

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
**Diretoria de Desenvolvimento Institucional**

**FÓRUM BRASIL**

**1995**

**Volume 3**

**IPEA**  
**Rio de Janeiro**  
**1994**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**  
**Diretoria de Desenvolvimento Institucional**

**FÓRUM BRASIL**

**1995**

**Volume 3**

**IPEA**  
**Rio de Janeiro**  
**1994**

IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada

FÓRUM: BRASIL, 1995

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

Rio de Janeiro  
1994



**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**Rio de Janeiro  
1994**



## **Sumário**

**O Contexto do MERCOSUL: harmonização de políticas e competitividade**

**Marcos Sawaya Jank**

**Proposta de reformulação da comercialização agrícola**

**Mauro de Rezende Lopes**

**Reestruturação agroindustrial e mudanças recentes no padrão de financiamento do investimento**

**Maria da Graça Derengowski Fonseca  
José Sidney Gonçalves**

**A Administração da EMBRAPA**

**Eliseu Alves**

**Agricultura e protecionismo: semelhança dos resultados das políticas agrícolas dos Estados Unidos, Comunidade Europeia e do Brasil**

**José Sdney Gonçalves**

**Síntese do documento para o candidatos à Presidência da República**

**ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness**

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**PROPOSTA DE REFORMULACAO DA COMERCIALIZACAO AGRICOLA**

**Mauro de Rezende Lopes**

**Rio de Janeiro  
1994**



# PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

Mauro de Rezende Lopes 1

## I - INTRODUÇÃO

O Brasil encontra-se hoje em pleno processo de implementação de uma nova política de estabilização econômica. O empenho dos técnicos tem sido de formulação de um conjunto amplo de medidas, cujo objetivo é reformar todas as políticas macroeconômicas com vistas à estabilização da economia. Dentro destas medidas, há que se destacar a disciplina fiscal, que impõe condicionamentos às políticas de comercialização. Daí porque torna-se imprescindível repensar e redesenhar os instrumentos de política no setor.

A implementação deste novo programa tem fortes repercussões sobre as políticas setoriais e demandará um amplo conjunto de ajustes nessas políticas. O trabalho tenta fazer algum cenário prospectivo de implementação das medidas e os conseqüentes. Destacam-se nestes cenários as medidas de reformas indispensáveis ao financiamento das safras agrícolas.

O trabalho concentra seu foco principal no conjunto de medidas setoriais que, apesar das reformas, irão permanecer em vigor e as razões para a manutenção de políticas específicas. Essa postura não implica necessariamente na manutenção do **status quo** das atuais políticas, pelo contrário, há que fazer reformas profundas nos instrumentos de comercialização.

## II - OBJETIVOS DO TRABALHO

O objetivo do trabalho é estudar os principais problemas da comercialização dos produtos agrícolas e rever a literatura dos instrumentos de crédito de comercialização, com vistas a indicar um conjunto de reformas necessárias nos sistemas de comércio públicos e privados. Procurar-se-á identificar os principais compromissos de estabilização de preços e abastecimento dos mercados nacionais a partir do programa de estabilização da economia.

No momento, amplos setores do governo e da esfera privada estão diante da necessidade de reformular o sistema de comercialização, a partir das novas diretrizes de política econômica. Essas diretrizes incluem a estabilização macroeconômica, a abertura comercial, a integração no Mercosul e a necessidade de dotar os setores agroindustrial brasileiro de novos mecanismos de financiamento das safras agrícolas.

---

1 Trabalho preparado para o fórum Competitividade do Agribusiness - Fatores de Inibição e a Nova Política Agroindustrial. Promovido pelo IPEA. Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1994.

Com a necessária redução da participação estatal na comercialização, torna-se imperiosa a substituição dos instrumentos tradicionais de preços mínimos, financiamento de estoques, aquisições do governo de produtos agrícolas, por sistemas privados com as mesmas finalidades. Entretanto, restam algumas funções a serem desempenhadas pelos instrumentos oficiais de crédito. Torna-se também necessário rever as sistemáticas de intervenção do Estado nos mercados agrícolas, com vistas a adequá-los às novas condicionantes de uma economia aberta.

A ênfase do trabalho será o estabelecimento de um "quadro de referência técnico" para a revisão das propostas existentes de reformas dos sistemas de comercialização. Uma vez feitas essas revisões, enquadradas as propostas, e discutidos os parâmetros futuros do processo de modificação dos instrumentos existentes, dentro de uma realidade fiscal do país, será feito um conjunto final de propostas para subsidiar as decisões na esfera pública de reordenamento dos instrumentos de comércio.

O trabalho ficou organizado da seguinte forma. Na terceira parte se discute a retirada do governo da comercialização. Na quarta parte se discute o modelo de administração de risco subjacente às reformas, qual seja um sistema predominantemente privado. Na quinta parte apresenta-se um conjunto de novos instrumentos de financiamento das safras, que deve ser colocado no início de nossa discussão.

Na sexta parte, faz-se um sumário dos instrumentos de seguros de preços, através da política de preços mínimos. Na sétima parte do trabalho, elabora-se acerca dos conflitos de administração dos instrumentos de preços mínimos e do preço de liberação dos estoques públicos (dentro do contexto dos conflitos entre os planos de estabilização e os instrumentos setoriais). Esse é um conflito não-resolvido na política agrícola, que merece consideração cuidadosa.

O capítulo VIII é inteiramente dedicado à proposição das reformas dos instrumentos tradicionais e da Lei Agrícola. Destacam-se as propostas para a reforma da política de preços mínimos e do preço de liberação de estoques. Os dois capítulos seguintes, o nono e o décimo, dedicam-se a propor profundas reformas no sistema de armazenamento no Brasil. Sem esses serviços, não há mercado primário e nada mais que dele dependa poderá se desenvolver. Este setor é crítico para as reformas propostas na linha de privatização dos mercados agrícolas. No capítulo XI apresentam-se as conclusões.

### III - A RETIRADA DO GOVERNO DA COMERCIALIZAÇÃO

Um relatório do Banco Mundial, denominado **Brasil: O Gerenciamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Naturais**, feito pela Divisão de Agricultura e Meio-Ambiente e publicado e divulgado recentemente mostra o que ocorreu com o crédito oficial para o financiamento da comercialização dos principais grãos, cereais, fibras e oleaginosas nos últimos dez anos.

Os recursos dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) --outrora principal linha de financiamento e de liquidez da comercialização, no Brasil, linha essa que também financiava o **agribusiness** como um todo-- sofreram uma redução de US\$ 3,6 bilhões em 1981 para US\$ 617 milhões em 1991.

Nesse mesmo período esses recursos para o financiamento da comercialização foram reduzidos de US\$ 1 bilhão para US\$ 18 milhões, na soja, de US\$ 524 para US\$ 59 milhões, no milho, de US\$ 662 para US\$ 29 milhões, no algodão (em

caroço e fibra), e de US\$ 372 para 39 milhões, no caso do arroz. Os recursos do sistema de financiamento governamental (com recursos oficiais e, através de aplicações compulsórias, dos bancos privados), reduziu-se em, nada menos nada mais, 83%.

Os recursos das compras oficiais, dentro da Aquisição do Governo Federal (AGF) --também essencial para o financiamento do **agribusiness** nas safras-- tiveram igual destino, ou seja, uma brutal redução. No mesmo período, os recursos governamentais foram reduzidos de US\$ 1,67 bilhões, em 1982, para US\$ 12 milhões em 1991. As compras do governo foram zeradas em algodão, tanto em caroço quanto em pluma, em milho e soja, em 1991.

Vale ressaltar ainda que, no período 1986/1991, como registram alguns estudos, os cortes mais drásticos de recursos públicos foram realizados nos setores de crédito de produção. A redução dos gastos públicos no financiamento do custeio atingiu cifras expressivas, com uma queda da ordem de 10,2 bilhões de dólares para 3.4 bilhões, nesse período.

Esses dados sugerem que, na prática, o governo virtualmente retirou-se do custeio das safras. Verificaremos mais tarde que esse corte induziu o desenho de instrumentos especiais de financiamento dos produtores: os contratos a termo ou contratos antecipados de compra e venda de produtos agrícolas.

Nas próprias palavras do relatório do Banco Mundial:

"O Brasil iniciou corajosas reformas na comercialização no início dos anos 90 ... A intervenção direta nos preços agrícolas tem sido uma característica duradoura da política agrícola. Com o corte nos créditos subsidiados, na metade dos anos 80, o Programa de Preços Mínimos (PPM) tornou-se a principal forma de intervenção governamental na comercialização agrícola.

Através do EGF e do AGF a preços garantidos, o governo tornou-se o principal ator na comercialização de produtos agrícolas chaves. Recentemente, vários ajustes foram introduzidos nesses programas para reduzir os gastos do governo. Devido à crise financeira nas contas governamentais, a disponibilidade de fundos para o programa PPM teve uma queda desde 1988 e o governo não tem sido capaz de atender os seus compromissos com esse programa. ... o PPM provavelmente inibiu o desenvolvimento dos instrumentos do mercado privado para os principais produtos.

O AGF inibiu o desenvolvimento das operações de armazenamento privado e o EGF inibiu o desenvolvimento os serviços privados de financiamento para transações de produtos." (pág. 3, Volume I).

Independentemente do mérito dessas reformas, esse é um fato incontestável; e é pouco provável que no futuro próximo o Estado venha a retomar o seu papel no financiamento desse segmento das cadeias agroindustriais. A retirada do governo nesse setor, ao que tudo parece indicar, é irreversível.

Mais adiante, o relatório registra:

"As circunstâncias atuais ... oferecem uma boa oportunidade para reavaliar qual deveria ser o papel do governo no gerenciamento do suprimento agrícola. A maior parte do PPM poderia ser desativada. Mas há uma clara necessidade de se definir regras permanentes para o papel (se algum papel existe) do governo nas operações de

armazenamento e uma visão clara sobre quais serão as regras básicas para as operações do setor privado nos mercados agrícolas." Idem, Idem, pág. 3.

O relatório é insuspeito e registra, com propriedade, os novos parâmetros para o desenho de um sistema privado de comercialização das safras agrícolas no Brasil. Antes de discutir o sistema vigente e o ideal de um financiamento privado das safras agrícolas no Brasil, vale à pena discutir em detalhe o sistema de intervenção do Estado nos mercados agrícolas no Brasil e suas mudanças recentes, para se ver se é possível criar o sistema privado de financiamento dos estoques.

#### **IV - AS NOVAS BASES DO CRÉDITO RURAL**

Antes de se discutir qualquer proposta de reforma dos mecanismos de financiamento à agroindústria, cumpre discutir um modelo de administração de riscos na agricultura. Essa discussão de um modelo subjacente às reformas é indispensável às propostas que se seguem.

A reforma do crédito rural deverá partir de uma definição clara da filosofia que deverá presidir o novo sistema. Não há como o Estado seguir com a imagem de que absorverá riscos e proverá o sistema com todo o recurso necessário, se sabe que não há tal recurso. Isto tem contribuído para frustrar o produtor, cada vez que o crédito atrasa e não é liberado no volume necessário. Melhor seria definir a filosofia do novo sistema, inclusive enunciando que doravante o crédito do setor deverá ser preponderantemente privado. Da mesma forma, há que se definir os modelos de risco na agricultura.

##### **4.1. Como Administrar o Risco na Agricultura**

O risco inerente à atividade agrícola é um dos fatores inibidores do desenvolvimento de um mercado privado de financiamento ao setor, a preços compatíveis com sua rentabilidade.

É necessário usar todos os mercados de risco (de administração de risco, onde há uma oferta e uma demanda de seguros), para poder reduzir o nível de risco da agricultura, de forma a garantir um funcionamento eficiente do sistema de mercados financeiros rurais privados.

Os instrumentos por excelência de administração de risco na agricultura são:

- a) Preços mínimos;
- b) Seguro rural e formas de seguro de crédito;
- c) Títulos com garantias;
- d) Mercados futuros;
- e) Sistemas de contratos a termo em bolsas;
- f) Mercados financeiros eficientes de certificados; e
- g) Fundos privados.

Estes sistemas devem operar com eficiência, sob pena de o sistema de crédito privado entrar em colapso. Se o setor agrícola for sujeito a fortes riscos tecnológico e de preços, é preciso que os mercados de seguros e de instrumentos de administração de risco funcionem com eficiência.

A reforma do crédito rural seria conduzida dentro da filosofia de privatização e sistema dentro dos estímulos de mercado. Devido às peculiaridades do setor rural, de maior período de maturação do investimento, maior risco, de período mais longo de mercado (comercialização), e maior instabilidade de preços (preços nominais flexíveis para baixo), seria feita uma adaptação do modelo privado, para um modelo de equalização de risco.

#### **4.2. As Possíveis Alternativas de Modelos de Crédito**

##### **A - O Sistema de Livre Mercado**

Neste sistema o crédito rural irá operar sem qualquer forma de subsídio. O risco do setor rural será transferido à sociedade via preço dos produtos agrícolas. Haverá liberdade de comércio, de importação e exportação, como forma de garantir o abastecimento interno no caso do setor rural não ser capaz de suprir o mercado interno.

Neste caso, deverá ser implementado um imposto de natureza compensatória contra subsídios e "dumping" por parte dos países exportadores para o Brasil. O financiamento a longo prazo deverá se processar de acordo com as possibilidades de se incorporar tecnologia ao setor rural. Esse é um modelo mais provável para o caso brasileiro.

##### **B - O Sistema de Intervenção do Estado**

Em primeiro lugar, este sistema de crédito rural funciona em países cuja assistência do Estado se processa através das políticas de seguro de preços e de renda, com vultosos dispêndios, como são os conhecidos casos dos Estados Unidos e da União Européia. Nossas reais possibilidades são aqui muito restritas.

Em segundo lugar, é possível que os mercados financeiros rurais não consigam administrar os riscos do setor rural e neste caso o mercado pode não funcionar ("market failure"). Os países que praticam este sistema têm sabidamente um sistema avançado de Seguro Rural, abrangente e gravoso, por via de consequência, com a acumulação de grandes prejuízos para os cofres públicos. Tal, igualmente, não pode ser o nosso caso.

Em terceiro lugar, pode ser que o preço do produto agrícola que remunere o custo do risco seja de tal magnitude que hajam problemas de escassez, seguidos de severa privação social. Finalmente, há a questão das taxas de juros que seriam cobradas pelos agentes financeiros para se cobrirem dos riscos dos créditos ao setor rural. Neste caso, os juros seriam de tal forma elevados que inviabilizariam a atividade agropecuária. Nesse modelo o Estado entraria concedendo subsídios o que tornam remotas as possibilidades de sua aplicação no Brasil

##### **C - O Modelo de Equalização de Risco**

As propostas são de formação de fundos dentro do princípio de mutualidade. O Brasil não tem tradição nesta área, mas é um sistema eficiente em fazer um "spread" do risco, ou diluir o risco e o custo do sistema.

Neste sistema os seguros de crédito desempenham um papel importante. Contudo, estes sistemas são desconhecidos nos mercados privados. Só há experiência deste tipo de seguro em empréstimos concessionais feitos pelo Estado.

Deve-se ter em mente a necessidade de se criar um sistema que garanta ao agente financeiro liquidez e seguro contra risco. Sem este sistema o custo dos empréstimos ficará simplesmente exorbitante. A taxa de juros não pode descontar risco e liquidez.

Neste sistema deverá haver juros mais altos, mas o sistema é viável com reduzida intervenção do Estado.

O sistema requer:

a) um sistema de refinanciamento ao agricultor, quase automático, nos casos usuais de refinanciamento bancário, dentro das práticas consagradas;

b) o respeito às práticas bancárias de rigorosa observação de cadastros, tradição e garantias;

c) não há a aplicação compulsória, por parte dos agentes financeiros;

d) as taxas de encargos financeiros serão totalmente liberadas e equalizadas às taxas dos demais setores da economia;

e) serão adotados preços mínimos dentro do conceito de "safety net", (isto é, uma garantia de última instância, contra o risco de quedas muito acentuadas de preços, abaixo do preço normal de mercado);

f) deverá haver alguma forma de seguro de crédito, para faixas especiais de produtores (produtor de baixa renda);

g) da mesma forma, deverá haver alguma forma de seguro rural (seguro de quantidade), que é um substituto com vantagens do seguro de crédito;

h) haveria a necessidade de regularização fundiária, pois os títulos de propriedade seriam usados como garantia dos créditos (apesar da impenhorabilidade das propriedades dos pequenos produtores)

Este é o modelo mais viável para o caso do Brasil.

### **4.3. As Reformas Necessárias**

As reformas do crédito rural, orientadas para a desregulamentação e a sua privatização, impõem a adoção de medidas que objetivem o aumento da eficiência dos mercados agrícolas e do sistema de distribuição de alimentos, e a adoção de uma disciplina rígida e estável nas formas de intervenção do governo nos mercados agrícolas. Além disso, o crescimento com modernização na agricultura também depende de mercados de comercialização eficientes, mais livres e privados.

O Brasil tinha nas Leis Delegadas instrumentos draconianos para intervir nos mercados agrícolas. À época tais leis se justificavam dentro de uma visão de que o mercado era composto de atravessadores, dentro de uma cultura de combate aos especuladores.

Hoje se sabe que o paraíso dos especuladores é justamente os mercados com grande interferência e pouca transparência das políticas públicas, a existência de informação privilegiada e a falta de regras com um governo pesado no mercado.

Estes tempos estão sendo aos poucos afastados, muito embora ainda exista resquícios desta cultura. É preciso confiar na iniciativa privada para a comercialização, para a estocagem, distribuição e a importante tarefa de promover as importações e o abastecimento.

Não se pode fazer, contudo, um diagnóstico de como se deve posicionar o governo. Não existem no Brasil estudos atualizados de avaliação da eficiência dos sistemas de distribuição de alimentos. Tem-se apenas indicações de que alguns segmentos (supermercados) têm certo grau de concorrência e outros (abastecimento de periferia e nas áreas de pobreza urbana) não há concorrência.

Mas qualquer proposta de atuação do Estado deveria se basear em um estudo técnico que a justificasse, (e não, como, aliás, hoje ocorre, quando se vê o Estado interferir sem base factual e sem um estudo, apenas porque "há especulação" ou os "preços estão muito altos"). Toda interferência, mesmo que de propósito corretivo, pode ter efeitos contrários aos esperados. Por esta razão é indispensável ter base factual para se promover uma intervenção.

Há algumas sugestões, contudo, que podem ser feitas para reformas nos instrumentos e mecanismos de intervenção do governo nos mercados internos. Estas sugestões serão discutidas no decurso deste trabalho.

## **V - SURGIMENTO DOS PRIMEIROS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PRIVADO DAS SAFRAS**

Com a virtual retirada do governo no financiamento das safras, o setor privado começou a desenhar contratos e formas de conceder crédito aos produtores, desde o plantio até a comercialização, o que se intensificou nos anos 90.

Com o esgotamento das fontes oficiais de crédito e com o fortalecimento do **agribusiness** no Brasil, e, sobretudo, com a capacidade empresarial desse segmento da economia, os produtores passaram a depender de fontes de financiamento do complexo agroindustrial brasileiro. O capital comercial e financeiro dos bancos privados passou a ocupar o espaço deixado pelo governo.

Os primeiros sistemas criados foram ligados ao escambo, ou seja, a troca direta de mercadoria e produtos agrícolas, que estariam disponíveis por ocasião das safras, por fatores de produção, e permutas desses produtos por equipamentos, tratores, sementes, e insumos em geral.

Os primeiros contratos trocaram calcário, fertilizantes, herbicidas, máquinas e equipamentos, aluguel de terra, serviços de colheita e sementes, por milho, algodão, trigo,

cevada e principalmente soja. Esses contratos foram a semente dos contratos conhecidos como "soja verde", de largo emprego nas três últimas safras. Foram usados para complementar os créditos oficiais, às vezes com dificuldades de obtenção de forma tempestiva, porquanto eram vantajosos para o produtor.

Esses contratos eram baseados na tradição do promitente vendedor e na confiança, havendo casos de dispensa de garantias adicionais, quando os clientes eram conhecidos das indústrias de insumos.

### **5.1 Os Contratos de "Soja Verde"**

Os contratos de compra e venda de soja formalizam tanto a venda antecipada da produção como, na sua origem, cobriam operações de troca ou escambo. Esses contratos variam, mas são regidos pelos artigos 191 do Código Comercial e 1.126 do Código Civil. Correm por conta do promitente vendedor todos os riscos de casos fortuitos e força maior, ou seja, a ocorrência de secas prolongadas, granizo, pragas, doenças e outros riscos inerentes à agricultura.

As exigências de garantias variam muito, desde avalistas, garantias pessoais, até garantia pignoratícia; havendo também a vinculação de mais de um tipo de garantia. Muitas modalidades de contratos vinculam a emissão de uma Nota Promissória para garantir as obrigações assumidas pelo promitente vendedor. Havia contratos ainda que exigiam a garantia hipotecária ou o penhor da produção.

As principais modalidades eram das indústrias de calcário, os contratos das cooperativas com os produtores associados, o Contrato ANEC CI - 16, os contratos de indústrias esmagadoras de soja, os contratos das empresas exportadoras, e os contratos de cooperativas em geral, na modalidade de contratos de compra e venda a termo com antecipação do preço. Há uma constelação de contratos nessa linha.

### **5.2 As Dificuldades de Operação com Esses Contratos**

Esses contratos não se constituem em uma novidade no mundo. Outrora praticados com intensidade, estavam baseados no aspecto de cumprimento dos compromissos assumidos dentro do sistema de contratos a termo de mercadorias. Já se sabia, desde o início, que esse tipo de contrato, a despeito do conjunto reforçado de garantias, tem problemas de cumprimento quando os riscos de preços são elevados.

Se os preços de mercado evoluem desfavoravelmente para o produtor, ou seja, se os preços na safra se elevam, em relação aos preços pactuados no contrato, as possibilidades do descumprimento do que foi acordado são muito grandes. Foi essa, e não outra, a razão para o desenvolvimento dos mercados futuros, com suas câmaras de compensação. Já se sabia, destarte, que os riscos de preços excessivos eram uma ameaça a esse tipo de contrato.

Na experiência brasileira o descumprimento generalizado ocorreu, com frequência, na safra 93/94, em razão da acentuada elevação de preços da soja entre o período de safra e de entressafra



### **5.3. Os Novos Certificados e a Novas Modalidades de Contrato**

#### **5.3.1. O Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida**

O Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CM-G) é um contrato mercantil representativo de compra e venda de uma mercadoria, com liquidação feita pela sua efetiva entrega, garantido por um Banco ou uma Seguradora, que afiança tanto a qualidade quanto a quantidade do produto negociado. É negociado em Bolsas de Cereais e Mercadorias conveniadas com uma Central de Registros (Central).

Há duas modalidades: o certificado com emissão garantida e entrega física disponível, para venda à vista e entrega de mercadoria depositada em armazém definido (CMDG), e o certificado com emissão garantida para entrega futura (CMFG). Essa última modalidade é uma venda a termo, numa data no futuro, porém com pagamento à vista.

O emitente é o proprietário da mercadoria disponível ou pelo produtor que vai plantar e colher a mercadoria. Podem emitir os certificados as cooperativas, os beneficiadores e industriais e processadores, ou ainda pelo exportador. Depois de registrado pelo Membro Registrador os certificados são negociáveis. Os compradores são agentes de mercado, beneficiadores, processadores, indústrias, supermercados, exportadores, investidores em mercadorias, e o Fundo de **Commodities**.

O sistema está baseado na Central de Registros, que atua como uma câmara de compensação de negócios, para registro, compensação, administração das garantias e liquidação dos negócios realizados nas Bolsas, atuando através dos Membros Registradores. O chamado Membro Registrador é o responsável pela garantia da mercadoria negociada. A Seguradora faz o seguro rural do produto a ser produzido e faz o seguro físico do produto armazenado.

Os sistemas propostos podem ser operados em pequenas escalas onde prevalecem vínculos entre os produtores, os bancos, as armazenadoras e as seguradoras. A vinculação é estreita e quase pessoal. Não podem ser operados em grande escala e em escala nacional. O Banco e o emitente são co-responsáveis e solidários no certificado. Não há um mecanismo de mercado automático que garanta o depósito de margens de preços e atue como um mecanismo que garanta a operação contra a flutuação e o risco de preço. Contudo, já contém elementos de redução do risco e representa grande evolução em relação aos contratos de "soja verde".

#### **5.3.2. Cédula de Produto Rural**

A cédula pode ser utilizada na formalização de promessas de compra e venda de produtos rurais para entrega futura entre o promitente vendedor (produtor rural ou cooperativa, exclusivamente) e o promissário comprador (indústria, processador ou exportador).

O título tem liberdade de acordo e ajuste de garantias e cláusulas entre o vendedor e o comprador, quando determina a legislação: "A cédula poderá ser aditada, ratificada e retificada por aditivos que farão parte integrante do documento cedular, depois de datados e assinados pelo promitente vendedor e pelo promissário comprador".

Esse é um título civil, líquido e certo, transferível por endosso, negociável. As garantias pactuadas incluem a hipoteca rural e urbana, o penhor (rural, mercantil, e bens suscetíveis de penhor cedular), a alienação fiduciária e o aval.

O título admite a inclusão de cláusulas ajustadas entre as partes, no ato da emissão, além de possíveis aditivos posteriores. No documento há o registro do promissário comprador. Distingue-se do anterior por ser um título financeiro, enquanto aquele é um contrato mercantil.

### 5.3.3. O Sistema "Commodity Linked Bond" (CLB)

Nesse sistema uma empresa, a Ativos Reais do Brasil, oferta e coloca os CLB's emitidos por qualquer setor produtivo, de forma individual ou coletiva (associações de produtores), de acordo com as garantias oferecidas e os volumes desejados.

Por exemplo, um conjunto de produtores deseja financiar-se para a produção. Emite um conjunto de CLB's, que serão negociados entre tomadores desses papéis. Fixa-se um preço X pela **commodity**, que será antecipado.

No vencimento de parcela ou do total financiado, o detentor dos CLB's tem opção de recebimento da mercadoria, optando pelo resgate físico, ou pelo recebimento líquido de custos e impostos apurado com a venda do bem a terceiros por ele indicados, optando pela liquidação financeira da obrigação. Uma outra opção consiste em optar pelo recebimento do principal pago, devidamente corrigido, e, acrescido de juros compensatórios em índices, taxas, e, condições previamente acertadas, optando pela retratação do compromisso acertado.

O sistema tem um risco de preço incidente sobre o emitente do CLB. Se o preço do produto cair, o detentor do CLB deverá optar pelo resgate financeiro. Se o preço subir, esse mesmo detentor optará pela liquidação física da operação em CLB. O caso da liquidação financeira da obrigação funciona quando o preço do mercado ficar próximo ou nos mesmos níveis do preço acertado X.

O CLB tem circulação e fluxo escritural, mediante registro em "clearing house" de mercado organizado de bolsas do país. É um contrato mercantil, padronizado que fica em poder do investidor. O título não é endossável nem negociável.

O CLB tem emissão garantida por fiança e por seguros, cujos custos são reduzidos em função da emissão ser construída tecnicamente para emitentes selecionados, detentores de condições produtivas e cadastrais. A emissão é co-segurada, pois são os próprios emitentes que se escolhem e se co-obrigam, mútua e solidariamente, extinguindo potencialmente qualquer risco de não entrega do produto ou inadimplência financeira.

## 5.4. Os Problemas Com as Novas Modalidades de Contratos

Os novos contratos lançados no mercado representam iniciativas de grande valia para o desenvolvimento de um sistema privado de comercialização de commodities agrícolas.

Em uma primeira avaliação, verifica-se que não existe uma pré-condição para o financiamento dos sistemas de antecipação de preços e contratos de entrega futura e de contratos a termo de mercadorias. Faltam mercados onde os que tomam emprestado os recursos possam fazer uma forma de "hedging" e seguros de preços. Todo o risco de preços, e alguma forma de risco tecnológico, são transferidos para os que tomam os empréstimos. Os mercados de futuros foram desenvolvidos especificamente para oferecer esse tipo de seguro, e não são substituíveis por nenhum outro sistema.

Nos mercados de risco com sistemas de seguro de preços, como nos mercados de futuros, as margens são justamente os meios através dos quais os atores do mercado depositam partes (diárias) dos compromissos a serem assumidos no fechamento das operações, justo para evitar o descumprimento dos contratos. Os mercados de risco nos certificados são incompletos e as operações são seletivas e limitadas a um pequeno número de operadores.

Além disso, os custos das transações são elevados, como nos casos dos seguros adicionais, juros, cartas de fiança, inclusive os riscos de execução de hipotecas, garantias e bens dos emitentes. Faltam características institucionais, como os "clearing houses" para custódia, liquidação e "clearing", com os seguros de preços embutidos.

Por essa razão, tais operações estarão muito limitadas em escala. Não se poderá universalizar as operações, trabalhando os agentes financeiros com uma constelação de armazéns, com classificação universalmente aceita e outras características indispensáveis às operações em grandes volumes de produtos agrícolas.

### **5.5. Fatores e Instituições Essenciais a um Sistema Privado de Financiamento de Estoques**

A operação em escala de um sistema de financiamento de estoques requer um conjunto de instituições que o Brasil está longe de ter. Para que estes mercados se desenvolvam é preciso que os contratos e títulos financeiros lastreados por **commodities** sejam operados tanto com baixos custos de transação quanto com um risco de crédito mínimo. Os produtos agrícolas geram margens de lucro mínimas e, portanto, é preciso operar os mercados com custos muito reduzidos.

É preciso haver alguns pré-requisitos, tais como um sistema de custódia que permita acompanhar a emissão, o endosso, as negociações e a propriedade dos documentos. Custódia é mais do que segurança no depósito de documentos. É o acompanhamento rápido das transações operadas com os documentos, pois esses são garantias de empréstimos concedidos. Há que se ter um depósito central dos documentos e seus registros de transações. (E isso os sistemas de documentos têm).

Em seguida tem que haver o sistema de "clearing", ou seja é preciso haver um processo de se conciliar as operações de compra e venda de documentos. Nessa parte pode haver uma empresa que opere como uma "clearing house" e desempenhe o papel de atuar como interface entre os compradores e vendedores e garantir a liquidação das operações. (E isso pode ser desempenhado por uma empresa privada que registre as operações de compra e venda de produtos agrícolas).

Um terceiro papel no sistema está reservado para a liquidação das operações, ou seja, o "settlement". Através dessa função as transações são "terminadas" ou liquidadas. Na data da liquidação é preciso haver um sistema de compensação simultânea

dos pagamentos com os débitos e créditos correspondentes. Se esse sistema não existe os custos de transação e os riscos de crédito são elevados.

Problemas nessas três áreas podem afetar negativamente o desejo de investidores, produtores, e agentes de mercado de participarem do financiamento, compra e venda de documentos lastreados por **commodities**.

Finalmente, há que considerar a necessidade da criação de um mercado de oferta e demanda de serviços de seguro de preços. Essa é a parte essencial de todo o sistema, porquanto, de uma forma ou de outra, as funções anteriores podem ser exercidas por empresas privadas (como as que existem hoje com as operações com os documentos e certificados).

Se, por acaso, tudo funcionar bem, mas os riscos de preços forem transferidos para quaisquer dos agentes envolvidos, o mercado de estoques financiados por operações de certificados deverá atrofiar-se. Não haverá escala e não haverá confiança no sistema. Esse é o ponto em que o Brasil se encontra: faltam mercados de risco para segurar os preços.

O surgimento desses instrumentos é uma etapa indispensável para se atingir o funcionamento de outros mecanismos mais adequados e de desenvolvimento dos mercados físicos. Destacam-se aqui as operações bursáteis, que deverão assinalar um grande crescimento no futuro próximo.

## **VI - POLÍTICAS SETORIAIS E OS "PACOTES AGRÍCOLAS": PRINCIPAIS INSTRUMENTOS**

### **6.1 Política de Garantia de Preços Mínimos**

Antes de se proceder a uma discussão das reformas nessa política, é indispensável rememorar sua importância relativa e sua operacionalidade.

Uma das políticas setoriais mais importantes na área de estímulo à produção é a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Muito embora tenha que sofrer uma redefinição à luz da abertura comercial e do Mercosul, seu papel de garantir a segurança alimentar é reconhecidamente muito importante. As poucas o Governo, mesmo sem um claro "policy statement", a cada safra, faz profundos ajustes nesta política. São exemplos a revisão da pauta de produtos amparados e as modificações nas formas de financiamento, sem falar na redução dos recursos, que foi muito acentuada nos últimos 5 anos (como se viu).

Em termos de legislação básica a Política de Garantia de Preços Mínimos é regulamentada pelo Decreto-Lei 79 de 19/12/66. Posteriormente, esta política foi complementada pela Portaria 657 de 10/07/91 que regulamenta a liberação dos estoques públicos e fixa o Preço de Liberação dos Estoques. Os programas são administrados pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, através da Companhia Nacional de Abastecimento -CONAB.

Compete ao Ministério e a CONAB apresentar Voto (instrumento de regulamentação dos preços mínimos) ao Conselho Monetário Nacional (órgão que rege a política monetária, juntamente com o Banco Central) fixando os preços mínimos e suas

normas operacionais. A CONAB também divulga, em conjunto com o Banco Central, os preços e as normas operacionais aprovados. Cabe à CONAB fixar e divulgar os Preços de Liberação de Estoques - PLE.

Na parte de estoques, a CONAB é responsável por administrar os Estoques Públicos, vender estes estoques em leilões públicos, prestar serviços de armazenagem. Até 1990 a CONAB detinha cerca de 480 armazéns. Através de um grande projeto de privatização, foram vendidos, transferidos para os Estados e municípios, ou cedidos em comodato cerca de 190 armazéns. Foram desativados todos os supermercados de distribuição direta de produtos ao consumo.

Os principais beneficiários da política são exclusivamente os produtores e suas cooperativas. No passado participavam dos financiamentos quase todos os agentes de mercado nas cadeias agroindustriais dos produtos dentro da pauta de preços mínimos.

A metodologia de fixação dos preços mínimos tem por base parâmetros de mercado. Como forma de adaptar a política à abertura comercial e ao Mercosul, cada vez mais, os preços internos de garantia são calculados com base nos preços de exportação internados --paridade CIF-- dos produtos originários dos países-membro do Mercosul (leia-se produtos da Argentina e do Uruguai).

É dada ênfase, dentro da Política, a produtos da cesta básica. A inspiração da política é nitidamente de garantia de abastecimento interno. Esta discussão será feita em detalhe na parte dos "pacotes" de política. Mas o Governo tem sido forçado a atender à necessidade de formação de estoques mínimos de segurança.

É privilegiada a comercialização privada. O Governo deve interferir cada vez menos por meio da aquisição de produtos, incentivando a formação de estoques reguladores e estratégicos pelo mercado, através do fortalecimento dos mercados futuros e pela circulação de Títulos de Comercialização de produtos, com o "Warrant".

Como se sabe a PGPM tem um instrumento de garantia indireta de preços, através do financiamento dos produtores no pico da colheita: os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Os EGF's podem ser COV (com opção de venda para o Governo) ou SOV (sem opção de venda). No vencimento os empréstimos de comercialização podem ser convertidos em Aquisições do Governo Federal (AGF), operação na qual o Governo assume do principal e todos os gastos do empréstimo. Esta é a modalidade COV. Na modalidade SOV o produtor ou a cooperativa tem que vender o produto no mercado obrigatoriamente e pagar o crédito em liquidação.

Assim, para substituir o crédito dos EGF tornou-se necessário --à medida que os recursos públicos foram se reduzindo--, desenvolver outros instrumentos de comercialização privada. De fato, enquanto havia o EGF, o crédito público nesta modalidade substituía (promovia um "crowding out") o crédito privado. Agora é necessário restabelecer modalidades de crédito privado.

Vimos, na seção anterior, o surgimento de novos instrumentos privados de financiamento da comercialização.

É imprescindível que estes novos instrumentos se desenvolvam, para que a saída dos financiamentos públicos dos mercados possam se processar sem crise de liquidez e queda de preços que caracterizam a produção de produtos (agrícolas) colhidos em 3 meses e consumidos em 12.

O Governo não tem desenvolvido estes instrumentos, daí porque persiste uma dependência ainda muito grande dos EGF e dos AGF no pico da colheita. Com estes instrumentos será possível reduzir muito a importância da PGPM, como terá que ser em uma economia aberta.

## 6.2. Os Principais Instrumentos dos "Pacotes" Agrícolas

Além dos preços mínimos, há outros instrumentos, como o crédito rural e a política de importações. Entretanto, é necessário discutir as motivações dos "pacotes" agrícolas, para se entender a administração dos instrumentos principais.

A administração dos chamados "pacotes" agrícolas tem algumas direções básicas. Em primeiro lugar, são usados instrumentos (crédito, tarifas, preços de empréstimo e preços mínimos) para administrar a oferta agrícola, no sentido de evitar escassez aguda (este é o ponto mais importante) de alimentos básicos, criar um nível mínimo de auto-suficiência em gêneros de primeira necessidade (arroz, feijão, farinha de mandioca e milho), e formar um estoque mínimo de segurança, para evitar o risco de suprimento e de elevação dos preços de alimentos.

Em segundo lugar, procura-se fomentar a produção em zonas de fronteira agrícola (Centro Oeste, Estados de Mato Grosso, Goiás, Tocantins e Pará), como alternativa de formação de estoques (de produto nacional e importado) para o abastecimento do interior, onde a paridade de importação é mais elevada que os preços domésticos. É relativamente mais fácil abastecer os estados do interior com produção própria, ao invés de importar (que viabiliza apenas o abastecimento dos estados da orla marítima).

Os instrumentos neste caso são as aquisições do Governo e os financiamentos, inclusive com o chamado Prêmio de Liquidação do EGF (quando os custos dos empréstimos oficiais estão acima do mercado, o Governo permite a venda dos produtos financiados em bolsas e cobre as diferenças de custos). O crédito rural é o principal instrumento de abertura de novas áreas de cultivos no Centro Oeste.

Em terceiro lugar, são acionados instrumentos que garantem condições competitivas na comercialização, quando há estruturas pouco competitivas no interior. As compras diretas e a remoção da produção em áreas carentes de infra-estrutura de serviços de comercialização. Estas regiões estão no interior do Centro Oeste e nos Estados de Rondônia. Devido à escassez de recursos públicos estes programas estão desativados, mas o Governo retém a faculdade de utilizá-los.

Em quarto lugar, estão os créditos concessionais a pequenos produtores, através de juros subsidiados, compras diretas, de forma a conceder suporte financeiro para os produtores pobres. Aqui estão as regulamentações de crédito favorecido, com juros, liberação de Valores Básicos de Custeio em montantes maiores do que os produtores comerciais, percentuais de financiamento maiores do que os demais produtores, amortizações flexibilizadas e refinanciamento de dívidas vencidas. As normas de crédito discriminam (no sentido de favorecer) este público-meta.

Em quinto lugar, os instrumentos são usados para administrar a liquidez na produção agrícola. Os créditos de custeio são elasticizados, são conversíveis automaticamente em EGF's, e há a prorrogação dos créditos vencidos. A política de liquidez, através da concessão de crédito público (e privado, porém regulamentado pelo

Governo) viabiliza a participação dos bancos privados (e dos bancos públicos também, quando operam com recursos próprios livres) no crédito de produção.

O crédito regulamentado e as aplicações obrigatórias (usadas através da aplicação obrigatória de um percentual maior ou menor dos depósitos à vista nos bancos) são os instrumentos essenciais da política de garantia de liquidez dos empréstimos. Assim é que se operam as regulamentações dos recursos, pois a agricultura é o único setor que imobiliza recursos próprios ou de terceiros por 6 meses para plantar e 6 meses para comercializar.

Nesta mesma linha, os bancos não emprestariam à agricultura no volume necessário, nem no custeio, no investimento e nem na comercialização se não houver uma forma de garantia de preços --contra flutuações não-antecipadas nos preços, sem um seguro de preços-- e um produto para servir de colateral do empréstimo. Os créditos seriam de difícil recuperação e as carteiras de crédito em liquidação inviabilizariam o crédito rural. A liquidez e a garantia são componentes do mesmo pacote de crédito rural.

Finalmente, há o fator risco de preços externos. O famoso "commodity boom", de 1973/74 e inúmeras outras experiências de secas mundiais, como as de 1983 e 1989 criaram o receio de forte volatilidade dos preços. A administração do risco de preços requer, no entendimento dos "policy makers", a utilização de instrumentos, principalmente quando não há experiência da utilização de outros instrumentos, tais como uma prática consolidada de operações de "hedging" com antecipação de preços.

Há ainda outros instrumentos que são usados nos pacotes agrícolas, que foram muito importantes no passado, e que agora têm menor influência nos programas de safra. Tais são os casos dos recursos do Tesouro Nacional (hoje restritos a cerca de pouco mais de 20% do crédito total), as Taxa de Juros do Crédito Rural (que eram utilizadas para estimular os plantios, mas hoje severamente contidas devido à impossibilidade de se garantir o uso do recurso emprestado no fim determinado), os recursos da Caderneta de Poupança Rural (que estão comprometidos com empréstimos correntes e com problemas de recuperação de débitos anteriores).

Outros instrumentos, nesta mesma linha, incluem o Valor Básico de Custeio (VBC), que é um conceito de custos "out of the pocket", ou valor de desembolso efetivo, usado como referencial dos bancos para financiar o produtor (hoje limitado em sua eficácia, por perda de eficácia do crédito rural); e o PROAGRO (que, por necessidade de reduzir as perdas por seguro de cultivos gravosos, elevou tanto as taxas de prêmio, que tornou-se uma despesa ainda maior para o produtor).

O uso destes instrumentos está severamente constringido, sem efeitos reais de estímulos aos plantios. Na verdade, todas estas limitações no uso destes instrumentos decorrem muito mais da carência de recursos públicos para cobrir os prejuízos decorrentes de sua utilização, do que por decisão dos formuladores de política. Não há recursos nem muito menos recursos baratos para financiar a agricultura brasileira.

### **6.3. Os Instrumentos de Liberação dos Estoques**

O objetivo declarado da política de comercialização de estoques públicos é hoje conciliar a liberdade de mercado, com a segurança alimentar e a estabilidade interna de preços. Entretanto, nos quadros recentes de escassez, esta tarefa tem sido muito dificultada. No passado, quando faltava produto, os estoques públicos eram vendidos no

mercado para conter a alta dos preços. Esta "cultura" existe até hoje na mente dos "policy makers". De fato, é muito difícil para o Governo assistir de "braços cruzados" a uma elevação de preços.

Dai porque prevalece, na escassez, o objetivo de estabilidade de preços (ainda que muito precária, pois os resultados de vendas de estoques são questionáveis). Nestas circunstâncias o Governo vende seus estoques, materializando-se uma intervenção no mercado. As conseqüências podem ser de alívio de preços no curto prazo (resta provar em estudos empíricos), mas há a desestruturação dos mercados de estoques. Este é um mercado indispensável à comercialização no pico da safra. As intervenções do governo, muito mais que a política de EGF e AGF, causava risco; e o setor privado não podia correr riscos excessivos de venda de estoques baratos.

Comparativamente com as práticas do passado, a política de estoques apresenta sensíveis melhoras. Com a introdução do Preço de Liberação dos Estoques - PLE, introduziu-se um disciplinamento nas vendas dos estoques públicos. No passado a venda de estoque oficiais, tão logo os preços começavam a subir, desestimulava a atividade de estocagem privada, pois reduzia o prêmio de risco - remuneração indispensável à atuação do agente privado, que toma o risco de carregar posições de estoques.

Com a queda da lucratividade dos estoques privados, a responsabilidade de sustentação da renda agrícola repousava nas aquisições do Governo Federal (AGF), o que levou o Estado a se envolver cada vez mais na atividade de carregar posições de estoques.

Na verdade o PLE foi um instrumento para reduzir o risco institucional, representado pela presença de estoques oficiais sem regras de venda no mercado. Para o risco institucional não há seguro. Quando o Governo adquiriu 12 milhões de toneladas de cereais e grãos, em 1985/86, chegou-se à conclusão que era necessário disciplinar a formação e principalmente a liberação dos estoques públicos. Dai ter-se criado o PLE.

Do ponto de vista formal, a política brasileira de formação e liberação de estoques públicos foi criada pela Portaria Interministerial Nº 657, que criou o PLE, e que determina regras para a comercialização de estoques públicos e de fixação de preços de referência para a intervenção do Estado nos mercados agrícolas.

O Preço de Liberação de Estoques é calculado em duas etapas. Na primeira, calcula-se uma média de x meses (passados) dos preços de mercado. Na segunda, adiciona-se a esta média um percentual de 5, 10 ou 15%. Incluem-se no PLE o arroz, o milho, o feijão, o algodão, a carne bovina e o trigo.

Além de referencial para as vendas dos estoques do Governo, o PLE serve de referência para a liberação das importações e para a aplicação de direitos compensatórios. Dai a importância do PLE para a política de intervenção do Estado nos mercados agrícolas.

O mais importante na discussão do PLE é que ele é a garantia de que se pode desenvolver um mercado de estoques sem riscos excessivos; sendo também uma pré-condição para o sucesso de sistemas privados de financiamento das safras.

## **VII - TENSÕES ENTRE AS POLÍTICAS SETORIAIS E OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO**



## 7.1 Preços Mínimos e Preços de Liberação de Estoques

As políticas setoriais que mais conflitam com os planos de estabilização são aquelas ligadas à comercialização, notadamente a Política de Preços Mínimos e a consequente política de estoques públicos. De um lado, as autoridades do abastecimento, procuram preços mínimos e PLE's mais baixos, para abrirem espaço para as importações. Por outro lado, um PLE relativamente mais baixo acarreta uma contradição com a política setorial de fomento da oferta agrícola.

Com se viu, o PLE é uma segurança de uma certa racionalidade de operações de vultosos estoques (públicos) em mercados de alto risco. Além do mais, quando se pretende "ganhar alguns pontos na inflação", a venda dos estoques oficiais a preços mais baixos é uma opção que interessa ao abastecimento.

Devido às dificuldades de administrar preços, com expansão da demanda, como ocorreu no Plano Cruzado (e em todos os planos subsequentes), recorre o Governo a medidas mais drásticas.

Foram estimadas necessidade de importações de 7,5 milhões de toneladas de alimentos, em 1994, e de 10 milhões de toneladas em 1995; e uma eventual redução das tarifas de alimentos a zero, para não comprometer o "plano" (uma medida tão comum quanto ineficaz, no Brasil). Mas, de fato, este é um setor que a equipe econômica não pode deixar de cuidar com muito cuidado.

## 7.2 Importações, Tarifas e Ação das Empresas Estatais

Quando há real ameaça ao controle de preços, quando se pressente que há necessidade de importação de volumes significativos de arroz, milho, trigo, carne bovina, leite em pó, etc., e quando os preços dos alimentos dão reais sinais, nos quadros de suprimentos, no limite, há a possibilidade de se promover importações por empresas estatais.

Esta possibilidade está cada vez mais difícil de ser aceita por todos os setores do Governo, devido às péssimas experiências do passado. As importações destes mesmos produtos citados acima no Plano Cruzado e as importações de trigo (750 mil toneladas) e de carne bovina (100 mil toneladas), realizadas em 1990, tiveram consequências desastrosas, tanto para o mercado, quanto para os cofres públicos.

No passado remoto e no passado recente, estas importações, que invariavelmente eram acompanhadas de concessões de subsídios, acabaram acarretando perdas financeiras elevadas para o Tesouro. Foram objeto de investigações do Congresso em inúmeras Comissões Parlamentares de Inquérito, que concluíram pela inadequação deste tipo de ação. As importações não estão proibidas, são livres de barreiras não-tarifárias e deveriam ser deixadas inteiramente por conta do setor privado, que tem condições de fazê-las.

O mais grave para o mercado, no tocante às importações governamentais, é o anúncio de que se formarão estoques públicos. O setor privado, nesta hora, não importa, pois esta seria uma atividade de enorme risco. O Governo, de posse de estoques, tem condições de fazer prevalecer seus preços. Além de tudo, permanece na mente dos agentes de mercado a experiência do passado, quando o Governo vendia estoques públicos,

próprios e importados, com grandes subsídios. As importações públicas geram risco institucional.

Há a questão de redução de tarifas. Esse expediente --que se justifica em casos excepcionais como na preservação do esforço de estabilização econômica-- foi utilizado com desenvoltura no passado como expediente de controle de preços. Zerar tarifas, recusar a imposição de direitos compensatórios e promover a importação com empresas estatais, tudo isso junto, é erodir as vantagens da preferência comunitária regional, dentro do Mercosul. No caso do trigo houve protesto argentino contra as importações sem direitos compensatórios (caso do trigo canadense).

Em conclusão, de fato, não se pode negar que há razões para este tipo de medidas. Entretanto, constata-se um conflito de objetivos na política setorial e na política de estabilização. Por um lado, é preciso preservar as políticas de defesa dos setores produtores, tais como o preço mínimo, o PLE, as tarifas e os direitos compensatórios. Por outro, as necessidades de contenção, a qualquer custo, dos preços, leva à suspensão do uso de instrumentos de proteção do setor produtor.

Este conflito, devido à força intrínseca da área de abastecimento, leva a medidas draconianas, que comprometem a comercialização livre nos mercados e o mecanismo de racionamento de uma oferta escassa através do mecanismo de preços.

### 7.3 Direitos Compensatórios

Este ponto merece uma discussão mais detalhada. Isto porque, o Brasil assumiu um compromisso no GATT de tarifificação, no sentido de utilizar apenas tarifas (e nenhuma forma de barreira não-tarifária). Nesse caso, o que realmente conta para efeito de proteção é a tarifa. Por esta razão a tarifa é um instrumento que tem que ser consistentemente administrado: isto sem falar nos compromissos que se tem com os demais parceiros no Mercosul.

Uma medida que faz parte deste "pacote" de controles de preços é a recusa tácita, por parte das autoridades do abastecimento, da aplicação de direitos compensatórios sobre produtos com notória subsidiação no exterior (leite em pó, trigo, milho, algodão, carne bovina e arroz). O caso mais flagrante é o do trigo, objeto de disputas com a Argentina, no caso do trigo canadense.

Mas vamos discutir este ponto em mais detalhe, pois esta é uma área de grande conflito potencial, tanto internamente quanto no âmbito da integração regional.

A falta dos direitos compensatórios, principalmente no caso dos subsídios, tem causado grandes danos à produção nacional. Este direito é um instrumento de política comercial de longo prazo. Suas isenções temporárias (como se isso existisse) causam danos que permanecem no mecanismo de formação de expectativas dos setores de produção, de formação de estoques privados e de comercialização. É parte integrante das tarifas. Sem ele, a tarifa pode ser negativa (pois as tarifas no Brasil são baixas). A tarifa efetiva, quando há subsídio, é a tarifa nominal mais o imposto compensatório.

Antes de mais nada, há que se reconhecer que esta é uma questão de capacidade política dos produtores brasileiros de fazer valer a lei, pois esta obriga a sua utilização, sem exceções. Devido ao conhecido problema do "free rider" --ou seja, existe

um real problema de arregimentar a classe agrícola, quando muitos produtores e suas organizações se beneficiam de uma ação coletiva de viabilizar tarifas mais elevadas, mas para esta ação não contribuem--, fica muito difícil conseguir mobilizar força política para convencer o Governo de que não deve zerar tarifas nominais e deve aplicar os direitos compensatórios.

Prevaleceu sempre, no passado, o "interesse do abastecimento", com a força da área econômica, quando a inflação era alta e a necessidade de controle de preços colocava nas mãos da equipe econômica poderes (e razões também) muito fortes. Não se pode esquecer que faz parte da "cultura" da política de abastecimento, a idéia de que tarifas são zeráveis (pois assim era no passado: toda vez que se tinha que importar, as tarifas dos produtos agrícolas eram zeradas).

Há estudos empíricos sobre este ponto (Helfand, 1993). Os estudos mostram que, no passado, as tarifas eram administradas pelo setor de abastecimento da área econômica, e zeradas quando eram feitas as importações.

A Lei Agrícola (Lei 8.174) determinou que os produtos agrícolas que receberem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, desde que os preços de internação no mercado nacional caracterizem-se em concorrência desleal ou predatória, terão obrigatoriamente tributação compensatória.

O chamado "interesse do abastecimento" prevaleceu e a regulamentação da Lei (Decreto nº 174, de 10/07/91) determinou que sujeita-se a aplicação de tributação compensatória o produto de origem agropecuária importado que receba subsídio no país de origem. Por outras palavras, a aplicação é facultativa e não obrigatória (o que é um decreto contrariando uma Lei).

No Artigo 4º, reduziu ainda mais a aplicação do imposto, quando diz que em caso de interesse do abastecimento interno, (mesmo quando ficará provada a necessidade do imposto), a partir de proposta do Ministério da Fazenda, ouvido o Ministério da Agricultura, o montante do imposto poderá ser inferior ao calculado.

Ficam evidenciadas as tensões e os conflitos entre os objetivos das políticas setoriais e as políticas de abastecimento e dos planos de estabilização. Aliás, a tributação compensatória não é na verdade uma política setorial, pois é regulamentada legalmente para todos os subsídios e para as práticas de "dumping" (Códigos de Subsídios e de "Dumping").

Prevalece o "interesse do abastecimento" e os setores de produção sofrem as conseqüências de uma definição frouxa de um instrumento importante de defesa da concorrência interna, no caso, uma parcela importante da tarifa efetivamente praticada.

#### **7.4 Perspectivas de Implementação das Políticas Setoriais**

O Brasil vive hoje um quadro de extrema escassez de recursos públicos. O Estado tem encontrado dificuldades crescentes de intermediação financeira nos mercados de capitais no País (fato público e notório). Nestas condições, intermediar recursos para aplicação na política setorial é uma perspectiva muito pouco provável.

Outrora, o crédito rural oficial respondia por 85% dos recursos aplicados e os bancos privados (recursos das exigibilidades de aplicação dos recursos captados pelos

depósitos à vista) assumiam um papel secundário. Hoje, este quadro se reverteu; o crédito oficial responde por cerca de 20% dos recursos aplicados na agricultura. Os dados evidenciam estas afirmações.

## VIII - PROPOSTAS CONCRETAS DE REFORMAS

### 8.1. Preços Mínimos

A Política de Preços Mínimos (PPM) deverá recuperar os objetivos para os quais foi criada para lograr maior eficiência.

Neste sentido:

a) O preço mínimo deverá ter sua credibilidade resgatada e se restringir ao papel de garantia de última instância contra variações para baixo nos preços de mercado ao produtor. Deverão ser adotadas regras mínimas estáveis para sua fixação. Não poderá ser fixado acima do valor FOB antecipado para o produto de exportação nem acima do custo CIF de importação para os produtos importados. Cuidado especial deve ser tomado com os produtos não-comercializáveis. O papel do preço mínimo como indutor de oferta, de produtos que não sejam essenciais e não estejam em grande escassez interna, deverá ser reduzido;

b) A PPM deverá atender preferencialmente a garantia ao pequeno produtor e suas cooperativas, garantindo-lhes armazenamento, dentro dos objetivos para os quais foi criada. Este público meta deverá ser privilegiado quando as fontes de recursos para o financiamento forem recursos públicos;

c) Dentro da PPM as normas de EGF deverão ser modificadas de forma a que o instrumento se destine a produtos para os quais inexistam alternativas de mecanismos privados de financiamento. E que se destine não a conferir liquidez aos créditos de custeio dos bancos, mas cumpra a sua finalidade de promover a efetiva estabilização dos preços dentro do ano, com maiores recursos e prazos estendidos para os cultivos com safras mais abundantes e que não tenham acesso a financiamento através de operações no mercado financeiro e em mercados transparentes no exterior. O EGF deixa de ser o principal instrumento de administração da sazonalidade dos preços e se criam facilidades de operações em bolsas;

d) O EGF deverá ser reformulado, inclusive com refinanciamento automático, quando os preços de mercado estiverem deprimidos, de forma a tornar o AGF a opção de última instância. Deverá ser fortalecido o EGF-Especial para financiamento além do ano-safra;

e) Os preços mínimos deverão guardar consistência com os preços internacionais, principalmente no Mercosul e com os preços internos, oferecendo um horizonte de preços no médio prazo, sem variações de curto prazo que contribuam para a incerteza do produtor, (o melhor exemplo de variação é o preço mínimo do algodão, que já foi reduzido em termos reais em duas safras);

f) Uma vez anunciado um dado preço mínimo, é preciso garantir-lhe credibilidade honrando o compromisso de alocação de recursos para o AGF, que é a

garantia efetiva de preço. O anúncio dos preços mínimos deverá ser seguido das estimativas de recursos necessários ao seu cumprimento;

g) O governo não deverá, em nenhuma hipótese, usar a política de preços mínimos para substituir o setor privado na sua (do setor privado, é preciso enfatizar) tarefa de estocar a produção da safra para a entressafra, sendo, ao mesmo tempo, fonte de crédito concessional e de incerteza no mercado de estoques;

h) O EGF com opção de venda deverá ser eliminado nos casos de produtos que possam ser negociados em mercados futuros no exterior ou que disponham de canais eficientes de comercialização privada e seguro contra queda de preços.

i) Retirar o preço mínimo dos produtos não-essenciais, em favor de uma política mais eficiente para os produtos básicos.

Vale ressaltar que o consumidor, e não apenas o produtor, também se beneficia do preço mínimo. Isso porque o preço de garantia evita o abandono do produto sujeito a risco excessivo. A estabilidade da oferta é essencial para o consumidor, como mostram as últimas duas safras. A sociedade deve pagar o custo da estabilidade da oferta.

## **8.2. O Preço de Intervenção (Preço de Liberação de Estoques - PLE)**

Em seguida, cumpre discutir as propostas de reforma das regras de intervenção, e, em particular, do Preço de Liberação dos Estoques (públicos). Há, sempre um atraso na fixação de regras e elaboração de propostas, que prejudicam a comercialização. É preciso restaurar o espírito inicial das mesmas, como foram originalmente propostas, visando a redução da participação do Estado na comercialização.

No contexto de abertura os preços de intervenção, ser avaliados -- ter sua necessidade reavaliada -- à luz de uma reforma mais profunda de retirada completa deste mecanismo. Mais tarde se fará sugestões de como defender os consumidores de elevações não-antecipadas de preços.

O PLE é um parâmetro importante para a tomada de decisão do produtor no momento de comercializar sua produção. Define os limites de intervenção do governo, reduzindo a incerteza e garantindo a livre formação dos preços de acordo com as forças de mercado, dentro de um dado intervalo de preços. Foi concebido para ser administrado juntamente com o preço mínimo com o objetivo de liberar os mercados agrícolas. Portanto, não pode ser utilizado para conter o mercado e submetê-lo a tetos.

Juntamente com os preços mínimos ele foi concebido para funcionar da seguinte maneira: à medida em que se reduzem os preços mínimos de produtos que podem ser comercializados com sistemas privados eficientes e não haja grave carência dos produtos, os preços de intervenção são gradualmente elevados. Este é o objetivo do instrumento. Este preço não foi criado para (e não tem poder de) estabilização de preços.

Nas condições atuais, em que os estímulos através das políticas setoriais praticamente desapareceram e os preços mínimos perderam o papel de sustentação da renda do setor (devido à escassez de recursos para o fazer), o preço de intervenção deve ser mantido em níveis elevados. Isso implica que a renda do setor será cada vez menos dependente de recursos públicos e cada vez mais determinada no mercado.

Preços de intervenção elevados implicam menor intervenção do governo. Representam maior previsibilidade dos preços e devem induzir maior participação do setor privado na atividade de estocagem. Dentro deste sentido os PLE deverão conter margem necessária à cobertura dos custos financeiros, das despesas de estocagem e uma remuneração do risco de se manter posições de estoques, para que o mercado de estoques funcione. Estes são os limites a serem respeitados, minimamente.

Há algumas medidas a serem propostas para o PLE:

a) Recuperar a função do preço mínimo, cadente, para produtos que não sejam críticos, e do preço de intervenção, crescente a cada nova safra, com margens cada vez maiores sobre as médias móveis, com o objetivo de abrir o mercado para a atuação do setor privado;

b) Adotar um processo de correção do preço de intervenção que mantenha seus objetivos e não seja deprimido pela inflação, para evitar o que ocorreu no ano de 1990, com a queda do valor real deste preço;

c) Não introduzir preço de intervenção em nenhum produto que não o tenha no passado, por outras palavras, sustar o processo de ampliação de seu uso, como no caso recente da carne, em que o mercado já estava livre e passou a sofrer intervenção do governo com estoques, importações e PLE:

d) Retirar os estoques, as importações e o PLE da carne, deixando o setor privado importar e negociar com os produtores de gado livremente, sem que o governo tome partido na barganha, para qualquer das partes;

e) Usar, para referencial de preços para a PLE, não mais os preços internos, mas os preços internacionais.

Preços de intervenção elevados em relação à conjuntura atual de depressão nos mercados agrícolas justificam-se na medida em que não inibem a necessária recuperação dos preços decorrentes do forte reajuste que vem se processando na oferta agrícola. Preços de intervenção também elevados são consistentes com baixos níveis dos estoques públicos e maior dependência das importações privadas para complementar as necessidades do abastecimento.

Nesse novo contexto, os recursos públicos seriam deslocados de formação de estoques para o financiamento da comercialização reduzindo ao mínimo a participação direta do governo na comercialização. Para que o preço de intervenção possa exercer seu papel é indispensável que o instrumento esteja livre de controles artificiais de preços, e que o intervalo de mercado seja mantido a partir de limites dados por preços reais constantes ao longo do tempo.

### **8.3. Mecanismos de transferência de Risco**

Como os mercados agrícolas apresentam riscos elevados, é necessário (re)desenhar os instrumentos de transferência destes riscos de mercado para a sociedade como um todo, que deve arcar com um custo adicional da estabilização de suprimento e preços.

Os instrumentos privados de seguro de preços, por mais eficientes que sejam -- e o são, como nas bolsas de futuros --, não conseguem fazer um seguro perfeito. Riscos de catástrofes climáticas e grande abundância não-antecipada levam, na agricultura, à falência do mercado, (conhecido como "market failure" na literatura dos mercados. Não há seguros perfeitos nos mercados privados.

Nesta linha devem ser consideradas propostas de desenho de mecanismos de estabilização de renda agrícola, cuja natureza seja de investimentos em tecnologia, conjugados com uma política de preços de garantia o menos interferente possível, tudo listado combinado com uma atuação em mercados externos livres.

Pensar em algo mais elaborado do que isso, que necessariamente iria implicar em custos vultosos estaria fora de propósito, tanto mais se consideramos que a agricultura necessita de investimentos essenciais que fatalmente consumiriam todos os recursos disponíveis. Em todo caso vale a advertência de que sem um mecanismo de estabilização de renda, além da estabilização dos preços, foi um ingrediente essencial para o crescimento das agriculturas avançadas no mundo.

#### **8.4. Medidas Complementares de Defesa do Consumidor**

Todo projeto de abertura tem um grau de risco, que afeta os consumidores, tanto mais se há constrangimentos tais como as imperfeições nos mecanismos de distribuição de renda na sociedade. Com a liberação do mercado deverá haver um processo de ajustamento nos preços, até que a abertura surta efeitos de melhoria de produtividade e generalização de benefícios. Nas experiências vividas por outros países, houve sempre um período inicial de instabilidade (com elevação) de preços. Mais tarde a economia se estabilizou e começaram a surgir os benefícios dos preços mais livres: a abundância.

Como este processo de ajuste não é desprovido de riscos, é preciso defender os consumidores -- não necessariamente os de renda mais elevada, cujos dispêndios com alimentos se constituem apenas uma pequena parcela de seus orçamentos --, mas exclusivamente os consumidores pobres. É necessário adotar medidas cautelares que evitem elevações de preços e privação social. Nesta linha são conhecidas as propostas de medidas e programas destinadas a reduzir os riscos de preços e suprimento aos consumidores.

São conhecidas as políticas de segurança alimentar, as política de estoques de emergência, principalmente para áreas de grande crise de abastecimento, os programas especiais de alimentação para grupos-meta específicos e os programas de suplementação alimentar. Obedecido o critério de mínima interferência nos mercados, pode-se recorrer a estes programas de forma a que os consumidores pobres não venham a pagar o preço da abertura dos mercados.

#### **8.5. A Reforma na Lei Agrícola**

A Lei Agrícola suscitou uma discussão em torno da questão da produção vis a vis o abastecimento e da questão do papel do Estado na comercialização e no abastecimento. Entretanto, esta discussão na lei não é inteiramente satisfatória e precisa

ser revista e aprofundada. Torna-se necessário beneficiar-se do fato de hoje se ter uma lei: é mais fácil reformar a lei, já que se tem uma experiência de sua aplicação.

