

A POLÍTICA AGRÍCOLA E A GLOBALIZAÇÃO

Arlindo Porto Neto ⁽¹⁾

1. A Intervenção do Estado na Economia e na Agricultura

Qualquer tentativa de se definir uma estratégia de política agrícola, dentro de uma visão de globalização, tem necessariamente que levar em consideração o fato que dominou, em nível mundial, as políticas econômicas e agrícolas no século XX, e que sem dúvida vai condicionar as grandes transformações previstas para o futuro: a intervenção do Estado na economia e, em particular, na agricultura.

Nesse aspecto, a experiência desse século foi particularmente importante, tanto em função dos modelos utilizados como em função da forte presença de fatores políticos e ideológicos na condução de cada processo.

Embora, com o advento da Revolução Russa em 1917, tenha se formado no mundo uma bipolaridade estratégica com a presença

de dois sistemas políticos e econômicos diferentes (o socialista e o capitalista), a verdade é que, tanto no bloco socialista como no capitalista, o ponto de referência nas tentativas de se promover desenvolvimento econômico, estabilização e transferência de renda foi a intensidade e a forma de intervenção do Estado nas relações econômicas.

Nos países socialistas, com base nos princípios teóricos marxistas, a propriedade privada foi eliminada, e as atividades econômicas foram completamente estatizadas, dentro de uma estrutura de planejamento centralizada (criada para substituir o mercado e o sistema de preços na alocação de recursos), onde toda a produção e distribuição eram realizadas por entidades pertencentes ao Estado.

Nos países capitalistas, os fundamentos teóricos por trás do processo de intervenção têm duas

vertentes. A primeira, que constitui a essência das idéias de Keynes, defende um envolvimento maior do Estado na economia, por meio do aumento nos gastos públicos, para evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocadas pelo subconsumo e pelo excesso de poupança. A segunda, defendida com maior intensidade por economistas ligados aos países do terceiro mundo, defende a tese de que um Estado ativo e empreendedor seria a forma ideal de preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capitalismo internacional, garantir a segurança nacional e, acima de tudo, fomentar o progresso econômico.

No decorrer do século XX, todas essas teorias foram testadas. Depois da II Guerra Mundial, quase metade do mundo tomou-se socialista. Após a publicação da "General Theory", todos os países capitalistas importantes tiveram oportunidade de aplicar, e aplicaram, os princípios desenvolvidos por Keynes. Da mesma forma, os países em desenvolvimento usaram e abusaram da estatização, participando diretamente da exploração de áreas tão diversas como petróleo, telecomunicações, siderurgia, ferrovias, portos, aeroportos, armazéns etc.

A experiência econômica do século XX, se por um lado, representou (e ainda representa) enor-

(1) Ministro da Agricultura e do Abastecimento.

BR0700011

mes doses de sacrifício para grande parte da população mundial, por outro, serviu claramente para reduzir as expectativas com relação ao papel do Estado na atividade econômica. O fracasso das economias socialistas e a crise das economias com elevado grau de estatização mostraram que a presença do Estado na economia como empresário cria novos problemas sem resolver os antigos. E a dinâmica Keynesiana revelou-se assimétrica, isto é, funciona bem no combate à recessão e ao desemprego mas deixa a desejar no combate à inflação.

Na agricultura, com exceção dos países socialistas onde o setor foi também estatizado, as formas de intervenção obedeceram a parâmetros diferentes, pois o sistema produtivo permaneceu basicamente fora do controle formal do Estado.

Com objetivos variados, os governos adotaram medidas para intervir diretamente no sistema produtivo ou nos mercados agrícolas. Nos Estados Unidos, por exemplo, desde a década de trinta o governo americano mantém um conjunto de instrumentos, que inclui preços suporte, empréstimos de comercialização, estoques reguladores e subsídios programados às exportações para garantir aos produtores estabilidade nos preços e na renda. Somente esse ano, o Congresso americano decidiu eliminar os mecanismos de controle de área plantada, e adotar uma política agrícola mais orientada para o mercado.

