Política agrária — uma década de deterioração

MAURO DE REZENDE LOPES

A política agrícola precisa de mais do que boas intenções do Ministério da Agricultura. No cenário atual, diversos ministérios acabam ditando medidas para a agricultura, sem atentar para seus possíveis impactos negativos sobre a renda, o emprego e os níveis de produção, neste setor vital para o sucesso do plano de estabilização. Ou se dá poder ao Ministério da Agricultura para vetar medidas discriminatórias contra a agricultura, ou a reforma da política agrícola não poderá impedir o aprofundamento da crise no setor.

O Ministério da Agricultura reconhece que há uma necessidade premente de mudança na política agrícola.[1] Ao que tudo indica, os princípios básicos da nova política já foram enunciados pelo ministério. De acordo com esses princípios, há um conjunto de compromissos da agricultura com o país: a) o setor deve garantir, pelo menos em parte, o abastecimento do mercado interno, que precisa do setor rural; b) no processo de abertura apareceram vantagens competitivas regionais, com um Sul exportador e um Nordeste importador de alimentos (sendo que a política agrícola deve ter uma dimensão não mais global, mas regional); c) há claramente necessidade de criar empregos no país — um questionamento grave na política de estabilização macroeconômica — e a agricultura tem um papel nesse propósito. Entretanto, o ministério reconhece que, para conduzir uma reforma realista da política setorial, o governo depende ainda de algumas definições essenciais, tais como: a) como o setor vai se financiar; b) como se fará a racionalização da carga tributária na agricultura (direta e indireta); c) como ficarão os instrumentos da política agrícola do passado, tais como os preços mínimos e os empréstimos de comercialização com recursos públicos.

Estas são, sem dúvida, definições importantes mas que estão longe de esgotar as profundas dificuldades no caminho da reforma da política agrícola.

Em primeiro lugar, nenhum passo foi dado para se conhecer a real extensão da necessidade de reforma do sistema de financiamento rural. O sistema que aí está quebrou o setor: prometeu equilíbrio dos contratos e não cumpriu. As importações maciças com subsídios derrubaram os preços internos — e os produtores ficaram inadimplentes. Hoje não há quem seja contra uma reforma no sistema de crédito rural, mas não existe nenhuma proposta razoável. Por outro lado, a proposta de reforma do sistema de tributação no setor rural não é levada a sério. Quando se discutia, há dias, a isenção temporária do ICMS nas exportações de algodão, para desafogar uma comercialização estancada, sem comprador para a fibra e sem preço, devido às importações subsidiadas provenientes dos EUA, a indústria têxtil foi contra. Não passa pelos tesouros estaduais. E, quando passa, como no caso recente das reduções de impostos concedidos pelo governo do Rio Grande do Sul, do farelo de soja (de 11 para 5%) e do óleo de soja (de 8 para 5%), o grão permaneceu em inacreditáveis 13%. Precisam de mais exemplos?

Hoje não há quem seja contra uma reforma no sistema de crédito rural, mas não existe nenhuma proposta razoável.

Uma real dimensão do problema da agricultura são os quadros de área e de importações nos últimos 10 anos. A política agrícola logrou a proeza de reduzir pela metade as áreas de arroz e algodão no Centro-Sul. No arroz, a área caiu de 4 milhões para 2,3 milhões de hectares. A área de algodão no Centro-Sul caiu de 1,1 milhão de hectares, em 1986, para 567 mil hectares em 1996. O recorde foi assinalado na área de trigo, cuja política para o cereal em 1996 reduziu para 1/4 a área de 1986. O Brasil reduziu a área colhida de trigo de 3,9 milhões de hectares para 1 milhão! Apesar dos aumentos assinalados nas produtividades desses cultivos, as reduções de área foram mutilantes. Causaram irreparáveis danos ao emprego e à renda rurais. A dimensão da carência de alimentos não mudou, apesar de uma relativa melhora na renda dos mais pobres, com o real. A miséria e a desnutrição realmente mudaram nestes 10 anos?

As importações de arroz, algodão, milho e trigo dispensam maiores comentários. Se os volumes não impressionarem, pelo menos pode-se chegar à conclusão de que hoje o Brasil não tem mais segurança alimentar: depende pesadamente do exterior para alimentar sua população. A conclusão é muito sim-

[1] Conforme declarações do representante do Maara, em seminário do Ipea (5-3-1996).

ples: o Brasil é um país com grandes contingentes de pobres e carentes, dependente do exterior para se abastecer. O grau de exposição do país é hoje muito elevado. O risco de um desequilíbrio nesta situação é o risco da privação social de proporções. Uma elevação de preços como ocorreu no chamado *commodity boom* (explosão dos preços agrícolas), entre 1973 e 1974, poderá deixar o país em situação delicada. Nenhum país se arrisca sem necessidade a um grau tão elevado de exposição aos preços e ao suprimento do exterior.

