

Agricultura e transição¹

Sérgio Lafayette de Moraes²

A formulação de políticas públicas para o agronegócio, neste momento de mudança no comando político da Nação, com a ascensão de uma nova concepção de Estado, dá especial relevo à seguinte questão: A transição³ que a agricultura espera combina com o que é esperado da agricultura pela Transição⁴? Ao gestor e, mais ainda, ao estrategista públicos é exigida uma profunda capacidade de percepção das nuances e sutilezas dessa colocação.

Em termos históricos, o processo de fundação e consolidação de um Estado Nacional sempre esteve ligado, no mínimo, à capacidade de ele assegurar a paz interna e externa, a estabilidade dos contratos e a segurança alimentar. Esse último conceito, a depender do país – do seu estoque de recursos naturais e de sua capacidade econômica –, está quase sempre ancorado na produção interna, somente em alguns poucos, na importação de produtos.

Partindo desse quadro inicial, este texto se ocupará, então, dos aspectos que influenciam, às vezes condicionam, a produção e o abastecimento, destacando setorialmente os

fundamentos necessários, e suficientes, para se chegar à resposta àquela pergunta inicial. Além disso, como subproduto, propiciará o mapeamento dos assuntos que desafiarão a governança⁵ do núcleo administrativo do novo governo, nos próximos anos.

O desafio

Toma-se por óbvio, portanto, que, no caso brasileiro, a Transição espera do setor rural uma produção agropecuária farta e de qualidade, concernente com as potencialidades do País. Na prática, são grandes os desafios para se alcançar tal nível de produção e abastecimento interno, concomitante com a justa remuneração dos produtores. A absoluta prevalência, até aqui, de políticas (monetárias, cambiais, etc.) dirigidas ao controle de preços sobre aquelas de manutenção da renda agrícola tem sido a razão maior dos graves problemas atravessados no campo.

O grande, e primeiro, anseio das lideranças rurais é que os novos tomadores de decisão conscienciem-se de que aquela

¹As opiniões contidas no texto são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, o posicionamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre os temas.

²Gestor Governamental do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.

³O termo passa a ser compreendido como as mudanças legais e estruturais de responsabilidade do setor público, que são demandadas pelo setor privado rural.

⁴Neste artigo, passa a ser compreendido como o conjunto dos agentes políticos do novo governo, ou seja, a cúpula que detém legitimidade para tomar as decisões estratégicas do Estado.

⁵Capacidade de catalisar os esforços do setor privado e, sobretudo, conduzir o aparelho do Estado rumo à consecução dos desafios perseguidos. Definição, aproximada, trazida da Ciência Política.

desproporção está na gênese do distanciamento da agricultura que consegue baixar seus custos, sobreviver, competir e ser *benchmarking* internacional e a outra, incapaz de tal façanha. Mais ainda, que o roteiro dado, até aqui, à agricultura de consumo interno (arroz, feijão, leite, milho de pequena escala, etc.) tornou-a exangue. Decorre disso que, apesar da agricultura de exportação semear riqueza por todos os cantos do País, ela não consegue arrastar consigo essa outra parte, muito menos, a agricultura familiar e os assentados.

Ilustra bem a situação o fato⁶ de que nos 8 anos do Plano Real – medidos de 30 de junho de 1994 a 28 de junho de 2002 –, a inflação medida pelo IPC-Fipe acumulou aumento de 103,19%, enquanto o custo médio da cesta básica aumentou 47,07%. O descompasso, medido pelos índices de reajuste dos itens de custo dos produtores e de seus produtos de venda, realimenta o processo de “seleção natural” – tecnológico, gerencial e econômico –, responsável por agravar o êxodo rural, o desemprego e a concentração produtiva.

O nó fundiário

O encaminhamento de solução, para a questão da renda dos produtores de abastecimento interno, não importa se pequenos, médios ou grandes, é uma prioridade atual e urgente. Quando se sabe que esse problema constitui-se, também, em barreira à futura inclusão social e econômica dos milhões de agricultores familiares, dos assentados e dos que ainda serão, o quadro torna-se dramático. A esse respeito, a Fundação Getúlio Vargas e a Embrapa (Alves, Lopes & Contini, 1999) divulgaram um estudo (2001) no qual concluem que, mantidos os atuais níveis de remuneração da agricultura, 80% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros desaparecerão nos próximos anos, pelo fato de produzirem renda mensal inferior a um salário mínimo. É gente que sai, levando junto tradição agrícola e habilidades produtivas.

Essa relação de causalidade (renda insuficiente/êxodo) deve merecer atenção redobrada, a fim de que os resultados de política fundiária sejam mais efetivos e menos paradoxais. A gestão passada investiu em reforma agrária, no período de 1995 a 2001, R\$ 13,3 bilhões (Incrá, 2004), contabilizou recordes em famílias assentadas e em hectares distribuídos. Ao se fazer a análise do aspecto macro, no entanto, pode-se dizer que “a montanha (R\$ bilhões) pariu um rato”. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, no período de 1996 a 1999, cerca de 4,2 milhões de pessoas abandonaram o campo, mais do que o dobro de famílias assentadas pelo governo no mesmo espaço de tempo: 1,8 milhão⁷. É gente que entra, geralmente, com pouco conhecimento produtivo e assistência técnica deficiente.

Crédito

Menos trabalho terá a Transição em relação à política creditícia. No anos recentes, notadamente na gestão do ministro Pratini Moraes, avanços importantes foram feitos: o aumento do volume de recursos⁸, o uso crescente de taxas de juro fixas, a criação e o aprimoramento de mais de uma dezena de programas de investimentos, corrigindo um antigo vício de se privilegiar a aplicação em custeio, o direcionamento de recursos para instrumentos de comercialização mais modernos, como o PEP, os contratos de poção e, ainda, o incentivo a mecanismos privados de mercado futuro. Por isso, não se questiona a competência e credibilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa – e do Ministério do Desenvolvimento – MDA –, na formatação de programas e ações de política agrícola, já que os principais gargalos estão além do seu campo decisório.

