultura. Em terceiro lugar, pela dificuldade natural de mensurar os subsídios e a proteção que os países desenvolvidos dão aos agricultores: são subsídios diretos a preços, a exportação, ou indiretos, como a crédito, isenções fiscais ou tarifas elevadas para produtos importados. Existem também subsídios embutidos no acesso à terra em alguns países e em pacotes tecnológicos. E, em último lugar, pela desorganização do setor privado, incapaz, muitas vezes, de provar consistentemente tais mecanismos. De novo, aqui, é fundamental uma parceria harmoniosa entre governo e agricultores, dado o fato de que defender os interesses legítimos dos segundos é um ato de defesa da nação. Durante as discussões da Rodada Uruguai do Gatt, freqüentemente se viam membros de governos de países desenvolvidos assessorados por líderes rurais. Precisamos chegar a este nível de acerto, eliminando a fase de enfrentamento em que alguns setores oficiais ainda estão em relação aos agricultores.

O cidadão precisa saber que sua calça jeans é feita de algodão, que sua gravata de seda é feita a partir da plantação de amora e que esta revista existe porque alguém planta árvores para fazer papel.

■ *A questão da dívida da agricultura vem sendo tratada pela mídia dirigida ao grande público de forma desvirtuada. Os agricultores inadimplentes seriam, em sua maioria, grandes produtores que não pagam as dívidas porque não querem. A bancada ruralista estaria impondo ao governo, e à sociedade, um custo absurdo e improcedente. E o governo, não teria culpa alguma nesse jogo? Quais as soluções viáveis?*

— De novo é a questão da visão simplista e preconceituosa que a sociedade brasileira tem da agricultura. Qualquer cidadão urbano alemão defende o subsídio ao leite em seu país, porque assim estará garantindo abastecimento do leite à sua família e, simultaneamente, mantendo a atividade no campo, impedindo que o produtor venha disputar seu emprego na cidade. Aqui, ao contrário, o produtor de leite é um "explorador" do consumidor. Esta imagem é fruto de uma longa história em que se misturam a violenta e rápida urbanização do país e a contrapropaganda oficial desmoralizante, somada à desorganização de agricultores incapazes de provar sua importância. E, por último, a alguns erros de poucos parlamentares ruralistas que, ciosos de seu compromisso com o campo, às vezes colocam interesses legítimos dos agricultores acima dos interesses nacionais, do que se aproveitou a contrapropaganda.

No ano passado, alguns deles chegaram a ameaças, dizendo que, se o governo não resolvesse a questão do endividamento, não votariam projetos de seu interesse, que eram na verdade do interesse de todos os brasileiros. Foi um erro do qual parte da mídia se aproveitou para jogar a opinião pública contra os agricultores.

A atual discussão do endividamento é uma farsa. O governo diz que só o grande é que deve, e o pequeno já pagou tudo. Em primeiro lugar, a política econômica — e não é a deste governo, mas a dos últimos 20 anos — desgraçadamente marginalizou o pequeno produtor do crédito rural. Ele praticamente só tem acesso ao crédito por intermédio de cooperativas, e aí não aparece nas estatísticas. Em segundo lugar, quando consegue crédito, o mini não tem TR e o pequeno tem só metade da TR, que é o grande problema da dívida. Em terceiro lugar, ninguém — a não ser os picaretas — deixa de pagar dívida porque não quer. Não paga porque não pode e está negociando com os bancos. Qual é o país do mundo em que, com economia estável e preços agrícolas estabilizados, se pode pagar juros reais acima de 50% ao ano? E, em último lugar, se os picaretas não pagam é porque o banco não cobra, até porque não lhe interessa tomar suas terras.

Ninguém quer perdão de dívidas no Brasil. Os agricultores só querem competir salutarmente. Para tanto, a sociedade precisa respaldar uma política agrícola adequada. Mas só fará isto se estiver infor-

mada da real importância da agricultura, o que não é possível com a lamentável propaganda negativa do governo. O cidadão precisa saber que sua calça *jeans* é feita de algodão, que sua gravata de seda é feita a partir da plantação de amora, que seu sapato de couro e sua bolsa só existem porque alguém cria boi, que o perfume de sua esposa vem de flores, e que esta revista existe porque alguém planta árvores para fazer papel.

A agricultura não serve apenas para produzir comida barata. As pessoas nas cidades imaginam que ovo nasça em embalagens de isopor ou que bombom nasça embrulhado em plástico. Ninguém se lembra do milho que faz o ovo e do cacau que faz o chocolate, ou da borracha que faz o pneu.

