

A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

*Sandra Barbosa da Costa**

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as políticas agrícolas têm sido alvo de muitas críticas, em grande parte relacionada aos custos de sua sustentação, incitando uma revisão profunda por parte dos países. De um lado os países desenvolvidos assumem, a partir de meados da década de 80, que as políticas agrícolas adotadas não mais cumprem seus objetivos. Ou seja, os grandes volumes de estoques adquiridos pelo governo passam a se refletir na queda dos preços agrícolas, quando este para se livrar dos produtos coloca-os no mercado internacional, gerando queda dos preços agrícolas. Do outro lado, nos países em desenvolvimento, o que se percebe é que o próprio Estado passa a apresentar dificuldades para manter o mesmo nível de subsídio ao setor, ao mesmo tempo em que a abertura iniciada na década de 90 impõe uma nova estrutura às políticas agrícolas. Enfim, a própria remodelação dos países incita uma reformulação para as regras e normas até então tidas e consideradas eficientes. Mas diante disso tudo o que justificaria a discussão em torno do papel do Estado

*Mestre em Desenvolvimento Econômico (UFPR); Professora de Economia das Faculdades Integradas de Bauru – FIB.

e políticas agrícolas? Três elementos fundamentais definem a especificidade do setor agrícola, e justificam a existência e necessidade de uma política agrícola. Assim, dentro da discussão sobre o sentido das políticas agrícolas é essencial rever: 1) a relação existente entre a política macroeconômica, considerada como um fator inseparável no processo de formulação das decisões do governo e os reflexos sobre o setor agrícola; 2) as estruturas de segurança alimentar e de abastecimento; 3) a especificidade do setor, ou seja, o caráter específico e diferenciado da agricultura em relação aos demais setores.

As políticas agrícolas estão diretamente ligadas à política antiinflacionária, comercial, de desenvolvimento industrial, de salários e gastos do governo, endividamento externo e interno e cambial, sendo impossível dissociá-las. Assim, quando se discute políticas agrícolas é importante relacioná-la à conjuntura macroeconômica dos países. Afinal o setor agrícola é parte integrante das políticas setoriais governamentais, e como tal requer ações específicas.

As políticas macroeconômicas e setoriais condicionam e criam um contexto no qual consumidores, produtores e agentes comercializadores, em um sistema agrícola tomam as decisões. No longo prazo, a política macroeconômica determina a taxa de câmbio do setor urbano e rural e condiciona em consequência, a estrutura desse crescimento. O grau de criação de empregos e distribuição de renda no setor agrícola pode ser, em determinadas ocasiões, mais propriamente uma função de políticas macroeconômicas do que de projetos, decisões e investimentos setoriais, que refletem a realidade vigente.

O que precisa ficar claro é que existem basicamente duas vias de influência do Estado sobre a agricultura: a) políticas macroeconômicas (política monetária e cambial); b) política comercial e de controle de preço, neste ponto a agricultura é essencial para garantir salários sob controle. O governo acaba interferindo na relação da oferta e da demanda, com o objetivo de garantir o controle sobre o processo inflacionário, uma vez que alta de preços agrícolas interfere diretamente na formação de preços.

Para uma análise do impacto das políticas macroeconômicas sobre o setor agrícola é necessário saber se o modelo de desenvolvimento, apoiado na política macroeconômica e a formulação da política setorial, estabelecem aspectos positivos ou negativos sobre o setor agrícola. Em geral a sobrevalorização das taxas de câmbio, de taxas subsidiadas, da legislação sobre salários mínimos,

dos baixos preços dos alimentos e uma política comercial protecionista, configura-se como políticas macroeconômicas que introduzem distorções na capitalização de recursos.

A taxa de câmbio mantida sobrevalorizada inviabiliza o crescimento do setor agrícola, considerando que o setor produz bens de exportação. Daí a necessidade do conhecimento das políticas macroeconômicas que influem diretamente na taxa de câmbio real.¹ Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, a avaliação do efeito distinto da taxa de câmbio real sobre a agricultura torna-se relevante, já que parcela significativa de produtos exportáveis é produzida pela agricultura. Nos últimos anos fica nítida a importância do setor agrícola para a economia brasileira, após a crise norte americana iniciada em 2008 o impacto nos indicadores nacionais só não foi maior por que o Brasil exporta muito produtos agrícolas, ou seja, comida, em tempos de crise a população corta do seu orçamento quase tudo, mais não pode deixar de se alimentar.

A ascendência das políticas macroeconômicas sobre as políticas agrícolas em geral é determinada pela disponibilidade de recursos e suas respectivas taxas de remuneração. Esse aspecto influencia diretamente o custo de produção e a capacidade de comercialização dos produtores a preços rentáveis. Além disso, o desempenho do produtor agrícola está diretamente sujeito às políticas cambial e comercial. Esses parâmetros de política, ao sancionar, inibir ou estimular expectativas empresariais previamente estabelecidas, administram, conseqüentemente, as decisões de produção que se traduzem em demanda por trabalho e meios de produção. Mais uma vez o setor se desenvolve em função dos benefícios/subsídios ofertados pelo governo, claro que alguns setores são independentes.