⁶ Pesquisa da Fundação Procom-SP em convênio com o Dieese (2002).

⁷ Comparação (4,2 x 1,8) estabelecida em artigo de Simone Mateos (2001).

⁸ Hoje, em torno de R\$ 25 bilhões (em ascensão), apesar de terem sido (valores já atualizados) R\$ 51,7 em 1975.

O estrangulamento importante, na questão do crédito, dá-se no relacionamento dos produtores com os órgãos repassadores de recursos. Os bancos, por questão de segurança e rentabilidade, direcionam a maior parte de suas disponibilidades à aplicação em títulos públicos. O restante é rateado entre outras formas de investimentos, com rendimentos, que vão de um teto de 150%, ou mais, no cheque especial, a um mínimo de 3% a 8% nos recursos dirigidos à agropecuária. Logicamente, na defesa tenaz de sua lucratividade, as agências criam inúmeros empecilhos à liberação do crédito, que é o insumo mais importante da agricultura. É, pois, natural que se tenha popularizado, no meio agrícola, a máxima de que “a maior praga do campo é o banco oficial”.

Há certas revoluções no funcionamento, e mesmo na estrutura, do aparelho do Estado que, somente a duras penas, se tornam factíveis, outras parecem ganhar esse status pela simples determinação política dos dirigentes. A firme intenção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em democratizar o crédito, em convergência com a experiência cooperativa internacional do ministro Roberto Rodrigues, indica a libertação definitiva do cooperativismo de crédito das amarras normativas do Conselho Monetário Nacional – CMN – e Banco Central do Brasil – Bacen. O fortalecimento daquelas instituições proporcionará mais concorrência, menos burocracia e a extensão do atendimento ao público hoje excluído, desafogando o sistema atual.

O fecho de ouro, nesse tema, será dado com a aprovação do projeto de lei do seguro agrícola¹⁰ e a inclusão da dotação orçamentária, referente ao subsídio ao prêmio, na lei orçamentária anual. A operacionalização do seguro desobstruirá a captação de recursos nas operações de mercado

futuro e, também, com os bancos, pois lhes dará segurança quanto ao recebimento dos empréstimos concedidos. O Brasil é o único, entre as grandes nações produtoras, que não conta com seguro rural. O Proagro, que é caro, restrito geograficamente e a poucas culturas, que cobre somente os recursos emprestados pelos bancos, e não o prejuízo dos produtores, está longe da concepção de seguro renda (preço x quantidade, em verdade *seguro faturamento*), requerido pelas lideranças rurais.

No dia-a-dia, as experiências de políticas de crédito mais bem-sucedidas são aquelas em que o papel dos bancos como fonte, ou mesmo repassadores de recursos é minimizado¹¹. O Moderfrota, programa de investimento para a modernização da frota de tratores e implementos, é o melhor e mais recente exemplo. Em três anos, já foram aplicados mais de R\$ 5 bilhões, a juros fixos de 8,75% e 10,75% ao ano, equalizados pelo Tesouro. Esses recursos são oriundos dos bancos das próprias montadoras, que, neste caso, dão menor importância ao ganho financeiro que a consumação da venda, além de o próprio produto transacionado ser aceito como garantia da operação. Será pela replicação dessas experiências – Moderfrota –, como também pelo aumento dos empréstimos cooperativos, pela implantação do seguro rural, que será consolidado um novo ciclo virtuoso de mais crédito, mais tecnologia, produtividade e renda no campo.

Comércio exterior

Ao longo dos últimos 20 anos, chamados décadas perdidas, o agronegócio emergiu como o grande motor da economia brasileira, evitando, de certo modo, um colapso maior. Por meio da exploração dos mesmos 40 milhões de ha e investimento intensivo em tecnologia, dobrou a quantidade de grãos produzidos,

⁹ Essa crença deve-se também à atuação pouco transparente dos bancos no endividamento rural. Para completa compreensão, ver artigo de José Cordeiro Araújo (2000).

¹⁰ Tramitando na Câmara sob a denominação: PL 7.214/2002.

¹¹ Apesar da obrigação legal de aplicar 25% dos depósitos à vista em operações rurais – exigibilidades –, alguns bancos preferem ter os recursos imobilizados no Bacen, sem remuneração, a emprestá-los.

responde pelo emprego de 20% da população economicamente ativa, pela formação de 27% do PIB e, ainda, é o único setor superavitário da balança comercial, com saldo anual próximo de US\$ 20 bilhões. Mesmo assim, inclusive se considerado o efeito benéfico da adoção das políticas de crédito – vistas anteriormente –, o grande salto somente será dado com a conquista de uma posição internacional¹², condizente com o nosso potencial produtivo.

Para esse embate, espera-se que a Transição busque fortalecer as alianças internas, com os representantes do agribusiness, as externas, com os países agroexportadores do Grupo de Cairns, ou mesmo com as ditas “baleias” mundiais: China, Índia e Rússia, em pontos específicos. O poderio econômico a ser enfrentado é desnudado pelo relatório *Market Access for Developing Countries Exports*¹³ (Acesso ao Mercado para Exportações de Países em Desenvolvimento) no qual o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial reconhecem, a contragosto, que o protecionismo dos ricos vem aumentando, a despeito dos acordos de liberalização assumidos na OMC (1995). Em recente relatório, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – dá números a esse fato: o valor médio dos subsídios totais concedidos a seus países, no período de 1986 a 1988 – pré rodada Uruguai do GATT – foi de US\$ 298,4 bilhões; já no período de 1998 a 2000 – pós compromissos Organização Mundial do Comércio – OMC –, o valor chegou a US\$ 340 bilhões, um acréscimo de 14%. (Beraldo, 2004).

