
DEBATES

MAIS ESPECULAÇÕES A RESPEITO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

José Graziano da Silva¹ e Elisabete Salay²

Antes de mais nada é preciso reconhecer que o Dr. Eliseu Alves continua sendo um grande estimulador de debates sobre temas relevantes da nossa agropecuária. Nossos comentários ao seu artigo obedecerão à seqüência com que os principais temas foram apresentados no texto original.

Demanda e oferta agregada

Baseado nas indicações do International Food Policy Research Institute (IFPRI), Eliseu Alves afirma que “há uma possibilidade, nada desprezível, de que a demanda supere em crescimento a oferta, ou seja, o equilíbrio entre oferta e demanda exigirá aumento dos preços dos alimentos. Como consequência, os países importadores de alimentos e as camadas mais pobres, que consomem a maior parte do orçamento doméstico em comida, serão mais penalizados.”

Gostaríamos primeiro de esclarecer melhor o que nos parece ser a posição do IFPRI e depois questionar as razões principais apresentadas pelo autor.

a) Insuficiência de oferta de alimentos ou insuficiência de recursos para pesquisa?

O IPPRI, localizado em Washington, EUA, foi criado em 1975 para identificar estratégias alternativas para se alcançarem os requerimentos alimentares necessários aos países mais pobres em bases sustentáveis; é um dos 16 centros internacionais de pesquisa do Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) mantidos pelo Banco Mundial, FAO e Nações Unidas.

¹ Professor Titular de Economia Agrícola do Instituto de Economia da Unicamp (E-mail: graziano@turing.unicamp.br).

² Professora Doutora da Faculdade de Engenharia de Alimentos e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Nutrição da Unicamp (E-mail: salay@fea.unicamp.br).

Em um “report” apresentado na reunião do CGIAR de outubro de 1993, o diretor geral do IFPRI Dr. Pinstруп-Andersen³ justificou o projeto “2020 Vision on Food, Agriculture and the Environment”, no qual se baseou Eliseu Alves, pela necessidade de identificar hoje as ações a serem tomadas para garantir no futuro a segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Depois de expor as estatísticas e as principais projeções disponíveis, o relatório conclui que persistirão grandes excedentes de alimentos nos países desenvolvidos e que os países em desenvolvimento deverão continuar a aumentar a disponibilidade interna de alimentos *per capita*, muito embora isso não venha a ser suficiente para eliminar a pobreza e garantir a segurança alimentar de suas populações. A preocupação se concentrava em 75 países onde menos comida *per capita* foi produzida nos anos 80: aí se encontram 75% dos países da África, 67% da América Latina e metade dos da Ásia.

O relatório reconhece que “taken together, these facts indicate there is no serious problem. And in response, support from developed nations for developing-country agriculture, including research and technology, is declining. The developed countries have become complacent.”(p.20).

E conclui: “Complacency is not in order.(...) The mass starvation that was predicted for Asia in the 1970s and 1980s did not occur because science was effectively put to work to expand crop yields. However, past yield increases came about because people with foresight made appropriate decisions. The failure to expand investments in agricultural research and technology development during the 1980s and early 1990s indicates that such foresight no longer prevails. Given the long lag time between investment in agricultural research and the resulting production increases, failure to invest today will show up in production shortfalls 10 to 20 years from now. The problems associated with environmental degradation will present themselves sooner. We must not wait until a global food crisis is upon us or until the last tree has fallen to make investments.”(p.21).

Em poucas palavras, o recado do diretor do IFPRI foi que os países pobres só conseguirão amenizar a sua fome se continuarem a contar com a ajuda dos países ricos, especialmente na área do desenvolvimento tecnológico. E que, como é óbvio, os 16 centros do CGIAR estão à disposição das autoridades com visão para implementar novos projetos, etc., etc. Ou seja, o que preocupa

³ Pinstруп-Andersen, Per. **World food trends and future food security**. Washington: The International Food Policy Research Institute, 1994. 25p.

o Dr. Pinstруп-Andersen não é bem a fome ou a pobreza no mundo, mas a queda nos investimentos governamentais em pesquisa agrícola por parte dos países desenvolvidos, dinheiro que sustenta os centros internacionais da era da Revolução Verde.

Essa afirmativa pode ser comprovada por uma rápida visita a “home page” do IFPRI (<http://www.cgiar.org/ifpri>). O “brief” relativo aos resultados da Conferência de Washington de 1995, à qual se refere Eliseu, começa com a seguinte afirmação do diretor geral do IFPRI: “The most important question today is not whether we can feed the world. Rather is whether civil society and governments in both developing and developed countries alike have political will to feed the world, and commit to taking the actions that are needed today.”

