

Os 150 anos do Mapa

Aécio S. Cunha¹

Introdução

Com a vantagem conferida por 150 anos de visão retrospectiva, pode-se dizer que o Ministério da Agricultura tem sido um ator importante na história do desenvolvimento da agricultura brasileira. Não teve o papel principal; esse sempre coube aos agricultores. Com certeza não lhe coube o de diretor, pois vezes sem conta indagou-se: o que faço eu aqui? Nem foi o narrador, pois essa é uma história em que o épico enredo se escreve à medida que os episódios se sucedem, ora como drama, ora como tragédia, e até como comédia. O que se pode dizer é que o capítulo em curso seria mais trágico não fossem as intervenções do Ministério.

Explicar o papel do Ministério – o de formular e implementar políticas agrícolas – é mais difícil do que parece. A situação da agricultura e o contexto em que essa se insere mais parecem um caleidoscópio: mudam a cada vez que se olha; e cada vez que mudam, o Ministério tem de não só ajustar as políticas, como também seu modo de operar, e, não raro, a própria estrutura.

No auge da industrialização por substituição de importações, foi objetivo da política econômica brasileira extrair recursos do setor rural para financiar a industrialização. Ao Ministério competia manter viva a “galinha dos ovos de ouro”. Nas décadas de superinflação,

com a agricultura asfixiada pelo imposto inflacionário, o Ministério fez-se malabarista: cuidava de cada safra como se fosse a última. Na falta de instrumento mais eficaz, compensou o imposto inflacionário com o crédito abundante, que repunha a moeda destruída pela inflação, e com o subsídio implícito dos juros nominais fixos. Por essa época, a expansão urbano-industrial fez crescer a demanda de alimentos, à qual a crise do petróleo acrescentou a demanda por álcool combustível. A capacidade de a agricultura satisfazer essa dupla demanda foi esticada ao limite. À agricultura cumpria assegurar que os termos de intercâmbio não se voltassem contra os produtos da indústria. Seguiram-se o fiasco das primeiras tentativas de ocupação da fronteira amazônica pela agricultura e a bem-sucedida conquista dos Cerrados. Com a estabilização da economia e a abertura comercial, tecnologias que na prateleira aguardavam o momento oportuno ganharam o campo. A partir daí, o crescimento extensivo cedeu lugar aos ganhos de produtividade e inaugurou-se um novo padrão de crescimento, o intensivo.

No período coberto por esse sobrevoo da história recente da agricultura, o papel da política agrícola oscilou entre o combate à escassez e a administração do excedente. No século 21, novas demandas impuseram-se à agricultura: a doméstica – aumentada pela desconcentração da renda e pelo reavivamento do consumo de

¹ Consultor legislativo da Câmara dos Deputados (aposentado) e professor-visitante do Abraham Baldwin Agricultural College, Georgia, EUA. E-mail: acunha@abac.edu

agroenergia – e a demanda externa, impulsionada pelo apetite da Ásia, do Oriente Médio e da Rússia, entre outros países, por proteínas vegetais e animais. Com o aumento da demanda, surgiu a “inflação de alimentos”, em escala global. A crise financeira internacional tratou de abreviá-la.

Ficou a lição de que agricultura deste nosso país agrícola depende do resto do mundo, mais do que gostaríamos de acreditar. Dependemos dos mercados externos para a sustentação dos preços agrícolas no mercado doméstico e para o suprimento de nossas necessidades de fertilizantes, agroquímicos e produtos veterinários. A produção agrícola brasileira é bem maior do que o consumo nacional, e nossas necessidades de fertilizantes são muito maiores do que aquilo que somos capazes de produzir. O incremento da oferta de nitrogênio e fósforo depende de novos investimentos públicos e privados, ao passo que as reservas comprovadas de potássio são ainda muito limitadas. Precisamos de um novo Código de Mineração, que incentive a pesquisa e induza a exploração das novas jazidas. A oferta desses produtos é relativamente inelástica a preços. Com a última crise, finalmente nos demos conta de que o aumento da produção agrícola só será possível a custos privados e sociais mais altos. Para complicar, a natureza também nos apresenta sua conta. Decidir como e quem deverá pagar essa conta é a epítome de toda a discussão que ora se desenrola em torno da legislação ambiental.