Uma primeira discussão são as formas de implementação dos dispositivos da Lei Agrícola. Nesta parte, há um conjunto dispositivos, tais como a regulamentação da administração dos estoques públicos (estoques reguladores), a parte referente ao fornecimento de dados e informações de mercado (a parte de dados dos estoques governamentais e de mercado, dos preços em geral e dos custos e preços CIF e FOB), que integrarão uma regulamentação da Lei, através de decretos do Executivo ou portarias dos órgãos responsáveis de cada área.

Há, contudo, outros pontos menos claros, como é o caso da garantia de uma "margem mínima de ganho real ao produtor", inclusive nos preços de venda de estoques públicos, sobre o que não se tem uma idéia exata.

A segunda discussão é a da reforma da lei, nos aspectos que foram perdidos na discussão das diversas propostas, e que são cruciais para a agricultura. Nesta direção as propostas para integrarem um novo projeto se situam em questões tais como os estoques reguladores, em que a Lei atribui funções impossíveis de serem cumpridas nas atuais condições de escassez de recursos, toda a parte de fundos para o financiamento da agricultura, que foi toda vetada, pois são estas as partes que interessam na área de mercado interno.

Em alguns pontos específicos há progressos sensíveis, como no caso dos estoques reguladores. Foram feitas propostas alternativas, no âmbito do Conselho Nacional de Política Agrícola, inclusive tendo a OCB feito uma proposta concreta que inclui o financiamento da comercialização, com os instrumentos propostos na Lei Agrícola, e a regulamentação da administração dos estoques reguladores.

A proposta está dentro das diretrizes corretas, e só está faltando a discussão final e a sua aprovação. Estes são os pontos mais importantes na área de mercado interno.

## **IX - OS PROBLEMAS DE ARMAZENAMENTO**

### **9.1. Os Principais Problemas do Setor**

Podemos verificar que, por trás da dificuldade de se operar com documentos de depósito, com títulos representativos de produto armazenado, com certificados e todas as demais formas de financiamento da comercialização está uma oferta deficiente de serviços de armazenagem.

A demanda por armazéns, como se sabe, é uma demanda derivada da atividade da demanda por serviços de armazenagem. Se os serviços de armazenagem são de baixa qualidade o setor de armazéns perde demanda, deteriora-se e, apesar do déficit estático e da necessidade crescente, não realiza plenamente o seu potencial. Nenhum agente econômico se dispõe a investir em um negócio que tem problemas de demanda. O produtor e o agente de comercialização não demandariam estes serviços por desconfiança, tais os problemas nesta área.



Não se tem uma estimativa exata da capacidade de armazenamento do País. Estima-se que esteja em volume igual à produção média nacional dos últimos 10 anos, ou seja de 68 milhões de toneladas. Há também estimativas de que a oferta de armazenagem aproxime-se hoje de 72 milhões de toneladas.

Ai começam os problemas: não se sabe o quanto desta capacidade é utilizada para armazenamento de produtos agrícolas e o quanto pertence a indústrias (indisponíveis para aluguel "agrícola"). Não se tem uma avaliação correta - por deficiência de dados cadastrais e censitários - do que é disponibilidade efetiva e suas características em relação à capacidade física do País.

Assim, o problema locacional é agravado pela falta de informações de disponibilidade efetiva de condições técnicas. Muito do que é considerado armazéns é de fato depósito. Não se sabe ao certo quanto está disponível para a oferta de serviços de estocagem, muito menos de sua qualidade.

De uma forma bem objetiva, os principais problemas no setor, no que diz respeito à oferta dos serviços, são:

1. Há um déficit decorrente do efeito localização, onde os déficit locais não são supridos com disponibilidades em outras localidades, de forma viável;
2. Na área de agricultura tradicional e nos Estados principais produtores (fronteira antiga) faltam graneleiros e sobram armazéns convencionais (armazéns de ensacados), sendo que apenas 50% da capacidade instalada é granelizada;
3. Não se tem uma tecnologia apropriada e tecnicamente consolidada para converter armazéns convencionais em graneleiros, apesar de haver ensaios mais ou menos bem sucedidos (sistema de piscina) e apesar da enorme premência para a solução deste problema, face à gravidade do déficit;
4. Na fronteira (nova) agrícola faltam armazéns coletores, o primeiro elo no sistema, sendo que há armazéns intermediários sendo construídos em ritmo muito rápido;
5. A armazenagem comunitária e a armazenagem a nível de fazenda têm sido persistentemente preteridas, apesar de o Brasil ter uma das mais baixas taxas de armazenamento a nível de fazenda do mundo (4%) - o normal é ter 30 a 40%;
6. Faltam normas técnicas e um cadastro, que, conjuntamente, permitiriam avaliar qualitativamente a rede existente, como serviço de aluguel;
7. Há um grande desequilíbrio entre todos os estágios de armazenamento - do armazém do produtor, ao armazém coletor, ao intermediário, ao terminal, ao portuário - o que leva a ter todo o sistema limitado pelo segmento de menor capacidade estática;
8. Os índices de qualidade, segurança e eficiência dos serviços são desconhecidos, mas não são satisfatórios: o déficit de qualidade é tão grande quanto o déficit físico; e
9. O cadastro Nacional das Unidades Armazenadoras nunca mais foi feito (o último foi feito em 1985), desatualizando-se a cada ano, irremediavelmente, e com ele a principal fonte de informações qualitativas do setor.

Do lado da utilização dos serviços, a demanda cresce entre 10 e 15% por ano, porém não de forma uniforme. Cresce sob impacto direto de safras.

## 9.2. A Confiabilidade nos Serviços Prestados

Os serviços prestados por grande parte da rede de armazenagem são, salvo exceções, de qualidade apenas (quando muito) satisfatória. Há para uma parte da rede, deficiências muito sérias. A falta de profissionais treinados torna o serviço prestado de baixa qualidade, porque se improvisa profissionais. Falta equipamento adequado. Com tudo isto - e, principalmente, devido ao receio natural de ter perdas, por desconhecimento de como trabalhar no setor - alguns armazéns fazem seus regulamentos internos de forma a se resguardarem de perdas, como cláusulas "leoninas" contra os depositantes. Isto afasta a clientela e torna o serviço oneroso.

Há, entretanto, Armazéns Gerais tradicionais cujos regulamentos internos são de apenas meia página, contra uma média de três páginas. A tradição e a experiência no serviço dispensam estes regulamentos "leoninos".

Em virtude de falta de fiscalização rigorosa, em todos os armazéns, generalizou-se três práticas que são lesivas ao interesse dos que depositam o produto: (a) a apropriação indevida de uma parte da mercadoria, sob alegação de que o produto foi admitido no armazém com um teor de umidade superior ao que efetivamente estava (fraude no teor de umidade na entrada e na saída); (b) apropriação indevida de uma parte do peso; (c), cobrança de serviços de secagem e limpeza além do que o produto realmente necessita (o teor de umidade na admissão era menor do que se cobrava para secar, assim como era menor a percentagem de impureza em relação ao que era cobrado pelo serviço). Estes problemas têm prejudicado demais o setor de armazenamento.

Este problema decorre, em larga medida, de discordâncias entre normas de armazenagem (e, também, principalmente, de classificação), inexistência de aparelhamento necessário aos testes, etc. Para a soja, por exemplo, a norma de armazenagem e classificação admitem até 14,5% de umidade para armazenagem. Entretanto, uma parcela dos armazéns só admite com 13%, para ter uma certa margem de "folga e segurança". Isto ocorre também com o feijão, o milho e o arroz.

Este fato por si só, além de ser uma prática injusta de mercado, contribui para gerar grande desconfiança entre produtores e usuários do serviço em geral. Em certo sentido, para um segmento grande do setor, generalizou-se a cobrança destas "extratarifas", uma vez que, para o serviço, que era realmente prestado, se cobrava muito mais do que custava, como forma de se compensar por - alega-se - tarifas muito baixas. Há naturalmente os casos menos generalizados mas mais graves de desvios do produto, incêndio de instalações, fraude de classificação, tipo e qualidade, etc.

Estas práticas se dão em parte devido a inexistência de padrões devidamente apropriados em pesquisas específicas para certas localidades. As pesquisas básicas existem, mas não se traduzem em normas de armazenagem e classificação de emprego específico. Pior que tudo isto, é preciso enfatizar: não há fiscalização periódica, sistemática a respeito de ocorrências, de forma a poder haver a vigilância contra práticas injustas. Este problema é um desafio. Não tem, no quadro atual, solução fácil. Não há sequer consciência de que este problema tem que ser atacado, nem muito menos uma proposta para a sua solução.

É preciso dizer que, não fossem estes problemas, o sistema de armazenagem poderia prestar um excelente serviço uma vez que o Brasil, mesmo sendo

um País tropical, não tem problemas técnicos insolúveis, já que durante a maior parte do ano, a umidade relativa do ar é relativamente baixa. O problema maior a tratar é o da infestação e ataque de roedores, que são de fácil solução. Com isto o custo da armazenagem é relativamente barato no Brasil. Isto é uma enorme vantagem.

### 9.3. A Avaliação dos Serviços Prestados

Hoje, no Brasil, como o próprio mercado diz, apenas nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e, em parte, em Santa Catarina e Minas Gerais, mesmo assim com restrições, os serviços de classificação são de boa qualidade. Em São Paulo, a única exceção é a classificação do algodão, que, no Estado, permanece de muito boa qualidade, mas a classificação dos grãos não atende. Esta queda generalizada de qualidade advém de uma desestruturação de serviços nos Estados. As causas para esta desestruturação são conhecidas.

Em primeiro lugar, o Ministério da Agricultura (MA) não procurou acompanhar o desenvolvimento e, posteriormente, os problemas havidos com os serviços estaduais. Limitou-se a transferir a responsabilidade dos serviços, sem acompanhamento, nem técnico, nem administrativo, nem financeiro, das dificuldades enfrentadas pelos órgãos de serviço.

Em segundo, as receitas originárias dos serviços não foram reutilizadas na melhoria dos próprios serviços. De acordo com a sistemática atual, o indivíduo que requer a classificação, recolhe a taxa junto à Receita Federal, através de documento standard de recolhimento de qualquer taxa ou tributo federal (DARF). Esta receita, centralizada no Ministério da Fazenda, é depois repassada em 85% pelo MA para os Estados.

Nos Estados com regime de Caixa Única - centralização de receitas e despesas - estes recursos não retornam aos órgãos classificadores. Apesar da Lei dizer claramente que estes recursos têm que ser usados na melhoria dos serviços e no reaparelhamento dos recursos materiais, tal não ocorre.

Nos raros Estados em que o órgão classificador recebe os recursos, o serviço tem melhor qualidade. Nos Estados onde o recurso é usado para outros fins, o órgão de classificação fica extremamente dependente da administração direta estadual. Ai a coisa se complica, pois, para obter uma simples diária é preciso solicitar autorização do Secretário de Agricultura. A parte de uso de recursos é realmente crítica, no processo, muito embora haja o recurso.

Em terceiro lugar, o MA não faz uma auditoria nos usos dos recursos arrecadados pela prestação de serviços. Os recursos auferidos com as taxas de classificação, não são inspecionados quanto à aplicação nas melhorias técnicas (capacitação de pessoal, desenvolvimento de infra-estrutura de apoio e material de classificação) do serviço. O convênio do MA com os órgãos estaduais era justamente para dar agilidade no uso dos recursos e não depender da administração direta. Tal não ocorre. Hoje são dificultados em muitos Estados os deslocamentos, a aquisição de equipamentos, a contratação de pessoal e o treinamento e a reciclagem dos quadros técnicos.

Em quarto lugar, em decorrência do ponto anterior, falta aos serviços, a infra-estrutura, equipamento, instalações e pessoal. Há o recurso. Poucas seriam, na prática, as entidades estaduais que seriam deficitárias se o que arrecadam com a prestação dos

serviços fosse usado no custeio dos órgãos. Mas, por não ser assim, tem-se um quadro claro de queda de qualidade nos serviços. Não há nada que justifique este "desvio" de recursos para "financiar" o Estado, quando falta um serviço tão importante para a agricultura.

Há problemas que afastam o usuário do serviço. Em primeiro lugar, a legislação tem um caráter de proteção do serviço de classificação, não permitindo uma ação rápida e eficaz contra a classificação. A Lei dos Armazéns Gerais é, neste particular, mais equilibrada, porquanto protege o usuário e quem presta os serviços. O Certificado de Classificação tem validade por apenas 90 dias. O usuário tem apenas 10 dias para recorrer da classificação obtida. Além disso, o usuário-produtor não conhece seus direitos e não recorre contra a classificação com frequência. Prefere não usar o serviço.

Em segundo lugar, em parte decorrente da legislação que protege o serviço, o recorrente tem que depositar no banco o dobro do valor da taxa de classificação, para recorrer a uma reclassificação. Ora, esta medida é claramente punitiva, pois a "nova" classificação é paga, como um novo serviço. Se houver a confirmação da classificação anterior o usuário ou perde o dobro do valor da primeira classificação ou recorre à arbitragem. A comissão de peritos desempataadores do MA - é (exceto no caso das fibras, onde há a super-arbitragem) o último recurso. Resultado: quase ninguém chega a esta instância. Agrava tudo isto o fato de que estas dificuldades de recursos sucessivos são injustas, quando o produtor tem uma "subclassificação" proposital.

Em terceiro lugar, os padrões de classificação são em muitos casos arcaicos. Um exemplo, é o padrão da classificação do arroz, que, pelo seu rigor, impede o respeito a ele: para classificar um arroz como longo fino é necessário medir todos os grãos da amostra com paquímetro e micrômetro. Ora, se em 10 gramas de arroz há de 545 a 550 grãos é possível que se tenha que gastar um dia inteiro para classificar uma amostra. Além da medida é necessário estabelecer a correlação em que o comprimento tem que ser o triplo de largura.

É necessário simplificar, tanto quanto tornar o serviço justo. Estão, neste caso, de necessidade de atualização, o milho e o feijão, para citar apenas alguns exemplos. O trabalho de simplificação deveria ser abrangente, atingindo tanto os manuais, quanto os padrões de produtos individuais.

Devido a estes relativos problemas, principalmente a atualização, a classificação não tem acompanhado o ritmo da comercialização. O caráter dinâmico da comercialização requer soluções rápidas e pessoal altamente treinado. O problema da sazonalidade da safra agrícola permanece como um desafio, pois este é um problema até agora sem solução. Tem acarretado o desempenho pobre dos serviços de classificação.

A classificação é um serviço que pode ser feito pelo próprio armazém. Se o armazém tivesse um técnico que conhecesse as normas e padrões de classificação dos produtos na sua região, se conhecesse que um produto com x% de umidade e y% de impureza, poderia ser estocado sob estas e aquelas condições, com aqueles serviços, não precisaria haver o classificador oficial. O armazém não é - pelo menos em teoria, ou não poderia ser - parte interessada no negócio (pelo menos este é o espírito da Lei), e, portanto, poderia classificar o produto com isenção. Poder-se-ia trabalhar com padrões simplificados do local.

E, a rigor, o armazém devia fazer isto, já que tem que devolver produto do mesmo tipo e valor. Pois bem, o armazém, para se precaver, é o primeiro a "sub-classificar" o produto. Isto favorece o intermediário e desacredita os serviços. O produtor vê com desconfiança estes "serviços". O pior de tudo isto é que não faltam recursos para um serviço de qualidade.

## **X - AS REFORMAS ESTRUTURAIS NA ARMAZENAGEM**

O setor de armazenagem no Brasil necessita de reformas estruturais. Há uma infra-estrutura implantada, mas os problemas da organização econômica e legal do setor têm impedido o seu desenvolvimento. A organização do setor deve incluir desde a revisão da parte legal, dos processos de comercialização, da fiscalização dos serviços, da formação profissional até o fortalecimento dos instrumentos que são usados no mercado de estoques e aumentam a demanda pelos serviços de comercialização, tais como os títulos de crédito e as linhas de financiamento, a classificação, a armazenagem e os transportes. Embora tenham sido relegados a um segundo plano, este setor é vital para uma reforma da comercialização.

### **10.1. As principais reformas da comercialização**

A - A implantação, com crédito, estudos técnicos e assistência técnica a nível de propriedade, do armazenamento a nível de fazenda. Esta é uma forma de levar o produtor a estocar sua safra no aguardo de melhores preços no mercado. Este setor é pouco desenvolvido no Brasil, que tem levado o produtor a vender mal sua produção. A lucratividade potencial é comprovada e isso aumenta o poder de barganha do produtor.

B - O prosseguimento das reformas no setor de armazenamento público, hoje paralisadas. O governo iniciou a privatização de grande parte da extinta CIBRAZEM. O plano inicial era privatizar cerca de 450 armazéns de um total de 550, aproximadamente (Há informações de que foram privatizados cerca de 180). Das remanescentes 100 unidades, algumas seriam ainda transferidas ao setor privado.

C - A melhoria da tecnologia de armazenamento. As principais atribuições da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em combinação com o CENTREINAR (que inexplicavelmente se encontra desativado) está nas áreas de desenvolvimento tecnológico, criação de normas, manuais de procedimentos, criação de rotinas de inspeção, formação de mão-de-obra técnica qualificada.

D - Investimento em pesquisas prioritárias nas áreas de comercialização e armazenagem.

### **10.2. Estudos Necessários**

1. Estudo das margens de comercialização, porquanto as estatísticas indicam que enquanto os preços ao produtor dos principais alimentos evoluíram "pari passu" com a inflação, os preços ao consumidor evoluíram muito acima da inflação; não se tem um estudo do comportamento das margens de comercialização para se saber ao certo de onde vem as pressões inflacionárias dos preços dos alimentos na porta do consumidor.

2. Pesquisa acerca de eficiência do sistema de distribuição de alimentos, principalmente a nível de periferias e cidades de menor porte; todos os países desenvolvidos se preocupam com esta questão e há metodologia desenvolvida e conhecida.

3. Estudo de eficiência dos serviços de classificação pois se sabe que o recolhimento das receitas aos caixas únicos dos estados tem impedido que recursos adequados sejam canalizados para estes serviços. Apesar do serviço arrecadar taxas suficientes para oferecer um serviço de qualidade, os recursos vão para o Tesouro dos estados que não os repassam ao serviço.

4. Estudo do sistema de informações de mercado. Este é um serviço-chave para a comercialização e no Brasil massa dos produtores não tem acesso à informação independente. A informação que o produtor obtém é já viciada pelos intermediários.

5. Outros estudos acerca dos padrões dos serviços de pulverização, limpeza, secagem, embalagem, oferecidos aos usuários, inclusive de oportunidades de mercado interno e externo, com recomendações do aprimoramento e melhoria de qualidade dos mesmos; (do tipo pesquisas, avaliações e "auditorias técnicas").

E - Reforma da Lei 1.102 - Lei de Armazéns Gerais. A Lei 1.102 necessita de atualização, principalmente no tocante ao papel das Juntas Comerciais, na atuação direta e na responsabilidade pela fiscalização. Isto não pode ser feito só pelo Governo Federal e pelos estados.

F - O debate em torno da proposição de uma nova lei de armazenagem no Brasil. Poderá resultar desta discussão uma legislação mais flexível para a armazenagem que não seja apenas para os armazéns gerais e não implique sua extinção.

G - O estabelecimento de documentos de depósitos uniformes e negociáveis. A Lei 1.102 criou o Recibo de Depósito (RD), o Conhecimento de Depósito (CD) e o Warrant. Os armazéns gerais podem emitir os três. As cooperativas, que não podem emitir o W e o CD e que são responsáveis por grande parte da comercialização de grãos, emitem o Certificado de Depósito e o Recibo de Depósito.

H - As propostas e adoção a um novo documento de armazenagem. Há propostas suficientemente maduras para a adoção de um novo documento representativo de produtos estocados, que seja negociável.

I - Busca de solução para o problema das "quebras técnicas" e a realização de pesquisas para determinar parâmetros admissíveis. Este problema já é conhecido tecnicamente, e é possível mediar as quebras técnicas tornando-as admissíveis.

J - A criação do serviço de supervisão e inspeção. Independentemente da solução que venha a ser encaminhada nos termos da responsabilidade pela fiscalização, a inspeção em si, no Brasil, é insatisfatória, e não há confiança neste serviço, (apesar de algumas Juntas Comerciais, de alguns estados, oferecerem um serviço um pouco melhor).

K - Implantação do regime de responsabilidade técnica (RT) nos armazéns gerais e silos. Este regime permitiria a assistência técnica, de profissionais, às armazenadoras e a fiscalização do exercício profissional de RT junto às armazenadoras. A conservação de grão e produtos agrícolas requer conhecimentos científicos e tecnológicos, indispensáveis à atividade armazenadora.

## **XI - CONCLUSÕES**

O novo processo de estabilização e de abertura que caracterizam a economia brasileira impõe a necessidade de reforma dos instrumentos da política agrícola e de redefinição do papel do estado na comercialização.

Nos casos das políticas de crédito rural e de preços mínimos já vem ocorrendo, na prática, um desengajamento gradual do estado, menos pelas intenções do que pelas restrições orçamentárias impostas ao Tesouro.

Essa mudança permitiu o surgimento de instrumentos privados de financiamento da produção e da comercialização agrícolas. Desde as experiências iniciais com a "soja verde" até o lançamento do "commodity linked bond", o setor privado já percorreu um longo caminho.

A reforma dos instrumentos oficiais se faz necessária até para não inibir essas iniciativas recentes. Por exemplo, o EGF com a opção de compra pelo Governo (COV) compete com vantagem com os instrumentos privados.

Cabe ao Governo um novo papel que é o de facilitar a consolidação das iniciativas privadas com os novos instrumentos de crédito e os contratos de venda futura. Para tanto, há todo um conjunto de regulamentos que cabe ao governo estabelecer, com o objetivo de garantir o cumprimento dos contratos celebrados entre os agentes de mercado e os produtores.

No tocante à armazenagem, o governo deve se retirar definitivamente da prestação direta de serviços para atuar nas funções de normatização e fiscalização, nas quais é insubstituível e que são indispensáveis ao desenvolvimento dos títulos e contratos vinculados a produtos depositados em armazéns.

Finalmente, o papel do governo na definição de padrões e na classificação de produtos, diretamente ou através de terceiros por ele fiscalizados, é fundamental na consolidação dos instrumentos privados que vão substituir a atuação do governo na comercialização dos produtos e na estabilização dos preços agrícolas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- . Simonsem, M. H. **Gradualismo e Tratamento de Choque**. AMPEC. Rio de Janeiro. 1979.
- . Helfand, S. Uma Avaliação da Política de Preços Mínimos. Parte da Tese de Doutorado. Universidade de Berkeley. 1993.
- . **Conjuntura Econômica**. Fundação Getúlio Vargas. Novembro de 1991. Painel. Página 3.
- . Den Hartog, Sec. C. A. M. "O GATT e os Códigos "Antidumping" e Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias". D. P. C. - Ministério das Relações Exteriores. 1987.
- . Messerlin, A. "The Uruguay Negotiations on Subsidies and Countervailing Measures: Past and Future Constraints". The World Bank. Mimeo. 1989.

- . Van Duren, E. e Martin, L. "The Role of Economic Analysis in Countervailing Duty Disputes in Agriculture". The Canadian Public Policy. 1989.
- . GATT. "The Uruguay Round Main Instruments: Subsidies and Countervailing Measures". Mimeo. 1986.
- . Araújo Jr., J. T. e Naidin, Leane C. "Salvaguardas, "Dumping" e Subsídios: A Perspectiva Brasileira". Revista de Economia Política. Vol 9, No. 2. 1989.
- . Nogués, J. "The Experience of Latin America With Export Subsidies". The World Bank. Mimeo. 1987.
- . Camargo Neto, P. "Análise do Decreto da Tributação Compensatória". Sociedade Rural Brasileira. Agosto de 1991.
- . Lopes, Mauro de Rezende. "Reformas Agrícolas: Os Custos dos Ajustes Parciais". **Conjuntura Econômica**. Julho de 1994. pág. 25-29.
- . Lopes, Mauro de Rezende. "Reformas na Política de Preços Mínimos". **Conjuntura Econômica**. Agosto de 1994.
- . Lopes, Mauro de Rezende. **Las Reformas Agrícolas em Brasil: Una Experiencia de Costos Elevados**. Intervención en el Foro Nacional Agropecuario. Cartagena de Indias. Colômbia. 1-4 de junho de 1994. Seminário promovido pelo Ministério da Agricultura da Colômbia e pelo IICA.
- . Lopes, Mauro de Rezende. **Brazilian Agribusiness Sector and Trade Relationship With The European Community: A Case Study of the Oilseeds and Animal Feed Complexes**. Trabalho apresentado na Conferencia "Internacionalización Del Sistema Agro-Alimentario de Los Países de MERCOSUL", patrocinado pelo Centro di Formazione Per L'Assistenza Allo Sviluppo (CeFAS). Buenos Aires, Argentina, 10 a 14 de maio de 1992.
- . Brandão, Antonio Salazar et alii. **Distributional Implications of Agricultural Liberalization: A Case Study of Brazil**. Draft. The World Bank. AGRAP. April, 1992.
- . Will, Martin et alii. **Welfare Implications of Partial Agricultural Liberalization in a Distorted World Economy**. The World Bank. 1992.
- . Green, R et Santos, R. "Introduction". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Bonin, A. "Acteurs et Consommateurs: Valeurs et Stratégies". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Green, R. et Zuñiga, R. "Nouvelles Technologies et Fonctionnement en Réseau". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Ferreira, A. "Agriculture et Réseau Agro-Alimentaire". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Green, R e Santos, R. "Uma Reflexão Teórico Metodológica Sobre o Setor Agroalimentar na América Latina". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.



- . Wilkinson, J. "Biotechnology and the Agrofood System". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Lopes, Mauro de Rezende. Projetos de Pesquisa do Agribusiness. Instituto dos Estudos do Agribusiness. Associação Brasileira de Agribusiness. Brasília. 1993.
- . Droulers, M. "Mudanças Tecnológicas e a Reorganização Espacial". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Rizzi, A. e Urban, M. "Reestruturação da Indústria Agroalimentar". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Araújo, N. et alii. Complexo Agroindustrial. AGROCERES. São Paulo. 1990.
- . Bonin, A. et alii. "Hábitos Alimentares: Tradição e Inovação". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**O Contexto do MERCOSUL: Harmonizacao de Politicas e Competitividade**

**Marcos Sawaya Jank**

**Rio de Janeiro  
1994**

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

FORUM

COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS:  
FATORES DE INIBIÇÃO E NOVA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL

O CONTEXTO DO MERCOSUL: HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS  
E COMPETITIVIDADE AGROINDUSTRIAL <sup>(1)</sup>

*Marcos Sawaya Jank* <sup>(2)</sup>

## I. INTRODUÇÃO

Estamos a menos de três meses da primeira fase de implantação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), processo integrativo iniciado pelos governos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em março de 1991.

Em janeiro próximo assistiremos apenas à formação de uma **união aduaneira incompleta**, com o estabelecimento da tarifa zero para a maioria das transações intra-bloco e a fixação de parte das Tarifas Externas Comuns. No momento, ainda não sabemos claramente como ficarão estas tarifas. As notícias mais recentes afirmam que será estabelecida a tarifa zero para as transações intra-bloco, porém ainda restarão cerca de 10 a 20 produtos "sensíveis" por país dentro do chamado "regime de adequação para a zona de livre comércio" (ou seja, ainda haverá um pequeno número de exceções à ZLC). Em relação à TEC, sabemos que cerca de 7.000 produtos já têm a sua tarifa definida na faixa de 0 e 20%. Já os bens de capital, bens de informática, telecomunicações e mais 300 produtos por país farão parte de "listas de exceção" até o ano 2.001 ou 2.006, dependendo do produto.

Ou seja, restará ainda cumprir um cronograma de unificação para cerca de 15% do universo tarifário e, mais importante, ficará também para a próxima etapa a imprescindível harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais, pré-condição fundamental para a convivência pacífica dos agentes econômicos do MERCOSUL.

---

1. Texto a ser apresentado no BNDES (Rio de Janeiro, RJ) em 17 de outubro de 1994.

2. Engenheiro-Agrônomo, M.Sc. em Políticas Agrícolas e Comércio Internacional e Professor de Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz" da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP).

Há mais de um ano estas questões vem sendo detalhadamente analisadas em nossos trabalhos (3), assim como em trabalhos de outros colegas (4). Podemos dizer que a maioria dos problemas levantados nos estudos encontra-se praticamente no mesmo estágio, ainda com raras soluções, pelo menos a curto prazo.

Se olharmos os dados do comércio intra-bloco e as vantagens competitivas dos países envolvidos, facilmente concluiremos que o **agribusiness** é o setor mais sensível para o Brasil nesta integração. Entretanto, seja pela dificuldade dos governos em harmonizar políticas públicas (pois todos os quatro países passaram ou estão passando por processos de ajuste estrutural), seja pelo despreparo técnico e pela pulverização de assuntos complexos entre as equipes negociadoras, seja pela histórica desorganização e falta de capacidade negocial dos produtores agropecuários, o fato é que o agribusiness tem sido tratado com pouca atenção no processo integrativo. Os estudos até hoje realizados são muito gerais e pouco conclusivos, os impactos são meras especulações frente a um cenário macroeconômico ainda indefinido, as raras soluções apontadas pelos técnicos são politicamente complicadas e o setor privado, apesar de reagir com grande "otimismo comercial", ainda desconhece o tema com a profundidade necessária e reage de acordo com os sinais imediatistas das taxas de câmbio e da realidade interna das economias.

Neste texto, primeiramente apresentaremos sucintamente alguns resultados de pesquisas que analisam a competitividade das principais cadeias agroindustriais do Mercosul. Em seguida, discorreremos sobre os grandes problemas da integração e seus impactos no agribusiness. Por fim, apresentaremos um quadro de medidas e ações para os setores público e privado a serem adotadas a partir de janeiro, com o novo governo.

## II. COMPETITIVIDADE DAS PRINCIPAIS CADEIAS AGROINDUSTRIAIS

Conforme discutimos em textos anteriores (5), os impactos do Mercosul sobre as cadeias agroindustriais serão diferenciados em função do produto, região geográfica e estrutura produtiva em questão, dentro de uma visão de cadeia agroindustrial, ou seja, em função da concorrência gerada nos mercados finais de consumo doméstico ou exportação (6). Assim, de maneira geral, sofrem maiores impactos os produtores mais ineficientes - normalmente de pequena escala e baixo nível tecnológico - situados muito próximos da pampa úmida argentina e uruguaia. Sofrem também os produtores brasileiros situados muito distantes dos centros de consumo e portos, particularmente aqueles que, estimulados pela política agrícola dos anos setenta, migraram para o norte

---

3. Ver RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993); LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992); CEEMA (1993), HOMEM DE MELO, F. *et. al.* (1993); JANK, M.S. (1993) e CEEMA (1994).

4. Consultar a coletânea de textos levantados por ANDRADE DA SILVA, E.R. *et. al.* (1994).

5. Ver JANK, M.S. (1992) e JANK, M.S. (1993).

6. Ver, entre outros, ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991).

da região centro-oeste e pré-amazônica, hoje parcialmente inviabilizados pelos custos de frete, câmbio sobrevalorizado e impostos na exportação.

Os produtos onde a concorrência dos países do Mercosul se fará mais acentuada são:

a) **Trigo:** o **Gráfico 1** ilustra a evolução recente da triticultura brasileira. A necessária desregulamentação do setor ocorrida no final da década passada infelizmente foi acompanhada pela queda abrupta das tarifas alfandegárias (**Gráfico 2**), expondo o produtor nacional à concorrência predatória dos elevados subsídios contidos no produto importado. A recente sobrevalorização cambial do Real torna este cenário ainda mais problemático (7). O produtor argentino, principal fornecedor de trigo para o mercado brasileiro, trabalha com cerca de metade dos custos obtidos no Brasil - (US\$ 50 a 100/t, contra US\$ 120 a 200/t (8) - e um produto via de regra de melhor qualidade.

b) **Milho:** os custos argentinos são cerca de 20% inferiores aos brasileiros - US\$ 50 a 90/t contra US\$ 75 a 115 US\$/t. O maior problema ainda está na baixa produtividade da cultura do milho no Brasil, havendo, neste aspecto, um grande potencial de melhoria a partir da tecnologia hoje disponível.

c) **Soja:** ao contrário do trigo e do milho, onde o Brasil é basicamente importador, a soja é um produto onde a concorrência intra-Mercosul se faz em relação à exportação para terceiros mercados. Impressiona o desempenho da Argentina: entre 1980 e 1991, a produção argentina de soja cresceu 10% ao ano, a de farelo 18% e a de óleo 52% (9). Na verdade, houve um processo de substituição do cultivo de trigo pelo de soja na pampa úmida argentina: entre 1981/82 e 1993/94 a área semeada com trigo caiu de 7,0 a 4,5 milhões de ha enquanto a de soja cresceu de 2 a 5 milhões de ha. Os diversos estudos realizados mostram que os custos dos produtores argentinos são um pouco inferiores aos dos brasileiros (US\$ 100 a 130 US\$/t contra US\$ 120 a US\$ 150/t), sendo que o principal "gargalo" no Brasil está nos custos de frete, portos e impostos de exportação (10).

---

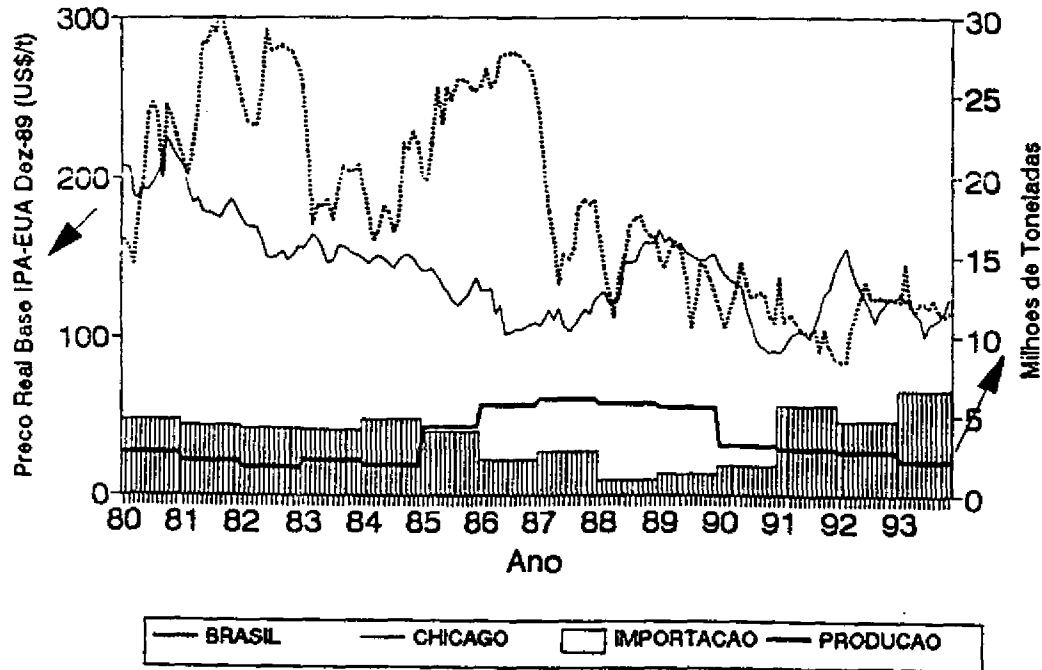
7. Ver JANK, M.S. *et. al.* (1994).

8. Os números variam de acordo com a metodologia adotada, a região estudada e o período em questão. Recomendamos ao leitor interessado, tanto no caso do trigo como de produtos que serão analisados posteriormente, uma revisão minuciosa dos principais textos produzidos nos últimos anos, entre eles: CEEMA (1994), IPARDES (1993), MENDES, A.G. *et. al.* (1994) e outros. O IPEA hoje conta com uma importante base de dados que contém 124 textos sobre a integração agrícola e agroindustrial, coordenada por ANDRADE DA SILVA, E.R. (1994).

9. Ver CASTRO, A.C. (1993).

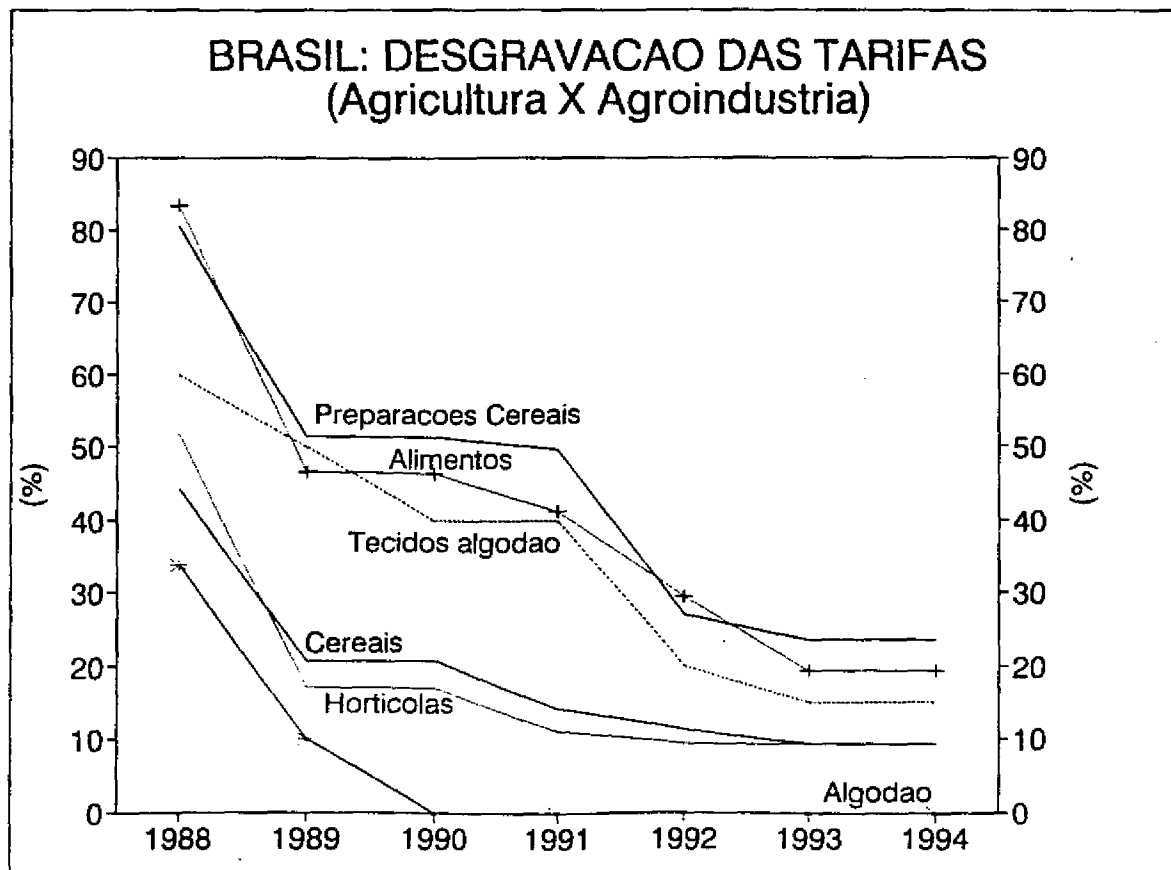
10. Ver ABIOVE (1992) e CEEMA (1994).

**Gráfico 1 - TRIGO NO BRASIL**  
(Produção, Importação e Preços)



Fonte: DECEX, CONAB, CBOT

**Gráfico 2 - QUEDA DAS TARIFAS ADUANEIRAS**



Fonte: DECEX

Em relação aos três produtos acima analisados, é importante salientar que os itens que mais pesam nos maiores custos do produtor brasileiro são os gastos com fertilizantes, corretivos de solo, agro-químicos e depreciações (11).

d) **Suínos e Aves:** nestes produtos o Brasil é mais competitivo que os demais parceiros do Mercosul, sendo que as exportações têm crescido em ritmo espetacular após a sobrevalorização cambial argentina pós-Plano Cavallo. Um estudo recente (CEEMA, 1994) mostra que os custos brasileiros são entre 25% (suínos) a 50% (aves) inferiores aos argentinos. As razões apontadas pelos técnicos para este fato relativamente paradoxal são: melhor conversão alimentar, genética mais avançada, menor período de terminação nas granjas e, sobretudo, graças ao eficiente sistema de integração produtor-agroindústria brasileiro, o qual permite uma rápida adaptação da cadeia produtiva às mudanças tecnológicas e de comportamento do consumidor.

e) **Lácteos:** os estudos mostram que o custo do produtor argentino é cerca de 25% inferior ao brasileiro. Entretanto, o leite chega ao consumidor final por aproximadamente o mesmo preço (12). Isto indica uma maior eficiência da Argentina na propriedade agrícola (menores custos com mão-de-obra, alimentação e saúde), compensados por uma menor eficiência nas depreciações, fretes e laticínios (em função das menores escalas e nível tecnológico). O **Gráfico 3** compara os principais itens de custo das cadeias do leite fluído no Brasil, Argentina e Uruguai.

Alguns estudos e entrevistas realizadas com técnicos mostram que há ainda outros produtos onde o produtor brasileiro também apresenta menores vantagens competitivas. São eles: **alho** (13), **cebola** (14), **batata**, **uva** (15), **pêssego** e **outras frutas temperadas e algodão**.

---

11. Os três primeiros itens decorrem da grande fertilidade natural da pampa úmida. Já no caso das "depreciações", os estudos revelam um "excesso" de máquinas, equipamentos e construções no Brasil, comparativamente à Argentina, o que provavelmente é uma consequência das distorções da política de crédito rural dos anos setenta. Os estudos mostram que alguns produtores brasileiros, se quiserem ser competitivos, precisam e podem melhorar as suas estruturas de capital fixo (Ver CEEMA, 1994).

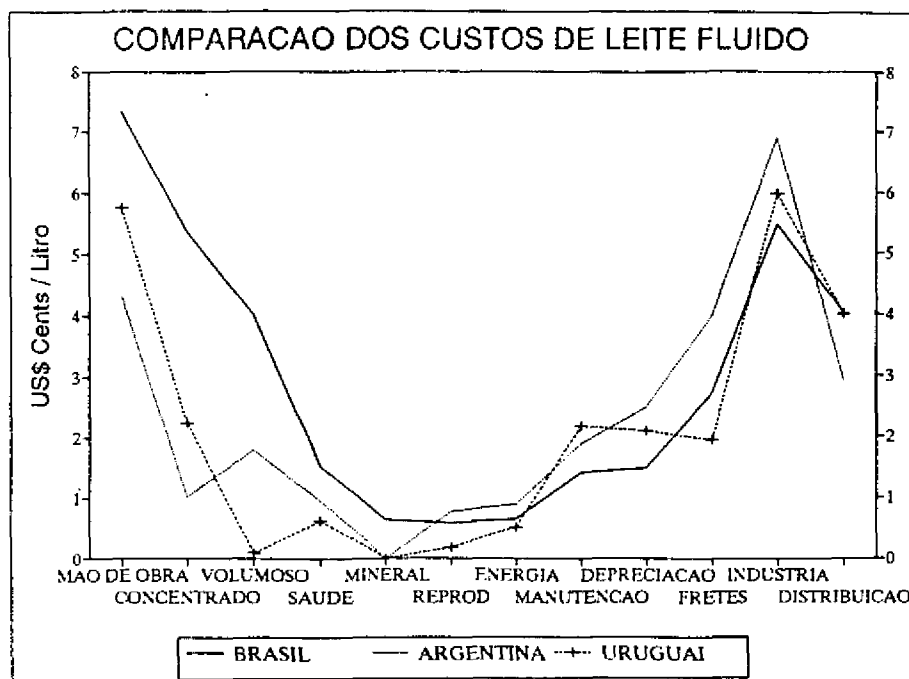
12. Ver LOPES & JANK (1992) e CEEMA (1993).

13. Segundo o IPARDES (1993), os custos vão de US\$ 530/t (RS) a 718/t (SC) no Brasil contra US\$ 425/t na Argentina.

14. Segundo o IPARDES (1993), os custos situam-se em torno de US\$ 100/t no Brasil e de US\$ 60/t na Argentina.

15. Segundo MATTUELA, J. & AREDE, M.G. (1993), os custos brasileiros são cerca de 30% superiores aos argentinos.

### Gráfico 3 - ITENS DE CUSTO BRA/ARG/URU



Fonte: CEEMA (1993)

### Quadro 1 - Insumos, Máquinas e Equipamentos no MERCOSUL

SETORES	BRASIL	ARGENTINA
<b>1. Tratores, máquinas e equipamentos</b>		
1.1. Produção	- Bom nível de atualização tecnológica	
1.2. Tarifa de importação	- Atende a todo mercado - 25% máquinas e equipamentos - até 40% para tratores	- Atende a 95% do mercado interno - 24% para menor de 28HP - 10% para mais de 280HP
1.3. Impostos	- IPI isento - ICMS - 5%	- IVA - 15,6%
1.4. Comercialização	Livre	Livre
<b>2. Fertilizantes</b>		
2.1. Produção	- Auto-suficiente em nitrogênio e fósforo - Há importação de potássio	- Auto-abastece de 50% de nitrogênio - Importa fósforo e potássio
2.2. Tarifa de importação	- 0 a 10%	- 5 a 13%
2.3. Impostos Indiretos	- IPI isento - ICMS - 17%	- IVA - 15,6%
2.4. Comercialização	Livre	Livre
2.5. Distribuição espacial das plantas	- 76% das plantas concentradas na região centro-sul (SP, MG e PR)	---
2.6. Custo de fertilizantes	- US\$ 30,5/t	- US\$ 2/t

SETORES	BRASIL	ARGENTINA
<b>3. Agroquímicos</b>		
3.1. Produção	- A indústria produz 100% do consumo - Importa 33% do concentrado e matérias-primas	- Produz 30% do consumo - Importa 40%
3.2. Vendas	- Herbicidas - 49% - Inseticidas - 33% - Fungicidas - 18%	- Herbicidas - 65% - Inseticidas - 25% - Fungicidas - 20%
3.3. Indiretos	- IPI isento - ICMS - 17%	- IVA - 15,6%
3.4. Tarifa de importação	- 20 a 40%	- 10 a 22%
3.5. Custo de agroquímicos	- US\$ 15/t	- US\$ 9,4/t

Obs.: Extraído de ANDRADE DA SILVA, E.R. (1994), pp. 26-27.



No caso da carne bovina não temos conhecimento de trabalhos mais abrangentes, inclusive pela dificuldade em obter dados realistas sobre o setor. Estima-se, entretanto, que o tradicional sistema de gado zebuino, predominante no Brasil, seja mais eficiente que o argentino em termos de custos de produção. Já no que tange à qualidade da carne, o sistema argentino, baseado em raças européias, é mundialmente reconhecido e poderá ocupar partes importantes do mercado brasileiro dirigido às classes mais abastadas da população. Acreditamos que o maior problema brasileiro ainda está na falta de "coordenação" da cadeia produtiva da carne: ambiente de sonegação generalizada, fechamento de grandes frigoríficos (o que atenta contra as evidentes economias de escala do setor), graves problemas sanitários que dificultam a exportação (aftosa, hormônios, brucelose, etc.) e ausência de uma política global de diferenciação do produto (a chamada tipificação de carcaças).

Além das aves e suínos, o Brasil possui nítidas vantagens competitivas em diversos produtos (16), entre eles, café, cacau, açúcar e álcool, tabaco, suco de laranja e frutas tropicais em geral.

Procuramos, assim, construir um quadro da competitividade atual do agribusiness brasileiro. Enfocamos basicamente a realidade do setor agropecuário, uma vez que é ele que sofrerá o maior impacto concorrencial no Mercosul. A agroindústria brasileira tende a ganhar com o processo integrativo, pois, via de regra, possui maiores economias de escala, melhor nível tecnológico e melhor acesso aos grandes mercados consumidores. Ela poderá inclusive obter matérias primas mais baratas da região do Mercosul, aumentando seu poder de negociação frente ao produtor nacional.

A situação competitiva das indústrias de insumos, máquinas e equipamentos para a agropecuária é apresentada no quadro a seguir, reproduzido de SILVA, E.R.A. *et al.* (1994).

### III. OS PROBLEMAS ATUAIS DA INTEGRAÇÃO AGROINDUSTRIAL

Hoje o Mercosul já se tornou uma realidade. Desde 1986 o comércio intra-regional cresce a uma taxa de 18,3% ao ano (17), ao passo que o comércio extra-regional aumentou apenas 8,6% ao ano (18). Estes resultados indicam o forte potencial de alavancagem de comércio que o Brasil pode encontrar nos países latino-americanos, sem dúvida uma das melhores alternativas frente à demanda saturada dos países desenvolvidos. Entretanto, a integração do Mercosul caminhou mais rápido que os ajustes estruturais das economias envolvidas. Por isso que, já no limiar da "união

---

16. Há uma grande carência de estudos sobre os produtos onde o Brasil apresenta vantagens competitivas. Algumas poucas referências podem ser obtidas em SILVA, E.R.A. *et al.* (1994).

17. Vale salientar que apenas o comércio Brasil-Argentina cresceu 22,4% ao ano no período, fato responsável pelo posicionamento da Argentina como segundo maior parceiro comercial do Brasil.

18. Cf. KUME, H. & MARKWALD, R.A. (1993).

aduaneira", foram apenas adotadas medidas que não comprometessem os ajustes internos de cada país, e a harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais ficou para o próximo estágio, a partir de janeiro de 1995.

Em dezembro de 1993, escrevemos um texto discutindo os problemas e apresentando um conjunto de dez propostas para a integração agrícola e agroindustrial do Mercosul (19). A maior parte das questões levantadas continua pendente no momento atual. Resumidamente, vamos retomar apenas os principais problemas do momento, para em seguida apresentar algumas propostas de ação no âmbito dos setores público e privado.

### 3.1. Harmonização das Políticas Macroeconômicas

Além da evidente necessidade de criar **estabilidade econômica** duradoura no quatro países (inflação controlada, taxas de juros compatíveis com o mercado internacional), os dois outros grandes macro-determinantes do Mercosul são:

- **Política Cambial:** nos últimos cinco anos a defasagem nas taxas de câmbio reais Brasil-Argentina tem provocado mudanças radicais nos padrões de comércio da região. Os Gráficos 4 e 5 ilustram esta realidade. No caso do agribusiness estes efeitos são imediatos: a sobrevalorização real do câmbio simultaneamente destrói a competitividade das exportações de commodities e torna o produto importado artificialmente mais competitivo, afetando seriamente o agricultor. Isto aconteceu na Argentina desde 1991, após o Plano Cavallo, e agora está se repetindo no Brasil, com o Plano Real: desde 30 de junho último já acumulamos cerca de 15% de sobrevalorização real do câmbio (Gráfico 6), o que significa, apenas para a soja, uma perda mensal de receita na exportação estimada em cerca de US\$ 26 milhões.

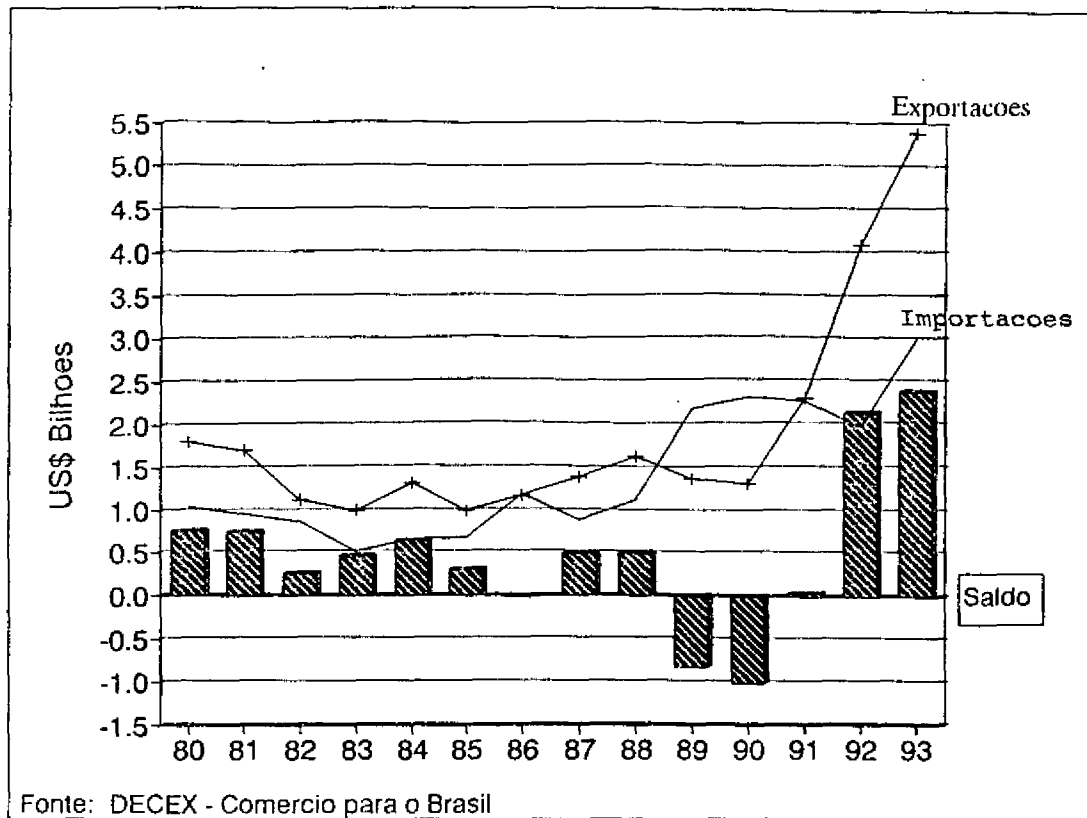
- **Política Tributária:** os estudos mostram que atualmente a incidência de impostos sobre a produção agrícola e agroindustrial no Brasil é superior à dos demais parceiros do Mercosul (20). Na verdade, o pacote econômico adotado pelo governo argentino em outubro de 1992 - que instituiu a política de reembolsos ("reintegro"), a virtual eliminação dos direitos de exportação ("retenciones"), a eliminação da contribuição ao INTA e do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes - criou vantagens competitivas para a Argentina, o mesmo se passando com os ajustes do Paraguai e Uruguai. Isto mostra a necessidade urgente de uma revisão tributária na legislação brasileira.

---

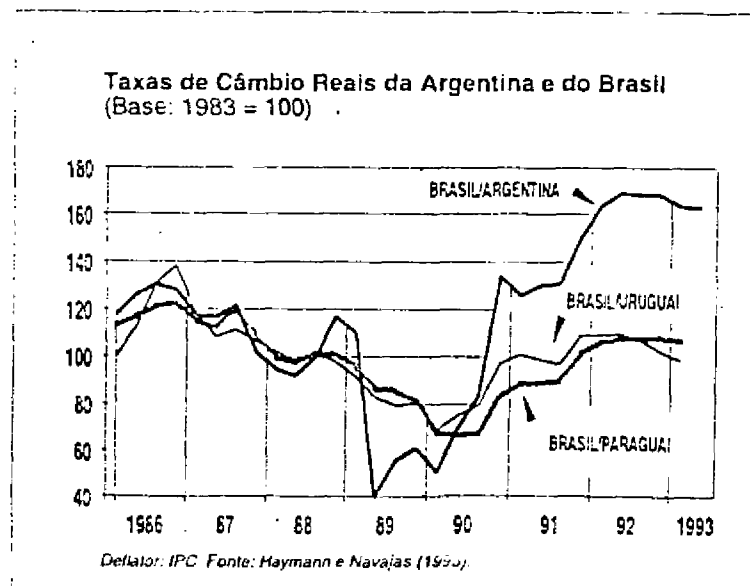
19. Ver RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993).

20. Ver LOPES & JANK (1992), IPARDES (1993) e CEEMA (1994).

## Gráfico 4 - COMÉRCIO BRASIL/MERCOSUL



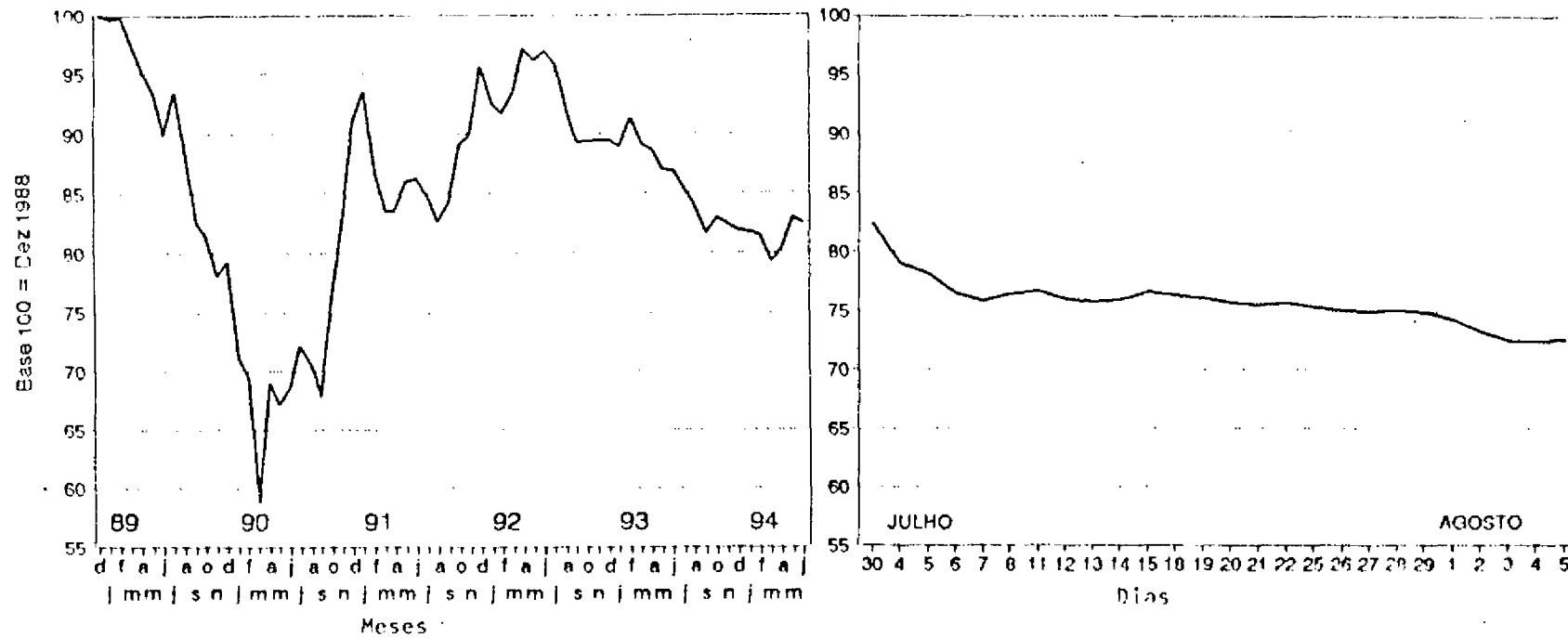
## Gráfico 5 - TAXA DE CÂMBIO BILATERAL



Extraído de KUME, H. & MARKWALD, R. (1993).

# Gráfico 6 - ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL

## BRASIL: ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL



### 3.2. A Tarifa Externa Comum

A fixação da Tarifa Externa Comum (TEC) para importações provenientes de terceiros mercados foi o tema de maior polêmica dos últimos meses. Estabeleceu-se que os bens de capital terão tarifas que convergirão de forma linear e automática para 14% em 2.001 (Brasil-Argentina) e 2.006 (Paraguai-Uruguai). Da mesma forma, os bens de informática e telecomunicações terão tarifas convergindo para 16% em 2.006. Além destes produtos, cada país poderá colocar 300 produtos em "listas de exceção" à TEC, validas até 01/01/2001 (21).

De qualquer forma, as tarifas do agribusiness já estão praticamente definidas. O setor agropecuário e o MAARA lutaram para que insumos, máquinas e equipamentos agrícolas tivessem tarifas inferiores às dos produtos agrícolas. Trata-se de um raciocínio absolutamente correto, pois em uma economia aberta a proteção nominal tem de convergir para a proteção efetiva, e esta para zero, pois o Estado tem a obrigação de ser neutro (22). Foi uma batalha perdida, com pequenas vitórias. Ficou estabelecido que os produtos agrícolas "in natura" terão tarifa máxima de 10%. A maioria dos insumos terá tarifas também na mesma faixa, entretanto os equipamentos agrícolas (de preparo do solo, ordenha, etc.), medicamentos, defensivos, tratores, caminhões e outros bens de capital usados pela agricultura terão tarifas mais altas, de 10 a 30%. Da mesma forma, os produtos agroprocessados terão tarifas entre 14 e 16% (23), conforme os exemplos apresentados no Gráfico 2. Ou seja, continuar-se-á a assistir à histórica discriminação tarifária contra o setor agropecuário pelas indústrias a ele correlatas, um resquício danoso do modelo de industrialização via substituição de importações.

Assim, no agribusiness a TEC favorecerá o valor adicionado situado "depois da fazenda" e algumas indústrias de insumos, máquinas e equipamentos situados "antes da fazenda". Isto, por um lado, expõe o agricultor à concorrência externa muitas vezes carregada de subsídios; por outro, protege alguns oligopólios situados à montante e à juzante, em parte transferindo ineficiências industriais para o custo de produção na fazenda.

Outro ponto negativo é a velocidade do ajuste. No caso do Brasil, aparentemente nenhum produto agropecuário constará das listas de exceção à TEC e do regime de adequação para a zona de livre comércio, apesar do risco de distorção de preços frente aos subsídios internacionais (exs. do trigo, algodão, carne bovina, etc.). Recebemos informações que a Argentina provavelmente colocará o açúcar, o papel e celulose e os têxteis em uma e/ou outra lista.

---

21. Exceto o Paraguai, que colocará 399 produtos. Para maiores detalhes, ver Mercosul: Revista de Negócios, 3 (28) Ago 94 e 3 (29) Set 1994.

22. Ver LOPES, M.R. (1994).

23. Idem.

### 3.3. Política Comercial ativa

Aplicação permanente de uma legislação anti-dumping e anti-subsídios (direitos compensatórios), de regras de origem, de salvaguardas comerciais e fortalecimento das regras multilaterais de comércio na recém-criada Organização Internacional de Comércio. Até atingir o estágio de Mercado Comum, e face à ainda forte instabilidade político-econômica da região, será extremamente importante contar com a eficiência, a presteza e o rigor na aplicação destes instrumentos para resolver problemas comerciais. A meia centena de salvaguardas e investigações anti-dumping que a Argentina abriu contra o Brasil desde o ano passado e as regras de origem previstas no NAFTA indicam que estes mecanismos são fundamentais ao longo de todo o processo de consolidação do Mercado Comum.

### 3.4. Harmonização das Políticas Agrícolas

O documento-base apresentado pelo SGT-8 (24) é bem elaborado, e permite a continuidade da aplicação dos principais instrumentos de política agrícola. O problema é que hoje tornou-se infactível pensar em políticas de crédito rural e preços mínimos nos moldes do passado, controladas unicamente pelo Estado. É preciso discutir e encontrar novas alternativas para o financiamento, o seguro e a comercialização das safras agrícolas, como a "compra antecipada" das agroindústrias e *trading companies*, as trocas insumo-produto, os fundos de *commodities*, os mecanismos informais de crédito, os certificados de mercadorias, a cédula do produtor rural e a efetividade das bolsas de mercados físicos e futuros.

### 3.5. Outras Políticas Públicas

- Melhoria dos sistemas de comercialização e viabilização da infra-estrutura de transportes, armazenagem, portos, energia e telecomunicações.
- Harmonização das normas técnicas e padrões de qualidade.
- **Reconversão Produtiva:** esta ainda tem sido uma "letra morta" no acordo do Mercosul (25). Não é para menos: sem um quadro macroeconômico razoável do futuro mercado, fica difícil prever quem será de fato afetado, e como e onde o Estado deve agir.

---

24. *Proyecto de Acuerdo sobre Políticas de Ayuda Interna a la Agricultura*. Grupo Mercado Comum - Sub-Grupo de Trabalho VIII (Política Agrícola), junho de 1994.

25. Uma tentativa metodológica para abordar a questão pode ser encontrada em IPARDES (1994).

#### IV. PROPOSTA DE AÇÃO PARA OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Com base nos problemas acima levantados, apresentaremos por fim uma agenda mínima de medidas a serem tomadas pelos governos dos países envolvidos, além de algumas propostas de ação para o setor privado.