Quanto à política comercial e de controle de preços, a questão principal são as ações para estabilizar a renda do produtor. Os programas de estabilização de renda na agricultura partem da premissa básica de que esse tipo de proteção é indispensável para estimular o produtor a permanecer na atividade agrícola, como também estabilizar os níveis de produção. (NÓBREGA, 1985).

1 A taxa de câmbio real é definida como preço relativo entre os bens nacionais e os produtos transacionados no mercado internacional, isso no que refere-se aos produtos exportáveis como também os produtos substitutos das importações. Sendo portanto por meio delas que as políticas macroeconômicas afetam o setor agrícola, tornando-se imprescindível a avaliação do efeito distinto da taxa de câmbio real sobre a agricultura.

Por atuar em mercados competitivos, com produtos cuja procura é inelástica aos preços, o agricultor está sujeito a fortes variações em sua renda, embora os esquemas de estabilização de renda seja um delicado aspecto da política agrícola. O setor se enquadra no tipo de mercado denominado concorrência pura. Por essa razão alguma forma de intervenção governamental é indispensável para estabilizar a renda do produtor rural. Por exemplo, se houver uma adequada intervenção governamental no caso dos alimentos, poderá ser assegurada sua produção a preços compatíveis com o nível de renda da população, e se o nível e a qualidade da alimentação melhorarem, menores serão os gastos com saúde. De outro lado, quando o mercado não aloca eficientemente os fatores de produção, quando o risco é muito elevado, como é o caso da agricultura, cabe ao governo instituir mecanismos e instrumentos destinados a transferir esses riscos para a sociedade como um todo. Talvez por esse assunto ser tão polêmico, a eliminação de mecanismos como o de suporte dos preços agrícolas torna-se uma decisão difícil, uma vez que não se pode descartar a necessidade das ações governamentais destinadas a reduzir riscos e incertezas, sempre objetivando uma manutenção da produção.

De acordo com TIMMER (1983) o crescimento rural rápido, durante um longo período, pode realizar-se somente se o contexto macroeconômico estimular a captação eficiente dos recursos como terra, trabalho e capital em seus usos mais produtivos. O problema é que estabelecer macro-preços e seus valores de escassez pode aumentar o *gap* de distribuição e bem-estar no curto prazo, gerando uma tensão entre eficiência produtiva e o crescimento econômico no longo prazo.

O papel e as estratégias de crescimento das políticas macroeconômicas são centrais para o entendimento do nível e a composição da produção no setor agrícola, resultando em diretrizes que determinam ações, e sob essas se adotam as decisões de produção: o que, o quanto e em quais condições produzir.

Desta forma, a formulação de instrumentos de política agrícola é no fundo reflexo dos sinais emitidos, por um lado pelo Estado através das políticas macroeconômicas e por outro pelas oportunidades proporcionadas pelo próprio mercado.

Seguindo a linha das razões que norteiam o verdadeiro sentido das políticas agrícolas, essa análise centra-se na questão da segurança alimentar e sua relação com o setor agrícola. A alimentação é considerada como um bem

essencial e de primeira necessidade, e neste sentido o Estado deve se preocupar em garantir o acesso da população aos produtos.

O termo segurança alimentar recebe vários enfoques, mas que demonstram o mesmo objetivo. A FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) conceitua segurança alimentar como a obtenção de uma disponibilidade nacional suficiente, estável, autônoma e sustentável em longo prazo e de acesso universal. Em suma se considera a agricultura e os possíveis apoios governamentais, partindo da premissa que os alimentos compõem as necessidades primárias do ser humano.

Caberia então, aos governos a implementação de programas e políticas de segurança alimentar, que seguem linhas diversas de acordo com o estágio de desenvolvimento social e econômico de cada país. A questão da segurança alimentar é distinta entre os países, nos desenvolvidos, a idéia de *food safety* se relaciona ao caráter qualitativo, priorizando a defesa ao consumidor com relação à nutrição e saúde, revelando a importância quanto ao produto. Já nos países em desenvolvimento, prevalece o conceito de *food security*, com políticas orientadas para a produção, com o objetivo da expansão da oferta de produtos agrícolas e dessa forma possibilitar as necessidades da população, enfatizando a defesa ao consumidor (DE PAULA, 1996).

Nos países desenvolvidos, como a UE e os EUA, a preocupação quanto à segurança alimentar foi uma decisão política de estadistas, relacionando-se ao desenvolvimento econômico, a partir de uma perspectiva de estabilidade social sem oferta agrícola abundante. Assim, entende-se um melhor entendimento das intervenções do governo no setor agrícola.

