

A reforma administrativa, em execução pelo Governo Federal, pode ser analisada tanto por seus efeitos sobre o processo de intervenção pública nos mercados, como pela influência que pode exercer sobre os serviços de apoio do Estado ao meio rural. O primeiro enfoque, de base política, envolve a idéia de desregulamentação da economia; o segundo é essencialmente operacional e está relacionado a critérios de eficiência e eficácia da máquina pública.

No caso da agricultura, ambos os enfoques são pertinentes e serão adiante examinados: o primeiro, quanto aos reflexos da reforma administrativa sobre os instrumentos de política setorial; o segundo, envolvendo considerações quanto a funções e estruturas.

- Os Instrumentos de Política

Tradicionalmente, no Brasil, a política agrícola vinha sendo conduzida de forma simultânea (e, frequentemente, conflituosa) pelos Ministérios da Agricultura e da Fazenda. Parcelas da mesma também eram implementadas pelos Ministérios da Indústria e do Comércio e do Interior, com incursões temporárias de outros, como o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, e o Programa Nacional de Irrigação.

Sob um modelo de constante intervenção do Estado na economia, com objetivos de estabilização a curto prazo, formou-se uma "cultura" de valorização dos instrumentos de política de mercado. Esse modelo caracterizou-se pela prática de uma política agrícola pejada de incerteza e contra-

dição, em que, às concessões seletivas de crédito, preços e seguro rural, interpolavam-se tabelamentos, controles de exportação, importações inopurtanas, suspensão de recursos comprometidos e vendas subsidiadas de estoques, entre outros tipos de intervenção.

Durante os anos 80, a partir da constatação da incapacidade do Estado em manter esse modelo de intervenção, chegou-se a uma nova percepção quanto aos papéis reservados ao poder público e ao setor privado, no âmbito de uma política de desenvolvimento. Visualiza-se o primeiro como indutor de mudanças de caráter estrutural e prestador de serviços que a iniciativa privada não possui condições de realizar autonomamente; ao segundo, atribui-se o papel de motor dos sistemas econômico e financeiro, sob premissas de competitividade e eficiência.

Até que ponto a atual reforma administrativa corresponde a esta visão?

Como se sabe, a mais notória das características dessa reforma é a concentração dos canais decisórios, que congregou no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento todas as funções no campo da política econômica, antes distribuídas nos Ministérios da chamada "área econômica". Desta forma, os instrumentos de política agrícola de mercado, antes repartidos entre os Ministérios da Fazenda e da Agricultura, passaram a integrar as atribuições de uma simples Coordenadoria de Abastecimento e Preços Agrícolas, do Departamento de Abastecimento e Preços, da Secretaria Nacional de Economia.

A política agrícola viu-se,

(1) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

assim, reduzidas a um componente da política econômica subordinado à problemática do sistema de abastecimento de alimentos e controle de preços, área que sempre representou, no passado, o grande obstáculo ao adequado desempenho dessa mesma política agrícola. Não se pode negar que há, neste modelo, um claro conflito entre os conceitos que nortearam a reforma administrativa e sua prática.

Observa-se, portanto, nos dias presentes, que ao procurar reestruturar-se para o cumprimento do papel a que se propunha, o Governo Federal carece ainda de um adequado modelo de administração da política agrícola. A configuração hoje esboçada, ao concentrar os instrumentos desta política no setor incumbido da política nacional de abastecimento, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, retirou do Ministério da Agricultura e de outras áreas do Governo até mesmo as funções de coadjuvantes do processo de decisão sobre alocação de recursos financeiros ao setor.

Qual teria sido a razão em se adotar um modelo administrativo com tal grau de concentração em relação à política econômica? Este não é - como se possa pensar - um modelo inconsistente ou destituído de racionalidade. Sob a ótica da funcionalidade, torna-se clara uma preocupação marcante com o controle de todos os instrumentos que facultassem a execução do chamado ajuste macroeconômico. Qualquer outro objetivo foi considerado secundário em relação a este, incluindo-se as políticas de cunho setorial. É - dada a crise que o País atravessa - um arranjo perfeitamente aceitável.

Esta tem sido, certamente, a razão pela qual a solução dos problemas ligados à agricultura - como aos demais setores - tem sido tratada de forma pontual e com instrumentos de caráter emergencial. Não há, ainda, a preocupação de encará-los em conjunto e tratá-los de forma sistêmica. Veja-se, por exemplo, as soluções encontradas para financiamento da comerciali-

zação e dos plantios de inverno, todas no melhor estilo das fases agudas das crises do passado.

Vistos sob este ângulo, tem-se uma nova perspectiva quanto aos objetivos que embasam a reforma administrativa. Entende-se que esta seria uma fase preliminar que, uma vez superada, daria lugar a uma reordenação sob novos critérios, aplicáveis a um modelo permanente de política agrícola.

Sob este novo enfoque, entende-se que os controles de preços ou de comércio, bem como a manutenção pelo Governo, de serviços permanentes de compra e venda de produtos agrícolas seriam, por indesejáveis, brevemente desativados. Da mesma forma, seria desnecessária a manutenção de armazéns e estoques reguladores públicos. As ações do Governo restringir-se-iam a aplicação excepcional de balizamentos de preços, sinalizando a liberação de estoques de emergência ou de reserva. Dado ao caráter ocasional em que tais instrumentos seriam acionados, e sendo os critérios técnicos de balizamentos de preços, claramente definidos, inexistiria a necessidade de manter-se políticas "defensivas" ou "de emergência" com respeito aos mercados.