A solidez dos mecanismos de proteção comercial, nos países desenvolvidos, é fruto de articulados lobbies agrícolas, detentores de grande capacidade de mobilização e de perpetuação política. Desse modo, o governo brasileiro e o setor privado necessitam

identificar, em cada país e para cada produto, aliados capazes de contrabalançar a pressão protecionista. Na União Européia, por exemplo, o uso recorrente de altíssimas tarifas de importação faz com que os consumidores, grandes prejudicados, sejam nossos potenciais parceiros. Outros, podem ser aqueles países que, relativamente, mais contribuem para Política agrícola Comum – PAC –, como a Alemanha, Inglaterra, etc, e pouco dependem da agricultura. Já, nos EUA, o peso dos subsídios à produção recai sobre orçamento, o que torna o descontentamento mais difuso, incorporado pelos contribuintes. Permanecem viáveis, porém, parcerias pontuais, entre as quais podemos citar o interesse das gigantes de bebidas (Coca-cola, Pepsi e outras) na queda das barreiras ao açúcar.

De todas as práticas protecionistas, os subsídios às exportações, predominantes na União Européia, são os mais danosos, pois deslocam as exportações competitivas em terceiros países. Serão os menos defensáveis durante as negociações do novo acordo agrícola da OMC. No caso do Acesso a Mercados, necessita-se cortar tarifas, eliminar seus picos (tarifários), elevar as quotas e dar transparência à sua administração. Permanece, ainda, o problema das barreiras não-tarifárias, abusivamente utilizadas sob pretextos sanitários, trabalhistas, ambientais, de direitos anti-dumping, e outros exóticos, como o conceito da multifuncionalidade, que engloba aspectos paisagísticos, de bem-estar animal, etc. Quanto ao quesito Apoio Interno, trata-se da proteção comercial mais difícil de ser atacada, pois envolve fatores (que podem ser) relacionados à soberania de cada país. No entanto, há necessidade do seu disciplinamento, para que, pelo menos, não induzam a produção de excedentes exportáveis.

¹² A participação brasileira no comércio agrícola mundial gira em torno de pífios 3%.

¹³ FMI- www.imf.org/external/np/madc/eng/042701.pdf.

Por fim, há que se ter sempre claro o motivo da batalha que se trava, em torno da agricultura, frente à constatação de que ela emprega pouco e representa parcela muito pequena no PIB e nas exportações dos países ricos. A causa (Tollini, 1999) seria o efeito do esperado acréscimo na população mundial, circunscrito particularmente aos países em desenvolvimento. Projeta-se para os próximos 20 anos 2 bilhões¹⁴ de pessoas a mais, o que representará um fantástico mercado consumidor e se tornará um poderoso propulsor do desenvolvimento das nações provedoras de alimentos. O ricos, mesmo à custa de proteção e subsídio, desejam manter sua atual capacidade produtiva e parcela de mercado, a fim de não perderem o ingresso neste futuro banquete. A disputa é travada de olho no mercado do futuro, mesmo ciente de que a eliminação das barreiras do comércio agrícola proporcionaria ao Brasil, desde já, um aumento anual de US\$ 10 bilhões em suas exportações.

Feito esse diagnóstico, que é mais ou menos consensual, sobra-nos algumas interrogações: O quanto a busca do equilíbrio nas relações comerciais, entre ricos e pobres, fica comprometida pelos precedentes criados na invasão do Iraque? Organismos colegiados, como a OMC, continuarão relevantes, ou tudo se decidirá, bilateralmente, pela força das partes?

Meio ambiente e legislação

A mesma visão de futuro e capacidade de montar alianças, alcançadas no comércio exterior, o setor agropecuário deseja ver aplicadas à questão ambiental. O posicionamento oficial, em relação a temas como a reformulação do código florestal, transgênicos, uso das águas, construção de infra-estrutura hidrovial (e outros), além de traçar as diretrizes, deverá ser pautado pela descentralização e *accountability*¹⁵, nunca pela

tutela ou o engessamento normativo. Esses princípios são depreendidos da própria Constituição Brasileira (Brasil, 1988), que dá poderes legislativos concorrentes aos estados e à União, e poderes administrativos a todos eles e mais aos municípios, impondo ao tratamento desse tema o espírito de abertura e de diálogo. Visto isso, a condução dos debates deve privilegiar a razão e a ciência em detrimento do dogmatismo, pautar-se pela ponderação, pelo ideal da divisão equitativa dos benefícios, como também dos custos da conservação ambiental.

A definição dos percentuais de reserva legal, na reformulação do código florestal (Lei nº 4.771 de 1965), é um desses pontos sensíveis. O impasse se instalou quando o ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso aumentou, por medida provisória (MP 1956-49), os percentuais que vigiam, até então. Aplaudido pelas Ongs ambientalistas e por grande parte da imprensa internacional, prometeu, ainda, vetar o texto do projeto de lei de conversão, aprovado em Comissão do Congresso Nacional, caso ele fosse à sanção. A controvérsia foi tal que acabou por ocultar avanços importantes do texto da Comissão. Um deles é o fortalecimento do federalismo, ao repassar aos estados o poder de definir – com mais acurácia que a União – a vocação produtiva ou conservacionista de suas regiões (obedecidos certos limites). Avança, também, ao subordinar a definição dos índices de reserva legal às recomendações do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE –, elaborado sob metodologia técnico-científica adequada. Outros progressos são a criação dos Certificados de Reserva Florestal – CRF –, negociáveis entre detentores e não detentores de reserva, a instituição de programas de fomento à recomposição florestal e de bônus de conservação, “reconhecendo” que a retirada compulsória de terras do processo produtivo (quase) equipara-as aos bens públicos¹⁶, responsabilidade do Estado.