A liberação de mercado é indispensável. A abertura é parte essencial do modelo de crescimento da economia e do setor rural. Mas faltou assegurar ao setor agrícola as indispensáveis condições eqüitativas de concorrência. O que se viu foi a internalização maciça de produto subsidiado (subsídios já condenados nos fóruns internacionais).

Hoje todos os ministérios tomam iniciativas e administram instrumentos que exercem impactos profundos no setor rural, sem que sejam negociados com os representantes do setor. Vários negociam um mesmo instrumento. O maior exemplo são as tarifas agrícolas, administradas pela Fazenda, pelo Itamaraty e pelo Ministério da Indústria e Comércio. Só quem não administra as tarifas agrícolas é o Ministério da Agricultura. Hoje um grande obstáculo a uma nova política de equilíbrio no comércio exterior de produtos agrícolas reside fora desse ministério, nas esferas que representam o interesse urbano industrial onde se desenvolveu uma política industrial protecionista sem atentar para as implicações que a proteção de um setor tem para com os demais setores da economia. E ainda mais: as tarifas de importação, como são hoje administradas, passaram a ser instrumento de política industrial, discriminando declaradamente a agricultura. As tarifas externas comuns do Mercosul protegeram setores industriais. As tarifas agrícolas são "zeráveis" (muitas vezes tornadas zero), enquanto as tarifas industriais foram elevadas para cerca de 100 produtos, para um obsceno nível de 70%. Os direitos compensatórios passaram a ser instrumentos discriminatórios de proteção industrial, pois produto agrícola não tem direito compensatório.

Os ministérios tomam iniciativas e administram instrumentos que exercem impactos profundos no setor rural, sem negociar com os representantes do setor.

Talvez o caso mais expressivo tenha sido o da tarifa zero para o algodão, disparate que o governo justificou desse modo:

"O ... entendimento governamental era de que o setor algodoeiro não precisava de proteção, que era competitivo, e que deveria ajustar-se às condições do mercado internacional concorrendo livremente com os demais fornecedores. Por outro lado, a indústria têxtil, que também deveria ser competitiva, passou a ter acesso à matéria-prima sem nenhuma restrição, nas condições mais favoráveis oferecidas pelo mercado internacional."[2]

Na prática, a indústria têxtil passou a ter acesso à matéria-prima com tarifa zero, crédito barato e longo prazo para pagamento das importações. O governo usou dois pesos e duas medidas, pois nos casos do arroz e do milho proibiu a importação com crédito, por reconhecer os danos causados por este tipo de facilidade de importação sobre o campo (e sobre os estoques do próprio governo). Este caso é histórico porquanto, sob o argumento de que o setor "deveria ajustar-se às condições do mercado internacional", acabou-se com o cultivo da fibra no país. Qual é a lógica desta política praticada por um ministério do setor agrícola que destrói a produção da fibra para proteger um setor industrial?

Na área de emprego há uma real tragédia, com perda do emprego rural, formação de levas de desempregados no interior e aumento do risco potencial de invasão de propriedades em São Paulo. A esse respeito vale mencionar carta endereçada à ministra Dorothéa Werneck pelo secretário de Agricultura de São Paulo, na qual menciona-se:[3]

"A produção de algodão na região do Pontal do Paranapanema do estado de São Paulo foi literalmente destruída justamente no período em que as importações cresceram em um ritmo vertiginoso. O agricultor daquela região, basicamente pequenos produtores, arrendatários, parceiros e meeiros, foram os primeiros a sucumbir diante da avassaladora concorrência dos importados. Não se trata de questionar a competitividade desses brasileiros, porém de chamar a atenção para que o agricultor norte-americano possui inúmeros instrumentos de subsídio e apoio governamental. Existindo subsídio, este deve ser compensado pelo governo brasileiro, refazendo condições de concorrência eqüitativa. A destruição da cotonicultura do Pontal do Paranapanema e o recrudescimento da questão agrária naquela região são fatos relacionados. A falta de opção agrícola colocou no desemprego e marginalidade importante contingente de trabalhadores."

Não são feitas estimativas oficiais do potencial de desemprego gerado pela redução das áreas — muito embora existam meios para estimar tais perdas. Há técnicos no governo que conhecem esses dados e podem calcular a perda recente de emprego na agricultura. Estima-se que, com a decadência do trigo, te-

[2] Decisão de governo registrada no Parecer nº 2, de 23-1-1996, do Decom/MICT, que negou direito compensatório no caso do algodão (p. 40).

[3] Em carta enviada no dia 17-11-1995. Diversas correspondências foram enviadas por instituições agrícolas.

nham-se perdido quase 300 mil empregos. No caso do algodão, o Ocepar estima que foram perdidos cerca de 256 mil empregos com a destruição da cultura. E estas estimativas são as mais conservadoras. Há estimativas de cifras muito mais elevadas.