##### 4.1. O Mercosul e a Reforma das Políticas Públicas

Em ordem de importância, a "engenharia das medidas" a serem adotadas é:

- a) Criação de uma **faixa de variação cambial** para os países do Mercosul, medida já prometida pelos governos e que visaria estabelecer disciplinas rígidas nas políticas cambiais dos Estados-parte.
- b) Na fixação das **Tarifas Externas Comuns** do agribusiness, eliminar qualquer discriminação contra o setor agropecuário pelas indústrias a ele correlatas (ainda que tardiamente).
- c) Harmonização das **políticas tributárias**, começando por uma revisão das legislações Federal e Estadual brasileiras já no início do novo governo.
- d) Aplicação permanente de uma **política comercial**. A abertura econômica é fundamental no atual estágio de desenvolvimento econômico do país. Entretanto, ela deve ser obrigatoriamente acompanhada de um conjunto legítimo de instrumentos de "defesa de concorrência". É fundamental deixar de lado a "hipocrisia" do abastecimento de curto prazo e buscar aplicar permanentemente mecanismos que promovam a concorrência leal de mercado no longo prazo.
- e) Harmonização das **políticas agrícolas**, particularmente procurando encontrar alternativas de parceria entre o Estado e o setor privado para o financiamento, o seguro e a comercialização das safras.
- f) Melhoria dos **sistemas de comercialização** e da **infra-estrutura** de transportes, armazenagem, portos, energia e telecomunicações. A meu ver, a melhor forma de fazê-lo seria através da **desregulamentação** destes setores, quebrando monopólios ineficientes e aumentando a participação do setor privado via privatizações ou parcerias de longo prazo. Grande parte da competitividade do agribusiness brasileiro está hoje seriamente comprometida por serviços ineficientes administrados pelo Estado.
- g) Harmonização das **normas técnicas, padrões de qualidade e legislações ambientais**, definição de uma **política tecnológica** para a região e uniformização dos **currículos**.

## 4.2. Um Novo Papel para o Setor Privado

Sem o Estado "interventor", a agricultura somente poderá sobreviver com organização, representatividade e negociação em bloco no agribusiness. Neste sentido, o setor precisa urgentemente passar por um processo de reestruturação.

Assim, as **cooperativas**, o braço econômico do setor, precisam se profissionalizar mais, definindo claramente e centrando-se unicamente no "negócio" onde são de fato eficientes, inclusive questionando o "guarda-chuva" de ineficiência que é votos iguais para produtores diferentes (se as cooperativas continuarem "nivelando por baixo", somente ficarão no sistema os produtores menos eficientes).

Os **sindicatos e federações** de agricultores (braço político), precisam entender o atual processo de desenvolvimento do país e atuar, de fato, nos novos temas (câmbio, política comercial, desregulamentação, etc.). Para tanto, é imprescindível desenvolver um trabalho técnico de qualidade, baseado em sólidos estudos econômicos que permitam melhorar o diálogo do setor com o Ministério da Fazenda, Itamaraty, CONFAZ, etc.

O mais importante, entretanto, é o desenvolvimento de um braço "contratual" da agricultura, cujo principal objetivo seria negociar os múltiplos contratos que surgem hoje entre o setor e as indústrias localizadas "antes" e "depois" da fazenda. Neste ponto, acredito que as **associações de produtores** ocupam um papel central, pois têm o seu interesse voltado unicamente a uma classe específica de agricultores. São elas que deveriam "negociar" a melhoria dos contratos com as indústrias, buscando centrar-se não tanto em "preços", mas sim em critérios que promovam a eficiência e competitividade da cadeia agroindustrial como um todo. As câmaras setoriais são um bom caminho para isso.

Por fim, neste novo contexto surge também a necessidade de "coordenação" dos diversos segmentos do agribusiness, intra e entre as diferentes cadeias agroindustriais. Este é o papel das associações de cada segmento (ABIA, ANDEF, ABIMAQ, etc.) e, principalmente, da Associação Brasileira de Agribusiness, através da qual deveriam estar sendo discutidas e resolvidas as diversas relações de conflito e cooperação do setor. Esta "coordenação" dos interesses do agribusiness ocorre em todos os países desenvolvidos da atualidade, e é o principal fator que explica o papel privilegiado que este setor ocupa nas sociedades mais modernas.

São estas as entidades que **deveriam estar comandando o processo de integração agroindustrial do Mercosul** - cooperativas, federações de agricultores, associações de produtores, de agroindustrias, de indústrias de insumos e máquinas agrícolas, do agribusiness, etc. - uma vez que são elas que efetivamente construirão o Mercado Comum.



Entretanto, a participação das entidades de interesse privado tem sido pequena no processo integrativo e, sobretudo, um tanto confusa (26). No Mercosul ainda prevalecem basicamente simples operações do tipo import/export entre as empresas, estimuladas pelos "ventos" do crescimento interno das economias, das taxas de câmbio e da desgravação tarifária. Em estudo realizado no início deste ano (27), computamos apenas 55 iniciativas inter e intra-empresariais no agribusiness que vão além das meras trocas comerciais (alianças estratégicas, joint-ventures, franquias, integrações horizontais e verticais, etc.). Trata-se de um resultado bastante tímido, sobretudo frente às dimensões de um setor que é, sem sombra de dúvida, o mais importante e o mais competitivo da região.

## V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABIOVE (1992). **Complexo Soja: Situação do Brasil no Mercosul**. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. Brasília, abril, 14 p.
- ADEBIM. **Carta do Mercosul**. Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul. Diversos números.
- ANDRADE DA SILVA, E.R. *et. al.* (1994). **Mercosul: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 24 (Documentos de Trabalho). Brasília, agosto, 134 p.
- CASTRO, A. C. (1993). **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: Competitividade da Indústria de Óleos Vegetais**. Campinas, FECAMP (MCT-FINEP-PADCT), 1993.
- CEEMA (1993). **O Setor Leiteiro: Conjuntura Internacional, Mercosul e Políticas Públicas**. Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercados Agropecuários (CEEMA). Volume II. FIDENE-UNIJUÍ: Rio Grande do Sul, 118 p.
- CEEMA (1994). **Análise da Competitividade das Principais Cadeias Agroindustriais do Mercosul: Trigo, Soja, Milho, Suínos e Aves**. Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercados Agropecuários (CEEMA). Volume III. FIDENE-UNIJUÍ: Rio Grande do Sul, 67 p.

---

26. O excesso de reuniões sem a preparação prévia de estudos técnicos (dada a carência de equipes técnicas), a falta de definições claras sobre os objetivos e estratégias globais e os prazos reduzidos do cronograma de negociação têm desestimulado uma presença mais efetiva do setor privado.

27. Ver NEVES, M.F. & JANK, M.S. (1994).

- GTZ-MGAP (1992). **Estudios sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur**. Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit da Alemanha (GTZ) e Ministerio de Ganaderia, Agricultura e Pesca do Uruguai. Montevidéu, Volumes 1 a 5, 223 p.
- HOMEM DE MELO, F.; ARAÚJO, P.F.C.; JANK, M.S.; SHIROTA, R.A & ROSA, L.R. (1993). **A Agropecuária Paulista, A Liberaliza o Comercial e o Mercosul**. Relatório Final. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo e Funda o Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE-USP). São Paulo, 225 p. (livro no prelo).
- IPARDES (1993). **Mercosul: Custos FOB e Impactos das Medidas Tributárias na Política Agropecuária e Agroindustrial**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Convênio OCEPAR). Curitiba, 1993, 23 p.
- IPARDES (1994). **Política de Reconversão: Critérios e Parâmetros para a Formula o de um Projeto de Reconversão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 19 (Documentos de Trabalho). Brasília, abril, 60 p.
- JANK, M.S. (1992). **A Importância do Setor Agroindustrial na Integra o do Cone Sul: As Cadeias Sensíveis**. In: A Agropecuária Brasileira e o Mercosul. Série "A Integra o Regional e o Mercosul", No. 3. Instituto de Estudos Avançados, USP, pp. 7-32.
- JANK, M.S. (1993). **Mercosul: Efeito das Políticas Públicas Sobre a Competitividade**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 31 (4): 349-369. Brasília, out-dez 1993.
- JANK, M.S.; BACHA, C.J.C.; LOPES, M.R. & VIEIRA, L.C. (1994). **Taxa de Câmbio e Competitividade da Agricultura após o Plano Real: Análise e Proposta de Estratégias Políticas**. Documento preparado para a Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercado Agropecuário (CEEMA), São Paulo, agosto, 70 p.
- JORNAL GAZETA MERCATIL. Vários Números.

- KUME, H. & MARKWALD, R.A. (1993). **As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica.** Capítulo 11, 205-229.
- LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992). **O Setor Leiteiro, a Intervenção do Estado e o Mercosul: Análise e Proposta de Estratégias Políticas.** Associação Brasileira dos Produtores de Leite B. Relatório Final. 102 p.
- LOPES, M.R. (1994). **Reformas Agrícolas: os Custos dos Ajustes Parciais.** In: Conjuntura Econômica, 48 (7): 25-29. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, julho.
- MATTUELA, J. & AREDE, M.G. (1993). **Análise da Vitivinicultura Brasileira.** IPEA (Relatório Preliminar) Projeto PNUD/BRA/91/014.
- MENDES, A.G. et. al. (1994). **Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Tritícola.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 10 (Relatórios de Pesquisa). Brasília, janeiro, 172 p.
- MERCOSUL: REVISTA DE NEGÓCIOS (Mensal). Vários Números.
- MERCOSUL: SUB-GRUPO DE TRABALHO Nº 8 (1994). **Proyecto de Acuerdo sobre Políticas de Ayuda Interna a la Agricultura.** Grupo Mercado Comum: Sub-Grupo de Trabalho VIII (Política Agrícola), junho.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1992). **A Tarifa Externa Comum do Mercosul: Elementos para Reflexão.** Documento do SGT-10 (Versão Preliminar). Brasília, dezembro, 22 p.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Boletim de Integração Latino-americana.** Boletim trimestral da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Brasília (DF). Vários Números.
- NEVES, M.F. & JANK, M.S. (1994). **Estratégias Empresariais no Agribusiness: Um Referencial Teórico e Exemplos no Mercosul.** Anais do 32o. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. SOBER, Brasília, julho, pp. 77-96.
- RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993). **A Agricultura no Momento Atual da Negociação do Mercosul.** Documento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Dezembro, 6 p. Também publicado em Informações Econômicas 23 (12):9-14, Dez 1993.

STULP, V.J. (1993). **Os Impactos do Mercosul no Setor Agroindustrial e a Pesquisa Acadêmica no Brasil**. Anais do XXXI Congresso da SOBER. Ilhéus, agosto, pp. 929-941.

ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991). **A Integração Latino-Americana e o Sistema Agroindustrial**. In: "Mercosul: Impasses e Alternativas", Tomo 3. Série "Assuntos Internacionais", Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, setembro, pp. 29-53.

São Paulo, 09 de outubro de 1994.

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**Reestruturacao Agroindustrial e Mudancas Recentes no Padrao de Financiamento  
ao Investimento**

**Maria da Graca Derengowski Fonseca  
Jose Sidney Goncalves**

**Rio de Janeiro  
1994**

## Reestruturação Agroindustrial e Mudanças Recentes no Padrão de Financiamento ao Investimentos

Maria da Graça Derengowski Fonseca<sup>1</sup>  
José Sidney Gonçalves<sup>2</sup>

### 1. Introdução

Na década de oitenta assiste-se no país a queda dos recursos alocados no crédito rural. Essa redução é tão radical que entre 1979 e 1992 o volume de recursos cai de CR\$ 137.12 trilhões (cruzeiros médios de 1992) para CR\$ 34.3 trilhões, quatro vezes menos o montante inicial. Surpreendentemente, é no auge da crise de crédito que ocorrem as supersafras de grãos sustentadas em aumento da produtividade e da competitividade dos produtos agrícolas brasileiros no mercado externo.

Mais do que isso, o processo de modernização da agricultura brasileira continuou a avançar permitindo que a transição de uma fase de recursos financeiros abundantes e insumos (artificialmente) baratos para uma fase de recursos escassos e insumos encarecidos ocorresse sem grandes problemas. Em parte, isso se deve à importante recuperação dos preços de vários produtos agrícolas ainda na recessão do início dos anos oitenta, recuperação que encontrou apoio, pelo menos até meados da década, na política de preços mínimos (PGPM) e nos empréstimos do governo (EGF), apesar de os montantes globais destinados à comercialização reduzirem-se gradativamente até o final da década.

Mais importante, no entanto, foi o extraordinário aumento da produtividade, que ocorreu como contrapartida ao esforço de redução dos custos médios de produção na agropecuária brasileira. Esse aumento de produtividade teve duas alavancas: de um lado, a ampla incorporação de alguns resultados da pesquisa agrônoma e genética avançada desenvolvidos em laboratórios públicos e privados, de outro, a crescente integração da agropecuária com setores industriais que lhe são próximos permitiram a exploração de vantagens naturais e competitivas dentro de um padrão tecnológico que combina variáveis de intensificação (por exemplo, o aumento do consumo de insumos químicos e, recentemente, biológicos) com o aproveitamento de fatores extensivos.

As pré-condições para o estreitamento das relações entre a agricultura e a indústria e, indiretamente, para a modernização da agricultura foram criadas ainda nos anos 70 com o suporte dado pelo crédito rural subsidiado à compra de tratores, implementos e outras máquinas agrícolas, além de insumos químicos e veterinários. Estes insumos tornavam-se baratos graças à política que privilegiava os agricultores com taxas de juros negativas e que estimulavam a sua demanda. Ainda nos anos 70, ainda sob a égide dos ambiciosos programas de investimentos do II PND, setores da agroindústria de processamento agroalimentar (especialmente indústrias de esmagamento de grãos) são beneficiados com amplos financiamentos com taxas de juros extremamente favoráveis e grandes volumes de créditos concedidos por bancos

<sup>1</sup> Economista e Professora-Doutora da FEA e IEI/UFRRJ.

<sup>2</sup> Engenheiro-Agrônomo e Pesquisador Científico do IEA, Doutorando pelo IE/UNICAMP.

políticas foram o Sudeste e Sul que tiveram sua economia agroindustrial fortalecida no período.

Em meados dos anos 80, com taxas de produtividade agrícola chegando perto dos seus limites (dentro do padrão tecnológico convencional), novas áreas são incorporadas à agricultura empresarial nas regiões de cerrado inicialmente no Centro-Oeste e Oeste da Bahia, posteriormente no Sudoeste do Maranhão e Piauí.

Não se trata, desta vez, de uma simples expansão horizontal mas da extensão de culturas que exigem a adoção de modernas técnicas de cultivo, num ambiente natural e social bastante propício à incorporação de diferenciais de competitividade o que acontece, por exemplo, com a produção de soja do cerrado mato-grossense<sup>3</sup>. A constatação da existências de tais vantagens funcionou como fator de atração para agroindústrias de processamento, especialmente aquelas situadas ao final da cadeia de grãos-óleos-farelos que, a partir da segunda metade da década de oitenta, deslocaram-se com bastante agilidade para a Região buscando apropriar-se de uma parte daquelas vantagens.

Nesse processo, empresas esmagadoras de grãos e processadoras de óleos e farelos chegaram a beneficiar-se de vários programas estaduais de incentivos fiscais, o que lhes facilitou o deslocamento, adiantando recursos para sua implantação. Note-se que a decisão de não alterar a política de preços mínimos, após o governo Collor ter anunciado a sua regionalização, acabou beneficiando a economia de fronteira, ao permitir que agricultores do Centro-Oeste e do Oeste da Bahia, por exemplo, não sofressem o impacto da diferenciação regional dos valores básicos de custeio. À época, essa decisão provocou acalorados debates desagradando especialmente as indústrias esmagadoras de grãos de outras regiões, mas posteriormente mostrou-se adequada ajudando a consolidar a moderna e competitiva economia agroindustrial de fronteira.

Já ao final da década de oitenta, a inexistência de recursos suficientes no crédito rural estatal faz surgir novas formas de financiamento da produção e do investimento na agricultura e na agroindústria. A participação de recursos privados no custeio da safra e no próprio investimento torna-se bastante expressiva suprimindo parcialmente a insuficiência de recursos públicos. No início dos anos noventa, o montante anual de recursos aplicados na agropecuária em custeio, investimento ou comercialização somava cerca de 21 bilhões de dólares, dos quais 5 bilhões de dólares são recursos oficiais de crédito. A parcela de antecipações concedidas por empresas exportadoras aos agricultores chega a 3.5 milhões de dólares e tende a crescer. O restante é coberto com recursos dos agricultores ou das agroindústrias ou cooperativas que adiantam compras para garantir matérias primas para suas plantas industriais<sup>4</sup>. Além disso, as próprias indústrias de insumos e máquinas desenvolveram mecanismos de

<sup>3</sup> Ver pesquisa de M. Graça Fonseca e Ana Castro a ser publicada pelo IPEA/CESEF/FNUD.

<sup>4</sup> As informações sobre o montante de recursos aplicados nas safras agropecuárias são esparsas e não sistematizadas. Apenas o montante correspondente ao crédito rural oficial possui uma base de dados consolidada, no Banco Central. As cifras anteriores têm como fonte, para o montante global aplicado a Associação Brasileira do Agrobusiness (ABAG) e a Associação dos Exportadores de Cereais (ANEC).

financiamento direto da aquisição de seus produtos, imitando uma prática amplamente difundida nos Estados Unidos, no início do século.

O desenvolvimento desses mecanismos privados tem garantido a continuidade dos investimentos, a despeito da radical queda do financiamento oficial. Essas formas novas de financiamento beneficiaram agricultores e aquelas agroindústria que têm que manter um ritmo de atividade compatível com a sua capacidade instalada e apresentam um elevado custo de manutenção de estoque, dadas as altas taxas de juros sustentadas pelas políticas macroeconômicas anti-inflacionárias desde 1987.

Observe-se que práticas de financiamento à compra de insumos (custeio) e, em certos casos, de máquinas agrícolas (investimento) também passam a fazer parte das estratégias competitivas das indústrias do complexo agroindustriais na disputa da liderança em segmentos de mercados. A presença de recursos "não financeiros" no custeio e investimento têm maior expressão nas regiões de agricultura consolidada (Sudeste e Sul), o que talvez possa ser explicado, não só pela maior tradição das empresas agroindustriais originárias da própria região e que costumam operar com grande agilidade no mercado de "commodities" como também pela impressionante presença de grandes cooperativas que detêm forte poder de barganha no processo de negociação com as agroindústrias e os grandes intermediários.

Este quadro favorável de desempenho rural e agroindustrial, a despeito da aguda crise fiscal, não deve servir de argumento para se justificar a redução da participação dos recursos públicos na alavancagem do investimento rural e agroindustrial. Um exemplo recente de aporte de recursos oficiais ao financiamento do investimento é o de dois grandes programas do governo brasileiro que adiantaram recursos no valor de 600 milhões de dólares do BIRD. Estes programas tiveram como contrapartida mais 600 milhões em recursos próprios para financiar investimentos agroindustriais e agrícolas, o que serviu para relativizar a escassez de crédito barato. A descrição e análise crítica das experiências recentes dos Programas Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial e Rural (PNDA e PNDR), entre 1989 e 1993 pode servir de referência e advertência sobre as possibilidades e os limites da ação estatal e privada, no contexto das políticas de crédito de médio e longo prazo a setores com grande efeito multiplicador de emprego e renda.

## 2 PNDR: Alavancando a Modernização

O PNDR foi implementado no final dos anos 80, na fase mais aguda de insuficiência de recursos para o crédito em geral e para o investimento, em particular. Este programa corresponde a uma fonte de recursos derivado de uma linha de empréstimos especial do governo brasileiro junto ao Banco Mundial. Implementado entre 1989 e 1992, o PNDR complementou a soma alocada por outras fontes internas tendo reforçado o montante de capitais destinados à inversão na modernização da produção rural, inserindo-se dentro da política global de crédito de investimento. A distribuição dos recursos do PNDR concentrou-se em bancos oficiais federais em níveis muito mais elevados do que o crédito de investimento em geral. A análise do crédito de investimento repassado através do PNDR revela participação significativa no total destas aplicações. O percentual de recursos alocados pelo PNDR chegou a atingir 2 % do número de contratos de crédito de investimento e 22 % do



seu valor médio, o que se reflete em valores médios superiores em até 10 vezes aos demais contratos de investimentos.

Operacionalmente, a aplicação seguiu uma linha de ajuste pelo mercado uma vez que inexistiam normas definindo atividades prioritárias, tamanho e perfil do tomador e critérios para a seleção de projetos que se apoiassem em pré-requisitos técnicos. Na realidade, ao deixar para os agentes financeiros todo o risco da operação de empréstimo o governo acabou transferindo para estes agentes toda a responsabilidade sobre os critérios de seleção. O mesmo ocorreu com o Programa Agroindustrial (PNDA), com o agravante de que, neste último, os recursos distribuíram-se entre um menor número de mutuários, concentrando imensamente os recursos. No PNDR, talvez pelas características do investimento rural e dos agentes financeiros que nele atuaram, os recursos distribuíram-se por milhares de mutuários, garantindo uma maior desconcentração.

A liberação de recursos do PNDR iniciou-se em outubro de 1989 e até maio de 1992, cerca de 300 milhões de dólares foram aplicados no financiamento de projetos de investimento. A maior concentração dos recursos liberados ocorreu logo nos primeiros dois meses de vigência do Programa, quando foram aplicados US\$ 206 milhões, cerca de 68% dos recursos. No ano de 1990 foram liberados US\$ 60 milhões e, em 1991 e 1992, cerca de US\$ 37 milhões. Analisando-se as liberações sob a ótica do ano agrícola (agosto a julho), a concentração das liberações no início do programa é ainda maior, uma vez que entre agosto de 1989 e julho 1990 o montante distribuído chega a US\$ 243 milhões, 80% do total.

As modalidades de indexação dos contratos entre o governo e o agentes repassadores obedeceram a três critérios: a correção pela BTN (depois TR) mais juros de 12% a.a., denominada opção C; a correção do saldo devedor pela variação do dólar americano mais juros de 9.6 por cento ao ano, opção B; e a correção do saldo devedor por uma cesta de moedas mais juros de 8.15 %a.a., a denominada opção A.

Em termos dos indexadores, o PNDR possui dois períodos bem demarcados, um de preferência pelo BTN, que vai de outubro de 1989 a março de 1991 e outro de predominância do dólar que se inicia em abril de 1991 e vai até maio de 1992. Cerca US\$ 267 milhões, representando 88% dos empréstimos contratados foram vinculados à opção C (BTN/TR). Essa opção, aliás, foi a única adotada nos contratos entre outubro de 1989 a março de 1990, ainda no final do governo Sarney. Através da opção B foram realizados contratos no valor de US\$ 36 milhões, quase 12% do total, com as liberações concentrando-se entre abril e maio de 1991. Isso pode ser explicado pelo fato de que, àquela altura, a dolarização começava a se difundir, com vários contratos sendo denominados na americano, especialmente em alguns segmentos da agricultura e agroindústria cujos produtos estão em maior exposição aos mercados internacionais. A indexação da dívida a uma cesta de moedas, opção A, teve pouca aceitação e correspondeu a apenas 0.17% dos recursos do PNDR. A causa pode ser atribuída à dificuldade dos agentes visualizarem o comportamento de uma cesta de moedas como indexador dos contratos.

O principal agente financeiro do PNDR foi o Banco do Brasil que repassou US\$ 234 milhões, montante que representa 77.3%, seguido pelo

Credi-Real, com US\$ 31,8 milhões (10%), Citibank e o Econômico, cada um com pouco mais de US\$ 14 milhões. O Banco do Brasil é, também, o maior repassador dos recursos indexados pelo BTN, US\$204.8 milhões, que representam 77% dos valores dos contratos que foram efetivamente liberados através da opção C. Seguem-lhe o Banco Credi-Real, com 12%, o Econômico com 5% e o Citibank, com 4%. Na opção B, indexada ao dólar, também é maior a presença do Banco do Brasil, com 83% dos recursos, seguido pelo Citibank, com 11%. Nos contratos atrelados à cesta de moedas, a liderança fica com o Banco do Estado de Sergipe, que detem quase 80% dos poucos representativos US\$ 535 mil distribuídos através desta modalidade de correção.

A distribuição dos recursos mostra a nítida predominância do Banco do Brasil na linha de empréstimos do BIRD, o que pode ser explicado pela sua experiência no crédito rural e agroindustrial e à capilaridade da sua rede bancária, tendendo sempre a manter em carteira pedidos de financiamento em número e montantes totais elevados. Observando as liberações do primeiro quadrimestre de execução do programa, percebe-se que o Banco do Brasil recebeu 170 milhões de dólares, o que corresponde a 76% do valor do Programa.

Como os agentes foram contemplados por ordem de chegada (*first come, first served*) aquela vantagem acentuou-se ainda mais. Esses dados indicam que o PNDR torna-se um programa em que os recursos disponíveis escasseiam rapidamente, uma vez que as liberações concentram-se no primeiro quadrimestre. Nessas circunstâncias os bancos repassadores manifestam preferência pelos grandes tomadores acentuando o caráter adverso do processo de seleção.

No que se refere ao perfil de distribuição dos recursos, o Banco do Brasil detem 98% do número dos contratos, o que revela um baixo valor médio destes últimos, equivalente a US\$ 33 mil por mutuário. Esse fato está de acordo com o perfil distributivo do B.B. que tende a incorporar uma massa de agropecuaristas que pelos padrões das demais instituições não seriam contemplados. Nesse sentido, sua expressiva participação constitui garantia de incorporação de pequenos e médios agropecuaristas.

Já as instituições privadas que atuaram no PNDR destacam-se pelo alto valor médio dos contratos entre os quais incluem-se o Citibank, com US\$ 1.579.546, o Credi-Real, com US\$ 756.213 e o Econômico, com US\$ 706.931, o que permite supor que atuaram junto a grandes empresas rurais consolidadas e agropecuaristas de maior porte.

A região mais beneficiada pelo PNDR foi o Centro-Oeste que ficou com 48% do número dos contratos e 55% dos valores liberados, o que corresponde a US\$ 160 milhões. A explicação é que ali se desenvolve uma economia de fronteira, fortemente demandante de capitais e de recursos para investimento. Além disso, o Centro-Oeste recebe 66% dos recursos financeiros encaminhados à pecuária, cerca de US\$ 17 milhões, dos quais US\$ 14 milhões ficam no Mato Grosso. Dos US\$ 150 milhões encaminhados à agricultura da Região, US\$ 69 milhões são alocados no Mato Grosso do Sul e US\$ 44 milhões em Goiás. No resto do país, o Sudeste recebe US\$ 62 milhões, o que corresponde a pouco mais de 20% dos recursos e o Sul, outros US\$ 57.5 milhões. No Sudeste, São Paulo é o maior beneficiado, com US\$ 42 milhões e no Sul, o estado do Rio Grande do Sul obtém US\$ 40 milhões. As demais regiões tiveram

participação pouco expressiva, destacando-se a ausência do Ceará, a despeito de sua importância na agropecuária nordestina.

Ainda na ótica regional, surpreende o alto valor médio por projeto contratado no Espírito Santo, que atinge 555 mil dólares e o Rio Grande do Norte, com 148.4 mil dólares, embora este último estado tenha sido beneficiado com uma pequena parte do total. No Centro-Oeste o valor médio dos empréstimos não foi muito elevado, ficando em US\$ 49 mil, no entanto ao discriminar-se a distribuição dos recursos de acordo com o porte dos tomadores, fique evidente que foram beneficiados mutuários de maior porte, uma vez que se trata de US\$ 147 milhões distribuídos entre 1.823 contratos, 54% do total regional. Tomando-se a mesma distribuição por unidades da federação, São Paulo tem a média de financiamentos mais elevada, US\$ 99 mil dólares. Isso se deve à expressiva participação de projetos de cooperativas agrícolas.

A análise por finalidade dos contratos do PNDR revela que US\$ 109 milhões foram gastos em inversões associadas ao manejo do solo e água, seguido da aquisição de máquinas e equipamentos, com US\$ 80 milhões. A implantação de culturas, US\$ 72 milhões, e construção de infraestrutura, US\$ 36.4 milhões, vêm a seguir.<sup>5</sup> Nessa classificação, chama atenção o fato de aquisições de maquinaria não terem consumido a maior parte dos recursos do PNDR. O mais provável é estes gastos estarem divididos entre os dois programas, o PNDR e o PNDA, uma vez que este último também financiou a aquisição de equipamentos.

Este quadro fica mais claro desagregando-se a informação dentro de cada item. Na atividade agrícola a maior parte dos recursos foi empregada na correção e fertilização dos solos, seguindo-se implantação de culturas vegetais, com US\$ 80.6 e US\$ 54 milhões, respectivamente. Essa última discriminação por atividades é coerente com a distribuição regional, onde se destacam projetos localizados no Centro-Oeste, uma vez que correção e fertilização são atividades fundamentais para o "amansamento" do solo dos cerrados do Planalto Central, antecedendo outras formas de tecnologia adotada como irrigação e uso de sementes selecionadas. Nesse sentido, observe-se que a expressiva participação de projetos localizados naquela região encontra fundamentação no seu elevado custo de ocupação, dentro do enfoque de economia de fronteira, já mencionado.

Ao contrário da ocupação econômica do norte do Paraná, por exemplo, onde a mata nativa rica sobre um solo de elevada fertilidade natural permitia que o agricultor pioneiro, usufruindo da exploração da madeira das florestas derrubadas, empreendesse uma agropecuária lucrativa a partir do aporte de recursos advindo da venda de madeira e do solo, o agropecuarista do Centro-Oeste enfrenta solos inicialmente

<sup>5</sup> É fundamental ressaltar a dificuldade relativas às limitações inerentes à única base de dados existente para o crédito rural no país que é o Banco Central. Como as informações derivam de tabulações realizadas a partir de cada projeto (ou contrato) preenchido de acordo com as normas manuais do crédito rural, tem-se um problema na maneira como os valores são apropriados, isso porque cada formulário corresponde a um projeto e a classificação é feita a partir dos itens de gasto que possuem maior valor monetário. Isso significa que na compra de 10 toneladas de calcário e uma colheitadeira, por exemplo, a classificação do projeto será investimentos em máquinas agrícolas, incluindo-se o valor pago na compra do calcário. Os dados do B.C. indicam a classificação dos projetos segundo a finalidade principal e não o investimento real em cada finalidade. Mesmo assim, estas informações permitem inferências importantes.

1  
ácidos e deficientes em fósforo, ainda que favoráveis à prática de uma agricultura moderna.

Em lugar daquela "capital primitivo" ele necessita insumos modernos e capital real, isto é máquinas agrícolas e equipamentos, além de um razoável conhecimento das melhores práticas (*best-practices*) dentro do padrão tecnológico de manejo do manejo do solo da Região. Isso torna a ocupação seletiva permitindo o sucesso econômico apenas para agricultores que dominem estas técnicas e que possuam um montante mínimo de recursos para empreenderem a atividade de forma "racional". Associe-se a isso à gestão financeira do negócio e aspectos de gerenciamento que têm requisitos culturais e/ ou educacionais mínimos e se terá o "caldo de cultura" do processo de seleção dos empreendimentos bem sucedidos na economia de fronteira.<sup>6</sup>

A região Centro-Oeste foi claramente a grande beneficiária do PNDR. Enquanto nas demais regiões a diferença na distribuição dos recursos entre o PNDR e o conjunto do crédito dirigido ao investimento não foi muito significativa, o Programa Rural chegou a alocar 56.5% do valor de seus empréstimos no Centro-Oeste, contra 32.2% do valor dos demais contratos de investimento rural. O expressivo montante de investimentos financiados vem indicar a continuidade do processo de expansão de um padrão de ocupação com base na correção de solos e fertilização intensiva, US\$ 74.8 milhões (através de 886 contratos) seguido pela aquisição de máquinas de colheita, com quase US\$ 20 milhões, e máquinas de tração, com US\$ 16 milhões. Investimentos em irrigação obtiveram US\$ 9 milhões de dólares. O apoio à formação de culturas representou US\$ 17.5 milhões com destaque para a cana-de-açúcar, que vem antes mesmo da soja.

Em contraste, no Sudeste a principal sub-finalidade contemplada com recursos para investimento é a de implantação de culturas vegetais, com US\$ 28.5 milhões, enquanto o volume investido em construção para armazenagem de grãos soma US\$ 12 milhões e a aquisição de máquinas, US\$ 5.6 milhões. De um modo geral, as inversões reforçam a tradicional vocação do Sudeste na cultura de grãos, cana e citricultura. Na região Sul, a distribuição de gastos por finalidades não é muito diverso e o principal item de investimento financiado é armazenagem de grãos seguido de aquisição de maquinaria (US\$ 14 e US\$ 12.2 milhões, respectivamente). A implantação de culturas absorve US\$ 7 milhões e a irrigação US\$ 6.4 milhões. A região Nordeste tem no manejo da água a principal finalidade financiada, com US\$ 7.3 milhões, dos quais US\$ 3.7 com irrigação e US\$ 2.2 milhões com correção e fertilização intensivas. A predominância da correção e irrigação nos investimentos financiados pelo PNDR está de acordo com a tendência de modernização da Região Nordeste.

### 3. PNDA: Avaliação Geral

O Programa de Desenvolvimento Agroindustrial, PNDA, trouxe para o país recursos que lograram ser transformados em inversões agroindustriais e rurais num período em que o financiamento ao investimentos agrícola e

<sup>6</sup> Em geral este processo de seleção têm sido bem sucedido em função das características do migrante oriundo do Sul do país que, com a venda de terras, maquinaria e outros bens consegue obter os recursos para empreender a atividade em maior escala em Mato Grosso do Sul, Goiás, Mato Grosso, Oeste da Bahia, Maranhão e, recentemente, Piauí. É a impressionante presença de migrantes do Sul na economia dos estados do Centro-Oeste e da Bahia, não só nas atividades agropecuárias mas também nas atividades urbanas. Por outro lado, quando aqueles requisitos (especialmente o montante de "capital inicial") não estão presentes, assiste-se ao fracasso dos empreendimentos, como ocorreu em inúmeros projetos de colonização.

8

agroindustrial esteve consideravelmente reduzido. Substituindo programas anteriores de natureza semelhante, o PNDA ampliou o escopo das atividades financiadas incluindo novos segmentos industriais entre os quais papel e celulose, têxtil e agroquímicos.

Essa inclusão não obedeceu a critérios de prioridade previamente estabelecidas através de algum tipo de diagnóstico, tendo sido consequência dos critérios de seleção dos agentes financeiros que intermediaram as operações de empréstimo entre o governo e os mutuários finais, incluindo-se bancos oficiais como o Banco do Brasil. No máximo pode-se dizer que a inclusão destes novos segmentos representa a continuidade de outras linhas de financiamento que não lograram atender completamente a demandas específicas por recursos (baratos) para inversões em indústrias e agroindústrias.

Talvez o traço institucional mais marcante do Programa Agroindustrial seja a sua preocupação em não caracterizar a existência de uma seleção orientada pelo governo. Na ausência de definições de prioridade, a alocação dos seus recursos acabou sendo sancionada por políticas de portfólio dos bancos que atuaram como agentes repassadores do PNDA. Note-se que essa opção está de acordo orientação do próprio Banco Mundial expressa em documentos encaminhados ao governo brasileiro onde se manifesta claramente a preferência por uma orientação de liberalização dos mercados em lugar da política que o BIRD considera como "excessivamente intervencionista" do governo brasileiro nos mercados de crédito agrícola. A função de alocação é deixada para o mercado e o governo restringe-se a elaborar os termos gerais dos contratos de empréstimos (e sub-empréstimo) e dos mecanismos de regulamentação mínima necessários ao seu acompanhamento.

Nesse sentido, a grande diferença entre a gestão do PNDA e do PNDR deve-se a que, neste último, o governo brasileiro pôde contar com um conjunto de instrumentos e normas já existentes através do SNCR e do Banco do Brasil, enquanto no primeiro procurou-se seguir a experiência de programas anteriores, como o Pronagri, sem se contar, no entanto, com a experiência institucional do crédito rural.

A partir do momento em que o acompanhamento do Programa deixou de ser executada pelo Banco Central evidenciaram-se alguns problemas de gestão, não por ausência de competência do novo gestor, a STN, mas por esta secretaria não possuir um aparato institucional e normativo adequado para acompanhar o Programa, problema que, aliás, caracterizou toda gestão Collor. Apesar disso, foram tomados certos cuidados especiais como o de liberar recursos de forma periódica e em bloco, através da autorização de um comitê especial de liberação e mediante comprovação das despesas de investimento e capital de giro. Essa e mais algumas cláusulas de segurança anexadas pelo governo aos contratos garantiram a aplicação dos recursos aprovados.

Note-se que o enfoque "liberalizante" assumido na condução do PNDA decorre do não reconhecimento da existência de falhas e imperfeições de mercado que certamente justificam algum nível de intervenção governamental, especialmente em situações em que a instabilidade do ambiente macroeconômico tende a acentuar a assimetria das informações, bem como o comportamento "oportunistas"<sup>7</sup> dos agentes envolvidos na

---

<sup>7</sup> O termo "oportunistas" expressa a racionalidade do agente econômico num ambiente caracterizado por informações incompletas ou assimétricas e outras imperfeições de mercado que terminam por

operação de empréstimo. Adicionalmente, implica, no não reconhecimento do custo associado a tais práticas.

Em ambos os programas é possível identificar algumas práticas e exigências colaterais adotadas pelos agentes financeiros que não são exclusivas de países em desenvolvimento, onde os níveis de intervenção governamental sobre os mercados de crédito são maiores, sendo comuns mesmo em países onde os custos de obtenção das informações são menores. Segundo foi possível apurar, alguns bancos privados adicionaram cláusulas restritivas adicionais aos contratos, como forma de garantia dos empréstimos instabilidade. Frente a situações como estas, a ampla experiência das instituições públicas tende a diminuir os custos associados ao funcionamento imperfeito dos mercados. Essa parece ter sido a grande vantagem de se contar com um aparato institucional como o do crédito rural (SNCR) e com a experiência de algumas instituições oficiais que se especializaram em operações de financiamentos ao segmento rural e agroindustrial.

A experiência do PDA revela, ainda, um aspecto que depoõe contra argumentos não intervencionistas mais radicais. Os projetos mutuários no PNDA pertencem a um número relativamente pequeno de grandes empresas agroindustriais, na realidade empresas com considerável poder de mercado. Com os bancos impondo uma série de cláusulas adicionais de proteção a uma clientela extremamente poderosa, mas rarefeita, a alocação de recursos faz-se em circunstâncias que estão longe de ser aquelas idealizadas para mercados perfeitos, dando-se em base quase que exclusivamente bilaterais, as relações entre bancos e seus grandes mutuários agroindustriais.

Entre os agentes financeiros que atuaram no PNDA, os bancos públicos e oficiais seguiram as práticas de programas que antecederam o PNDA e sua filosofia de privilegiar empreendimentos econômicos (e mutuários) com base em critérios regionais. Isso fica claro, mais uma vez em relação ao Banco do Brasil, o segundo maior repassador de recursos do Programa. Ainda que se possa questionar algum viés político-regional na concessão dos empréstimos repassados por estas agências, deve-se admitir que sua linha de seleção amenizou a tendência de os bancos privados concentrarem os recursos em regiões e setores que, em geral, têm mais acesso aos recursos financeiros.

Os bancos privados, por sua vez, selecionaram seus mutuários através de critérios que privilegiam clientes de baixo risco e retorno garantido, em geral grandes grupos econômicos agroindustriais com capacidade de atender exigências colaterais explicitadas em práticas "risk-avoider". Ao longo do trabalho de pesquisa, foi possível identificar situações em que alguns os bancos mantêm vínculos acionários pouco evidentes com mutuários.

Destaque-se, também, a influência discreta que algumas linhas de financiamento oferecidas por agências governamentais de fomento (como o BNDEs e o próprio Banco do Brasil) exerceram sobre o processo de seleção dos projetos no PNDA, uma vez que alguns dos projetos apresentam nítido caráter de complementação aos programas de financiamento daquelas agências. Isso se aplica evidentemente ao setor

financiamento daquelas agências. Isso se aplica evidentemente ao setor de papel e celulose, setor têxtil, açúcar e álcool e de esmagamento de grãos.<sup>8</sup>

Das linhas de atuação mencionadas, a mais decisiva parece ser a segunda, a política de portfólio das instituições financeiras. Como já foi ressaltado, a atuação direta dos bancos oficiais que atuaram no Programa e a influência indireta de outros programas e políticas de financiamento serviram de contrapartida àquela tendência principal.

#### 4. PNDA: Consolidando a Reestruturação Agroindustrial

A avaliação dos benefícios do PNDA, em termos de impactos dos investimentos, geração de empregos, redução de custos ou aumento da produtividade depende de uma análise mais detalhada, discriminando-se setores e regiões.

Como foi observado anteriormente, os critérios de seleção do PNDA foram responsáveis pela concentração de recursos entre um número bem menor empreendimentos. Esta concentração foi facilitada pela minimização do papel do governo no que se refere a uma política ativa de investimentos agroindustriais e maximização dos critérios privados de alocação de recursos adotados pelas instituições financeiras de segunda linha. Estes aspectos refletiram-se na seleção dos empreendimentos financiados. Na ausência de uma orientação inicial setorial e regional, os recursos serviram para complementar grandes projetos em andamento sancionando a tendência de reestruturação e realocação da agroindústria brasileira em cursos desde meados da década de oitenta. Por outro lado, a não definição de prioridades consolidou a tradicional preferência dos agentes financeiros privados por mutuários que minimizam riscos, condição em geral atendida pelas maiores empresas do segmento agroindustrial.

Entre os meses de outubro de 1989 e junho de 1992 foram desembolsados US\$ 259.9 milhões de um total de US\$ 300 milhões comprometidos com Programa Agroindustrial. Cerca de 57% desse total foram alocados nos primeiros seis meses de vigência do Programa, entre outubro de 1989 e final do mês de março de 1990. A média das liberações ao mês, durante os primeiros seis meses de vigência do programa, foi de US\$ 24,8 milhões ao mês, três vezes maior do que a média de todo o período (US\$ 7,8 milhões/mês), revelando forte concentração no seu início. No conjunto, 77% dos financiamentos foram realizados através da opção que usou a BTN/TR como indexador da correção do saldo devedor e apenas 23% utilizaram dólares ou uma cesta de moedas.

Assim, como no PNDR, os contratos com correção em BTN foram preferidos por quase todos os agentes financeiros, com exceção de três bancos que optaram por corrigir o seu saldo devedor exclusivamente pelo dólar americano ou pela cesta de moedas.

A escolha do indexador obedeceu à política de portfólio dos bancos e, evidentemente, num ambiente amplamente indexado e com atrasos na correção cambial, a preferência foi pela BTN, depois TR. Nesse sentido, pelo menos numa primeira etapa, a escolha do indexador é

<sup>8</sup> Esse aspecto ficou claro durante as entrevistas realizadas com dirigentes de bancos e outras instituições de fomento. Além disso, em recente trabalho sobre investimentos à agroindústria do Centro-Oeste estabeleceu-se um levantamento de alguns dos principais programas de financiamento destas agências. Ver IPEA/GESEP/PNUD.

de juros poderia implicar em alguma espécie de ganho (um subsídio), dado o diferencial de ajuste implícito na correção das moedas. A existência dos subsídios, no entanto, só pode ser avaliada de acordo com as datas de liberação dos recursos.

Quatorze agentes financeiros foram credenciados para repassar recursos do PNDA para os mutuários finais que acabaram recebendo cerca de 260 milhões de dólares. Apenas dois bancos privados, Credibanco e Econômico, distribuíram 55% do total dos recursos deste Programa. Incluindo-se o Banco do Brasil, segundo maior repassador dos recursos, a concentração chega a 73%. Os bancos privados que participaram do PNDA transferiram 69% dos recursos, enquanto o conjunto de bancos oficiais e estaduais, os outros 31% restantes.

Ao maior repassador individual coube a transferir cerca de 100 milhões de dólares, 38% do conjunto de recursos efetivamente liberados. Esses recursos foram distribuídos entre trinta e quatro mutuários agroindustriais. Note-se que apenas o Credibanco, o Econômico e o Banco do Brasil operaram com um número maior de mutuários, enquanto os demais bancos preferiram concentrar as operações em apenas um ou dois projetos (e uma ou duas empresas mutuárias).

A maior concentração de recursos do Programa Agroindustrial entre poucos tomadores finais (e o menor número de contratos entre agentes financeiros de segunda linha e as agroindustrias) possibilitou uma abordagem diferente à do PNDR, onde se teve acesso ao sistema de dados do Crédito Rural. No Programa Agroindustrial, optou-se pela construção de um painel das operações financeiras reunindo-se informações tiradas dos próprios contratos resumidos em súmulas obtidas no Banco Central. Na realidade, essa foi a única forma de juntar informações sobre valores aprovados e o destino das aplicações. A favor da metodologia de análise dos contratos destaque-se o fato de permitirem a discriminação mais minuciosa do pacote de investimentos.<sup>9</sup> A desvantagem deve-se ao fato de tratar-se de valores estáticos e não de fluxos de recursos liberados.

A maior dificuldade no tratamento das informações de origem agroindustrial, no entanto, decorreu da impossibilidade de se ter acesso todos os resumos dos contratos. Apesar disso, o total do valor dos contratos analisado foi bastante significativo, 208 milhões de dólares frente aos 260 milhões de dólares efetivamente liberados para o Programa Agroindustrial. A falta de alguns contratos prejudicou, principalmente, os bancos oficiais (BNCC, BASA e BB), ainda que no caso do Banco do Brasil tenha sido possível contornar a dificuldade, através do acesso a relatórios contendo informações parciais sobre suas operações com o PNDA.<sup>10</sup>

#### 4.1 Características do Financiamento Agroindustrial

<sup>9</sup> Infelizmente os dados sobre valor dos contratos são estáticos, isto é, não representam o fluxo real de recursos repassados ao longo do tempo e estão expressos em valores históricos (na data de realização do contrato). O maior problema é a diferença com o valor dos contratos com base nas datas de liberação pelo dólar da véspera, conforme critério adotado pela STN em razão do descompasso entre a inflação e a desvalorização mensal da moeda brasileira.

<sup>10</sup> Note-se que os montantes contratados entre o Banco do Brasil e os mutuários, que aparecem na atual análise, correspondem a apenas 16 por cento dos valores liberados, uma vez que foram escassas as informações obtidas através das súmulas dos contratos sobre o BB. No entanto, posteriormente, teve-se acesso a valores consolidados por região e período de liberação, o que permitiu construir um painel da linha de atuação do BB mais próximo à realidade. Outras omissões notáveis entre as súmulas são as do BNCC e do BASA, cujos contratos não foram acessados pelos pesquisadores.



A utilização do conceito de financiamento ao investimento agroindustrial no PNDA teve um sentido bastante amplo uma vez que foram financiadas desde atividades de fundação de lavouras de cana-de-açúcar para reintegração de áreas de cultivo e obras de melhoria de estradas, até a implantação de unidades de esmagamento de soja ou instalação de caldeiras e turbo-geradores para melhorar o rendimento da produção de celulose.<sup>11</sup>

A análise setorial das informações obtidas nas súmulas dos contratos, destaca inicialmente o subconjunto de recursos destinados ao processamento alimentar, que inclui tanto as primeiras fases da transformação agroindustrial quanto a fabricação de alimentos. Dentro desta categoria foram incluídas atividades relacionadas ao esmagamento de grãos para obtenção de farelos, óleos e fabricação de gorduras vegetais derivadas, produção de açúcar e álcool em usinas e destilarias, instalação de armazém e silos graneleiros, processamento de suco de laranja e alimentos enlatados, industrialização de matéria-prima de origem animal, fabricação de farinhas, pães e massas industrializados e à seleção e armazenamento de sementes melhoradas.

A maior parte dos recursos destinados à agroindústria de processamento alimentar deu suporte financeiro à realização de investimentos na montagem de infraestrutura de esmagamento de grãos e de óleos comestíveis, incluindo-se a fase de pré e pós processamento. O Credibanco e o Econômico foram os bancos privados que mais se destacaram no financiamento a esta cadeia. Em seguida, aparecem as inversões contratadas pelo setor sucro-alcooleiro, de grande expressão nos estados do Nordeste e em São Paulo. Esses últimos financiamentos foram repassados basicamente por dois bancos, o Econômico e o Banco do Brasil.

A indústria de papel/celulose e madeira também aparece com destaque no conjunto de financiamentos contratados. Estes financiamentos concentram-se em três estados, Santa Catarina, Espírito Santo e São Paulo. Dado seu forte impacto econômico e ambiental destes projetos e o interesse demonstrado pelo BIRD, ele foi escolhido para a pesquisa de campo. Os bancos que atuaram com destaque nesse segmento foram o Credibanco (em Santa Catarina e São Paulo), Citi (em São Paulo) e Econômico (no Espírito Santo), ainda que este último tenha atuado apenas marginalmente no segmento.

Entre outros segmentos industriais beneficiadas pelos empréstimos do PNDA, destacam-se os de fabricação de produtos têxteis e agroquímico que, juntos, somam mais de 20% do total contratado. Em uma destas operações de empréstimo, destinada ao Centro-Oeste, consta-se forte

<sup>11</sup>Na definição específica de complexo agroindustrial, adotado nesta pesquisa usa-se noção próxima à de Weisslubluth, M. e Cortari, A. desenvolvidas num estudo de caso para a agroindústria mexicana em 1990, classificação mais adequada às categorias de inversões financiáveis pelo BIRD, dentro do Programa Agroindustrial. São definidos como agroindustriais atividades que processam qualquer tipo de insumo agrícola ou animal assim como os setores que fornecem máquinas, equipamentos e insumos químicos que sejam utilizados na agricultura e indústrias de processamento e de alimentos. Nesse sentido, as atividades foram separadas, de acordo com: 1) a natureza do processo produtivo ou sua vinculação a uma etapa específica dentro da cadeia agroindustrial em que é realizado o investimento; 2) a origem da matéria-prima e as características dos principais insumos utilizados; 3) a sua proximidade com a atividade de transformação economicamente mais significativa e que estejam relacionadas com a agregação de valor aos produtos (abastecimento no caso de esmagamento de grãos, construção de estradas no caso de criação de infraestrutura básica para usinas de açúcar e álcool ou outras atividades de transformação, seleção e transporte de matéria-prima etc.).

impacto regional no apoio à consolidação de um complexo têxtil numa área rural, antes destinada apenas à atividades agrícolas de baixo valor agregado, resultando em forte estímulo à geração de empregos diretos e indiretos, além de estímulos à diversificação da produção agrícola regional, difundindo-se a produção de algodão entre os demais agricultores. Ainda dentro da categoria de financiamentos ao setor têxtil encontram-se duas cooperativas do Paraná que desenvolvem projetos de fiação de seda, com grandes impactos sobre o emprego.

No caso da agroquímica os recursos encaminharam-se, em sua quase totalidade, para as empresas multinacionais formuladoras de produtos agroquímicos entre os quais herbicidas, acaricidas, fungicidas, produtos veterinários (antibióticos para aves) e para a fabricação de fertilizantes. Os financiamentos para a indústria de bebidas foram encaminhados a um grande grupo econômico nacional que os distribuiu entre quatro fábricas localizadas em Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas.

Do ponto de vista regional, os principais estados beneficiados foram São Paulo, no Sudeste, Alagoas e Bahia, no Nordeste, Rio Grande do Sul e o estado do Mato Grosso. A liderança de São Paulo confirma-se, também, quando são analisados os dados dos dois maiores bancos repassadores do Programa Agroindustrial, o Banco do Brasil e o Credibanco. O Banco do Brasil comprometeu 48% do financiamento contratado em projetos de investimento em São Paulo, o Credibanco, 30%, e o Citi, a totalidade dos seus empréstimos.

Entre os maiores intermediários financeiros do programa de empréstimo do BIRD, apenas um, o Econômico não priorizou as regiões Sudeste e Sul, concentrando suas operações no Nordeste, mais especificamente em Alagoas e Bahia. Apenas estes dois estados ficaram 30% e 26% dos financiamentos encaminhados por este banco. Em geral, bancos estaduais e de desenvolvimento, entre os quais o Desembanco e o Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás, mostram forte viés regional, orientando seus recursos para projetos em seu próprio estado. Dois bancos paulistas preferiram financiar investimentos em outros estados da federação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Em todo o país, a média de recursos distribuídos a cada projeto ficou em US\$ 2.5 milhões embora os estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia e Santa Catarina tenham apresentados maiores valores. Nos dois primeiros estados, o alto valor médio é sustentada por poucos projetos que utilizaram os recursos para investir em infraestrutura industrial de esmagamento de grãos e processamento de carne. Em Alagoas e na Bahia nota-se forte concentração de recursos comprometidos com o setor sucroalcooleiro e uma grande liberação individual para a transposição de uma fábrica de esmagamento de óleo e construção de armazéns e silos. Em Santa Catarina, os financiamentos foram unicamente dirigidos a indústrias de papel, celulose e processamento de madeira. No Rio Grande do Sul, que recebeu mais do que os demais estados da região Sul, a concentração por projetos é menor, o que o coloca, ao lado de São Paulo, com um perfil desconcentrador e mais diversificado.

Além da análise dos contratos, onde são utilizadas informações a partir de dados estáticos, montou-se uma outra amostra a partir de valores efetivamente liberados. Face ao problema de dados globais consistentes, procurou-se trabalhar com um número menor de projetos

mutuários de forma a agrupar informações de mais de uma fonte, desde que estatisticamente compatíveis. Dados do Banco Central, da Secretaria do Tesouro, de bancos credenciados e de alguns projetos selecionados foram confrontados e, na medida do possível, agrupados. Nessa nova amostra, a consistência dos dados disponíveis acabou sendo o critério mais relevante.

Sua representatividade, dentro conjunto de empréstimos do PNDA, também é bastante expressiva, atingindo quase-cinquenta por cento (US\$ 122 milhões), do total de US\$ 260 milhões efetivamente liberados para a agroindústria entre 1989 e 1992. Esses recursos foram repassados por quatro bancos, três particulares e um estadual, para mutuários localizados em 10 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Paraíba.

Da mesma forma que a avaliações com valores extraídos dos contratos, esta nova amostra destaca a região Sudeste como a grande beneficiária dos empréstimos agroindustriais do BIRD mas acentua a participação da região Sul e, em especial, de dois estados desta região, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A menor participação dos estados do Nordeste tem que ser vista com cuidado significando apenas a diferença na metodologia no corte das informações. Como ela foi construída a partir do cotejamento dos Relatórios da STN com informações e dados levantadas diretamente junto aos agentes financeiros e alguns projetos contactados pelos pesquisadores (todos na Região Sudeste e Sul) acabou havendo um certo viés regional. Este viés, no entanto, foi compensado pela atuação de dois bancos de São Paulo no Nordeste e Centro-Oeste e por uma análise paralela com dados apenas dos financiamentos do Banco do Brasil.

Na atual amostra, o valor médio dos 41 projetos analisados foi de US\$ 2.9 milhões tendo se mostrado muito mais elevado nos estados de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco (todos acima de quatro milhões de dólares).

A amostra acentua aspectos não evidenciados na análise dos contratos. Em particular destaca-se o maior espalhamento dos recursos por diferentes atividades em São Paulo e a sua concentração em um setor, papel e celulose, e em um estado, Santa Catarina. A maior dispersão, em São Paulo, também se traduz em um número muito maior de projetos financiados com recursos do PNDA, quando comparado com outros estados. O mesmo acontece com o Rio Grande do Sul.

Um dos maiores financiamentos individuais foi concedidos a um projeto em Santa Catarina, que recebeu mais de 10 milhões de dólares (valor efetivamente liberado) para implantar uma fábrica de beneficiamento de madeira e compensados. Note-se que este valor é bem maior do que o que aparece nos termos do contrato sendo apenas superado por dois outros projetos, um no Nordeste, para instalação de infraestrutura de esmagamento, e outro no Centro-Oeste, para beneficiamento de carnes. A montagem de uma fábrica de conservas de tomate, milho e ervilha em Minas Gerais comprometeu US\$ 7.6 milhões para um grupo multinacional tradicional, mas com atuação recente neste tipo de atividade agroindustrial.

Em Pernambuco, dois dos três financiamentos analisados foram concedidos a empresas de um grande grupo multinacional que opera na

cadeia agroalimentar de óleos vegetais e processamento de grãos. Estes empréstimos ajudaram a financiar parte da construção de uma refinaria de processamento de óleo vegetal degomado e a implantação de uma fábrica de gorduras vegetais somando, ao todo, 9,7 milhões de dólares. Note-se que este grupo obteve acesso aos recursos através de três bancos credenciados no PNDA. Um destes bancos repassou todos os recursos do Programa para projetos ligados à esta corporação, que tornou-se, individualmente, a grande beneficiária do Programa Agroindustrial, com quase 1/4 por cento dos recursos efetivamente liberados pelo PNDA.

Antes de passar-se à análise mais discriminada dos investimentos, convém analisar a participação do Banco do Brasil no Programa. Dos US\$ 47 milhões efetivamente liberados e repassados pelo BB através do PNDA aos seus mutuários, cerca de 15 milhões de dólares foram destinados a investimentos agroindustriais no Centro-Oeste, o que representou 32% do daquele total. Pelo que foi possível apurar nos relatórios do Banco do Brasil, cerca de 70% dos recursos liberados para o Mato Grosso foram repassados a projetos de um mesmo grupo econômico que os investiu no segmento agroindustrial de empreendimentos da área têxtil e sucroalcooleiro.

Uma surpresa da análise dos estados beneficiados pelos repasses do Banco do Brasil é a presença de destaque do Piauí, uma vez que não existem informações detalhadas nas súmulas ou demais relatórios a respeito da presença de contratos com mutuários daquele estado. No entanto, há evidências da presença de projetos agroindustriais financiados por outros programas de financiamento, inclusive do BNDEs, naquele estado. A sua inclusão é consequência da expansão da agricultura de grãos na área do cerrado, que nos anos recentes prosseguiu em direção ao Maranhão e Sudoeste do Piauí (ambos na divisa com o Tocantins) e que tem orientado também o deslocamento espacial das agroindústrias de processamento de grãos e óleos para a Região. É natural, portanto, que os financiamentos do PNDA incluam inversão em lavouras de soja e instalação infraestrutura de armazenamento que normalmente antecedem a instalação do complexo agroindustrial de beneficiamento dos grãos.

Isso mais uma vez evidencia que os investimentos do PNDA acompanharam a tendência de deslocamento de uma boa parte das atividades agropecuárias e agroindustriais para as regiões de cerrado do Planalto Central brasileiro. Nesta região vem se assistindo nos últimos 10 ou 15 anos a constituição de uma economia baseada na formação de lavouras de grãos e na instalação de infraestrutura de processamento e estocagem de grãos e óleos integrando as cadeias de grãos, óleos e rações com as atividades de processamento de carnes de frango, bovinos e suínos. Esta economia de fronteira tem se beneficiado com o processo de deslocamento espacial de grandes empresas agroindustriais exatamente no momento em que estas empresas passam por um processo de diversificação.

A forte presença destas atividades agroindustriais no Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial confirma a política seguida pelas instituições financeiras de orientar empréstimos para empreendimentos em que a taxa de retorno do investimento é mais atraente. No caso do conjunto de agroindústrias analisado, essa política acabou por beneficiar a produção de bens tradebles,

comercializados em mercados de *commodities*, como óleos e farelos derivados de soja, assim como celulose e papel, no Sudeste e no Sul.

No que se refere à discriminação dos investimentos em ambos os Programas, observa-se que em várias modalidades os investimentos agroindustriais tendem a seguir o padrão dos investimentos rurais. Este é o caso do Nordeste, onde o investimento agroindustrial e rural apresentam mais semelhanças do que desejável de programas de finalidades distintos. Em ambos, a predominância é de investimentos em à irrigação, aquisição de máquinas de tração e implantação de culturas vegetais, em especial a cana-de-açúcar.

No que se refere ao emprego gerado pelas atividades agroindustriais, os estados do Sudeste e Sul foram os que receberam maior impacto em termos de geração de empregos com quase 70 por cento do total dos 21.500 empregos levantados através das súmulas dos contratos. Os estados do Centro-Oeste foram responsáveis, juntos, por 11 por cento do emprego embora, neste caso, a avaliação esteja provavelmente subestimada por não incluir os financiamentos pelo Banco do Brasil. O Nordeste, com os estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, representou 21 por cento do emprego gerado tendo o Sul-Sudeste ficado com 68 por cento dos recursos.

Em conjunto, a maior parte dos novos postos de trabalho gerado no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, PNDA, ocorreu no segmento de papel e celulose, 40% do total, seguindo-se atividades de processamento alimentar, 14% e beneficiamento de açúcar e álcool, com 17%. Note-se que foram os financiamentos encaminhados para a indústria de papel e celulose, indústria de processo ligada ao setor químico, fortemente concentrada e com alta relação capital-produto, que propocionaram maior número de empregos. Isso se deve ao fato alguns financiamentos terem sido destinados à instalação de novas empresas com plantas industriais novas e novo aparato administrativo-jurídico.

Em dois projetos de papel e celulose, ambos localizados em São Paulo, o financiamento destinou-se à implantação de novas fábricas, uma totalmente integrada e outra só de papel de escrever, ambas com capacidade de 800 e 500 toneladas/dia, respectivamente. Estas fábricas são suficientemente grandes para gerar um impacto considerável na geração de empregos.

Outro projeto em que a ampliação da capacidade produtiva financiada pelo PNDA esteve associada a criação de novos empregos, resultou na instalação de uma fábrica completa para beneficiamento de Pinus e produção de compensados e madeira tratada em Santa Catarina, com 4.464 novos empregos diretos. Ainda outros 2.500 novos empregos no Espírito Santo foram consequência da expansão de empresa produtora de celulose.

Comparando-se dados de emprego com o valor dos investimentos efetivamente realizados usados na segunda amostra, obtém-se uma estimativa de quanto foi necessário investir para gerar empregos novos. No caso da indústria de papel e celulose (e madeira) e da indústria de bebidas, um emprego adicional "custou" quase US\$ 5 mil, um resultado relativamente favorável levando-se em consideração o viés intensivo em capital desta atividade. No setor de bebidas o custo do emprego foi bastante semelhante. No setor têxtil, onde se esperaria maior oferta de emprego, o custo de criação de um emprego

agroindustrial adicional ficou acima de US\$ 10 mil dólares. Em estados onde investimentos da mesma natureza foram realizados por cooperativas, aquele valor reduz-se consideravelmente, como acontece com cooperativas paranaenses que trabalham com seda e algodão.

É na atividade de processamento alimentar onde a geração de um emprego representa uma mobilização de cerca de US\$ 4.700 que a relação mostra-se mais favorável. Isso pode ser explicado pela agregação de várias sub-categoria de atividades agroindustriais... (cítricos, oleaginosos, armazenamento, açúcar e álcool etc.), algumas altamente intensivas em mão-de-obra.<sup>12</sup>

## 5. Conclusões

Parece bastante claro que, deixando para o mercado resolver o processo seleção das atividades e regiões a serem beneficiadas, o PNDA e o PNDR acabaram por sancionar o curso das atuais tendências de reestruturação e realocação das empresas agroindustriais entre as regiões e cadeias produtivas agroindustriais. De um modo geral pode-se alinhar as tendências mais gerais da agroindústria da seguinte maneira:

1. A tendência que acompanha o processo de globalização da economia e redução de custos fixos, ou quase fixos, através da obtenção de ganhos de escala nos segmentos agroindustriais (e industriais) onde aqueles custos são mais expressivos ou onde há tendência de substituição das fontes de consumo tradicional de energia. Essa tendência é acentuada ou mediatizada pela formação de blocos econômicos regionais e pela nova regulamentação dos termos de comércio internacional que tende a substituir barreiras econômicas tradicionais por novas barreiras (não tarifárias) ambientais e sociais. Isso já visível na indústria de papel e celulose, expressando mudanças nas exigências ambientais exercidas pelos principais importadores de celulose.

2. A outra tendência evidencia-se através do aumento da competição nas indústrias de alimentos, de bebidas e na indústria têxtil e é motivada pela perspectiva de estabilização do poder de compra de grande parte da população e da expansão do mercado interno. Essa tendência vai depender da administração das políticas cambiais e tarifária uma vez que a atual tentativa de estabilização macroeconômica brasileira presuppõe uma ampla margem de reservas cambiais e de reservas estratégicas de alimentos básicos. Estas por sua vez, dependem da sustentação e ampliação dos ganhos de produtividade na agricultura de exportação e de mercado interno, tornando permanente as vantagens comparativas e competitivas obtidas nos últimos quinze anos.

Internamente, o movimento mais visível da reestruturação vêm ocorrendo desde meados da anos 80 no segmento de processamento de oleaginosos e carnes e, após a desregulamentação da comercialização trigo, atingiu também a indústria moageira que passou a realizar investimentos tentando adaptar-se ao novo ambiente concorrencial. As modificações também têm se manifestado através de fusões e aquisição das empresas que assumiram o ônus do endividamento com altas taxas de inflação. De alguns anos para cá, alguns grupos econômicos internacionais

---

<sup>12</sup> Ao todo, cerca de nove mil novos empregos foram criados. Na realidade, alguns investimentos classificados como agroindustriais ocorreram, na realidade, nas etapas de produção agrícolas, como fica evidenciado no Anexo sobre a natureza do investimento.

aproveitando-se da relação cambial favorável e da fragilidade financeira de empresas locais iniciaram um movimento de incorporação, adquirindo ativos e participações acionárias, especialmente no segmento de processamento de alimentos.