Penso que a única solução viável para isto é uma maciça propaganda, em que governo e agribusiness se unam para mostrar a visão do conjunto do complexo agroindustrial, do qual a agricultura é o elo central.

■ *Quais os segmentos da agricultura brasileira que precisam do apoio do governo?*

— Os agricultores brasileiros podem ser classificados em três grandes grupos:

• Os de mercado, que são autosustentados, por inúmeras razões: tiveram acesso ao crédito subsidiado, tiveram educação, acessaram cooperativas ou agroindústrias de integração, trabalharam terra boa. Estes independem do governo. Precisam apenas de regras claras e oportunidade de investimento.

• Os marginais, que pelas mesmas razões, mas no sentido contrário delas, mal conseguem subsistência com sua atividade. Precisam de assistência social, cesta básica subsidiada e proteção formal, para não deixar a roça e ir engrossar os contingentes excluídos das cidades. São os potenciais desassentados que estão na contramão dos projetos de assentamento.

• Os de transição, que nem chegaram ainda ao mercado, nem foram marginalizados. Estes têm todo o potencial técnico e gerencial para dar o grande salto de produtividade e de aumento de área plantada. Para eles a política agrícola, com todo seu instrumental, é muito importante.

Assim, a cada grupo de agricultores cabe uma ação específica de governo. Mas, para todos eles, é preciso investimento maciço em educação e treinamento, desde o mais rudimentar até o mais complexo: desde ensinar o manejo adequado de um canivete de enxertar até os complicados *softwares* de comércio exterior.

E, em todos os casos, é necessário levar em consideração as características regionais. Não se pode estabelecer o mesmo instrumento de crédito para investimento no Paraná e no Maranhão, nem os mesmos mecanismos de estímulo à rizicultura em Goiás e no Rio Grande do Sul.

O governo diz que só o grande produtor deve e que o pequeno já pagou. Em primeiro lugar, há muitos anos o pequeno produtor não tem acesso ao crédito.

■ *Quais as condições para que a agricultura comercial possa sobreviver no cenário mais competitivo definido pela abertura econômica?*

— Há uma condição essencial: a política macroeconômica precisa estar ajustada às políticas setoriais de estímulo ao agribusiness. É preciso ter uma visão sistêmica. De nada adianta preço mínimo se a política cambial desfavorece o campo; o crédito rural fica apagado se a política monetária for restritiva; não se competirá jamais se as políticas fiscal e tributária forem constrangedoras das disputas mercadológicas; e, sem estabilidade econômica, não há política agrícola consistente. Privatização é outra palavra que tem a ver com competitividade do campo, sobretudo na área de infra-estrutura.

Em seguida, algumas precondições são essenciais para o funcionamento da política agrícola. Destaquemos as principais:

• Legislação — Desde artigos da Constituição de 1988 até normativos do Bacen e do CMN, existem perto de 70 instrumentos jurídicos que regem a atividade rural e que precisam ser revistos. Estatuto da Terra, do Trabalhador Rural, legislação tributária, previdenciária, Lei de Armazenagem devem ser modernizados. Precisamos de uma completa lei de comércio e de uma legislação ambiental que não seja radical nem ideológica.

• Margens — Uma questão dramática é a do lucro de cada um dos elos da cadeia de produção. Não é possível que o produtor de leite receba 1 por seu produto e o consumidor pague 3 logo em seguida. Existe ineficiência e má distribuição de renda ao longo de todo o processo. Se as relações entre os diversos elos da cadeia não forem redefinidas de maneira adulta e transparente, a desconfiança persistirá e será impossível aproximar o consumidor do produtor em termos de renda, em benefício de ambos. É preciso descobrir e eliminar estas ineficiências.

• Desperdício — Ninguém consegue medir o tamanho do desperdício e das perdas da agricultura brasileira, em função da inadequação de tecnologia e de infra-estrutura. Mas talvez seja válido afirmar que mais de 10% da produção nacional desaparecem em desperdícios e perdas. É demais! Isto equivale a mais de 1% do nosso PIB, cujo tamanho real também é indefinido (U$500 ou U$900 bilhões?).

Com tais procedimentos, e com um Ministério da Agricultura valorizado perante o conjunto do governo, fazendo parceria construtiva com o setor privado, a agricultura brasileira estará em condições de carimbar o passaporte do Brasil para o Primeiro Mundo.

Caso contrário, iremos cada vez mais para o fundo do vagão da segunda classe do Terceiro Mundo.