Igualmente, são bem conhecidas as políticas altamente protecionistas da União Européia e Japão, que, em nome da segurança alimentar, decidiram manter ao longo dos anos uma estrutura produtiva cara e ineficiente às custas de elevadas barreiras alfandegárias, subsídios às exportações e preços domésticos acima da paridade internacional.

No Brasil, o processo de intervenção do Estado na agricultura pode ser dividido em três fases. Na primeira fase, que engloba a

década de cinquenta, a intervenção ocorreu com o objetivo de extrair, principalmente via confisco cambial, o máximo de excedentes da agricultura para financiar a industrialização. Nessa época a importância econômica da produção era a importância do café e do açúcar, dando-se pouca atenção às tentativas de se usar a imensa base agrícola brasileira na produção de grãos.

Na segunda fase, que engloba o período 1965/1985, criou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e promoveu-se uma reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), numa tentativa de se evitar crises no abastecimento, como as ocorridas no início da década de sessenta, por meio da expansão e modernização da produção de grãos. Nessa fase, a aplicação em larga escala do crédito rural como instrumento de política agrícola permitiu a consolidação da produção em nível nacional, mas foi prejudicada pelo rápido recrudescimento do processo inflacionário. Em pouco tempo, a elevação do índice de inflação aumentou o volume de subsídios embutidos no crédito (em 1980 a taxa real de juros cobrada chegou a atingir -38,8%), e praticamente eliminou as fontes não inflacionárias de recursos. Além disso, o aumento nos subsídios coincidiu com a crescente perda de eficiência do crédito rural. Em 1970, por exemplo, eram necessários US\$ 158.00 de crédito para gerar uma tonelada de grãos enquanto em 1979 já eram necessários US\$ 637.00.

A terceira fase iniciou-se em 1985, com a eliminação dos subsídios, por meio do uso de indexadores e com fortes perspectivas de mudanças na filosofia de intervenção do Governo. Nesse aspecto, vale salientar que apesar do grande volume de aquisições realizadas por meio da PGPM no período 1986/89 e do crescimento das aplicações oficiais no crédito rural no mesmo período, já era evidente nos anos seguintes, a

exatidão desse modelo de intervenção, em função não somente da crise fiscal do Estado brasileiro, mas também de dúvidas acerca da eficácia dos instrumentos utilizados. De fato, mesmo com uma redução significativa na oferta oficial de crédito nos anos recentes, a produção continuou crescendo normalmente, tendo atingido uma safra recorde no período 1994/95. E, mesmo na safra 1995/96, plantada no auge da crise de endividamento, a produção decresceu apenas 7%, contra todas as previsões pessimistas, que em alguns casos chegavam a mais de 20%.

A experiência do século XX demonstrou, tanto no mundo socialista como no mundo capitalista, que o Estado falhou como agente executivo, ao intervir diretamente na economia na tentativa de resolver os problemas econômicos e sociais. No caso da agricultura capitalista, entretanto, os parâmetros são diferentes, uma vez que não houve estatização dos meios de produção, e com exceção das políticas deliberadas de extrair excedentes do setor, o "rationale" foi sempre no sentido de intervir para reduzir o grau de risco e incerteza que cerca a atividade agrícola, ou mais explicitamente para garantir estabilidade nos preços e na renda dos produtores.

Nesse aspecto vale então perguntar: a agricultura mundial e a brasileira em particular estariam em melhor situação, ou teriam enfrentado melhor os desafios com menos intervenção do Estado?

Entre os estudiosos dos problemas agrícolas, existe uma quase unanimidade de que em nível mundial os produtores agrícolas foram prejudicados com o excesso de intervenção por vários motivos. O primeiro é que o excesso de intervenção teve como efeito direto o isolamento das economias e como consequência uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manu-

tenção de preços artificialmente elevados no mercado doméstico. O segundo é que os grandes estoques nas mãos do governo representam, via de regra, altos custos de manutenção e são sempre usados pelos especuladores para manter os preços de mercado deprimidos, contrariando assim a "raison d'être" dos estoques. O terceiro é a existência de uma correlação direta entre intervenção governamental e o excesso de burocracia e regulamentos, que terminam por dificultar mais ainda a vida dos produtores. Finalmente, a opinião geral é que um mercado internacional mais aberto e mais fluido pode desempenhar melhor as funções de estabilização ou mesmo de garantir a segurança alimentar de que cada país agindo isoladamente, em função da alta flexibilidade do sistema produtivo mundial e da diferença entre o ano agrícola do hemisfério sul e do hemisfério norte.