¹⁴ A população atual é de aproximadamente 6 bilhões de pessoas, portanto, em 20 anos, será 25% maior.

¹⁵ Sem tradução exata, que em Ciência Política se pode entender como a capacidade de “fiscalização” das ações do Estado, ou das delegadas por ele, e também de responsabilização dos possíveis desvios.

¹⁶ Nos Estados Unidos, que de certo modo adotam essa filosofia, a nova *farm bill* prevê investimentos de US\$ 1,8 bilhão em programas de conservação, assemelhados a esses que foram propostos.

A adoção de instrumentos mais atuais, inspirados no mercado, está coerente com a prática brasileira no âmbito internacional, haja vista que o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL – a principal ferramenta do Protocolo de Kyoto¹⁷, surgiu a partir de proposta brasileira. Trata-se da criação de um fundo, que financiará projetos nos países não industrializados, com recursos provenientes da taxação dos desenvolvidos. Isso será viabilizado pela instituição dos Certificados de Emissões Reduzidas – CER (nova commodity) com liquidez internacional. Segundo avaliação do Banco Central – Bacen, esses CER poderão dar origem, no mercado interno, a investimentos de até US\$ 60 bilhões, após as medidas entrarem em vigor. Essa projeção funda-se em constatações, como a de que a redução de uma tonelada de carvão por meio de novas tecnologias¹⁸ custa US\$ 580 no Japão, US\$ 270 na UE e US\$ 180 nos Estados Unidos, enquanto sua retirada por meio de projetos florestais custa entre US\$ 2 e US\$ 9.

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA¹⁹, a respeito dos índices de reserva e baseando-se em dados oficiais, divulga números interessantes sobre a Região Amazônica. Segundo o estudo *A Verdade sobre as Mudanças no Código Florestal* (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2004), apenas 25,6% de todas as terras são privadas, o que dá sustentação para a afirmação de que, mesmo mantidos os percentuais de reserva anteriores, 50% nas áreas florestais (hoje 80%), no máximo 12,8% (metade daqueles 25,6%) da região poderiam ter sua vegetação substituída por outras culturas, ou de outra forma, 87,2% da Amazônia Legal já estariam protegidos (Tabela 1). Diz, também, que o aumento de 20% para 35% da reserva, nos cerrados dessa região, representa a

imobilização adicional de 10 milhões de ha, o equivalentes a uma renúncia de R\$ 7,6 bilhões ao ano, em Valor Bruto de Produção – VBP – de soja. Por esses números, antevêm-se as implicações de qualquer decisão que a Transição venha a tomar.

Relativamente à questão da água, o problema é menor que o do Código Florestal. A Lei nº 9.433/97 (Brasil, 1997) estabeleceu conceitos valiosos, como a fixação da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a gestão descentralizada, por meio dos comitês de bacia e suas agências e a aplicação dos recursos cobrados, prioritariamente, na bacia onde foram gerados. A cobrança da água já estava prevista no antigo Código das Águas, de 1934, portanto, a nova lei só veio atualizá-la. Há, entretanto, o temor de que as alíquotas, de início, baixas sejam sucessivamente majoradas (vide os exemplos da Cofins, CPMF, e outras), elevando os custos²⁰ e estrangulando a produção, ou seja, um desvirtuamento do viés preservacionista (conceito poluidor-pagador, usuário-pagador) para outro, meramente arrecadatário. Essa desconfiança é aguçada pela normatização dada à cobrança das águas dos rios federais, na qual os recursos arrecadados são convertidos em receitas da Agência Nacional de Águas – ANA²¹ – e destinados, portanto, à Conta Única do Tesouro.

Outra preocupação, específica da agropecuária, é com sua representação nos comitês de bacia, nos quais (no Estado de São Paulo) ocupa 3% dos acentos, enquanto as Ongs ocupam de 10% a 14% e os órgãos públicos, em torno de 70%. O fato de as decisões dos comitês assim constituídos poderem ser tomadas praticamente à revelia do setor, acrescido da incapacidade de influenciá-las, na aplicação dos recursos arrecadados, explicam o pouco

¹⁷ Compromisso internacional, que entrará em vigor após a adesão da Rússia, prevista para 2003, e prevê que, entre 2008 e 2012, os países poluentes reduzirão em 5,2% suas emissões de CO₂, com base em 1990.

¹⁸ *Gazeta Mercantil*, editorial, pág. A2, em 25/3/02, citando estudo encomendado pela BM&F.

¹⁹ Órgão que congrega os proprietários rurais.

²⁰ Segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (2002), a metodologia aprovada pelo CNRH elevará os custos da produção de feijão, de 5 a 17%, e o preço de comercialização de arroz do RS em 12%.

²¹ Art. 20, da Lei 9.984/2000: “constituem receitas da ANA: (...) os recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União (...)” (Brasil, 2000).

Tabela 1. Áreas legalmente protegidas (terras indígenas e unidades de conservação), terras devolutas e área ocupada por imóveis rurais particulares nos estados que compõem a Amazônia Legal.