Nos EUA o presidente *Roosevelt*, na época da depressão estabeleceu um programa de combate à fome e criou as bases para o crescimento auto-sustentado, através da distribuição de alimentos via merenda escolar e vale refeição. Em 1958 com a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), o Tratado de Roma contemplou a adoção da Política Agrícola Comum (PAC), com o objetivo de garantir a segurança alimentar, através da reformulação da agricultura da Europa Ocidental. Percebe-se dessa forma que tanto a UE como os EUA adotaram estratégias de segurança alimentar, através de incentivos à produção, proteção à renda e aos preços agrícolas (REIS, 1994). Essa tendência é ainda observada nos dias atuais, quando a proteção ao setor agrícola ainda está voltada para o objetivo de garantir e preservar a renda dos produtores

como ocorre nos países desenvolvidos. Apesar do discurso liberal para abrir mercados, principalmente através das discussões iniciadas na Rodada Uruguai, finalizada em 1994, e mantidas nas atuais discussões da Organização Mundial do Comércio (OMC), a estratégia de proteger a agricultura ainda é considerada essencial em países, como EUA e UE ².

REIS (1994), em sua análise, destaca que no Brasil é longa a história da intervenção do Estado no processo de abastecimento alimentar. Em 1918 foi criado o Comissariado da Alimentação Pública, com amplos poderes para intervir no mercado. A criação dessa comissão é considerada como um marco da atuação reguladora do Estado no abastecimento. ³Na década de 60 é criada a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), formando um completo sistema de abastecimento. Nos anos 70 é criado o Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição (INAN). Nessa trajetória, em 1988 a Constituição traz dispositivos que permitem a intervenção governamental, tanto para aumentar a produção como também no processo de comercialização, incluindo serviços auxiliares como a classificação, a armazenagem e o transporte.

2 Em fevereiro de 2014 os EUA aprovaram a nova lei agrícola (FARM BILL-FB 2014) para o período de 2014 a 2018. A UE (União Europeia) complementou o processo de reforma do Processo de Economia Agrícola Comum (PAC 2013) no final de 2013 com vigência até 2020. Dados apontam que os subsídios enquadrados na chamada “caixa amarela” – aqueles que mais distorcem o comércio e precisam ser reduzidos – declinaram nos EUA, na União Europeia. Nos EUA entre 2001 e 2012, de US\$ 14.5 bilhões (7,2% do valor da produção) para US\$ 6.9 bilhões (1,7%). Na UE, a queda foi de € 35.5 bilhões (13,5% do valor) para € 6.5 bilhões (2%). A China, em contrapartida, concedeu, segundo o estudo, US\$ 13.8 bilhões de subsídios que distorcem de alguma maneira o comércio mundial em 2012. A Índia também elevou os repasses para produtos específicos onde os volumes repassados passaram de US\$ 8.3 bilhões (8,1% do valor da produção agrícola) para US\$ 31.6 bilhões (13,7%) em dez anos. Na Rússia é possível observar que os subsídios mais que dobraram, de US\$ 2.9 bilhões para US\$ 5.5 bilhões. O Brasil foi um dos poucos países que manteve os subsídios baixos, cerca de 1% do valor da produção. Apesar das quedas, é possível verificar que os países ricos continuam sendo os que mais subsidiaram o setor agrícola com um percentual de 19,3% de sua produção agrícola, enquanto que nos países em desenvolvimento esse percentual é de 12,4% (<http://www.valor.com.br/agro/3938172/subsidios-agricolas-provocam-debate-acalorado-na-omc>).

3 A criação da comissão ocorreu no mesmo período em que ocorreu uma grande crise de escassez de gêneros de primeira necessidade nos principais centros urbanos.

No início da década de 90, com o governo Collor, a retórica liberal constituía-se a “bandeira” da “nova política agrícola”: a redução da intervenção do Estado na agricultura, deixando a reorganização da distribuição espacial da produção para as livres forças de mercado. Esta “nova política” gerou um conjunto de atos administrativos, que culminou no desmoronamento do que ainda restava da aparelhagem do Estado. Foram extintos o Instituto do Açúcar e Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC), a Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER), o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC). O problema é que esses órgãos extintos não foram substituídos por outros. Também nesse período, a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), a CIBRAZEN e a COBAL foram fundidas na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Na verdade, esses órgãos representavam a preocupação do Estado em relação às questões de segurança alimentar, desta forma o desmonte destes representou a menor participação estatal junto ao setor agrícola, que passa a ser “empurrado” para as livres forças do mercado. Sendo transferido ao Estado o papel de controlar e medir os impactos das ações do setor, no sentido de garantir a concorrência.

Nesse período outras medidas do governo causaram enorme desconforto na atividade agrícola. Uma delas, por impactar sobre um produto considerado como essencial e formador da cesta básica, foi a que acabou com o monopólio do Estado na comercialização do trigo, sem que o setor estivesse preparado para arcar com as compras diretas, por carência de capital de giro e armazenagem (FABRIS, 1997).

A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, foi aprovada para atender à determinação da Constituição Federal, fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê recursos e estabelece ações e instrumentos de Política Agrícola. Referida Lei define a atividade agrícola como sendo a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais. A Lei ainda define os objetivos e ações da política agrícola (artigos 3º e 4º).