Além disso, é importante levar em conta o papel dos contribuintes, enquanto consumidores. Nos países da União Européia, por exemplo, eles eram obrigados a pagar a conta dos subsídios concedidos nas exportações, o valor das transferências internas para os agricultores, o elevado custo de manutenção dos estoques e, além disso, comprar alimentos a preços internos bem acima dos vigentes no mercado mundial.

Foi com esse pano de fundo, e a consciência de que o exagero protecionista estava afetando os esforços de desenvolvimento na maioria dos países, que, nas negociações do GATT, os governos decidiram incluir a agricultura nas discussões da Rodada Uruguai, como forma de se promover um comércio internacional mais aberto e, portanto, livre de práticas distorcidas.

No caso brasileiro, chegou-se à conclusão que tanto na economia como na agricultura existem limites claros à intervenção do Estado e que os recursos destinados ao setor agrícola podem ser mais bem aplicados em progra-

mas que transferem diretamente aos produtores externalidades positivas, como infra-estrutura e pesquisa ou no desenvolvimento da agricultura das regiões mais atrasadas.

Historicamente a agricultura tem sido capaz de conviver com a importação de produtos subsidiados na origem e manter o ritmo de crescimento das exportações sem a necessidade de subsídios. Recentemente demonstrou que pode produzir safras recordes sem crédito subsidiado e com volumes cada vez menores de recursos oficiais. Todavia, é evidente que num ambiente de mercado mais competitivo e mais aberto (que sem dúvida prevalecerá no futuro), dificilmente o setor poderá ter o mesmo desempenho de épocas anteriores, sem a redução rápida e eficiente dos elevados custos de transação que ainda oneram pesadamente os produtos agropecuários. Dentro dessa perspectiva é que o governo brasileiro deverá definir os novos rumos da política agrícola para os próximos anos e a estratégia de longo prazo para enfrentar os desafios da globalização.

2 - A Agricultura no Processo de Globalização

O mercado mundial de produtos agrícolas pode ser dividido em duas fases: antes e depois do acordo da Rodada Uruguai do GATT, firmado após quase cinco anos de duras negociações.

A despeito de longas e freqüentemente penosas disputas, paralisações, muitos atrasos e lutas envolvendo interesses aparentemente irreconciliáveis, finalmente a Rodada Uruguai chegou a um termo em dezembro de 1995, e pode ser considerada um grande sucesso em termos de liberalização do comércio agrícola. Esse comércio foi um dos quinze principais setores incluídos nas discussões da Rodada. Ainda que outros setores tivessem conflitos, alguns dos quais foram adiados para futuras negociações, o acordo gerou

grandes avanços na área de finanças e propriedade intelectual, e estimulou acordos regionais de comércio como o MERCOSUL e a NAFTA (North American Free Trade Agreement), além de induzir mudanças substanciais nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Européia.

Dentro da agricultura, a idéia da tarifação das barreiras de importações foi aceita, tomando essas barreiras transparentes pela primeira vez na história do comércio mundial. A programação de redução dos equivalentes a tarifas foi submetida aos membros da OMC (Organização Mundial do Comércio), que substituiu o GATT. Ainda que o fim completo desses mecanismos seja ainda improvável no curto prazo, o importante é que foram lançadas as bases para futuras negociações significativas.

De qualquer maneira, o grande sucesso da Rodada Uruguai foi a própria inclusão da agricultura. Um acordo nessa área mostrou que finalmente alguns países resolveram mudar algumas políticas domésticas que por muitos anos foram consideradas verdadeiros "tabus" sócio-econômicos. Entre esses "tabus" encontram-se obviamente as políticas de sustentação de renda da União Européia e dos Estados Unidos.

