

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA AGRÍCOLA¹

ELISEU ALVES²

RESUMO - Analisam-se as implicações da modernização da agricultura para a política agrícola, dentro de um contexto de abertura externa. Mostra-se que temos uma agricultura baseada na ciência e na informação e que este tipo de agricultura é intensivo em capital humano e em ciência e tecnologia. Discrimina, por isto, os analfabetos e aqueles pouco instruídos.

Termos para indicação: política agrícola.

REFLECTIONS ON BRAZILIAN AGRICULTURAL POLICY

ABSTRACT - The implications of modern agriculture to agriculture policy are considered within an environment of free trade. It is shown that Brazilian agriculture is based on science and information. This type of agriculture is very intensive on human capital and on science and technology. People with low levels of literacy are very much discriminated by it.

Index terms: agricultural policy.

INTRODUÇÃO

A evolução da tecnologia agrícola teve profundas repercussões na orientação da política agrícola de todos os países. O que varia de país para país é o início da influência da tecnologia chamada moderna: mais a partir dos anos 30 no primeiro mundo; e a partir dos anos 50 no Brasil.

Outro fator de grande influência na política agrícola é a dotação de recursos naturais de boa qualidade; a disponibilidade de mão-de-obra relativa à de terra é também muito importante.

Até os anos 40, os problemas de escassez de mão-de-obra no Brasil foram resolvidos de duas formas: até 1888, pela importação de escravos. Com a abolição da escravatura, abriu-se o País para a imigração: da Europa e Ásia, principalmente.

Dos anos 50 em diante, a imigração foi severamente restringida e está hoje praticamente suspensa. Então, só resta a mecanização da agricultura para resolver os problemas de escassez de trabalhadores nas regiões de agricultura comercial.

¹ Recebido em 20.03.93.

Aceito para publicação em 16.07.93.

Uma versão preliminar deste ensaio foi apresentada no Ciclo de Estudos sobre Economia, do Programa Paulista de Lideranças Rurais - LIDERUSP. Águas de Lindóia, 5 a 7 de março de 1993.

² Pesquisador da EMBRAPA.

É ainda de salientar que a base de conhecimentos que lastreia a agricultura só ficou disponível, mesmo nos países desenvolvidos e em maior escala, no começo dos anos 40. Descobertas fundamentais como as do mecanismo da nutrição de plantas e as leis de herança aconteceram na segunda metade do século passado. Mas o milho híbrido é do começo deste século; e os fertilizantes somente baixaram de preço relativo ao preço de grãos depois da Segunda Guerra. As máquinas e equipamentos de grande porte e elevado rendimento técnico estão no mercado há poucas décadas. E a eletrônica e a engenharia genética estão conosco há pouco tempo.

Assim sendo, a ciência moderna só pôde influenciar acentuadamente a política agrícola em tempos muito recentes: coisa de meio século e, mais precisamente, nos últimos 30 anos, no caso brasileiro.

O crescimento da população e da renda *per capita*, assim como a expansão do comércio internacional, têm feito a demanda de alimentos crescer a taxas elevadas.

Em resposta ao crescimento da demanda, a produção precisou crescer também a taxas elevadas. Dois caminhos, não mutuamente exclusivos, foram seguidos: expansão da área sob cultivo e aumento dos rendimentos (produção por hectare). Quando a mão-de-obra tornou-se mais escassa, para cultivar a mesma área, cada trabalhador teve que cuidar de maior número de hectares: intensificou-se a mecanização da agricultura.

A mecanização da agricultura foi ainda acelerada pelas leis sociais, que aumentaram o custo do trabalho e complicaram sua administração e supervisão. Subsídios à mecanização tiveram efeito similar.

A agricultura moderna é baseada na ciência e em insumos criados pelo próprio homem. Os recursos naturais, embora importantes, têm pequena participação no custo de produção. O próprio solo é, em grande parte, produzido pelo homem. Ela, a agricultura, é também muito exigente em grau de instrução dos trabalhadores e do administrador. E o tamanho do estabelecimento, medido em hectares, tem menos importância para explicar as desigualdades no campo. Na agricultura moderna, elas se explicam muito mais pelo fato de uns terem tido a capacidade e a oportunidade de se modernizarem e outros não. Nada impede os pequenos agricultores de serem modernos, exceto pela sua capacidade de ter acesso e de dominar a tecnologia moderna. Mesmo a mecanização, em certos casos, pode ser resolvida pelo cooperativismo ou pelo "leasing". Contudo, as cooperativas não costumam medrar entre analfabetos.