O governo Itamar Franco, em 1993, instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com várias ações, destacando-se o objetivo de inserir o conceito de segurança alimentar na organização administrativa do Estado.

Em 2003, entrou em vigor a Lei nº 10.696, de 2 junho de 2003, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), autorizando a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas ao abrigo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – Procerá. Tivemos também a Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que instituiu o Sistema Nacional de Sementes e Mudas, com o objetivo de garantir a identidade e a qualidade do material de multiplicação e de reprodução vegetal produzido, comercializado e utilizado em todo o território nacional.

Em 2006, tivemos a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que definiu o público apto a fornecer alimentos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como, estabeleceu os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Tivemos também a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

No ano de 2011, passou a vigorar a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. E finalmente em 2013, a Lei nº 12.787/2013 – política nacional de irrigação e Lei nº 12.805/2013 – política nacional de integração lavoura-pecuária-floresta (PEREIRA, 2013).

Fica evidente a importância do setor e a necessidade de promulgação de leis específicas ao setor.

A segurança alimentar como dever do Estado pressupõe a efetiva coordenação e integração de mecanismos governamentais particulares, que possam assegurar a todas as pessoas o acesso físico e econômico à alimentação básica. O Estado encontra-se atualmente num processo de transição, na medida em que preserva seu papel de responsável, mesmo que não totalmente explícito, pela segurança alimentar e ao mesmo tempo conduz uma estratégia de transferir para o mercado determinadas funções de suporte ao setor, como se observa na questão do financiamento, ocasionado particularmente pela diminuição do crédito oficial ao setor agrícola. A diminuição do crédito esta intimamente à descapitalização do Estado que na década de 80 passa por profundas transformações no setor econômico ⁴.

4 Através da análise da evolução dos principais instrumentos de política agrícola (crédito rural e PGPM), verifica-se que a partir de 1965, a existência de uma ampla política para a constituição e expansão da agricultura no Brasil. Na segunda metade da década de 70 um grande volume de recursos é aplicado no setor agrícola, na

Quando se discute as questões relativas a segurança alimentar alguns aspectos devem ser destacados. Entre eles a fome, que constitui um dos graves problemas sociais, induzindo a aceitar que a segurança alimentar precisa ser entendida como direito de todos e dever do Estado. Ainda, tanto as políticas como os programas de segurança alimentar devem ser implementados, considerando-se uma estratégia nacional, onde os riscos maiores provêm da oferta de alimentos e da falta de renda, sendo portanto necessário a visão das relações entre emprego, renda, consumo e nutrição na segurança alimentar. As ações podem tornar-se concretas com políticas de emprego e salário que definam preços e fluxos de renda, papel vinculado diretamente ao Estado.

As ações governamentais passaram por transformações profundas, principalmente nas últimas décadas. É a partir dos anos 80 que os governos passam a questionar suas políticas agrícolas, resultando na revisão generalizada de um modelo de política agrícola a partir da Rodada Uruguai do *GATT*, iniciada em 1986 e finalizada em 1994, onde emerge um novo conceito de segurança alimentar que enfatiza: a) a eficiência para produzir alimentos em base não-artificiais, traduzindo-se numa produção sustentável e de baixo custo; b) a confiabilidade nos mercados para o equilíbrio entre oferta e demanda de alimentos e assim, uma distribuição mais justa em nível mundial; c) a natural descentralização da produção entre maior número de países, inclusive em muitos países que hoje têm sua produção inviabilizada pelos elevados subsídios dos países desenvolvidos; d) em decorrência deste último ponto, menor impacto de adversidades climáticas quando a produção for melhor distribuída mundialmente (CAVALCANTI, 1996). As regras provenientes das discussões da Rodada Uruguai, da OMC (Organização Mundial do Comércio) denotam que a preocupação referente à segurança alimentar permanece, mesmo diante das revisões sobre as políticas agrícolas de uma forma genérica e pouco aplicável ainda.

Na pauta nas discussões da Rodada Uruguai, a formação de estoques públicos foi vista como um objetivo de segurança alimentar. Desta forma o volume e a acumulação de tais estoques atenderiam a objetivos pré-determinados

medida em que o Estado passa a canalizar recursos voltados para a consolidação de uma agricultura moderna. Em relação ao crédito rural, de 1970 para 1973 os valores apresentam alto crescimento passando de R\$ 14 milhões para R\$ 29 milhões. Esses valores passam a apresentar uma queda significativa no final da década de 70, onde observa-se uma queda muito expressiva entre 1980 e 1984, passando de R\$ 51 milhões para R\$ 20 milhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL)

e relacionados unicamente com a segurança alimentar. Esse item do Acordo Agrícola refere-se a estoques para fins de segurança alimentar no sentido de disponibilidade física adequada de estoques, a preços relativamente estáveis, não podendo confundir-se com programas de ajuda alimentar internos. Ou seja, é admissível que, dentro de certas regras, se implementem programas de formação de estoques públicos com o objetivo específico de segurança alimentar. A ênfase se dá para a liberalização dos mercados, inclusive como garantia de diversificação das fontes supridoras que reduzem as necessidades e os custos elevados de estoques e conseqüentemente a intervenção do Estado, para garantir a concorrência, ou seja, um setor mais competitivo representa maior acesso ao consumidor e poder de escolha.