Nesse aspecto, os efeitos da Rodada Uruguai já estão começando a ser sentidos. A nova lei agrícola americana, aprovada em maio último, e as reformulações promovidas na Política Agrícola Comum (PAC), da União Européia, contemplam em suas disposições as políticas da "caixa verde," que permitem somente a aplicação de programas de transferência de renda que não afetem as decisões de produção e, portanto, os mercados. Essas políticas permitem que se respeite a decisão de cada país no tocante à fixação de sua população rural.

Em termos de expansão do comércio mundial, estima-se que os efeitos da Rodada Uruguai,

pelo menos para os próximos dez anos, serão maiores que o crescimento da renda. Países como o Japão e os da União Européia, que em nome de uma política de segurança alimentar, formulada na esteira dos traumas da II Guerra, criaram barreiras alfandegárias, que geraram preços domésticos proibitivos, terão que abrir gradativamente seus mercados, e com isso expandir a demanda interna por produtos agrícolas.

Também do ponto de vista de expansão futura da demanda são importantes a Rússia e os países do sudeste da Ásia, incluindo a China, que embora ainda não seja membro da OMC, em função do sucesso das reformas econômicas iniciadas em 1979, tende a ser um parceiro importante no processo de globalização. Estudos realizados recentemente no Ministério mostram que esse país deverá importar nos próximos cinco anos mais de 120 milhões de toneladas de grãos, perto de 15 milhões de toneladas de açúcar, mais de 15 milhões de toneladas de óleos vegetais, e tornar-se um grande importador de produtos de maior valor agregado, em função do rápido crescimento da renda per capita observado após a implantação das reformas econômicas. Nos demais países a tendência é manter o ritmo de crescimento observado nos últimos anos.

A Rússia, que está enfrentando uma transição particularmente dolorosa, com graves problemas políticos e financeiros, tem sérias limitações em sua agricultura, e deve voltar a importar grandes quantidades de alimentos, logo que a situação for normalizada.

Do ponto de vista do Brasil, como exportador de produtos agrícolas, dentro da política de aproveitar os movimentos favoráveis da globalização, é necessário também considerar o outro lado da moeda, ou seja, o efeito da desregulamentação da Rodada Uruguai sobre a oferta dos principais blocos econômicos do hemisfério

norte. É do conhecimento geral que o sistema produtivo dos países pertencentes a esses blocos (principalmente dos Estados Unidos) têm imensa capacidade de resposta e alta eficiência na distribuição. Estima-se que, com a eliminação dos controles promovidos pela nova lei agrícola a área cultivada daquele país deve crescer em torno de 12%, representando um acréscimo de quase 35 milhões de toneladas na produção de grãos (a safra brasileira 95/96 está estimada em 74 milhões de toneladas). O Brasil precisa, portanto, adotar logo várias medidas para melhorar a competitividade de seu complexo agroindustrial.

A despeito de sua validade em épocas anteriores, a manutenção, nas últimas décadas, do modelo de desenvolvimento brasileiro baseado na substituição de importações, no estabelecimento de elevadas barreiras alfandegárias e na forte presença do Estado na economia, sem dúvida, retardou a absorção de novas tecnologias, inibiu consideravelmente a expansão e fortalecimento de uma economia de mercado dinâmica e competitiva e acima de tudo dificultou a modernização, diversificação e expansão da infraestrutura viária e portuária do País. Aqui vale divagar um pouco e pensar em como seria hoje o escoamento das safras, se em vez do Governo ter desembolsado mais de US\$ 25 bilhões em subsídios ao crédito rural tivesse aplicado esses recursos em ferrovias, hidrovias e na modernização do sistema portuário. A agricultura mostrou que pode sobreviver e competir sem subsídios, mas certamente não poderá sobreviver, nem enfrentar os desafios da competição internacional sem uma infraestrutura moderna e eficiente.