País algum tem potencial de crescimento da produção agropecuária tão grande quanto o Brasil. O desafio da política agrícola para as próximas décadas é assegurar que esse potencial se materialize, condicionado à manutenção da competitividade externa num contexto de custos marginais crescentes, de maiores demandas sociais e de pressões pela sustentabilidade ambiental da agropecuária. Com safras, exportações e investimentos em máquinas, equipamentos e animais de alta linhagem batendo sucessivos recordes, o País tornou-se um importante *player* no mercado mundial. Sobram razões para otimismo.

Mudamos o prisma de observação, e o otimismo tem de ser temperado. A agricultura vai bem, mas os agricultores vão mal. O endividamento agrícola passou a ser narrado em capítulos. É grande o número daqueles que estão insolventes. Mal se conclui uma negociação e começam as especulações sobre os valores envolvidos na próxima. Produtores insolventes são sintoma de uma agricultura inviável. Será mesmo? A afirmação tem de ser qualificada. Parcela do endividamento foi herança de outros tempos. A agricultura pode estar sendo rentável, porém não o suficiente para eliminar o estoque de dívidas acumuladas. De qualquer forma, não há dúvida de que muitos segmentos da agricultura só sobrevivem com o apoio público. Com rendimento unitário decrescente, só permanecerá no ramo quem aumentar o volume produzido. A concentração fundiária tem crescido. Em muitas regiões, dispensam-se estatísticas: o empobrecimento dos agricultores é visível a olho nu. A agricultura brasileira é indiscutivelmente dinâmica. Esse dinamismo manifesta-se inclusive na intensidade com que se manifesta o processo de “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1975) ao qual a agricultura está submetida.

Até há poucos anos, os problemas da agricultura eram aqueles típicos de “país pequeno”. Preços eram apenas parâmetros aos quais os produtores tinham de ajustar-se. Daqui para a frente, nossos problemas serão, cada vez mais, aqueles de “país grande”. Se o que acontece no resto do mundo repercute aqui, o que acontecer aqui dentro repercutirá lá fora. E os olhos do mundo estarão fixados em nós.

A própria sujeição da agricultura ao livre jogo de mercado trouxe novas indagações. Ao Ministério ficou a dúvida a respeito do papel que lhe caberia na nova realidade de mercados livres e globais. A dúvida foi esclarecida quando o Ministério se deu conta de que os mercados são distorcidos, que as negociações para corrigi-los não levam a lugar algum e que os mecanismos de punição aos infratores, a exemplo do algodão, machucam tanto o transgressor quanto a vítima. A opção de “recolher os remos e cruzar os braços estava descartada”.

Diz-se que a abertura comercial promove o crescimento. Menos claros são os mecanismos pelos quais isso acontece, e o País demorou a compreendê-los. Se, de um lado, a liberalização comercial oferece a promessa de mercados mais amplos, de outro, expõe os produtores à concorrência impiedosa e nem sempre leal. A liberalização tem impactos distributivos. Postos contra a parede, os produtores veem-se frente ao dilema de bater os concorrentes em seu próprio jogo, ou abandonar o campo.

Se a opção for enfrentar os concorrentes, os objetivos das políticas para a agricultura devem ser o aumento da produtividade e da eficiência, com a consequente redução de custos, o gerenciamento do risco inerente à atividade e a melhoria da qualidade dos produtos; em suma, a promoção da competitividade da agricultura brasileira. Tudo isso enquanto reduz a pobreza e protege o meio ambiente. O quão próximo desses objetivos nos levarem essas políticas é a medida pela qual serão avaliadas.