A questão que emerge é qual a medida da participação do Estado diante de um tema altamente conflitante como a segurança alimentar? Seria o mercado um agente capaz de manter as mínimas condições necessárias quanto à segurança alimentar? A primeira hipótese que surge nesse sentido é a que atribui ao Estado a função relativa à segurança alimentar, uma vez que o mercado estaria voltado para a busca de lucro. Ao Estado restaria então a função de determinar as principais regras que manteriam as bases para a manutenção da segurança alimentar, já que essa se configura importante pelo seu caráter de segurança nacional. Mas diante de um cenário altamente caracterizado pela maior participação do mercado junto ao setor agrícola qual seriam as soluções indicadas por este? Essas questões estão longe de atingir um consenso ou uma medida exata, uma vez que o mercado exige do Estado garantias, e por outro lado o Estado não dispõe de recursos para a manutenção dos financiamentos que existiam no passado.

Quando se discute o sentido das políticas agrícolas, deve-se também admitir o caráter específico do setor. Isso em grande parte pode encontrar explicação no seu processo de produção natural, intimamente dependente de aspectos aleatórios como meteorologia, clima, biológicos, etc. A especificidade do período de produção agrícola caracteriza-se por formas de descontinuidade, configurando uma rotação mais lenta dos capitais empregados no setor, quando se compara aos aplicados nos demais processos de produção contínua. Neste sentido cabe destacar a inelasticidade da oferta, ou seja, a produção não aumenta em função da alta de preços e sim esta vinculada ao período das lavouras.

A primeira descontinuidade diz respeito à interrupção do processo de trabalho no período da produção, resultando na rotação mais lenta de capital, gerando maior imobilização no tempo de capital de giro que financia as operações de produção. A segunda descontinuidade relaciona-se entre os períodos de produção, quando um produto tem o seu período produtivo concluído não significa que a renovação será imediata, e sim seguirá o calendário agrícola. Essas características trazem ao setor riscos e incertezas.

O período de produção agrícola também possui a característica única em relação ao caráter líquido do capital investido até o fim do período, uma vez que ao contrário da indústria a agricultura não possui produtos semi-elaborados para uso intermediário. As pesquisas agronômicas, com ênfase para a biotecnologia estão trabalhando para minimizar essa característica do setor, mas a eliminação total ainda não foi conseguida e nem ao menos se pode afirmar que será. Na indústria, há mercados finais e intermediários com períodos e modos de produção bem determinados, e ainda existe a possibilidade de encurtamento do processo produtivo, se houver a necessidade de retorno do capital investido. Dessa forma a liquidez do capital no setor agrícola esta condicionada a colheita (FABRIS, 1997). Os transgênicos surgem como alternativa de diminuição de perdas e também possibilita o cultivo em áreas até então prejudicadas por questões de clima, solo, extensão e outras adversidades.

Ainda, o descontínuo emprego dos fatores de produção na agricultura, destacando-se, o fator trabalho, gera muitas vezes a ocorrência sazonal de subemprego e desemprego, implicando em muitos casos na transferência de mão de obra inativa para outros setores. Não há em muitos casos, por questões de alto custo, a possibilidade de manter o profissional por um longo período sem interrupção.

A participação do Estado junto ao setor configura-se em mais uma característica da especificidade do setor. A atenção do governo está ligada a vários elementos. Entre eles a falta de uma estrutura oligopólica no interior da agricultura, o que requer assistência oficial para instalar uma força capaz de enfrentar o monopólio fora do setor, considerando-se que não existem barreiras à entrada na produção agrícola. Outro elemento específico diz respeito à sua lucratividade, ou mesmo de sua viabilidade econômica. O setor caracteriza-se pelo seu alto grau de inelasticidade, resultante do fato de que

uma queda dos preços não necessariamente significa um aumento da demanda por alimentos, uma vez que os consumidores não aumentarão o consumo de alimentos devido simplesmente a uma redução dos preços ou a um aumento da renda (PAULA, 1996).

Assim, setor agrícola é visto como um caso especial, sujeito às vicissitudes da natureza, sendo muito difícil determinar o seu nível de preços. A agricultura passa a necessitar da presença do Estado como agente estabilizador de renda, já que se mostra sujeita às pressões dos preços dos insumos e do controle de preços ao nível do consumidor, e ainda sua incapacidade de ampliar o mercado. Além disso, o Estado por muito tempo atual como um grande agente financiador.

Historicamente o Estado tem sido um fundamental do processo de capitalização da agricultura. De um lado proporcionando incentivos para aumentar a produção, e do outro lado controlando-a, ambas objetivando a melhora dos níveis de produção e o acesso aos produtos.