Nesse aspecto, as transformações recentemente ocorridas na agricultura e na agroindústria brasileiras ocorreram ao mesmo tempo em que o padrão de financiamento rural e agroindustrial também se modificava, com a escassez de crédito barato desencadeada pela crise fiscal dos anos 80. Nesse meio tempo, a agricultura revelou capacidade de autofinanciamento ou tem recorrido a formas criativas de criação de crédito, como demonstram as práticas "não-financeiras" já mencionadas. É evidente, no entanto, que o mercado tenderá a atuar cada vez mais de forma seletiva, como ficou revelado na análise das políticas de portfólio identificadas neste trabalho, especialmente no caso do crédito agroindustrial. Supor que os bancos privados, que selecionam clientes pela sua capacidade de atender aos compromissos financeiros, atenderão demandas por crédito barato da grande massa de agricultores brasileiros ou de cooperativas agroindustriais seria, no mínimo, ingênuo. No entanto, é bem provável que a estabilização macroeconômica se bem sucedida venha atuar no sentido de exercer uma certa ação disciplinadora nos mercados de crédito, ajudando a tornar menos custoso o acesso às informações associadas às decisões financeiras.

Mesmo assim, não se deve desconsiderar a possibilidade de o governo continuar a complementar os recursos destinados ao investimento agroindustriais e agropecuários na medida em que estes setores têm demonstrado grande vitalidade em situações adversas. Hoje não há mais dúvidas que as vantagens competitivas obtidas por produtos rurais e agroindustriais dependem da existência do complexo agroindustrial, no sentido lato-senso, e da capacidade de diversificação das empresas agroindustriais, de forma coerente com a sua base técnica e explorando razoavelmente bem as oportunidades de obtenção de ganhos, o que inclui a sua relativa flexibilidade de deslocar-se espacialmente, acompanhando o deslocamento da própria agricultura moderna do Sul e Sudeste para as novas áreas de cerrado no Planalto Central, característica típica do que chamamos de economia de fronteira.

Em situações em que a etapa rural do processo agroindustrial está diretamente sob comando da indústria, como em papel e celulose, fumo, alguns tipos de carnes industrializadas ou sucos industrializados, a exploração de vantagens competitivas já depende diretamente da integração com os produtores rurais ou forcenadores. Nesses casos, as modalidades de financiamentos já atingem diretamente os agricultores associados. Para manter o nível de produtividade da agricultura de grãos que hoje se pratica no Paraná ou no Mato Grosso, por exemplo, o agricultor depende da oferta de recursos financeiros baratos de forma que possa efetivamente cumprir os seus compromissos financeiros.

Isso significa que algumas instituições tem que garantir recursos financeiros a um menor custo para uma grande massa de agricultores que já têm condições de aproveitar as oportunidades de lucro associadas ao atual padrão tecnológico da agricultura brasileira e não têm acesso às novas formas de financiamento. Essa tarefa transcende os mecanismos de mercado tradicionais, pelo menos enquanto mantiver-se algum tipo de indexação de contratos como a TR e/ou a seleção por parte das instituições privadas for, antes, um mecanismo discriminatório. A

indexação de contratos como a TR e/ou a seleção por parte das instituições privadas for, antes, um mecanismo discriminatório. A presença de instituições governamentais pode representar o elemento diferencial na oferta de crédito (e nas oportunidades de lucro) para os produtores e empresas que estejam em condições de elevar o nível técnico do complexo agroindustrial brasileiro (incluindo a agricultura). Essa é a garantia de que, num ambiente mais aberto e exposto à concorrência internacional, o extraordinário esforço competitivo da agricultura e de algumas agroindústrias não terá sido inútil.

### Bibliografia

**Besley, T.** How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets? The World Bank. Research Observer, vol 9. January, 1994.

**Gonçalves, JS.** Transformações da Agricultura: As Crises Brasileiras Recentes. *Agricultura em São Paulo* 37(1)

**Stiglitz, J. e Weiss, A.** Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, American Economic Review 71, 1989, no.1.

**Stiglitz, J e Hoff, K** Imperfect Information and Rural Credit Markets - Puzzles and Policy Perspectives. Introduction. The World Bank Economic Review. vol 4, September, 1990.

**Villa Verde, CM e Gasques, JG** Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. *Agricultura em São Paulo*. 37(1):

**Waissbluth, M. e Gortari, A.** A Methodology for Science and Technology Planning Based upon Economic Scenarios and Delphi Techniques. The Case of Mexican Agroindustry. Tehnological Forecasting and Social Change 37, 383-397 (1990).





# **F O R U M**

## **COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS FATORES DE INIBIÇÃO E NOVA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL**

---

**A Administração da EMBRAPA**

*Eliseu Alves*

*Rio de Janeiro  
outubro - 1994*

# **A Administração da EMBRAPA**

*Eliseu Alves*

O trabalho concentra-se na EMBRAPA e, assim mesmo, naqueles aspectos que lhe ameaçam a sobrevivência. Discutiremos os problemas que, se não forem solucionados, têm a capacidade de destruir a empresa ou de reduzir dramaticamente sua capacidade de produção. As tabelas estão em apêndices. Para facilitar a leitura, o texto contém apenas a argumentação principal.

Incluimos dois apêndices. O primeiro deles procura mostrar a importância da pesquisa para a agricultura. O outro fornece informações importantes sobre a EMBRAPA e organizações estaduais de pesquisa.

### **Cenário Pós Abertura Política**

Os seguintes fatores condicionam a evolução da EMBRAPA que tem a maior quota de responsabilidade, no setor público, com o desenvolvimento de tecnologia agrícola:

a. A oferta de alimentos, fibras e bioenergéticos cresce através do incremento da produtividade da terra e da mão-de-obra e esta, em termos de hectares que cada trabalhador é capaz de cultivar. O crescimento contínuo da produtividade requer a geração de novas tecnologias pelo governo e pelo setor privado. Portanto, a nossa agricultura deixou de ter seu crescimento baseado na incorporação de recursos naturais ao processo produtivo. Está baseada na ciência, ou seja, depende das tecnologias que a ciência desenvolve. Temos ainda uma imensa área inexplorada que está localizada na região amazônica. A incorporação desta área à produção, com um mínimo de dano ao meio ambiente, requer vultosos

investimentos em pesquisa e infra-estrutura;

b. A abertura comercial demanda que agricultura seja competitiva tanto nos produtos domésticos como nos exportáveis. A experiência acumulada mostrou que a qualidade e abundância de recursos naturais e a existência de mão-de-obra barata têm pequena capacidade de explicar o incremento de eficiência da agricultura. Correlacionam-se, isto sim, muito estreitamente, com o nível inicial de produtividade a partir do qual a agricultura começa a crescer;

c. A guerra fria e a grande participação do setor público dos países desenvolvidos na geração de tecnologia agrícola facilitaram a transferência de tecnologia e de conhecimentos, sem qualquer custo, para os países em desenvolvimento. A guerra fria não existe mais. Os investimentos públicos dos países desenvolvidos em geração de tecnologia caíram dramaticamente. Por isto, as instituições públicas estão patenteando suas descobertas como forma de aumentar o orçamento. Em biologia avançada, de onde originará grande parte da tecnologia do próximo século, predominam os investimentos do setor privado que pode se associar às instituições públicas, mas sempre dentro da exigência de se manterem os segredos das descobertas feitas. Devemos, assim, esperar restrições crescentes ao fluxo de tecnologias agrícolas, livres de custo, dos países ricos para os subdesenvolvidos;

d. As restrições impostas à importação e à contratação de cientistas estrangeiros e o notável avanço das comunicações levaram ao desenvolvimento do sistema de *pesquisa em rede*, pelo qual, os laboratórios e pesquisadores sofisticados localizam-se

na sede da matriz. Nos países em desenvolvimento estão os técnicos que têm a obrigação de coletar informações e acompanhar experimentos. Toda a estrutura de planejamento e análise está, assim, na sede. Este modelo não leva ao desenvolvimento de uma capacidade nacional de geração de tecnologia;

e. Uma das conseqüências da abertura comercial será o extraordinário aumento do fluxo de tecnologias entre países, obviamente não livre de custo. Esta importação de tecnologias desempenhará papel importante no crescimento da eficiência da agricultura. A experiência tem demonstrado que quanto maior for a capacidade de geração de tecnologia de um país tanto maior é seu potencial para importar, quando for vantajoso e desenvolvê-la, quando não;

f. O Brasil tenderá a importar tecnologias dos países que mais lhe assemelham do ponto de vista econômico, ou seja, tenham a população urbanizada, complexos urbanos-industriais bem desenvolvidos e uma agricultura já baseada na ciência e tecnologia. Caberá à pesquisa brasileira solucionar os problemas de adaptação: aqueles que são conseqüência de diferenças existentes entre os meios físicos;

g. A abertura democrática levou os estados a redefinirem suas prioridades de investimentos para beneficiar as necessidades de curto prazo das massas de consumidores urbanos. Os recursos para as instituições de pesquisa agrícola estaduais caíram dramaticamente. Elas sobreviveram em muito poucos estados, entre os quais estão Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Mesmo nestes estados enfrentam dificuldades imensas e já apresentam sinais de



decaência acentuados. Nos demais, elas são hoje apenas cabide-de-emprego, em que o corporativismo e a banda podre da política partidária andam de mãos dadas. Neste cenário, A EMBRAPA tem o poder, quase que monopolístico, de geração de tecnologia agrícola, já que é muito pequena a capacidade do setor privado. Este cenário está forçando a EMBRAPA a dispersar seus recursos. Força-a a assumir responsabilidades muito além do que seria recomendável. Em virtude da falta de competição, não existe um referencial externo à EMBRAPA que sirva de estímulo aos pesquisadores e como padrão para as avaliações de desempenho. Requer-se, assim, da EMBRAPA eficiência crescente e capacidade de discernimento para ajudar a reconstruir a pesquisa estadual e estimular a iniciativa particular;

h. Existe um casamento fatal para as instituições públicas de pesquisa: o da burocracia com um ou mais partidos políticos, especialmente com a banda podre dos mesmos. Este casamento privilegia o corporativismo e a mediocridade, põe um freio à criatividade e expulsa ou condena à inexpressividade as pessoas talentosas. Por ele, os dirigentes são escolhidos por critérios de amizade e filiação partidária e não por competência demonstrada nas lides da pesquisa. Os pesquisadores aprendem que a promoção é muito mais consequência de atividades políticas do que da dedicação ao estudo e à experimentação. Se este problema não for solucionado não há como ter uma organização pública de pesquisa eficiente por um período longo. Sem dúvidas, é o maior problema da EMBRAPA;

i. Em virtude de não termos sido capazes de desenvolver um





sistema universitário estadual de pesquisa, à exceção de São Paulo, as universidades federais tenderão a se dedicar a pesquisa básica e à pesquisa por contrato. As dificuldades de coordená-las na formulação e execução de um programa de geração de tecnologia, no qual cada projeto se relaciona com o outro para solucionar um conjunto de problemas é imensa. Por isto, é natural que a EMBRAPA tenha a maior parcela de responsabilidade, em nível nacional, e que seja apta a se relacionar, via contratos de pesquisa, com universidades, organizações estaduais e iniciativa particular a fim de elaborar e executar um programa de pesquisa de dimensão nacional;

j. Cada instituição de pesquisa mostra sua eficiência quando é capaz de captar recursos adicionais dos setores privado e público. Esta compreensão se desenvolve em todos os países. Por isto, é crescente a quantidade de recursos alocados à pesquisa através de mecanismos competitivos. O Brasil não escapará desta tendência. Por isto, a EMBRAPA tem de estar preparada para buscar no mercado parte de seus recursos, enfrentando a concorrência que se acirrará ainda mais;

k. O sistema democrático tende a expandir os mecanismos de controle até o ponto de inviabilizar-se uma administração eficiente. As instituições de pesquisa fenecerão, caso não tenham grande autonomia de gestão de recursos financeiros e humanos, dentro de um clima de transparência. Por isto, necessitam de grande flexibilidade na condução de seu destino. Ao contrário do que se observa atualmente, é preciso garantir mais independência às organizações públicas de pesquisa. As restrições crescentes

têm origem em interpretações das leis pelo Tribunal de Contas, em decretos e portarias e na Constituição.

1. A iniciativa particular desempenhará um papel de importância crescente em pesquisa aplicada. E também nas áreas de conhecimento para as quais existam leis de patentes adequadas. O setor público dos países avançados move-se na direção da pesquisa básica e, naquela aplicada, nos campos nos quais o risco do fracasso é maior e a obtenção de patentes é difícil ou impossível. Contudo, não há sinais, mesmo nos países avançados, de que a iniciativa particular possa substituir a pública, no caso de geração de conhecimentos para a agricultura. Complementam-se mutuamente para o benefício da sociedade, especialmente dos consumidores mais pobres. No caso brasileiro, é importante que o setor público propicie condições legais e de crédito de longo prazo para o desenvolvimento da pesquisa do setor privado;

Em resumo, o cenário implica em que os investimentos em geração de tecnologia têm prioridade muito alta se quisermos ter uma agricultura competitiva e é necessário desenvolver mecanismos para proteger as instituições de pesquisa públicas da má política partidária e da instabilidade de recursos orçamentários. A transferência de grande parte da tecnologia bioquímica dos países desenvolvidos, praticamente sem ônus que caracterizou o passado, não deverá ocorrer no próximo século. Por isto, o Brasil necessita ter uma capacidade bem desenvolvida de geração de tecnologia, inclusive para ter competência de importá-la se for conveniente.

## Macro Problemas da EMBRAPA

Dizemos que um problema é macro quando se verificarem simultaneamente três condições:

(\*) Escapa às possibilidades da empresa resolvê-lo;

(\*) Se não for resolvido, tem a capacidade de destruir a instituição ou, então, de reduzir substancialmente sua eficiência;

(\*) Se resolvido propiciará condições favoráveis à solução de outros problemas de menor importância.

Os macro problemas da EMBRAPA são os seguintes:

1. A EMBRAPA enfrenta um enorme número de problemas nos quais dispersa seus limitados recursos. A pressão é no sentido de ampliarem-se, ainda mais, suas responsabilidades sem a contrapartida de recursos. Está só na região Norte e, praticamente, só no Nordeste. Domina a pesquisa pública no Rio Grande do Sul e amplia seu escopo em São Paulo. No Centro-Oeste, sua presença é marcante e mesmo monopolista. A dispersão de recursos num número muito grande de projetos acabará por reduzir drasticamente sua eficiência. A presença dominante da EMBRAPA ocasiona um outro problema, não menos grave, que é a perda de espaço pela pesquisa pública estadual. Num país de dimensões continentais é desaconselhável o monopólio pelo governo federal da pesquisa agrícola. Outro efeito ainda mais pernicioso é a inibição dos investimentos privados em pesquisa agrícola. Suas organizações não têm como competir com o tesouro federal, ainda mais quando as leis de patente não favorecem esta competição. Urge, assim, delimitar o escopo da EMBRAPA

para se dar mais espaço aos estados e à iniciativa particular;

2. A diretoria da EMBRAPA, que tem o poder de contratar, demitir, transferir e promover pessoal, de alocar os recursos do orçamento, de criar e fechar unidades de pesquisa e de modificar, sem qualquer restrição, o modelo de pesquisa, é da livre escolha do Presidente da República. Um presidente e quatro diretores a compõem. Têm um mandato de quatro anos. Mas, um simples decreto pode demitir qualquer um deles, quando o Presidente quiser. Os chefes de unidades de pesquisa são da livre escolha do presidente da EMBRAPA. Não têm mandato e podem ser demitidos, quando o presidente o desejar.

Os dirigentes da EMBRAPA, em todos os níveis, não têm, assim, qualquer estabilidade. O processo de escolha não coloca qualquer limite à influência que os partidos, que eventualmente dominam o poder, têm na seleção dos dirigentes. A posição instável dos dirigentes, como corolário, leva-os a buscar alianças políticas e a fazerem concessões indesejáveis. Do ponto de vista interno, a melhor opção de sobrevivência é reduzir ao mínimo os danos e as punições e, assim, evitar conflitos que desagradem tanto os políticos como os empregados.

Os funcionários percebem rapidamente as regras do jogo e aprendem a minimizar esforço e a redirecionar o que fazem para garantir a estabilidade do emprego e as promoções.

Esta descrição não retrata a EMBRAPA de hoje, na qual ainda prevalece grande espírito de trabalho. Mas, retratará a EMBRAPA do amanhã, se o processo de escolha de dirigentes não for mudado.

3. A pesquisa agrícola carece de um quantitativo de recur-

sos, que além de satisfazer suas necessidades, observe um fluxo adequado e correlacionado com as atividades da agricultura que se sujeitam a um calendário rígido. Tanto é inadequado o fluxo como o quantitativo, considerando-se as atuais responsabilidades. Os salários consomem a maior parte dos recursos de operação. Os recursos de investimentos estão numa melhor posição, pois que financiados por recursos externos e o mesmo ocorre com os recursos treinamento de pessoal. A empresa não tem flexibilidade para importar bens de consumo e de capital. Por exemplo, falta-lhe autonomia para estabelecer uma unidade de pesquisa em biologia avançada no exterior que é uma imposição dos dias que correm. Certamente, considerando-se a equivalência de qualidade, custa mais barato estabelecer esta unidade no exterior e ela facilitará, entre outras coisas, a atualização da EMBRAPA num campo que se desenvolve rapidamente.

### **Solução dos Macro Problemas**

#### 1. Delimitação de Escopo

A delimitação do escopo da EMBRAPA requer um estudo aprofundado. O estudo deve ser dividido em duas partes. A primeira delas refere-se às atividades que a EMBRAPA realiza e que a iniciativa particular pode fazê-las mais eficientemente. Áreas que merecem estudo aprofundado: serviço de sementes, parque gráfico e atividades de melhoramento de planta e animais.

A segunda parte diz respeito ao relacionamento com os estados. Cabe verificar as unidades ou projetos que devem ser trans-

feridas à administração dos estados, segundo critérios pré fixados.

O orçamento da EMBRAPA deve conter uma partida de recursos para os estados e iniciativa particular. O uso dos recursos fica submetido as seguintes regras básicas: (i) A organização de pesquisa precisa demonstrar competência para a tarefa, ou então, que está executando um rigoroso programa de saneamento; (ii) o fundo só financiará projetos de pesquisa, nunca o orçamento principal; (iii) a organização de pesquisa precisa demonstrar que tem recursos suficientes para cobrir a metade dos custos; (iv) só os projetos que atingirem os padrões de qualidades requeridos podem ser financiados; (v) estados e iniciativa particular competirão pelos recursos em igualdade de condições.

Numa primeira etapa de redefinição, escopo da EMBRAPA será congelado no nível de atuação de 30 de dezembro do prévio ano.

## 2. Autonomia de Recursos e de Gestão

O tesouro deve garantir à EMBRAPA um quantitativo de recursos estáveis, pelo menos por um período de 5 anos. Os recursos que captar no mercado não podem substituir os recursos do orçamento, votado pelo Congresso. Serão uma adição àquele orçamento. A boa disciplina impõe que recursos captados do mercado não podem, no futuro, gerar pressão sobre os recursos públicos do orçamento. Para esclarecer o ponto: digamos que dez pesquisadores tenham sido contratados para executar um projeto em comum com a iniciativa particular. Findo o projeto, eles só serão incorporados ao quadro de pessoal se o orçamento votado pelo Congresso autorizar esta incorporação.

A boa prática orçamentária precisa dividir o orçamento em duas partes: principal e derivado. O principal refere-se ao orçamento que não tem especificidade; o derivado refere-se aos recursos captados no mercado. A regra básica em relação aos recursos derivados diz que: (i) constituem adição ao orçamento e (ii) não podem gerar pressão futura sobre o orçamento principal.

Uma estabilidade orçamentária maior é obtida se for estabelecido um fundo específico que financiará o orçamento principal. Ressalte-se que o bom funcionamento do conselho deliberativo, que será discutido no tópico seguinte, é incompatível com instabilidade orçamentária. Num ambiente de recursos instáveis, o conselho deliberativo tornar-se-á servil à política partidária, especialmente a sua banda podre.

A EMBRAPA precisa ter condições especiais para importar materiais e equipamentos; para estabelecer unidades de pesquisa no exterior; para administrar os programas que são consequência de acordos e convênios com entidades de pesquisa estrangeiras; e para contratar técnicos estrangeiros; e para celebrar e executar convênios e acordos com a iniciativa particular. Restrições que impeçam de dar bolsas de pós-graduação a técnicos de entidades estaduais e da iniciativa particular precisam ser removidas.

Num mundo em que há enormes possibilidades de ganhos no relacionamento com o exterior, a EMBRAPA deve receber do executivo a autorização para gastar parcela do seu orçamento com atividades previamente estabelecidas com o estrangeiro, além do que gasta com o programa de pós-graduação.

### 3. O Conselho Deliberativo



Não há dúvidas que o maior problema de uma instituição pública de pesquisa é o casamento da sua burocracia com a política partidária. Os malefícios começam com a escolha dos dirigentes e se ramificam na política de recursos humanos, na seleção de prioridades e na avaliação de resultados. A derrocada final acontece quando só há recursos para pagamento do pessoal: ou seja, a organização é apenas um cabide-de-empregos administrado pelos maus políticos. Muitas das instituições estaduais de pesquisa já atingiram este estágio.

### **Sugestão para a Organização do Conselho**

Uma solução do problema é o conselho deliberativo. Ele terá nove membros, sendo um deles o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária. Dos outros oito, quatro virão do governo e quatro da iniciativa particular.

Os membros têm mandato definido, digamos de 4 anos, podendo ter o mandato renovado por igual período. No período do mandato, um membro só poderá ser substituído se cometer falta grave ou se pedir demissão. Os representantes do governo terão nível de doutorado e reconhecida competência em pesquisa. Os não pertencentes ao governo precisam ter reconhecida competência e experiência em pesquisa.

As organizações de produtores e de trabalhadores rurais e da agroindústria serão convidadas a indicar nomes ao comitê de seleção que será criado para preparar a lista de 16 pessoas, 8 do governo e 8 da iniciativa particular, que será submetida ao Presidente. Desta lista, o Presidente nomeará os 8 membros do conselho. Sublinhamos o seguinte ponto: as organizações indicam nomes

ao comitê de seleção. Mas, nenhuma delas tem garantida a representação de seus interesses no conselho. Pode muito bem ocorrer que nenhum dos indicados de uma organização seja selecionado. Cada organização poderá indicar, no máximo, três pessoas.

Os representantes do governo serão indicados pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, Ciência e Tecnologia e Planejamento, dois de cada um. Completará a lista de representantes do Governo dois funcionários da EMBRAPA que o comitê selecionará de uma lista de indicados pelas organizações de funcionários da empresa.

O Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária é membro nato do conselho e o presidirá. A exceção dele, nenhum outro membro terá substituto. Assegurada a presença da maioria dos membros, o Conselho tem condições legais de deliberar.

O braço executivo do conselho é a secretaria executiva, composta de quatro membros, três dos quais têm nível de doutorado e reconhecida competência em pesquisa. Têm mandato de quatro anos e só poderão ser demitidos se cometerem falta grave. O conselho é encarregado de preparar uma lista de oito pessoas, da qual o Presidente selecionará quatro para compor a secretaria executiva. Destes quatro, um será selecionado e nomeado secretário executivo pelo conselho, também para um mandato de quatro anos.

O conselho terá as seguintes atribuições:

1. Elaborar seu regulamento interno, da secretaria executiva, das unidades de pesquisa e das demais unidades da EMBRAPA;
2. Determinar o escopo de atuação da EMBRAPA;
3. Aprovar o Plano de Cargos e Salários;



4. Designar, destituir, transferir e promover pessoal.
5. Determinar as prioridades de investigação e aprovar os programas anual e de longo prazo que são baseados nas mesmas;
6. Aprovar o orçamento anual que decorre do programa anual e submetê-lo ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária que se responsabilizará pela tramitação do mesmo até a aprovação final pelo Poder Executivo e Congresso Nacional;
7. Aprovar o sistema de avaliação, determinar a realização de avaliações periódicas e aprovar os relatórios de avaliação e colocar em prática suas recomendações.
8. Aprovar o balanço anual e submetê-lo aos órgãos de controle.
9. Prestar contas das atividades da EMBRAPA com a periodicidade requerida pelos órgãos de controle.
10. Criar Unidades de Pesquisa, fechá-las e redefinir o mandato das existentes e reorganizá-las;
11. Adquirir, gravar e vender toda classe de bem;
12. Difundir a EMBRAPA e criar uma boa imagem da mesma;
13. Promover o relacionamento com entidades nacionais e internacionais, vinculadas à ciência, à tecnologia e à produção agropecuária;
14. Contribuir para o desenvolvimento da investigação em nível de setor privado;
15. Contribuir para o desenvolvimento da pesquisa estadual;
16. Supervisionar o trabalho das unidades da EMBRAPA;
17. Realizar todos os atos civis e comerciais, cuidar da administração interna e efetuar as operações materiais inerentes a



seus poderes de administração da EMBRAPA.

A Secretaria Executiva levará a termo as decisões do conselho e, portanto, cabe-lhe, por delegação, todas as atribuições listadas acima. Ao delegar à Secretaria Executiva responsabilidades, o conselho estabelecerá o limite de decisão, abaixo do qual não precisará ser ouvido.

### **Comentários Finais**

A descentralização do poder é uma aspiração de toda sociedade brasileira. Refere-se à transferência de atividades e recursos do governo federal para os estados e municípios e para a iniciativa particular. No caso da EMBRAPA, requer-se o congelamento e mesmo a redução do nível atual de atividade em favor dos estados e iniciativa particular. O corpo de funcionários pode julgar que esta mudança significará perda de importância. Daí as dificuldades de implementação de um programa de descentralização, enquanto o poder estiver nas mãos de uma diretoria executiva composta de funcionários da empresa. Não é diferente a compreensão do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária. Daí ser o conselho deliberativo um instrumento importante de mudança. Mas, só o conselho não basta. O governo tem de optar por uma política de descentralização e indicar de forma persuasiva esta decisão ao ministro da Agricultura e ao conselho.

A descentralização é muito benéfica à EMBRAPA. Partilhando melhor o trabalho de geração de tecnologia com a iniciativa particular e estados, as possibilidades de sucesso crescem. A empre-

sa tem sua base política ampliada e, portanto, o reconhecimento. A competição fornecerá referenciais de avaliação externos à empresa que são os mais adequados, pois que livres de subjetivismos. Por tudo isto, acreditamos que uma política de descentralização só fará a EMBRAPA crescer.

Vale uma advertência: congelar ou reduzir o tamanho da EMBRAPA sem a certeza do crescimento sustentado dos estados e da iniciativa particular é pura insensatez. Assim, a descentralização tem de caminhar lentamente, beneficiando em primeiro lugar os estados que se prepararem para ela. Vale o mesmo para iniciativa particular.

Autonomia de recursos e de gestão sem o conselho deliberativo não livrará a EMBRAPA dos riscos que corre. Mas, o conselho deliberativo fracassará sem recursos adequados e autonomia de gestão.

O risco maior do conselho está na seleção de seus membros. Sendo assim, o comitê de seleção tem de ser composto por pessoas que demonstraram competência como pesquisadores e isenção em relação à política partidária. Além do mais, é preciso remunerar o tempo que os conselheiros dedicarem às atividades do conselho.

A EMBRAPA tem um corpo de conhecimentos sobre seus problemas que será muito útil ao conselho.

### **Bibliografia**

Alves, Eliseu. *Agricultural Research in Brazil*, Washington, The World Bank, 1972.

## Apêndice I

### Desafios da Agricultura Brasileira

O desafio principal da agricultura brasileira é o de bem nutrir e o de prover de fibras e bioenergéticos uma população de 150 milhões de pessoas, das quais 75% estão urbanizadas. Amplia este desafio a necessidade de aumentar as exportações do setor, a fim de que ele possa dar uma contribuição ainda maior ao desenvolvimento do país.

Se aceitarmos uma elasticidade renda de 0,5, como o crescimento anual da população na última década foi de 1,9%, um crescimento da renda percapita disponível de 5% e melhor distribuído, produzirá um incremento anual de demanda, só para o mercado interno, de 4,4%. As exportações podem facilmente empurrar esta taxa para 5%. Se a oferta agrícola não responder adequadamente teremos que importar alimentos, fibras e bioenergéticos para evitar o desabastecimento, além de perdermos posição nas exportações.

Como mostraremos, não há sinais visíveis de um suficiente arrefecimento do êxodo rural de modo que não venhamos atingir um índice de urbanização equivalente ao dos Estados Unidos, no final desta década. Ou seja, cerca de 80% da população estará, então, urbanizada.

Num país urbanizado, como é o caso do Brasil, os ganhos de produtividade em nível de porteira da fazenda podem ser facilmente erodidos pelas perdas que ocorrem até o consumidor. A tecnologia que evita essas perdas passa ter enorme importância. Des-





atividade por hora máquina e sejam melhor ajustados a esta tecnologia. Como consequência, os institutos de pesquisa serão pressionados para desenvolver tanto a tecnologia mecânica como a complementar à mecanização. Como a tecnologia mecânica não é tão específica, quanto a local, a pressão para abrir a economia para importação de máquinas e equipamentos deverá crescer.

### **A Tecnologia Bioquímica**

A fronteira agrícola que nos resta está localizada na região Amazônica que é a única região que teve um crescimento da população rural na última década, embora também esteja experimentando uma urbanização acelerada. O desenvolvimento da sua agricultura, a ponto de ter um impacto no abastecimento das regiões sulinas, encontra muitas dificuldades: de natureza tecnológica, de construção de infra-estrutura e de resistência dos movimentos ecológicos. O impacto de sua agricultura será no abastecimento da sua população e na criação de empregos, certamente de baixa remuneração, pois que não se vislumbra a penetração, em larga escala, de uma tecnologia que aumente a produtividade da mão-de-obra.

A principal fonte de crescimento da oferta de alimentos, fibras e bioenergéticos tem, assim, origem na intensificação do uso da terra e avulta-se em importância a tecnologia que tem esta capacidade: a bioquímica, principalmente. Relacionam-se, entre tantas tecnologias que incrementam a produtividade da terra, plantas e animais de elevada produtividade, fertilizantes, agrotóxicos, fixação de nitrogênio, controle biológico e cultivo mínimo. Mui-



tas tecnologias mecânicas têm, além da capacidade poupar mão-de-obra, a de aumentar a produtividade da terra, interagindo com a tecnologia bioquímica, ou então, diretamente, como é o caso das técnicas que reduzem as perdas da colheita.

Uma forma já consagrada de analisar o crescimento da produtividade da terra e do trabalho, esta última medida em termos de hectares que um trabalhador cultiva, é desdobrar a taxa anual de crescimento do produto (produção) nas componentes rendimento por hectare (rendimento), área cultivada por trabalhador (área/trabalhador) e incremento ou redução da população ativa (trabalho). Podemos simplificar a tabela, adicionando-se as duas últimas componentes. Neste caso, a taxa de crescimento da produção desdobra-se no efeito rendimento e no efeito crescimento da área. A última linha (área) retrata efeito área.

Tabela 1: Desdobramento da Taxa de Crescimento da Produção em rendimento, área/trabalhador, trabalho e área (%)

Classes	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1970-85
1. Produção (2+3+4)	3,11	5,74	5,35	6,45	4,40
2. Rendimento	0,53	1,58	1,89	3,49	2,70
3. Área/Trabalhador	1,03	0,63	2,10	3,58	2,80
4. Trabalho	1,55	3,53	1,36	-0,62*	-1,10
5. Área (3+4)	2,58	4,16	3,46	2,96	1,70

Fontes: Alves (1992)

Não temos dados para o período 1985/93. Mas, as informações indicam que neste período a maior parte do crescimento da produção foi consequência do incremento do rendimento. A tabela, de uma certa forma, subestima o efeito da tecnologia no período 1970/85, visto que sem ela a área dos cerrados não teria sido in-

corporada à produção.

Nas duas primeiras décadas, o crescimento da área agricultável explicou a maior parte do crescimento da produção. Já nas últimas duas, é o crescimento do rendimento que explica a maior parte do aumento da produção. Observe-se que a mecanização da agricultura acentua-se nas duas últimas décadas, como indica o crescimento da área que cada trabalhador é capaz de cultivar. O período 1970/85 retrata as mesmas tendências.

A tabela 1 mostra, portanto, uma mudança drástica no padrão de crescimento da produção. A expansão da fronteira agrícola perdeu muito de sua relevância. Por isto, afirma-se que agricultura brasileira está muito mais baseada na ciência e tecnologia do que nos recursos naturais. O sentido da afirmação é de que seu crescimento é consequência da expansão da produtividade da terra e do trabalho.

### **A Tecnologia de Administração de Fazenda**

A competição acirrada com agricultores do mundo todo e a complexidade dos processos decisórios da agricultura moderna requerem técnicas apuradas de administração, sem as quais o agricultor não maximizará sua renda líquida. Ou posto de forma equivalente, não minimizará o custo de produção.

Em grande parte, a tecnologia de administração de fazenda está disponível no mercado. Mas, os investimentos públicos nesta área são desprezíveis e na EMBRAPA o interesse em administração de fazenda praticamente não existe. Trata-se, portanto, de uma



área de pesquisa que merece prioridade.

### **Distribuição de Renda**

Num cenário em que predomina a expansão da fronteira agrícola, fatores que favorecem o crescimento da área média dos estabelecimentos maiores correlacionam-se estreitamente com a deterioração da distribuição de renda nos campos.

Quando o cenário é o de desenvolvimento tecnológico, fatores que excluam classes de agricultores da modernização da agricultura e favoreçam outras têm grande capacidade de explicar a deterioração da distribuição de renda. Como a tecnologia moderna é muito intensa em capital humano, o baixo nível de escolaridade dos agricultores mais pobres e dos agricultores do Nordeste e do Norte tem grande capacidade de explicar as desigualdades entre agricultores e regiões. Obviamente, a posição inicial do estoque de recursos naturais, principalmente sua qualidade, é muito correlacionada com a capacidade econômica do agricultor de assimilar nova tecnologia. Portanto, o passado continua a ter influência na distribuição de renda, mesmo num cenário de modernização da agricultura.

### **Prioridades Regionais**

As três regiões sulinas têm melhor infra-estrutura e recursos naturais. Além do mais, a população apresenta índices de escolaridade muito melhores do que os do Norte e Nordeste. Também é de muito melhor qualidade e mais ampla a base institucional de

geração de tecnologia. A agricultura tem rumo definido e está muito bem integrada aos complexos urbanos-industriais que oferecem um grande mercado de insumos e de compra de produtos da agricultura. Nestas regiões, a prioridade das instituições de pesquisa é aumentar a produtividade de todos os fatores de produção, especialmente da terra e trabalho. Não é necessário uma motivação mais forte de modo a estimular a geração de determinados tipos de tecnologia, exceto, possivelmente, um maior cuidado com a preservação do meio ambiente.

No Nordeste, tanto a produtividade da terra como a do trabalho é cerca de 1/4 daquela das três regiões sulinas. Se os agricultores de lá utilizassem o mesmo nível de insumos do que os das regiões sulinas, praticamente, desapareceria o diferencial de produtividade. Não o fazem em virtude do risco climático a que está submetido a agricultura. Uma das saídas é a irrigação e lá há 4 milhões de hectares apropriados à irrigação. Sob irrigação, frutas e hortaliças oferecem muito maior renda do que qualquer outra alternativa legal. Desenvolve-se rapidamente um mercado exportador. A pesquisa precisa, portanto, dar elevada prioridade à irrigação e às frutas e hortaliças.

A renda agrícola do Nordeste é 17% da brasileira e lá vivem 46,0% de todos os brasileiros que residem no meio rural. É, assim, a região mais agrícola do Brasil do ponto de vista de residência da população.

Cerca de 60% dos residentes do meio rural do Nordeste, com 10 anos ou mais, são analfabetos ou têm menos de um ano de escola. Uma parte importante da agricultura não é bem integrada aos





complexos urbanos-industriais. Trata-se da agricultura de subsistência. Merece atenção especial da pesquisa tanto do ponto de vista da tecnologia que lhe ajuste como do ponto de vista de saber por quantos anos tem condições de durar.

A população está crescendo rapidamente na região amazônica. De sua agricultura espera-se o abastecimento da população da região e provimento de empregos para uma população rural em expansão. O padrão tecnológico dominante é da agricultura de subsistência e da pecuária extensiva. Do ponto de vista da agricultura moderna, sua infra-estrutura é deveras deficiente. Mas, se o objetivo for reduzir a derrubada da mata a um mínimo não há como escapar da busca de uma elevada produtividade da terra.

### **Evidências do Êxodo Rural**

Em primeiro lugar, é necessário dimensionar o êxodo rural. O procedimento que seguiremos indicará que a pessoa deixou o meio rural de uma determinada região. O destino pode ser o meio rural de outra região ou a cidade. Não temos meio de aferir qual foi o destino, a não ser para os dados agregados do Brasil. Neste caso, quando se deixa o meio rural é para morar na cidade ou, então, para emigrar. A soma das regiões é, por isto, maior que o resultado obtido para o Brasil.

O cálculo seguiu o procedimento descrito a seguir:

(\*) Admite-se que a população do País e a rural tenham a mesma taxa natural de crescimento. Se a taxa natural de crescimento do meio rural for maior que a população em geral, o proce-

dimento subestima o êxodo rural.

(\*) Para cada decênio calculou-se a taxa de crescimento da população rural e da população do país, ou seja, a taxa instantânea de crescimento, pela equação:  $P_f = P_0 e^{ar}$ ,  $P_f$  é população do final da década;  $P_0$  é população do começo da década;  $a$  é taxa instantânea de crescimento e  $r = n^0$  de anos do período

(\*) Imaginou-se cada década dividida em  $n$  períodos. Dentro do período, a população rural cresce de acordo com a taxa de crescimento do país. Verifica-se no final do período qual é a diferença entre população rural estimada e a população existente no meio rural. Esta diferença é a migração do período. A soma das migrações dos  $n$  períodos é a migração da década.

(\*) Deixou-se  $n$  tender para o infinito e obteve-se a fórmula que se utilizou nos cálculos. Permitiu-se, assim, uma migração instantânea. Ela está sujeita às limitações de mudanças dos parâmetros no decorrer de cada período.

$$M = A_i (e^{ra} - 1) (b - a) / a$$

em que  $M$  é quantidade de pessoas que migraram na década;  $A_i$  é população do início da década;  $a$  e  $b$  são as taxas instantâneas de crescimento da população rural e do Brasil e  $r$  é igual a 10 para todas as décadas exceto a último período, quando vale 11.

A tabela seguinte apresenta a quantidade de pessoas que migrou por década e por região. E, finalmente, fornece a estimativa para o Brasil. Reafirmamos que o dado da região significa a quantidade de pessoas que deixou o meio rural da região. Certamente, a maioria teve a cidade como destino, mas nem todos. Verifique

que a soma das regiões é um pouco maior que o dado obtido para o Brasil. A diferença fica por conta de migração rural-rural. O sinal negativo indica o meio rural ganhador.

A urbanização em maior escala começou nos anos quarenta e se acelerou continuamente, atingindo ápice nas duas últimas décadas.

Mas, a população rural só decresceu em termos absolutos nos últimos dois períodos: 1970/80 e 1980/91. Em cada um deles a população rural ficou menor em 2,5 milhões de habitantes. Uma queda de 6% e de 6,5%, respectivamente, em relação aos anos bases.

Para um dada taxa de crescimento natural da população rural (o crescimento na ausência de migração), a população existente no início do período estabelece um limite para o número de migrantes. Com a redução em termos absolutos da população rural, um período ocorrerá em que o número de migrantes poderá a reduzir-se. Como temos ainda um estoque elevado de população no meio rural, a queda do número de migrantes não necessitaria ter ocorrido no último período.

Uma condição suficiente para que o número de migrantes decresça no período seguinte é, assim, expressa: a população que restou no período anterior seja menor que o número de migrantes daquele período e desde que  $a > (rb-1)/a$ , quando  $a < 0$ . E  $a, b$  e  $r$  são os parâmetros do período seguinte.

Chamamos ainda a atenção para o fato de que a decisão de migrar é de natureza familiar e também leva em consideração objetivos de médio e longo prazo, além daqueles de curto prazo. É perfeitamente cabível uma família migrar mesmo que saiba que vai encontrar grandes dificuldades iniciais no destino. O que ela es-

pera é um futuro melhor para todos os membros.

**Tabela 2**  
**Migração Rural-Urbana**  
**Período e Região**

Região	Período	Taxa Cres. Rural (%)	Taxa Cres. País (%)	Migrantes (número)	Migrantes: % do Ano Base
Norte	40/50	1,79	2,31	59986	5,7
	50/60	2,38	2,99	86890	6,9
	60/70	2,09	2,85	134562	8,4
	70/80	3,63	2,45	- 281642	- 14,0
	80/91	3,82	1,92	- 738152	- 26,0
Nordeste	40/50	1,80	2,31	619534	5,6
	50/60	1,04	2,99	2717140	20,5
	60/70	1,08	2,85	2739633	18,7
	70/80	0,53	2,45	3229915	19,7
	80/91	- 0,28	1,92	4106711	23,8
Sudeste	40/50	0,62	2,31	1933408	17,4
	50/60	1,07	2,99	2395564	20,3
	60/70	- 1,90	2,85	5694115	43,2
	70/80	- 2,00	2,45	4410548	40,5
	80/91	- 1,50	1,92	3107181	34,9
Sul	40/50	2,88	2,31	- 274211	- 6,6
	50/60	2,91	2,99	55698	1,0
	60/70	2,18	2,85	550060	7,4
	70/80	- 2,50	2,45	4032082	43,9
	80/91	- 2,00	1,92	2780347	38,9
Centro-Oeste	40/50	2,85	2,31	- 61774	- 6,3
	50/60	3,88	2,99	- 142009	- 11,0
	60/70	3,09	2,85	- 54707	- 2,8
	70/80	- 0,81	2,45	826069	31,3
	80/91	- 2,80	1,92	1087168	44,7
Brasil	40/50	1,60	2,31	2280975	8,0
	50/60	1,56	2,99	5137401	15,5
	60/70	0,57	2,85	9068544	23,4
	70/80	- 0,63	2,45	12240177	29,8
	80/91	- 0,62	1,92	10382529	26,9

Fonte: IBGE, 1992, Taxa Cresc. País refere-se à taxa de crescimento de toda a população.

Vejamos algumas observações mais específicas:

(\*) Na década de 70 o êxodo rural atingiu o clímax, tanto em número de migrantes como em relação à população do início do período; há sinais de um pequeno arrefecimento no último período, muito em consequência da redução do estoque dos migráveis, da boa

performance da agricultura e, sobretudo, da depressão que vem assolando nossos complexos urbanos-indústriais. As demais condições que induzem o êxodo rural não mudaram de forma expressiva. Note-se, ainda, a expressividade do êxodo do último período não obstante as condições desfavoráveis a ele. Com efeito, no período 1980/91 cerca de 10,4 milhões de pessoas deixaram o meio rural para se alojarem nas cidades, o que correspondeu 26,9 % da população base do período. Na década anterior, chegamos perto de 30%.

(\*) A região Sudeste, por influência da industrialização de São Paulo que se estendeu aos estados vizinhos, já experimentava uma perda de população rural muito significativa em 1940/50. Atingiu o clímax na década de 60, quando 43,2% da população do período base deixaram o meio rural. O êxodo mais precoce da região Sudeste demonstra que o principal causa foi a expansão dos mercados urbanos e o melhor tratamento dispensado aos cidadãos pelas políticas de industrialização. Nas primeiras 3 décadas a estrutura agrária não se modificou no Sudeste a ponto de justificar um êxodo da proporção observada. E nem a mecanização da agricultura teve tanta expressão. E a influência da legislação trabalhista se fez sentir nas duas últimas décadas.

(\*) As regiões Sul e Centro-Oeste passaram a perder população rural significativamente nos dois últimos períodos. Nos três períodos anteriores o meio rural do Centro-Oeste ganhou população. A influência de Brasília na sua urbanização ocorreu nas últimas duas décadas.

Nas primeiras três décadas, a região Sul pouco sofreu com migração rural-urbana. A abertura da fronteira das terras roxas



do Paraná e, em seguida, a do Oeste Paranaense absorveram milhões de pessoas, dentro de uma estrutura agrária mais favorável. No entanto, esta mesma região indica que a estrutura agrária não tem poder maior para deter o êxodo. Pois, não obstante ter uma estrutura agrária muito melhor que a Nordeste, ela experimentou uma perda de população rural das mais dramáticas da nossa história recente. Como tem os melhores índices de escolaridade do país, tem também a população mais capaz de trocar de endereço. É claro que parte da população migrou para outras áreas rurais do Brasil, mas não foi o maior contingente. Se assim fosse, não se teria observado grande perda de população em todas as regiões, exceto a região Norte. Mas, o ganho de lá é insignificante em relação às perdas das demais.

Um conjunto de fatores explica as migrações sulinas. Em primeiro plano destacam-se as condições muito melhores que o meio urbano, inclusive da vizinha Sudeste, oferece, facilmente, captadas por uma população de melhor escolaridade. Num segundo plano, está uma legislação trabalhista com enorme viés anti-emprego. E, finalmente, cabe mencionar a substituição do café por culturas facilmente mecanizáveis. Mas esta substituição ocorreu por causa da menor lucratividade do café e por haver opções que facilitaram a mecanização e, assim, eliminaram os tropeços que a nossa legislação trabalhista criou. Saliente-se ainda que a substituição do café é um fenômeno do Paraná, e, ainda mais, no último período a mecanização avançou pouco para ser capaz, por si só, de explicar tamanho êxodo. Agregam-se ainda as novas oportunidades que a enorme expansão da fronteira agrícola dos anos 60 e 70



trouxe e que foram bem aproveitadas por uma população mais capaz.

(\*) O Nordeste passa a ter uma população rural menor só no final do período 1980/91. Em relação à população do período base, tem um índice bem menor de perda de população. Este índice saltou de 5,7% em 1940/50 para 20,5% em 1950/60 e, sofreu pequenas variações nas duas décadas seguintes. No último período, adquire ímpeto novamente, sem, contudo, ter chegado perto do máximo alcançado pelas três regiões ao Sul.

Foi o meio rural que mais perdeu habitantes no período 1980/91, cerca de 4,1 milhões de pessoas, mas em termos relativos o oposto aconteceu, exceto o Norte. Continua a região mais rurícola, pois cerca de 46,4 % da população rural brasileira é Nordestina.

Porque os Nordestinos, os do meio rural, migram menos e, assim, têm menos oportunidades de aproveitar os surtos de progresso que ocorrem em outras regiões? Como já foi adiantado, a região tem a população menos preparada para migrar. A própria pobreza da população rural dificulta a coleta e a avaliação de informações sobre o mercado de trabalho de outras áreas do país.

Os dados estão indicando que as regiões convergem para índices próximos de urbanização, destoando-se desta tendência o Nordeste e Norte. Mas, os dados indicam que o êxodo rural está acelerando-se no Nordeste e que a região mostra sinais de também caminhar para um índice de urbanização não tão distante das três regiões sulinas. Num cálculo grosseiro, mantendo-se constante a população total, há cerca de 8 milhões de pessoas que precisam migrar do meio rural para que o Nordeste atinja o índice de 80%

de urbanização que é do Centro-Oeste. Este número tem a expressão de uma grande metrópole. Ressalte-se ainda ser o Nordeste a única região que tem estoque de pessoas no meio rural de tamanho tal, cuja a migração da metade do estoque, afeta sensivelmente o índice de urbanização de qualquer região do país.

Em 1991, os índices de urbanização (em %) eram iguais a:

Norte.....	57,8
Nordeste.....	60,6
Sudeste.....	88,0
Sul.....	74,1
Centro-Oeste.....	81,1
Brasil.....	75,5

Temos, portanto, um país urbanizado. Neste contexto, a função principal da agricultura é a de produzir excedentes para o abastecimento de nossas cidades e para a exportação. A geração de emprego deixou de ser uma função importante, no sentido de que se uma opção tiver que ser feita ela o será a favor de aumentar o excedente agrícola. Note-se, ainda, que a gestão do negócio agrícola é dominada pela *urbis* e pelo mercado externo. E tornou-se deveras complexo.

## APÊNDICE 2

### \* O FINANCIAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - SNPA

Luiz Gomes de Souza<sup>1</sup>

#### 1. Componentes do SNPA

Para efeito deste apêndice, restringiu-se o SNPA à EMBRAPA às organizações estaduais de pesquisa agropecuária e nele são analisadas as políticas de financiamento e de aplicação de recursos dessas instituições.

#### 2. As fontes de financiamento da EMBRAPA

A EMBRAPA é financiada em grande parte pelo Tesouro Nacional. No período de 1984 a 1993 a Empresa recebeu 89% do seu orçamento através do TN, sendo 83% diretamente e 6% através de operações de crédito externas, que serão liquidadas, oportunamente, pelo Tesouro. Os restantes 11% foram financiados por receitas próprias (8%), convênios com outras instituições públicas e privadas (1%) e saldos de exercícios anteriores (2%).

Ao longo do tempo os volumes de recursos aplicados pelo Tesouro na EMBRAPA estão situados entre US\$250,0 milhões e US\$300,0 milhões anuais, registrando ligeiro crescimento no período considerado. As receitas próprias estiveram situadas próximo a US\$30,0 milhões anuais na década de 80, estando nos últimos anos situadas em torno de US\$20,0 milhões. Os recursos provenientes de convênios já representaram volumes expressivos de recursos, mas a média anual nos últimos dez anos não alcança os US\$5,0 milhões. Observa-se, portanto, uma redução na capacidade da empresa de gerar receita própria e de captar recursos junto a fontes de financiamento, além do Tesouro (**Gráfico 1**).

#### 3. Uso dos recursos postos à disposição da EMBRAPA

Nos últimos dez anos, 1984 a 1993, o orçamento anual médio aplicado pela EMBRAPA foi em torno de US\$250,0 milhões, sendo que o mais reduzido aconteceu em 1992, US\$220,1 milhões, e o mais elevado ocorreu em 1991, US\$274,9 milhões, sendo caracterizado por importantes oscilações nos diferentes exercícios.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pesquisador da EMBRAPA

<sup>2</sup>Existem diferenças substanciais entre os recursos recebidos e aplicados pela EMBRAPA nos diferentes anos. Isto se explica pelo elevado volume de recursos repassados à Empresa no final de cada exercício, mas que são aplicados no início do exercício seguinte em pagamentos de encargos sociais, adiantamento de férias, CERES, entre outros.



A maior parte dos gastos da EMBRAPA é com a rubrica "Pessoal", onde estão incluídos salários e vantagens fixas, obrigações patronais e diárias. De 1980 a 1989 a Empresa gastou 54,5% do seu orçamento com esse item de despesa. Contudo, a média dos últimos quatro anos, 1990 a 1993, alcançou a cifra de 82,8%, demonstrando que a Organização vem comprometendo uma parte substancial do seu orçamento com despesas de pessoal.

Por outro lado, as disponibilidades de recursos para as despesas correntes - manutenção dos centros de pesquisa, execução de projetos e atividades de coordenação - caíram de 25,2% do total dos recursos para 13,9%, considerando os dois períodos anteriormente indicados. Da mesma forma, as despesas de investimentos - financiadas em quase a sua totalidade através de empréstimos do BID e do BIRD - caíram de 12,8% para 3,0% e as transferências para os organismos estaduais de pesquisa foram reduzidas de 7,5% para 0,3%, demonstrando que a Empresa não mais financia os programas de pesquisa desenvolvidos pelos Estados(Gráfico 2).<sup>3</sup>

A queda nas disponibilidades de recursos para investimentos era de se esperar, na medida em que a Empresa realizou a parte mais onerosa de sua infraestrutura nos primeiros anos após a sua criação. É importante observar que tanto o BID como o BIRD têm demonstrado interesse em manter fluxos de recursos que garantam à Empresa a manutenção e modernização de suas imobilizações técnicas. Observa-se, ainda, que o programa de pósgraduação da EMBRAPA tem sido mantido em níveis razoáveis, garantindo a incorporação anual de quantidades expressivas de pesquisadores (Tabela 1).

**Tabela 1.** Incorporação ao Programa de Pósgraduação da EMBRAPA

ANO	DOUTORADO	MESTRADO	PÓS DOUTORADO	TOTAL
1973	3	8	0	11
1974	26	302	0	328
1975	34	253	0	287
1976	32	347	0	379
1977	54	130	0	184
1978	54	191	1	246
1979	66	155	0	221
1980	58	131	0	189
1981	59	127	0	186
1982	62	180	0	242
1983	63	110	0	173
1984	72	173	0	245
1985	72	132	1	205
1986	68	83	2	153
1987	47	64	1	112
1988	46	52	9	107
1989	62	68	9	139
1990	71	95	11	177
1991	51	56	6	113
1992	62	97	14	173
1993	52	58	16	126

Fonte: DOD/DIN/EMBRAPA

<sup>3</sup>Os recursos recebidos e aplicados pela EMBRAPA foram corrigidos pelo IGP (Coluna 2 FGV), para depois serem convertidos para o dólar americano.

Por outro lado, o perfil dos gastos da Empresa aponta uma preocupante queda das disponibilidades de recursos de custeio postos à disposição dos pesquisadores, hoje em níveis inferiores aos US\$20,0 mil/pesquisador/ano, quando na década de 80 esse valor esteve sempre próximo dos US\$40,0 mil anuais(Tabela 2).

**Tabela 2.** Recursos de custeio disponíveis aos pesquisadores da EMBRAPA  
Em US\$ mil

ANOS	RECURSOS PARA CUSTEIO	NÚMERO DE PESQUISADORES	REC. DE CUSTEIO POR PESQUISADOR
1975	60.467	1.037	58,3
1976	70.821	1.328	53,3
1977	54.853	1.311	41,8
1978	45.226	1.336	33,9
1979	87.339	1.448	60,3
1980	58.672	1.553	37,8
1981	77.619	1.576	49,2
1982	88.798	1.597	55,6
1983	61.145	1.610	38,0
1984	86.469	1.619	53,4
1985	74.751	1.650	45,3
1986	74.660	1.724	43,3
1987	66.144	1.870	35,4
1988	51.733	1.911	27,0
1989	34.848	2.166	16,0
1990	34.959	2.146	16,3
1991	38.210	2.105	18,2
1992	28.082	2.088	13,4
1993	36.174	2.070	17,5

Fonte: DOF e DAP/EMBRAPA

#### 4. A importância do orçamento da EMBRAPA

Uma análise recentemente realizada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, sobre a despesa realizada pela União em ciência e tecnologia no período de 1980 e 1992, permite a conclusão de que a EMBRAPA tem sido relativamente bem amparada pelas fontes públicas de financiamento. Nesse período, 19,3% do orçamento da União para desenvolvimento científico e tecnológico foram canalizados para o Ministério da Agricultura, e quase que integralmente repassados à EMBRAPA.

No mesmo estudo, observando-se isoladamente o comportamento orçamentários dos organismos oficiais, fica demonstrado que a EMBRAPA foi uma das instituições governamentais ligada ao desenvolvimento científico e tecnológico que mais recursos recebeu da União, ultrapassando o próprio CNPq durante quase toda a década dos anos 80(Tabela 3).

**Tabela 3. Despesa realizada em C&T, por unidade orçamentária(1)  
Recursos do tesouro, em US\$milhões**

U.O.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
CNPQ	124,3	156,1	196,5	157,8	141,0	210,8	226,1	395,8	425,0	457,2	352,4	356,1	283,6
EMBRAPA	212,6	299,0	420,8	369,1	422,7	346,4	368,4	380,9	370,3	454,7	361,6	334,4	244,3
CAPES	21,2	44,9	56,1	57,1	47,8	81,3	96,6	168,4	201,7	180,4	123,8	140,1	151,7
CNEN	58,4	649,7	635,2	320,4	245,5	141,0	341,6	501,1	286,2	221,4	155,5	84,7	85,6
FINEP	-	-	-	-	-	-	22,2	32,1	15,6	19,7	7,5	29,3	66,5
MAER	18,51	5,9	23,8	21,6	31,4	68,8	14,0	253,6	404,9	185,7	216,5	211,2	61,6
FIOCRUZ	19,5	18,4	25,9	18,9	21,2	14,4	21,7	8,1	44,9	53,9	43,9	50,8	49,3
IFES	57,5	68,6	177,5	155,1	118,9	188,6	320,7	190,8	137,8	204,2	134,3	77,4	41,2
PADCT	-	-	-	-	-	-	51,6	36,5	61,3	64,6	35,5	74,9	39,1
INPE	24,3	35,1	50,1	33,2	27,8	43,0	68,2	78,3	64,4	74,3	56,4	36,1	36,4
FNDCT	229,8	143,6	296,2	103,8	81,3	88,1	164,0	146,2	120,8	78,8	50,2	64,4	36,1
Outros													
TOTAL	1096,0	2710,2	3029,7	2244,9	1819,3	1693,5	2379,9	2715,2	2691,9	2320,0	1793,2	1690,9	1289,7

Fonte: MCT/CNPQ/CODE (1) Não inclui amortizações e encargos financeiros

No mesmo período de 1980 a 1992 o orçamento da EMBRAPA representou apenas 0,7% do PIB Agrícola, sem muitas oscilações. Mesmo sabendo que outras organizações públicas e privadas também aplicam em pesquisa agrícola, pode-se considerar que esse valor é reduzido, pois nos países mais avançados o volume das aplicações em ciência e tecnologia se situa acima de 2% do produto interno bruto(Tabela 4)

**Tabela 4. Evolução dos dispêndios da EMBRAPA e PIB agrícola  
Em US\$ milhões**

ANOS	PIB AGRÍCOLA (A)	DISPÊNDIOS EMBRAPA(B)	B/A EM%
1980	41.510,1	289,3	0,70
1981	40.549,8	282,1	0,70
1982	35.580,0	367,1	1,03
1983	39.630,0	257,3	0,65
1984	37.701,9	231,0	0,61
1985	46.288,6	255,0	0,55
1986	48.499,1	258,3	0,53
1987	42.351,3	272,3	0,64
1988	41.380,8	237,7	0,57
1989	36.612,9	233,6	0,64
1990	37.177,6	248,5	0,67
1991	38.107,2	274,9	0,72
1992	40.502,0	220,1	0,54

Fontes: IBGE e DOF/EMBRAPA

## 6. Os recursos aplicados pelos organismos estaduais de pesquisa agrícola

Em alguns Estados, os sistemas de pesquisa agrícola têm passado por importantes alterações. A principal delas diz respeito à fusão dos serviços de pesquisa com os de assistência técnica e extensão rural, como aconteceu nos Estados da Bahia, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina. Adicionalmente e com raras exceções, observa-se ainda a queda generalizada das atividades dessas instituições, como resultado das dificuldades financeiras por que passam, pela crise salarial que atinge a todos e pela falta de apoio político aos projetos estaduais de desenvolvimento científico e tecnológico.

As dificuldades administrativas e as mudanças nos arranjos institucionais desses organismos tornam indisponíveis dados confiáveis que reflitam as suas próprias condições orçamentárias. Estima-se que o segmento diretamente envolvido com a pesquisa agrícola nos sistemas estaduais esteja trabalhando com cerca de US\$100,0 milhões anuais. Este volume de recursos é atendido quase que exclusivamente com recursos dos fundos estaduais, e destina-se fundamentalmente ao financiamento das despesas de pessoal, com poucas sobras para custeio.

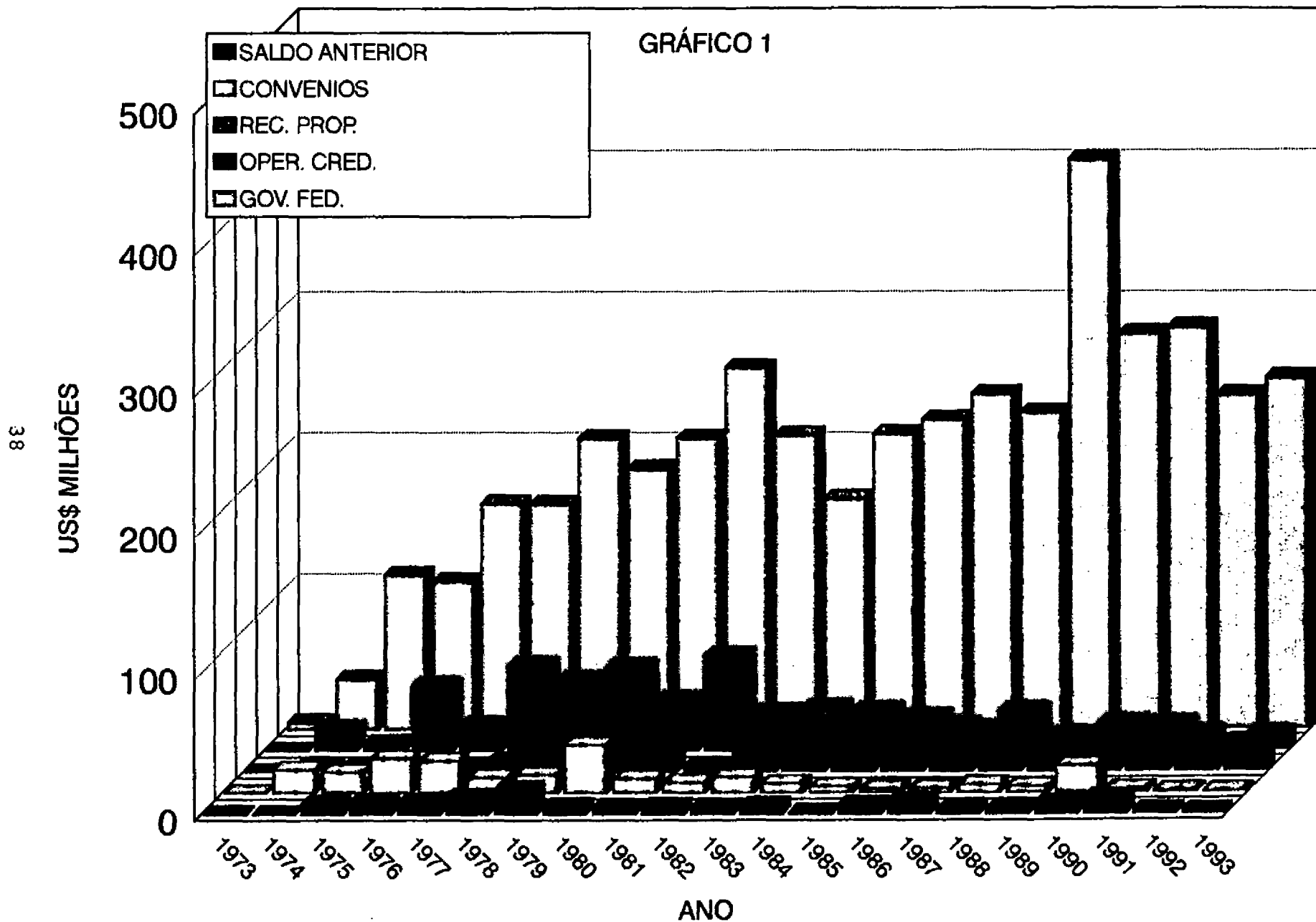
Como pôde ser observado anteriormente, a EMBRAPA reduziu drasticamente os seus repasses para as organizações estaduais. A Empresa já chegou a repassar para essas organizações cerca de US\$20,0 milhões por ano, e hoje praticamente anulou a sua contribuição, como resultado da política federal de redução das transferências aos Estados, após a promulgação da Constituição de 1988.

O aperto financeiro tem levado as empresas estaduais de pesquisa a muitas dificuldades. Observações e análises recentes efetivadas pela Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais, da EMBRAPA, dão conta das dificuldades dessas instituições. Elas estão caracterizadas por forte ingerência política, sobretudo sobre os processos de contratação de pessoal e escolha de gerentes, além dos problemas relacionados com os salários, a modernização e manutenção da infraestrutura física e o desenvolvimento do pessoal.