UF	Superfície territorial (em milhões de ha)	Áreas indígenas + unidades de conservação (em %)	Terras da União, pública, arrecadadas pelo Inkra e outras (em %)	Imóveis rurais
AC	15,4	30,3	39,6	30,9
AM	156,8	38,5	53,7	7,8
AP	14,2	21,8	66,2	12,3
PA ⁽²⁾	124,7	31,9	43,9	24,2
RO	23,8	51,5	24,4	24,0
RR	22,5	71,4	17,8	10,6
MT	90,7	14,0	33,4	52,6
TO ⁽²⁾	27,8	16,6	21,2	62,3
Totais	S=475,9	32,3	42,1	25,6

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, (2004).

entusiasmo das lideranças com a nova normatização e sua pequena confiança no retorno dos “impostos”, na forma de obras, aos locais onde foram arrecadados.

Em outro ponto da questão ambiental, podemos dizer que o debate sobre os transgênicos vai ganhando feições mais racionais. Diante do fato consumado da supersafra de Soja-RR, o governo, pela edição da MP 113, reconheceu (na prática) sua segurança, pois é evidente que um produto não pode ser seguro por um ano e, na ausência de fato novo, não o ser no próximo (Brasil, 2003). Essa decisão, ainda que por vias transversas, dá crédito à CTNBio, órgão multidisciplinar formado por cientistas e técnicos, inclusive ambientalistas, e “referenda” parecer da Organização Mundial da Saúde (World Health Organization, 2004), que atestam não haver evidência de dano desse produto ao ambiente, à saúde humana ou animal. Por fim, é também o reconhecimento de uma verdade empírica irrefutável: países como os Estados Unidos e a Argentina já utilizam esse produto há anos, sem que nenhum problema tenha sido detectado. Há que se resguardar, contudo, o direito do consumidor à plena informação e liberdade de escolha, por meio de uma eficiente e confiável rotulagem.

Deve-se registrar a inutilidade das tentativas de conter o avanço da ciência,

porque novos produtos da biotecnologia, mais “amigáveis” e úteis ao consumidor, passarão a ser, muito em breve, até exigidos pela população. Nesse ambiente, o argumento do Princípio da Precaução, invocado pelos opositores dos transgênicos, continuará válido, de modo a forçar o aprofundamento dos testes, caso a caso, sem a pretensão de que seja atingida a verdade absoluta, o risco zero, algo evidentemente impossível. O que parece ficar claro nesse episódio todo é que a ciência deve ficar a cargo dos cientistas, o dogma, dos religiosos, e a política a cargo da sociedade, para que, por meio de seus representantes, as questões sejam decididas de forma racional, sem paixões, e visando ao bem comum.

Coordenação institucional do agronegócio

A efetiva implantação do Conselho Nacional do Agronegócio – Consagro –, pela qual o atual ministro vem lutando, desde o início das discussões do Fórum Nacional da Agricultura, em 1996, significará um novo marco para a economia brasileira de base rural. É verdade que a agricultura dá a largada com bastante atraso, em relação a outros setores, pois colegiados deliberativos, como o Conselho

Nacional do Meio Ambiente – Conama – e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH –, há muito, já se impuseram como locos das discussões, em seus respectivos campos temáticos. Mas é desejo das lideranças que esse conselho ocupe, rapidamente, o espaço apropriado à importância do agronegócio na vida nacional, repercutindo, em Brasília, os problemas mais urgentes da agropecuária e da agroindústria, especialmente, nos dos agentes mais distantes do centro decisório. Para que o “Aparelho do Estado” não se desconecte da realidade, é fundamental esse tipo de feedback.

Um caso emblemático do alheamento da burocracia, especificamente, em relação às “diferentes agriculturas” existentes no Brasil, ocorreu no episódio da MP 66²², em que se propunha tributar a produção agropecuária (faturamento) como se fosse salário (renda líquida), o que representaria um confisco (Carvalho, 2002) de R\$ 12 bilhões, sem dúvida um desastre. Essa medida passou incólume pelos formuladores setoriais de política, que monocordicamente só falavam, e raciocinavam, em termos da “agricultura da soja”, e sua excepcional (e temporária) rentabilidade. Felizmente, depois de razoável pressão das entidades de classe, o governo reconheceu o erro e revogou o dispositivo. O contrário, igualmente danoso, também ocorre, quando é reconhecida a penúria de certos segmentos e, nas entrelinhas dos discursos, há a sugestão para o abandono da atividade ou a migração, ora para a fruticultura, ora para a soja, ou outras culturas, numa atitude simplista e escapatória. O Conselho, nesses casos, funcionará como um excelente antídoto.

Outro ponto, potencialmente fértil, para a atuação do Consagro é no auxílio à organização das cadeias produtivas, como mediador nos focos de tensão. Pode-se citar o exemplo da cadeia da carne bovina, que a

despeito dos avanços em sanidade e no comércio exterior, em que fatura US\$1 bilhão por ano em exportações, não consegue viabilizar a implementação de um sistema de tipificação de carcaças, mesmo havendo até portaria do Mapa tratando do assunto. Essa lacuna, ao submeter os produtores pecuaristas à arbitrariedade dos frigoríficos, põe em risco a sustentabilidade da cadeia e os resultados já alcançados. Outro tema, dentre muitos ainda, refere-se ao registro dos produtos fitossanitários, cuja legislação é excessivamente restritiva, tornando o processo de registro caro e demorado. Dessa forma, enquanto nossas fronteiras permanecem abertas à entrada de produtos, a entrada dos insumos que os produzem é restringida, o que acaba por se constituir em verdadeira barreira à concorrência e ao ajustamento dos preços internos aos dos nossos concorrentes.