Também o programa de seis pontos que constitui o “2020 Vision and Action Plan” não deixa dúvidas da real preocupação do IFPRI. O primeiro item reconhece, em um gesto inusitado de humildade política, que os governos precisam participar do esforço de se lograr a segurança alimentar no mundo, pois nem as organizações não governamentais, nem o setor privado, sozinhos, poderão dar conta dessa tarefa. O segundo defende um ataque prioritário à pobreza por parte dos países em desenvolvimento. O terceiro diz que a melhor maneira de se fazer isso é aumentando o crescimento da produção agrícola e sugere que os países mais pobres invistam pelo menos 1% do PIB agropecuário em pesquisas no setor. O quarto ponto alerta para a necessidade de se preservarem as áreas ecologicamente frágeis. O quinto defende o investimento em infra-estrutura rural (estradas, eletricidade e telecomunicações). E, finalmente, o sexto ponto enfatiza a necessidade crucial da ajuda dos países desenvolvidos, que deveriam contribuir com pelo menos 0,7% do seu PIB para ajuda externa.

De acordo com as projeções apresentadas na Conferência de Washington “the likeliest scenario is for food production to grow rapidly enough through the year 2020 to meet total global demand. Let out, however, will be many countries, particularly in South Asia and Sub-Saharan Africa, that can expect no improvement in food security”⁴. E a saída apontada em todos os estudos do “2020 Vision...” que tivemos acesso é sempre aumentar o investimento em

⁴ Ver em especial: Rosegrant, Mark; Agcaoilli-Sombilla, M.; Perez, N. **Global food projections to 2020: implications for investment**. Washington: IFPRI, 1995. 54p. (Discussion Paper, 5). E também o estudo do IFPRI “Global Food Supply, Demand and Trade to 2020: Projections and Implications for Policy and Investment.” Washington: IFPRI. 30p.

pesquisa agrícola; e como não se pode exigir muito disso dos países mais pobres, é preciso contar com a ajuda dos ricos.

Nesse quadro geral, a grande incógnita apontada vem do Leste da Ásia, que vem aumentando persistentemente as suas importações de alimentos nos últimos anos. E aí a China é objeto de grande preocupação: as projeções mais pessimistas do IFPRI dizem que esse país poderá importar em 2020 uma quantidade de grãos equivalente ao total comercializado hoje no mercado mundial. O conhecido neomalthusiano Lester Brown não perdeu tempo em afirmar na Conferência de Washington de 1995 que se houver um aumento da renda *per capita* e a China passar a ser grande importadora também de outros produtos agropecuários, a “escassez chinesa se tornará a escassez de todos nós.”⁵

Mas essas projeções alarmistas estão baseadas na estagnação dos rendimentos físicos dos cereais e no declínio da área cultivada, o que vem sendo desmentido pelas estatísticas mais recentes⁶. Além disso, o esforço de modernização da agricultura chinesa aponta a possibilidade de um grande crescimento da produção por pessoa ocupada, ou seja, da produtividade do trabalho, de modo que a grande preocupação atual dos dirigentes chineses não parece ser a capacidade de produção de alimentos em si, mas do desemprego rural que essa modernização pode gerar. Em poucas palavras, eles não querem resolver a questão agrícola do país de uma forma que agrave ainda mais a sua questão agrária, ou seja, provocando um massivo êxodo rural para as cidades já superpovoadas.

⁵ Outros analistas corroboram essa preocupação com a capacidade da China de garantir a auto-suficiência na produção de grãos. “É um desafio praticamente impossível para um país que aumenta vegetativamente 13,5 milhões de pessoas ao ano e tem um hectare agricultável para 14 habitantes”. Pinazza, L.A. O novo cenário da agricultura. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v.16, n.6, p.12-14, jun. 1996.

⁶ Técnicos da FAO apontam um crescimento da área cultivada na China de mais de 30% em 1995 em relação aos dados disponíveis anteriormente e um otimismo em relação ao crescimento dos rendimentos. Ver: Alexandratos, N; H. de Haen. World consumption of cereals: will it double by 2025?. **Food Policy**, Londres, v.20, n.4, p.359-65, 1995.

b) Aumento dos preços dos alimentos: insuficiência de oferta ou redução de estoques?

Segundo Eliseu, “um sinal preocupante (da possibilidade, nada desprezível, que a demanda supere, em crescimento, a oferta) é a redução dos estoques mundiais de grãos”, que já estaria ocorrendo (p.94). De fato, os dados disponíveis mostram que o estoque mundial de grãos, que nos anos 80 representava mais de 20% do consumo corrente, vem caindo e atingiu 13% em 1996 (Pinazza, op.cit.: p.15). Mas será que isso pode ser lido como insuficiência de oferta?⁷ Ou, ainda, como incapacidade de expandir a produção mundial de grãos?