Como introdução, é importante salientar que a pobreza brasileira é, hoje, urbanizada. Os mais pobres consomem a maior parte do orçamento familiar com alimentos. São, assim, os grandes perdedores quando o preço dos alimen-

tos sobe. Recorrer à importação para resolver nossos problemas de abastecimento não fará cair os preços dos alimentos; portanto, não é solução, a não ser em emergências.

A pobreza rural está localizada no Nordeste e na Amazônia, embora haja também alguns bolsões no Centro-Sul.

FONTES DE CRESCIMENTO

Há duas formas, não mutualmente exclusivas, de a agricultura aumentar a produção: incorporar mais terras e aumentar a produtividade da terra. Se a fronteira agrícola está esgotada, a única fonte de crescimento é o aumento da produtividade da terra. Por um período maior, e de forma sustentada, só a nova tecnologia (nova em relação à em uso) pode fazer a produtividade da terra crescer.

Se o número de trabalhadores rurais decrescer ou se crescer menos do que a área cultivada, aparece uma nova restrição: a escassez de mão-de-obra, que só pode ser eliminada se cada trabalhador cultivar uma área maior. Nesse caso, a tecnologia mecânica tem o objetivo de permitir que cada trabalhador, no mesmo espaço de tempo, cultive uma área maior.

Países que tiveram abundância de trabalho em relação à quantidade de terra, como os asiáticos, não tiveram que mecanizar tão intensamente suas agriculturas. Abundância é medida em termos de o preço da terra subir mais rapidamente do que o preço do trabalho. Para aumentar a produção, aqueles países tiveram, contudo, que incrementar a produtividade da terra, com fertilizantes, sementes melhoradas, agrotóxicos e irrigação.

No lado oposto, países que tiveram os salários crescendo mais rapidamente que o preço da terra, cessada a fase de imigração, tiveram que adotar tecnologia que permitiu cada trabalhador cultivar áreas maiores: a tecnologia mecânica. Exemplos: Estados Unidos, Canadá, Austrália e o Brasil, após os anos 60.

Com a industrialização do pós-guerra e a conseqüente urbanização, a maioria dos países enfrenta atualmente os dois problemas: o do aumento da produtividade da terra e do trabalho.

O Brasil, não obstante a vasta fronteira agrícola disponível, cerca de 2/3 do território, não foge à regra. As restrições à derrubada de florestas e sobre o uso da terra aumentarão a pressão para reduzir a área em cultivo. A contrapartida, se não quisermos importar alimentos, é fazer cada hectare produzir mais e mais.

FASES DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Distinguiremos três fases, tendo em conta a intervenção do governo.

A. Conquista do território

Refere-se à conquista do território pela agricultura. Rigorosamente falando, ainda não terminou. Expandimos, ainda, sobre a Amazônia. Tirando-se a região Norte, o resto do Brasil, em 1950, já tinha sido ocupado pela agropecuária.

a) Muito pequena intervenção do governo, com liberdade de exportar e importar. Nos anos 30, que se seguiram à Grande Depressão, houve as primeiras intervenções do Governo para resolver os problemas de superprodução de café, causados pela imensa queda de demanda. Mas ficou-se por aí. Também àquela época começou-se a formular a política de industrialização, que levou, no período seguinte, a uma grande intervenção do governo na política agrícola.

b) A agricultura que se estabeleceu era baseada nos recursos naturais e no trabalho. A oferta crescia em consequência do mercado externo e do crescimento do mercado interno. O mercado interno cresceu lentamente naquele período, porque a população e a renda *per capita* evoluíam a taxas bem modestas.