Com base nessa premissa, que também é válida para a economia como um todo, o atual governo está atuando por meio de

um amplo espectro de medidas, em várias áreas consideradas estratégicas para a globalização, sendo as de maior interesse para a agricultura, a privatização das ferrovias e portos, a viabilização, em parceria com a iniciativa privada, do sistema hidroviário brasileiro, como alternativa para o transporte das safras e a desoneração tributária das exportações e dos bens de capital, aprovados recentemente pelo Congresso Nacional.

Além disso, dentro da visão de que a agricultura é crucial na inserção cada vez maior do Brasil no comércio exterior (inclusive por meio dos acordos de integração regional), e que essa inserção poderá trazer ganhos de escala, melhorar o acesso do País ao mercado internacional de capitais, e permitir de forma mais eficiente a transferência de tecnologias, várias modificações estão sendo implementadas tanto nos mecanismos de política agrícola como no próprio papel institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

3. A Nova Política Agrícola e a Reorientação Institucional do Ministério

3.1. A Nova Política Agrícola

Antes de falar sobre as novas concepções de política agrícola, vale a pena discurrir rapidamente sobre a configuração atual do setor agropecuário para demonstrar o seu imenso potencial produtivo.

A área total do território brasileiro corresponde, aproximadamente, a 850 milhões de hectares. Dessa área, somente 40 milhões de hectares são utilizados nas lavouras, sendo 34 milhões na de grãos. Cerca de 150 milhões de hectares estão ocupados pelos diversos tipos de pecuária extensiva, principalmente bovina.

A Amazônia legal ocupa 500 milhões de hectares, mas além das restrições ambientais, as limitações tecnológicas e as condições de clima e solo deixam pouca margem à expansão da agricultura na região.

Dos 150 milhões de hectares restantes, aproximadamente 60 milhões são terras planas, com vocação para a produção de grãos. Isso sem contar com as terras de menor qualidade utilizadas na pecuária, que eventualmente podem ser convertidas para produção de grãos. A maior parte dessa área constitui a região dos cerrados situadas no norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Pará, Maranhão e Piauí e noroeste da Bahia. Até recentemente essa região estava praticamente excluída da fronteira agrícola devido a limitações na infra-estrutura de transportes; as poucas áreas incorporadas, o foram em decorrência da Política de Garantia de Preços Mínimos, que arcava com os custos de transporte.

Para o aproveitamento dessa imensa área ao sistema produtivo, dentro da expectativa de expansão dos mercados mundiais, torna-se necessária a criação de um sistema de transporte baseado nas hidrovias existentes, que sem dúvida pode conciliar as longas distâncias com os grandes volumes a serem transportados.

No Nordeste brasileiro, a parte semi-árida representa um potencial irrigável, principalmente ao longo do rio São Francisco, de mais de um milhão de hectares, capazes de transformar o Brasil num dos maiores exportadores de frutas e hortaliças do mundo. Como se sabe, esses produtos têm alto valor específico e também o maior índice de geração de emprego por hectare, da agricultura.

Nas regiões Sul e Sudeste, onde a fronteira agrícola está praticamente esgotada, a produção de grãos continua crescendo com base em ganhos de produtividade,

mas com intenso processo de reconversão, ditado inclusive pelas novas regras do Mercosul. Em Santa Catarina, por exemplo, a avicultura, a suinocultura, a fumi-cultura e o arroz irrigado já estão dominando o cenário econômico do estado.

Com relação à política agrícola, o governo está tentando adotar dois tipos de medidas: medidas de transição e medidas de longo prazo. As medidas de transição envolvem uma "adaptação" dos atuais instrumentos de política agrícola aos novos condicionantes macroeconômicos, resultantes da estabilização da economia, visando sua eventual substituição por instrumentos menos intervencionistas e mais voltados para o mercado. As medidas de longo prazo visam preparar a agricultura para os desafios do próximo século, tendo em vista o fenômeno da globalização e a importância estratégica desse setor na possibilidade de inserção cada vez maior do Brasil no mercado internacional.

Entre as medidas de transição estão as seguintes: a) reformulação da PGPM b) reformulação do crédito rural c) reformulação do programa de estoques governamentais d) reformulação do programa de seguro rural.