É claro que não. A redução mundial dos estoques de grãos tem a ver, em primeiro lugar, com mudanças no padrão de consumo decorrentes do aumento da renda *per capita*, das quais o uso crescente de grãos para alimentação animal é um dos mais sintomáticos. Segundo, reflete a redução dos estoques indesejáveis existentes nos países desenvolvidos, como resultado das recentes mudanças introduzidas nas suas políticas agrícolas⁸. Terceiro, reflete mudanças estruturais decorrentes das novas formas de produção agrícola em rede, que valorizam os aspectos da logística de transporte e processamento do tipo “just-in-time”, eliminando-se parte das necessidades de armazenamento antes praticadas nos elos intermediários da cadeia produtiva⁹. E quarto, a maior estabilidade das moedas dos países desenvolvidos e dos países exportadores de grãos praticamente eliminou a retenção especulativa de estoques, reduzindo o nível de estoques desejado pelos agentes intermediários praticamente àquele necessário a permanecer no negócio.

⁷ É preciso chamar a atenção que a análise neoclássica considera os preços agrícolas uma função da demanda corrente, ignorando tanto o papel dos estoques como da demanda dos “outsiders”. O diagnóstico daí resultante é sempre de insuficiência de oferta quando na verdade trata-se de uma queda na demanda final e/ou intermediária (especialmente nos momentos de contração da atividade econômica) ou então de disponibilidade/retenção de estoques. Ver a respeito: Graziano da Silva, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE-Unicamp, 1996. 220p.(no prelo)

⁸ Os estoques de alimentos – as ditas montanhas de trigo e lagos de leite – eram o ponto mais vulnerável da Política Agrária Comum (PAC): internamente, pelos seus custos de manutenção; externamente, pela ameaça potencial que representava a sua desova nos mercados internacionais. Ver a respeito: Etxezarreta, M. et al. **La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrárias comunitárias**. Madrid: Min. Agricultura y Pesca, 1995. (Serie Estudios).

⁹ Green, Raul; Schaller, B. **La dimensión logística de la racionalización productiva y comercial**. Paris: INRA, 1995. 30p. (Mimeo).

Em suma, o comportamento atual dos mercados de alimentos – e de grãos em particular – reflete mudanças profundas na maneira de produzir que não decorrem de acontecimentos fortuitos ou imprevistos, como, por exemplo, as variações climáticas tão importantes no passado. Portanto, é certo que os estoques de passagem e os estoques indesejáveis serão reduzidos em função da nova logística de produzir e distribuir os alimentos; mas no que diz respeito à evolução dos preços agrícolas, a única coisa absolutamente certa é a “incerteza keynesiana”: como nada sabemos concretamente a respeito, o que vale são as especulações. E estas não faltam.¹⁰

c) O impacto da redução dos subsídios via preços nos países desenvolvidos na oferta/demanda mundial de alimentos

Eliseu Alves aponta também entre as principais causas do possível desbalanço entre oferta e demanda, além das já citadas, redução dos investimentos em pesquisa agrícola e do aumento das importações dos países asiáticos destacados pelo IFPRI, a redução da oferta de alimentos dos países ricos, como consequência da eliminação dos subsídios, e das restrições ambientais aí impostas.

O argumento pode ser verdadeiro, em parte, para os países da Comunidade Européia. De fato, as novas diretrizes da Política Agrária Comum (PAC) valorizam a preservação ambiental, o reflorestamento e o desenvolvimento rural baseado em atividades não agrícolas. As principais modificações introduzidas a partir de 1992 vão no sentido de reduzir os preços de suporte aos agricultores e expandir os pagamentos compensatórios, que procuram, através da ajuda direta desvinculada do volume de produção, compensar a redução de renda, especialmente dos pequenos produtores europeus das zonas consideradas desfavorecidas do ponto de vista da produção agrícola, com programas do tipo “set aside” americano, aposentadoria precoce, etc.

Com isso a PAC se tornou parecida com a política agrícola norte americana e se ajustou às exigências do GATT. Mas não abriu mão dos seus princípios básicos, entre os quais se incluem a busca da auto-suficiência e a preferência

¹⁰ O mais recente estudo divulgado da OCDE prevê, por exemplo, que a recente alta dos preços agrícolas mundiais, especialmente dos cereais, deverá ser temporária. Espera-se que os preços dos cereais caiam bruscamente ainda este ano em comparação com o pico do ano passado, estabilizando-se em termos reais até o ano 2000, embora em nível bem mais alto do que sua média no período 1990-94. (**Gazeta Mercantil**, 26/5/96: “Estudo prevê queda nos preços dos grãos em 96”).

comunitária, barreiras intransponíveis para a maioria dos produtos agrícolas negociados nos mercados mundiais. Ou seja, a nova PAC deverá produzir menos excedentes exportáveis, mas não voltará a ser uma compradora de grãos no mercado mundial além do “acesso mínimo de 5% da sua produção doméstica” que lhe foi imposto pelo Acordo Agrícola de 1994 da Rodada Uruguai do Gatt.