Quanto ao crédito rural, caberia ao Governo, sob este novo modelo de política econômica, o aperfeiçoamento dos instrumentos que visam a canalização, para o setor, de recursos de baixo custo de captação. Para tanto, seriam fornecidos tais instrumentos, seja através de bancos públicos e privados, seja através do estímulo à expansão do cooperativismo de crédito. Estas providências dependeriam exclusivamente do Banco Central, com a orientação de um órgão de formulação de política agrícola, ao qual caberia também a definição de critérios gerais para a aplicação desses recursos.

Isto significa que, uma vez "domados" os instrumentos de intervenção pública nos mercados agrícolas, condicionados que seriam a situações de excepcionalidade ou a normas estrí-

tas e transparentes, deixariam as políticas de mercado de representar uma ameaça à estabilidade da economia agrícola, reduzindo-se, proporcionalmente, as dimensões do papel do Estado e das estruturas públicas encarregadas de implementá-las.

Por outro lado, as funções nobres do Estado no campo da política agrícola seriam reservadas ao cumprimento de suas funções típicas, compreendendo os serviços de apoio à produção, o desenvolvimento tecnológico, o fortalecimento da infra-estrutura de capital social, a conservação dos recursos naturais produtivos e o monitoramento de programas específicos para incorporar segmentos marginalizados à economia de mercado.

-A Funcionalidade da Máquina Pública

Embora assim não pareça, a atual estrutura da máquina pública, implantada pela reforma administrativa, já possui os componentes básicos para que as funções permanentes, acima delineadas, sejam corretamente cumpridas. Não obstante, tenha sido alijado do controle dos instrumentos de política de mercado, foi franqueado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária o manejo da porção mais nobre da política agrícola, aquela que pode contribuir estruturalmente para o desenvolvimento do setor.

Este conteúdo é facilmente deduzido de sua nova estrutura. As chamadas "funções típicas" de Governo estão totalmente contempladas: os serviços auxiliares de proteção sanitária e de comercialização estão enfeixados na Secretaria Nacional de Defesa; o instrumental de desenvolvimento tecnológico continua assegurado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, agora fortalecida pela incorporação da pesquisa sobre café e cana-de-açúcar; e o mecanismo de incorporação de populações marginais à economia de mercado está contido nos princípios que nortearam a criação das Secretarias Nacionais de Reforma Agrária e de

Irrigação (esta última detém também importantes funções no campo tecnológico).

É verdade que esta é ainda uma estrutura incompleta e parcialmente arquitetada. Mas nada impede que possa ser aperfeiçoada a qualquer tempo. Falta-lhe, por exemplo, um componente específico que trate da conservação dos recursos naturais utilizados na produção, matéria da maior importância e que não vem, há muito, recebendo a devida atenção; o segmento de apoio a integração social à economia de mercado tem, na reforma agrária, um instrumento de forte conotação política, mas de limitado conteúdo resolutivo.

Por outro lado, pouca falta farão os órgãos públicos condenados à extinção. No âmbito do ex-Ministério da Agricultura foram suprimidos o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER); acredita-se que suas funções poderão ser substituídas pelo sistema nacional de cooperativismo de crédito, que se esforça em busca de sua emancipação, e no empenho que os governos estaduais (hoje aquinhoados com maiores orçamentos) dedicarem ao desenvolvimento rural.

No entanto, outros órgãos do Ministério da Agricultura, perfeitamente prescindíveis, deixaram de ser extintos, como foi o caso da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM). Aliás, estes dois últimos órgãos, juntamente com a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), foram transferidos para o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com o fito de se fundirem na instituição da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), iniciativa que constitui o principal ponto negativo da reforma administrativa com relação à política agrícola. A CONAB representa, a médio prazo, uma séria ameaça para o futuro

de um modelo agrícola calcado nas regras de mercado e a evidência de que poderão ser ressuscitados os instrumentos que tanto prejudicaram, no passado, a evolução da agricultura brasileira.

Outra importante medida da reforma administrativa foi a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC) e do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Como se sabe, o café e a cana-de-açúcar têm sido subordinados a fortes esquemas de regulação da produção e dos preços, historicamente vinculados a pressões exercidas pelo setor privado, à busca da proteção do Estado. Espera-se que, a par de romper o componente clientelístico desse modelo, sejam também eliminadas práticas burocráticas que, o mais das vezes, somente servem para justificar a perpetuação de tais órgãos.

A unificação do instrumental de política agrícola de maior potencial estrutural, no Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, com a extinção de vários outros Ministérios que tratavam do mesmo tema, foi um importante passo para a liberalização da ação pública, dado pela reforma administrativa. No entanto - como se ressaltou de início - esta ainda ficou devendo, em uma etapa posterior, a reorganização do instrumental de política de mercado sobre novas bases. Quando isto ocorrer, não haverá razão para que, administrativamente, este conjunto de funções não possa ser enfeixado em um único Ministério. Chegar-se-ia, então, ao modelo ideal, em que a limitação e o controle dos instrumentos de intervenção no mercado os tornariam livres das atuais inconsistências, passando a ter uma função puramente complementar em uma política agrícola - aí, sim - coerente com os princípios do programa de Governo.