Desta forma se deve considerar a especificidade do setor agrícola como um forte limitante de desenvolvimento, induzindo e explicando as intervenções do Estado. Hoje, alguns fatores tecnológicos e também o acesso à informação conseguem diminuir alguns dos problemas, mas não existe nada que possa eliminá-los por completo. É claro que a tecnologia chegou para somar, como as sementes melhoradas, os novos defensivos e fertilizantes, as máquinas que agilizam o processo produtivo, as novas formas de armazenagem, as sementes melhoradas geneticamente e outras inovações e processos. Enfim, fatores que diminuíram alguns dos problemas enfrentados pelo setor, porém algumas adversidades não foram eliminadas mesmo com todo o avanço tecnológico e tampouco serão totalmente banidas.

2. LIBERALISMO OU PROTECIONISMO

A discussão e a medida sobre a intervenção estatal na economia é muito antiga na análise econômica, o que vem se tornando uma questão particular quando se observa a evolução do setor agrícola.

A superação histórica do mercantilismo ao longo do século XVIII, e a emergência da fisiocracia, ordenando fatos econômicos a partir da

organização interna da economia, deram lugar entre outros a dois novos pressupostos fundamentais: a origem da riqueza passava a estar associada à produção material oriunda do trabalho e da terra; e o funcionamento da economia como sistema econômico requeria uma livre circulação de bens e igualmente dos agentes produtivos, devendo o Estado se restringir à manutenção de serviços sociais básicos. (PAULA, 1996, p. 08)

O nacionalismo/protecionismo representa a herança do mercantilismo, com um Estado forte nas relações comerciais e também uma postura protecionista em defesa da atividade econômica interna, principalmente quando se trata da proteção da indústria nacional. No Brasil durante muito anos foi adotado, informalmente, o PSI (Programa de Substituição de Importações), com o objetivo de proteger a indústria nacional, porém com essa medida os setores da economia brasileira perderam em tecnologia, uma vez que a falta de concorrência não impôs investimentos tecnológicos. O Estado, neste sentido, atuando como instância capaz de acionar mecanismos protetores da economia nacional e seus agentes, frente aos riscos impostos pelas incertezas do mercado, além disso na nesse período o Estado, comparativamente, estava mais capitalizado que o setor privado.

Do outro o liberalismo baseia-se na ideia de que o mercado é a instância primordial das decisões econômicas, e desta forma a oferta e a demanda são capazes de regular qualquer incerteza ou risco. Assim, o processo de criação de riqueza pela economia seria mais produtivo quanto mais eficiente for a combinação dos fatores de produção, sendo a eficiência o valor prioritário defendido e estabelecido pelos defensores dessa vertente. A concorrência como fator primordial nas relações entre compradores e vendedores se destacaria e aqueceria o mercado.

A existência desses dois paradigmas é uma referência básica quando se analisa o papel do Estado através das políticas agrícolas. Qual seria a melhor alternativa para um país em desenvolvimento como o Brasil? O protecionismo como meio de defesa de uma agricultura inserida no contexto internacional mais competitivo, ou uma estratégia liberalizante conduzindo a atividade econômica a uma regulamentação unicamente pelo mercado?

Para o comércio agrícola mundial a questão é muito discutível e ambígua. Ao mesmo tempo em que os países defendem a liberalização, percebe-se que internamente continuam altamente protecionistas. No Brasil a década de 90

ilustra um cenário mais liberalizante quanto ao setor agrícola, basicamente devido a uma política macroeconômica mais restritiva e por uma orientação comercial por parte do governo de expor a atividade econômica, inclusive agrícola à concorrência internacional. A liberalização do comércio agrícola mundial ganhou força com as novas regras da Rodada Uruguai da OMC (Organização Mundial do Comércio), finalizada em 1994. Porém, a partir de então países desenvolvidos como os EUA e a UE não diminuíram o repasse de recursos ao setor agrícola, pelo menos não ao ponto disso melhorar as relações comerciais entre estes países e o resto do mundo.

Na verdade, as duas correntes teóricas, liberalismo e protecionismo, apresentam limites na sua essência e significados. De um lado a proposta liberal está marcada por uma declaração de princípios e a uma perspectiva idealizadora do mercado. Do outro lado a teoria protecionista/nacionalista, é mais condizente com a forma como os estados têm de fato definido suas políticas comerciais de acordo com suas políticas de desenvolvimento, e de defesa diante do ambiente atual, marcado por acordos bilaterais e levantamento de barreiras comerciais, todos descaracterizando o setor. O problema que surge da adoção de política protecionista ampla é que esta resulta num completo isolamento das economias, dificultando e em alguns casos impedindo os segmentos produtivos de participar do processo de concorrência, em consequência afetando o consumidor diretamente.

A justificativa para a participação do Estado está intimamente relacionada a permanente instabilidade, a oferta e regularidade da demanda, e também a formação de preços. O governo como instância reguladora atuaria para garantir um certo nível da produção e preços baixos ao consumidor. Ou seja, o Estado proporcionando através das políticas macroeconômicas as condições necessárias para o crescimento e desenvolvimento do setor agrícola, tarefas que não dependem e não podem ser executadas pelo mercado, ou que o mercado não esta realmente preparado para essa tarefa.