O caso dos EUA é diferente. Ao contrário da Comunidade Européia, os agricultores norte-americanos são altamente competitivos quanto aos preços atuais praticados nos mercados internacionais. Com os programas de redução da área cultivada, os EUA vinham literalmente “perdendo terreno” nas suas exportações. Não se sabe exatamente quantos hectares hoje preservados – que alcançaram 7% do total das terras agrícolas em 1966 – poderão voltar a ser cultivados, pois muitas dessas terras são efetivamente de má qualidade. Mas, como bem alerta Pinazza, “a grande realidade é que somente os EUA poderão aumentar a oferta de alimentos com alguma significância nos próximos anos”(op.cit.: p.13).

O fato é que a lei agrícola norte-americana de 1996 foi saudada como “a maior mudança desde a década de 30”, quando foi implantada na esteira do “New Deal”. E está sendo vista como destinada a devolver aos EUA a hegemonia que sempre tiveram nos mercados mundiais até o final dos anos 70, quando a PAC logrou atingir a auto-suficiência da Comunidade. Em suma, a redução das exportações subsidiadas da CEE deverá abrir um espaço maior para as exportações agrícolas dos EUA. Mas não se deve deduzir daí um crescimento do comércio mundial de produtos agropecuários, nem maiores oportunidades para países como o Brasil.

Fonseca & Buainaim¹¹, por exemplo, depois de analisarem os impactos do Acordo de 1994 sobre o comércio mundial de produtos agrícolas, concluem que “nada assegura que, no futuro, a demanda que era atendida pelas exportações subsidiadas se transforme em demanda comercial.(...) a redução no volume das exportações subsidiadas, espera-se, conduzirá a um aumento dos preços mundiais. Isso, além de reforçar a possibilidade de que as exportações antes subsidiadas não encontrem demanda solvente, pode pressionar as balanças comerciais dos países mais pobres, importadores líquidos de alimentos, levando-os a diminuir ainda mais suas importações. Neste caso, as exportações subsidiadas poderão vir a ser substituídas pela

¹¹ Fonseca, R.; Buainaim, A. **O acordo agrícola da Rodada Uruguai**: perspectivas para a América Latina. Campinas: IE-Unicamp, 1996. 39p. (Dat.)

ajuda alimentar internacional, que encontra pouquíssimas restrições no Acordo”¹². Ainda segundo os autores citados, “os resultados mais seguros do Acordo poderão se resumir ao inexpressivo crescimento das importações derivadas do acesso mínimo(...). Seu efeito conjunto sobre as exportações da América Latina, entretanto, está longe de ser notável. Um estudo relativamente recente (do Banco Mundial de 1994) que procurou simular o impacto do Acordo sobre a América Latina mostra que as exportações da região poderá crescer apenas 0,3%, arrastadas essencialmente pela expansão das vendas externas de carnes, açúcar e trigo” (op.cit.: p.18-19). Afora as carnes, não se devem esperar grandes oportunidades para a expansão das exportações brasileiras em função do Acordo do Gatt.

Também a avaliação da FAO¹³ coincide que “as repercussões da Rodada Uruguai na produção agropecuária mundial são insignificantes. A produção das zonas temperadas dos países desenvolvidos diminuirá um pouco e crescerá ligeiramente a dos países em desenvolvimento (...). Se estima que a Rodada Uruguai terá um efeito positivo sobre o valor do comércio, uma vez que o pequeno aumento do volume que acarretará virá acompanhado de um crescimento dos preços; mas não inverterá a tendência decrescente ocasionada pelo menor crescimento das importações dos principais mercados dos países desenvolvidos (p.28)”. Ainda segundo a FAO, “a liberalização do comércio agropecuário por si mesma não eleva necessariamente o volume do comércio mundial, especialmente quando a redução do protecionismo se concentra nos países que são exportadores de produtos agropecuários. O efeito do menor protecionismo nesses casos se reflete mais nos preços mundiais que na participação no comércio (op.cit.: p.29).”

¹² Daí se pode entender a preocupação do IFPRI com a “solidariedade dos países desenvolvidos” com a África e Ásia. A propósito, convém mencionar uma mudança sintomática na nova Lei Agrícola Norte-americana de 1966: o Foreign Market Development Cooperation Program, cujo objetivo é desenvolver e manter mercados para as exportações agrícolas dos EUA, mudou o enfoque de “emerging democracies” para “emerging markets”. E apesar de não estipular fundos específicos, determinou a nova lei que não menos do que US\$ 1 bilhão sejam aplicados nos mercados emergentes na forma de crédito direto aos importadores. Ver a respeito: Coelho, C.N. **A nova política agrícola americana**. Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996. 9p. (Dat.)

¹³ FAO. Repercusiones de la Ronda Uruguay en el sector agropecuario. In: **Situación y Perspectivas de los Productos Básicos, 1993-95**. Roma: 1995. 172p.