Desse modo, a efetiva atuação do Consagro satisfaz as expectativas da Transição e, também, aquelas dos representantes do agronegócio, nelas incluídas as consultas, os debates e as proposições em torno das mudanças constitucionais em discussão. Na Reforma Tributária, que está na ordem do dia, poderá ter papel fundamental na harmonização das demandas sobre a cumulatividade dos impostos, a desafetação da cesta básica, a manutenção da não-tributação das exportações agrícolas, e em muitos outros. Serve como inspiração o exemplo do Estado do Mato Grosso, que isentou o algodão em 75% da alíquota do ICMS e, em 3 anos, se tornou o maior produtor nacional, passando de 50 mil para 600 mil ha, impulsionando a geração de empregos e triplicando a arrecadação tributária.

Do combate a fome à renda mínima – um esboço de proposta

As demandas da agricultura brasileira estão fundamentalmente ligadas à insuficiência de renda

²² Medida Provisória 66, art. 12: “Fica sujeita à incidência do imposto de renda na fonte, em conformidade com a tabela progressiva aplicável e como antecipação do imposto devido na declaração de ajuste anual da pessoa física beneficiária, os valores pagos pelas pessoas jurídicas mencionadas no § 5º do art. 3, decorrentes da (...)”. (Brasil, 2002).

da atividade agropecuária. Essa carência, contudo, não é tão acentuada a ponto de levar a população rural à fome absoluta, exceto nas áreas tradicionalmente castigadas pela seca. O Programa Fome Zero, por esse raciocínio e conforme seu propósito inicial, terá maior aplicação nas áreas urbanas que nas rurais. Portanto, nessas últimas, há a necessidade de políticas mais elaboradas, direcionadas ao crescimento e à estabilização da renda, em superação àquelas de caráter mais emergencial, logo, mais assistencialistas.

Para responder a esse desafio, a proposta é a instituição de um programa-piloto, assemelhado a uma "Renda Mínima Setorial", usando-se um produto do agronegócio que satisfaça, simultaneamente, às seguintes características: seja produzido em todo território nacional, preponderantemente nas pequenas propriedades, grande absorvedor de mão-de-obra, ingrediente destacado da dieta brasileira, passível de agregação de valor e que possua dinâmico mercado internacional, para o escoamento de eventuais excedentes. Além disso, dada a restrição fiscal, a justificativa para a adoção desse tipo de programa necessita que a percepção da crise seja incontestável, e também seja indiscutível a capacidade dessa intervenção produzir os efeitos, com rapidez e eficácia, naquelas áreas selecionadas.

Algumas características da cadeia do leite parecem fazer dela o protótipo ideal para se testar a idéia. A produção ocorre de norte a sul, em aproximadamente 1,2 milhão de propriedades, das quais 70% tiram até 50 L por dia (pequena produção), proporcionando emprego a mais de 3,2 milhões de pessoas²³ – mais que a produção de cana, café e soja –, movimentando no comércio exterior em torno de 30 bilhões de L ao ano, ou 50% mais que toda a produção do Brasil. Apesar do "encanto" desses números, o outro lado da moeda pode ser visualizado pelo abandono da atividade, explicitado na estimativa²⁴ de que,

de 1997 para cá, 33% daqueles que se dedicavam à produção já deixaram o negócio, forçados pelos baixos preços²⁵ praticados. Essa perda de dinamismo, nas tradicionais bacias leiteiras do Centro-Sul, está originando um fenômeno novo, ainda não estudado e pouco noticiado, que é o das centenas de fazendas-sem-morador, propriedades de 10 a 200 ha que deixam de ter sustentação econômica e capacidade empregadora, sendo destinadas geralmente ao aluguel de pastagens, nas regiões sem vocação agrícola.

A caracterização dessa crise pode ser reforçada pela citação de Moraes (2002, p. 4)

"sob o ângulo patronal o setor sempre serviu de 'escape' para as crises do campo, pois como ainda admite diversos estágios tecnológicos (do rudimentar ao mais tecnificado), e assim, a produção sob condições pobres ou adversas (de solo e clima), assumiu o ônus de receber os desperdícios de outros setores. Explicando melhor, aqueles produtores, grandes ou pequenos, que na agricultura perderam a corrida tecnológica, cultural e econômica das últimas décadas (contados em milhões) sempre tiveram no leite a última chance de recomeço. Negar-lhes competitividade é jogá-los nos braços dos pouco constantes e insuficientes programas assistenciais do Estado brasileiro. Um trade-off em termos de política pública se instala: ou mais intervenção e menos assistencialismo, ou vice-versa"

Essa última chance de recomeço deriva da constatação de que "uma vaca é a unidade produtiva mais barata que existe, ao alcance de qualquer indivíduo²⁶". Sendo assim, mesmo nas crises, é possível que ocorra aumento da produção, pois há sempre alguém compelido a produzir, menos pela rentabilidade, mais por falta de opção econômica.

Apresentados os pressupostos e as justificativas, lançamos a primeira versão daquilo que possa vir a ser um exercício de brainstorming

²³ Número de propriedades, volumes e emprego (Cerri 2002).

²⁴ Mônica Scaramuzzo (2001), citando números da Universidade Federal de Viçosa.

²⁵ Em Goiás, entre os anos de 1994 e 2000, o preço do leite subiu 23%, ao passo que a inflação bateu em 100% (IGP).