Com respeito à PGPM, é fato notório que os preços mínimos podem ter contribuído de alguma forma para a redução do componente de incerteza que cerca a formação da renda individual dos produtores agrícolas e eventualmente contribuído para melhorar a sua posição de barganha na época da comercialização. *Modernamente, contudo, sabe-se que se trata de um instrumento pesado, oneroso, de administração problemática (mesmo nos países desenvolvidos) e de eficácia duvidosa, porque nenhum país no mundo consegue manter por períodos de tempo muito longos grandes volumes de estoques para sustentar preços. Sendo assim, cedo ou tarde a realidade do mercado tende sempre a transparecer.*

Na realidade o instrumento preço mínimo ou preço suporte foi formulado no início da década de trinta, época em que os sonhos socialistas e keynesianos de resolver todos os problemas da economia por meio da intervenção do Estado estavam no auge, e o pensamento autárquico dominava com maior ou menor intensidade a maioria dos países do mundo. É óbvio que em uma economia menos dirigida, menos tutelada pelo setor público e mais aberta, programas dessa natureza precisam ser repensados.

Nesse sentido, o objetivo do governo é criar um ambiente institucionalmente favorável ao desenvolvimento e aplicação de instrumentos privados de comercialização e de transferência de risco, como títulos bancários garantidos e mercado futuro e manter a Política de Garantia de Preços Mínimos, como um instrumento altamente seletivo para ser utilizada somente até os novos instrumentos serem plenamente absorvidos pelo mercado ou em programas específicos de desenvolvimento regional.

Quanto ao crédito rural, como foi dito anteriormente, a agricultura como um todo está dependendo cada vez menos dos recursos patrocinados pelo governo. Com a consolidação da estabilização da economia, a eliminação de várias restrições à entrada de capitais externos para o setor e a aprovação das medidas estruturais pelo Congresso, tudo indica que nos próximos anos as necessidades de segmentação do crédito serão significativamente reduzidas. Com isso o grosso do financiamento da produção agrícola passará a ser realizado pelo setor privado. O crédito governamental passará então a atender programas como o desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar, ou para atender pequenos produtores que têm dificuldades de acesso ao mercado formal de crédito.

Nessa fase de transição foram assegurados recursos da or-

dem de R\$ 5,2 bilhões para financiamento da safra 1996/97. As exigibilidades bancárias juntamente com os financiamentos externos contribuirão com a maior parte desses recursos. Acompanhando a redução da inflação anual, a taxa de juros foi reduzida de 16% para 12%. Os limites de financiamento foram mantidos nos mesmos níveis dos anos anteriores, ou seja, R\$ 30 mil para todos os produtos.

O Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) receberá aporte da ordem de R\$ 1 bilhão, e teve suas regras modificadas para torná-lo operacionalmente mais ágil e menos burocratizado. A taxa de juros foi reduzida para 6% ao ano custeio. No crédito de investimento foi estipulada a cobrança da TJLP mais 6% ao ano, com rebate de 50% no pagamento. Estabeleceu-se também o limite de R\$ 5 mil por beneficiário no caso do custeio e R\$ 15 mil para investimento.

No tocante aos estoques, sabe-se que o seu grau de importância é diretamente correlacionado com o grau de fechamento da economia. A abertura da economia, e a possibilidade de amplo acesso ao mercado mundial, reduz dramaticamente a importância dos estoques reguladores. Com a dinamização do fluxo internacional de produtos, a tendência, inclusive, é que um país se torne exportador e importador do mesmo produto, mesmo dentro do ano, para contrabalançar a variação estacional safra/entressafra. Assim talvez ainda se justifique no futuro, alguns estoques de produtos tipicamente de consumo interno, com pouca oferta no mercado internacional.