Balanço da oferta e demanda no Brasil

Eliseu estima para os próximos 20 anos um aumento da demanda de 3,4% a.a. dos alimentos, destacando que com uma melhor distribuição de renda pode-se gerar uma demanda bem maior.

Mas quais seriam as implicações para a agricultura brasileira, no caso de um aumento do poder de compra da população? Segundo Malassis (1977: p.76)¹⁴, “assim que a renda do consumidor aumenta, o consumo energético expresso em calorias finais tende a um limite; mas o consumo expresso em calorias iniciais continua a aumentar”. Em outras palavras, com o aumento da renda a demanda energética aumenta e depois tende a um limite. E substituem-se calorias de origem vegetal por calorias derivadas de produtos animais. As calorias iniciais são maiores, pois necessita-se de, grosso modo, 7 calorias vegetais para a produção de uma caloria animal.

Ainda segundo Malassis (op.cit.: p.79), “assim que o poder de compra aumenta a estrutura de consumo nutricional e por categoria de produtos se modifica. Estas mudanças tem por base as transformações sociais das condições de consumo e produção”, ou seja, a relação de população urbana/rural, os hábitos alimentares, o trabalho da mulher, o tempo das pessoas, etc.¹⁵ No caso do Brasil, isto representaria um possível grande incremento da demanda por legumes, verduras e frutas, pouco consumidos atualmente pela população de baixa renda.

Deve-se considerar também que tendências atuais observadas nos países desenvolvidos poderão ser incorporadas nas demandas alimentares, tais como produtos mais saudáveis (ex: leite desnatado em vez de integral) e produtos seguros (ex: com níveis seguros de resíduos de pesticidas).¹⁶

Simulações sobre o impacto do crescimento da renda sobre a demanda de alimentos no Brasil realizadas por Homem de Melo et al. (1988)¹⁷

¹⁴ Malassis, L. **Economie agro-alimentaire**; economie de la consommation et de la production agro-alimentaire. Paris: Cujas, 1977. 437 p.

¹⁵ Para saber mais, ver, por exemplo: Padilla, M. Le concept de modèle de consommation alimentaire et la théorie de la consommation. **Economies et Sociétés**, Grenoble, 1992. AG n.23, p.13-27, e Lambert, J.L. **L'évolution des modèles de consommation alimentaire en France**. Paris: TEC & DOC, 1987. 188p.

¹⁶ Senauer, B.; Asp, E.; Kinsey, J. **Food trends and the changing consumer**. Minnesota: Eagan Press, 1991. 385p.

¹⁷ Homem de Melo, F. et al. **A questão da produção e do abastecimento alimentar no Brasil**; um diagnóstico macro com cortes regionais. Brasília: IPEA/IPLAN; PNUD; Agência Brasileira de Cooperação, 1988. 423 p.

mostraram “impressionantes” aumentos para milho, soja, carne bovina, carne de frango, carne suína, ovos e leite. Nesse caso a produção necessária destes alimentos somente seria alcançada com uma velocidade mais intensa de progresso tecnológico. Um estudo da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento)¹⁸ estimou uma safra para o ano 2000 de 126 milhões de toneladas,¹⁹ ressaltando que isso “não representa o potencial brasileiro”, uma vez que poder-se-ia “facilmente atingir 200 milhões ou mais” nesse ano (op. cit.: p.32 e 34). Ou seja, nós temos a capacidade de expandir a oferta. O problema é o poder aquisitivo da população brasileira que restringe a demanda.

Como sabemos, a situação alimentar brasileira é bastante precária. Tem-se atribuído ao Plano Real um grande aumento do consumo de alimentos por parte da população mais pobre. Os cálculos do Dieese sobre o custo da cesta básica em São Paulo, todavia, apontam que estamos longe de alcançar a segurança alimentar para a nossa população²⁰. Assim, em abril de 1996, uma família com dois adultos e duas crianças necessitaria de uma renda mensal de 7,75 salários mínimos²¹. Ora, segundo dados da PNAD de 1993, praticamente dois terços das famílias brasileiras ganham menos que 5 salários mínimos. Portanto, o desenvolvimento sócio-econômico do País que reduza significativamente os problemas de deficiência alimentar resta ainda a ser engendrado.

Agora, e não somente quando a segurança do alimento²² venha a ser uma demanda efetiva dos consumidores brasileiros, os setores público e privado deveriam organizar eficientemente programas de garantia da qualidade dos

¹⁸ CONAB. **A agricultura e o futuro**; perspectivas de consumo e produção, projeção até o ano 2000. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento, 1995. 65 p.

¹⁹ Nos dois estudos as previsões de demanda dos principais alimentos do País não diferiram muito, com exceção da soja e ovos.