A primeira pergunta que se faz é: até que ponto estará o Ministério equipado para implementar tais políticas? Se indagado sobre os principais problemas da agricultura brasileira, um especialista não hesitaria em nomear, como os mais importantes: o câmbio desalinhado, os gargalos da infraestrutura, o estoque de dívidas, a insegurança jurídica associada às legislações ambiental, trabalhista e fundiária, e os custos da regulação implícitos nas normas legais. Entretanto, poucos dos problemas que mais incomodam os agricultores estão afetos ao Ministério da Agricultura.

Atribuições inerentes à política agrícola, e, portanto, da esfera do Ministério da Agricultura, foram fatiadas entre vários órgãos do governo. Temos dois “ministérios da Agricultura”: um da agricultura empresarial e outro da familiar. Com o último ficaram as ações de fomento, além de tarefas fundamentais, como a regularização fundiária. A pesca e a aquicultura, antes com a Agricultura (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe), passaram para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e

dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), depois para uma secretaria especial e aportaram no Ministério da Pesca e Aquicultura, onde, enfim, o desenvolvimento dessas atividades passou ao primeiro plano das preocupações. A política para as florestas plantadas está com o Ministério do Meio Ambiente, mais preocupado em excluir áreas da atividade agrícola do que em desenvolver formas de produção compatíveis com a sustentabilidade (mesmo quando se sabe que os maiores danos da agricultura ao meio ambiente decorrem de práticas inadequadas). A irrigação ficou com o Ministério da Integração Nacional, onde a ênfase está mais nos projetos de engenharia do que em levar água à raiz das plantas. Serviços fundamentais, como a extensão rural, constituem atribuição dos estados, enquanto as ações de defesa sanitária foram em grande parte descentralizadas, sobretudo a partir da entrada em vigor do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (BRASIL, 2006).

Do organograma do Ministério constam a pesquisa agropecuária, conduzida por uma empresa, a Embrapa, dotada de considerável autonomia financeira e gerencial, e o abastecimento, a cargo de uma autarquia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Afora isso, pode-se dizer que ao Ministério da Agricultura sobrou pouco mais que a expedição de normas relativas à qualidade de produtos e insumos e a fiscalização da observância das mesmas normas. Não se pode minimizar a importância dessas e de outras atribuições. A substancial melhora da qualidade do leite, das carnes e do café brasileiros são um tributo ao trabalho do Ministério. A relevância dessas funções também se revela nos fracassos. A “importação” de pragas é um testemunho da vulnerabilidade do sistema da atenção à sanidade agropecuária. O que se quer dizer é que, bem ou mal, a regulamentação e a fiscalização tornaram-se as logomarcas pelas quais o Ministério da Agricultura é hoje reconhecido.

A princípio, não se pode dizer que um sistema de administração concentrado em um único Ministério da Agricultura seja preferível a

outro, como o atual, em que as funções sejam dispersas entre vários órgãos. Mas importa conhecer as razões que levaram ao tipo de organização administrativa vigente e, principalmente, reconhecer as implicações que isso pode ter para a eficiência da administração pública.

Primeiro, vamos às causas. A segmentação da administração pública entre vários órgãos é, até certo ponto, um reflexo da ambivalência da sociedade a respeito do papel do Estado na economia. Deve, ou não, o País adotar uma “política agrícola”, pelo que se entendem os estímulos diretos aos agricultores, mediante linhas de crédito, as subvenções, os preços de garantia, o seguro de produção e de renda, a preferência por produtos nacionais em detrimento dos importados e qualquer outro tipo de reserva de mercado? As políticas de estímulo devem ser gerais ou discricionárias? Deve-se focar o curto ou o longo prazo, a propriedade familiar ou a grande empresa agrícola, a produção de alimentos ou a conservação ambiental? Quando as respostas a questões como essas são muito divergentes, o modelo atual de organização administrativa é uma forma de reduzir conflitos, pelo menos no interior de cada órgão.

Outra causa provável é menos nobre. A multiplicação de órgãos da administração pública pode ser uma forma de dar sustentação política às coligações partidárias. Faz parte do “jogo do poder”. Sendo esse o caso, sacrifica-se a eficiência administrativa em razão de uma deficiência da organização política do País.