Por trás desse objetivo se reconhece a procedência, a racionalidade econômica, e até mesmo princípio de otimização, embora seus efeitos sejam questionados, principalmente em relação à eficácia dos mecanismos para atendê-los. Os argumentos põem em relevo a relação custo/benefício das intervenções, sua distribuição entre os segmentos da sociedade e os impactos sobre outros países integrantes do mercado (PAULA, 1996). Esse tipo de

análise acaba revelando os efeitos efetivos das políticas agrícolas, destacando-se que os preços dos alimentos não têm sido mantidos sob controle, além da concentração da renda. A interferência do governo através de subsídios produz um ambiente não real, artificial, isolado das flutuações de preço, no qual a agricultura sobrevive alheia ao que seria considerado um ambiente competitivo. Esse tipo de observação leva a um entendimento antecipado de que os mercados seriam perfeitos na distribuição dos recursos, desde que estivessem isentos de interferências nocivas, como a presença do Estado e de agentes monopólicos. Pode-se concluir que o mercado só aparece como instância maximizadora ao bem estar na medida em que se aproxima das condições da concorrência perfeita.

Porém, é nítida a tentativa de trazer a agricultura e seus mercados para o domínio do livre mercado. Vários fatores tentam argumentar essa idéia, entre eles a força com que as políticas liberalizantes passaram a transformar as economias capitalistas ocidentais reduzindo amplamente o papel do Estado, onde as diminuições dos gastos governamentais com política agrícola passaram a ser uma das instâncias para justificar as reformulações, especificamente no Brasil, a crise da economia iniciada na década de 80. As forças a favor da liberalização e eliminação dos benefícios à agricultura apoia-se na necessidade de equilíbrio das contas públicas, que se configura como elemento muito importante de estabilidade econômica. A questão ainda se refere à medida dessa liberalização. A convicção de que o mercado é uma instância reguladora deixa de considerar questões importantes como a segurança alimentar, o caráter específico e diferenciado do setor, e as ações das políticas macroeconômicas, além de aumentar as discussões à cerca da tendência contrária com relação à liberalização nos países desenvolvidos, que continuam com uma política altamente protecionista.

Hoje, o Estado, na maioria dos países pratica ambas as ações. Sem centrar-se no protecionismo e liberalismo radicais e puros. As medidas é que variam de acordo com as políticas internas dos países. Considerando também, a condição econômica do Estado.

Daí que a própria natureza, os limites das funções do Estado como agente planejador, investidor, empresário, banqueiro, promotor, regulador e benfeitor. Em outras palavras, as modalidades do Estado como agente econômico nestas sete funções é o que, por fim, determina a modalidade

de economia mista e jurisdição do Estado no capitalismo contemporâneo.
(VILLARREAL, 1984, p. 62)

Na realidade as políticas agrícolas configuram-se como imprescindíveis para os países de uma forma geral, desenvolvidos ou não. A forma, a medida e instrumentalização destas estão passando por um processo de reformulação, mas isso não implica afirmar que deixa de ser importante, ou excludente. O novo ambiente da economia mundial vem atribuindo às políticas agrícolas uma nova função, através de uma mudança no papel do Estado e uma projeção do mercado como instância reguladora. E, principalmente nos países em desenvolvimento o Estado financiador deixa de existir e surge o Estado regulador, que deve criar condições para um ambiente competitivo.

3. CONCLUSÃO

É preciso observar as mudanças na relação existente entre as políticas agrícolas na década de 90 frente à nova conformação dos mercados internacionais, evidenciando que estas estão seguindo uma tendência mundial. Nesse sentido torna-se fundamental admitir que o cenário internacional de mudanças passa a influenciar mais especificamente a direção da política agrícola brasileira. Entretanto deve ser apontado que mesmo após as últimas rodadas de negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio), os países desenvolvidos mantêm uma estratégia explícita de protecionismo através da concessão de subsídios e garantia de renda, inibindo de qualquer forma os avanços liberalizantes no comércio agrícola mundial. Nesse aspecto a participação do Estado fica evidente.

A análise da evolução da política agrícola brasileira tem como pano de fundo as transformações estruturais envolvidas na passagem dos “complexos rurais” para os “complexos agroindustriais”. A partir dessa retrospectiva observa-se que após uma década de forte participação do Estado nos anos 70, inaugura-se uma nova etapa nos anos 80, com a diminuição da ação do Estado no setor agrícola, pela descapitalização do Estado, em parte pela queda dos financiamentos do FMI (Fundo Monetário Internacional).