²⁰ Por exemplo, uma pesquisa realizada em janeiro de 1996 em dois bairros rurais do município de Piracicaba sobre a alimentação de crianças no período de desmame (3 a 24 meses de idade) relata níveis insatisfatórios de adequação. No Bairro de Ahumas, com a maioria das famílias de renda per capita inferior a 1 salário mínimo, somente 16,4 % das crianças tinham alimentação suficiente em energia. Em Santa Olímpia, a alimentação foi deficitária em energia para 42,9% das crianças e 85% das famílias apresentavam renda per capita superior a 1,0 salário mínimo. (Tabai, K. C.; Salay, E. Adequação calórica e protéica da dieta de crianças (3 a 24 meses de idade) em comunidades rurais de Piracicaba, SP. Trabalho apresentado na **48ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. São Paulo, 7 a 12 de junho de 1996.

²¹ **Boletim do DIEESE**, São Paulo, v.15, n.182, p.84-85, maio de 1996.

²² Considera-se aqui o sentido: “food safety”.

produtos agrícolas no País. E esta ação é um dos desafios para a produção de alimentos no Brasil. Dado que mesmo em países desenvolvidos, onde conta-se com a pressão do consumidor e um sistema de controle do alimento mais bem organizado, ainda observa-se grande incidência de doenças de origem alimentar²³. No Brasil, nem o nível de incidência destas doenças é conhecido! E, muito menos, os programas de controle dos alimentos estão efetivamente implementados.

Os efeitos da abertura ao comércio internacional

Estamos de acordo com a opinião de Alves de que “a abertura ao comércio externo exacerbará a tendência de evolução da nossa agricultura na direção de tecnologias que pouco empregam até a porteira da fazenda, e que têm enorme capacidade produtiva por unidade de área” (p.98). E conclui que “a abertura ao mercado externo não pode, portanto, ser automática. Terá de ser administrada, tendo-se em vista permitir que o ajustamento do mercado de trabalho rural se faça de forma mais ordenada (...). Devemos esperar uma grande redução no número de produtores e de empregos para os trabalhadores assalariados. Precisamos, portanto, conhecer melhor o impacto destas transformações e o custo de obstá-las, se este for o objetivo da nossa sociedade” (p.99).

Não podemos deixar de registrar com satisfação esse reconhecimento por parte de um dos arautos da “teoria neoclássica da inovação induzida” de que a política – entendida como “as mãos visíveis do governo” – deve se sobrepor ao mercado – aqui entendido como as mãos invisíveis dos oligopólios – quando isso for necessário para garantir a realização de um desejo coletivo da sociedade.

Nunca se precisou tanto de políticas agrícolas que venham a ocupar o lugar dessas erráticas medidas *ad hoc* que tem caracterizado a intervenção governamental no Brasil dos anos 90. Até porque, ao contrário do que pregam os falsos profetas da liberalização a qualquer custo, a elevação mundial dos preços agrícolas, junto com o processo de tarifação imposto pelo Gatt, deverá

²³ Ver, por exemplo, Doyle, M.P. Reducing foodborn disease; what are the priorities? **Nutrition Reviews**, New York, v.51, n.11, p.346-347, 1993; e Quevedo, F.; Ayala, S. G. Enfermidades transmitidas por alimentos; impacto socio-económico. **La Alimentación Latinoamericana**. Buenos Aires, n.203, p.52-60, 1994.

trazer, a curto prazo, maior instabilidade nos preços internos, especialmente no caso dos países que tradicionalmente penalizam o seu setor agropecuário.

O caso do trigo brasileiro é bastante ilustrativo a esse respeito. Recente pesquisa concluída pelo IPEA mostra que, muito embora tenha-se liberado as importações de grãos, nem por isso caiu expressivamente o preço da farinha; e o preço dos derivados de trigo aumentou. Considerando-se o valor de setembro de 1991, um mês antes de ser revogado o tabelamento, registrou-se até setembro de 1994 (antes da atual fase de elevação de preços internacionais) um expressivo aumento de 65% acima da inflação; e o dos biscoitos recheados subiu 30% acima da inflação. A pesquisa mostra o seguinte “saldo” da desregulamentação da política do trigo: desaparecimento de mais de 100 mil triticultores, aumento da ociosidade da terra por ausência de um cultivo de inverno rentável; perda da lucratividade do consórcio soja-trigo em razão de não se poderem diluir os custos fixos entre as duas culturas; deslocamento espacial da produção para terras mais pobres, comprometendo o rendimento e restringindo vantagens competitivas; queda da renda agrícola e retração do PIB agrícola de grandes estados produtores, como o Paraná (...) e eliminação de centenas de milhares de empregos diretos e indiretos.²⁴ O estudo mostra ainda que o país gastou quase um bilhão de dólares com importações de trigo em 1995 (e mais de 3 bilhões com alimentos), o que teria permitido plantar 3,5 milhões de hectares, gerando 228 mil empregos diretos e o dobro em empregos indiretos. E que em 1996 tem que voltar a estimular a produção interna de trigo, uma vez que os preços internacionais subiram consideravelmente, entre outras razões, pela pressão das grandes aquisições brasileiras que foram realizadas.