O mercado externo foi muito importante para alguns produtos, como pau-brasil, cana-de-açúcar, café, cacau, borracha vegetal e algodão. A história registra a expansão e o declínio das exportações sob a denominação de ciclos: ciclo do açúcar, do café, do cacau, por exemplo.

c) A oferta respondia aos estímulos da demanda pela incorporação de novas áreas. A agricultura caminhava em busca das terras férteis das florestas. Os rendimentos permaneciam estáveis: caíam nas áreas velhas, mas tal queda era compensada por maior produtividade das áreas novas. Paraná, Mato Grosso do Sul e algumas áreas muito férteis de Goiás foram incorporadas já no final da década de 40, ou na década de 50, e, em poucos casos, na década de 60.

d) A influência da ciência era diminuta: os agricultores aprendiam por tentativa-e-erro, ou importavam tecnologias de outros países, também criadas, em geral, pelo mesmo processo. Houve algumas exceções em certos países, como os Estados Unidos, mas que não contrariam a regra geral.

e) Os problemas de escassez de mão-de-obra foram resolvidos pela importação de escravos até 1888; depois pela imigração. A tecnologia mecânica não foi aplicada. A área que cada trabalhador cultivava permaneceu estável nessa fase.

B. Industrialização

Estende-se de 1950 até meados da década passada.

No findar da Segunda Guerra, optou-se pela industrialização de nossa economia. Enormes somas de recursos foram transferidas da agricultura ou captadas no exterior para financiar o processo de industrialização.³

Fechamos a nossa economia para as importações a fim de favorecer a indústria que nascia. Restringimos as exportações de produtos agrícolas para evitar pressão sobre os preços dos alimentos.

É conveniente dividir essa fase em dois períodos.

Período I: até 1964

Predominava a idéia de que a agricultura não respondia a preços. Admitia-se que tabelamentos, taxas de câmbio sobrevalorizadas, proibições de exportações e outras medidas discriminatórias pouco afetariam a produção da agricultura.

Sopravam os ventos de modernização da economia brasileira, num contexto de forte intervenção do governo. A agricultura foi desconsiderada como capaz de contribuir para a transformação da nossa economia. Julgava-se que a industrialização, na segunda fase, arrastaria aquele setor, transformando-o também.

Não havia, assim, nenhuma preocupação com a modernização da agricultura. Ela não devia competir com a indústria por recursos. A produtividade da terra e a produtividade do trabalho permaneceram estagnadas. É verdade que um surto de modernização da agricultura iniciava-se em São Paulo, sob a influência do Instituto Agronômico de Campinas.

As estradas que foram construídas deram acesso a terras ainda não conquistadas, permitindo-se o crescimento da base territorial, na qual se fazia agricultura.

Neste período chegou-se a transferir para a indústria cerca de 40% do valor da produção agrícola. Alguns estudiosos registram cifras ainda maiores.

Os instrumentos de discriminação mais comumente usados foram: taxas de câmbio sobrevalorizadas, confisco cambial, proibições de exportações e congelamento de preços.

As regiões tipicamente agrícolas, não beneficiadas pela industrialização, foram as que mais recursos perderam, como no caso do Nordeste.

A reforma agrária entrou nas discussões; razões ideológicas, a necessidade de reduzir o êxodo rural e porque se imaginava que a redistribuição de terras aumentaria o tamanho do mercado interno. Não se avançou, contudo, nada no Congresso Nacional.

Período II: de 1964 até meados da década de 80

Tem início em 1964, mas implantou-se de fato nos anos 70 e durou até meados da década de 80. Neste período, a população cresceu rapidamente e mudou de endereço, passando a residir nas cidades. Na década de 70, pela primeira vez a população rural decresceu em números absolutos. A renda *per capita* aumentou a taxas aceleradas. E a evolução da renda *per capita* e da população, conjugada com o estímulo às exportações, trouxe um grande crescimento da demanda de alimentos, fibras e bioenergéticos. Pelo método da expansão tão somente da fronteira agrícola não havia como atender a uma demanda em rápida expansão.

Características principais do período:

1. A tese de que os agricultores não respondiam a preços foi colocada de lado.

2. Estimularam-se as exportações, inclusive de produtos agrícolas. No caso destes, dentro da restrição primeira de abastecer o mercado interno, sendo exportado o excedente.

3. Os mesmos instrumentos de discriminação foram mantidos a fim de captar recursos para a indústria.

4. Mudou-se a estratégia da política agrícola. Reconheceu-se que a expansão da fronteira agrícola não era suficiente para atender ao crescimento da demanda.