Seria este um desemprego causado por necessidade de ajustamento estrutural? Os principais preços de mercado — sinais fundamentais para se ter um balizamento das oportunidades de mercado e para a busca de atividades mais competitivas, onde o país tem vantagens comparativas — estão em níveis internacionais (juros) e sem sobrevalorização (câmbio)? Há geração de emprego em outros setores da economia e na agricultura? Claro que não! As causas da decadência dessas culturas são conhecidas: subsídios e empréstimos para importação a juros baratos que dão ao produto importado uma vantagem de 25 a 30%, no mínimo, em relação ao produto nacional, tanto na produção quanto na comercialização. Em outras palavras, o produtor perde aqui com custos financeiros 25% mais caros e perde, na hora da comercialização, outros 25%, pois o diferencial de juros do produto nacional para o produto importado significa outra paulada. Na hora de vender o seu produto no exterior, paga ICMS (13%) e a defasagem do câmbio (25%). Era possível viver com tarifas baixas (até zero), mas subsídios maciços e crédito externo foram uma *overdose*. Os cultivos discutidos foram condenados à virtual destruição de grande parte da produção.

As importações do Brasil são tão elevadas que o país passou a afetar os preços internacionais. Os custos superam as estimativas mais pessimistas.

Foi preciso que o setor quebrasse, com o corte de crédito na comercialização da safra 1994/95, o maior de que se tem notícia, para que se abandonasse a posição sectária de acusar os produtores de caloteiros e se reconhecesse que a crise era realmente muito grave. O resultado está aí. O país passou a queimar cifras astronômicas com as importações de produtos agrícolas. O Brasil gastará cerca de US$669 milhões com importações de algodão. Gastará, na melhor das hipóteses, US$258 milhões na importação de 680 mil toneladas de arroz. Cerca de US$221 milhões nas importações de milho. Gastará em 1996, de acordo com estimativas do próprio governo, US$1,3 bilhão na importação de trigo. O próprio ministro informa que o país perderá US$600 milhões de exportações no complexo soja. Como os preços desabaram no mercado interno, o governo só pode vender seus estoques com subsídios de equalização. Na venda de produtos realizada no ano passado, que rendeu R$2 bilhões aos cofres do Tesouro, foram despendidos R$750 milhões em subsídios de equalização. Aos poucos, ainda que de forma fragmentada, os dados foram aparecendo.

Em qualquer país responsável do mundo, os dirigentes ficam alerta quando uma subida dos preços internacionais acaba elevando muito o custo dos erros de política agrícola. O Brasil, além de tudo, fica vulnerável aos preços externos. Hoje, um fracasso na produção brasileira pode custar mais caro não só aos produtores, mas ao Tesouro, aos consumidores e ao real. As importações do Brasil são tão elevadas que o país passou a afetar os preços internacionais. Os custos superam as estimativas mais pessimistas.

A agricultura atravessa uma crise em produtos tais como grãos, cereais, fibras e oleaginosas. Hoje, há consciência de que é necessário redesenhar a política do setor com profundas reformas. O próprio governo tem convocado os setores produtores para participar de reuniões em Brasília com este propósito. Após a negociação da dívida rural (securitização), ficou decidido que o Congresso iria participar deste esforço por um plano de longo prazo (*long view*) — que, aliás, ocorreu várias vezes nos EUA, em momentos de crise no setor. Entretanto, apesar de haver hoje uma proposta do ministério e um interesse na reforma, se esta ficar meramente no âmbito do Maara, sem que os outros ministérios estejam envolvidos segundo um conceito de reforma da cadeia do agribusiness, as coisas não terão um bom termo. Se o segmento industrial não receber um tácito "não" aos pleitos setorializados, não se sentará à mesa com propósito firme de negociar.

A política agrícola dos últimos 10 anos tem dado a todos os ministérios oportunidade de tomar iniciativas que discriminam o setor rural, sem que ao ministro da Agricultura sejam dados voz e voto (quando deveria ter poder de veto). Qualquer medida de política econômica que discriminasse o setor rural deveria sofrer veto do ministro da pasta. Ou ser levada para a instância do Congresso. Lá, e não nos gabinetes, é que se decide quem paga e quem se beneficia de que tipo de imposto. Um ministério não deve ter poderes extraordinários sobre controles de preços e tarifas. Os instrumentos que restaram na abertura, as tarifas, estão em outras mãos — nas mãos de um ministério setorial. Deve haver uma razão para isso: a abertura foi mais um artifício para trocar a substituição de importações por algo que rendesse a mesma proteção a setores privilegiados. Uma urdidura conveniente para alguns mas injusta para a agricultura, a quem coube apenas enterrar os instrumentos do passado sem ter em troca uma proposta apoiada pelo setor privado de toda a cadeia agroindustrial e sem espaço para propor e executar uma atividade que até bem pouco tempo era importante para o Brasil.