A pergunta é até quando vamos ficar nesse vaivém: estimula um ano, retira o apoio no outro. Por que não se define uma política de segurança alimentar para o País; e, subordinada a ela, uma política agrícola que garanta uma oferta interna estável para a produção de alimentos? Não é por outra razão que o Acordo do Gatt de 1994 assegurou para os países em desenvolvimento “um razoável raio de manobra para elevar preços aos produtores e subsidiar consumidores, proteger a produção doméstica contra importações, estimular o ‘upgrading’ das exportações agrícolas e subsidiá-las via renúncia fiscal ou por meio de tarifas de transportes favorecidas, subsidiar os investimentos

²⁴ Lavinas, Lena. Abertura econômica e segurança alimentar. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 03/06/96, p.a-3, 1996.

realizados na agricultura e o uso de insumos agrícolas” (Fonseca & Buainaim, op.cit.: p.24).

A resposta pronta é que isso custa muito caro; e, ademais, é coisa de “caipira”, já que podemos nos abastecer no mercado mundial quando necessário. A história dos países desenvolvidos, em particular os da Comunidade Européia, mostra que o preço dessa estabilidade não é tão caro como nos querem fazer crer os formuladores de políticas públicas de plantão. É sim uma questão de eleger as prioridades. E mais: o medo de que a variação dos preços agrícolas contamine outros preços e se reflita em uma instabilidade de suas moedas fez dos bancos centrais dos países desenvolvidos um dos principais defensores das políticas de proteção a seus agricultores.²⁵

Afinal, o que fazer?

Eliseu Alves manifesta ainda no seu artigo uma particular apreensão com o seu sofrido Nordeste: dos 10,4 milhões de pessoas que deixaram o meio rural na última década, 4,1 milhões eram nordestinos, segundo um estudo recentemente concluído do próprio autor. Nas suas palavras:

“A impressão que tenho é que os mentores da política econômica e aos políticos já perderam a fé na capacidade da agricultura de reter população e julgam mais barato cuidar dos pobres nas cidades. Tirando o programa de reforma agrária, que não saiu de sua fase retórica, muito pouco é feito para reter os trabalhadores nos campos. As políticas recentes têm, exatamente, grande poder de agravar o êxodo rural. É incompreensível que o programa de irrigação tenha sido sepultado: sem ela não há como expandir a agricultura no Nordeste!” (p.101).

E termina com duas perguntas: “será possível construir um programa para a pobreza rural, ao menos para a maior parcela dela que vive no Nordeste, que não esteja baseado na falsa premissa de que agricultores semi-alfabetizados podem assimilar tecnologia moderna e que tenha um custo aceitável? Ou é mesmo melhor deixá-los migrar e nas cidades assisti-los, como parece ser o pensamento dominante entre as elites brasileiras?”

²⁵ É sintomático, por exemplo, que a proteção via preços tenha o apoio dos Ministros da Fazenda dos países europeus, que preferem preços altos a preços oscilantes em nome da estabilidade de suas moedas. Ver, a respeito: Perales, R. Bonete. **Condicionantes internos y externos de la PAC**. Madrid: Min. da Agricultura y Pesca, 1994. (Serie Estudios).

Sem querer parecer demasiado simplista, vamos tentar responder as questões colocadas por Alves. Para isso vamos retomar a visão de Ignácio Rangel que ficou “esquecida”²⁶ pelos nossos formuladores de políticas embevecidos com as possibilidades da Revolução Verde. Rangel entendia “A Questão Agrária Brasileira” (o seu livro de 1962) basicamente como o problema do excedente populacional decorrente da rapidez da modernização da nossa agricultura. Ele não propunha deter o progresso técnico, mas prescrevia formas de “contrastar” o êxodo rural daí decorrente, como, por exemplo, a abertura de novas áreas de colonização nas regiões da fronteira pré-amazônica (que na época resumia-se às terras úmidas do Maranhão); e a abertura de estradas em direção ao Planalto Central para aumentar a oferta de terras, acelerando assim a queda de seus preços, que deveria se seguir à constituição de um mercado de capitais e o controle da inflação. Mais tarde, já nos anos 70, convencido de que os preços das terras não cairiam tão cedo em função da inflação crônica que tomara conta da nossa economia e de que a forma como se estava resolvendo as nossas questões agrícolas (processo que ficou conhecido como “a modernização conservadora”) terminaria por agravar ainda mais a nossa questão agrária, Rangel passou a defender uma reforma agrária que utilizasse pouca terra, para não acirrar muito os ânimos dos latifundiários e seus representantes políticos no Congresso. O lote deveria ser suficiente apenas para recompor, nas periferias urbanas do Centro-Sul do País, o núcleo familiar daquilo que para Rangel era o símbolo da população excedente expulsa do campo: os bóias-frias.