No seguro rural, como a agricultura é uma atividade sujeita a elevado grau de risco e incerteza, a intenção do governo é estabelecer medidas que reduzam o prêmio do seguro. Uma das medidas pode ser assegurar por parte do governo a cobertura contra desastres generalizados de grande porte, do tipo calamidade, que inviabilizem completamente a

produção. A outra forma, que inclusive está sendo testada atualmente, é o zoneamento da produção. Nesse sistema o Governo, com base em estudos de aptidão do solo, estimula o plantio de cada produto onde as condições forem mais favoráveis. Para os produtores que aderirem ao zoneamento a alíquota do PROAGRO caiu de 11,7% para 6,7% para arroz e feijão e de 7,0% para 3,9% para o milho e a soja. Nas lavouras irrigadas a alíquota caiu de 4,7% para 1,7%. Nos programas dirigidos ao pequeno produtor, tipo PRONAF, PROCERA e Programa da Terra, a alíquota foi mantida em 2%.

As medidas de longo prazo visam, como foi dito, à transferência de externalidades positivas para a agricultura e reduzir o papel do setor público na regulação dos mercados. Entre essas medidas podem ser destacadas as seguintes: reestruturação e fortalecimento do sistema de pesquisa e difusão de tecnologias, expansão, diversificação e modernização da infra-estrutura portuária e de transportes, reestruturação e fortalecimento do sistema de defesa agropecuária e a criação de mecanismos para facilitar e ampliar a participação do setor privado na comercialização.

Com respeito à pesquisa agropecuária, mesmo com a forte participação do setor privado nessa atividade, notadamente por meio de firmas multinacionais, até nos países de origem dessas empresas, entidades ligadas ao Estado ainda têm desempenhado um papel importante na geração de novas tecnologias. No Brasil a intenção é tornar o sistema encabeçado pela Embrapa gerencialmente mais leve e eficiente e com maior objetividade em termos das áreas a serem pesquisadas ou dos produtos a serem desenvolvidos. No atual momento em que se procura tornar a agricultura mais eficiente e mais competitiva no cenário internacional, com o aproveitamento integral das vantagens comparativas regionais, é funda-

mental o conhecimento detalhado das condições técnico-agronômicas de todo o território nacional, e das alternativas de exploração mais viáveis economicamente.

Na parte da infra-estrutura, a estratégia é trabalhar em conjunto com o Ministério dos Transportes e com a iniciativa privada na definição dos modais de transporte mais eficientes para o escoamento da produção e nas alternativas de financiamento. Como se sabe, a agricultura tem sido o setor mais prejudicado pela opção rodoviária adotada como parte da política de transportes desde os anos cinquenta, devido à necessidade de se levar grandes volumes de carga a grandes distâncias, com baixos custos. Para reverter esse quadro, como primeiro passo, o Governo está tentando viabilizar os dois tipos de modais mais eficientes no transporte interno de grãos: o ferroviário e o hidroviário. Para isso, estabeleceu-se como prioridade governamental a criação de quatro corredores multimodais: o Noroeste, que liga Porto Velho (RO) a Itacoatiara (AM); o Centro Norte, que interliga os rios Araguaia e Tocantins com as ferrovias Carajás e Norte Sul; o Nordeste, que aproveita o rio São Francisco entre Pirapora (MG) e Petrolina (PE); e o Centro Leste que utiliza a estrada de ferro Vitória-Minas, entre o porto de Tubarão (ES) e Belo Horizonte (MG) e a RFFSA entre Belo Horizonte e Pirapora. Os investimentos previstos atingem aproximadamente R\$ 800 milhões, com metade proveniente da iniciativa privada. Isso permitirá o aproveitamento de todo o potencial produtivo dos cerrados.

Relativamente à defesa agropecuária, o papel desse setor do Ministério da Agricultura e do Abastecimento será significativamente ampliado, não somente em decorrência dos acordos da OMC, mas também para atender a exigência crescente do consumidor brasileiro em termos de qualidade dos alimentos. No mercado inter-

nacional a importância cada vez maior dada pelos países às normas sanitárias e fitossanitárias faz com que seja necessária a adoção imediata de várias medidas para tornar esse setor mais dinâmico e mais preciso na execução de suas tarefas. Apesar de vários países tentarem usar de forma cada vez mais freqüente essas normas para restringir as importações, o pensamento do governo é de que se trata de mais um serviço público que deve ser prestado, com qualidade e eficiência, aos empresários envolvidos com o comércio exterior, para garantir a ampliação, com segurança, da participação do Brasil no comércio mundial. Na frente doméstica, a política sanitária deve contemplar prioritariamente a eliminação, nas cadeias produtivas, de todos os fatores que restringem o acesso ao mercado internacional. Nesse sentido, merecem destaque os esforços para eliminar, no curto prazo, a febre aftosa de todo o território nacional e a adoção do sistema de análise de riscos e controle dos pontos críticos na produção e processamento de produtos de origem animal e vegetal e de seus derivados.