Os principais pontos da nova estratégia foram os seguintes:

a. Adotou-se a mesma técnica da indústria. As regiões mais próximas dos mercados e de melhor infra-estrutura foram escolhidas para serem beneficiadas e dentro delas os agricultores de melhor capacidade. Por isto, foi utilizado um instrumento que tivesse grande capacidade de auto-seleção. Ou seja, que fosse capaz de eliminar os que não atendiam aos objetivos da política. Este instrumento foi o crédito rural com taxas de juros muito subsidiadas e prazos convenientes, com a condição de que fosse usado para a aquisição de insumos modernos. O instrumento deixou de lado os analfabetos, os de títulos duvidosos, os afastados da infra-estrutura urbana – porque não havia agências bancárias disponíveis –, e aqueles que viviam em áreas sujeitas a riscos climáticos elevados.

Um instrumento com esta característica acaba gerando pressão para que todos possam participar de seus benefícios. No fim dos anos 70 este tipo de pressão já era muito grande. Restrições foram sendo introduzidas na década de 80 para afastar os maiores produtores e beneficiar os pequenos. Também procurou-se eliminar os subsídios. Nos meados da década de 80, o instrumento perdeu a finalidade para a qual tinha sido imaginado, ou seja, beneficiar aqueles agricultores e regiões com melhores condições de modernização. Como não havia recursos para atender a todos, restringiram-se as taxas subsidiadas para os pequenos agricultores e para o Nordeste. A partir de 1985, com a exceção do programa de irrigação e de fundos para o Nordeste e Centro-Oeste, não existe mais crédito para investimento. Mesmo para custeio, as taxas de juros estão bem acima das praticadas no mercado internacional.⁴

Como não há crédito para investimentos, o crédito rural deixou de ser um instrumento de modernização da agricultura.

É claro que o crédito rural, como idealizado, trouxe muitas distorções, defeito de que também padeceram as políticas de industrialização. Entre os principais problemas, cita-se o aumento das desigualdades entre pessoas e regiões. Não se pode olvidar que, em parte, tudo isto se deveu ao descaso que a sociedade brasileira sempre teve por investimentos na escola primária. Não houvesse tantos analfabetos no meio rural, certamente a modernização da agricultura teria produzido muito menos distorções.

Dos meados da década de 70 até metade da de 80, os recursos transferidos pelo crédito agrícola aproximaram-se daqueles retirados da agricultura pelas políticas de industrialização, conforme indicam estudos financiados pelo Banco Mundial.

Houve também programas especiais de crédito, como o Polocentro, Polonordeste, alguns para Amazônia, inclusive para o plantio de seringueira, o do cacau (comandado pela CEPLAC) e o da renovação da lavoura do café. Com a exceção do Centro-Oeste e do Nordeste, não existem mais programas especiais em vigor.

b. Foram dados amplos incentivos à agroindustrialização: tanto à produção de insumos, como fertilizantes, máquinas e equipamentos e agrotóxicos, como ao processamento de produtos. Estimulou-se a integração vertical, sendo os casos mais notáveis os de aves e de suínos.

c. Estimulou-se, na primeira fase, a extensão pública – quem sabe – para dar base à extensão particular. Na segunda fase, deu-se amplo apoio à extensão particular, através da exigência de assistência técnica para os beneficiários do crédito rural. Uma taxa era cobrada para este fim. Depois a exigência foi eliminada.

d. Deu-se forte apoio ao desenvolvimento da EMBRAPA e à pesquisa agropecuária em geral, a fim de gerar a base tecnológica que a modernização da agricultura requer.

c. Amplo programa de construção de estradas e portos foi levado a efeito para reduzir os custos entre a porteira da fazenda e o consumidor, brasileiro ou do exterior. E, também, para facilitar as comunicações entre diversos pontos do território nacional.

d. Aprovou-se uma lei de reforma agrária bastante ambiciosa. Mas apenas um programa de colonização tem sido realizado: mais nas regiões Norte e Centro-Oeste.

