

Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente

AÉRCIO S. CUNHA (*)

O Conflito entre Crescimento e Conservação

Mais do que qualquer outra atividade, a agricultura depende da manutenção do equilíbrio ecológico para sua sustentação. Sem preservação dos recursos do meio ambiente, a atividade agrícola é insustentável a longo prazo. Conceitualmente, não se pode falar em antagonismo entre desenvolvimento agrícola e conservação ambiental já que o primeiro pressupõe o segundo. Ocorre, no entanto, que toda atividade antrópica inevitavelmente tem algum impacto sobre a natureza. Este impacto é tanto maior no caso da atividade agrícola cuja própria essência é a transformação de ambientes naturais. Porém, como poderá a agricultura transformar a natureza sem inviabilizar-se a si própria? Diversos fatores disturbam o equilíbrio entre a necessidade de conservação dos recursos naturais e a necessidade de expansão da produção agrícola. Desses, três merecem especial destaque:

a) A Pressão da Demanda

(*) Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

(1) Estimativas para o período 1989/2000, incluindo grãos, carnes, leite, ovos, açúcar e tubérculos sob várias hipóteses de crescimento da renda. Homem de Melo, 1988, pp. 53 e 55, para vários cenários de crescimento da população e da renda.

(2) Essa estimativa pressupõe que será mantida a participação da agricultura na renda, nas exportações e que a renda nacional voltará a crescer a taxa anual não inferior a 5%.

A alta taxa de crescimento da demanda de produtos agrícolas constitui o principal desafio ao crescimento auto-sustentado da agricultura. Apenas para fazer face ao crescimento demográfico e aumento da renda, a produção dos principais itens da cesta alimentar deverá crescer a taxas anuais entre 3,0 e 6,0% (1). Taxas dessa magnitude não encontram paralelo na história dos países desenvolvidos, para os quais as taxas históricas registradas situam-se na faixa de 0,5 a 1,0% anuais (Ruttan, 1991).

A desaceleração do crescimento populacional evidenciada no último censo não oferece promessa de alívio a curto prazo: somente em meados do próximo século a taxa de crescimento da população brasileira atingirá o patamar dos países desenvolvidos (em torno de 0,5%). Porém, ainda mais grave que a languidez da transição demográfica é a demanda reprimida de alimentos. É notória a carência alimentar de boa parte de nossa população. Não apenas em termos quantitativos (insuficiência calórica), mas particularmente em termos qualitativos (insuficiência protéica) é deficiente a alimentação do brasileiro. A correção dessa deficiência mais que compensará qualquer efeito que venha a ter a redução do crescimento demográfico.

É claro que além da demanda de alimentos há outras necessidades não menos prementes a que a agricultura terá de atender: geração de divisas, produção de matérias-primas industriais e de biomassa para

fins energéticos. Para essas, o desempenho e a estrutura da economia são os fatores determinantes da demanda de produtos agrícolas; e o que se espera (e se deseja) é que a economia evolva de tal maneira a que, também por esse lado, mantenha-se elevada a pressão sobre a agricultura. Agregando os quatro componentes da demanda de produtos agrícolas (alimentos, exportações, matérias-primas e biomassa), pode-se concluir que a retomada e manutenção do processo de crescimento econômico exigirão da oferta agrícola um crescimento anual não inferior ao patamar de 6 a 7%, a longo prazo (2).

Elevar a produção "pari passu" com a demanda, porém, não é tudo. Há também de se perguntar: a que custo chegará ao mercado o acréscimo de produção obtido? Produção a custos sociais não ascendentes é a essência da sustentabilidade. A custos que o mercado não possa suportar, a produção será economicamente inviável, ainda que fisicamente possível. O desafio, portanto, não é apenas crescer rapidamente, mas fazê-lo e ao mesmo tempo preservar a base de recursos naturais, já que do contrário observar-se-á queda de produtividade, elevação dos custos de produção e, por conseguinte, frustração do objetivo.

b) A Pobreza dos Agricultores

Por que alguém, em sã consciência, haveria de matar a galinha que bota ovos de ouro? Não é outra

a atitude daquele que destrói a terra que o sustenta.