Na parte relativa à comercialização, cujos programas são executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), como foi dito, o objetivo é ampliar e popularizar o uso de instrumentos privados de transferência de risco e dar condições ao setor privado para exercer as funções de regulação dos mercados com seus próprios estoques, ou por meio do mercado externo. O papel do Estado deverá ser de mero coadjuvante, interferindo apenas em emergências ou no apoio ao pequeno produtor. Para facilitar a transição dos instrumentos de redução de risco de preços da PGPM para os de mercado, o governo lançou recentemente os Contratos de Opções que, apesar de ainda dependerem fortemente

do governo, representam o primeiro passo na direção do uso do sistema tradicional de mercado futuro, nas Bolsas de Futuros. Nesse sentido estão sendo adotadas as seguintes medidas: a) revisão da Lei de Armazenagem, cujos dispositivos, que são do começo deste século, não geram confiabilidade nos certificados emitidos pelos armazéns, e portanto inviabilizam o uso dos instrumentos modernos de apoio à comercialização; b) modificar o sistema de classificação de produtos vegetais por meio da quebra do monopólio estatal, para permitir um serviço capaz de assegurar veracidade quanto à qualidade do produto, elemento essencial na emissão dos certificados de depósito; e c) melhorar o sistema de informações agrícolas no que diz respeito à produção, exportação, preços etc. para assegurar transparência do mercado e na formação dos preços.

3.2. A Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Dentro do princípio de que o Estado deve oferecer bens públicos de boa qualidade para a sociedade, o governo está promovendo a reformulação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. As medidas que foram anunciadas recentemente pelo Sr. Presidente da República estão contidas no Projeto de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (PRIMA) e objetivam uma maior participação do Ministério na formulação, viabilização e implementação das políticas públicas, transformando-o num promotor de inovações. A idéia central é rever conceitos ultrapassados e reorientar as ações para métodos e processos mais modernos no setor agropecuário

que propiciem resultados práticos efetivos, garantindo melhor qualidade e competitividade aos produtos do complexo agropecuário agribusiness brasileiros. O enfoque da Reorientação está baseado na integração das cadeias agroprodutivas, com ênfase em novas tecnologias e informações, ganhos de competitividade, aperfeiçoamento do sistema de defesa sanitária e fitossanitária, aumento da qualidade dos produtos e serviços, que garantam satisfação do cliente, tanto interno como externo. O principal atributo da cadeia produtiva é o de representar e descrever uma sucessão de fornecedores/clientes, de forma que o interesse de grupamentos sociais, institucionais e profissionais sejam identificados e atendidos. O projeto também vai formular diretrizes estratégicas, já a partir deste ano, para a agropecuária, agrofloresta e agroindústria, tendo como público alvo interno todo o corpo gerencial e técnico do Ministério e suas vinculadas e, como público externo, os agentes econômicos e sociais ligados às cadeias agroprodutivas do País. O PRIMA será coordenado por um comitê estratégico, presidido pelo secretário-executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e terá comitês técnicos em cada unidade onde o projeto for desenvolvido.

Para que a tarefa de repensar o papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento seja feita em conjunto com segmentos representativos do "agribusiness" brasileiro, foi criado recentemente o Fórum Nacional da Agricultura, que vai reunir agentes econômicos e setores da sociedade, objetivando encontrar, a curto prazo, um novo formato administrativo e operacional para o Ministério, de forma a oferecer as bases para o desenvolvimento de uma agricultura forte e competitiva.