²⁶ É como ensina Sávio Pereira, economista, técnico da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, e arguto conhecedor da matéria.

coletivo, que vise à formatação de um novo modelo de política, adequado à realidade rural brasileira, coerente com os objetivos do Fome Zero e, ainda, promotor do fortalecimento da capacidade produtiva e da distribuição da renda. A proposta inicial é a instituição de uma Renda Mínima para os produtores de leite, com produção diária de até x L (por exemplo, 100 L), pela fixação de um preço mínimo diferenciado, superior ao vigente, restrito aos que hoje estão na atividade, mais os beneficiários do Pronaf que assim desejarem. Ressalte-se, antes de mais nada, que esta não é uma política para o setor leiteiro, mas uma política de transferência de renda, de inclusão econômica e social, que se utiliza do setor do leite. Também não é conflitante com as ações e os programas de qualidade, produtividade e sanidade, hoje em curso. Esses, inclusive, podem vir a se constituir em pré-requisitos à adesão ao programa.

Dos muitos obstáculos a serem superados, podemos antecipar alguns: o primeiro deles é o da provável superprodução e conseqüente queda de preços, que exigiria ações indutoras de demanda, tanto internas (Fome Zero) como externas (fomento das exportações). Outro, mais ardiloso, será impedir que esse programa seja usado para internalizar leite do Mercosul às nossas expensas. Outro, ainda, que a formatação não deixe dúvidas quanto à caracterização “caixa verde”, segundo as normas da OMC. Quanto aos problemas intrínsecos dos programas de renda mínima, temos a complexidade na gestão, que seria minorada caso pudesse não haver discriminação entre pequenos ou grandes produtores, sob a alegação de a atividade ser altamente geradora de emprego, mesmo nas grandes propriedades. O viés desestimulador do empreendedorismo, também comum, não existirá nesse caso. O que resta, realmente, é a questão da (in)suficiência dos recursos, cuja saída pode ser inicialmente a criação de projetos-piloto, a serem expandidos.

O viés propositivo deste tópico emperra a partir daqui, pois adentra na atual, inflamada e ainda não resolvida discussão sobre focalização/universalização das políticas sociais. De acordo com a vertente predominante, os projetos-piloto podem ser multiplicados pelo País, até, utilizando outros produtos da dieta básica (arroz, feijão, etc.), ou, de outra maneira, podem ser restringidos a regiões de pobreza extrema, a produtos locais (leite de cabra, mandioca, etc.), ou ainda usados, de forma pontual, na emancipação de assentamentos e consolidação de núcleos de agricultura familiar. De certo modo, retornamos ao início deste texto, onde se discute as conseqüências da priorização, pelo governo, de certas políticas sobre outras. Sendo assim, deixamos ao leitor duas indagações finais: a adoção de uma política de renda mínima poderia compensar os efeitos sociais adversos das diretrizes macroeconômicas, ainda, restritivas? Ela seria suficiente para minimizar, ou reverter, o resultado dos processos – não só nossos, mas mundiais²⁷ – de urbanização e concentração produtiva?

Conclusão – o imaginário popular e o agronegócio

A resposta à tese do texto, sobre a compatibilidade entre o que a Transição deseja da agricultura – produção farta e barata – e o que a agricultura deseja da transição – o conjunto de ações setoriais, visto anteriormente – pode ser elaborada de forma tão diversa quanto forem as convicções daqueles que a formularão. No entanto, cremos que, nesse tipo de “confronto”, as partes tendem a convergir para um ponto de acomodação, impelidas pela força do entendimento que a sociedade vai formando a respeito do assunto. Visto isso, como forma de antever o cenário para o qual se caminha, tão valioso quanto analisar as demandas, de lado a lado, é perscrutar o imaginário coletivo, já que ele pode ser determinante no resultado final.

²⁷ De acordo com o Censo Agrícola Francês, o número de unidades produtoras daquele país caiu de 1,24 milhão (1980) para menos de 670 mil (2000), com o aumento do seu tamanho médio e diminuição do uso de mão-de-obra. Delfin Neto (2002).

O agronegócio, nesse sentido, vem conseguindo o feito formidável, o de reverter a imagem secular que o vinculava ao atraso, à pobreza, em outra, de modernidade e prosperidade. Essa nova condição pode ser facilmente captada pelo instrumental²⁸ usado em marketing e propaganda, porém a amplitude dessa mudança, cuja noção é fundamental para se conhecer a intensidade e a direção em que caminha o senso comum, não pode ser captada, por não haver série histórica que sirva a comparações. Logo, as evidências empíricas funcionam como o único meio de registro dessa transformação, seja no núcleo do Estado, seja no seio da sociedade.

Em relação ao primeiro, pode-se dizer, então, que o surgimento do preconceito contra o setor rural confunde-se com a própria afirmação Estado brasileiro. A elite política e burocrática dos períodos iniciais, embora mantivesse vínculos com a oligarquia rural, conduzia-se pela idéia (e difundia-a) de que o progresso estava ligado somente ao urbano – comércio e indústria –, conseqüência de sua formação européia, ainda muito marcada pelo ressentimento, daquele continente, com seu passado feudal/rural. Essa postura ainda garantia aos bacharéis um distanciamento estratégico em relação àquela oligarquia. Hoje, essa mesma estrutura político-administrativa, majoritariamente urbana, empenha-se em que parcela de seus quadros adquira fluência nos assuntos do agribusiness, valorizando a especialização acadêmica, a inserção internacional, a experiência negociadora²⁹, e outros conhecimentos da área, em clara superação ao comportamento que antes vigia.

Quanto à valoração do agronegócio pela sociedade, ela pode ser evidenciada com o auxílio, intencionalmente caricatural³⁰, de

algumas analogias: a imagem do homem do campo, que há algumas décadas era sintetizada pela figura pejorativa do Jeca Tatu, hoje, cremos poder simbolizá-la no simpaticíssimo personagem Nerso da Capitinga; a imagem do fazendeiro, que confundia-se com a do Senhor de Engenho, agora, parece tender ao moderno, e quase afável, Rei do Gado; a presença maciça, nos documentários, das queimadas na Amazônia, dos danos ambientais das hidrovias, das monoculturas e outras cederam lugar às reportagens sobre o turismo ecológico, sobre as possibilidades da produção orgânica, ou ainda, sobre o extraordinário “mundo novo” de nossas fronteiras agrícolas.