C. Pós-Muro de Berlim

Os problemas de instabilidade da economia brasileira agravam-se durante a década de 80 e na presente. O Tesouro Nacional não teve mais condições de bancar programas de investimento na agricultura. No período 1985-90, ampliou-se o programa de irrigação, com ênfase no Nordeste. Estudos mostraram que para atender ao crescimento da demanda sem necessidade de incorporar mais terra, a produtividade por hectare teria que crescer a taxas incompatíveis com as possibilidades da agricultura de sequeiro. Com a irrigação, poder-se-ia atender à demanda, poupando a fronteira agrícola. Ainda, somente pela irrigação seria possível empregar mais gente e com salários melhores no Nordeste, reduzindo o diferencial de produtividade da terra que existe em relação ao Centro-Sul: de cerca de 4 vezes. O governo Collor descontinuou o programa.

As principais características do período em que vivemos, e que devem perdurar, são as seguintes:

1. A agricultura terá que competir com a dos países avançados e dos países vizinhos, porque a nossa economia será cada vez mais aberta: importações e exportações.

2. As restrições sobre o meio ambiente devem aumentar, inclusive por imposição de acordos internacionais.

3. A não ser em casos muito especiais, não haverá subsídios. Os agricultores precisam lutar para terem um sistema de impostos, de infra-estrutura, de leis trabalhistas, de regulamentos de exportação e de regulamentos de importação de máquinas e equipamentos que não os coloquem em desvantagem com os produtores de países com os quais competem.

4. Levará vantagens quem tiver um sistema de geração de tecnologia mais competente, inclusive com a participação da iniciativa particular. O sistema

público precisa ser reformulado para livrá-lo da interferência dos políticos e da burocracia. A solução está em conselhos com amplos poderes e com maioria de membros da iniciativa particular.

A iniciativa particular só investirá em pesquisa se o Congresso criar uma lei de patentes adequada. Caso contrário, ela não tem como apropriar-se dos lucros que a atividade gerar.

5. Como na agricultura os ganhos tecnológicos acabam sendo transferidos para os consumidores, o retorno da atividade tende ser menor do que aquele dos setores oligopolizados. Muito provavelmente inferior ao auferido, na média, pelos setores urbanos. A abertura da economia tende a reduzir as taxas de retorno dos setores protegidos. Se os subsídios dos países avançados às suas agriculturas não forem contrabalançados por tarifas adequadas, as taxas de retorno de alguns produtos podem até ser negativas.

Se não forem dadas aos produtores condições de igualdade de oportunidades em relação aos nossos competidores, a abertura da economia certamente criará enormes dificuldades para algumas regiões e agricultores.

6. Os agricultores brasileiros têm que reconhecer que produzem num mundo interdependente. Têm, por isto, que ampliar a busca de informações de preços e de tecnologias. Quem ficar sentado, olhando somente para o mercado interno, terá fim dramático.

7. Num país urbanizado, a maior parte da produção ocorre fora da porteira da fazenda. Só isto tende a levar a agroindústria a ficar com uma quota muito maior do preço final.

Mas a renda se dissipa toda, pagando os fatores de produção, em nível de fazenda: porque prevalece a competição. Não acontece o mesmo com a agroindústria. Nela, a renda não se dissipa. Por isto, tem recursos para financiar "lobbies" e obter leis e regulamentos que a favoreçam nos possíveis conflitos com os agricultores. As cooperativas agroindustrializadas, para preservarem bons salários para a sua burocracia, acabam se aliando à agroindústria e esquecendo os agricultores.

ALGUNS PROBLEMAS

Uma agricultura baseada na ciência e na tecnologia está definitivamente implantada entre nós. Na última década, o aumento da produção foi basicamente consequência do aumento dos rendimentos da terra. Praticamente, a fronteira agrícola não se ampliou. Vejamos os principais problemas que nos atormentam:

1. O Nordeste tem um contingente de pobreza muito grande no meio rural. Requer uma atenção especial se o objetivo da política econômica for o de reduzir as desigualdades entre regiões e reduzir o fluxo de migrantes pouco instruídos para as cidades.

2. A região Amazônica precisa de uma política que concilie as seguintes coisas:

a. a necessidade de alimentar e de criar emprego para uma população de 16 milhões que se expande rapidamente; e

b. a necessidade de preservar a floresta tropical.

Há muitos caminhos. Mas nenhum deles prescinde de uma agricultura que use o mínimo de terra possível: de elevados rendimentos, portanto.