A conservação de recursos é uma forma de poupança que automaticamente se materializa em investimento. Como qualquer outra forma de investimento, a preservação dos recursos naturais é influenciada por um grande número de variáveis. Dentre as variáveis que respondem pela decisão de investir na conservação de recursos naturais na agricultura destaca-se a taxa de desconto. Ela tem a ver com a disposição do investidor/consumidor para o adiamento/antecipação do consumo; depende do horizonte de planejamento do tomador de decisão.

Uma das principais diferenças entre o pobre e o rico é dada pelo horizonte de planejamento. Enquanto o muito pobre preocupa-se com a próxima refeição, o muito rico pauta suas decisões sobre o impacto que poderão ter sobre o bem-estar de seus tetranetos. O primeiro tem uma taxa de desconto muito elevada, o último, muito baixa. Quanto maior for a taxa de desconto, menor será o valor atual do consumo futuro, e menor a disposição para poupar. Está aí identificada uma das principais dificuldades à conservação de recursos naturais no Brasil: a pobreza de grande parte de nossos agricultores. Para conservar a galinha dos ovos de ouro, convide seu dono para jantar.

c) Condições de Acesso aos Recursos

O agricultor, como qualquer agente econômico, somente irá privar-se do consumo presente se puder se assegurar de que essa poupança terá benefícios futuros. Ora, a propriedade da terra é a garantia que ele tem de que, investindo em sua conservação, poderá contar, no futuro, com os frutos de seu investimento. Qualquer dúvida sobre a propriedade da terra estimulará o agricultor a tentar auferir dela o

máximo, enquanto pode. Indefinições quanto ao direito de propriedade são consideradas, globalmente, como a principal causa isolada do uso predatório da terra.

A questão da propriedade dos recursos não é, absolutamente, trivial. Por trás dela estão questões políticas, o jogo de poder. Mas não é só isso. Pode também ocorrer que os recursos naturais não sejam apropriáveis. A água de um rio, que se pode represar ou poluir, é um bem público ao qual todos à sua margem têm acesso, mas cujos custos de utilização nenhum dos usuários internaliza completamente. É óbvio o incentivo à superutilização desses recursos.

Compatibilização do Crescimento com Conservação

O progresso tecnológico constitui a única forma realista de se evitar o estabelecimento de rendimentos decrescentes da terra em face da expansão da demanda de produtos agrícolas. Pelo aumento da produtividade, pode-se compensar o efeito da exaustão dos recursos sobre os custos de produção.

Mas para manter a produção agrícola crescendo a uma taxa anual superior a 6%, a longo prazo, não se poderá prescindir da ampliação da área cultivada. É irrealista, nas condições brasileiras, esperar que a inovação tecnológica sozinha consiga assegurar taxas de crescimento da produtividade tão elevadas como as que se farão necessárias.

Modernizar a agricultura, fazer crescer a área cultivada e além disso preservar o equilíbrio ecológico são tarefas que desafiam o estado liberal. O mercado sozinho não poderá fazê-lo. Além de regular as condições de acesso à terra e assegurar o direito de propriedade, cabe ao Governo corrigir distorções de preços, controlar os efeitos colaterais (poluição) da tecnologia moderna, orientar os investimentos

públicos segundo critérios que respeitem a adequabilidade do solo agrícola e a sensibilidade de ecossistemas. É também função do Governo promover o desenvolvimento de políticas e instituições que viabilizem investimentos em conservação do solo agrícola e investir na formação do capital humano, sem o qual tudo o mais será em vão.

Estará o Estado brasileiro à altura da tarefa? O desempenho histórico das políticas governamentais nessa área não dá lugar a otimismo. Mesmo quando a tarefa envolvida seja tipicamente de Governo, como a orientação dos investimentos públicos, é grande o fosso que separa o que é feito daquilo que precisa ser feito.

Até o final dos anos sessenta, cerca de 95% do crescimento da produção agrícola no Brasil podia ser atribuída à expansão da área cultivada (Patrick, 1974). Nos dias de hoje, esta percentagem caiu para menos da metade. Como se viu, esse padrão de crescimento que combina expansão às margens extensiva e intensiva deverá continuar. Para tanto, serão necessários investimentos públicos em obras de infraestrutura, particularmente estradas. É aí que reside o problema: como garantir que estradas e outras obras públicas concentrem-se apenas nas regiões mais resistentes à ação antrópica e ao mesmo tempo preservem os ecossistemas mais frágeis?