No que tange às consequências, o sistema de administração segmentado tende a dificultar a coordenação de políticas enquanto promove o seu contrário: a subordinação de algumas políticas a outras. Desde que a industrialização ganhou corpo, no pós-guerra, a política agrícola ficou subordinada à política industrial, e ambas à política macroeconômica. Hoje, os produtores acreditam, não sem razão, que a política agrícola está subordinada à política ambiental. Do ponto de vista agrônomo, a produção agrícola mato-grossense é uma his-

tória de sucesso. A dificuldade está em retirar a produção de lá. A política agrícola andou para um lado, a de transportes marchou para outro. Em todos os países, a modernização da agricultura foi sinônimo de aumento da produtividade do trabalho e de liberação da mão de obra. Se isso é um fato, por que a política educacional não se preocupou em preparar os trabalhadores para a vida nas cidades, para onde, inexoravelmente, teriam de se mudar?

A segunda pergunta é se, além do comando e do controle, o Ministério dispõe de instrumentos adequados à consecução dos objetivos de sua política. Por muito tempo, preços mínimos e crédito rural foram os instrumentos por excelência da política agrícola. Na última década, o primeiro foi consideravelmente aprimorado quando passou a apoiar-se no mercado, em vez de tentar substituí-lo. Com isso, o custo da política foi reduzido, e sua eficácia, aumentada. Já a de crédito rural pouco mudou. Os planos de safra, anunciados com pompa antes do início de cada ano agrícola, não passam de um regime de quotas – linhas de crédito – rigidamente controladas.

Economistas têm ojeriza a quotas, uma forma arbitrária de alocação de recursos. São ineficientes por defeito de nascença. No entanto, os agricultores estão nelas viciados, e o Ministério, sem nada melhor a oferecer, não se atreve a “mexer no time que está ganhando”. Certa vez, o autor desta nota indagou a um colega de reconhecida competência se ele tinha ideia de qual seria a elasticidade da demanda de crédito rural à taxa de juros, ao que o indagado reagiu como se estivesse diante de um marciano. A possibilidade de a agricultura disputar crédito no mercado livre é, simplesmente, impensável. Implícita está a hipótese de inviabilidade econômica da agricultura. Hipóteses implícitas são incompatíveis com o raciocínio analítico e são fonte de preconceitos. Melhor estaremos se examinarmos com cuidado a hipótese de inviabilidade econômica da agricultura brasileira e, não podendo rejeitar essa hipótese, passármos a procurar as causas da presumida inviabilidade.

Um dos fatores que comprometem a rentabilidade da agricultura, de tão evidente, dispensa maiores esforços do analista. Trata-se do risco de produtividade. Partimos da pressuposição de que a política agrícola padece da insuficiência de instrumentos e concluímos que um efetivo seguro rural pode ser o instrumento que faltava para que o crédito agrícola seja, enfim, desregulamentado. A agricultura é particularmente sensível aos desequilíbrios macroeconômicos; o seguro será insuficiente para torná-la competitiva diante de uma conjuntura desfavorável. Isso se sabe. Mas que o seguro será um importante passo adiante, não se discute.

Se os instrumentos de política são poucos, cumpre extrair deles o máximo. A forma de fazer isso é conhecida: mediante a coordenação de políticas e a fixação de objetivos de longo prazo. Uma coisa é o Ministério responder a crises; outra é formular políticas coerentes com os objetivos estipulados e manejar com destreza os instrumentos. Se a política de crédito e de seguro rural forem combinadas com vista a objetivos

de redução de risco, de proteção ambiental, de aumento de produtividade e de diminuição da instabilidade de preços, o resultado será muito superior ao que seria alcançado se cada uma dessas políticas fosse usada isoladamente. Políticas isoladas são bengalas; combinadas, são capazes de revolucionar a agricultura.

Quando o governo descobrir que a cadeia de diretor não é grande demais para o Ministério da Agricultura, verá que a redação do enredo não estará de todo fora de seu alcance.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mar. 2003.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper, 1975. p. 82-85. Publicação original de 1942.