O momento em que vivemos no Brasil desse final de século confere muita atualidade às propostas de Ignácio Rangel. A permanecer o cenário atual, o agravamento da crise agrária – nos termos antes colocados – nos próximos anos, envolvendo especialmente as regiões periféricas do SU, NO e NE, parece inevitável. A saída desse “imbróglio” no nosso passado recente dependeu fundamentalmente da capacidade de reativar a economia e expandir o nível de emprego nos segmentos urbanos. Aqui reside a nosso ver a diferença fundamental do momento em que vivemos hoje: a equação fordista mais investimentos = maior produção = maior nível de emprego já é coisa do passado mesmo para o Brasil, um país com 160 milhões de pessoas, com um terço ou mais da sua população urbana com níveis de renda considerados

²⁶ Dizemos “esquecida” porque, na verdade, todas as políticas de modernização da nossa agricultura eram respaldadas pela visão neoclássica de que era preciso acelerar a transferência de população dos campos (onde sua produtividade era muito baixa) para as cidades.

insuficientes para permitir uma vida digna e que possui ainda 25% da população no meio rural.²⁷

Uma política agrária moderna pode ajudar a equacionar a questão do nosso excedente populacional até que se complete a nossa “transição demográfica” recém-iniciada. Além de uma reforma agrária regionalizada, que não deverá ter caráter exclusivamente agrícola²⁸, é preciso contemplar uma nova legislação relativa à parceria e ao arrendamento, à titulação dos posseiros e ocupantes e à tributação do patrimônio imobiliário, para tirar da terra o caráter de “reserva de valor.”

Mas uma política agrária moderna não pode dispensar o apoio de uma política agrícola dirigida especificamente para os pequenos produtores familiares. Essa política agrícola para os pequenos tem que ter por meta a reestruturação produtiva dos agricultores familiares, buscando habilitá-los para esses novos tempos que já estão vindo. E o seu instrumento fundamental é o crédito de investimento subsidiado, sem o que o fluxo dos sem-terra e dos “sem-sem” nunca irá parar de crescer.

Finalmente, é preciso dizer que a alternativa aventada de “deixá-los migrar e depois assisti-los nas cidades” é falsa. Primeiro porque, como já dissemos, não existe mais como absorver produtivamente esses migrantes. Segundo porque o custo de mantê-los inativos é muito maior nos espaços metropolitanos, que é o destino último do fluxo migratório rural-urbano.

Na verdade, a escolha que temos que fazer é entre fixar essa população rural excedente no meio rural, dando ao menos condições de acesso a um pedaço de

²⁷ É fundamental lembrar que o nosso mundo rural já não é mais só agricultura e pecuária. Segundo a PNAD de 1990, de cada três pessoas que residiam no meio rural brasileiro, duas estavam ocupadas em atividades agropecuárias e uma em outras atividades, com destaque para a prestação de serviços não agrícolas, indústria de transformação, comércio e construção civil, etc. Vale a pena destacar ainda que de acordo com as PNADs de 1981 e 1990, a taxa de crescimento das pessoas residentes no meio rural ocupadas em atividades agropecuárias cresceu a 0,7% a.a., enquanto a das pessoas residentes no meio rural ocupadas em atividades não agrícolas cresceu 5,9% a.a. Ver, a respeito: Graziano da Silva, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE-Unicamp, 1996. 220p.

²⁸ Trata-se de buscar nas franjas do crescimento da prestação de serviços pessoais, que caracteriza o mundo atual, um conjunto de novas ocupações artesanais que não exijam níveis de qualificação outros que não possam ser adquiridos através de um treinamento rápido para esse conjunto de milhões de “sem-sem”, que, além de terem perdido o acesso à terra, não têm o privilégio de estar organizados no Movimento dos Sem-terra. Ver, a respeito, Graziano da Silva, J. Por uma reforma agrária não estritamente agrícola. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.8-11, março 1996.

terra para que garanta a sua própria sobrevivência; ou, então, continuarmos na rota do atual “apartheid social”, cientes de que o “nosso mundo” terá que conviver cada vez mais com as tentativas de “integração da marginalidade” – que já não é mais marginal no sentido literal do termo – via tráfico de drogas, crime organizado, prostituição, trombadinhas, etc. E isso também tem um custo extremamente alto, não somente econômico²⁹, mas sobretudo social e político para a sociedade brasileira que queremos construir.

²⁹ A Secretaria da Segurança Pública de São Paulo estima um gasto de 4 a 5 salários mínimos por mês para manter um preso no sistema carcerário paulista. O crédito de manutenção dos assentados é de um salário mínimo mensal e investimentos de no máximo US\$ 7 mil dólares a fundo perdido num prazo de até 6 anos, o que daria aproximadamente mais um salário mínimo mensal. Ou seja, um assentado custaria aos cofres públicos, mesmo se não produzisse nada para a sociedade, menos da metade do que um presidiário.