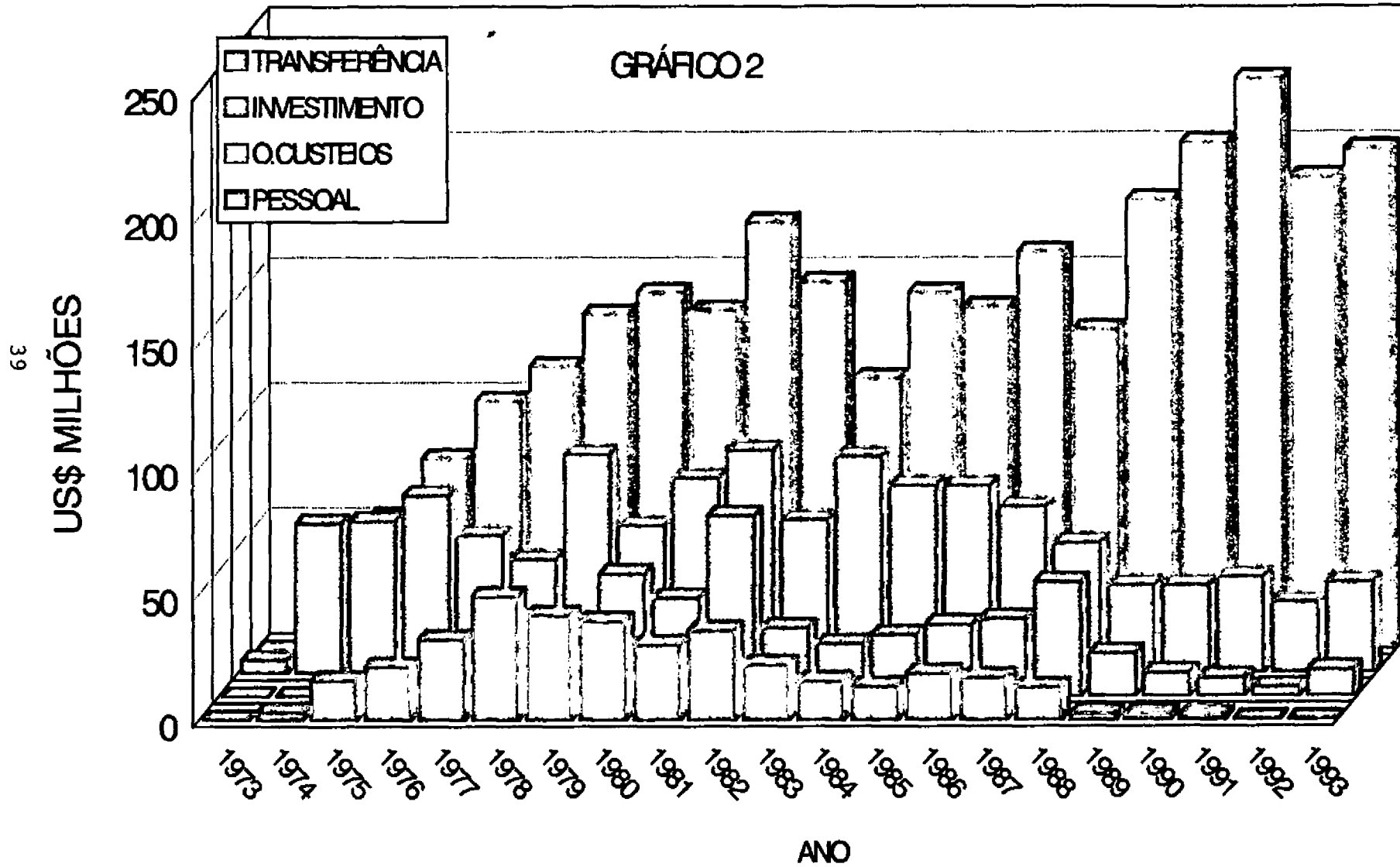
# RECURSOS RECEBIDOS PELA EMBRAPA - 1973 A 1993

GRÁFICO 1



# RECURSOS APLICADOS PELA EMBRAPA - 1973 A 1993

GRÁFICO 2





# AGRICULTURA E PROTECIONISMO: SEMELHANÇA DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS ESTADOS UNIDOS, DA COMUNIDADE EUROPÉIA E DO BRASIL<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho, partindo de um escopo teórico no qual a auto-regulação do mercado configura-se como um mito, procura mostrar a inconsistência no tocante à agricultura, tanto do discurso da liberalização do comércio dentre as nações, como da menor presença do Estado na economia. As políticas agrícolas dos Estados Unidos (EUA) e da Comunidade Européia (CE), lançando mão de instrumentos distintos, alcançam resultados semelhantes, tanto no aspecto do seu sucesso consubstanciado na superprodução, como de seus problemas, tais como: ter abrangido produtos específicos e os benefícios serem apropriados majoritariamente pela parcela de médios e grandes agricultores. No Brasil, a participação estatal também foi decisiva, reproduzindo, inclusive, resultados com elementos de grande semelhança aos dos EUA e da CE. Portanto, a modernização da agricultura foi produto da proteção estatal e não do liberalismo econômico. Desse modo, tal como no século XIX, a propalada liberalização do comércio traz embutida a defesa de interesses específicos das nações hegemônicas no mercado agrícola mundial e não interessa nem ao Brasil nem aos demais países do Terceiro Mundo.

**Palavras-chaves:** protecionismo, agricultura, política agrícola, e liberalismo.

# AGRICULTURE AND PROTECTIONISM: SIMILITUDE AMONG THE RESULTS OF THE AGRICULTURAL POLICIES OF THE UNITED STATES, THE EUROPEAN COMMUNITY AND BRAZIL

## SUMMARY

This study, based on a theoretical assumption that the market self-regulation is a myth, aims to show the inconsistency concerning agriculture both in the discourse about the trade liberalization among nations and in the minor presence of the state in the economy. Although both the US and the EC agricultural policies make use of distinct tools, similar results are reached regarding both the aspect of their success manifested in overproduction and their problems such as having encompassed specific products and benefit being mostly appropriated by the medium and large producers. State participation was also crucial in Brazil, even propagating results having elements strongly similar to those of the US and the EC. Therefore, the agricultural modernization was a result of the state protection and not of the economical liberalism. Thus, just like in the XIXth century, the disseminated trade liberalization brings a built-in defense of specific concerns of the hegemonical nations in the world agricultural market and matters neither to Brazil nor to the other countries of the Third World.

**Key-words:** protectionism, agriculture, agricultural policy, liberalism.

## 1 - INTRODUÇÃO

A política internacional dos países desenvolvidos na década de 80 foi marcada pela defesa do neoliberalismo como doutrina econômica. Os problemas e os desequilíbrios do processo de desenvolvimento estariam sendo causados por inúmeras barreiras,

tarifárias ou não tarifárias, que atravancariam o fluxo transformador do comércio mundial, uma vez que os países que fechassem seus mercados à concorrência com outros impediriam a disseminação do progresso. A agricultura foi incluída nesse debate uma vez que dentre os principais contendores estavam as duas mais importantes economias agrícolas

mundiais, a dos Estados Unidos (EUA) e da Comunidade Européia (CE). Isso porque essas nações industriais também constituíram poderosas estruturas produtivas agropecuárias, sendo também exportadoras desses produtos.

O presente trabalho pretende discutir essa problemática numa perspectiva de rebater as teses de liberalização do comércio como precursoras do progresso e do crescimento econômico. Desse modo, adota-se aqui a hipótese que o protecionismo das políticas agrícolas gerou o desenvolvimento da agricultura, o que foi impossível quando foram aplicados os mecanismos do mercado auto-regulável. As políticas agrícolas não serão enfocadas dentro de particularidades operacionais numa comparação de instrumentalizações, elencando semelhanças entre as medidas. Isso porque tal opção seria historicamente inapropriada, uma vez que o mesmo instrumento de política pode produzir efeitos diferenciados em economias de sociedade estruturalmente distintas. A discussão prende-se às metas comuns a todas as políticas agrícolas nacionais: produzir cada vez mais, reduzindo a escassez de produtos agropecuários. Nesse sentido, elas seriam um sucesso cumprindo suas metas ao estabelecerem regras redutoras das incertezas típicas do "grande cassino" capitalista. De outro modo, não seriam as regras as geradoras de distorções, mas a dificuldade de, num processo de acumulação capitalista, que é a própria contradição em movimento, realizar uma ação caracterizada pela harmonia. As distorções desse modo são muito mais produto da incapacidade das medidas de proteger a sociedade contra as vicissitudes excludentes e privilegiadoras do mercado, que da adoção do protecionismo.

Tendo claro que o processo do protecionismo desacredita e torna inapropriadas teses liberais, que pretendem desmontá-lo sob auspícios de uma pregação que quer impingir-lhe a pecha de fracasso, este trabalho tem os seguintes objetivos: a) mostrar que mesmo partindo de realidades distintas e adotadas em bases sociais e políticas diferentes, as políticas agrícolas dos EUA e da CE convergem nos resultados, tanto no sentido da superprodução como das disparidades das distribuições dos benefícios; b) configurar que também em países de "agricultura competitiva", como o Brasil, a construção da modernidade da agricultura é fruto de uma decisiva

intervenção estatal desde os primórdios, não fazendo sentido o discurso liberal, inclusive porque, diferentemente dos países desenvolvidos nos quais a ação estatal calçou-se na busca de proteção social, no Brasil a perspectiva adotada foi de um modelo econômico excludente, no contexto da "modernização conservadora"; c) ao final, será discutido sobre o argumento falacioso de que a desmontagem do protecionismo, notadamente europeu, traria benefícios ao conjunto dos países em desenvolvimento que, sendo agro-exportadores, ganhariam com a elevação dos preços agrícolas internacionais. Isso porque as agriculturas mais modernas, portanto mais competitivas, são exatamente a norte-americana e a européia, a que se agregam alguns países conhecidos como New Agricultural Countries (NACs)<sup>3</sup>, mas, para a imensa maioria do Terceiro Mundo, a elevação de preços, se ocorrer, será um desastre face à desestruturação de suas agriculturas e a dependência crônica da importação de alimentos.

## 2 - O MITO LIBERAL DO LIVRE COMÉRCIO

A concepção de auto-regulação dos mercados é um componente inextricável dos conceitos de livre concorrência e de livre comércio, sendo um dos pilares do pensamento liberal. A pressuposição de MILL (1986) de que "o indivíduo é melhor árbitro de seus interesses do que o Estado"<sup>4</sup> dá sustentação à postulação do mercado como o instrumento mais racional e eficaz, para produzir a felicidade máxima para um universo mais amplo de pessoas. Tal colocação insere-se no bojo da tradição clássica, para qual o gasto público era improdutivo e a intervenção estatal maléfica. SMITH (1983) preconizava o *laissez-faire* como o melhor caminho para a prosperidade geral, o que é corroborado pelo seu discípulo SAY (1983): "no momento em que o contribuinte paga esse valor (imposto), o mesmo está perdido para ele, no momento em que é consumido pelo governo ou seus agentes, está perdido para todo mundo e jamais reverte à sociedade... bem longe de favorecerem a produção, os gastos improdutivos do governo são prodigamente prejudiciais a ela". RICARDO (1983) também reforça essa formulação ao aduzir que "não há imposto que não tenda a reduzir o ímpeto da acumulação"<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a livre concorrência consagra-se como um dos postulados básicos como forma ideal de organização econômica. Nesse regime, os interesses particulares encontrar-se-iam no mercado, o qual conciliaria de forma neutra os diferentes desejos e promoveria o interesse coletivo como junção das vontades e interesses individuais. O interesse fundamental do homem seria permutar, trocar e barganhar, intrínseco ao *homo economicus*. Nesse contexto, a busca da felicidade geral obriga a submeter tudo e todos a essa concepção, implicando em transformar a terra, o trabalho e o capital em mercadorias, submetendo-os à determinação dos mercados. Haja vista que isso emerge como "natural", em decorrência de uma concepção na qual o mercado primária pela liberdade de interesses, da qual a felicidade geral seria a resultante. A não manifestação da felicidade é produto da interveniência de elementos estranhos, consubstanciados numa instituição perturbadora da ordem natural, o Estado. Assim para os liberais: o Estado seria um empecilho à auto-regulação dos mercados.

A livre concorrência aplicada ao comércio internacional forneceu base ao livre cambismo que se concretizou no combate as barreiras protecionistas<sup>6</sup>. O mercado, como elemento central da felicidade geral (objetivo comum a toda humanidade), não poderia ser sujeitado a limites geográficos, pois esses limites eram meras convenções, a natureza não os reconhecia e, portanto, estes, uma vez adotados, eram uma violência à plenitude transformadora e produtora da felicidade. O protecionismo seria, portanto, uma afronta perpetrada pelo Estado, pois impedia a manifestação de elementos naturais de aptidão que, inseridos a partir de cada realidade no todo, levaria à disseminação da felicidade para todo o mundo, o que atribui à "divisão internacional do trabalho" uma característica intrinsecamente natural de magnificar o afloramento de aptidões num todo equilibrado e feliz.

POLANYI (1980) demonstra que o *homo economicus* não era um ser natural, mas produto da ideologia liberal. Assim, trocar, permutar e barganhar não constituem a essência do homem, uma vez que as sociedades primitivas não só sobreviviam sem ter esses elementos, como o mercado nacional era uma criação dos governos e não da natureza. O mercado como criação humana estava sujeito às

deformações constitutivas do mundo material, perdendo sua aparência neutra numa essência que reproduz as contradições imanentes do conflito de interesses que dão movimento a sociedade. Desse modo, a sociedade não pode ser submetida ao mercado, mas este à sociedade, que se protege contra os elementos perturbadores e desestabilizadores do mercado auto-regulável. Com isso, inverte-se o discurso liberal, colocado de cabeça para baixo, não é o Estado um empecilho à auto-regulação, mas o "mercado auto-regulável seria um empecilho à sobrevivência da sociedade"<sup>7</sup>.

POLANYI (1980) associa ao protecionismo, elemento protetor da sociedade contra a auto-regulação do mercado, a categoria analítica consubstanciada na nação, cuja identidade tinha uma expressão fundamental nos seus meios circulantes. Assim, a nação tinha sua face cunhada no dinheiro, a marca nacional por excelência. A nação incorpora dois planos de proteção da sociedade: o político, expresso pelo Governo que dá conta do território e do espaço de reprodução, e o econômico, expresso pelo Banco Central que dá conta da proteção da sociedade contra a auto-regulação. A dissociação das duas idéias, como querem os liberais, desfazendo de ambas ao concebê-las passivas, é não atentar para duas entidades econômicas fundamentais, duas faces do mesmo conceito<sup>8</sup>.

As nações têm existência e seus elementos constitutivos são essenciais para o desenvolvimento da sociedade e elas não são, face a esses elementos históricos, materiais, culturais, sociais e políticos, iguais entre si, não podendo adotar idênticas políticas como se tudo "naturalmente" se ajeitasse. Como coloca POLANYI (1980), "a teoria ricardiana do comércio e meio circulante ignorou em vão a diferença de status entre países... pela teoria liberal a Grã-Bretanha era apenas mais um átomo no universo do comércio e ocupava precisamente o mesmo lugar que a Dinamarca e a Guatemala". Isso já havia sido colocado por LIST (1983), na defesa do protecionismo em pleno século XIX, ao argumentar que "existe uma diferença infinita nas condições e circunstâncias que caracterizam as diversas nações... apesar dessas diferenças, em todas elas, como no ser humano existe o impulso da auto-preservação... e a história demonstra que os dispositivos protecionistas se originam do esforço natural das nações para

atingirem sua prosperidade, independência e poder"<sup>9</sup>.

Apesar de críticas ao liberalismo já existirem no século XIX, persistem, ainda hoje, segmentos expressivos da classe dominante na defesa do liberalismo, numa permanente condenação à intervenção estatal, tanto interna como externa, em sua feição protecionista. Isso apesar da presença marcante do Estado em todas as industrializações retardatárias, tanto do século passado, os *late comers*, como o do presente, os *late late comers*<sup>10</sup>. Quando o tema tratado é a agricultura, o combate ao protecionismo está na ordem do dia das análises da questão do comércio internacional e de seus rebatimentos internos. Pregando a liberalização do comércio em nível mundial, o que traria benefícios generalizados, JOHNSON (1988) ressalta o fato de que "para que o Brasil exerça um papel consistente nessas negociações comerciais, é importante que desenvolva-se uma política comercial consistente para sua economia em geral. Isso incluiria a disposição de reduzir gradativamente as barreiras comerciais nos setores de manufaturas e serviços. Além disso a liberalização do comércio requer também que a taxa de câmbio esteja em níveis apropriados". Quase concomitantemente, o autor mostra sua postura liberal, no plano interno, ao dizer que "quase todas as intervenções no mercado têm conseqüências negativas"<sup>11</sup>.

O ressurgimento do mito liberal, robustecido por nunca ter sido aplicado, produz uma intensa irradiação da idéia de que a "ordem natural" dos mercados é plétora de vicissitudes desejáveis ao propiciar o bem-estar social. A perspectiva adotada neste trabalho é a inversa: exatamente a proteção da sociedade contra os desígnios do mercado auto-regulável é que embasou a adoção das políticas para a agricultura nos países desenvolvidos. Como a auto-regulação não conduziria a objetivos sociais desejáveis, em termos de produção de alimentos, foram ensejadas determinadas políticas. Assim, o sucesso do protecionismo recoloca outras questões num novo patamar de segurança alimentar, conquistada no caso da CE, sendo alvo de pesadas críticas dos interesses exportadores do mercado mundial.

### 3 - DIVERSIDADES DE RAZÕES E CONVERGÊNCIA DE RESULTADOS: AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS EUA E DA CE

A agricultura norte-americana, tida como a mais produtiva e moderna do mundo nos dias atuais, não é resultado das livres forças do mercado, ao contrário, sempre esteve protegida pela intervenção estatal. É preciso entender a dinâmica da economia dos EUA para compreender o movimento de sua agricultura. A conquista do meio Oeste e a transformação daquilo que eram os desertos inabitáveis da América numa imensidão de área agrícola altamente produtiva não foram obra da ordem natural nem de colonos desprotegidos, numa epopéia típica do desafio americano. Não apenas a cavalaria expulsava nações indígenas, dando cobertura a agricultores que ocupavam terras públicas, como também as facilidades de crédito, a criação da infra-estrutura foram obras governamentais. Não sem razão é que o Departamento da Agricultura foi uma das primeiras agências estatais, criado em 1862. A tecnologia teve suporte na rede de escolas agrícolas e estações experimentais estabelecidas no mesmo período e finalmente, também em 1862, era editado o *Homestead Act*, transformando a terra de domínio público em propriedade privada calcada na pequena e média unidade e não no grande latifúndio<sup>12</sup>.

A economia americana não avançou na tradicional transmissão de dinamismo industrial do departamento de bens de capital para o departamento de bens de consumo. A economia continental produziria, ainda no século passado, um imbricamento com uma indústria distinta de bens de consumo, a agroindústria, cuja lógica de ocupação do espaço geográfico disseminou dinamismo, pois iria no rastro da expansão da fronteira agrícola produtora de matérias-primas. Daí, desde cedo, surge a base de interesses para sustentar a política agrícola, os empresários do comércio e do armazenamento de produtos agrícolas, a indústria de insumos e máquinas e, aí sim, os agricultores. A produção agropecuária tinha papel estratégico no processo de desenvolvimento industrial, como demandante de produtos e ofertante de matérias-primas e alimentos, sendo, portanto, elemento fundamental da dinâmica econômica<sup>13</sup>.

A crise econômica nos EUA, já nos anos 20 deste século, fez surgir os movimentos políticos

de fazendeiros e granjeiros nas lutas pelos preços de paridade, em plena depressão que abalava a agricultura norte-americana. Contudo, seria na administração Theodore Roosevelt, para fazer frente a uma situação explosiva, que seriam adotadas medidas de sustentação à produção agropecuária. Em 1933, era adotado o Agricultural Adjustment Act (AAA), prevendo a paridade de preços produto/insumos e suporte de preços para produtos básicos. A Commodity Credit Corporation (CCC) atuaria no financiamento da produção e seguro contra risco, praticaria a aquisição de safras ou adiantaria recursos para a comercialização. Todas essas políticas, associadas a vários instrumentos, reverteram a queda de preços. A superprodução não tardou a reaparecer e a necessidade de escoamento da produção via exportação passa a ser a alternativa. O desenvolvimento dessa agricultura protegida pelo Estado, envolvendo todo o *agribusiness*, pois contemplava, inclusive, subsídios ao consumo como o *food stamps*, levou a um predomínio incontestado na oferta mundial de produtos agrícolas por parte dos EUA, calcada em produtividades elevadas crescentes, o que produz uma superioridade expressiva em termos "competitivos" (ENCISO & ESQUIVEL, 1990).

A partir da Segunda Guerra Mundial, a tônica dos mecanismos institucionais e da política agrícola possui quatro aspectos principais: 1) regulação do sistema produtivo agrícola, removendo as flutuações de renda e os riscos e promovendo uma demanda estável para insumos agrícolas e indústrias de processamento; 2) incorporação dos fazendeiros ao circuito de consumo nacional; 3) incentivo à redução da área para evitar maiores excedentes e um teto para paridade de preços para controlar gastos; e 4) envolver força de trabalho, fortalecendo sua legitimidade. A tecnologia agrícola, tanto nos insumos como na biologia e processamento, a política de suporte ao consumo (*food stamps*) e a de estímulo à exportação (PL 480), associadas aos mecanismos acima descritos, fizeram da agricultura americana a supridora do mercado mundial de produtos agrícolas, notadamente de grãos. A expansão econômica mundial do pós-guerra (1945-1970) não se resume tão somente à disseminação do padrão americano, mas também de uma estrutura industrial com base na agroindústria. Como exportadores de alimentos, os EUA criaram um tipo de dependência de países do Terceiro Mun-

do, anteriormente inexistente, a dependência alimentar face à necessidade de aquisição de alimentos<sup>14</sup>.

A supremacia produtiva e o regime alimentar cravado em todas as partes do mundo, segundo BURBACH & FLINN (1982), derivam de que "as linhas mestras da política agrícola dos Estados Unidos da América na década de 1970 eram: organizar um agressivo movimento de exportação com várias metas definidas, impor o princípio de 'livre comércio' nos produtos agrícolas aos países com os quais os EUA mantêm relações comerciais, abrir os mercados socialistas às exportações agrícolas norte-americanas, transferir as exportações de alimentos para países em desenvolvimento, financiadas pelo governo de acordo com a 'PL 480'". Trata-se de uma estratégia de hegemonia em nível mundial, calcada na defesa persistente da ideologia liberal, utilizando-se de cereais como arsenal de guerra, embora tenha-se claro que "o mais típico da política agrícola dos Estados Unidos foi a participação profunda do governo na economia agrícola" (BURBACH & FLYNN, 1982)<sup>15</sup>.

A política agrícola européia teve, na resposta a esse domínio americano, um dos seus motores essenciais. A possibilidade de uso dos alimentos como armas e instrumentos de dissuasão abre perspectivas para que países tradicionalmente beligerantes adotem uma Política Agrícola Comum (PAC), preocupando-se com a segurança alimentar. A partir do Tratado de Roma, de 1957, vários passos foram dados na consolidação da política agrícola européia. Os países da CE adotam o direito fiscal compensatório como princípio aplicado na comercialização agrícola, aceito pelo General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), em 1962, que permite nivelar o preço do produto importado ao do produto comunitário, tanto no tocante à entrada das importações como na saída via exportações. Como coloca MARQUES (1988), no direito compensatório "o preço institucional pode ser o dobro do preço mundial sem que haja um efeito de proteção convencional ao produtor doméstico"<sup>16</sup>.

Os objetivos da PAC são: 1) incrementar a produtividade via promoção do progresso técnico, e assegurar um procedimento racional da agricultura e uma utilização ótima dos fatores de produção, sobretudo o trabalho; 2) assegurar um nível de vida justo ao agricultor e incrementar suas rendas; 3) estabilizar





da proteção estatal ao desenvolvimento econômico. Concomitantemente com a emergência do café, tem-se fatos fundamentais ao processo de avanço da agricultura: 1) a Lei de Terras de 1850 e a Lei Áurea de 1888 promoveram, ao mesmo tempo, o fim da escravatura e a metamorfose da renda, antes capitalizada no escravo, para a terra. Tem-se, assim, ao mesmo tempo, a terra e o trabalho transformados em mercadorias; e 2) a Proclamação da República e a constituição da Federação em substituição ao governo centralizado do Império permitiram a organização do aparato institucional de apoio à produção cafeeira nas províncias que ficaram sob domínio da burguesia ligada ao café, como São Paulo<sup>19</sup>.

A conquista do Oeste paulista não se deu por obra e graça de atos heróicos e, tal como os pioneiros do meio Oeste americano, a proteção estatal foi decisiva. Começa aí a montagem de portentoso aparato institucional, envolvendo a pesquisa agropecuária, tanto para a geração de tecnologia para o café como para a pecuária. O Instituto Agrônomo, criado em 1887, não vingou sob auspícios do Império, mas ganhou expressão quando foi transferido para a esfera provincial, em 1891, e a pesquisa zootécnica teria origem no Posto Zootécnico da Moóca, em 1905. A essas estruturas associam-se redes de estações experimentais e de escolas agrícolas, como a Escola Prática de Agricultura Luiz de Queiroz, que se transformaria na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP). Ao governo provincial de São Paulo coube a regularização e apoio à imigração, notadamente italiana, que se tornaria a mão-de-obra utilizada nos cafezais e na indústria nascente e os estímulos à construção de estradas de ferro para as regiões produtoras. Assim, a proteção estatal deu sustentação ao ciclo de acumulação privada, de formação e evolução do chamado complexo cafeeiro<sup>20</sup>.

A expansão da produção cafeeira levaria à superprodução já no final do século XIX, quando o mercado mundial não dava conta de absorver os aumentos de oferta dos novos cafezais que entravam em produção. O Governo de São Paulo inovaria e adotaria uma política, visando desestimular o plantio de novos cafezais. Embora as medidas tenham sido infrutíferas, a proteção à cafeicultura não parou aí: partiu para a intervenção no mercado com a compra e estocagem de excedentes para administrar o preço

do café. Tal prática, executada primeiramente em 1906, após o Convênio de Taubaté, e em 1924, quando se criou o Instituto do Café do Estado de São Paulo para tal finalidade, levou, em ambos os casos, à manutenção de enormes estoques nas mãos governamentais e por outro lado a preços mais elevados aos cafeicultores. Na primeira crise de excesso de estoques, o mercado mundial absorveria os excedentes na década de 10 e na segunda, o problema transporia a década de 30, quando o Governo Federal recentralizaria as políticas. Essas políticas do café são de cunho anticíclico de corte keynesiano, no qual a ação governamental evita uma depressão desastrosa, tanto social como economicamente, que seria produto da incapacidade do mercado em obter a auto-regulação. Seus resultados são a manutenção do dinamismo expansivo de produção, a ocupação de fronteiras geográficas do complexo cafeeiro e o surgimento e avanço da indústria nascente<sup>21</sup>.

A revolução de 1930, em meio à crise da economia mundial que no plano externo impactaria duramente a cafeicultura, não desmontou as políticas de proteção à agricultura, ao contrário, ampliou-as para os principais produtos<sup>22</sup>. No café, em 1931, era criado o Conselho Nacional do Café, depois Instituto Brasileiro do Café, que no período 1931-44 implementaria uma das medidas mais drásticas de intervenção estatal: a queima de 78 milhões de sacos, além de medidas de proibição do plantio, que aliada aos preços baixos reduziram as safras de tal modo que na década de 50 os preços internacionais começaram a se elevar. Com cotações altas, a produção eleva-se a taxas crescentes, atingindo uma supersafra, em 1959, de 44 milhões de sacas. O Governo, temendo o aprofundamento da crise, adota a erradicação de cafeeiros como medida de controle da oferta, tendo sido arrancados, entre 1962-67, o total de 1,38 bilhão de pés em 1,49 milhão de hectares. No plano internacional, firma-se, em 1962, a criação da Organização Internacional do Café, estendendo a proteção em nível mundial com vistas a manter preços favoráveis e distribuir os encargos da retenção de excedentes<sup>23</sup>. As medidas de proteção adotadas tiveram impactos benéficos na economia nacional, face ser o café o principal produto de exportação até recentemente.

Não somente o café foi uma cultura protegida, como também a cana-de-açúcar teve sua estrutura institucional consolidada, já na década de 30,



enormes estoques, tal é o reflexo de uma estrutura social desigualitária que, reprimindo a demanda, faz a demanda efetiva ser muito menor que a potencial; em outras palavras, uma parcela ponderável da população não participa da demanda de alimentos por insuficiência de renda e, desse modo, tem-se a paradoxal presença de supersafras e fome. Isso porque o Brasil não avançou a outra perna das políticas estatais ensejadas nos EUA e na CE, a constituição de políticas de distribuição de renda que subsidie o consumo dos carentes de forma generalizada.

A exclusão social, em razão de que a maior parcela dos benefícios são apropriados por uma pequena parte da sociedade, é uma característica geral do processo brasileiro; mas existem aqueles inerentes ao capitalismo na agricultura no plano mundial. No Brasil, tem-se pelo menos três desvios, também detectados nas políticas agrícolas da CE e dos EUA, que são intrínsecos à lógica capitalista, quais sejam: a) os benefícios concentram-se em determinados produtos inseridos no conjunto de atividades dinâmicas da economia capitalista no Brasil, que são as *commodities*, a cadeia protéico-animal, as frutas e as matérias-primas industriais; b) o conjunto de agricultores que mais usufruíram das políticas é o denominado moderno, associado a um rol de culturas específico e à média e grande propriedades; e c) esse processo é concentrador de terra e de renda, produzindo o êxodo rural em larga escala. Tais desvios, numa economia periférica como a brasileira, assumem contornos mais graves, pois o desenvolvimento capitalista processou-se com o acirramento da heterogeneidade estrutural, já que a industrialização e a modernização não atingem todos os segmentos sociais, todas as regiões e todos os setores. Realizado sem reformas estruturais, o desenvolvimento brasileiro caracteriza-se na agricultura pela "modernização conservadora"<sup>27</sup>.

## 5 - A FALÁCIA DOS CUSTOS PRESENTE NO DISCURSO LIBERAL

No discurso liberal, um argumento sempre presente diz respeito ao custo das políticas agrícolas dos países desenvolvidos na manutenção do protecionismo. As condenações do protecionismo trazem inúmeras cifras para caracterizar montantes extrema-

mente elevados de gastos, e nem sempre aparece a contextualização dessas cifras. O primeiro ponto a se discutir é que o volume de gastos absolutos, representando o total do dispêndio com dada política, não diz muita coisa, pois sua comparação entre países propicia graves equívocos. Isso porque um país de produto nacional pequeno, com montante mediano de gastos, comparado com um de produto nacional grande de mesmo total de gastos, pode estar efetuando, proporcionalmente, gastos extremamente mais elevados. Desse modo, as comparações entre montantes absolutos entre Brasil, EUA e CE são despropostadas. O segundo, mais próprio dos críticos da PAC, diz respeito à utilização da participação dos gastos com políticas agrícolas no gasto público total do país. Essa comparação, em termos relativos, tem um sério inconveniente, qual seja: num país com nível de gastos bastante reduzido, esse relativo pode ser expressivo sem contudo identificar com consistência a prática de uma proteção efetiva. No caso da política agrícola comum, traz uma grande confusão a proliferação de cifras de que a CE gasta de 60% a 70% de seu orçamento com a proteção da agricultura. Sendo a PAC, na realidade, a única política europeia realmente comum e os fundos europeus formados para executar políticas determinadas, é óbvio que a participação da PAC no orçamento da CE seja elevada.

A forma mais correta de comparar o esforço dentre as nações, quanto aos montantes de gastos para proteger suas agriculturas, é averiguar quanto de sua renda nacional gasta com a implementação de suas políticas. O argumento de que sendo as rendas nacionais muito díspares, os graus de proteção seriam extremamente diversos, expressa, na verdade, uma realidade na qual as economias mais fortes têm maior capacidade de se protegerem que as fracas, o que é uma constatação do óbvio<sup>28</sup>. Em termos de participação dos gastos públicos na renda nacional, os EUA tiveram percentual sempre superior à CE no período de 1983-90, tendo contudo caído de patamares superiores a 1% ao ano, 1983-87, para gerar em torno de 0,88% no período de 1988-90. No caso da CE, tem-se índices estáveis menores que 0,60% (com exceção dos 0,64% de 1988) em todo período, 1983-90, o que inclusive revela a estabilidade da PAC. No Brasil, para o mesmo período, tem-se índices sempre superiores aos europeus, que sendo de

0,62% atingiram 3,05% do PIB em 1987, recuando para 1,29% em 1990. Os números da segunda metade dos anos 80, no País, foram sempre superiores aos observados na CE e nos EUA (Tabela 1).

Um aspecto importante a ser ressaltado é que os índices apresentados representam também o percentual dos gastos *per capita* sobre a renda *per capita*, se no Brasil ambos fossem perfeitamente distribuídos, tem-se que cada brasileiro dispenderia parcela maior de sua renda para aplicar na agricultura em relação aos europeus e norte-americanos. Claro que o pressuposto da renda igualmente distribuída não é verdadeiro, mas exatamente por isso o problema torna-se mais grave. Primeiro porque é sabido que a distribuição de renda é muito menos equitativa no Brasil que nos EUA e na CE, podendo isso redundar em porcentagens ainda superiores para camadas expressivas da população brasileira, mais pobre em relação aos demais países. Segundo, os gastos públicos são distribuídos de forma desigual na sua apropriação pelos beneficiários; no caso dos EUA e da CE além das políticas agrícolas sustentarem o emprego em todo o *agribusiness*, são na verdade políticas de segurança alimentar que garantem o acesso da população à alimentação farta, às vezes, acopladas a mecanismos de subsídio ao consumo, como o *food stamps* dos norte-americanos. No Brasil, a principal conta dos gastos é destinada ao crédito rural que privilegia produtos que não são da cesta básica, os médios e grandes agricultores, e a cana para indústria, sendo que, em termos de produto alimentar, apenas o trigo nos anos 70 até a metade dos 80 era de consumo de massa, ainda assim com subsídio à produção e não ao consumo. Terceiro, as fontes das receitas públicas, para fazer frente a esses gastos, não são igualmente distribuídas de forma que a arrecadação tenha como suporte a tributação dos mais ricos em termos de patrimônio e renda. A emissão de moeda, ou imposto inflacionário, e o sistema tributário brasileiro (calcado nos impostos indiretos que atingem o consumo, e quando direto, no imposto de renda sobre a pessoa física) são formas de financiamento público muito mais regressivas em relação à renda que as dos EUA e da CE. Em síntese, o trabalhador brasileiro paga maior parcela de sua renda e recebe proporcionalmente menos benefícios que o europeu e o norte-americano, protegidos por estruturas de políticas sociais mais efetivas.

A questão dos custos é, portanto, uma falácia, pois gastos públicos com a agricultura representam parcelas exíguas da renda nacional nos EUA e na CE, ainda mais quando cotejadas com os benefícios de sua execução. Isso só é viável em sociedades de rendas elevadas e onde a distribuição de renda seja mais equânime. Apenas limitações fiscais, de dificuldades de financiamento do Estado, podem comprometer tais políticas, ainda assim parcialmente. No caso da CE, a segurança alimentar conquistada representa muito do ponto de vista estratégico, e nesse espaço econômico, como também nos EUA, as políticas agrícolas são sustentadas com fortes interesses organizados, dificilmente confrontáveis em sociedades onde expressam-se politicamente fortes e os "liberais" são protecionistas, como na França. O discurso neoliberal, expresso principalmente pelos EUA face aos seus interesses comerciais agrícolas, é claramente anacrônico, tanto em relação aos custos como em seu conteúdo. No contexto brasileiro, esse anacronismo torna-se mais crônico vindo de uma elite conservadora que perpetua uma distribuição de renda tremendamente desigual, como é também a distribuição dos benefícios da política agrícola: paradoxalmente gera supersafras de 70 milhões de toneladas de grãos que convivem com 32 milhões de famintos. Como a possibilidade de auferir fatias expressivas do mercado mundial é reduzida pela capacidade de realizar pesados subsídios, essas elites tem de enfrentar o desafio de amplificar o mercado interno, o que exige uma política redistribuidora da renda<sup>29</sup>.

## 6 - À GUIA DE CONCLUSÃO: A AGRICULTURA E O ANACRONISMO DO DISCURSO LIBERAL

O desenvolvimento capitalista em momento algum prescindiu da intervenção estatal, pois foi através do Estado que as pré-condições essenciais ao processo de acumulação foram concretizadas. O alargamento do mercado, rompendo com o localismo feudal, fundamental para a expansão mercantil, foi realizado sob o Estado Absolutista. O próprio mercado mundial organiza-se sob a égide da armada de Vossa Majestade, no período de hegemonia inglesa. Na Inglaterra, uma gama de ações governamentais



de controlá-lo: o Estado.

Se, no contexto global, o desenvolvimento capitalista realiza-se com base no lastro dado pela proteção estatal ao processo de acumulação, mais decisivamente isso ocorreu na agricultura. A agricultura moderna industrial emerge no final do século XIX nos EUA, sob os desígnios do protecionismo. Foi a intervenção estatal que deu suporte ao processo de expansão dessa agricultura, transformando regiões anteriormente consideradas inaptas, "os desertos inabitáveis da América", numa das mais ricas e prósperas áreas produtoras do mundo. A soldagem com o desenvolvimento industrial, característica do modelo americano gestado na Segunda Revolução Industrial, teve como articuladora a política estatal para o *agribusiness*, que forjou um nível mínimo de harmonia que permitisse a ocupação de um imenso espaço geográfico. A submissão de aguerridas nações indígenas não foram suficientes e a fronteira oeste foi alargada, tomando enorme extensão de terras férteis ao México na guerra do final do século XIX.

O grande mercado costa a costa realizou-se como resultado da intervenção estatal, que ganhou força a partir da década de 30, quando a depressão econômica fez ruir o edifício teórico da estabilidade do capitalismo como resultado inexorável do mercado auto-regulável. Esgotado o espaço de mercado interno a ser ocupado, mesmo postergado pela emergência da Segunda Guerra, o processo de internacionalização dessa base produtiva tem início na década de 40. Outra vez o Estado Americano é chamado a dar sustentação ao fluxo de acumulação privada na agricultura. Aproveitando-se do fato de ter sido vencedor e ter mantido uma estrutura produtiva intacta no conflito, os EUA impõem ao mundo destruído, europeu e japonês, e aos demais países sua hegemonia econômica e produtiva. Tal como a indústria, e não poderiam ser diferentes pela soldagem indissociável agricultura/indústria que apresenta esse modelo, o padrão produtivo e de consumo da agricultura americana irradiam-se pelo mundo. O Estado protegeu-a nesse avanço, impondo condições para ajuda destinada à reconstrução e constituindo instrumentos para atingir os demais países, notadamente os do Terceiro Mundo, com base na PL 480, instrumento legal datado de 1947, por meio do qual o governo norte-americano poderia fazer empréstimos comerciais e conceder vantagens nas transações com

países "amigos", de modo a abastecê-los de produtos agrícolas. Assim, a sustentação interna complementa-se com a agressividade política de ampliar o mercado na frente externa, daí surgindo uma inexorável supremacia produtiva.

O ciclo virtuoso do desenvolvimento capitalista, no pós-Segunda Guerra, representou também a conquista do mundo pelo modelo americano de agricultura, e enquanto o padrão produtivo passou a ser sinônimo de modernidade, a qual todos almejavam, o padrão de consumo tornou-se elemento consubstanciador do acesso da população ao progresso que devia atingir as mais amplas camadas sociais. No plano produtivo, os insumos industriais e as máquinas e implementos para a agropecuária revolucionaram a produção, transformando radicalmente a estrutura produtiva. A constituição do departamento de bens de capital para a agricultura tem uma fonte de engendramento mundial como estratégia de ocupação dos mercados a partir do domínio das fontes de matéria-prima e da tecnologia. A agricultura industrial agrega também um aumento vertiginoso das indústrias de processamento, ocorrendo também uma elevação das exigências de beneficiamento, de padronização, de embalagem e de rede de distribuição. O agricultor deixa de vender o produto final para se reduzir a fornecedor de matéria-prima. O domínio da economia de grande empresa submete toda produção dos países a esse padrão produtivo, exigindo conseqüentemente a reorganização da gestão empresarial e das organizações de mercado.

O padrão de consumo tem reflexos produtivos profundos. Ao se disseminar, determina a composição das culturas com o crescimento das associadas ao núcleo do modelo americano para a agricultura. Ao mesmo tempo, leva ao sucateamento daquelas representadas pelo regime alimentar tradicional das sociedades conquistadas nesse processo de expansão. Os complexos soja e trigo, a produção industrial de carnes (cadeia protéico-animal), o arroz irrigado e os sucos de frutas são estruturas que avançam sobre as culturas tradicionais, como o feijão e a mandioca no caso brasileiro. Tem-se uma transformação radical dos hábitos de consumo das sociedades periféricas, o que é um requisito da internalização do modelo americano de agricultura no seu processo de internacionalização, engendrado a partir da proteção dada pelo governo dos Estados Unidos.

A configuração desse modelo em cada país assume características distintas em função das especificidades internas. A grande parte da periferia, não tendo como ensejar políticas sólidas de proteção, viu sua base produtiva tradicional ser destruída pela expansão da estrutura hegemônica, sucateando sua agricultura. Tornando-se enormemente dependente do mercado mundial para o abastecimento da sua população, enfrenta internamente o grave problema de que o padrão de consumo adotado exige um nível e um perfil de renda elevados, o que coloca fora do mercado consumidor uma parcela majoritária da sociedade, mantida em condições precárias do ponto de vista nutricional. Como suas contas externas são cronicamente deficitárias e os fornecedores mundiais são poucos (normalmente os EUA por meio da PL 480), seu grau de dependência retira-lhes a autonomia para executar uma política externa soberana<sup>30</sup>.

A expansão americana calcada no protecionismo agressivo produziu, em determinados países, uma resposta, em termos de proteger suas agriculturas e promover o seu desenvolvimento. A PAC, no âmbito da CE, torna-se um exemplo clássico, não só pelo seu impacto no mercado mundial como pela eficiência na concretização das metas estabelecidas. Mas isso não se resume à CE; no caso brasileiro, tem-se, embora não na mesma magnitude, um processo semelhante. O protecionismo da CE e do Brasil, bem como dos demais NACs, é uma resposta das nações em busca de consignar um princípio básico para a sua existência: a autodeterminação. Como a agricultura americana desenvolveu-se protegida e continua a predominar calcada em elevada proteção, não há espaço para argumentações de liberalização do comércio, mesmo porque, na verdade, isso significa alinhar-se com os interesses americanos numa reprodução do discurso inglês no século XIX.

A liberalização do comércio, dada a disparidade das estruturas produtivas, terá o condão de sucatear os avanços dos poucos países que mostraram-se capazes de engendrar políticas protecionistas, constituindo uma agricultura moderna e competitiva<sup>31</sup>. A argumentação de LIST (1983), no confronto Inglaterra/Alemanha, ganha atualidade para contrarrestar a defesa do liberalismo feita pelos "americanófilos" atuais. O mercado agrícola mundial esgotou-se no final da década de 60 e mesmo a recuperação

posterior não foi alentadora para os EUA com a entrada da CE como concorrente, usando as mesmas prerrogativas de proteção, ainda que com instrumentalização distinta. Essa é a razão fundamental do combate implacável à PAC por parte dos EUA, pois, livres de barreiras protecionistas, os cereais americanos inundariam os mercados europeus.

A propalada recuperação dos preços atinge poucos produtos hoje protegidos, dos quais o trigo é o principal face à magnitude da produção americana e ao nível de proteção adotado. Para a soja, as franquias na CE são absolutas, não sendo, portanto, seu mercado drasticamente afetado, o mesmo ocorrendo com as *commodities* tradicionais de interesse do Terceiro Mundo, como: algodão, café e açúcar. Se o preço do trigo crescer significativamente, os reflexos nos países pobres serão profundos, inclusive para o Brasil, tradicional importador. O fracasso da tentativa de constituir o cartel dos exportadores de trigo, na ação efetuada pelos EUA nos anos 70, mostra quão estratégico é esse produto e a magnitude dos interesses em jogo. A atual constituição de blocos econômicos é uma tendência inexorável, sendo a proteção em conjunto das sociedades o elemento de soldagem desse processo.

O encerramento das negociações da Rodada Uruguaí do GATT (1986-1993) mostra bem o caráter perene do protecionismo agrícola, agora plenamente institucionalizado. A transformação das barreiras não tarifárias (cotas, proibições, controles de fronteiras, etc.) em tarifas aduaneiras, com base nos anos 1986-88, pode resultar em tarifas elevadas, e mesmo que baixas, as salvaguardas especiais previstas no acordo permitem ao país adotá-las quando a produção doméstica for ameaçada pela importação. A abertura dos mercados à importação em 5% a ser feita em seis anos, contabilizada nos grupos de produtos, pode configurar-se em níveis muito menores pelos mecanismos adotados. O corte dos subsídios internos dentro de seis anos, a partir de 1995, em 20% pelos países desenvolvidos e em 13,3% pelos países em desenvolvimento, com base nos anos de 1991/92, foi muito tímido, pois esse período foi de subsídios elevados que foram fortemente reduzidos pelos países desenvolvidos desde então e pode não haver necessidade de cortes adicionais (JANK & BASTOS FILHO,



1993).

Além disso, a adoção do mecanismo nas categorias de produtos, de acordo com o interesse dos países, possibilita manter subsídios estratégicos. O corte do subsídio às exportações em 21% do volume exportado e 36% do valor global, de forma gradual, tendo como base o período 1986-90 ou 1991/92, à livre escolha do país, permite manter os níveis atuais de subsídios. Finalmente, os países se comprometem, pela Cláusula da Paz, por nove anos, a não reclamar de formas desleais de comércio não acertadas no acordo final, oficializando os subsídios

existentes (JANK & BASTOS FILHO, 1993). Em resumo, o acordo final celebrado manteve o padrão de protecionismo agrícola, tanto nas políticas internas como na exportação. Dessa maneira, a tentativa de dar lustro teórico à liberalização do comércio é um anacronismo, por não encontrar respaldo no concreto, pois como esclareceu POLANYI (1980): "mercado auto-regulável era uma utopia pois não podia existir sem aniquilar a substância humana e material da sociedade. A sociedade precisava se proteger e ao fazê-lo, prejudicava a auto-regulação".

## NOTAS

<sup>1</sup>Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-032/92, sendo que a abordagem teórica mais geral, fazendo a crítica do liberalismo no processo de desenvolvimento capitalista, está inserida em GONÇALVES & GONÇALVES (1993). Utiliza-se aqui a denominação de Comunidade Européia (CE), pois na maior parte do período analisado persistia essa nomenclatura para designar o conjunto de países do Mercado Comum Europeu. Hoje, contudo, a forma usual é União Européia (UE). Recebido em 30/03/93. Liberado para publicação em 10/03/94.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

<sup>3</sup>Os EUA e a CE são as duas principais potências agrícolas mundiais. A competição no mercado internacional só não é plenamente bipolar em razão de que um conjunto de países conseguiu realizar transformações expressivas nas suas estruturas produtivas agropecuárias de maneira que as tornassem competitivas no comércio mundial. Esses países são denominados New Agricultural Countries (NACs), e desse grupo fazem parte principalmente: o Brasil, a Austrália, o Chile, a Nova Zelândia e a Índia.

<sup>4</sup>É preciso frisar que Stuart Mill tem posições tão dúbias a respeito da intervenção estatal que, segundo WOLFF (1990), "a confusão do pensamento político americano contemporâneo revela-se no fato paradoxal de que tanto os liberais quanto os conservadores têm como ponto de partida o pensamento de Stuart Mill, donde emergem tanto os princípios da formulação não intervencionista do Estado como o embrião do Welfare State".

<sup>5</sup>Segundo COUTINHO (1990), "a associação entre economia política clássica e liberalismo comercial é inequívoca e, grande parte do sucesso obtido pelas obras de Smith e Ricardo pode ser creditada ao núcleo ideológico liberal".

<sup>6</sup>A armada inglesa impôs o livre comércio a diversas nações, como a Índia no século XVIII, seguindo à risca a proposição de MORE (1983), de que, "se os colonos de Utopus (leia-se ingleses) encontram um povo que aceite suas instituições e costumes, formam com ele uma comunidade social, e esta união é benéfica a todos... mas se os colonos encontram uma nação que repele as leis de Utopus, eles expulsam esta nação da região do país que querem colonizar e, se preciso, empregam para tal a força das armas".

<sup>7</sup>Como coloca POLANYI (1980), "mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como ocorreu sob o sistema mercantil, eles tiveram que lutar sob o controle de uma administração centralizada ... De fato, as regulamentações e o mercado cresceram juntos. O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia de auto-regulação se constitui numa inversão completa da tendência de desenvolvimento". Sobre o *laissez-faire*, escreveria KEYNES (1984): "a beleza e a simplicidade dessa teoria são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais, mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação... A conclusão de que os indivíduos que agem de maneira independente para seu próprio bem produzem maior volume de riqueza depende de uma série de pressupostos irrealis com relação à inorganicidade do processo de produção e consumo".

<sup>8</sup>A idéia de nação é descabida sob a ótica dos liberais, pois, conforme explicita POLANYI (1980), "a nação era por eles considerada um anacronismo, os meios circulantes nacionais não eram sequer dignos de atenção".

<sup>9</sup>Apesar do tempo e dos objetivos que separam as obras, existem muitos pontos de concordância entre LIST (1983) e POLANYI (1980), principalmente no que diz respeito à importância do conceito de nação para a análise econômica.

<sup>10</sup>Tal são os casos da França, do Japão, da Alemanha e da Rússia *late comers*, analisados por OLIVEIRA (1986), e dos *late late comers* do século XX, como a industrialização tardia brasileira vista por TAVARES (1985) e da Coreia do Sul estudada por SANTOS FILHO (1991).

<sup>11</sup>A postura adotada é concorrente à maioria dos analistas da agricultura de tradição neoclássica, como é o estudo de JOHNSON (1988). No plano interno, as lideranças expressivas da agricultura perpetraram uma defesa irrestrita da liberalização comercial, como TICOULAT & MENEZES (1988), ao afirmarem que "as ações individuais e protecionistas que os países vêm implementando, nas quais se incluem subsídios à produção, práticas de dumping e barreiras alfandegárias, limitam o desenvolvimento do mercado mundial e deprimem os preços das commodities agrícolas".

<sup>12</sup>O papel do Estado norte-americano no processo de colonização do Oeste é caracterizado por MANN & DICKINSON (1980). A base da moderna agricultura, desde cedo, teve a intervenção estatal a constituí-la, tanto aportando capital como principalmente viabilizando-a tecnologicamente, pois o padrão tecnológico europeu não permitiria desenvolver aquelas áreas de fronteira, e não seriam colonos isolados que executariam tal tarefa, envolvendo, como principal base, a química de fertilizantes e o melhoramento genético.

<sup>13</sup>Assim como MARX (1983) havia caracterizado a Inglaterra como o *locus* onde a acumulação capitalista desenvolveu-se de forma pioneira e única, uma vez que, nesse espaço, as pré-condições apresentaram-se no seu todo, pode-se dizer que, no capitalismo monopolista, isso coube aos Estados Unidos, notadamente na soldagem da produção de bens de capital e a agroindústria. Conforme FRIEDMANN & McMICHAEL (1989), a participação estatal foi elemento essencial para a economia americana, constituindo o "complexo alimentar" já no século XIX. Desse modo, o desenvolvimento da agricultura foi protegido no avanço do capitalismo monopolista.

<sup>14</sup>A agricultura americana exportou o seu "fordism" na fase de prosperidade capitalista no pós-Segunda Guerra. A forma de produzir dos EUA foi irradiada para todo o mundo no bojo da expansão capitalista. Gestado no final do século XIX, esse *agribusiness* respondia, no final dos anos 60, por 40% do Produto Nacional Bruto dos EUA (KENNEY et alii, 1987). A expansão da forma de produzir também trouxe consigo a disseminação do regime alimentar calcado na caduça de cereais e de carnes para todo o mundo, substituindo os regimes alimentares nativos (FRIEDMANN, 1991).

<sup>15</sup>Nas palavras de BURBACH & FLYNN (1982), "os norte-americanos invocam os princípios do livre comércio e da vantagem comparativa dos defensores do Império Britânico no século XIX". Ressalte-se que GUIMARÃES (1979) já tinha bravamente se batido contra o "imperialismo" no domínio da produção e mercado de alimentos por parte dos EUA, tendo o cereal como arma e a fome como poder de dissuasão.

<sup>16</sup>A apresentação dos instrumentos da PAC pode ser vista em MARQUES (1988), principalmente o conteúdo do instrumento legal do direito compensatório, que equivale ao que outros autores denominam direitos niveladores. Sobre a aceitação pelo GATT desse mecanismo, o autor coloca: "esse direito foi aceito no GATT no 'Dillon Round'... em 1962 e sua estrutura é ainda um dos pontos sucessíveis da disputa agrícola da CE com seus parceiros comerciais... A CE ofereceu na Rodada Dillon (1962) grandes compensações aos EUA, para que sua política de direitos fiscais compensatórios agrícolas fosse reconhecida. Nesse sentido, os EUA obtiveram a entrada na CE de grãos e tortas oleaginosas em regime de franquia absoluta". Sobre esse mesmo ponto, THORSTENSEN (1993) coloca que a "CE desenvolveu ao longo dos anos um arsenal completo de instrumentos para proteger o seu mercado interno, bem como promover suas exportações. Apesar desses instrumentos estarem, quase todos, dentro dos princípios do GATT, a CE estabeleceu a sua própria regulamentação para torná-los mais efetivos na sua aplicação. Instrumentos ainda fora das regras do GATT são: regras de origem, direitos niveladores agrícolas, acordos de restrição voluntária (VRA), aquisições públicas e subsídios à exportação".

<sup>17</sup>A volta da superprodução, numa situação na qual o mercado mundial é disputado não só pelos EUA, mas pela CE e pelos NACs, torna universal a frase de COX; LOWE; WINTER (1986): "agora a agricultura é vítima de seus espetaculares sucessos".

<sup>18</sup>Sobre os reflexos das políticas agrícolas, no caso dos EUA, ver: ENCISO & ESQUIVEL (1990); GOSS; RODEFELD; BUTTEL (1980); BUTTEL (1990), além de MACLENNAN & WALKER (1982). No caso da CE, ver: JORDANA (1989); BONANO (1989) e HAMILTON (1991).

<sup>19</sup>A formalização da propriedade da terra no sentido capitalista, transformando o domínio das antigas sesmarias em propriedade privada da terra e criando o acesso mediante aquisição, forneceu nova base à riqueza, perpetuando a estrutura patrimonialista anterior nas mãos

das mesmas pessoas. Essa metamorfose da renda no Brasil é estudada por MARTINS (1979). Por outro lado, a adoção do regime federativo propiciou a construção de estruturas de apoio ao café, que vinham sendo truncadas no âmbito do regime imperial. Um exemplo disso é a frustrada tentativa de criação de uma rede de estações experimentais de pesquisa agropecuária e escolas agrícolas, à semelhança da estrutura forjada nos EUA na mesma época. Tal tentativa, historiada por RODRIGUES (1987), resultou em fracasso nos marcos do Império e na experiência que frutificou, que é a pesquisa agropecuária paulista, isso só ocorreu após a República, dada a autonomia das unidades da Federação.

<sup>20</sup>A construção do aparato institucional de apoio à cafeicultura, nos marcos do regime republicano, deu-se no âmbito das unidades da Federação, e, no caso paulista, teve como ponto de partida a constituição da Secretaria de Agricultura, Viação e Obras Públicas, em 15/11/1891. Esse órgão público executava um amplo aparato de ações de apoio à expansão da agricultura, numa postura de intervenção para sustentar a expansão da agricultura, inclusive apoiando a diversificação (MARTINS, 1991).

<sup>21</sup>Sobre essa prática intervencionista, escreveria FURTADO (1989) que a burguesia cafeeira paulista perceberia bem cedo a importância do controle do Aparelho de Estado e de ensejar a intervenção estatal para concretizar os seus interesses econômicos. Mostra o autor não só a utilização da intervenção estatal como reguladora do mercado, como a importância da política anticrise de valorização do café para a economia brasileira nos seus desdobramentos posteriores.

<sup>22</sup>Existem inúmeros estudos sobre políticas específicas por produtos que corroboram a tese da importância da proteção estatal para a construção da "agricultura competitiva" no Brasil. Por simplificação, os elementos para o café, a cana-de-açúcar, o trigo e o reflorestamento, elaborados a seguir, baseiam-se em PAIVA; SCHATTAN; FREITAS (1973).

<sup>23</sup>PAIVA; SCHATTAN; FREITAS (1973) listam como elementos benéficos da política do café: a manutenção dos preços internacionais em nível satisfatório, o aumento substancial da receita cambial do País e com isso a possibilidade de obter recursos para alavancar o desenvolvimento econômico nacional, concluindo que "considerando o fato de que a evolução do país como um todo foi significativa, pode-se dizer que a política de preços de café trouxe, afinal, bons resultados".

<sup>24</sup>A construção de um moderno parque produtivo de uma cultura alimentar básica, como o trigo, demonstra também a capacidade de um país em desenvolvimento de superar obstáculos na busca de auto-suficiência alimentar. Os ganhos foram substanciais, mesmo que persistam críticas, como a de KNIGHT (1971), de que o Brasil teria gasto US\$2 em recursos externos para economizar US\$1 na importação do produto, como se o problema fosse só de oferta, não considerando a questão nacional.

<sup>25</sup>VICTOR; KRONKA; NEGREIROS (1972) estimam que a participação do reflorestamento nos incentivos fiscais saltou de 0,6% para 23,9% no período 1966-72, o que demonstra o peso da prioridade dada ao setor. Essa política, engendrando a formação do moderno complexo florestal brasileiro, atinge da produção à transformação, num processo orquestrado de interesses entre o Estado e o setor privado (BAQUERO, 1992).

<sup>26</sup>A pesquisa agropecuária pública teve um papel estratégico na formação da agricultura moderna, constituindo, em regiões específicas do Brasil, estruturas produtivas compatíveis em produtividade com a dos países desenvolvidos, daí sua força competitiva (GONÇALVES, 1990 e SILVA, 1984). O crédito rural subsidiado teve um papel de criador de demanda de insumos e máquinas (SILVA, 1981), o que em conjunto com o processamento da produção e a internalização da produção de bens de capital para a agricultura conforma o "novo padrão agrícola" (KAGEYAMA et alii, 1990).

<sup>27</sup>HOFFMANN (1990) mostra a face concentradora da terra e da renda no desenvolvimento capitalista da agricultura brasileira no período recente. PINTO (1980) desvela o privilegiamento de produtos e dos médios e grandes agricultores pela política de crédito rural. Ainda sobre os gastos públicos na agricultura, com dados mais recentes, posteriores à fase do crédito barato encerrada nos anos 70, GASQUES & VILLA VERDE (1991) deixam claro a significativa concentração em poucos produtos e o volume significativo dos montantes alocados.

<sup>28</sup>As argumentações de defesa do livre cambismo, revigorado com base nos pressupostos neoliberais, parecem querer fazer crer que, em algum momento histórico, uma nação ficou forte pela liberdade do mercado, quando na verdade as liberalizações do comércio foram implantadas por uma nação forte exatamente para fazer valer sua força competitiva, previamente conquistada, e dominar outras economias. Os fortes nunca abriram mão de sua força, e contra ela não há argumento, por essa razão não basta pregar, como PINAZZA & ARAÚJO (1993), que "países desenvolvidos e países em desenvolvimento travam uma guerra surda e extremamente perversa. Sem embasamento ideológico ou justificativas morais, os países ricos promovem, com competência, a desestruturação sistemática das vantagens competitivas dos países em desenvolvimento com forte vocação agrícola, como o Brasil... Hoje, os 24 países mais ricos gastam 320 milhões de dólares na proteção de sua agricultura contra a entrada de produtos agrícolas. Assim é que uma vaca

recebe em subsídios anuais mais de US\$2,000 na Europa e US\$1,400 nos Estados Unidos". Parece ser o ressurgimento das teses leninistas do imperialismo que as hostes conservadoras tanto combateram.

O discurso de segurança alimentar de segmentos do *agribusiness* brasileiro perde consistência ao estar submetido aos pressupostos neoliberais. Na verdade, isso é um escape, uma vez que estão muito rígidos os limites para uma expansão externa da agricultura brasileira, pois a conquista de novos mercados está problematizada pelas políticas ativas de exportação, com subsídios pelos EUA e pela CE, e não querer o enfrentamento dos entraves estruturais internos significa enfrentar privilégios que a elite conservadora brasileira tem secularmente se recusado a abrir mão. Ao contrário dessa postura, é preciso inscrever de forma definitiva, na discussão da política agrícola, a necessidade de uma redistribuição profunda da renda nacional, como a alternativa consistente de ampliar o mercado para a agricultura brasileira. A opção mais efetiva é o mercado interno, incorporando ao consumo os hoje excluídos, com políticas de proteção consistentes.

A ajuda alimentar americana criou uma forte dependência nos países periféricos. Não foi somente o padrão industrial americano que se disseminou pelo mundo no pós-Segunda Guerra Mundial, mas também uma estrutura industrial unida a um regime alimentar. Dessa forma, tem-se uma agricultura com padrão produtivo específico associada na composição de culturas a um particular padrão alimentar. A descontinuidade da internalização da estrutura produtiva e as desigualdades e exigências das rendas das sociedades periféricas formaram o que PLATA (1992) denominou padrão americano empobrecido, além de mostrar as mazelas da dependência alimentar para a estabilização econômica na América Latina, em particular o caso peruano.

Um exemplo bastante atual da catástrofe que pode resultar da liberalização abrupta do mercado interno é o caso da cotonicultura brasileira. A partir de 1989, com a eliminação das barreiras tarifárias, esse segmento da agropecuária nacional, até então considerado um exemplo de sucesso no desenvolvimento tecnológico, em termos de produtividade e de qualidade da fibra, foi sucateado ao ter o mercado interno escancarado aos produtos subsidiados da CE e dos EUA. De importante exportador, o Brasil tornou-se grande importador e nada recebeu em contrapartida pelo primarismo da decisão unilateral de eliminação das tarifas, sem negociá-las nos fóruns internacionais. Essa problemática pode ser vista em GONÇALVES (1993).

## LITERATURA CITADA

- BAQUERO, Fernando A.S. Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. Campinas, UNICAMP/IE, 1992. (Tese de Doutorado).
- BONANO, Alessandro. Changes, crisis and restructuring in western Europe: the dimensions of agriculture. *Agriculture in Human Values*, Florida, 6(1/2), 1989.
- BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia. Agroindústria nas Américas. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BUTTEL, F. The US farm crisis and the restructuring of american agriculture: domestic and international dimensions. In: GOODMAN, D. & REDCLIFT, M. Farm crisis. London, The MacMillan Press, 1990.
- COUTINHO, Maurício. Lições de economia política clássica. Campinas, UNICAMP/IE, 1990. (Tese de Livre Docência).
- COX, G.; LOWE, P.; WINTER, M. Farmers and the state: a crisis for corporatism. *Political Quarterly*, 58(1):73-81, 1986.
- ENCISO, Enrique & ESQUIVEL, Javier. La política agrícola de Estados Unidos. *Revista de Comércio Exterior*, México, 40(2):1204-1215, 1990.
- FRIEDMANN, Harriet. Changes in the International Division of Labor: agri-food complexis and export agriculture. In: FIEDLAND, W. ed. *Towards a new political economy of agriculture*. Oxford, Westview Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. & McMICHAEL, P. Agriculture and the state system. *Sociologia Ruralis*, 29(2):93-117, 1989.
- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Nacional, 1989.