Enfim, parece haver uma confluência de fatos favoráveis ao encontro das expectativas do setor produtivo e da Transição. O amadurecimento do debate e a conscientização sobre a importância da cadeia agroindustrial e do complexo de serviços ligados a ela descortinam novos horizontes e tornam factíveis arranjos estruturais, antes, improváveis. À poeira da história, ficam maluquices várias, como as caçadas ao boi no pasto, os planos econômicos, que embaralham regras e impõem perdas, entre plantio e colheita, e muitas outras. O campo brasileiro segue produzindo as boas notícias, a que já nos acostumamos. Essa é a verdadeira transição³¹, que o Brasil espera e faz.

Referências

ALVES, E.; LOPES, M. L & CONTINI. O empobrecimento da agricultura brasileira. *Revista de Política Agrícola*, ano 8, n. 3, p. 5-19, jul./set. 1999.

ARAÚJO, J. C. A questão agrícola e o endividamento: um enfoque alternativo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 9, n. 3, p. 3-8, jul./set. 2000. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/>

²⁸ Trata-se das pesquisas *Top of Mind*, em que os entrevistados revelam qual o primeiro pensamento lhes vem à mente, ao ouvirem determinada palavra ou expressão.

²⁹ Com o esclarecimento da opinião pública e a capacitação dos recursos humanos, a agricultura finalmente deixou de ser a moeda de troca nas negociações internacionais.

³⁰ Socorremo-nos do universo televisivo, pois ele é, para o bem e para o mal, espelho bastante representativo do mosaico social brasileiro.

³¹ E o final desta transição, para gáudio da agropecuária, será proclamado em horário nobre, com o anúncio do homem-do-tempo: “Para amanhã, **tempo bom** em todo o Brasil. Teremos **chuva** mansa e constante em todo o país”. O último contra-senso terá sido eliminado, que é, nesta imensa nação agrícola, chamar a prevalência do sol e calor de tempo bom.

MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/ ESTUDOS_PUBLICACOES/POLITICA_AGRICOLA/ JUAGSET.PDF>. Acesso em: 15 jun. 2004.

BERALDO, A. D. Comércio Exterior: acordo agrícola da OMC aumentou o protecionismo. **CNA. Notícia**. 26 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/cna/publicacao/noticia.wsp?tmp.noticia=1170>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 1, 9 jan. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 dez. 2003.

BRASIL. **Medida Provisória nº 113, de 26 de março de 2003**. Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências. 2003. Convertida na Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 60, p. 1, 27 mar. 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2003.

BRASIL. Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre os procedimentos para desconsideração de atos ou negócios jurídicos, para fins tributários; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. 2002. Convertida na Lei nº 10.637, de 30 de novembro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n.168, p. 1, 30 ago. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2003.

BRASIL. Medida Provisória nº 73, de 14 de outubro de 2002. Revoga o art. 12 da Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 200, p. 1, 15 out. 2002.

CARVALHO, L. M. de. Medida confisca R\$ 12 bi dos produtores rurais. **Informativo Técnico Revista Gleba**, Brasília, v. 47, n.

187, p. 5, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/cna/publicacao/noticia.wsp?tmp.noticia=877>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

CERRI, C. Eficiência sem preço. **Revista Globo Rural**, n. 196, Especial/Leite, fev. 2002. Disponível em: <<http://globorural.globo.com/barra.asp?d=/edic/196/sumario.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **A verdade sobre as mudanças no Código Florestal**. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/AgendaN/mapasc%F3digo.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2004.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA critica cobrança pelo uso da água na agropecuária. **Agropecuária Agora**, n. 253, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/cna/index.wsp>>. Acesso em: 15 jun. 2004

CUSTO da cesta básica sobe quase 50% no real. **O Estado de S. Paulo**, 24 jul. 2002. Breves. Disponível em: <www.estado.estadao.com.br/editorias/2002/07/24/index020724.htm>. Acesso em: 15 jun. 2004.

DELFIN NETO. Agricultura francesa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2002. Coluna Opinião. p. A2.

INCRA. Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar 2001. Disponível em: <www.incra.gov.br/reforma/recordes1.htm>. Acesso em: 15 jun. 2004.

MARKET Access for Developing Countries' Exports. [S.l.]: IMF: WORLD BANK, 2001. 61 p. Disponível em: <<http://www.inf.org/external/np/madc/eng/042701.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

MATEOS, S. Conflitos podem aumentar por falta de política agrícola. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 set. 2001.

MORAES, A. L. M. Por uma nova política de promoção das exportações. **Revista de Política Agrícola**, ano 8, n. 4, p. 1-8, dez. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/ESTUDOS_PUBLICACOES/POLITICA_AGRICOLA/REVISTA_4TRI_1999.PDF>. Acesso em: 15 jun. 2004.

MORAES, S. L. O Desafio do Setor Leiteiro no Brasil. **Revista Política Agrícola**, Brasília, ano 11, n. 2, p. 3-5, abr./maio/jun. 2002.

SCARAMUZZO, M. Menos Pecuaristas Produzem Mais Leite **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 1 jan. 2001, B4.

TOLLINI, H. FHC, OMC e La Fontaine. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 8, n. 4, out./dez. 1999, p. 41-43.

UM MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 25 mar. 2002. Editorial, p. A2.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **20 questions on genetically modified (GM) foods**. Disponível em: <<http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions/en>>. Acesso em: 15 jun. 2004.