A legislação brasileira prevê que nenhum investimento público de porte (urbano ou rural) possa ser realizado sem antes ter um relatório de impacto ambiental (RIMA) devidamente aprovado. Na prática, a menos que recursos estrangeiros sejam envolvidos, o RIMA não passa de mais uma instância burocrática com poucas implicações concretas. A verdade é que o país dispõe de poucos meios efetivos de orientar tecnicamente os investimentos públicos. Os critérios que contam são os políticos. Até que a consciência ecológica no país possa

efetivamente influenciar decisões políticas, até que se equipe a sociedade brasileira de mecanismos eficazes de controle do Estado, continuará dormente a letra da Lei.

A promoção da inovação tecnológica poupadora de recursos é outra área em que podem ser indispensáveis as diretrizes governamentais.

A inovação tecnológica é induzida. Quer dizer, depende da dotação e, por via de consequência, dos preços relativos dos fatores. Ela visa relaxar restrições impostas por fatores limitativos. Ora, o que ocorrerá se na percepção do produtor, ou da sociedade, os recursos naturais (terra agricultável e água) forem abundantes e baratos, enquanto os recursos reproduzíveis forem escassos e caros? Pior ainda, o que ocorrerá se os recursos naturais forem escassos, mas por causa de distorções institucionais (como livre acesso ao recurso) ou de preços, forem ainda assim baratos? Em

qualquer dos dois casos, tecnologia que poupe os fatores baratos não será prioritária para as instituições de pesquisa e, se chegarem a ser desenvolvidas, não serão adotadas pelo simples fato de que não serão lucrativas.

Para estimular a inovação tecnológica poupadora de recursos, pode ser necessária a introdução de distorções dos preços vigentes - ao estilo pigouviano - via impostos e subsídios, ou mesmo o cerceamento do uso de determinado recurso produtivo, de que é exemplo a criação de áreas de preservação permanente. Por tais meios, cria-se ineficiência no sentido estático, em prol de maior eficiência em termos dinâmicos. Medidas como subsídios a investimentos em obras de contenção de erosão, regulamentação do uso do solo e um imposto diferenciado sobre o uso da terra, segundo sua capacidade de suportar a atividade agrícola, podem ser justificadas em nome da sustentabilidade da produ-

ção agrícola. A intervenção do Estado é indispensável.

Enfrentando dificuldades para modernizar o Estado, a sociedade, aqui e em outros países, tem manifestado com crescente veemência sua preferência pela redução das atribuições do Estado. É provável que seja este o caminho, mas há exceções. A máxima de que "quanto menos Estado melhor" certamente não se sustenta diante do desafio da exploração sustentável dos recursos naturais.

Em outras palavras, cabe ao Estado prover, mediar, orientar, regulamentar, incentivar, em suma, atuar em todas aquelas áreas em que ele, o Estado subdesenvolvido, tem se mostrado absolutamente incapaz de desempenhar adequadamente. Advém daí a perplexidade com que nos defrontamos diante do desafio do crescimento auto-sustentado de uma atividade que, mais do que qualquer outra, depende da manutenção do equilíbrio com a natureza.

Referências Bibliográficas

- Homem de Melo, F. 1988. "A Questão da Produção e do Abastecimento Alimentar no Brasil: Diagnóstico Macro". Em: Aguiar, M. N. (org.), **A Questão da Produção e do Abastecimento Alimentar no Brasil**, Brasília, IPEA/IPLAN.
- Patrick, G. 1974. "Fontes de Crescimento da Agricultura Brasileira: o Setor de Culturas". Em: Contador, R.C., (ed.) **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica 17.
- Ruttan, Vernon W. 1991. "Sustainable Growth in Agricultural Production: Poetry, Policy and Science". Paper prepared for the DSE/IFPRI seminar on **Agricultural Sustainability, Growth and Poverty Alleviation: Issues and Policies**. Feldafing, Federal Republic of Germany, September 23-27, 1991.