A mudança ocorrida nos rumos da política agrícola a partir dos anos 80

redefine a essência da relação entre Estado e agricultura. No início da década de 80 o governo substituiu gradativamente o crédito rural pela política de garantia de preços mínimos (PGPM), através do EGF e do AGF. Na década de 90 surgem novos instrumentos de política agrícola, menos dependentes financeiramente do Estado, como é o caso dos Contratos de Opção e do Prêmio de Escoamento do Produto (PEP), e programas específicos como o PRONAF. É também na década de 90 que se percebe a maior participação dos chamados mercados informais, na forma de financiamentos realizados fora do sistema financeiro e do controle governamental, como as operações informais e semiformais de crédito. Diante dessa nova conformação do setor agrícola a questão essencial diz respeito ao papel do Estado como agente financiador. Até que ponto a agricultura poderá se envolver em relações com o mercado sem a intermediação reguladora do Estado.

Em princípio supõe-se que ao Estado caberia mediar as possíveis perdas ocasionadas pelas políticas macroeconômicas, seja em termos de preços internos lucrativos, ou medidas mais específicas como a eliminação de impostos nas exportações e uma política mais favorável para a exportação, assumindo que um dos problemas da acumulação de capital na agricultura são os movimentos voláteis do mercado internacional. O Estado atuaria como agente balizador, para aliviar as pressões sobre os preços, ao mesmo tempo que restaria ao setor agrícola encontrar formas alternativas de financiar o processo produtivo, através de parcerias entre os próprios agricultores e outros setores do mercado.

Pela análise efetuada neste trabalho é possível ao menos delinear alguns cenários futuros. O Estado deverá continuar apoiando o setor agrícola, as formas e dimensões dessa atuação é que ainda não estão bem definidas. O caminho mais provável será a continuidade dos novos instrumentos e programas de política agrícola, que se configuram em menores dispêndios financeiros e caracterizam-se como meios de apoio e formação, onde o papel do Estado passa a ser mais efetivamente como agente planejador do que financiador. A própria dinâmica do comércio agrícola mundial contribuiu para o atual redesenho da política agrícola brasileira, uma dinâmica que impõe ao setor agrícola a exigência de novos e melhores produtos. A competitividade e a melhoria dos produtos e processos estão a cada dia mais evidente. Nesse sentido a tecnologia torna-se elemento decisivo no processo competitivo.

Quanto ao mercado, as perspectivas são de aumentos na participação, refletindo o fortalecimento de um setor que antes se apoiava simplesmente no Estado. O setor privado atualmente está mais capitalizado que o Estado, característica inexistente no passado. As parcerias devem aumentar, com contratos pré-estabelecidos que segmentam a produção especificamente para a indústria, com uma produção determinada previamente, uma forma de garantia aos produtores e ao setor como um todo. Esses tipos de parcerias emergem da própria competitividade, que passa a exigir a produção de culturas específicas, que atendem setores também mais específicos e exigentes.

O que precisa ficar claro é que o Estado é ainda um elemento essencial, na medida que funciona como agente fiscalizador e orientador das ações do setor agrícola, principalmente criando um ambiente competitivo. A única questão é qual a medida exata, a linha divisória entre mercado e Estado. Mas a total desregulamentação não surge, pelo menos a princípio, como solução para os problemas enfrentados pelo setor. Assim, pode-se afirmar que ao Estado cabe tarefas específicas e ao mercado outras, sempre objetivando um processo de melhoria e garantia para o setor que se caracteriza por várias especificidades.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, José E. Alhadas. VIEIRA, Wilson da Cruz. *Política Agrícola e Segurança Alimentar*. Viçosa, Minas Gerais, 1996.

FABRIS, Ettore Catarino. *A Evolução da Política Agrícola no Brasil: da Modernização às perspectivas de liberalização nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Curitiba, 1997.

NÓBREGA, Mailson Ferreira. *Desafios da Política Agrícola*. Gazeta Mercantil S.A., CNPq, janeiro de 1985.

PAULA, Nilson Maciel de. *Os Limites da Liberalização para a Agricultura: Uma Análise das Perspectivas do Mercado Agrícola Mundial*. Tese submetida a concurso público para professor titular. Curitiba, 1996.

PAULA, Nilson Maciel de. *Capitalist Farming in Brazil: na analysis of the strategies og accumulation on large holdings in the 1980s*. Tese doutorado, Universidade de Londres, 1991.

PEREIRA, Luciano Gomes de Carvalho. *Política Agrícola Brasileira: Breves considerações*. Biblioteca Digital Câmara. Câmara dos Deputados. Brasília. Março de 2013.

REIS, Joracy Mendes Lima dos. Andrade, Luiz Antonio de. “*O Estado e a Segurança Alimentar*”. *Revista de Política Agrícola*, Ano II, n. 5, p. 27 a 30.

TIMMER, C.P., Falcon W.P. e Person S.R. *Food Policy Analysis*. The John Hopkins University Press, 1983.

VILLAREAL, René. “*Economia Mista e Jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia*”. *Revista de Economia Política*, vol. 4, n. 4, out.-dez. 1984, p. 62-88.

_____. *Macroeconomia y políticas agrícolas: una guía metodológica*. FAO. Organizacion de Las Naciones Unidas para La Agricultura Y La Alimentacion. Roma 1995.