3. É muito difícil que agricultores de baixo nível de instrução e usando recursos naturais de baixa qualidade possam auferir mais de um salário mínimo pelo seu trabalho, mesmo se proprietários da terra. Considerando-se, ainda, a falta de escolas e de infraestrutura de saúde no meio rural, os incentivos para migrar são muito grandes para este tipo de gente. Por isto, dificilmente um programa de reforma agrária ou de colonização reduzirá o êxodo rural e, certamente, terá pouco impacto na produção. O problema da agricultura moderna não é tanto a posse da terra, mas capital humano e acesso à tecnologia e à informação.

Não significa esta afirmação que não seja importante reduzir o fluxo de migrantes para as grandes cidades. Programas que conjugarem a colonização com pólos urbanos de menor porte têm melhores chances de dar resultado positivo. Não significa também que se deva deixar a pobreza rural à mercê de sua própria miséria. É mais barato para a sociedade, e moralmente muito mais sadio, dar acesso aos pobres do meio rural a empregos melhor remunerados e, quando necessário, à terra. O que não se deve esperar é que agricultores semi-alfabetizados venham a se transformar em prósperos produtores. E nem é importante que isto ocorra. O importante é segurá-los no meio rural com mais dignidade.

Não se deve confundir pequeno produtor com pobreza rural, quando se mede o tamanho do empreendimento pela área total do estabelecimento. Pequenos produtores podem prosperar desde que tenham capital humano e não sejam discriminados pela política econômica.

É preciso reconhecer também que as superestruturas do governo federal são ineptas para tratar do problema da pobreza rural. Estados e municípios e, sobretudo, as associações de agricultores – dos pobres – têm melhores condições de enfrentar o problema.

4. E se estivermos falando sério, a solução do problema da pobreza rural está em acabar com o analfabetismo e preparar a população para uma agricultura moderna, que já se implantou definitivamente entre nós ou, então, para competir por empregos, em igualdade de condições com os cidadãos.

5. As nossas instituições (constituição, leis, decretos e regulamentos) estão caducas e constituem um grande empecilho ao desenvolvimento da nossa agropecuária. Precisam ser reformadas, tendo-se em vista as premissas de uma economia aberta.

CONCLUSÕES

1. É preciso reconhecer que a abertura da economia veio para ficar. A luta dos agricultores é por igualdade de condições com os competidores externos: taxas de juros, impostos, regulamentos de exportação e importação, etc.

2. Quem tiver mais ciência, tecnologia e informação possui melhores condições de vencer a competição. Recursos naturais vão pesar cada vez menos.

3. Quem tiver mão-de-obra mais instruída e bem treinada estará em grande vantagem.

4. A participação das atividades em nível de fazenda no preço final tende a cair com a urbanização e o desenvolvimento econômico. Mas a agroindústria tem a capacidade de fazer as coisas piores se o seu poder de oligopólio não for contrabalançado.

5. Na agricultura de hoje, o capital humano, o acesso à tecnologia e à informação são muito mais importantes do que a posse da terra. É possível realizar uma agricultura rentável em terra arrendada, desde que as leis o favoreçam. Agricultores analfabetos, mesmo quando proprietários, não têm futuro.

REFERÊNCIAS

ALVES, ELISEU; FARO, CLÓVIS & CONTINI, ELÍSIO. Government and Agricultural Development. In: SUSTAINABLE Agricultural Development: The Role of International Cooperation-Proceedings of the Twenty-First International Conference of Agricultural Economists. Brookfield, Vermont: Dartmouth, 1992. p.197-208.

BRANDÃO, ANTÔNIO, e P. CARVALHO; J.L. KRUEGER, A.O.; SCHIFF, MAURICE & VALDÉS, ALBERTO. (Eds.). **Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina**. Washington: Banco Mundial, 1990. p.81-144.

DELFIN NETTO, ANTÔNIO. O problema do café no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

GARCIA, S.A.; TEIXEIRA, ERLY, C. Investimento e mudança tecnológica na agricultura. R. Economia e Sociologia Rural, Brasília, v.25, n.1, p.77-94, janeiro/março, 1991.

VEIGA, ALBERTO. Agricultura e o processo político. R. Economia e Sociologia Rural. Brasília, v.29, n.4, p.285-334, outubro/dezembro, 1991.

R. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v.31, n.2, p.91-102, abr./jun 1993