- GASQUES, José G. & VILLA VERDE, Carlos. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perspectiva da economia brasileira, 1992*. Brasília, IPEA, 1991. p.357-371.
- GONÇALVES, José S. Crise da cotonicultura nacional e as perspectivas para a safra 1993/94. *Informações Econômicas, SP, 23(11):29-44*, nov. 1993.
- \_\_\_\_\_. Estado e desenvolvimento tecnológico: os resultados da pesquisa agropecuária paulista e a acumulação de capital. *Agricultura em São Paulo, SP, 37(2):1-73*, 1990.
- \_\_\_\_\_. & GONÇALVES, Carlos D. Estado e desenvolvimento: a morte do estado liberal e a busca de ressurreição neoliberal. São Paulo, IEA, 1993. (mimeo).
- GOSS, K.; RODEFELD, R.; BUTTEL, F. The political economy of class structure in US agriculture: a theoretical outline. In: BUTTEL, F. & NEWBY, H. eds. *The rural sociology of the advanced societies: critical perspectives*. London, Croontelm, 1980. p.83-132.
- GUIMARÃES, Alberto P. A crise agrária. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- HAMILTON, P. Small farmers and food production in western Europe. *International Social Science Journal, 37(3):345-360*, 1991.
- HILL, Brian E. *The common agricultural policy: past, present and future*. London, Methuen, 1984.
- HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e da pobreza na agricultura brasileira. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 1990.
- JANK, Marcos S. & BASTOS FILHO, Guilherme S. A agricultura no acordo final da Rodada Uruguaí do GATT. *Informações Econômicas, SP, 23(12):47-49*, dez. 1993.
- JOHNSON, D. Gale. A liberalização do comércio e outras políticas agrícolas desejáveis. *Agricultura em São Paulo, SP, 35(esp.):19-36*, 1988.
- JORDANA, Jorge. La reforma de la PAC: algunas consideraciones de la agroindustria. *Revista de Economía, Madrid, 666: 175-187*, 1989.
- KAGEYAMA, Angela et alii. O novo padrão agrário brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 1990.
- KENNEY, M. et alii. Midwestern agriculture in US fordism. *Sociologia Ruralis, Netherlands, 29(2):131-148*, 1987.
- KEYNES, John M. O fim do Laissez-faire. In: SZMRECSANYI, Tamas. *Keynes: economia*. São Paulo, Ática, 1984. p.106-126.
- KNIGHT, Peter T. *Brasil agriculture technology and trade*. New York, Praeges Publisher, 1971.
- LIST, George F. *Sistema nacional de economia política*, São Paulo, Abril Cultural, 1983. 338p. (Os Economistas).
- MACLENNAN, Carol & WALKER, Richard. Crise e mudanças na agricultura dos EUA: vista panorâmica. In: BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p.21-43.
- MANN, Susan A. & DICKINSON, James A. State and agriculture in two eras of american capitalism. In: BUTTEL, F. H. & NEWBY, N. *The rural sociology advanced societies: critical perspectives*. London, Croontelm, 1980. p.283-326.
- MARQUES, Mariano. A política agrícola

- mum da CEE. Brasília, CFP, 1988. (Estudos Especiais, 22).
- MARTINS, José de S. *O cativo da terra*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- MARTINS, Zoraide. *Agricultura paulista: uma história maior que cem anos*. São Paulo, SAA, 1991.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 3.v. (Os Economistas).
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1986. 2.v. (Os Economistas).
- MORE, Thomas. *A utopia*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- OLIVEIRA, Carlos A. B. *O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas, UNICAMP/IE, 1986. (Tese de Doutorado).
- PAIVA, Rui M.; SCHATTAN, Salomão; FREITAS, Claus T. *O setor agrícola no Brasil*. São Paulo, SAA, 1973.
- PINAZZA, Luiz A. & ARAÚJO, Ney Bittencourt. *Agricultura na virada do século XX: uma visão de agribusiness*. São Paulo, Globo, 1993.
- PINTO, Luiz C. G. *Notas sobre a política agrícola e crédito rural*. Campinas, UNICAMP/IE, 1980.
- PLATA, Ludwig A. *Influência da política macroeconômica no sistema agroalimentar peruano*. Rio de Janeiro, CPDA, 1992. (Dissertação de Mestrado).
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 286p. (Os Economistas).
- RODRIGUES, Cyro M. *Gêneses e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte portuguesa ao início da república*. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, 4(1):21-38, 1987.
- SANTOS FILHO, Octaviano C. *Processos de industrialização tardia: o "Paradigma" da Coréia do Sul*. Campinas, UNICAMP/IE, 1991. (Tese de Doutorado).
- SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 457p. (Os Economistas).
- SILVA, José Graziano da. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo, Hucitec, 1981.
- SILVA, Gabriel L. S. P. *Produtividade agrícola, pesquisa e extensão*. São Paulo, USP/IPE, 1984.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 2.v. (Os Economistas).
- SZMRECSANYI, Tamas. *O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- TAVARES, Maria da C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1985. (Tese de Livre Docência).
- THORSTENSEN, Vera. *Comunidade Européia: líder do comércio internacional*. São Paulo, Aduaneiras, 1993.
- TICOULAT, Renato & MENEZES, Flávio T. *Agropecuária num contexto de contradição: protecionismo nos países ricos, opressão nos pobres*. São Paulo, CEDES/SRB, 1988.

WOLFF, R. A miséria do liberalismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

VEIGA FILHO, Alceu A.; GATTI, Elcio H.; MELLO, Nilda T. C. O programa nacional do álcool e seus impactos na agricultura paulista. São Paulo, IEA, 1980. 36p. (Relatório de

Pesquisa 8/80).

VICTOR, M. M.; KRONKA, E. J.; NEGREIROS, O. M. Evolução, estágio atual e perspectivas das florestas exóticas em São Paulo. São Paulo, Instituto Florestal, 1972. (Boletim do Instituto Florestal, 1).





## SÍNTESE DO DOCUMENTO PARA OS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

---

A ABAG está convencida de que o Agribusiness Brasileiro está destinado, e preparado para :

sustentar, na nova era de estabilidade da economia brasileira e, como condição indispensável para a manutenção da própria estabilidade dos preços, a demanda ampliada de produtos do Agribusiness e a retomada do desenvolvimento econômico.

Contribuir decisivamente para a descontração espacial da produção nacional, interiorizando o desenvolvimento, para a redistribuição de renda, para a geração de empregos, para a melhoria das condições de vida no campo e na cidade.

Garantir a sustentabilidade do desenvolvimento agro-industrial e a diversidade biológica brasileira.

Dar sua contribuição mais relevante ao destino do país: contribuir para a garantia da segurança alimentar, servindo ao conjunto da população brasileira e não, predominantemente, aos setores de ingressos médios e altos.

Contribuir decisivamente para a erradicação da fome e da miséria, tornando-se, simultaneamente, um dos Agribusiness mais competitivos do mundo.

Este documento foca as dez grandes áreas que a ABAG entende conter as grandes prioridades nacionais para o desenvolvimento de sua cadeia de alimentos e fibras - o setor econômico de maior capacidade competitiva do país. Em anexo, o documento com as análises que suportam as proposições aqui enunciadas.

### 1. Reorganização do Estado

Sem ignorar os outros grandes gargalos do desenvolvimento do País - Educação e Saúde, Saneamento Básico e Reforma das Instituições Políticas - entendemos urgente a modernização do Estado Brasileiro. As prioridades da ABAG nesta área são:

- a. **Informação:** as informações estatísticas brasileiras, inconsistentes e intempestivas, atrapalham, mais que ajudam, os processos decisórios. Nosso último censo agrícola disponível tem quatorze anos. Urge reordenar nossa rede de informação estatística, torná-la rápida e atual através de integração de sistemas, aproveitando a miríade de base de dados já existentes.
- b. **MAARA:** Redefinir as funções do MAARA, descentralizar programas que dependem da ação conjunta de outros ministérios, encetar vigoroso programa de desenvolvimento dos recursos humanos e rever as dimensões do Conselho Nacional de Política Agrária com reforçada participação do Agribusiness. Dotar o MAARA de uma moderna e ágil estrutura de Previsão de Safras.
- c. **Defesa Sanitária:** Promover reformas na Secretaria Nacional de Defesa, visando torná-la não só um órgão normativo eficiente nas áreas de proteção sanitária, com conseqüente agilidade em suas funções, principalmente nos processos da ação privada, mas também diretamente responsável por padrões de qualidade, essenciais ao desenvolvimento do Agribusiness, descentralizando todas as demais atividades delegáveis. Erradicar a febre aftosa, coordenando parcerias com o setor privado através de ações nos moldes da FUNDEPEC.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

---

## 2. Pesquisa e Desenvolvimento

O Brasil, como país predominantemente tropical, depende extremamente de pesquisa própria na Agricultura. O setor deve ter grande prioridade na Política de Ciência e Tecnologia. Tal política deve basear-se na integração dos agentes do Processo: Governo, Universidade, Institutos de Pesquisa e Empresa Privada. É fundamental:

- Garantir a continuidade dos programas e projetos de P&D da EMBRAPA e apoiar, de forma integrada, outras instituições, públicas e privadas, em programas de Pesquisa e Desenvolvimento.
- Colocar a responsabilidade na definição dos rumos da EMBRAPA em Conselhos Deliberativos representativos da cadeia, em nível nacional e regional.
- Promulgar, com urgência, a Lei de Proteção de Cultivares e garantir outros mecanismos de proteção dos direitos de criação que permitam a integração tecnológica internacional do Agribusiness brasileiro.
- Apoiar "joint-ventures" de capital majoritário nacional, que visem efetiva transferência de tecnologia para o país.

## 3. Reforma Fiscal e Tributária

Uma tributação abrangente das três bases tributárias conhecidas - Renda, Consumo e Propriedade - com alíquotas reduzidas, é a proposta que mais se ajusta aos objetivos de reconstrução do Estado e ao fortalecimento da Federação. As características dessa proposta são:

a) a tributação da renda deve ser feita de forma abrangente, reduzindo-se ao mínimo as deduções e abatimentos, eliminando-se os regimes especiais, e restringindo a progressividade das alíquotas ao imposto cobrado sobre a renda familiar.

b) Nenhum imposto deverá onerar a exportação e a aquisição de insumos, máquinas e equipamentos indispensáveis à modernização tecnológica, aumento da capacidade produtiva, e à geração de maiores oportunidades de emprego. O imposto deve incidir sobre o Consumo e não sobre a produção e investimentos. O Imposto de Consumo deve ser seletivo, em função do grau de essencialidade das mercadorias e serviços, conforme preceituam os modernos princípios de justiça fiscal.

c) O Imposto sobre a Propriedade deve ser utilizado como reforço do vínculo de co-responsabilidade entre o Estado e o cidadão contribuinte, no plano das relações do poder público local com as comunidades. A "municipalização" do contribuinte, no sentido da apropriação maior de sua capacidade contributiva pelo município é uma forma mais efetiva de controle da sociedade sobre o gasto público e uma alternativa eficaz para o combate aos vícios e aos descaulinhos favorecidos por uma indevida centralização dos recursos fiscais - principalmente os destinados à cobertura de programas sociais.

d) O combate à evasão e a sonegação deve ser conduzido, prioritariamente, pela recuperação da ética tributária e não por medidas de cunho repressivo e policial. Isto significa que as alíquotas dos impostos devam ser fixadas em níveis compatíveis com a capacidade contributiva das empresas e das famílias; que elas sejam reconhecidas como legítimas (não apenas legais) do ponto de vista dos fins a que se destinam e que haja plena transparência das regras aplicadas à instituição dos tributos e à administração dos recursos arrecadados pelo governo.

e) A simplificação tributária requer não apenas a redução do número de impostos, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança dos tributos. Uma vez aprovada a Reforma, deve haver um compromisso explícito com a preservação das novas normas por um prazo compatível com o horizonte de estabilidade necessário à retomada do desenvolvimento.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

---

No que diz respeito aos tributos que deverão compor o novo sistema e à repartição das competências tributárias pelos três entes federados, a proposta, que deriva das recomendações anteriores, é a seguinte:

## Competência da União

- Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza;
- Imposto sobre o Comércio Exterior
- Imposto Especial sobre o Consumo (abrange um número reduzido de produtos: bebidas, fumo, veículos, combustíveis, por exemplo).

## Competência dos Estados:

- Imposto Geral sobre Consumo de Mercadorias e Serviços (do tipo Valor Agregado, cobrado segundo o princípio do destino e partilhado com os municípios;
- Imposto sobre Herança e Doações.

## Competência dos Municípios:

- Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (rural e urbana).
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

Na estrutura proposta, o consumo torna-se a peça central do novo sistema tributário, contribuindo para o atendimento de dois requisitos importantes da Reforma Tributária. Primeiro, a conscientização do cidadão-consumidor-contribuinte, que passa a ter conhecimento do tamanho do imposto incluído no preço das mercadorias e serviços que consome ou utiliza. Segundo, a promoção da justiça fiscal, mediante aplicação de alíquotas seletivas em função da essencialidade dos produtos. Além disso, a base consumo promove uma melhor repartição das receitas públicas no território brasileiro - o consumo é mais concentrado que a produção - permitindo reduzir as transferências de recursos do orçamento federal para estados e municípios, que são fontes tradicionais de corrupção.

O perfil do sistema tributário completa-se por taxas e contribuições. Das contribuições sociais existentes deve ser preservada apenas a que incide sobre salários (empregados e empregadores), reduzindo-se a sua alíquota a níveis compatíveis com a proposta de reformulação da Previdência Social, conforme linha já adotada pela Comissão Especial encarregada da matéria no Congresso Nacional.

## 4. Financiamento

O maior obstáculo a um sistema de financiamento do Agribusiness brasileiro tem sido, sem dúvida a inflação brasileira e a prática de juros irrealistas que ela tem forçado à política monetária nacional. Um setor de ciclos longos de produção e de longa maturidade de investimento só se desenvolve em ambiente confiável em fontes de investimento. Aqui há dois vetores distintos: financiamento de investimentos, de longo prazo e financiamento para custeio e comercialização.

### a. Financiamento de Longo Prazo

- definição e ampliação dos recursos fiscais e parafiscais permanentes e regulares para compor o *funding* básico do financiamento de longo prazo.
- Utilização, complementarmente, como base nos mercados de crédito e de capitais, de poupança privada voluntária para constituição de Fundos de Desenvolvimento e Investimento como mecanismos de financiamento de longo prazo para apoiar projetos de investimento produtivo.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

- Formação institucional das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) de modo compatível com sua natureza de instrumentos governamentais, assegurando-lhes acesso aos segmentos dos mercados financeiros adequados à geração de ativos produtivos, inclusive externos.
- integrar a participação dos setores do Agribusiness, bem como o Sistema BNDES e FINEP, no âmbito do Conselho de Ministros, como parte do PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL permanente, que vinha sendo conduzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos.

## **b. financiamentos de curto prazo:**

O financiamento da produção e da comercialização de alimentos e matérias primas, bem como a política de preços mínimos, estão hoje mais interligadas e próximas do que estiveram no passado recente e, na medida que vêm ganhando novas dimensões, requerem a consolidação de mecanismos estáveis e regras contratuais claras que desburocratizem seu funcionamento, ampliando a participação de agentes privados, fundos de investimento (como o de "commodities"), introduzindo instrumentos modernos como a Cédula do Produtor Rural (CPR) e Certificado de Mercadorias com Emissão Garantida (CMG) viabilizando Bolsas de Físico e incentivando a negociação antecipada dos produtos na Bolsa de Futuros. Medidas específicas compreendem:

- Garantir, com recursos do Tesouro, o micro e pequeno produtor rural com instrumentos diferenciados de Crédito Supervisionado.
- Garantir, com recursos do Tesouro, a Política de Preços mínimos, ampliando a utilização do Prêmio de Liquidação.
- Rever a indexação das taxas de juro à TR, substituindo-a por um sistema tipo "libor", indicando um menor custo do dinheiro para atividades cujo bom financiamento contribui para a estabilização da economia.
- Ampliar, considerando a ciclicidade da agricultura, o uso do depósito compulsório no financiamento do custeio agrícola.
- Incentivar o uso de linhas de crédito externo para custeio da produção, em todos os elementos da cadeia.

## **5. Produção**

Os clássicos instrumentos de estabilização de renda na Agricultura - Preços Mínimos, Estoques Reguladores e Seguro Rural - praticados com perfeição nos países centrais, precisam ser aperfeiçoados e modernizados no Brasil.

- Uma Política de Preços Mínimos devidamente orçamentada e comprometida, que permita ser um instrumento de garantia, mas também estímulo à produtividade. Sempre que os estoques reguladores forem confortáveis, o Governo deve adotar o Prêmio de Liquidação como forma de garantia de Preços Mínimos.
- Não cabe ao Governo administrar estoques físicos. Sua intervenção no mercado deve ser feita através de compra ou venda, em Bolsas, de papéis que representem o físico, mantendo os estoques no sistema privado de armazenamento, pagando taxas realistas de armazenagem, a exemplo dos países mais adiantados. As regras de intervenção já estão balizadas entre o Preço Mínimo e o Preço de Liberação de Estoques.
- Reformular o sistema de seguro agrícola, de forma a permitir sua contratação independente da contratação de crédito de custeio. Para tal, é fundamental definir no Orçamento a existência de um Fundo de Catástrofe para que este Resseguro possa viabilizar a participação de seguradoras privadas.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

## 6. Comercialização

Modernizar a comercialização dos produtos agrícolas exige a criação de instrumentos que propiciem a busca da perfeição das leis do mercado. Fundamental ao processo é a negociação em bolsas de físico, que promove a transparência dos preços e premia a qualidade física do produto. Para isso, precisa-se consolidar mecanismos que viabilizem as Bolsas de Mercadorias, especialmente o CMG, com todas as especificações legais. Além disso, enumera-se a seguir, um conjunto de medidas que complementam a proposta de modernização da comercialização em bolsas:

- promover, enquanto permanecer o ICMS, junto aos Estados, diferimento do ICMS quando das operações em Bolsas de Mercadorias, com títulos representativos de produtos agrícolas e agro-industriais.
- Editar Medida Provisória, introduzindo alterações na Lei 1.852 de 23.12.92, eliminando a tributação erradamente aplicada sobre as operações nos mercados futuros da BM&F/BBF, direcionando incentivo aos "hedges" para aplicação em commodities agrícolas 3/ou índices de commodities agrícolas.
- Aprovar resolução do CMN, direcionando percentuais adequados dos diversos fundos existentes para que, a exemplo do Fundo de Commodities, diversifiquem seus portfólios, aplicando em ativos representativos de produtos agrícolas.
- Permitir que a parcela do Depósito Especial Remunerado (DER), vinculada às operações de estocagem de produtos agrícolas, conforme Circular BACEN nº 2.269, art. 2º, possam ser aplicados na aquisição de cotas de Fundos de Investimentos em Commodities, caso solicitado pelo titular do depósito, e que tal aporte permaneça aplicado acima do limite mínimo de 25% fixado.
- Estender, a todo o Sistema Financeiro Nacional, o disposto no Parágrafo 3º, do Artigo 1º, da Circular nº 1903, de 26.02.93, que permite destinar 50% dos 10% de captação mínima exigidos em Título de Desenvolvimento Econômico (TDE) em projetos de investimento na Agricultura, com prioridade para comercialização.

## 7. Infra-estrutura

A maior prioridade do país, por ter relação custo-benefício máximo, é promover ações que diminuam, substancialmente, o desperdício de nossa cadeia de alimentos e fibras. Os investimentos em infra-estrutura e o custo de campanhas em todos os elementos da cadeia, são de retorno extremamente rápidos. São ações que, simultaneamente, aumentam a renda do sistema e barateiam o alimento ao consumidor. As prioridades imediatas, na área de infra-estrutura, são as seguintes:

- Recuperar, reconstruir, ampliar e modernizar o Sistema de Transportes e Portos através da intermodalidade. Entende a ABAG que o legado do Secretário de Assuntos Estratégicos, Dr. Eliczer Batista - o Projeto Brasil - pode ser adotado como projeto básico.
- Ampliar as linhas de crédito para plantios permanentes (FINAME), secagem e estocagem em nível de propriedade (melhorando o poder de barganha dos produtores e reduzindo os gargalos no frete e comercialização), para grandes armazéns de uso público, cuja economicidade permite ampliar a racionalidade do sistema, reduzir as perdas e introduzir produtos mais sofisticados (superfrescos).
- Introduzir critérios de valoração dos recursos ambientais nos projetos e de preservação da diversidade biológica brasileira.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

## 8. Comércio Exterior

O Agribusiness brasileiro, como o mais dinâmico e competitivo setor da nossa economia, é o mais qualificado para promover nossa integração competitiva à Economia Internacional. Entretanto, é nesse segmento que os países desenvolvidos desenvolvem o mais agressivo protecionismo e mais pesadamente subsidiam. É necessário:

- Integrar as ações do Agribusiness às do Ministério da Fazenda e de Relações Exteriores, visando aumentar a nossa agressividade comercial lá fora, ao mesmo tempo que busquemos ações mais efetivas contra o protecionismo dos países centrais, quer atuando junto à Organização Mundial do Comércio, quer junto aos exportadores de produtos industrializados dos países desenvolvidos.
- Impedir, através de tarifas compensatórias, que produtos agrícolas e agro-industriais venham a competir no mercado interno gozando de subsídios em seu país de origem.
- Praticar uma política cambial justa, impedindo que a sobrevalorização artificial da moeda venha prejudicar a competitividade do Agribusiness nacional.
- Promover a harmonização tributária em relação a nossos parceiros comerciais externos de forma a reduzir as assimetrias fiscais que podem prejudicar a competitividade do Agribusiness.

## 9. Desenvolvimento Rural e o Problema Agrário

Uma estratégia realista e possivelmente a mais viável para um melhor ajustamento populacional, com condições de vida dentro de padrões aceitáveis, é o desenvolvimento do interior brasileiro, de modo a se fixar, nas pequenas e médias aglomerações urbanas, o contingente de trabalho liberado pela agricultura. Para tal, há que se desenvolver nossa criatividade no incentivo à agro-indústria, à indústria de pequeno porte e ao comércio. A ênfase à agro-industrial e a indústria rural tem vantagens adicionais além do emprego: agrega valor ao produto agrícola e ameniza a ciclicidade do emprego da mão-de-obra rural. Levar a industrialização o mais próximo possível da fonte de matéria prima.

A polarização humana nas grandes cidades é processo que tem de ser resolvido rapidamente, sob pena de enfrentarmos um caos próximo. O Estado de São Paulo já apresenta o problema do êxodo urbano, das cidades pequenas, para as médias e grandes. Neste caso, as oportunidades de educação e saúde da família, benefícios que o homem do campo e das pequenas povoações necessitam, precisam ser deslocados para o interior. Considerando-se o tamanho e a dispersão de nossa agricultura, seria irreal pretender levar tais benefícios ao nível de fazenda, mas torna-se imprescindível levá-los ao nível de pequenas cidades, povoados ou núcleos de subsistência.

Tal estratégia, além de contribuir para a descontração do desenvolvimento e melhor distribuição de renda, geraria grande economia de recursos que, em volume crescente, são absorvidos pelas grandes metrópoles para mantê-las viáveis.

Apoio prioritário, com tratamento diferenciado, ao mini e pequeno produtor rural. Mais importante que assentar os sem-terra é impedir que o pequeno produtor sofra o "paradoxo da liquidação". Está na manutenção do pequeno produtor a estratégia mais eficaz, e mais barata, de amenizar as consequências sociais da modernização da agricultura, aumentando o período de transição e preparando as gerações vindouras.

A organização da produção é essencial; seja através de indústrias de integração, onde suínos e aves e fumo já são bons exemplos, seja através de incentivo a associações, cooperativas ou "condomínios", como os praticados no Rio Grande do Sul. A extensão rural deve atuar, maioritariamente, nos problemas "depois da porteira".

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

Supressão de todos os incentivos ou estímulos à ocupação improdutivo do solo rural, sobretudo o "cercamento" antecipado de fronteiras agrícolas, reordenando-se as ações governamentais para programas de acesso ao mercado de terras por aqueles que produzem, ou tencionam produzir, estimulando também a parceria e o arrendamento.

Fazer com que todas as políticas fiscais e instrumentos de ordem legal, atuantes na Agricultura, visem a valorização econômica do produtor rural e sua família, bem como promover a qualidade de vida no campo. Incentivos fiscais devem ser orientados para a melhoria das condições sociais do campo e para o aperfeiçoamento profissional dos produtores.

Priorizar a proteção ambiental através de vigoroso plano de combate à erosão e proteção de mananciais.

Criar condições que permitam, mesmo ao trabalhador rural assalariado, ter sua atividade de agricultura de subsistência. Uma solução criativa para algumas áreas, onde o ciclo de emprego é diferente do ciclo da produção de subsistência (cana, laranja, café), seria a criação de "núcleos de subsistência", estrategicamente colocados, onde se resolveria, não só o problema de habitação e de subsistência (através de lotes de terra adjacentes à moradia), como o de educação e assistência médica. Tais núcleos seriam implantados através de desapropriação ou doação e, assentados através de programa especial de financiamento a longo prazo.

Agilizar o SENAR, compatibilizando-o com o Sistema Brasileiro de Extensão Rural, visando a profissionalização do homem do campo, quer o trabalhador rural, quer o pequeno proprietário.

O Estatuto do Trabalhador Rural pretendeu estender os direitos do trabalhador urbano ao campo, sem observar as peculiaridades das relações de trabalho rural. Criou mais problemas que soluções. Os fazendeiros, com receio da problemas trabalhistas e de inquilinato, procuraram restringir ou, se possível, eliminar o regime do trabalhador residente na propriedade, agravando muito o problema do "bóia-fria". Ao contrário, qualquer lei social para o campo deve incentivar, com realismo, condições decentes de moradia para o empregado na fazenda. É urgente a revisão do ETR.

Não há casos de sucesso de Reforma Agrária na contramão da renda agrícola. Qualquer atividade reformista fracassa se não houver ajustes no sistema econômico e social, principalmente nos mecanismos de estabilização de renda na Agricultura como um todo.

## 10. Programas Emergenciais

O crescimento do problema da miséria e da fome no país não admite somente soluções estruturais, de médio prazo. Há necessidade de programas de emergência de combate à fome, ao problema de moradia e, especialmente, de criação empregos. O Governo deve criar organismos colegiados à exemplo do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), da Presidência da República, para buscar maior coordenação dos esforços público e privado nesta área.





IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada

FÓRUM: BRASIL, 1995

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

Rio de Janeiro  
1994

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**Rio de Janeiro  
1994**

## **Sumário**

**O Contexto do MERCOSUL: harmonização de políticas e competitividade**

**Marcos Sawaya Jank**

**Proposta de reformulação da comercialização agrícola**

**Mauro de Rezende Lopes**

**Reestruturação agroindustrial e mudanças recentes no padrão de financiamento do investimento**

**Maria da Graça Derengowski Fonseca  
José Sidney Gonçalves**

**A Administração da EMBRAPA**

**Eliseu Alves**

**Agricultura e protecionismo: semelhança dos resultados das políticas agrícolas dos Estados Unidos, Comunidade Europeia e do Brasil**

**José Sdney Gonçalves**

**Síntese do documento para o candidatos à Presidência da República**

**ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness**

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**PROPOSTA DE REFORMULACAO DA COMERCIALIZACAO AGRICOLA**

**Mauro de Rezende Lopes**

**Rio de Janeiro  
1994**

# PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

Mauro de Rezende Lopes 1

## I - INTRODUÇÃO

O Brasil encontra-se hoje em pleno processo de implementação de uma nova política de estabilização econômica. O empenho dos técnicos tem sido de formulação de um conjunto amplo de medidas, cujo objetivo é reformar todas as políticas macroeconômicas com vistas à estabilização da economia. Dentro destas medidas, há que se destacar a disciplina fiscal, que impõe condicionamentos às políticas de comercialização. Daí porque torna-se imprescindível repensar e redesenhar os instrumentos de política no setor.

A implementação deste novo programa tem fortes repercussões sobre as políticas setoriais e demandará um amplo conjunto de ajustes nessas políticas. O trabalho tenta fazer algum cenário prospectivo de implementação das medidas e os conseqüentes. Destacam-se nestes cenários as medidas de reformas indispensáveis ao financiamento das safras agrícolas.

O trabalho concentra seu foco principal no conjunto de medidas setoriais que, apesar das reformas, irão permanecer em vigor e as razões para a manutenção de políticas específicas. Essa postura não implica necessariamente na manutenção do **status quo** das atuais políticas, pelo contrário, há que fazer reformas profundas nos instrumentos de comercialização.

## II - OBJETIVOS DO TRABALHO

O objetivo do trabalho é estudar os principais problemas da comercialização dos produtos agrícolas e rever a literatura dos instrumentos de crédito de comercialização, com vistas a indicar um conjunto de reformas necessárias nos sistemas de comércio públicos e privados. Procurar-se-á identificar os principais compromissos de estabilização de preços e abastecimento dos mercados nacionais a partir do programa de estabilização da economia.

No momento, amplos setores do governo e da esfera privada estão diante da necessidade de reformular o sistema de comercialização, a partir das novas diretrizes de política econômica. Essas diretrizes incluem a estabilização macroeconômica, a abertura comercial, a integração no Mercosul e a necessidade de dotar o setor agroindustrial brasileiro de novos mecanismos de financiamento das safras agrícolas.

---

1 Trabalho preparado para o fórum Competitividade do Agribusiness - Fatores de Inibição e a Nova Política Agroindustrial. Promovido pelo IPEA. Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1994.

Com a necessária redução da participação estatal na comercialização, torna-se imperiosa a substituição dos instrumentos tradicionais de preços mínimos, financiamento de estoques, aquisições do governo de produtos agrícolas, por sistemas privados com as mesmas finalidades. Entretanto, restam algumas funções a serem desempenhadas pelos instrumentos oficiais de crédito. Torna-se também necessário rever as sistemáticas de intervenção do Estado nos mercados agrícolas, com vistas a adequá-los às novas condicionantes de uma economia aberta.

A ênfase do trabalho será o estabelecimento de um "quadro de referência técnico" para a revisão das propostas existentes de reformas dos sistemas de comercialização. Uma vez feitas essas revisões, enquadradas as propostas, e discutidos os parâmetros futuros do processo de modificação dos instrumentos existentes, dentro de uma realidade fiscal do país, será feito um conjunto final de propostas para subsidiar as decisões na esfera pública de reordenamento dos instrumentos de comércio.

O trabalho ficou organizado da seguinte forma. Na terceira parte se discute a retirada do governo da comercialização. Na quarta parte se discute o modelo de administração de risco subjacente às reformas, qual seja um sistema predominantemente privado. Na quinta parte apresenta-se um conjunto de novos instrumentos de financiamento das safras, que deve ser colocado no início de nossa discussão.

Na sexta parte, faz-se um sumário dos instrumentos de seguros de preços, através da política de preços mínimos. Na sétima parte do trabalho, elabora-se acerca dos conflitos de administração dos instrumentos de preços mínimos e do preço de liberação dos estoques públicos (dentro do contexto dos conflitos entre os planos de estabilização e os instrumentos setoriais). Esse é um conflito não-resolvido na política agrícola, que merece consideração cuidadosa.

O capítulo VIII é inteiramente dedicado à proposição das reformas dos instrumentos tradicionais e da Lei Agrícola. Destacam-se as propostas para a reforma da política de preços mínimos e do preço de liberação de estoques. Os dois capítulos seguintes, o nono e o décimo, dedicam-se a propor profundas reformas no sistema de armazenamento no Brasil. Sem esses serviços, não há mercado primário e nada mais que dele dependa poderá se desenvolver. Este setor é crítico para as reformas propostas na linha de privatização dos mercados agrícolas. No capítulo XI apresentam-se as conclusões.

### III - A RETIRADA DO GOVERNO DA COMERCIALIZAÇÃO

Um relatório do Banco Mundial, denominado **Brasil: O Gerenciamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Naturais**, feito pela Divisão de Agricultura e Meio-Ambiente e publicado e divulgado recentemente mostra o que ocorreu com o crédito oficial para o financiamento da comercialização dos principais grãos, cereais, fibras e oleaginosas nos últimos dez anos.

Os recursos dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) --outrora principal linha de financiamento e de liquidez da comercialização, no Brasil, linha essa que também financiava o **agribusiness** como um todo-- sofreram uma redução de US\$ 3,6 bilhões em 1981 para US\$ 617 milhões em 1991.

Nesse mesmo período esses recursos para o financiamento da comercialização foram reduzidos de US\$ 1 bilhão para US\$ 18 milhões, na soja, de US\$ 524 para US\$ 59 milhões, no milho, de US\$ 662 para US\$ 29 milhões, no algodão (em

caroço e fibra), e de US\$ 372 para 39 milhões, no caso do arroz. Os recursos do sistema de financiamento governamental (com recursos oficiais e, através de aplicações compulsórias, dos bancos privados), reduziu-se em, nada menos nada mais, 83%.

Os recursos das compras oficiais, dentro da Aquisição do Governo Federal (AGF) --também essencial para o financiamento do **agribusiness** nas safras-- tiveram igual destino, ou seja, uma brutal redução. No mesmo período, os recursos governamentais foram reduzidos de US\$ 1,67 bilhões, em 1982, para US\$ 12 milhões em 1991. As compras do governo foram zeradas em algodão, tanto em caroço quanto em pluma, em milho e soja, em 1991.

Vale ressaltar ainda que, no período 1986/1991, como registram alguns estudos, os cortes mais drásticos de recursos públicos foram realizados nos setores de crédito de produção. A redução dos gastos públicos no financiamento do custeio atingiu cifras expressivas, com uma queda da ordem de 10,2 bilhões de dólares para 3.4 bilhões, nesse período.

Esses dados sugerem que, na prática, o governo virtualmente retirou-se do custeio das safras. Verificaremos mais tarde que esse corte induziu o desenho de instrumentos especiais de financiamento dos produtores: os contratos a termo ou contratos antecipados de compra e venda de produtos agrícolas.

Nas próprias palavras do relatório do Banco Mundial:

"O Brasil iniciou corajosas reformas na comercialização no início dos anos 90 ... A intervenção direta nos preços agrícolas tem sido uma característica duradoura da política agrícola. Com o corte nos créditos subsidiados, na metade dos anos 80, o Programa de Preços Mínimos (PPM) tornou-se a principal forma de intervenção governamental na comercialização agrícola.

Através do EGF e do AGF a preços garantidos, o governo tornou-se o principal ator na comercialização de produtos agrícolas chaves. Recentemente, vários ajustes foram introduzidos nesses programas para reduzir os gastos do governo. Devido à crise financeira nas contas governamentais, a disponibilidade de fundos para o programa PPM teve uma queda desde 1988 e o governo não tem sido capaz de atender os seus compromissos com esse programa. ... o PPM provavelmente inibiu o desenvolvimento dos instrumentos do mercado privado para os principais produtos.

O AGF inibiu o desenvolvimento das operações de armazenamento privado e o EGF inibiu o desenvolvimento os serviços privados de financiamento para transações de produtos." (pág. 3, Volume I).

Independentemente do mérito dessas reformas, esse é um fato incontestável; e é pouco provável que no futuro próximo o Estado venha a retomar o seu papel no financiamento desse segmento das cadeias agroindustriais. A retirada do governo nesse setor, ao que tudo parece indicar, é irreversível.

Mais adiante, o relatório registra:

"As circunstâncias atuais ... oferecem uma boa oportunidade para reavaliar qual deveria ser o papel do governo no gerenciamento do suprimento agrícola. A maior parte do PPM poderia ser desativada. Mas há uma clara necessidade de se definir regras permanentes para o papel (se algum papel existe) do governo nas operações de

armazenamento e uma visão clara sobre quais serão as regras básicas para as operações do setor privado nos mercados agrícolas." Idem, Idem, pág. 3.

O relatório é insuspeito e registra, com propriedade, os novos parâmetros para o desenho de um sistema privado de comercialização das safras agrícolas no Brasil. Antes de discutir o sistema vigente e o ideal de um financiamento privado das safras agrícolas no Brasil, vale à pena discutir em detalhe o sistema de intervenção do Estado nos mercados agrícolas no Brasil e suas mudanças recentes, para se ver se é possível criar o sistema privado de financiamento dos estoques.

#### **IV - AS NOVAS BASES DO CRÉDITO RURAL**

Antes de se discutir qualquer proposta de reforma dos mecanismos de financiamento à agroindústria, cumpre discutir um modelo de administração de riscos na agricultura. Essa discussão de um modelo subjacente às reformas é indispensável às propostas que se seguem.

A reforma do crédito rural deverá partir de uma definição clara da filosofia que deverá presidir o novo sistema. Não há como o Estado seguir com a imagem de que absorverá riscos e proverá o sistema com todo o recurso necessário, se sabe que não há tal recurso. Isto tem contribuído para frustrar o produtor, cada vez que o crédito atrasa e não é liberado no volume necessário. Melhor seria definir a filosofia do novo sistema, inclusive enunciando que doravante o crédito do setor deverá ser preponderantemente privado. Da mesma forma, há que se definir os modelos de risco na agricultura.

##### **4.1. Como Administrar o Risco na Agricultura**

O risco inerente à atividade agrícola é um dos fatores inibidores do desenvolvimento de um mercado privado de financiamento ao setor, a preços compatíveis com sua rentabilidade.

É necessário usar todos os mercados de risco (de administração de risco, onde há uma oferta e uma demanda de seguros), para poder reduzir o nível de risco da agricultura, de forma a garantir um funcionamento eficiente do sistema de mercados financeiros rurais privados.

Os instrumentos por excelência de administração de risco na agricultura são:

- a) Preços mínimos;
- b) Seguro rural e formas de seguro de crédito;
- c) Títulos com garantias;
- d) Mercados futuros;
- e) Sistemas de contratos a termo em bolsas;
- f) Mercados financeiros eficientes de certificados; e
- g) Fundos privados.

Estes sistemas devem operar com eficiência, sob pena de o sistema de crédito privado entrar em colapso. Se o setor agrícola for sujeito a fortes riscos tecnológico e de preços, é preciso que os mercados de seguros e de instrumentos de administração de risco funcionem com eficiência.



A reforma do crédito rural seria conduzida dentro da filosofia de privatização e sistema dentro dos estímulos de mercado. Devido às peculiaridades do setor rural, de maior período de maturação do investimento, maior risco, de período mais longo de mercado (comercialização), e maior instabilidade de preços (preços nominais flexíveis para baixo), seria feita uma adaptação do modelo privado, para um modelo de equalização de risco.

#### **4.2. As Possíveis Alternativas de Modelos de Crédito**

##### **A - O Sistema de Livre Mercado**

Neste sistema o crédito rural irá operar sem qualquer forma de subsídio. O risco do setor rural será transferido à sociedade via preço dos produtos agrícolas. Haverá liberdade de comércio, de importação e exportação, como forma de garantir o abastecimento interno no caso do setor rural não ser capaz de suprir o mercado interno.

Neste caso, deverá ser implementado um imposto de natureza compensatória contra subsídios e "dumping" por parte dos países exportadores para o Brasil. O financiamento a longo prazo deverá se processar de acordo com as possibilidades de se incorporar tecnologia ao setor rural. Esse é um modelo mais provável para o caso brasileiro.

##### **B - O Sistema de Intervenção do Estado**

Em primeiro lugar, este sistema de crédito rural funciona em países cuja assistência do Estado se processa através das políticas de seguro de preços e de renda, com vultosos dispêndios, como são os conhecidos casos dos Estados Unidos e da União Européia. Nossas reais possibilidades são aqui muito restritas.

Em segundo lugar, é possível que os mercados financeiros rurais não consigam administrar os riscos do setor rural e neste caso o mercado pode não funcionar ("market failure"). Os países que praticam este sistema têm sabidamente um sistema avançado de Seguro Rural, abrangente e gravoso, por via de consequência, com a acumulação de grandes prejuízos para os cofres públicos. Tal, igualmente, não pode ser o nosso caso.

Em terceiro lugar, pode ser que o preço do produto agrícola que remunere o custo do risco seja de tal magnitude que hajam problemas de escassez, seguidos de severa privação social. Finalmente, há a questão das taxas de juros que seriam cobradas pelos agentes financeiros para se cobrirem dos riscos dos créditos ao setor rural. Neste caso, os juros seriam de tal forma elevados que inviabilizariam a atividade agropecuária. Nesse modelo o Estado entraria concedendo subsídios o que tornam remotas as possibilidades de sua aplicação no Brasil

##### **C - O Modelo de Equalização de Risco**

As propostas são de formação de fundos dentro do princípio de mutualidade. O Brasil não tem tradição nesta área, mas é um sistema eficiente em fazer um "spread" do risco, ou diluir o risco e o custo do sistema.

Neste sistema os seguros de crédito desempenham um papel importante. Contudo, estes sistemas são desconhecidos nos mercados privados. Só há experiência deste tipo de seguro em empréstimos concessionais feitos pelo Estado.

Deve-se ter em mente a necessidade de se criar um sistema que garanta ao agente financeiro liquidez e seguro contra risco. Sem este sistema o custo dos empréstimos ficará simplesmente exorbitante. A taxa de juros não pode descontar risco e liquidez.

Neste sistema deverá haver juros mais altos, mas o sistema é viável com reduzida intervenção do Estado.

O sistema requer:

a) um sistema de refinanciamento ao agricultor, quase automático, nos casos usuais de refinanciamento bancário, dentro das práticas consagradas;

b) o respeito às práticas bancárias de rigorosa observação de cadastros, tradição e garantias;

c) não há a aplicação compulsória, por parte dos agentes financeiros;

d) as taxas de encargos financeiros serão totalmente liberadas e equalizadas às taxas dos demais setores da economia;

e) serão adotados preços mínimos dentro do conceito de "safety net", (isto é, uma garantia de última instância, contra o risco de quedas muito acentuadas de preços, abaixo do preço normal de mercado);

f) deverá haver alguma forma de seguro de crédito, para faixas especiais de produtores (produtor de baixa renda);

g) da mesma forma, deverá haver alguma forma de seguro rural (seguro de quantidade), que é um substituto com vantagens do seguro de crédito;

h) haveria a necessidade de regularização fundiária, pois os títulos de propriedade seriam usados como garantia dos créditos (apesar da impenhorabilidade das propriedades dos pequenos produtores)

Este é o modelo mais viável para o caso do Brasil.

### **4.3. As Reformas Necessárias**

As reformas do crédito rural, orientadas para a desregulamentação e a sua privatização, impõem a adoção de medidas que objetivem o aumento da eficiência dos mercados agrícolas e do sistema de distribuição de alimentos, e a adoção de uma disciplina rígida e estável nas formas de intervenção do governo nos mercados agrícolas. Além disso, o crescimento com modernização na agricultura também depende de mercados de comercialização eficientes, mais livres e privados.

O Brasil tinha nas Leis Delegadas instrumentos draconianos para intervir nos mercados agrícolas. À época tais leis se justificavam dentro de uma visão de que o mercado era composto de atravessadores, dentro de uma cultura de combate aos especuladores.

Hoje se sabe que o paraíso dos especuladores é justamente os mercados com grande interferência e pouca transparência das políticas públicas, a existência de informação privilegiada e a falta de regras com um governo pesado no mercado.

Estes tempos estão sendo aos poucos afastados, muito embora ainda exista resquícios desta cultura. É preciso confiar na iniciativa privada para a comercialização, para a estocagem, distribuição e a importante tarefa de promover as importações e o abastecimento.

Não se pode fazer, contudo, um diagnóstico de como se deve posicionar o governo. Não existem no Brasil estudos atualizados de avaliação da eficiência dos sistemas de distribuição de alimentos. Tem-se apenas indicações de que alguns segmentos (supermercados) têm certo grau de concorrência e outros (abastecimento de periferia e nas áreas de pobreza urbana) não há concorrência.

Mas qualquer proposta de atuação do Estado deveria se basear em um estudo técnico que a justificasse, (e não, como, aliás, hoje ocorre, quando se vê o Estado interferir sem base factual e sem um estudo, apenas porque "há especulação" ou os "preços estão muito altos"). Toda interferência, mesmo que de propósito corretivo, pode ter efeitos contrários aos esperados. Por esta razão é indispensável ter base factual para se promover uma intervenção.

Há algumas sugestões, contudo, que podem ser feitas para reformas nos instrumentos e mecanismos de intervenção do governo nos mercados internos. Estas sugestões serão discutidas no decurso deste trabalho.

## **V - SURGIMENTO DOS PRIMEIROS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PRIVADO DAS SAFRAS**

Com a virtual retirada do governo no financiamento das safras, o setor privado começou a desenhar contratos e formas de conceder crédito aos produtores, desde o plantio até a comercialização, o que se intensificou nos anos 90.

Com o esgotamento das fontes oficiais de crédito e com o fortalecimento do **agribusiness** no Brasil, e, sobretudo, com a capacidade empresarial desse segmento da economia, os produtores passaram a depender de fontes de financiamento do complexo agroindustrial brasileiro. O capital comercial e financeiro dos bancos privados passou a ocupar o espaço deixado pelo governo.

Os primeiros sistemas criados foram ligados ao escambo, ou seja, a troca direta de mercadoria e produtos agrícolas, que estariam disponíveis por ocasião das safras, por fatores de produção, e permutas desses produtos por equipamentos, tratores, sementes, e insumos em geral.

Os primeiros contratos trocaram calcário, fertilizantes, herbicidas, máquinas e equipamentos, aluguel de terra, serviços de colheita e sementes, por milho, algodão, trigo,

cevada e principalmente soja. Esses contratos foram a semente dos contratos conhecidos como "soja verde", de largo emprego nas três últimas safras. Foram usados para complementar os créditos oficiais, às vezes com dificuldades de obtenção de forma tempestiva, porquanto eram vantajosos para o produtor.

Esses contratos eram baseados na tradição do promitente vendedor e na confiança, havendo casos de dispensa de garantias adicionais, quando os clientes eram conhecidos das indústrias de insumos.

### **5.1 Os Contratos de "Soja Verde"**

Os contratos de compra e venda de soja formalizam tanto a venda antecipada da produção como, na sua origem, cobriam operações de troca ou escambo. Esses contratos variam, mas são regidos pelos artigos 191 do Código Comercial e 1.126 do Código Civil. Correm por conta do promitente vendedor todos os riscos de casos fortuitos e força maior, ou seja, a ocorrência de secas prolongadas, granizo, pragas, doenças e outros riscos inerentes à agricultura.

As exigências de garantias variam muito, desde avalistas, garantias pessoais, até garantia pignoratícia; havendo também a vinculação de mais de um tipo de garantia. Muitas modalidades de contratos vinculam a emissão de uma Nota Promissória para garantir as obrigações assumidas pelo promitente vendedor. Havia contratos ainda que exigiam a garantia hipotecária ou o penhor da produção.

As principais modalidades eram das indústrias de calcário, os contratos das cooperativas com os produtores associados, o Contrato ANEC CI - 16, os contratos de indústrias esmagadoras de soja, os contratos das empresas exportadoras, e os contratos de cooperativas em geral, na modalidade de contratos de compra e venda a termo com antecipação do preço. Há uma constelação de contratos nessa linha.

### **5.2 As Dificuldades de Operação com Esses Contratos**

Esses contratos não se constituem em uma novidade no mundo. Outrora praticados com intensidade, estavam baseados no aspecto de cumprimento dos compromissos assumidos dentro do sistema de contratos a termo de mercadorias. Já se sabia, desde o início, que esse tipo de contrato, a despeito do conjunto reforçado de garantias, tem problemas de cumprimento quando os riscos de preços são elevados.

Se os preços de mercado evoluem desfavoravelmente para o produtor, ou seja, se os preços na safra se elevam, em relação aos preços pactuados no contrato, as possibilidades do descumprimento do que foi acordado são muito grandes. Foi essa, e não outra, a razão para o desenvolvimento dos mercados futuros, com suas câmaras de compensação. Já se sabia, destarte, que os riscos de preços excessivos eram uma ameaça a esse tipo de contrato.

Na experiência brasileira o descumprimento generalizado ocorreu com frequência, na safra 93/94, em razão da acentuada elevação de preços da soja entre o período de safra e de entressafra

### **5.3. Os Novos Certificados e a Novas Modalidades de Contrato**

#### **5.3.1. O Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida**

O Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CM-G) é um contrato mercantil representativo de compra e venda de uma mercadoria, com liquidação feita pela sua efetiva entrega, garantido por um Banco ou uma Seguradora, que afiança tanto a qualidade quanto a quantidade do produto negociado. É negociado em Bolsas de Cereais e Mercadorias conveniadas com uma Central de Registros (Central).

Há duas modalidades: o certificado com emissão garantida e entrega física disponível, para venda à vista e entrega de mercadoria depositada em armazém definido (CMDG), e o certificado com emissão garantida para entrega futura (CMFG). Essa última modalidade é uma venda a termo, numa data no futuro, porém com pagamento à vista.

O emitente é o proprietário da mercadoria disponível ou pelo produtor que vai plantar e colher a mercadoria. Podem emitir os certificados as cooperativas, os beneficiadores e industriais e processadores, ou ainda pelo exportador. Depois de registrado pelo Membro Registrador os certificados são negociáveis. Os compradores são agentes de mercado, beneficiadores, processadores, indústrias, supermercados, exportadores, investidores em mercadorias, e o Fundo de **Commodities**.

O sistema está baseado na Central de Registros, que atua como uma câmara de compensação de negócios, para registro, compensação, administração das garantias e liquidação dos negócios realizados nas Bolsas, atuando através dos Membros Registradores. O chamado Membro Registrador é o responsável pela garantia da mercadoria negociada. A Seguradora faz o seguro rural do produto a ser produzido e faz o seguro físico do produto armazenado.

Os sistemas propostos podem ser operados em pequenas escalas onde prevalecem vínculos entre os produtores, os bancos, as armazenadoras e as seguradoras. A vinculação é estreita e quase pessoal. Não podem ser operados em grande escala e em escala nacional. O Banco e o emitente são co-responsáveis e solidários no certificado. Não há um mecanismo de mercado automático que garanta o depósito de margens de preços e atue como um mecanismo que garanta a operação contra a flutuação e o risco de preço. Contudo, já contém elementos de redução do risco e representa grande evolução em relação aos contratos de "soja verde".

#### **5.3.2. Cédula de Produto Rural**

A cédula pode ser utilizada na formalização de promessas de compra e venda de produtos rurais para entrega futura entre o promitente vendedor (produtor rural ou cooperativa, exclusivamente) e o promissário comprador (indústria, processador ou exportador).

O título tem liberdade de acordo e ajuste de garantias e cláusulas entre o vendedor e o comprador, quando determina a legislação: "A cédula poderá ser aditada, ratificada e retificada por aditivos que farão parte integrante do documento cedular, depois de datados e assinados pelo promitente vendedor e pelo promissário comprador".

Esse é um título civil, líquido e certo, transferível por endosso, negociável. As garantias pactuadas incluem a hipoteca rural e urbana, o penhor (rural, mercantil, e bens suscetíveis de penhor cedular), a alienação fiduciária e o aval.

O título admite a inclusão de cláusulas ajustadas entre as partes, no ato da emissão, além de possíveis aditivos posteriores. No documento há o registro do promissário comprador. Distingue-se do anterior por ser um título financeiro, enquanto aquele é um contrato mercantil.

### **5.3.3. O Sistema "Commodity Linked Bond" (CLB)**

Nesse sistema uma empresa, a Ativos Reais do Brasil, oferta e coloca os CLB's emitidos por qualquer setor produtivo, de forma individual ou coletiva (associações de produtores), de acordo com as garantias oferecidas e os volumes desejados.

Por exemplo, um conjunto de produtores deseja financiar-se para a produção. Emite um conjunto de CLB's, que serão negociados entre tomadores desses papéis. Fixa-se um preço X pela **commodity**, que será antecipado.

No vencimento de parcela ou do total financiado, o detentor dos CLB's tem opção de recebimento da mercadoria, optando pelo resgate físico, ou pelo recebimento líquido de custos e impostos apurado com a venda do bem a terceiros por ele indicados, optando pela liquidação financeira da obrigação. Uma outra opção consiste em optar pelo recebimento do principal pago, devidamente corrigido, e, acrescido de juros compensatórios em índices, taxas, e, condições previamente acertadas, optando pela retratação do compromisso acertado.

O sistema tem um risco de preço incidente sobre o emitente do CLB. Se o preço do produto cair, o detentor do CLB deverá optar pelo resgate financeiro. Se o preço subir, esse mesmo detentor optará pela liquidação física da operação em CLB. O caso da liquidação financeira da obrigação funciona quando o preço do mercado ficar próximo ou nos mesmos níveis do preço acertado X.

O CLB tem circulação e fluxo escritural, mediante registro em "clearing house" de mercado organizado de bolsas do país. É um contrato mercantil, padronizado que fica em poder do investidor. O título não é endossável nem negociável.

O CLB tem emissão garantida por fiança e por seguros, cujos custos são reduzidos em função da emissão ser construída tecnicamente para emitentes selecionados, detentores de condições produtivas e cadastrais. A emissão é co-segurada, pois são os próprios emitentes que se escolhem e se co-obrigam, mútua e solidariamente, extinguindo potencialmente qualquer risco de não entrega do produto ou inadimplência financeira.

## **5.4. Os Problemas Com as Novas Modalidades de Contratos**

Os novos contratos lançados no mercado representam iniciativas de grande valia para o desenvolvimento de um sistema privado de comercialização de commodities agrícolas.

Em uma primeira avaliação, verifica-se que não existe uma pré-condição para o financiamento dos sistemas de antecipação de preços e contratos de entrega futura e de contratos a termo de mercadorias. Faltam mercados onde os que tomam emprestado os recursos possam fazer uma forma de "hedging" e seguros de preços. Todo o risco de preços, e alguma forma de risco tecnológico, são transferidos para os que tomam os empréstimos. Os mercados de futuros foram desenvolvidos especificamente para oferecer esse tipo de seguro, e não são substituíveis por nenhum outro sistema.

Nos mercados de risco com sistemas de seguro de preços, como nos mercados de futuros, as margens são justamente os meios através dos quais os atores do mercado depositam partes (diárias) dos compromissos a serem assumidos no fechamento das operações, justo para evitar o descumprimento dos contratos. Os mercados de risco nos certificados são incompletos e as operações são seletivas e limitadas a um pequeno número de operadores.

Além disso, os custos das transações são elevados, como nos casos dos seguros adicionais, juros, cartas de fiança, inclusive os riscos de execução de hipotecas, garantias e bens dos emitentes. Faltam características institucionais, como os "clearing houses" para custódia, liquidação e "clearing", com os seguros de preços embutidos.

Por essa razão, tais operações estarão muito limitadas em escala. Não se poderá universalizar as operações, trabalhando os agentes financeiros com uma constelação de armazéns, com classificação universalmente aceita e outras características indispensáveis às operações em grandes volumes de produtos agrícolas.

### **5.5. Fatores e Instituições Essenciais a um Sistema Privado de Financiamento de Estoques**

A operação em escala de um sistema de financiamento de estoques requer um conjunto de instituições que o Brasil está longe de ter. Para que estes mercados se desenvolvam é preciso que os contratos e títulos financeiros lastreados por **commodities** sejam operados tanto com baixos custos de transação quanto com um risco de crédito mínimo. Os produtos agrícolas geram margens de lucro mínimas e, portanto, é preciso operar os mercados com custos muito reduzidos.

É preciso haver alguns pré-requisitos, tais como um sistema de custódia que permita acompanhar a emissão, o endosso, as negociações e a propriedade dos documentos. Custódia é mais do que segurança no depósito de documentos. É o acompanhamento rápido das transações operadas com os documentos, pois esses são garantias de empréstimos concedidos. Há que se ter um depósito central dos documentos e seus registros de transações. (E isso os sistemas de documentos têm).

Em seguida tem que haver o sistema de "clearing", ou seja é preciso haver um processo de se conciliar as operações de compra e venda de documentos. Nessa parte pode haver uma empresa que opere como uma "clearing house" e desempenhe o papel de atuar como interface entre os compradores e vendedores e garantir a liquidação das operações. (E isso pode ser desempenhado por uma empresa privada que registre as operações de compra e venda de produtos agrícolas).

Um terceiro papel no sistema está reservado para a liquidação das operações, ou seja, o "settlement". Através dessa função as transações são "terminadas" ou liquidadas. Na data da liquidação é preciso haver um sistema de compensação simultânea

dos pagamentos com os débitos e créditos correspondentes. Se esse sistema não existe os custos de transação e os riscos de crédito são elevados.

Problemas nessas três áreas podem afetar negativamente o desejo de investidores, produtores, e agentes de mercado de participarem do financiamento, compra e venda de documentos lastreados por **commodities**.

Finalmente, há que considerar a necessidade da criação de um mercado de oferta e demanda de serviços de seguro de preços. Essa é a parte essencial de todo o sistema, porquanto, de uma forma ou de outra, as funções anteriores podem ser exercidas por empresas privadas (como as que existem hoje com as operações com os documentos e certificados).

Se, por acaso, tudo funcionar bem, mas os riscos de preços forem transferidos para quaisquer dos agentes envolvidos, o mercado de estoques financiados por operações de certificados deverá atrofiar-se. Não haverá escala e não haverá confiança no sistema. Esse é o ponto em que o Brasil se encontra: faltam mercados de risco para segurar os preços.

O surgimento desses instrumentos é uma etapa indispensável para se atingir o funcionamento de outros mecanismos mais adequados e de desenvolvimento dos mercados físicos. Destacam-se aqui as operações bursáteis, que deverão assinalar um grande crescimento no futuro próximo.

## **VI - POLÍTICAS SETORIAIS E OS "PACOTES AGRÍCOLAS": PRINCIPAIS INSTRUMENTOS**

### **6.1 Política de Garantia de Preços Mínimos**

Antes de se proceder a uma discussão das reformas nessa política, é indispensável rememorar sua importância relativa e sua operacionalidade.

Uma das políticas setoriais mais importantes na área de estímulo à produção é a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Muito embora tenha que sofrer uma redefinição à luz da abertura comercial e do Mercosul, seu papel de garantir a segurança alimentar é reconhecidamente muito importante. As poucas vezes o Governo, mesmo sem um claro "policy statement", a cada safra, faz profundos ajustes nesta política. São exemplos a revisão da pauta de produtos amparados e as modificações nas formas de financiamento, sem falar na redução dos recursos, que foi muito acentuada nos últimos 5 anos (como se viu).

Em termos de legislação básica a Política de Garantia de Preços Mínimos é regulamentada pelo Decreto-Lei 79 de 19/12/66. Posteriormente, esta política foi complementada pela Portaria 657 de 10/07/91 que regulamenta a liberação dos estoques públicos e fixa o Preço de Liberação dos Estoques. Os programas são administrados pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, através da Companhia Nacional de Abastecimento -CONAB.

Compete ao Ministério e a CONAB apresentar Voto (instrumento de regulamentação dos preços mínimos) ao Conselho Monetário Nacional (órgão que rege a política monetária, juntamente com o Banco Central) fixando os preços mínimos e suas



normas operacionais. A CONAB também divulga, em conjunto com o Banco Central, os preços e as normas operacionais aprovados. Cabe à CONAB fixar e divulgar os Preços de Liberação de Estoques - PLE.

Na parte de estoques, a CONAB é responsável por administrar os Estoques Públicos, vender estes estoques em leilões públicos, prestar serviços de armazenagem. Até 1990 a CONAB detinha cerca de 480 armazéns. Através de um grande projeto de privatização, foram vendidos, transferidos para os Estados e municípios, ou cedidos em comodato cerca de 190 armazéns. Foram desativados todos os supermercados de distribuição direta de produtos ao consumo.

Os principais beneficiários da política são exclusivamente os produtores e suas cooperativas. No passado participavam dos financiamentos quase todos os agentes de mercado nas cadeias agroindustriais dos produtos dentro da pauta de preços mínimos.

A metodologia de fixação dos preços mínimos tem por base parâmetros de mercado. Como forma de adaptar a política à abertura comercial e ao Mercosul, cada vez mais, os preços internos de garantia são calculados com base nos preços de exportação internados --paridade CIF-- dos produtos originários dos países-membro do Mercosul (leia-se produtos da Argentina e do Uruguai).

É dado ênfase, dentro da Política, a produtos da cesta básica. A inspiração da política é nitidamente de garantia de abastecimento interno. Esta discussão será feita em detalhe na parte dos "pacotes" de política. Mas o Governo tem sido forçado a atender à necessidade de formação de estoques mínimos de segurança.

É privilegiada a comercialização privada. O Governo deve interferir cada vez menos por meio da aquisição de produtos, incentivando a formação de estoques reguladores e estratégicos pelo mercado, através do fortalecimento dos mercados futuros e pela circulação de Títulos de Comercialização de produtos, com o "Warrant".

Como se sabe a PGPM tem um instrumento de garantia indireta de preços, através do financiamento dos produtores no pico da colheita: os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Os EGF's podem ser COV (com opção de venda para o Governo) ou SOV (sem opção de venda). No vencimento os empréstimos de comercialização podem ser convertidos em Aquisições do Governo Federal (AGF), operação na qual o Governo assume do principal e todos os gastos do empréstimo. Esta é a modalidade COV. Na modalidade SOV o produtor ou a cooperativa tem que vender o produto no mercado obrigatoriamente e pagar o crédito em liquidação.

Assim, para substituir o crédito dos EGF tornou-se necessário --à medida que os recursos públicos foram se reduzindo--, desenvolver outros instrumentos de comercialização privada. De fato, enquanto havia o EGF, o crédito público nesta modalidade substituía (promovia um "crowding out") o crédito privado. Agora é necessário restabelecer modalidades de crédito privado.

Vimos, na seção anterior, o surgimento de novos instrumentos privados de financiamento da comercialização.

É imprescindível que estes novos instrumentos se desenvolvam, para que a saída dos financiamentos públicos dos mercados possam se processar sem crise de liquidez e queda de preços que caracterizam a produção de produtos (agrícolas) colhidos em 3 meses e consumidos em 12.

O Governo não tem desenvolvido estes instrumentos, daí porque persiste uma dependência ainda muito grande dos EGF e dos AGF no pico da colheita. Com estes instrumentos será possível reduzir muito a importância da PGPM, como terá que ser em uma economia aberta.

## 6.2. Os Principais Instrumentos dos "Pacotes" Agrícolas

Além dos preços mínimos, há outros instrumentos, como o crédito rural e a política de importações. Entretanto, é necessário discutir as motivações dos "pacotes" agrícolas, para se entender a administração dos instrumentos principais.

A administração dos chamados "pacotes" agrícolas tem algumas direções básicas. Em primeiro lugar, são usados instrumentos (crédito, tarifas, preços de empréstimo e preços mínimos) para administrar a oferta agrícola, no sentido de evitar escassez aguda (este é o ponto mais importante) de alimentos básicos, criar um nível mínimo de auto-suficiência em gêneros de primeira necessidade (arroz, feijão, farinha de mandioca e milho), e formar um estoque mínimo de segurança, para evitar o risco de suprimento e de elevação dos preços de alimentos.

Em segundo lugar, procura-se fomentar a produção em zonas de fronteira agrícola (Centro Oeste, Estados de Mato Grosso, Goiás, Tocantins e Pará), como alternativa de formação de estoques (de produto nacional e importado) para o abastecimento do interior, onde a paridade de importação é mais elevada que os preços domésticos. É relativamente mais fácil abastecer os estados do interior com produção própria, ao invés de importar (que viabiliza apenas o abastecimento dos estados da orla marítima).

Os instrumentos neste caso são as aquisições do Governo e os financiamentos, inclusive com o chamado Prêmio de Liquidação do EGF (quando os custos dos empréstimos oficiais estão acima do mercado, o Governo permite a venda dos produtos financiados em bolsas e cobre as diferenças de custos). O crédito rural é o principal instrumento de abertura de novas áreas de cultivos no Centro Oeste.

Em terceiro lugar, são acionados instrumentos que garantem condições competitivas na comercialização, quando há estruturas pouco competitivas no interior. As compras diretas e a remoção da produção em áreas carentes de infra-estrutura de serviços de comercialização. Estas regiões estão no interior do Centro Oeste e nos Estados de Rondônia. Devido à escassez de recursos públicos estes programas estão desativados, mas o Governo retém a faculdade de utilizá-los.

Em quarto lugar, estão os créditos concessionais a pequenos produtores, através de juros subsidiados, compras diretas, de forma a conceder suporte financeiro para os produtores pobres. Aqui estão as regulamentações de crédito favorecido, com juros, liberação de Valores Básicos de Custeio em montantes maiores do que os produtores comerciais, percentuais de financiamento maiores do que os demais produtores, amortizações flexibilizadas e refinanciamento de dívidas vencidas. As normas de crédito discriminam (no sentido de favorecer) este público-meta.

Em quinto lugar, os instrumentos são usados para administrar a liquidez na produção agrícola. Os créditos de custeio são elasticizados, são conversíveis automaticamente em EGF's, e há a prorrogação dos créditos vencidos. A política de liquidez, através da concessão de crédito público (e privado, porém regulamentado pelo

Governo) viabiliza a participação dos bancos privados (e dos bancos públicos também, quando operam com recursos próprios livres) no crédito de produção.

O crédito regulamentado e as aplicações obrigatórias (usadas através da aplicação obrigatória de um percentual maior ou menor dos depósitos à vista nos bancos) são os instrumentos essenciais da política de garantia de liquidez dos empréstimos. Assim é que se operam as regulamentações dos recursos, pois a agricultura é o único setor que imobiliza recursos próprios ou de terceiros por 6 meses para plantar e 6 meses para comercializar.

Nesta mesma linha, os bancos não emprestariam à agricultura no volume necessário, nem no custeio, no investimento e nem na comercialização se não houver uma forma de garantia de preços --contra flutuações não-antecipadas nos preços, sem um seguro de preços-- e um produto para servir de colateral do empréstimo. Os créditos seriam de difícil recuperação e as carteiras de crédito em liquidação inviabilizariam o crédito rural. A liquidez e a garantia são componentes do mesmo pacote de crédito rural.

Finalmente, há o fator risco de preços externos. O famoso "commodity boom", de 1973/74 e inúmeras outras experiências de secas mundiais, como as de 1983 e 1989 criaram o receio de forte volatilidade dos preços. A administração do risco de preços requer, no entendimento dos "policy makers", a utilização de instrumentos, principalmente quando não há experiência da utilização de outros instrumentos, tais como uma prática consolidada de operações de "hedging" com antecipação de preços.

Há ainda outros instrumentos que são usados nos pacotes agrícolas, que foram muito importantes no passado, e que agora têm menor influência nos programas de safra. Tais são os casos dos recursos do Tesouro Nacional (hoje restritos a cerca de pouco mais de 20% do crédito total), as Taxa de Juros do Crédito Rural (que eram utilizadas para estimular os plantios, mas hoje severamente contidas devido à impossibilidade de se garantir o uso do recurso emprestado no fim determinado), os recursos da Caderneta de Poupança Rural (que estão comprometidos com empréstimos correntes e com problemas de recuperação de débitos anteriores).

Outros instrumentos, nesta mesma linha, incluem o Valor Básico de Custeio (VBC), que é um conceito de custos "out of the pocket", ou valor de desembolso efetivo, usado como referencial dos bancos para financiar o produtor (hoje limitado em sua eficácia, por perda de eficácia do crédito rural); e o PROAGRO (que, por necessidade de reduzir as perdas por seguro de cultivos gravosos, elevou tanto as taxas de prêmio, que tornou-se uma despesa ainda maior para o produtor).

O uso destes instrumentos está severamente constringido, sem efeitos reais de estímulos aos plantios. Na verdade, todas estas limitações no uso destes instrumentos decorrem muito mais da carência de recursos públicos para cobrir os prejuízos decorrentes de sua utilização, do que por decisão dos formuladores de política. Não há recursos nem muito menos recursos baratos para financiar a agricultura brasileira.

### **6.3. Os Instrumentos de Liberação dos Estoques**

O objetivo declarado da política de comercialização de estoques públicos é hoje conciliar a liberdade de mercado, com a segurança alimentar e a estabilidade interna de preços. Entretanto, nos quadros recentes de escassez, esta tarefa tem sido muito dificultada. No passado, quando faltava produto, os estoques públicos eram vendidos no

mercado para conter a alta dos preços. Esta "cultura" existe até hoje na mente dos "policy makers". De fato, é muito difícil para o Governo assistir de "braços cruzados" a uma elevação de preços.

Dai porque prevalece, na escassez, o objetivo de estabilidade de preços (ainda que muito precária, pois os resultados de vendas de estoques são questionáveis). Nestas circunstâncias o Governo vende seus estoques, materializando-se uma intervenção no mercado. As conseqüências podem ser de alívio de preços no curto prazo (resta provar em estudos empíricos), mas há a desestruturação dos mercados de estoques. Este é um mercado indispensável à comercialização no pico da safra. As intervenções do governo, muito mais que a política de EGF e AGF, causava risco; e o setor privado não podia correr riscos excessivos de venda de estoques baratos.

Comparativamente com as práticas do passado, a política de estoques apresenta sensíveis melhoras. Com a introdução do Preço de Liberação dos Estoques - PLE, introduziu-se um disciplinamento nas vendas dos estoques públicos. No passado a venda de estoque oficiais, tão logo os preços começavam a subir, desestimulava a atividade de estocagem privada, pois reduzia o prêmio de risco - remuneração indispensável à atuação do agente privado, que toma o risco de carregar posições de estoques.

Com a queda da lucratividade dos estoques privados, a responsabilidade de sustentação da renda agrícola repousava nas aquisições do Governo Federal (AGF), o que levou o Estado a se envolver cada vez mais na atividade de carregar posições de estoques.

Na verdade o PLE foi um instrumento para reduzir o risco institucional, representado pela presença de estoques oficiais sem regras de venda no mercado. Para o risco institucional não há seguro. Quando o Governo adquiriu 12 milhões de toneladas de cereais e grãos, em 1985/86, chegou-se à conclusão que era necessário disciplinar a formação e principalmente a liberação dos estoques públicos. Dai ter-se criado o PLE.

Do ponto de vista formal, a política brasileira de formação e liberação de estoques públicos foi criada pela Portaria Interministerial Nº 657, que criou o PLE, e que determina regras para a comercialização de estoques públicos e de fixação de preços de referência para a intervenção do Estado nos mercados agrícolas.

O Preço de Liberação de Estoques é calculado em duas etapas. Na primeira, calcula-se uma média de x meses (passados) dos preços de mercado. Na segunda, adiciona-se a esta média um percentual de 5, 10 ou 15%. Incluem-se no PLE o arroz, o milho, o feijão, o algodão, a carne bovina e o trigo.

Além de referencial para as vendas dos estoques do Governo, o PLE serve de referência para a liberação das importações e para a aplicação de direitos compensatórios. Dai a importância do PLE para a política de intervenção do Estado nos mercados agrícolas.

O mais importante na discussão do PLE é que ele é a garantia de que se pode desenvolver um mercado de estoques sem riscos excessivos; sendo também uma pré-condição para o sucesso de sistemas privados de financiamento das safras.

## **VII - TENSÕES ENTRE AS POLÍTICAS SETORIAIS E OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO**

## 7.1 Preços Mínimos e Preços de Liberação de Estoques

As políticas setoriais que mais conflitam com os planos de estabilização são aquelas ligadas à comercialização, notadamente a Política de Preços Mínimos e a consequente política de estoques públicos. De um lado, as autoridades do abastecimento, procuram preços mínimos e PLE's mais baixos, para abrirem espaço para as importações. Por outro lado, um PLE relativamente mais baixo acarreta uma contradição com a política setorial de fomento da oferta agrícola.

Com se viu, o PLE é uma segurança de uma certa racionalidade de operações de vultosos estoques (públicos) em mercados de alto risco. Além do mais, quando se pretende "ganhar alguns pontos na inflação", a venda dos estoques oficiais a preços mais baixos é uma opção que interessa ao abastecimento.

Devido às dificuldades de administrar preços, com expansão da demanda, como ocorreu no Plano Cruzado (e em todos os planos subsequentes), recorre o Governo a medidas mais drásticas.

Foram estimadas necessidade de importações de 7,5 milhões de toneladas de alimentos, em 1994, e de 10 milhões de toneladas em 1995; e uma eventual redução das tarifas de alimentos a zero, para não comprometer o "plano" (uma medida tão comum quanto ineficaz, no Brasil). Mas, de fato, este é um setor que a equipe econômica não pode deixar de cuidar com muito cuidado.

## 7.2 Importações, Tarifas e Ação das Empresas Estatais

Quando há real ameaça ao controle de preços, quando se pressente que há necessidade de importação de volumes significativos de arroz, milho, trigo, carne bovina, leite em pó, etc., e quando os preços dos alimentos dão reais sinais, nos quadros de suprimentos, no limite, há a possibilidade de se promover importações por empresas estatais.

Esta possibilidade está cada vez mais difícil de ser aceita por todos os setores do Governo, devido às péssimas experiências do passado. As importações destes mesmos produtos citados acima no Plano Cruzado e as importações de trigo (750 mil toneladas) e de carne bovina (100 mil toneladas), realizadas em 1990, tiveram consequências desastrosas, tanto para o mercado, quanto para os cofres públicos.

No passado remoto e no passado recente, estas importações, que invariavelmente eram acompanhadas de concessões de subsídios, acabaram acarretando perdas financeiras elevadas para o Tesouro. Foram objeto de investigações do Congresso em inúmeras Comissões Parlamentares de Inquérito, que concluíram pela inadequação deste tipo de ação. As importações não estão proibidas, são livres de barreiras não-tarifárias e deveriam ser deixadas inteiramente por conta do setor privado, que tem condições de fazê-las.

O mais grave para o mercado, no tocante às importações governamentais, é o anúncio de que se formarão estoques públicos. O setor privado, nesta hora, não importa, pois esta seria uma atividade de enorme risco. O Governo, de posse de estoques, tem condições de fazer prevalecer seus preços. Além de tudo, permanece na mente dos agentes de mercado a experiência do passado, quando o Governo vendia estoques públicos,

próprios e importados, com grandes subsídios. As importações públicas geram risco institucional.

Há a questão de redução de tarifas. Esse expediente --que se justifica em casos excepcionais como na preservação do esforço de estabilização econômica-- foi utilizado com desenvoltura no passado como expediente de controle de preços. Zerar tarifas, recusar a imposição de direitos compensatórios e promover a importação com empresas estatais, tudo isso junto, é erodir as vantagens da preferência comunitária regional, dentro do Mercosul. No caso do trigo houve protesto argentino contra as importações sem direitos compensatórios (caso do trigo canadense).

Em conclusão, de fato, não se pode negar que há razões para este tipo de medidas. Entretanto, constata-se um conflito de objetivos na política setorial e na política de estabilização. Por um lado, é preciso preservar as políticas de defesa dos setores produtores, tais como o preço mínimo, o PLE, as tarifas e os direitos compensatórios. Por outro, as necessidades de contenção, a qualquer custo, dos preços, leva à suspensão do uso de instrumentos de proteção do setor produtor.

Este conflito, devido à força intrínseca da área de abastecimento, leva a medidas draconianas, que comprometem a comercialização livre nos mercados e o mecanismo de racionamento de uma oferta escassa através do mecanismo de preços.

### 7.3 Direitos Compensatórios

Este ponto merece uma discussão mais detalhada. Isto porque, o Brasil assumiu um compromisso no GATT de tarifificação, no sentido de utilizar apenas tarifas (e nenhuma forma de barreira não-tarifária). Nesse caso, o que realmente conta para efeito de proteção é a tarifa. Por esta razão a tarifa é um instrumento que tem que ser consistentemente administrado: isto sem falar nos compromissos que se tem com os demais parceiros no Mercosul.

Uma medida que faz parte deste "pacote" de controles de preços é a recusa tácita, por parte das autoridades do abastecimento, da aplicação de direitos compensatórios sobre produtos com notória subsídio no exterior (leite em pó, trigo, milho, algodão, carne bovina e arroz). O caso mais flagrante é o do trigo, objeto de disputas com a Argentina, no caso do trigo canadense.

Mas vamos discutir este ponto em mais detalhe, pois esta é uma área de grande conflito potencial, tanto internamente quanto no âmbito da integração regional.

A falta dos direitos compensatórios, principalmente no caso dos subsídios, tem causado grandes danos à produção nacional. Este direito é um instrumento de política comercial de longo prazo. Suas isenções temporárias (como se isso existisse) causam danos que permanecem no mecanismo de formação de expectativas dos setores de produção, de formação de estoques privados e de comercialização. É parte integrante das tarifas. Sem ele, a tarifa pode ser negativa (pois as tarifas no Brasil são baixas). A tarifa efetiva, quando há subsídio, é a tarifa nominal mais o imposto compensatório.

Antes de mais nada, há que se reconhecer que esta é uma questão de capacidade política dos produtores brasileiros de fazer valer a lei, pois esta obriga a sua utilização, sem exceções. Devido ao conhecido problema do "free rider" --ou seja, existe

um real problema de arregimentar a classe agrícola, quando muitos produtores e suas organizações se beneficiam de uma ação coletiva de viabilizar tarifas mais elevadas, mas para esta ação não contribuem--, fica muito difícil conseguir mobilizar força política para convencer o Governo de que não deve zerar tarifas nominais e deve aplicar os direitos compensatórios.

Prevaleceu sempre, no passado, o "interesse do abastecimento", com a força da área econômica, quando a inflação era alta e a necessidade de controle de preços colocava nas mãos da equipe econômica poderes (e razões também) muito fortes. Não se pode esquecer que faz parte da "cultura" da política de abastecimento, a idéia de que tarifas são zeráveis (pois assim era no passado: toda vez que se tinha que importar, as tarifas dos produtos agrícolas eram zeradas).

Há estudos empíricos sobre este ponto (Helfand, 1993). Os estudos mostram que, no passado, as tarifas eram administradas pelo setor de abastecimento da área econômica, e zeradas quando eram feitas as importações.

A Lei Agrícola (Lei 8.174) determinou que os produtos agrícolas que receberem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, desde que os preços de internação no mercado nacional caracterizem-se em concorrência desleal ou predatória, terão obrigatoriamente tributação compensatória.

O chamado "interesse do abastecimento" prevaleceu e a regulamentação da Lei (Decreto nº 174, de 10/07/91) determinou que sujeita-se a aplicação de tributação compensatória o produto de origem agropecuária importado que receba subsídio no país de origem. Por outras palavras, a aplicação é facultativa e não obrigatória (o que é um decreto contrariando uma Lei).

No Artigo 4º, reduziu ainda mais a aplicação do imposto, quando diz que em caso de interesse do abastecimento interno, (mesmo quando ficará provada a necessidade do imposto), a partir de proposta do Ministério da Fazenda, ouvido o Ministério da Agricultura, o montante do imposto poderá ser inferior ao calculado.

Ficam evidenciadas as tensões e os conflitos entre os objetivos das políticas setoriais e as políticas de abastecimento e dos planos de estabilização. Aliás, a tributação compensatória não é na verdade uma política setorial, pois é regulamentada legalmente para todos os subsídios e para as práticas de "dumping" (Códigos de Subsídios e de "Dumping").

Prevalece o "interesse do abastecimento" e os setores de produção sofrem as conseqüências de uma definição frouxa de um instrumento importante de defesa da concorrência interna, no caso, uma parcela importante da tarifa efetivamente praticada.

#### **7.4 Perspectivas de Implementação das Políticas Setoriais**

O Brasil vive hoje um quadro de extrema escassez de recursos públicos. O Estado tem encontrado dificuldades crescentes de intermediação financeira nos mercados de capitais no País (fato público e notório). Nestas condições, intermediar recursos para aplicação na política setorial é uma perspectiva muito pouco provável.

Outrora, o crédito rural oficial respondia por 85% dos recursos aplicados e os bancos privados (recursos das exigibilidades de aplicação dos recursos captados pelos

depósitos à vista) assumiam um papel secundário. Hoje, este quadro se reverteu; o crédito oficial responde por cerca de 20% dos recursos aplicados na agricultura. Os dados evidenciam estas afirmações.

## VIII - PROPOSTAS CONCRETAS DE REFORMAS

### 8.1. Preços Mínimos

A Política de Preços Mínimos (PPM) deverá recuperar os objetivos para os quais foi criada para lograr maior eficiência.

Neste sentido:

a) O preço mínimo deverá ter sua credibilidade resgatada e se restringir ao papel de garantia de última instância contra variações para baixo nos preços de mercado ao produtor. Deverão ser adotadas regras mínimas estáveis para sua fixação. Não poderá ser fixado acima do valor FOB antecipado para o produto de exportação nem acima do custo CIF de importação para os produtos importados. Cuidado especial deve ser tomado com os produtos não-comercializáveis. O papel do preço mínimo como indutor de oferta, de produtos que não sejam essenciais e não estejam em grande escassez interna, deverá ser reduzido;

b) A PPM deverá atender preferencialmente a garantia ao pequeno produtor e suas cooperativas, garantindo-lhes armazenamento, dentro dos objetivos para os quais foi criada. Este público meta deverá ser privilegiado quando as fontes de recursos para o financiamento forem recursos públicos;

c) Dentro da PPM as normas de EGF deverão ser modificadas de forma a que o instrumento se destine a produtos para os quais inexistam alternativas de mecanismos privados de financiamento. E que se destine não a conferir liquidez aos créditos de custeio dos bancos, mas cumpra a sua finalidade de promover a efetiva estabilização dos preços dentro do ano, com maiores recursos e prazos estendidos para os cultivos com safras mais abundantes e que não tenham acesso a financiamento através de operações no mercado financeiro e em mercados transparentes no exterior. O EGF deixa de ser o principal instrumento de administração da sazonalidade dos preços e se criam facilidades de operações em bolsas;

d) O EGF deverá ser reformulado, inclusive com refinanciamento automático, quando os preços de mercado estiverem deprimidos, de forma a tornar o AGF a opção de última instância. Deverá ser fortalecido o EGF-Especial para financiamento além do ano-safra;

e) Os preços mínimos deverão guardar consistência com os preços internacionais, principalmente no Mercosul e com os preços internos, oferecendo um horizonte de preços no médio prazo, sem variações de curto prazo que contribuam para a incerteza do produtor, (o melhor exemplo de variação é o preço mínimo do algodão, que já foi reduzido em termos reais em duas safras);

f) Uma vez anunciado um dado preço mínimo, é preciso garantir-lhe credibilidade honrando o compromisso de alocação de recursos para o AGF, que é a



garantia efetiva de preço. O anúncio dos preços mínimos deverá ser seguido das estimativas de recursos necessários ao seu cumprimento;

g) O governo não deverá, em nenhuma hipótese, usar a política de preços mínimos para substituir o setor privado na sua (do setor privado, é preciso enfatizar) tarefa de estocar a produção da safra para a entressafra, sendo, ao mesmo tempo, fonte de crédito concessional e de incerteza no mercado de estoques;

h) O EGF com opção de venda deverá ser eliminado nos casos de produtos que possam ser negociados em mercados futuros no exterior ou que disponham de canais eficientes de comercialização privada e seguro contra queda de preços.

i) Retirar o preço mínimo dos produtos não-essenciais, em favor de uma política mais eficiente para os produtos básicos.

Vale ressaltar que o consumidor, e não apenas o produtor, também se beneficia do preço mínimo. Isso porque o preço de garantia evita o abandono do produto sujeito a risco excessivo. A estabilidade da oferta é essencial para o consumidor, como mostram as últimas duas safras. A sociedade deve pagar o custo da estabilidade da oferta.

## **8.2. O Preço de Intervenção (Preço de Liberação de Estoques - PLE)**

Em seguida, cumpre discutir as propostas de reforma das regras de intervenção, e, em particular, do Preço de Liberação dos Estoques (públicos). Há, sempre um atraso na fixação de regras e elaboração de propostas, que prejudicam a comercialização. É preciso restaurar o espírito inicial das mesmas, como foram originalmente propostas, visando a redução da participação do Estado na comercialização.

No contexto de abertura os preços de intervenção, ser avaliados -- ter sua necessidade reavaliada -- à luz de uma reforma mais profunda de retirada completa deste mecanismo. Mais tarde se fará sugestões de como defender os consumidores de elevações não-antecipadas de preços.

O PLE é um parâmetro importante para a tomada de decisão do produtor no momento de comercializar sua produção. Define os limites de intervenção do governo, reduzindo a incerteza e garantindo a livre formação dos preços de acordo com as forças de mercado, dentro de um dado intervalo de preços. Foi concebido para ser administrado juntamente com o preço mínimo com o objetivo de liberar os mercados agrícolas. Portanto, não pode ser utilizado para conter o mercado e submetê-lo a tetos.

Juntamente com os preços mínimos ele foi concebido para funcionar da seguinte maneira: à medida em que se reduzem os preços mínimos de produtos que podem ser comercializados com sistemas privados eficientes e não haja grave carência dos produtos, os preços de intervenção são gradualmente elevados. Este é o objetivo do instrumento. Este preço não foi criado para (e não tem poder de) estabilização de preços.

Nas condições atuais, em que os estímulos através das políticas setoriais praticamente desapareceram e os preços mínimos perderam o papel de sustentação da renda do setor (devido à escassez de recursos para o fazer), o preço de intervenção deve ser mantido em níveis elevados. Isso implica que a renda do setor será cada vez menos dependente de recursos públicos e cada vez mais determinada no mercado.

Preços de intervenção elevados implicam menor intervenção do governo. Representam maior previsibilidade dos preços e devem induzir maior participação do setor privado na atividade de estocagem. Dentro deste sentido os PLE deverão conter margem necessária à cobertura dos custos financeiros, das despesas de estocagem e uma remuneração do risco de se manter posições de estoques, para que o mercado de estoques funcione. Estes são os limites a serem respeitados, minimamente.

Há algumas medidas a serem propostas para o PLE:

a) Recuperar a função do preço mínimo, cadente, para produtos que não sejam críticos, e do preço de intervenção, crescente a cada nova safra, com margens cada vez maiores sobre as médias móveis, com o objetivo de abrir o mercado para a atuação do setor privado;

b) Adotar um processo de correção do preço de intervenção que mantenha seus objetivos e não seja deprimido pela inflação, para evitar o que ocorreu no ano de 1990, com a queda do valor real deste preço;

c) Não introduzir preço de intervenção em nenhum produto que não o tenha no passado, por outras palavras, sustar o processo de ampliação de seu uso, como no caso recente da carne, em que o mercado já estava livre e passou a sofrer intervenção do governo com estoques, importações e PLE:

d) Retirar os estoques, as importações e o PLE da carne, deixando o setor privado importar e negociar com os produtores de gado livremente, sem que o governo tome partido na barganha, para qualquer das partes;

e) Usar, para referencial de preços para a PLE, não mais os preços internos, mas os preços internacionais.

Preços de intervenção elevados em relação à conjuntura atual de depressão nos mercados agrícolas justificam-se na medida em que não inibem a necessária recuperação dos preços decorrentes do forte reajuste que vem se processando na oferta agrícola. Preços de intervenção também elevados são consistentes com baixos níveis dos estoques públicos e maior dependência das importações privadas para complementar as necessidades do abastecimento.

Nesse novo contexto, os recursos públicos seriam deslocados de formação de estoques para o financiamento da comercialização reduzindo ao mínimo a participação direta do governo na comercialização. Para que o preço de intervenção possa exercer seu papel é indispensável que o instrumento esteja livre de controles artificiais de preços, e que o intervalo de mercado seja mantido a partir de limites dados por preços reais constantes ao longo do tempo.

### **8.3. Mecanismos de transferência de Risco**

Como os mercados agrícolas apresentam riscos elevados, é necessário (re)desenhar os instrumentos de transferência destes riscos de mercado para a sociedade como um todo, que deve arcar com um custo adicional da estabilização de suprimento e preços.

Os instrumentos privados de seguro de preços, por mais eficientes que sejam -- e o são, como nas bolsas de futuros --, não conseguem fazer um seguro perfeito. Riscos de catástrofes climáticas e grande abundância não-antecipada levam, na agricultura, à falência do mercado, (conhecido como "market failure" na literatura dos mercados. Não há seguros perfeitos nos mercados privados.

Nesta linha devem ser consideradas propostas de desenho de mecanismos de estabilização de renda agrícola, cuja natureza seja de investimentos em tecnologia, conjugados com uma política de preços de garantia o menos interferente possível, tudo listado combinado com uma atuação em mercados externos livres.

Pensar em algo mais elaborado do que isso, que necessariamente iria implicar em custos vultosos estaria fora de propósito, tanto mais se consideramos que a agricultura necessita de investimentos essenciais que fatalmente consumiriam todos os recursos disponíveis. Em todo caso vale a advertência de que sem um mecanismo de estabilização de renda, além da estabilização dos preços, foi um ingrediente essencial para o crescimento das agriculturas avançadas no mundo.

#### **8.4. Medidas Complementares de Defesa do Consumidor**

Todo projeto de abertura tem um grau de risco, que afeta os consumidores, tanto mais se há constrangimentos tais como as imperfeições nos mecanismos de distribuição de renda na sociedade. Com a liberação do mercado deverá haver um processo de ajustamento nos preços, até que a abertura surta efeitos de melhoria de produtividade e generalização de benefícios. Nas experiências vividas por outros países, houve sempre um período inicial de instabilidade (com elevação) de preços. Mais tarde a economia se estabilizou e começaram a surgir os benefícios dos preços mais livres: a abundância.

Como este processo de ajuste não é desprovido de riscos, é preciso defender os consumidores -- não necessariamente os de renda mais elevada, cujos dispêndios com alimentos se constituem apenas uma pequena parcela de seus orçamentos --, mas exclusivamente os consumidores pobres. É necessário adotar medidas cautelares que evitem elevações de preços e privação social. Nesta linha são conhecidas as propostas de medidas e programas destinadas a reduzir os riscos de preços e suprimento aos consumidores.

São conhecidas as políticas de segurança alimentar, as políticas de estoques de emergência, principalmente para áreas de grande crise de abastecimento, os programas especiais de alimentação para grupos-meta específicos e os programas de suplementação alimentar. Obedecido o critério de mínima interferência nos mercados, pode-se recorrer a estes programas de forma a que os consumidores pobres não venham a pagar o preço da abertura dos mercados.

#### **8.5. A Reforma na Lei Agrícola**

A Lei Agrícola suscitou uma discussão em torno da questão da produção vis a vis o abastecimento e da questão do papel do Estado na comercialização e no abastecimento. Entretanto, esta discussão na lei não é inteiramente satisfatória e precisa

ser revista e aprofundada. Torna-se necessário beneficiar-se do fato de hoje se ter uma lei: é mais fácil reformar a lei, já que se tem uma experiência de sua aplicação.

Uma primeira discussão são as formas de implementação dos dispositivos da Lei Agrícola. Nesta parte, há um conjunto dispositivos, tais como a regulamentação da administração dos estoques públicos (estoques reguladores), a parte referente ao fornecimento de dados e informações de mercado (a parte de dados dos estoques governamentais e de mercado, dos preços em geral e dos custos e preços CIF e FOB), que integrarão uma regulamentação da Lei, através de decretos do Executivo ou portarias dos órgãos responsáveis de cada área.

Há, contudo, outros pontos menos claros, como é o caso da garantia de uma "margem mínima de ganho real ao produtor", inclusive nos preços de venda de estoques públicos, sobre o que não se tem uma idéia exata.

A segunda discussão é a da reforma da lei, nos aspectos que foram perdidos na discussão das diversas propostas, e que são cruciais para a agricultura. Nesta direção as propostas para integrarem um novo projeto se situam em questões tais como os estoques reguladores, em que a Lei atribui funções impossíveis de serem cumpridas nas atuais condições de escassez de recursos, toda a parte de fundos para o financiamento da agricultura, que foi toda vetada, pois são estas as partes que interessam na área de mercado interno.

Em alguns pontos específicos há progressos sensíveis, como no caso dos estoques reguladores. Foram feitas propostas alternativas, no âmbito do Conselho Nacional de Política Agrícola, inclusive tendo a OCB feito uma proposta concreta que inclui o financiamento da comercialização, com os instrumentos propostos na Lei Agrícola, e a regulamentação da administração dos estoques reguladores.

A proposta está dentro das diretrizes corretas, e só está faltando a discussão final e a sua aprovação. Estes são os pontos mais importantes na área de mercado interno.

## **IX - OS PROBLEMAS DE ARMAZENAMENTO**

### **9.1. Os Principais Problemas do Setor**

Podemos verificar que, por trás da dificuldade de se operar com documentos de depósito, com títulos representativos de produto armazenado, com certificados e todas as demais formas de financiamento da comercialização está uma oferta deficiente de serviços de armazenagem.

A demanda por armazéns, como se sabe, é uma demanda derivada da atividade da demanda por serviços de armazenagem. Se os serviços de armazenagem são de baixa qualidade o setor de armazéns perde demanda, deteriora-se e, apesar do déficit estático e da necessidade crescente, não realiza plenamente o seu potencial. Nenhum agente econômico se dispõe a investir em um negócio que tem problemas de demanda. O produtor e o agente de comercialização não demandariam estes serviços por desconfiança, tais os problemas nesta área.

Não se tem uma estimativa exata da capacidade de armazenamento do País. Estima-se que esteja em volume igual à produção média nacional dos últimos 10 anos, ou seja de 68 milhões de toneladas. Há também estimativas de que a oferta de armazenagem aproxime-se hoje de 72 milhões de toneladas.

Ai começam os problemas: não se sabe o quanto desta capacidade é utilizada para armazenamento de produtos agrícolas e o quanto pertence a indústrias (indisponíveis para aluguel "agrícola"). Não se tem uma avaliação correta - por deficiência de dados cadastrais e censitários - do que é disponibilidade efetiva e suas características em relação à capacidade física do País.

Assim, o problema locacional é agravado pela falta de informações de disponibilidade efetiva de condições técnicas. Muito do que é considerado armazéns é de fato depósito. Não se sabe ao certo quanto está disponível para a oferta de serviços de estocagem, muito menos de sua qualidade.

De uma forma bem objetiva, os principais problemas no setor, no que diz respeito à oferta dos serviços, são:

1. Há um déficit decorrente do efeito localização, onde os déficit locais não são supridos com disponibilidades em outras localidades, de forma viável;
2. Na área de agricultura tradicional e nos Estados principais produtores (fronteira antiga) faltam graneleiros e sobram armazéns convencionais (armazéns de ensacados), sendo que apenas 50% da capacidade instalada é granelizada;
3. Não se tem uma tecnologia apropriada e tecnicamente consolidada para converter armazéns convencionais em graneleiros, apesar de haver ensaios mais ou menos bem sucedidos (sistema de piscina) e apesar da enorme premência para a solução deste problema, face à gravidade do déficit;
4. Na fronteira (nova) agrícola faltam armazéns coletores, o primeiro elo no sistema, sendo que há armazéns intermediários sendo construídos em ritmo muito rápido;
5. A armazenagem comunitária e a armazenagem a nível de fazenda têm sido persistentemente preteridas, apesar de o Brasil ter uma das mais baixas taxas de armazenamento a nível de fazenda do mundo (4%) - o normal é ter 30 a 40%;
6. Faltam normas técnicas e um cadastro, que, conjuntamente, permitiriam avaliar qualitativamente a rede existente, como serviço de aluguel;
7. Há um grande desequilíbrio entre todos os estágios de armazenamento - do armazém do produtor, ao armazém coletor, ao intermediário, ao terminal, ao portuário - o que leva a ter todo o sistema limitado pelo segmento de menor capacidade estática;
8. Os índices de qualidade, segurança e eficiência dos serviços são desconhecidos, mas não são satisfatórios: o déficit de qualidade é tão grande quanto o déficit físico; e
9. O cadastro Nacional das Unidades Armazenadoras nunca mais foi feito (o último foi feito em 1985), desatualizando-se a cada ano, irremediavelmente, e com ele a principal fonte de informações qualitativas do setor.

Do lado da utilização dos serviços, a demanda cresce entre 10 e 15% por ano, porém não de forma uniforme. Cresce sob impacto direto de safras.

## 9.2. A Confiabilidade nos Serviços Prestados

Os serviços prestados por grande parte da rede de armazenagem são, salvo exceções, de qualidade apenas (quando muito) satisfatória. Há para uma parte da rede, deficiências muito sérias. A falta de profissionais treinados torna o serviço prestado de baixa qualidade, porque se improvisa profissionais. Falta equipamento adequado. Com tudo isto - e, principalmente, devido ao receio natural de ter perdas, por desconhecimento de como trabalhar no setor - alguns armazéns fazem seus regulamentos internos de forma a se resguardarem de perdas, como cláusulas "leoninas" contra os depositantes. Isto afasta a clientela e torna o serviço oneroso.

Há, entretanto, Armazéns Gerais tradicionais cujos regulamentos internos são de apenas meia página, contra uma média de três páginas. A tradição e a experiência no serviço dispensam estes regulamentos "leoninos".

Em virtude de falta de fiscalização rigorosa, em todos os armazéns, generalizou-se três práticas que são lesivas ao interesse dos que depositam o produto: (a) apropriação indevida de uma parte da mercadoria, sob alegação de que o produto foi admitido no armazém com um teor de umidade superior ao que efetivamente estava (fraude no teor de umidade na entrada e na saída); (b) apropriação indevida de uma parte do peso; (c), cobrança de serviços de secagem e limpeza além do que o produto realmente necessita (o teor de umidade na admissão era menor do que se cobrava para secar, assim como era menor a percentagem de impureza em relação ao que era cobrado pelo serviço). Estes problemas têm prejudicado demais o setor de armazenamento.

Este problema decorre, em larga medida, de discordâncias entre normas de armazenagem (e, também, principalmente, de classificação), inexistência de aparelhamento necessário aos testes, etc. Para a soja, por exemplo, a norma de armazenagem e classificação admitem até 14,5% de umidade para armazenagem. Entretanto, uma parcela dos armazéns só admite com 13%, para ter uma certa margem de "folga e segurança". Isto ocorre também com o feijão, o milho e o arroz.

Este fato por si só, além de ser uma prática injusta de mercado, contribui para gerar grande desconfiança entre produtores e usuários do serviço em geral. Em certo sentido, para um segmento grande do setor, generalizou-se a cobrança destas "extratarifas", uma vez que, para o serviço, que era realmente prestado, se cobrava muito mais do que custava, como forma de se compensar por - alega-se - tarifas muito baixas. Há naturalmente os casos menos generalizados mas mais graves de desvios do produto, incêndio de instalações, fraude de classificação, tipo e qualidade, etc.

Estas práticas se dão em parte devido a inexistência de padrões devidamente apropriados em pesquisas específicas para certas localidades. As pesquisas básicas existem, mas não se traduzem em normas de armazenagem e classificação de emprego específico. Pior que tudo isto, é preciso enfatizar: não há fiscalização periódica, sistemática a respeito de ocorrências, de forma a poder haver a vigilância contra práticas injustas. Este problema é um desafio. Não tem, no quadro atual, solução fácil. Não há sequer consciência de que este problema tem que ser atacado, nem muito menos uma proposta para a sua solução.

É preciso dizer que, não fossem estes problemas, o sistema de armazenagem poderia prestar um excelente serviço uma vez que o Brasil, mesmo sendo

um País tropical, não tem problemas técnicos insolúveis, já que durante a maior parte do ano, a umidade relativa do ar é relativamente baixa. O problema maior a tratar é o da infestação e ataque de roedores, que são de fácil solução. Com isto o custo da armazenagem é relativamente barato no Brasil. Isto é uma enorme vantagem.

### 9.3. A Avaliação dos Serviços Prestados

Hoje, no Brasil, como o próprio mercado diz, apenas nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e, em parte, em Santa Catarina e Minas Gerais, mesmo assim com restrições, os serviços de classificação são de boa qualidade. Em São Paulo, a única exceção é a classificação do algodão, que, no Estado, permanece de muito boa qualidade, mas a classificação dos grãos não atende. Esta queda generalizada de qualidade advém de uma desestruturação de serviços nos Estados. As causas para esta desestruturação são conhecidas.

Em primeiro lugar, o Ministério da Agricultura (MA) não procurou acompanhar o desenvolvimento e, posteriormente, os problemas havidos com os serviços estaduais. Limitou-se a transferir a responsabilidade dos serviços, sem acompanhamento, nem técnico, nem administrativo, nem financeiro, das dificuldades enfrentadas pelos órgãos de serviço.

Em segundo, as receitas originárias dos serviços não foram reutilizadas na melhoria dos próprios serviços. De acordo com a sistemática atual, o indivíduo que requer a classificação, recolhe a taxa junto à Receita Federal, através de documento standard de recolhimento de qualquer taxa ou tributo federal (DARF). Esta receita, centralizada no Ministério da Fazenda, é depois repassada em 85% pelo MA para os Estados.

Nos Estados com regime de Caixa Única - centralização de receitas e despesas - estes recursos não retornam aos órgãos classificadores. Apesar da Lei dizer claramente que estes recursos têm que ser usados na melhoria dos serviços e no reaparelhamento dos recursos materiais, tal não ocorre.

Nos raros Estados em que o órgão classificador recebe os recursos, o serviço tem melhor qualidade. Nos Estados onde o recurso é usado para outros fins, o órgão de classificação fica extremamente dependente da administração direta estadual. Ai a coisa se complica, pois, para obter uma simples diária é preciso solicitar autorização do Secretário de Agricultura. A parte de uso de recursos é realmente crítica, no processo, muito embora haja o recurso.

Em terceiro lugar, o MA não faz uma auditoria nos usos dos recursos arrecadados pela prestação de serviços. Os recursos auferidos com as taxas de classificação, não são inspecionados quanto à aplicação nas melhorias técnicas (capacitação de pessoal, desenvolvimento de infra-estrutura de apoio e material de classificação) do serviço. O convênio do MA com os órgãos estaduais era justamente para dar agilidade no uso dos recursos e não depender da administração direta. Tal não ocorre. Hoje são dificultados em muitos Estados os deslocamentos, a aquisição de equipamentos, a contratação de pessoal e o treinamento e a reciclagem dos quadros técnicos.

Em quarto lugar, em decorrência do ponto anterior, falta aos serviços, a infra-estrutura, equipamento, instalações e pessoal. Há o recurso. Poucas seriam, na prática, as entidades estaduais que seriam deficitárias se o que arrecadam com a prestação dos

serviços fosse usado no custeio dos órgãos. Mas, por não ser assim, tem-se um quadro claro de queda de qualidade nos serviços. Não há nada que justifique este "desvio" de recursos para "financiar" o Estado, quando falta um serviço tão importante para a agricultura.

Há problemas que afastam o usuário do serviço. Em primeiro lugar, a legislação tem um caráter de proteção do serviço de classificação, não permitindo uma ação rápida e eficaz contra a classificação. A Lei dos Armazéns Gerais é, neste particular, mais equilibrada, porquanto protege o usuário e quem presta os serviços. O Certificado de Classificação tem validade por apenas 90 dias. O usuário tem apenas 10 dias para recorrer da classificação obtida. Além disso, o usuário-produtor não conhece seus direitos e não recorre contra a classificação com frequência. Prefere não usar o serviço.

Em segundo lugar, em parte decorrente da legislação que protege o serviço, o recorrente tem que depositar no banco o dobro do valor da taxa de classificação, para recorrer a uma reclassificação. Ora, esta medida é claramente punitiva, pois a "nova" classificação é paga, como um novo serviço. Se houver a confirmação da classificação anterior o usuário ou perde o dobro do valor da primeira classificação ou recorre à arbitragem. A comissão de peritos desempataadores do MA - é (exceto no caso das fibras, onde há a super-arbitragem) o último recurso. Resultado: quase ninguém chega a esta instância. Agrava tudo isto o fato de que estas dificuldades de recursos sucessivos são injustas, quando o produtor tem uma "subclassificação" proposital.

Em terceiro lugar, os padrões de classificação são em muitos casos arcaicos. Um exemplo, é o padrão da classificação do arroz, que, pelo seu rigor, impede o respeito a ele: para classificar um arroz como longo fino é necessário medir todos os grãos da amostra com paquímetro e micrômetro. Ora, se em 10 gramas de arroz há de 545 a 550 grãos é possível que se tenha que gastar um dia inteiro para classificar uma amostra. Além da medida é necessário estabelecer a correlação em que o comprimento tem que ser o triplo de largura.

É necessário simplificar, tanto quanto tornar o serviço justo. Estão, neste caso, de necessidade de atualização, o milho e o feijão, para citar apenas alguns exemplos. O trabalho de simplificação deveria ser abrangente, atingindo tanto os manuais, quanto os padrões de produtos individuais.

Devido a estes relativos problemas, principalmente a atualização, a classificação não tem acompanhado o ritmo da comercialização. O caráter dinâmico da comercialização requer soluções rápidas e pessoal altamente treinado. O problema da sazonalidade da safra agrícola permanece como um desafio, pois este é um problema até agora sem solução. Tem acarretado o desempenho pobre dos serviços de classificação.

A classificação é um serviço que pode ser feito pelo próprio armazém. Se o armazém tivesse um técnico que conhecesse as normas e padrões de classificação dos produtos na sua região, se conhecesse que um produto com x% de umidade e y% de impureza, poderia ser estocado sob estas e aquelas condições, com aqueles serviços, não precisaria haver o classificador oficial. O armazém não é - pelo menos em teoria, ou não poderia ser - parte interessada no negócio (pelo menos este é o espírito da Lei), e, portanto, poderia classificar o produto com isenção. Poder-se-ia trabalhar com padrões simplificados do local.

E, a rigor, o armazém devia fazer isto, já que tem que devolver produto do mesmo tipo e valor. Pois bem, o armazém, para se precaver, é o primeiro a "subclassificar" o produto. Isto favorece o intermediário e desacredita os serviços. O produtor vê com desconfiança estes "serviços". O pior de tudo isto é que não faltam recursos para um serviço de qualidade.



## **X - AS REFORMAS ESTRUTURAIS NA ARMAZENAGEM**

O setor de armazenagem no Brasil necessita de reformas estruturais. Há uma infra-estrutura implantada, mas os problemas da organização econômica e legal do setor têm impedido o seu desenvolvimento. A organização do setor deve incluir desde a revisão da parte legal, dos processos de comercialização, da fiscalização dos serviços, da formação profissional até o fortalecimento dos instrumentos que são usados no mercado de estoques e aumentam a demanda pelos serviços de comercialização, tais como os títulos de crédito e as linhas de financiamento, a classificação, a armazenagem e os transportes. Embora tenham sido relegados a um segundo plano, este setor é vital para uma reforma da comercialização.

### **10.1. As principais reformas da comercialização**

A - A implantação, com crédito, estudos técnicos e assistência técnica a nível de propriedade, do armazenamento a nível de fazenda. Esta é uma forma de levar o produtor a estocar sua safra no aguardo de melhores preços no mercado. Este setor é pouco desenvolvido no Brasil, que tem levado o produtor a vender mal sua produção. A lucratividade potencial é comprovada e isso aumenta o poder de barganha do produtor.

B - O prosseguimento das reformas no setor de armazenamento público, hoje paralisadas. O governo iniciou a privatização de grande parte da extinta CIBRAZEM. O plano inicial era privatizar cerca de 450 armazéns de um total de 550, aproximadamente (Há informações de que foram privatizados cerca de 180). Das remanescentes 100 unidades, algumas seriam ainda transferidas ao setor privado.

C - A melhoria da tecnologia de armazenamento. As principais atribuições da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em combinação com o CENTREINAR (que inexplicavelmente se encontra desativado) está nas áreas de desenvolvimento tecnológico, criação de normas, manuais de procedimentos, criação de rotinas de inspeção, formação de mão-de-obra técnica qualificada.

D - Investimento em pesquisas prioritárias nas áreas de comercialização e armazenagem.

### **10.2. Estudos Necessários**

1. Estudo das margens de comercialização, porquanto as estatísticas indicam que enquanto os preços ao produtor dos principais alimentos evoluíram "pari passu" com a inflação, os preços ao consumidor evoluíram muito acima da inflação; não se tem um estudo do comportamento das margens de comercialização para se saber ao certo de onde vem as pressões inflacionárias dos preços dos alimentos na porta do consumidor.

2. Pesquisa acerca de eficiência do sistema de distribuição de alimentos, principalmente a nível de periferias e cidades de menor porte; todos os países desenvolvidos se preocupam com esta questão e há metodologia desenvolvida e conhecida.

3. Estudo de eficiência dos serviços de classificação pois se sabe que o recolhimento das receitas aos caixas únicos dos estados tem impedido que recursos adequados sejam canalizados para estes serviços. Apesar do serviço arrecadar taxas suficientes para oferecer um serviço de qualidade, os recursos vão para o Tesouro dos estados que não os repassam ao serviço.

4. Estudo do sistema de informações de mercado. Este é um serviço-chave para a comercialização e no Brasil massa dos produtores não tem acesso à informação independente. A informação que o produtor obtém é já viciada pelos intermediários.

5. Outros estudos acerca dos padrões dos serviços de pulverização, limpeza, secagem, embalagem, oferecidos aos usuários, inclusive de oportunidades de mercado interno e externo, com recomendações do aprimoramento e melhoria de qualidade dos mesmos; (do tipo pesquisas, avaliações e "auditorias técnicas").

E - Reforma da Lei 1.102 - Lei de Armazéns Gerais. A Lei 1.102 necessita de atualização, principalmente no tocante ao papel das Juntas Comerciais, na atuação direta e na responsabilidade pela fiscalização. Isto não pode ser feito só pelo Governo Federal e pelos estados.

F - O debate em torno da proposição de uma nova lei de armazenagem no Brasil. Poderá resultar desta discussão uma legislação mais flexível para a armazenagem que não seja apenas para os armazéns gerais e não implique sua extinção.

G - O estabelecimento de documentos de depósitos uniformes e negociáveis. A Lei 1.102 criou o Recibo de Depósito (RD), o Conhecimento de Depósito (CD) e o Warrant. Os armazéns gerais podem emitir os três. As cooperativas, que não podem emitir o W e o CD e que são responsáveis por grande parte da comercialização de grãos, emitem o Certificado de Depósito e o Recibo de Depósito.

H - As propostas e adoção a um novo documento de armazenagem. Há propostas suficientemente maduras para a adoção de um novo documento representativo de produtos estocados, que seja negociável.

I - Busca de solução para o problema das "quebras técnicas" e a realização de pesquisas para determinar parâmetros admissíveis. Este problema já é conhecido tecnicamente, e é possível mediar as quebras técnicas tornando-as admissíveis.

J - A criação do serviço de supervisão e inspeção. Independentemente da solução que venha a ser encaminhada nos termos da responsabilidade pela fiscalização, a inspeção em si, no Brasil, é insatisfatória, e não há confiança neste serviço, (apesar de algumas Juntas Comerciais, de alguns estados, oferecerem um serviço um pouco melhor).

K - Implantação do regime de responsabilidade técnica (RT) nos armazéns gerais e silos. Este regime permitiria a assistência técnica, de profissionais, às armazenadoras e a fiscalização do exercício profissional de RT junto às armazenadoras. A conservação de grão e produtos agrícolas requer conhecimentos científicos e tecnológicos, indispensáveis à atividade armazenadora.

## **XI - CONCLUSÕES**

O novo processo de estabilização e de abertura que caracterizam a economia brasileira impõe a necessidade de reforma dos instrumentos da política agrícola e de redefinição do papel do estado na comercialização.

Nos casos das políticas de crédito rural e de preços mínimos já vem ocorrendo, na prática, um desengajamento gradual do estado, menos pelas intenções do que pelas restrições orçamentárias impostas ao Tesouro.

Essa mudança permitiu o surgimento de instrumentos privados de financiamento da produção e da comercialização agrícolas. Desde as experiências iniciais com a "soja verde" até o lançamento do "commodity linked bond", o setor privado já percorreu um longo caminho.

A reforma dos instrumentos oficiais se faz necessária até para não inibir essas iniciativas recentes. Por exemplo, o EGF com a opção de compra pelo Governo (COV) compete com vantagem com os instrumentos privados.

Cabe ao Governo um novo papel que é o de facilitar a consolidação das iniciativas privadas com os novos instrumentos de crédito e os contratos de venda futura. Para tanto, há todo um conjunto de regulamentos que cabe ao governo estabelecer, com o objetivo de garantir o cumprimento dos contratos celebrados entre os agentes de mercado e os produtores.

No tocante à armazenagem, o governo deve se retirar definitivamente da prestação direta de serviços para atuar nas funções de normatização e fiscalização, nas quais é insubstituível e que são indispensáveis ao desenvolvimento dos títulos e contratos vinculados a produtos depositados em armazéns.

Finalmente, o papel do governo na definição de padrões e na classificação de produtos, diretamente ou através de terceiros por ele fiscalizados, é fundamental na consolidação dos instrumentos privados que vão substituir a atuação do governo na comercialização dos produtos e na estabilização dos preços agrícolas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- . Simonsem, M. H. **Gradualismo e Tratamento de Choque**. AMPEC. Rio de Janeiro. 1979.
- . Helfand, S. Uma Avaliação da Política de Preços Mínimos. Parte da Tese de Doutorado. Universidade de Berkeley. 1993.
- . **Conjuntura Econômica**. Fundação Getúlio Vargas. Novembro de 1991. Painel. Página 3.
- . Den Hartog, Sec. C. A. M. "O GATT e os Códigos "Antidumping" e Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias". D. P. C. - Ministério das Relações Exteriores. 1987.
- . Messerlin, A. "The Uruguay Negotiations on Subsidies and Countervailing Measures: Past and Future Constraints". The World Bank. Mimeo. 1989.

- . Van Duren, E. e Martin, L. "The Role of Economic Analysis in Countervailing Duty Disputes in Agriculture". The Canadian Public Policy. 1989.
- . GATT. "The Uruguay Round Main Instruments: Subsidies and Countervailing Measures". Mimeo. 1986.
- . Araújo Jr., J. T. e Naidin, Leane C. "Salvaguardas, "Dumping" e Subsídios: A Perspectiva Brasileira". Revista de Economia Política. Vol 9, No. 2. 1989.
- . Nogués, J. "The Experience of Latin America With Export Subsidies". The World Bank. Mimeo. 1987.
- . Camargo Neto, P. "Análise do Decreto da Tributação Compensatória". Sociedade Rural Brasileira. Agosto de 1991.
- . Lopes, Mauro de Rezende. "Reformas Agrícolas: Os Custos dos Ajustes Parciais". **Conjuntura Econômica**. Julho de 1994. pág. 25-29.
- . Lopes, Mauro de Rezende. "Reformas na Política de Preços Mínimos". **Conjuntura Econômica**. Agosto de 1994.
- . Lopes, Mauro de Rezende. **Las Reformas Agrícolas em Brasil: Una Experiencia de Costos Elevados**. Intervención en el Foro Nacional Agropecuario. Cartagena de Indias. Colômbia. 1-4 de junho de 1994. Seminário promovido pelo Ministério da Agricultura da Colômbia e pelo IICA.
- . Lopes, Mauro de Rezende. **Brazilian Agribusiness Sector and Trade Relationship With The European Community: A Case Study of the Oilseeds and Animal Feed Complexes**. Trabalho apresentado na Conferencia "Internacionalización Del Sistema Agro-Alimentario de Los Países de MERCOSUL", patrocinado pelo Centro di Formazione Per L'Assistenza Allo Sviluppo (CeFAS). Buenos Aires, Argentina, 10 a 14 de maio de 1992.
- . Brandão, Antonio Salazar et alii. **Distributional Implications of Agricultural Liberalization: A Case Study of Brazil**. Draft. The World Bank. AGRAP. April, 1992.
- . Will, Martin et alii. **Welfare Implications of Partial Agricultural Liberalization in a Distorted World Economy**. The World Bank. 1992.
- . Green, R et Santos, R. "Introduction". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Bonin, A. "Acteurs et Consommateurs: Valeurs et Stratégies". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Green, R. et Zuñiga, R. "Nouvelles Technologies et Fonctionnement en Réseau". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Ferreira, A. "Agriculture et Réseau Agro-Alimentaire". **Brésil: Un Système Agro-Alimentaire en Transition**. CREDAL - IHEAL. 1993.
- . Green, R e Santos, R. "Uma Reflexão Teórico Metodológica Sobre o Setor Agroalimentar na América Latina". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.

- . Wilkinson, J. "Biotechnology and the Agrofood System". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Lopes, Mauro de Rezende. Projetos de Pesquisa do Agribusiness. Instituto dos Estudos do Agribusiness. Associação Brasileira de Agribusiness. Brasília. 1993.
- . Droulers, M. "Mudanças Tecnológicas e a Reorganização Espacial". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Rizzi, A. e Urban, M. "Reestruturação da Indústria Agroalimentar". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.
- . Araújo, N. et alii. Complexo Agroindustrial. AGROCERES. São Paulo. 1990.
- . Bonin, A. et alii. "Hábitos Alimentares: Tradição e Inovação". Seminário de Inovações Tecnológicas e Reestrutura do Sistema Alimentar. CAMPINAS. CNPQ - CAPES - UFPR. 1991.

**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**O Contexto do MERCOSUL: Harmonizacao de Politicas e Competitividade**

**Marcos Sawaya Jank**

**Rio de Janeiro  
1994**

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

FORUM

COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS:  
FATORES DE INIBIÇÃO E NOVA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL

O CONTEXTO DO MERCOSUL: HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS  
E COMPETITIVIDADE AGROINDUSTRIAL <sup>(1)</sup>

*Marcos Sawaya Jank* <sup>(2)</sup>

I. INTRODUÇÃO

Estamos a menos de três meses da primeira fase de implantação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), processo integrativo iniciado pelos governos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em março de 1991.

Em janeiro próximo assistiremos apenas à formação de uma **união aduaneira incompleta**, com o estabelecimento da tarifa zero para a maioria das transações intra-bloco e a fixação de parte das Tarifas Externas Comuns. No momento, ainda não sabemos claramente como ficarão estas tarifas. As notícias mais recentes afirmam que será estabelecida a tarifa zero para as transações intra-bloco, porém ainda restarão cerca de 10 a 20 produtos "sensíveis" por país dentro do chamado "regime de adequação para a zona de livre comércio" (ou seja, ainda haverá um pequeno número de exceções à ZLC). Em relação à TEC, sabemos que cerca de 7.000 produtos já têm a sua tarifa definida na faixa de 0 e 20%. Já os bens de capital, bens de informática, telecomunicações e mais 300 produtos por país farão parte de "listas de exceção" até o ano 2.001 ou 2.006, dependendo do produto.

Ou seja, restará ainda cumprir um cronograma de unificação para cerca de 15% do universo tarifário e, mais importante, ficará também para a próxima etapa a imprescindível harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais, pré-condição fundamental para a convivência pacífica dos agentes econômicos do MERCOSUL.

---

1. Texto a ser apresentado no BNDES (Rio de Janeiro, RJ) em 17 de outubro de 1994.

2. Engenheiro-Agrônomo, M.Sc. em Políticas Agrícolas e Comércio Internacional e Professor de Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz" da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP).

Há mais de um ano estas questões vem sendo detalhadamente analisadas em nossos trabalhos (3), assim como em trabalhos de outros colegas (4). Podemos dizer que a maioria dos problemas levantados nos estudos encontra-se praticamente no mesmo estágio, ainda com raras soluções, pelo menos a curto prazo.

Se olharmos os dados do comércio intra-bloco e as vantagens competitivas dos países envolvidos, facilmente concluiremos que o **agribusiness** é o setor mais sensível para o Brasil nesta integração. Entretanto, seja pela dificuldade dos governos em harmonizar políticas públicas (pois todos os quatro países passaram ou estão passando por processos de ajuste estrutural), seja pelo despreparo técnico e pela pulverização de assuntos complexos entre as equipes negociadoras, seja pela histórica desorganização e falta de capacidade negocial dos produtores agropecuários, o fato é que o agribusiness tem sido tratado com pouca atenção no processo integrativo. Os estudos até hoje realizados são muito gerais e pouco conclusivos, os impactos são meras especulações frente a um cenário macroeconômico ainda indefinido, as raras soluções apontadas pelos técnicos são politicamente complicadas e o setor privado, apesar de reagir com grande "otimismo comercial", ainda desconhece o tema com a profundidade necessária e reage de acordo com os sinais imediatistas das taxas de câmbio e da realidade interna das economias.

Neste texto, primeiramente apresentaremos sucintamente alguns resultados de pesquisas que analisam a competitividade das principais cadeias agroindustriais do Mercosul. Em seguida, discorreremos sobre os grandes problemas da integração e seus impactos no agribusiness. Por fim, apresentaremos um quadro de medidas e ações para os setores público e privado a serem adotadas a partir de janeiro, com o novo governo.

## II. COMPETITIVIDADE DAS PRINCIPAIS CADEIAS AGROINDUSTRIAIS

Conforme discutimos em textos anteriores (5), os impactos do Mercosul sobre as cadeias agroindustriais serão diferenciados em função do produto, região geográfica e estrutura produtiva em questão, dentro de uma visão de cadeia agroindustrial, ou seja, em função da concorrência gerada nos mercados finais de consumo doméstico ou exportação (6). Assim, de maneira geral, sofrem maiores impactos os produtores mais ineficientes - normalmente de pequena escala e baixo nível tecnológico - situados muito próximos da pampa úmida argentina e uruguaia. Sofrem também os produtores brasileiros situados muito distantes dos centros de consumo e portos, particularmente aqueles que, estimulados pela política agrícola dos anos setenta, migraram para o norte

---

3. Ver RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993); LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992); CEEMA (1993), HOMEM DE MELO, F. *et. al.* (1993); JANK, M.S. (1993) e CEEMA (1994).

4. Consultar a coletânea de textos levantados por ANDRADE DA SILVA, E.R. *et. al.* (1994).

5. Ver JANK, M.S. (1992) e JANK, M.S. (1993).

6. Ver, entre outros, ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991).



da região centro-oeste e pré-amazônica, hoje parcialmente inviabilizados pelos custos de frete, câmbio sobrevalorizado e impostos na exportação.

Os produtos onde a concorrência dos países do Mercosul se fará mais acentuada são:

a) **Trigo:** o **Gráfico 1** ilustra a evolução recente da triticultura brasileira. A necessária desregulamentação do setor ocorrida no final da década passada infelizmente foi acompanhada pela queda abrupta das tarifas alfandegárias (**Gráfico 2**), expondo o produtor nacional à concorrência predatória dos elevados subsídios contidos no produto importado. A recente sobrevalorização cambial do Real torna este cenário ainda mais problemático (7). O produtor argentino, principal fornecedor de trigo para o mercado brasileiro, trabalha com cerca de metade dos custos obtidos no Brasil - (US\$ 50 a 100/t, contra US\$ 120 a 200/t (8) - e um produto via de regra de melhor qualidade.

b) **Milho:** os custos argentinos são cerca de 20% inferiores aos brasileiros - US\$ 50 a 90/t contra US\$ 75 a 115 US\$/t. O maior problema ainda está na baixa produtividade da cultura do milho no Brasil, havendo, neste aspecto, um grande potencial de melhoria a partir da tecnologia hoje disponível.

c) **Soja:** ao contrário do trigo e do milho, onde o Brasil é basicamente importador, a soja é um produto onde a concorrência intra-Mercosul se faz em relação à exportação para terceiros mercados. Impressiona o desempenho da Argentina: entre 1980 e 1991, a produção argentina de soja cresceu 10% ao ano, a de farelo 18% e a de óleo 52% (9). Na verdade, houve um processo de substituição do cultivo de trigo pelo de soja na pampa úmida argentina: entre 1981/82 e 1993/94 a área semeada com trigo caiu de 7,0 a 4,5 milhões de ha enquanto a de soja cresceu de 2 a 5 milhões de ha. Os diversos estudos realizados mostram que os custos dos produtores argentinos são um pouco inferiores aos dos brasileiros (US\$ 100 a 130 US\$/t contra US\$ 120 a US\$ 150/t), sendo que o principal "gargalo" no Brasil está nos custos de frete, portos e impostos de exportação (10).

---

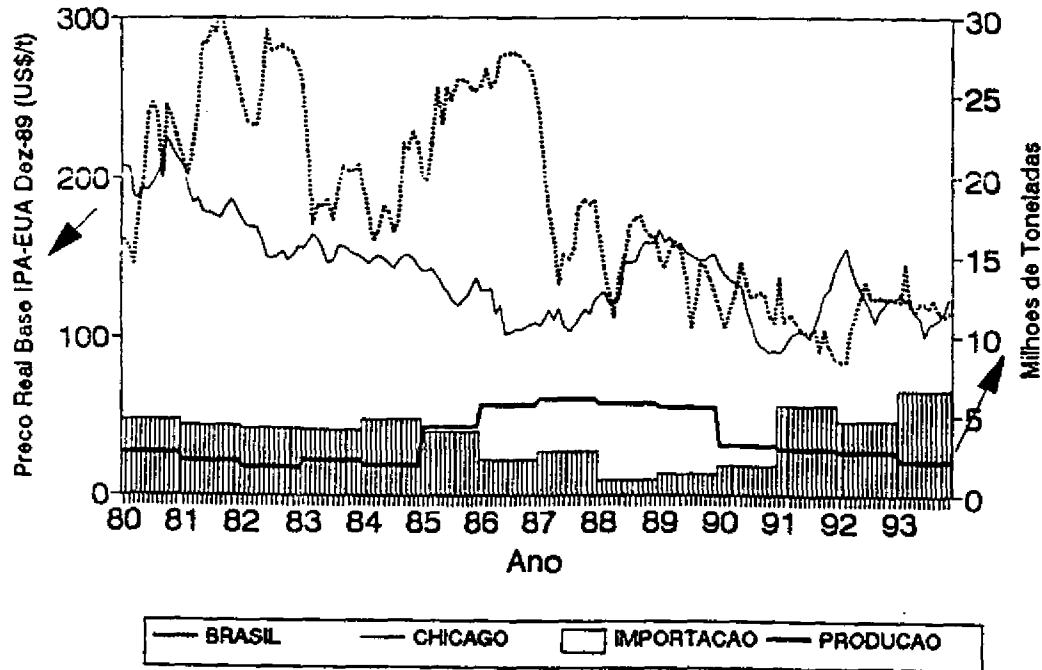
7. Ver JANK, M.S. *et. al.* (1994).

8. Os números variam de acordo com a metodologia adotada, a região estudada e o período em questão. Recomendamos ao leitor interessado, tanto no caso do trigo como de produtos que serão analisados posteriormente, uma revisão minuciosa dos principais textos produzidos nos últimos anos, entre eles: CEEMA (1994), IPARDES (1993), MENDES, A.G. *et. al.* (1994) e outros. O IPEA hoje conta com uma importante base de dados que contém 124 textos sobre a integração agrícola e agroindustrial, coordenada por ANDRADE DA SILVA, E.R. (1994).

9. Ver CASTRO, A.C. (1993).

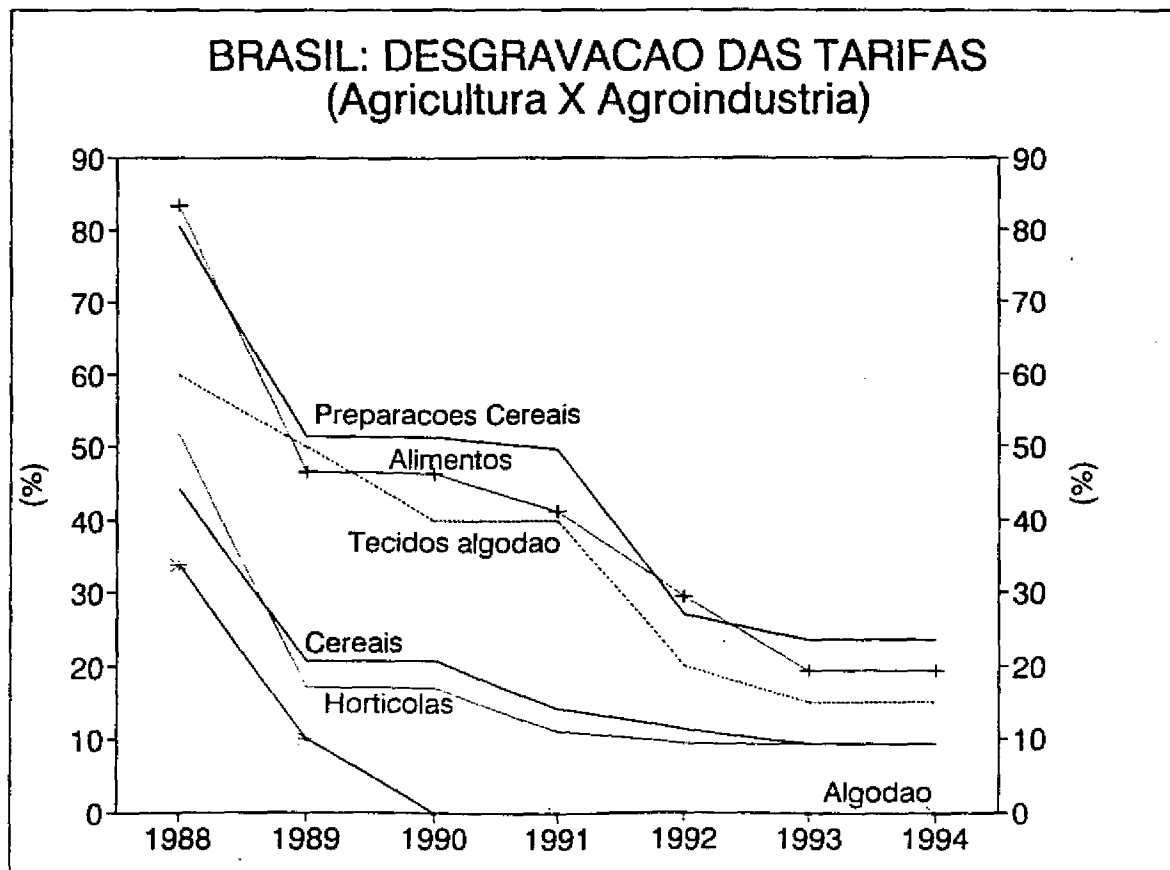
10. Ver ABIOVE (1992) e CEEMA (1994).

**Gráfico 1 - TRIGO NO BRASIL**  
(Produção, Importação e Preços)



Fonte: DECEX, CONAB, CBOT

**Gráfico 2 - QUEDA DAS TARIFAS ADUANEIRAS**



Fonte: DECEX

Em relação aos três produtos acima analisados, é importante salientar que os itens que mais pesam nos maiores custos do produtor brasileiro são os gastos com fertilizantes, corretivos de solo, agro-químicos e depreciações (11).

d) **Suínos e Aves:** nestes produtos o Brasil é mais competitivo que os demais parceiros do Mercosul, sendo que as exportações têm crescido em ritmo espetacular após a sobrevalorização cambial argentina pós-Plano Cavallo. Um estudo recente (CEEMA, 1994) mostra que os custos brasileiros são entre 25% (suínos) a 50% (aves) inferiores aos argentinos. As razões apontadas pelos técnicos para este fato relativamente paradoxal são: melhor conversão alimentar, genética mais avançada, menor período de terminação nas granjas e, sobretudo, graças ao eficiente sistema de integração produtor-agroindústria brasileiro, o qual permite uma rápida adaptação da cadeia produtiva às mudanças tecnológicas e de comportamento do consumidor.

e) **Lácteos:** os estudos mostram que o custo do produtor argentino é cerca de 25% inferior ao brasileiro. Entretanto, o leite chega ao consumidor final por aproximadamente o mesmo preço (12). Isto indica uma maior eficiência da Argentina na propriedade agrícola (menores custos com mão-de-obra, alimentação e saúde), compensados por uma menor eficiência nas depreciações, fretes e laticínios (em função das menores escalas e nível tecnológico). O **Gráfico 3** compara os principais itens de custo das cadeias do leite fluído no Brasil, Argentina e Uruguai.

Alguns estudos e entrevistas realizadas com técnicos mostram que há ainda outros produtos onde o produtor brasileiro também apresenta menores vantagens competitivas. São eles: **alho** (13), **cebola** (14), **batata**, **uva** (15), **pêssego** e **outras frutas temperadas e algodão**.

---

11. Os três primeiros itens decorrem da grande fertilidade natural da pampa úmida. Já no caso das "depreciações", os estudos revelam um "excesso" de máquinas, equipamentos e construções no Brasil, comparativamente à Argentina, o que provavelmente é uma consequência das distorções da política de crédito rural dos anos setenta. Os estudos mostram que alguns produtores brasileiros, se quiserem ser competitivos, precisam e podem melhorar as suas estruturas de capital fixo (Ver CEEMA, 1994).

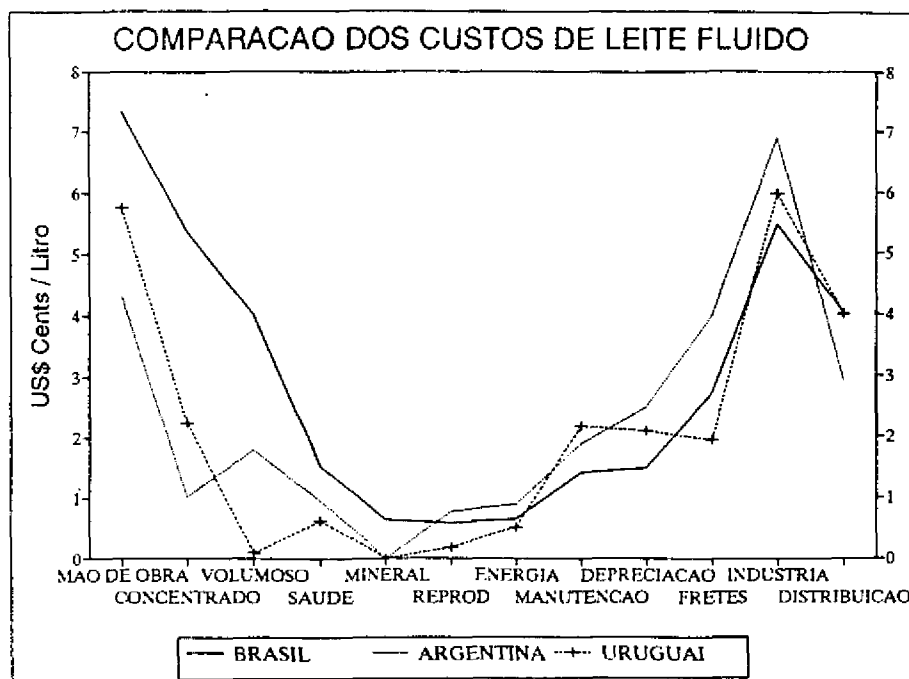
12. Ver LOPES & JANK (1992) e CEEMA (1993).

13. Segundo o IPARDES (1993), os custos vão de US\$ 530/t (RS) a 718/t (SC) no Brasil contra US\$ 425/t na Argentina.

14. Segundo o IPARDES (1993), os custos situam-se em torno de US\$ 100/t no Brasil e de US\$ 60/t na Argentina.

15. Segundo MATTUELA, J. & AREDE, M.G. (1993), os custos brasileiros são cerca de 30% superiores aos argentinos.

### Gráfico 3 - ITENS DE CUSTO BRA/ARG/URU



Fonte: CEEMA (1993)

### Quadro 1 - Insumos, Máquinas e Equipamentos no MERCOSUL

SETORES	BRASIL	ARGENTINA
<b>1. Tratores, máquinas e equipamentos</b>		
1.1. Produção	- Bom nível de atualização tecnológica	
1.2. Tarifa de importação	- Atende a todo mercado - 25% máquinas e equipamentos - até 40% para tratores	- Atende a 95% do mercado interno - 24% para menor de 28HP - 10% para mais de 280HP
1.3. Impostos	- IPI isento - ICMS - 5%	- IVA - 15,6%
1.4. Comercialização	Livre	Livre
<b>2. Fertilizantes</b>		
2.1. Produção	- Auto-suficiente em nitrogênio e fósforo - Há importação de potássio	- Auto-abastece de 50% de nitrogênio - Importa fósforo e potássio
2.2. Tarifa de importação	- 0 a 10%	- 5 a 13%
2.3. Impostos Indiretos	- IPI isento - ICMS - 17%	- IVA - 15,6%
2.4. Comercialização	Livre	Livre
2.5. Distribuição espacial das plantas	- 76% das plantas concentradas na região centro-sul (SP, MG e PR)	---
2.6. Custo de fertilizantes	- US\$ 30,5/t	- US\$ 2/t

SETORES	BRASIL	ARGENTINA
<b>3. Agroquímicos</b>		
3.1. Produção	- A indústria produz 100% do consumo - Importa 33% do concentrado e matérias-primas	- Produz 30% do consumo - Importa 40%
3.2. Vendas	- Herbicidas - 49% - Inseticidas - 33% - Fungicidas - 18%	- Herbicidas - 65% - Inseticidas - 25% - Fungicidas - 20%
3.3. Indiretos	- IPI isento - ICMS - 17%	- IVA - 15,6%
3.4. Tarifa de importação	- 20 a 40%	- 10 a 22%
3.5. Custo de agroquímicos	- US\$ 15/t	- US\$ 9,4/t

Obs.: Extraído de ANDRADE DA SILVA, E.R. (1994), pp. 26-27.

No caso da carne bovina não temos conhecimento de trabalhos mais abrangentes, inclusive pela dificuldade em obter dados realistas sobre o setor. Estima-se, entretanto, que o tradicional sistema de gado zebuino, predominante no Brasil, seja mais eficiente que o argentino em termos de custos de produção. Já no que tange à qualidade da carne, o sistema argentino, baseado em raças européias, é mundialmente reconhecido e poderá ocupar partes importantes do mercado brasileiro dirigido às classes mais abastadas da população. Acreditamos que o maior problema brasileiro ainda está na falta de "coordenação" da cadeia produtiva da carne: ambiente de sonegação generalizada, fechamento de grandes frigoríficos (o que atenta contra as evidentes economias de escala do setor), graves problemas sanitários que dificultam a exportação (aftosa, hormônios, brucelose, etc.) e ausência de uma política global de diferenciação do produto (a chamada tipificação de carcaças).

Além das aves e suínos, o Brasil possui nítidas vantagens competitivas em diversos produtos (16), entre eles, café, cacau, açúcar e álcool, tabaco, suco de laranja e frutas tropicais em geral.

Procuramos, assim, construir um quadro da competitividade atual do agribusiness brasileiro. Enfocamos basicamente a realidade do setor agropecuário, uma vez que é ele que sofrerá o maior impacto concorrencial no Mercosul. A agroindústria brasileira tende a ganhar com o processo integrativo, pois, via de regra, possui maiores economias de escala, melhor nível tecnológico e melhor acesso aos grandes mercados consumidores. Ela poderá inclusive obter matérias primas mais baratas da região do Mercosul, aumentando seu poder de negociação frente ao produtor nacional.

A situação competitiva das indústrias de insumos, máquinas e equipamentos para a agropecuária é apresentada no quadro a seguir, reproduzido de SILVA, E.R.A. *et al.* (1994).

### III. OS PROBLEMAS ATUAIS DA INTEGRAÇÃO AGROINDUSTRIAL

Hoje o Mercosul já se tornou uma realidade. Desde 1986 o comércio intra-regional cresce a uma taxa de 18,3% ao ano (17), ao passo que o comércio extra-regional aumentou apenas 8,6% ao ano (18). Estes resultados indicam o forte potencial de alavancagem de comércio que o Brasil pode encontrar nos países latino-americanos, sem dúvida uma das melhores alternativas frente à demanda saturada dos países desenvolvidos. Entretanto, a integração do Mercosul caminhou mais rápido que os ajustes estruturais das economias envolvidas. Por isso que, já no limiar da "união

---

16. Há uma grande carência de estudos sobre os produtos onde o Brasil apresenta vantagens competitivas. Algumas poucas referências podem ser obtidas em SILVA, E.R.A. *et al.* (1994).

17. Vale salientar que apenas o comércio Brasil-Argentina cresceu 22,4% ao ano no período, fato responsável pelo posicionamento da Argentina como segundo maior parceiro comercial do Brasil.

18. Cf. KUME, H. & MARKWALD, R.A. (1993).

aduaneira", foram apenas adotadas medidas que não comprometessem os ajustes internos de cada país, e a harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais ficou para o próximo estágio, a partir de janeiro de 1995.

Em dezembro de 1993, escrevemos um texto discutindo os problemas e apresentando um conjunto de dez propostas para a integração agrícola e agroindustrial do Mercosul (19). A maior parte das questões levantadas continua pendente no momento atual. Resumidamente, vamos retomar apenas os principais problemas do momento, para em seguida apresentar algumas propostas de ação no âmbito dos setores público e privado.

### 3.1. Harmonização das Políticas Macroeconômicas

Além da evidente necessidade de criar **estabilidade econômica** duradoura no quatro países (inflação controlada, taxas de juros compatíveis com o mercado internacional), os dois outros grandes macro-determinantes do Mercosul são:

- **Política Cambial:** nos últimos cinco anos a defasagem nas taxas de câmbio reais Brasil-Argentina tem provocado mudanças radicais nos padrões de comércio da região. Os Gráficos 4 e 5 ilustram esta realidade. No caso do agribusiness estes efeitos são imediatos: a sobrevalorização real do câmbio simultaneamente destrói a competitividade das exportações de commodities e torna o produto importado artificialmente mais competitivo, afetando seriamente o agricultor. Isto aconteceu na Argentina desde 1991, após o Plano Cavallo, e agora está se repetindo no Brasil, com o Plano Real: desde 30 de junho último já acumulamos cerca de 15% de sobrevalorização real do câmbio (Gráfico 6), o que significa, apenas para a soja, uma perda mensal de receita na exportação estimada em cerca de US\$ 26 milhões.

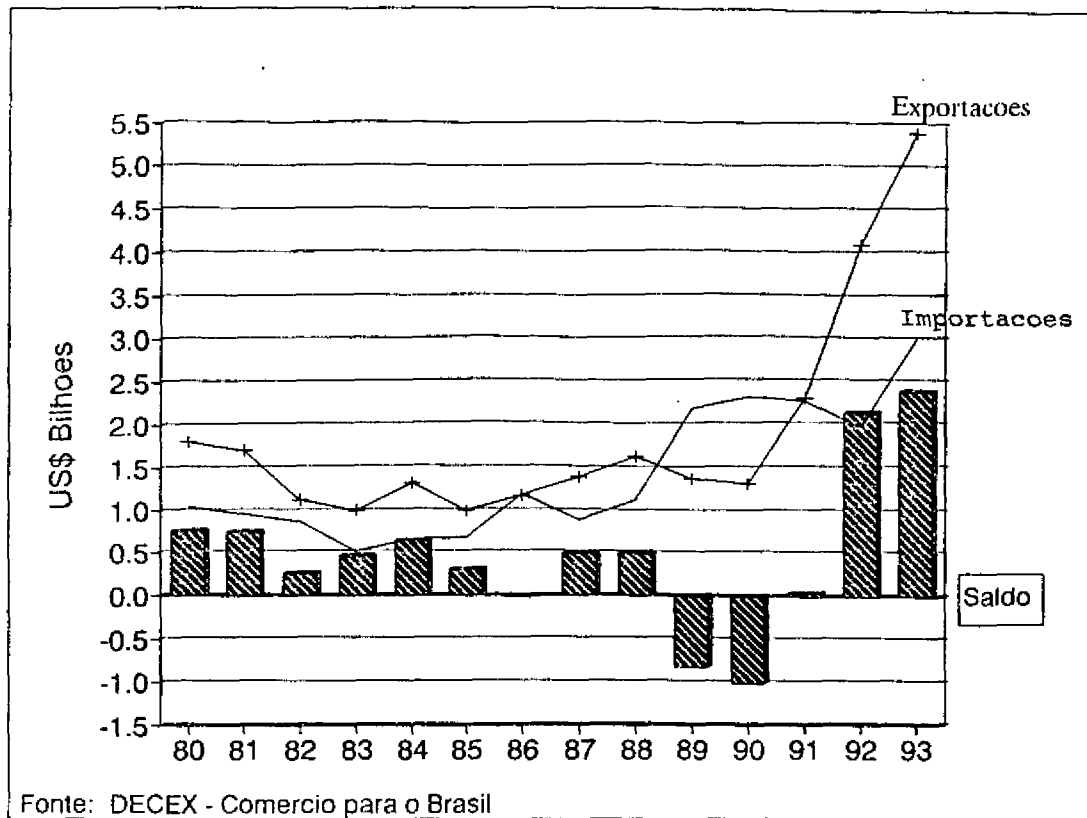
- **Política Tributária:** os estudos mostram que atualmente a incidência de impostos sobre a produção agrícola e agroindustrial no Brasil é superior à dos demais parceiros do Mercosul (20). Na verdade, o pacote econômico adotado pelo governo argentino em outubro de 1992 - que instituiu a política de reembolsos ("reintegro"), a virtual eliminação dos direitos de exportação ("retenciones"), a eliminação da contribuição ao INTA e do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes - criou vantagens competitivas para a Argentina, o mesmo se passando com os ajustes do Paraguai e Uruguai. Isto mostra a necessidade urgente de uma revisão tributária na legislação brasileira.

---

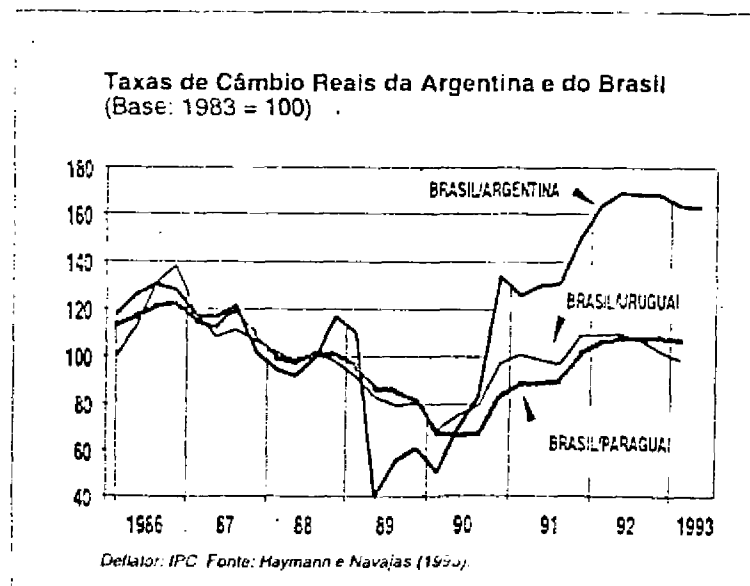
19. Ver RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993).

20. Ver LOPES & JANK (1992), IPARDES (1993) e CEEMA (1994).

## Gráfico 4 - COMÉRCIO BRASIL/MERCOSUL



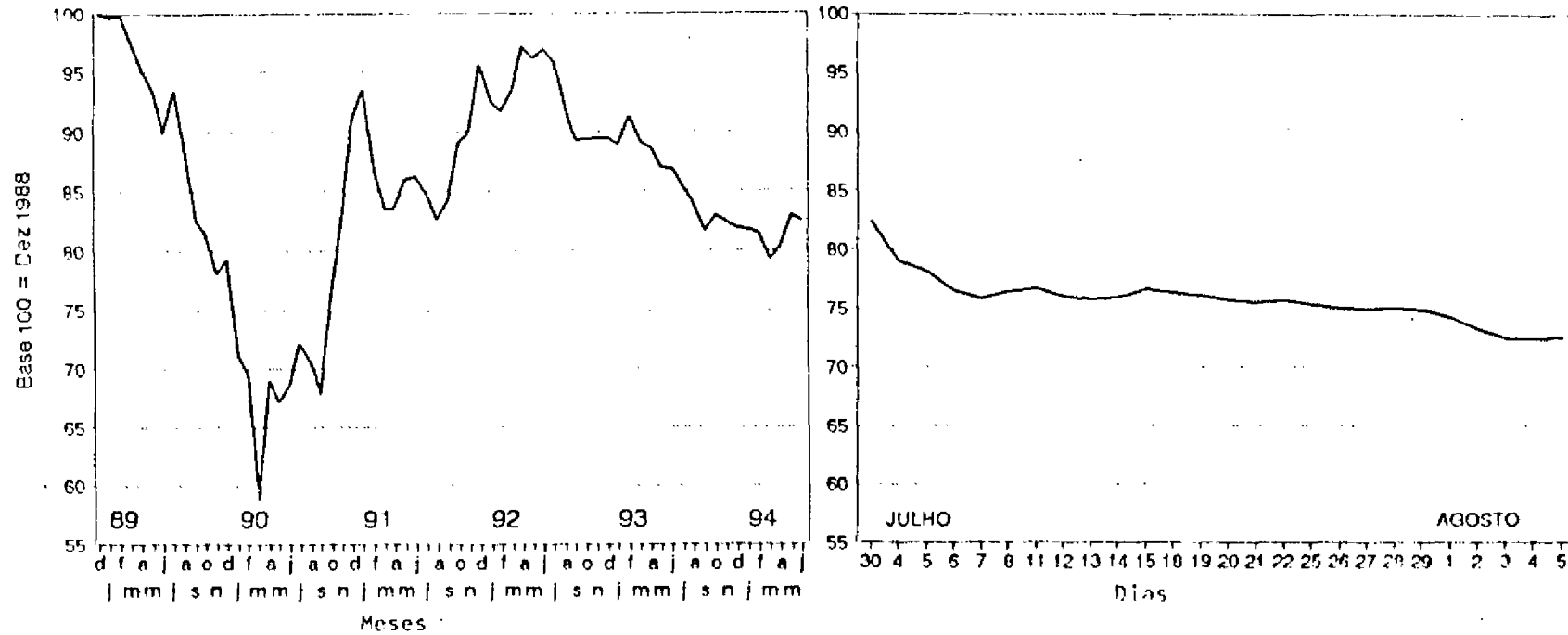
## Gráfico 5 - TAXA DE CÂMBIO BILATERAL



Extraído de KUME, H. & MARKWALD, R. (1993).

# Gráfico 6 - ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL

## BRASIL: ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL





### 3.2. A Tarifa Externa Comum

A fixação da Tarifa Externa Comum (TEC) para importações provenientes de terceiros mercados foi o tema de maior polêmica dos últimos meses. Estabeleceu-se que os bens de capital terão tarifas que convergirão de forma linear e automática para 14% em 2.001 (Brasil-Argentina) e 2.006 (Paraguai-Uruguai). Da mesma forma, os bens de informática e telecomunicações terão tarifas convergindo para 16% em 2.006. Além destes produtos, cada país poderá colocar 300 produtos em "listas de exceção" à TEC, validas até 01/01/2001 (21).

De qualquer forma, as tarifas do agribusiness já estão praticamente definidas. O setor agropecuário e o MAARA lutaram para que insumos, máquinas e equipamentos agrícolas tivessem tarifas inferiores às dos produtos agrícolas. Trata-se de um raciocínio absolutamente correto, pois em uma economia aberta a proteção nominal tem de convergir para a proteção efetiva, e esta para zero, pois o Estado tem a obrigação de ser neutro (22). Foi uma batalha perdida, com pequenas vitórias. Ficou estabelecido que os produtos agrícolas "in natura" terão tarifa máxima de 10%. A maioria dos insumos terá tarifas também na mesma faixa, entretanto os equipamentos agrícolas (de preparo do solo, ordenha, etc.), medicamentos, defensivos, tratores, caminhões e outros bens de capital usados pela agricultura terão tarifas mais altas, de 10 a 30%. Da mesma forma, os produtos agroprocessados terão tarifas entre 14 e 16% (23), conforme os exemplos apresentados no Gráfico 2. Ou seja, continuar-se-á a assistir à histórica discriminação tarifária contra o setor agropecuário pelas indústrias a ele correlatas, um resquício danoso do modelo de industrialização via substituição de importações.

Assim, no agribusiness a TEC favorecerá o valor adicionado situado "depois da fazenda" e algumas indústrias de insumos, máquinas e equipamentos situados "antes da fazenda". Isto, por um lado, expõe o agricultor à concorrência externa muitas vezes carregada de subsídios; por outro, protege alguns oligopólios situados à montante e à juzante, em parte transferindo ineficiências industriais para o custo de produção na fazenda.

Outro ponto negativo é a velocidade do ajuste. No caso do Brasil, aparentemente nenhum produto agropecuário constará das listas de exceção à TEC e do regime de adequação para a zona de livre comércio, apesar do risco de distorção de preços frente aos subsídios internacionais (exs. do trigo, algodão, carne bovina, etc.). Recebemos informações que a Argentina provavelmente colocará o açúcar, o papel e celulose e os têxteis em uma e/ou outra lista.

---

21. Exceto o Paraguai, que colocará 399 produtos. Para maiores detalhes, ver Mercosul: Revista de Negócios, 3 (28) Ago 94 e 3 (29) Set 1994.

22. Ver LOPES, M.R. (1994).

23. Idem.

### 3.3. Política Comercial ativa

Aplicação permanente de uma legislação anti-dumping e anti-subsídios (direitos compensatórios), de regras de origem, de salvaguardas comerciais e fortalecimento das regras multilaterais de comércio na recém-criada Organização Internacional de Comércio. Até atingir o estágio de Mercado Comum, e face à ainda forte instabilidade político-econômica da região, será extremamente importante contar com a eficiência, a presteza e o rigor na aplicação destes instrumentos para resolver problemas comerciais. A meia centena de salvaguardas e investigações anti-dumping que a Argentina abriu contra o Brasil desde o ano passado e as regras de origem previstas no NAFTA indicam que estes mecanismos são fundamentais ao longo de todo o processo de consolidação do Mercado Comum.

### 3.4. Harmonização das Políticas Agrícolas

O documento-base apresentado pelo SGT-8 (24) é bem elaborado, e permite a continuidade da aplicação dos principais instrumentos de política agrícola. O problema é que hoje tornou-se infactível pensar em políticas de crédito rural e preços mínimos nos moldes do passado, controladas unicamente pelo Estado. É preciso discutir e encontrar novas alternativas para o financiamento, o seguro e a comercialização das safras agrícolas, como a "compra antecipada" das agroindústrias e *trading companies*, as trocas insumo-produto, os fundos de *commodities*, os mecanismos informais de crédito, os certificados de mercadorias, a cédula do produtor rural e a efetividade das bolsas de mercados físicos e futuros.

### 3.5. Outras Políticas Públicas

- Melhoria dos sistemas de comercialização e viabilização da infra-estrutura de transportes, armazenagem, portos, energia e telecomunicações.
- Harmonização das normas técnicas e padrões de qualidade.
- **Reconversão Produtiva:** esta ainda tem sido uma "letra morta" no acordo do Mercosul (25). Não é para menos: sem um quadro macroeconômico razoável do futuro mercado, fica difícil prever quem será de fato afetado, e como e onde o Estado deve agir.

---

24. *Proyecto de Acuerdo sobre Políticas de Ayuda Interna a la Agricultura*. Grupo Mercado Comum - Sub-Grupo de Trabalho VIII (Política Agrícola), junho de 1994.

25. Uma tentativa metodológica para abordar a questão pode ser encontrada em IPARDES (1994).

#### IV. PROPOSTA DE AÇÃO PARA OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Com base nos problemas acima levantados, apresentaremos por fim uma agenda mínima de medidas a serem tomadas pelos governos dos países envolvidos, além de algumas propostas de ação para o setor privado.

##### 4.1. O Mercosul e a Reforma das Políticas Públicas

Em ordem de importância, a "engenharia das medidas" a serem adotadas é:

- a) Criação de uma **faixa de variação cambial** para os países do Mercosul, medida já prometida pelos governos e que visaria estabelecer disciplinas rígidas nas políticas cambiais dos Estados-parte.
- b) Na fixação das **Tarifas Externas Comuns** do agribusiness, eliminar qualquer discriminação contra o setor agropecuário pelas indústrias a ele correlatas (ainda que tardiamente).
- c) Harmonização das **políticas tributárias**, começando por uma revisão das legislações Federal e Estadual brasileiras já no início do novo governo.
- d) Aplicação permanente de uma **política comercial**. A abertura econômica é fundamental no atual estágio de desenvolvimento econômico do país. Entretanto, ela deve ser obrigatoriamente acompanhada de um conjunto legítimo de instrumentos de "defesa de concorrência". É fundamental deixar de lado a "hipocrisia" do abastecimento de curto prazo e buscar aplicar permanentemente mecanismos que promovam a concorrência leal de mercado no longo prazo.
- e) Harmonização das **políticas agrícolas**, particularmente procurando encontrar alternativas de parceria entre o Estado e o setor privado para o financiamento, o seguro e a comercialização das safras.
- f) Melhoria dos **sistemas de comercialização** e da **infra-estrutura** de transportes, armazenagem, portos, energia e telecomunicações. A meu ver, a melhor forma de fazê-lo seria através da **desregulamentação** destes setores, quebrando monopólios ineficientes e aumentando a participação do setor privado via privatizações ou parcerias de longo prazo. Grande parte da competitividade do agribusiness brasileiro está hoje seriamente comprometida por serviços ineficientes administrados pelo Estado.
- g) Harmonização das **normas técnicas, padrões de qualidade e legislações ambientais**, definição de uma **política tecnológica** para a região e uniformização dos currículos.

## 4.2. Um Novo Papel para o Setor Privado

Sem o Estado "interventor", a agricultura somente poderá sobreviver com organização, representatividade e negociação em bloco no agribusiness. Neste sentido, o setor precisa urgentemente passar por um processo de reestruturação.

Assim, as **cooperativas**, o braço econômico do setor, precisam se profissionalizar mais, definindo claramente e centrando-se unicamente no "negócio" onde são de fato eficientes, inclusive questionando o "guarda-chuva" de ineficiência que é votos iguais para produtores diferentes (se as cooperativas continuarem "nivelando por baixo", somente ficarão no sistema os produtores menos eficientes).

Os **sindicatos e federações** de agricultores (braço político), precisam entender o atual processo de desenvolvimento do país e atuar, de fato, nos novos temas (câmbio, política comercial, desregulamentação, etc.). Para tanto, é imprescindível desenvolver um trabalho técnico de qualidade, baseado em sólidos estudos econômicos que permitam melhorar o diálogo do setor com o Ministério da Fazenda, Itamaraty, CONFAZ, etc.

O mais importante, entretanto, é o desenvolvimento de um braço "contratual" da agricultura, cujo principal objetivo seria negociar os múltiplos contratos que surgem hoje entre o setor e as indústrias localizadas "antes" e "depois" da fazenda. Neste ponto, acredito que as **associações de produtores** ocupam um papel central, pois têm o seu interesse voltado unicamente a uma classe específica de agricultores. São elas que deveriam "negociar" a melhoria dos contratos com as indústrias, buscando centrar-se não tanto em "preços", mas sim em critérios que promovam a eficiência e competitividade da cadeia agroindustrial como um todo. As câmaras setoriais são um bom caminho para isso.

Por fim, neste novo contexto surge também a necessidade de "coordenação" dos diversos segmentos do agribusiness, intra e entre as diferentes cadeias agroindustriais. Este é o papel das associações de cada segmento (ABIA, ANDEF, ABIMAQ, etc.) e, principalmente, da Associação Brasileira de Agribusiness, através da qual deveriam estar sendo discutidas e resolvidas as diversas relações de conflito e cooperação do setor. Esta "coordenação" dos interesses do agribusiness ocorre em todos os países desenvolvidos da atualidade, e é o principal fator que explica o papel privilegiado que este setor ocupa nas sociedades mais modernas.

São estas as entidades que **deveriam estar comandando o processo de integração agroindustrial do Mercosul** - cooperativas, federações de agricultores, associações de produtores, de agroindustrias, de indústrias de insumos e máquinas agrícolas, do agribusiness, etc. - uma vez que são elas que efetivamente construirão o Mercado Comum.

Entretanto, a participação das entidades de interesse privado tem sido pequena no processo integrativo e, sobretudo, um tanto confusa (26). No Mercosul ainda prevalecem basicamente simples operações do tipo import/export entre as empresas, estimuladas pelos "ventos" do crescimento interno das economias, das taxas de câmbio e da desgravação tarifária. Em estudo realizado no início deste ano (27), computamos apenas 55 iniciativas inter e intra-empresariais no agribusiness que vão além das meras trocas comerciais (alianças estratégicas, joint-ventures, franquias, integrações horizontais e verticais, etc.). Trata-se de um resultado bastante tímido, sobretudo frente às dimensões de um setor que é, sem sombra de dúvida, o mais importante e o mais competitivo da região.

## V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABIOVE (1992). **Complexo Soja: Situação do Brasil no Mercosul**. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. Brasília, abril, 14 p.

ADEBIM. **Carta do Mercosul**. Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul. Diversos números.

ANDRADE DA SILVA, E.R. *et. al.* (1994). **Mercosul: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 24 (Documentos de Trabalho). Brasília, agosto, 134 p.

CASTRO, A. C. (1993). **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: Competitividade da Indústria de Óleos Vegetais**. Campinas, FECAMP (MCT-FINEP-PADCT), 1993.

CEEMA (1993). **O Setor Leiteiro: Conjuntura Internacional, Mercosul e Políticas Públicas**. Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercados Agropecuários (CEEMA). Volume II. FIDENE-UNIJUÍ: Rio Grande do Sul, 118 p.

CEEMA (1994). **Análise da Competitividade das Principais Cadeias Agroindustriais do Mercosul: Trigo, Soja, Milho, Suínos e Aves**. Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercados Agropecuários (CEEMA). Volume III. FIDENE-UNIJUÍ: Rio Grande do Sul, 67 p.

---

26. O excesso de reuniões sem a preparação prévia de estudos técnicos (dada a carência de equipes técnicas), a falta de definições claras sobre os objetivos e estratégias globais e os prazos reduzidos do cronograma de negociação têm desestimulado uma presença mais efetiva do setor privado.

27. Ver NEVES, M.F. & JANK, M.S. (1994).

- GTZ-MGAP (1992). **Estudios sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur**. Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit da Alemanha (GTZ) e Ministerio de Ganaderia, Agricultura e Pesca do Uruguai. Montevidéu, Volumes 1 a 5, 223 p.
- HOMEM DE MELO, F.; ARAÚJO, P.F.C.; JANK, M.S.; SHIROTA, R.A & ROSA, L.R. (1993). **A Agropecuária Paulista, A Liberaliza o Comercial e o Mercosul**. Relatório Final. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo e Funda o Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE-USP). São Paulo, 225 p. (livro no prelo).
- IPARDES (1993). **Mercosul: Custos FOB e Impactos das Medidas Tributárias na Política Agropecuária e Agroindustrial**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Convênio OCEPAR). Curitiba, 1993, 23 p.
- IPARDES (1994). **Política de Reconversão: Critérios e Parâmetros para a Formula o de um Projeto de Reconversão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 19 (Documentos de Trabalho). Brasília, abril, 60 p.
- JANK, M.S. (1992). **A Importância do Setor Agroindustrial na Integra o do Cone Sul: As Cadeias Sensíveis**. In: A Agropecuária Brasileira e o Mercosul. Série "A Integra o Regional e o Mercosul", No. 3. Instituto de Estudos Avançados, USP, pp. 7-32.
- JANK, M.S. (1993). **Mercosul: Efeito das Políticas Públicas Sobre a Competitividade**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 31 (4): 349-369. Brasília, out-dez 1993.
- JANK, M.S.; BACHA, C.J.C.; LOPES, M.R. & VIEIRA, L.C. (1994). **Taxa de Câmbio e Competitividade da Agricultura após o Plano Real: Análise e Proposta de Estratégias Políticas**. Documento preparado para a Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercado Agropecuário (CEEMA), São Paulo, agosto, 70 p.
- JORNAL GAZETA MERCATIL. Vários Números.

- KUME, H. & MARKWALD, R.A. (1993). **As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica.** Capítulo 11, 205-229.
- LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992). **O Setor Leiteiro, a Intervenção do Estado e o Mercosul: Análise e Proposta de Estratégias Políticas.** Associação Brasileira dos Produtores de Leite B. Relatório Final. 102 p.
- LOPES, M.R. (1994). **Reformas Agrícolas: os Custos dos Ajustes Parciais.** In: Conjuntura Econômica, 48 (7): 25-29. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, julho.
- MATTUELA, J. & AREDE, M.G. (1993). **Análise da Vitivinicultura Brasileira.** IPEA (Relatório Preliminar) Projeto PNUD/BRA/91/014.
- MENDES, A.G. et. al. (1994). **Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estudos de Política Agrícola No. 10 (Relatórios de Pesquisa). Brasília, janeiro, 172 p.
- MERCOSUL: REVISTA DE NEGÓCIOS (Mensal). Vários Números.
- MERCOSUL: SUB-GRUPO DE TRABALHO Nº 8 (1994). **Proyecto de Acuerdo sobre Políticas de Ayuda Interna a la Agricultura.** Grupo Mercado Comum: Sub-Grupo de Trabalho VIII (Política Agrícola), junho.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1992). **A Tarifa Externa Comum do Mercosul: Elementos para Reflexão.** Documento do SGT-10 (Versão Preliminar). Brasília, dezembro, 22 p.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Boletim de Integração Latino-americana.** Boletim trimestral da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Brasília (DF). Vários Números.
- NEVES, M.F. & JANK, M.S. (1994). **Estratégias Empresariais no Agribusiness: Um Referencial Teórico e Exemplos no Mercosul.** Anais do 32o. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. SOBER, Brasília, julho, pp. 77-96.
- RODRIGUES, R. & JANK, M.S. (1993). **A Agricultura no Momento Atual da Negociação do Mercosul.** Documento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Dezembro, 6 p. Também publicado em Informações Econômicas 23 (12):9-14, Dez 1993.

STULP, V.J. (1993). **Os Impactos do Mercosul no Setor Agroindustrial e a Pesquisa Acadêmica no Brasil**. Anais do XXXI Congresso da SOBER. Ilhéus, agosto, pp. 929-941.

ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991). **A Integração Latino-Americana e o Sistema Agroindustrial**. In: "Mercosul: Impasses e Alternativas", Tomo 3. Série "Assuntos Internacionais", Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, setembro, pp. 29-53.

São Paulo, 09 de outubro de 1994.



**IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada**

**FÓRUM: BRASIL, 1995**

**COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS  
FATORES DE INIBICAO E NOVA  
POLITICA AGROINDUSTRIAL**

**Reestruturacao Agroindustrial e Mudancas Recentes no Padrao de Financiamento  
ao Investimento**

**Maria da Graca Derengowski Fonseca  
Jose Sidney Goncalves**

**Rio de Janeiro  
1994**

## Reestruturação Agroindustrial e Mudanças Recentes no Padrão de Financiamento ao Investimentos

Maria da Graça Derengowski Fonseca<sup>1</sup>  
José Sidney Gonçalves<sup>2</sup>

### 1. Introdução

Na década de oitenta assiste-se no país a queda dos recursos alocados no crédito rural. Essa redução é tão radical que entre 1979 e 1992 o volume de recursos cai de CR\$ 137.12 trilhões (cruzeiros médios de 1992) para CR\$ 34.3 trilhões, quatro vezes menos o montante inicial. Surpreendentemente, é no auge da crise de crédito que ocorrem as supersafras de grãos sustentadas em aumento da produtividade e da competitividade dos produtos agrícolas brasileiros no mercado externo.

Mais do que isso, o processo de modernização da agricultura brasileira continuou a avançar permitindo que a transição de uma fase de recursos financeiros abundantes e insumos (artificialmente) baratos para uma fase de recursos escassos e insumos encarecidos ocorresse sem grandes problemas. Em parte, isso se deve à importante recuperação dos preços de vários produtos agrícolas ainda na recessão do início dos anos oitenta, recuperação que encontrou apoio, pelo menos até meados da década, na política de preços mínimos (PGPM) e nos empréstimos do governo (EGF), apesar de os montantes globais destinados à comercialização reduzirem-se gradativamente até o final da década.

Mais importante, no entanto, foi o extraordinário aumento da produtividade, que ocorreu como contrapartida ao esforço de redução dos custos médios de produção na agropecuária brasileira. Esse aumento de produtividade teve duas alavancas: de um lado, a ampla incorporação de alguns resultados da pesquisa agrônoma e genética avançada desenvolvidos em laboratórios públicos e privados, de outro, a crescente integração da agropecuária com setores industriais que lhe são próximos permitiram a exploração de vantagens naturais e competitivas dentro de um padrão tecnológico que combina variáveis de intensificação (por exemplo, o aumento do consumo de insumos químicos e, recentemente, biológicos) com o aproveitamento de fatores extensivos.

As pré-condições para o estreitamento das relações entre a agricultura e a indústria e, indiretamente, para a modernização da agricultura foram criadas ainda nos anos 70 com o suporte dado pelo crédito rural subsidiado à compra de tratores, implementos e outras máquinas agrícolas, além de insumos químicos e veterinários. Estes insumos tornavam-se baratos graças à política que privilegiava os agricultores com taxas de juros negativas e que estimulavam a sua demanda. Ainda nos anos 70, ainda sob a égide dos ambiciosos programas de investimentos do II PND, setores da agroindústria de processamento agroalimentar (especialmente indústrias de esmagamento de grãos) são beneficiados com amplos financiamentos com taxas de juros extremamente favoráveis e grandes volumes de créditos concedidos por bancos

<sup>1</sup> Economista e Professora-Doutora da FEA e IEI/UFRJ.

<sup>2</sup> Engenheiro-Agrônomo e Pesquisador Científico do IEA, Doutorando pelo IE/UNICAMP.

políticas foram o Sudeste e Sul que tiveram sua economia agroindustrial fortalecida no período.

Em meados dos anos 80, com taxas de produtividade agrícola chegando perto dos seus limites (dentro do padrão tecnológico convencional), novas áreas são incorporadas à agricultura empresarial nas regiões de cerrado inicialmente no Centro-Oeste e Oeste da Bahia, posteriormente no Sudoeste do Maranhão e Piauí.

Não se trata, desta vez, de uma simples expansão horizontal mas da extensão de culturas que exigem a adoção de modernas técnicas de cultivo, num ambiente natural e social bastante propício à incorporação de diferenciais de competitividade o que acontece, por exemplo, com a produção de soja do cerrado mato-grossense<sup>3</sup>. A constatação da existências de tais vantagens funcionou como fator de atração para agroindústrias de processamento, especialmente aquelas situadas ao final da cadeia de grãos-óleos-farelos que, a partir da segunda metade da década de oitenta, deslocaram-se com bastante agilidade para a Região buscando apropriar-se de uma parte daquelas vantagens.

Nesse processo, empresas esmagadoras de grãos e processadoras de óleos e farelos chegaram a beneficiar-se de vários programas estaduais de incentivos fiscais, o que lhes facilitou o deslocamento, adiantando recursos para sua implantação. Note-se que a decisão de não alterar a política de preços mínimos, após o governo Collor ter anunciado a sua regionalização, acabou beneficiando a economia de fronteira, ao permitir que agricultores do Centro-Oeste e do Oeste da Bahia, por exemplo, não sofressem o impacto da diferenciação regional dos valores básicos de custeio. À época, essa decisão provocou acalorados debates desagradando especialmente as indústrias esmagadoras de grãos de outras regiões, mas posteriormente mostrou-se adequada ajudando a consolidar a moderna e competitiva economia agroindustrial de fronteira.

Já ao final da década de oitenta, a inexistência de recursos suficientes no crédito rural estatal faz surgir novas formas de financiamento da produção e do investimento na agricultura e na agroindústria. A participação de recursos privados no custeio da safra e no próprio investimento torna-se bastante expressiva suprimindo parcialmente a insuficiência de recursos públicos. No início dos anos noventa, o montante anual de recursos aplicados na agropecuária em custeio, investimento ou comercialização somava cerca de 21 bilhões de dólares, dos quais 5 bilhões de dólares são recursos oficiais de crédito. A parcela de antecipações concedidas por empresas exportadoras aos agricultores chega a 3.5 milhões de dólares e tende a crescer. O restante é coberto com recursos dos agricultores ou das agroindústrias ou cooperativas que adiantam compras para garantir matérias primas para suas plantas industriais<sup>4</sup>. Além disso, as próprias indústrias de insumos e máquinas desenvolveram mecanismos de

<sup>3</sup> Ver pesquisa de M. Graça Fonseca e Ana Castro a ser publicada pelo IPEA/CESEF/FNUD.

<sup>4</sup> As informações sobre o montante de recursos aplicados nas safras agropecuárias são esparsas e não sistematizadas. Apenas o montante correspondente ao crédito rural oficial possui uma base de dados consolidada, no Banco Central. As cifras anteriores têm como fonte, para o montante global aplicado a Associação Brasileira do Agrobusiness (ABAG) e a Associação dos Exportadores de Cereais (ANEC).

financiamento direto da aquisição de seus produtos, imitando uma prática amplamente difundida nos Estados Unidos, no início do século.

O desenvolvimento desses mecanismos privados tem garantido a continuidade dos investimentos, a despeito da radical queda do financiamento oficial. Essas formas novas de financiamento beneficiaram agricultores e aquelas agroindústria que têm que manter um ritmo de atividade compatível com a sua capacidade instalada e apresentam um elevado custo de manutenção de estoque, dadas as altas taxas de juros sustentadas pelas políticas macroeconômicas anti-inflacionárias desde 1987.

Observe-se que práticas de financiamento à compra de insumos (custeio) e, em certos casos, de máquinas agrícolas (investimento) também passam a fazer parte das estratégias competitivas das indústrias do complexo agroindustriais na disputa da liderança em segmentos de mercados. A presença de recursos "não financeiros" no custeio e investimento têm maior expressão nas regiões de agricultura consolidada (Sudeste e Sul), o que talvez possa ser explicado, não só pela maior tradição das empresas agroindustriais originárias da própria região e que costumam operar com grande agilidade no mercado de "commodities" como também pela impressionante presença de grandes cooperativas que detêm forte poder de barganha no processo de negociação com as agroindústrias e os grandes intermediários.

Este quadro favorável de desempenho rural e agroindustrial, a despeito da aguda crise fiscal, não deve servir de argumento para se justificar a redução da participação dos recursos públicos na alavancagem do investimento rural e agroindustrial. Um exemplo recente de aporte de recursos oficiais ao financiamento do investimento é o de dois grandes programas do governo brasileiro que adiantaram recursos no valor de 600 milhões de dólares do BIRD. Estes programas tiveram como contrapartida mais 600 milhões em recursos próprios para financiar investimentos agroindustriais e agrícolas, o que serviu para relativizar a escassez de crédito barato. A descrição e análise crítica das experiências recentes dos Programas Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial e Rural (PNDA e PNDR), entre 1989 e 1993 pode servir de referência e advertência sobre as possibilidades e os limites da ação estatal e privada, no contexto das políticas de crédito de médio e longo prazo a setores com grande efeito multiplicador de emprego e renda.

## 2 PNDR: Alavancando a Modernização

O PNDR foi implementado no final dos anos 80, na fase mais aguda de insuficiência de recursos para o crédito em geral e para o investimento, em particular. Este programa corresponde a uma fonte de recursos derivado de uma linha de empréstimos especial do governo brasileiro junto ao Banco Mundial. Implementado entre 1989 e 1992, o PNDR complementou a soma alocada por outras fontes internas tendo reforçado o montante de capitais destinados à inversão na modernização da produção rural, inserindo-se dentro da política global de crédito de investimento. A distribuição dos recursos do PNDR concentrou-se em bancos oficiais federais em níveis muito mais elevados do que o crédito de investimento em geral. A análise do crédito de investimento repassado através do PNDR revela participação significativa no total destas aplicações. O percentual de recursos alocados pelo PNDR chegou a atingir 2 % do número de contratos de crédito de investimento e 22 % do

seu valor médio, o que se reflete em valores médios superiores em até 10 vezes aos demais contratos de investimentos.

Operacionalmente, a aplicação seguiu uma linha de ajuste pelo mercado uma vez que inexistiam normas definindo atividades prioritárias, tamanho e perfil do tomador e critérios para a seleção de projetos que se apoiassem em pré-requisitos técnicos. Na realidade, ao deixar para os agentes financeiros todo o risco da operação de empréstimo o governo acabou transferindo para estes agentes toda a responsabilidade sobre os critérios de seleção. O mesmo ocorreu com o Programa Agroindustrial (PNDA), com o agravante de que, neste último, os recursos distribuíram-se entre um menor número de mutuários, concentrando imensamente os recursos. No PNDR, talvez pelas características do investimento rural e dos agentes financeiros que nele atuaram, os recursos distribuíram-se por milhares de mutuários, garantindo uma maior desconcentração.

A liberação de recursos do PNDR iniciou-se em outubro de 1989 e até maio de 1992, cerca de 300 milhões de dólares foram aplicados no financiamento de projetos de investimento. A maior concentração dos recursos liberados ocorreu logo nos primeiros dois meses de vigência do Programa, quando foram aplicados US\$ 206 milhões, cerca de 68% dos recursos. No ano de 1990 foram liberados US\$ 60 milhões e, em 1991 e 1992, cerca de US\$ 37 milhões. Analisando-se as liberações sob a ótica do ano agrícola (agosto a julho), a concentração das liberações no início do programa é ainda maior, uma vez que entre agosto de 1989 e julho 1990 o montante distribuído chega a US\$ 243 milhões, 80% do total.

As modalidades de indexação dos contratos entre o governo e o agentes repassadores obedeceram a três critérios: a correção pela BTN (depois TR) mais juros de 12% a.a., denominada opção C; a correção do saldo devedor pela variação do dólar americano mais juros de 9.6 por cento ao ano, opção B; e a correção do saldo devedor por uma cesta de moedas mais juros de 8.15 %a.a., a denominada opção A.

Em termos dos indexadores, o PNDR possui dois períodos bem demarcados, um de preferência pelo BTN, que vai de outubro de 1989 a março de 1991 e outro de predominância do dólar que se inicia em abril de 1991 e vai até maio de 1992. Cerca US\$ 267 milhões, representando 88% dos empréstimos contratados foram vinculados à opção C (BTN/TR). Essa opção, aliás, foi a única adotada nos contratos entre outubro de 1989 a março de 1990, ainda no final do governo Sarney. Através da opção B foram realizados contratos no valor de US\$ 36 milhões, quase 12% do total, com as liberações concentrando-se entre abril e maio de 1991. Isso pode ser explicado pelo fato de que, àquela altura, a dolarização começava a se difundir, com vários contratos sendo denominados na americano, especialmente em alguns segmentos da agricultura e agroindústria cujos produtos estão em maior exposição aos mercados internacionais. A indexação da dívida a uma cesta de moedas, opção A, teve pouca aceitação e correspondeu a apenas 0.17% dos recursos do PNDR. A causa pode ser atribuída à dificuldade dos agentes visualizarem o comportamento de uma cesta de moedas como indexador dos contratos.

O principal agente financeiro do PNDR foi o Banco do Brasil que repassou US\$ 234 milhões, montante que representa 77.3%, seguido pelo

Credi-Real, com US\$ 31,8 milhões (10%), Citibank e o Econômico, cada um com pouco mais de US\$ 14 milhões. O Banco do Brasil é, também, o maior repassador dos recursos indexados pelo BTN, US\$204.8 milhões, que representam 77% dos valores dos contratos que foram efetivamente liberados através da opção C. Seguem-lhe o Banco Credi-Real, com 12%, o Econômico com 5% e o Citibank, com 4%. Na opção B, indexada ao dólar, também é maior a presença do Banco do Brasil, com 83% dos recursos, seguido pelo Citibank, com 11%. Nos contratos atrelados à cesta de moedas, a liderança fica com o Banco do Estado de Sergipe, que detem quase 80% dos poucos representativos US\$ 535 mil distribuídos através desta modalidade de correção.

A distribuição dos recursos mostra a nítida predominância do Banco do Brasil na linha de empréstimos do BIRD, o que pode ser explicado pela sua experiência no crédito rural e agroindustrial e à capilaridade da sua rede bancária, tendendo sempre a manter em carteira pedidos de financiamento em número e montantes totais elevados. Observando as liberações do primeiro quadrimestre de execução do programa, percebe-se que o Banco do Brasil recebeu 170 milhões de dólares, o que corresponde a 76% do valor do Programa.

Como os agentes foram contemplados por ordem de chegada (*first come, first served*) aquela vantagem acentuou-se ainda mais. Esses dados indicam que o PNDR torna-se um programa em que os recursos disponíveis escasseiam rapidamente, uma vez que as liberações concentram-se no primeiro quadrimestre. Nessas circunstâncias os bancos repassadores manifestam preferência pelos grandes tomadores acentuando o caráter adverso do processo de seleção.

No que se refere ao perfil de distribuição dos recursos, o Banco do Brasil detem 98% do número dos contratos, o que revela um baixo valor médio destes últimos, equivalente a US\$ 33 mil por mutuário. Esse fato está de acordo com o perfil distributivo do B.B. que tende a incorporar uma massa de agropecuaristas que pelos padrões das demais instituições não seriam contemplados. Nesse sentido, sua expressiva participação constitui garantia de incorporação de pequenos e médios agropecuaristas.

Já as instituições privadas que atuaram no PNDR destacam-se pelo alto valor médio dos contratos entre os quais incluem-se o Citibank, com US\$ 1.579.546, o Credi-Real, com US\$ 756.213 e o Econômico, com US\$ 706.931, o que permite supor que atuaram junto a grandes empresas rurais consolidadas e agropecuaristas de maior porte.

A região mais beneficiada pelo PNDR foi o Centro-Oeste que ficou com 48% do número dos contratos e 55% dos valores liberados, o que corresponde a US\$ 160 milhões. A explicação é que ali se desenvolve uma economia de fronteira, fortemente demandante de capitais e de recursos para investimento. Além disso, o Centro-Oeste recebe 66% dos recursos financeiros encaminhados à pecuária, cerca de US\$ 17 milhões, dos quais US\$ 14 milhões ficam no Mato Grosso. Dos US\$ 150 milhões encaminhados à agricultura da Região, US\$ 69 milhões são alocados no Mato Grosso do Sul e US\$ 44 milhões em Goiás. No resto do país, o Sudeste recebe US\$ 62 milhões, o que corresponde a pouco mais de 20% dos recursos e o Sul, outros US\$ 57.5 milhões. No Sudeste, São Paulo é o maior beneficiado, com US\$ 42 milhões e no Sul, o estado do Rio Grande do Sul obtém US\$ 40 milhões. As demais regiões tiveram

participação pouco expressiva, destacando-se a ausência do Ceará, a despeito de sua importância na agropecuária nordestina.

Ainda na ótica regional, surpreende o alto valor médio por projeto contratado no Espírito Santo, que atinge 555 mil dólares e o Rio Grande do Norte, com 148.4 mil dólares, embora este último estado tenha sido beneficiado com uma pequena parte do total. No Centro-Oeste o valor médio dos empréstimos não foi muito elevado, ficando em US\$ 49 mil, no entanto ao discriminar-se a distribuição dos recursos de acordo com o porte dos tomadores, fique evidente que foram beneficiados mutuários de maior porte, uma vez que se trata de US\$ 147 milhões distribuídos entre 1.823 contratos, 54% do total regional. Tomando-se a mesma distribuição por unidades da federação, São Paulo tem a média de financiamentos mais elevada, US\$ 99 mil dólares. Isso se deve à expressiva participação de projetos de cooperativas agrícolas.

A análise por finalidade dos contratos do PNDR revela que US\$ 109 milhões foram gastos em inversões associadas ao manejo do solo e água, seguido da aquisição de máquinas e equipamentos, com US\$ 80 milhões. A implantação de culturas, US\$ 72 milhões, e construção de infraestrutura, US\$ 36.4 milhões, vêm a seguir.<sup>5</sup> Nessa classificação, chama atenção o fato de aquisições de maquinaria não terem consumido a maior parte dos recursos do PNDR. O mais provável é estes gastos estarem divididos entre os dois programas, o PNDR e o PNDA, uma vez que este último também financiou a aquisição de equipamentos.

Este quadro fica mais claro desagregando-se a informação dentro de cada item. Na atividade agrícola a maior parte dos recursos foi empregada na correção e fertilização dos solos, seguindo-se implantação de culturas vegetais, com US\$ 80.6 e US\$ 54 milhões, respectivamente. Essa última discriminação por atividades é coerente com a distribuição regional, onde se destacam projetos localizados no Centro-Oeste, uma vez que correção e fertilização são atividades fundamentais para o "amansamento" do solo dos cerrados do Planalto Central, antecedendo outras formas de tecnologia adotada como irrigação e uso de sementes selecionadas. Nesse sentido, observe-se que a expressiva participação de projetos localizados naquela região encontra fundamentação no seu elevado custo de ocupação, dentro do enfoque de economia de fronteira, já mencionado.

Ao contrário da ocupação econômica do norte do Paraná, por exemplo, onde a mata nativa rica sobre um solo de elevada fertilidade natural permitia que o agricultor pioneiro, usufruindo da exploração da madeira das florestas derrubadas, empreendesse uma agropecuária lucrativa a partir do aporte de recursos advindo da venda de madeira e do solo, o agropecuarista do Centro-Oeste enfrenta solos inicialmente

<sup>5</sup> É fundamental ressaltar a dificuldade relativas às limitações inerentes à única base de dados existente para o crédito rural no país que é o Banco Central. Como as informações derivam de tabulações realizadas a partir de cada projeto (ou contrato) preenchido de acordo com as normas manuais do crédito rural, tem-se um problema na maneira como os valores são apropriados, isso porque cada formulário corresponde a um projeto e a classificação é feita a partir dos itens de gasto que possuem maior valor monetário. Isso significa que na compra de 10 toneladas de calcário e uma colheitadeira, por exemplo, a classificação do projeto será investimentos em máquinas agrícolas, incluindo-se o valor pago na compra do calcário. Os dados do B.C. indicam a classificação dos projetos segundo a finalidade principal e não o investimento real em cada finalidade. Mesmo assim, estas informações permitem inferências importantes.

1  
ácidos e deficientes em fósforo, ainda que favoráveis à prática de uma agricultura moderna.

Em lugar daquela "capital primitivo" ele necessita insumos modernos e capital real, isto é máquinas agrícolas e equipamentos, além de um razoável conhecimento das melhores práticas (*best-practices*) dentro do padrão tecnológico de manejo do manejo do solo da Região. Isso torna a ocupação seletiva permitindo o sucesso econômico apenas para agricultores que dominem estas técnicas e que possuam um montante mínimo de recursos para empreenderem a atividade de forma "racional". Associe-se a isso à gestão financeira do negócio e aspectos de gerenciamento que têm requisitos culturais e/ ou educacionais mínimos e se terá o "caldo de cultura" do processo de seleção dos empreendimentos bem sucedidos na economia de fronteira.<sup>6</sup>

A região Centro-Oeste foi claramente a grande beneficiária do PNDR. Enquanto nas demais regiões a diferença na distribuição dos recursos entre o PNDR e o conjunto do crédito dirigido ao investimento não foi muito significativa, o Programa Rural chegou a alocar 56.5% do valor de seus empréstimos no Centro-Oeste, contra 32.2% do valor dos demais contratos de investimento rural. O expressivo montante de investimentos financiados vem indicar a continuidade do processo de expansão de um padrão de ocupação com base na correção de solos e fertilização intensiva, US\$ 74.8 milhões (através de 886 contratos) seguido pela aquisição de máquinas de colheita, com quase US\$ 20 milhões, e máquinas de tração, com US\$ 16 milhões. Investimentos em irrigação obtiveram US\$ 9 milhões de dólares. O apoio à formação de culturas representou US\$ 17.5 milhões com destaque para a cana-de-açúcar, que vem antes mesmo da soja.

Em contraste, no Sudeste a principal sub-finalidade contemplada com recursos para investimento é a de implantação de culturas vegetais, com US\$ 28.5 milhões, enquanto o volume investido em construção para armazenagem de grãos soma US\$ 12 milhões e a aquisição de máquinas, US\$ 5.6 milhões. De um modo geral, as inversões reforçam a tradicional vocação do Sudeste na cultura de grãos, cana e citricultura. Na região Sul, a distribuição de gastos por finalidades não é muito diverso e o principal item de investimento financiado é armazenagem de grãos seguido de aquisição de maquinaria (US\$ 14 e US\$ 12.2 milhões, respectivamente). A implantação de culturas absorve US\$ 7 milhões e a irrigação US\$ 6.4 milhões. A região Nordeste tem no manejo da água a principal finalidade financiada, com US\$ 7.3 milhões, dos quais US\$ 3.7 com irrigação e US\$ 2.2 milhões com correção e fertilização intensivas. A predominância da correção e irrigação nos investimentos financiados pelo PNDR está de acordo com a tendência de modernização da Região Nordeste.

### 3. PNDA: Avaliação Geral

O Programa de Desenvolvimento Agroindustrial, PNDA, trouxe para o país recursos que lograram ser transformados em inversões agroindustriais e rurais num período em que o financiamento ao investimentos agrícola e

<sup>6</sup> Em geral este processo de seleção têm sido bem sucedido em função das características do migrante oriundo do Sul do país que, com a venda de terras, maquinaria e outros bens consegue obter os recursos para empreender a atividade em maior escala em Mato Grosso do Sul, Goiás, Mato Grosso, Oeste da Bahia, Maranhão e, recentemente, Piauí. É a impressionante presença de migrantes do Sul na economia dos estados do Centro-Oeste e da Bahia, não só nas atividades agropecuárias mas também nas atividades urbanas. Por outro lado, quando aqueles requisitos (especialmente o montante de "capital inicial") não estão presentes, assiste-se ao fracasso dos empreendimentos, como ocorreu em inúmeros projetos de colonização.



8

agroindustrial esteve consideravelmente reduzido. Substituindo programas anteriores de natureza semelhante, o PNDA ampliou o escopo das atividades financiadas incluindo novos segmentos industriais entre os quais papel e celulose, têxtil e agroquímicos.

Essa inclusão não obedeceu a critérios de prioridade previamente estabelecidas através de algum tipo de diagnóstico, tendo sido consequência dos critérios de seleção dos agentes financeiros que intermediaram as operações de empréstimo entre o governo e os mutuários finais, incluindo-se bancos oficiais como o Banco do Brasil. No máximo pode-se dizer que a inclusão destes novos segmentos representa a continuidade de outras linhas de financiamento que não lograram atender completamente a demandas específicas por recursos (baratos) para inversões em indústrias e agroindústrias.

Talvez o traço institucional mais marcante do Programa Agroindustrial seja a sua preocupação em não caracterizar a existência de uma seleção orientada pelo governo. Na ausência de definições de prioridade, a alocação dos seus recursos acabou sendo sancionada por políticas de portfólio dos bancos que atuaram como agentes repassadores do PNDA. Note-se que essa opção está de acordo orientação do próprio Banco Mundial expressa em documentos encaminhados ao governo brasileiro onde se manifesta claramente a preferência por uma orientação de liberalização dos mercados em lugar da política que o BIRD considera como "excessivamente intervencionista" do governo brasileiro nos mercados de crédito agrícola. A função de alocação é deixada para o mercado e o governo restringe-se a elaborar os termos gerais dos contratos de empréstimos (e sub-empréstimo) e dos mecanismos de regulamentação mínima necessários ao seu acompanhamento.

Nesse sentido, a grande diferença entre a gestão do PNDA e do PNDR deve-se a que, neste último, o governo brasileiro pôde contar com um conjunto de instrumentos e normas já existentes através do SNCR e do Banco do Brasil, enquanto no primeiro procurou-se seguir a experiência de programas anteriores, como o Pronagri, sem se contar, no entanto, com a experiência institucional do crédito rural.

A partir do momento em que o acompanhamento do Programa deixou de ser executada pelo Banco Central evidenciaram-se alguns problemas de gestão, não por ausência de competência do novo gestor, a STN, mas por esta secretaria não possuir um aparato institucional e normativo adequado para acompanhar o Programa, problema que, aliás, caracterizou toda gestão Collor. Apesar disso, foram tomados certos cuidados especiais como o de liberar recursos de forma periódica e em bloco, através da autorização de um comitê especial de liberação e mediante comprovação das despesas de investimento e capital de giro. Essa e mais algumas cláusulas de segurança anexadas pelo governo aos contratos garantiram a aplicação dos recursos aprovados.

Note-se que o enfoque "liberalizante" assumido na condução do PNDA decorre do não reconhecimento da existência de falhas e imperfeições de mercado que certamente justificam algum nível de intervenção governamental, especialmente em situações em que a instabilidade do ambiente macroeconômico tende a acentuar a assimetria das informações, bem como o comportamento "oportunista"<sup>7</sup> dos agentes envolvidos na

---

<sup>7</sup> O termo "oportunismo" expressa a racionalidade do agente econômico num ambiente caracterizado por informações incompletas ou assimétricas e outras imperfeições de mercado que terminam por

operação de empréstimo. Adicionalmente, implica, no não reconhecimento do custo associado a tais práticas.

Em ambos os programas é possível identificar algumas práticas e exigências colaterais adotadas pelos agentes financeiros que não são exclusivas de países em desenvolvimento, onde os níveis de intervenção governamental sobre os mercados de crédito são maiores, sendo comuns mesmo em países onde os custos de obtenção das informações são menores. Segundo foi possível apurar, alguns bancos privados adicionaram cláusulas restritivas adicionais aos contratos, como forma de garantia dos empréstimos instabilidade. Frente a situações como estas, a ampla experiência das instituições públicas tende a diminuir os custos associados ao funcionamento imperfeito dos mercados. Essa parece ter sido a grande vantagem de se contar com um aparato institucional como o do crédito rural (SNCR) e com a experiência de algumas instituições oficiais que se especializaram em operações de financiamentos ao segmento rural e agroindustrial.

A experiência do PDA revela, ainda, um aspecto que depoõe contra argumentos não intervencionistas mais radicais. Os projetos mutuários no PNDA pertencem a um número relativamente pequeno de grandes empresas agroindustriais, na realidade empresas com considerável poder de mercado. Com os bancos impondo uma série de cláusulas adicionais de proteção a uma clientela extremamente poderosa, mas rarefeita, a alocação de recursos faz-se em circunstâncias que estão longe de ser aquelas idealizadas para mercados perfeitos, dando-se em base quase que exclusivamente bilaterais, as relações entre bancos e seus grandes mutuários agroindustriais.

Entre os agentes financeiros que atuaram no PNDA, os bancos públicos e oficiais seguiram as práticas de programas que antecederam o PNDA e sua filosofia de privilegiar empreendimentos econômicos (e mutuários) com base em critérios regionais. Isso fica claro, mais uma vez em relação ao Banco do Brasil, o segundo maior repassador de recursos do Programa. Ainda que se possa questionar algum viés político-regional na concessão dos empréstimos repassados por estas agências, deve-se admitir que sua linha de seleção amenizou a tendência de os bancos privados concentrarem os recursos em regiões e setores que, em geral, têm mais acesso aos recursos financeiros.

Os bancos privados, por sua vez, selecionaram seus mutuários através de critérios que privilegiam clientes de baixo risco e retorno garantido, em geral grandes grupos econômicos agroindustriais com capacidade de atender exigências colaterais explicitadas em práticas "risk-avoider". Ao longo do trabalho de pesquisa, foi possível identificar situações em que alguns os bancos mantêm vínculos acionários pouco evidentes com mutuários.

Destaque-se, também, a influência discreta que algumas linhas de financiamento oferecidas por agências governamentais de fomento (como o BNDEs e o próprio Banco do Brasil) exerceram sobre o processo de seleção dos projetos no PNDA, uma vez que alguns dos projetos apresentam nítido caráter de complementação aos programas de financiamento daquelas agências. Isso se aplica evidentemente ao setor

financiamento daquelas agências. Isso se aplica evidentemente ao setor de papel e celulose, setor têxtil, açúcar e álcool e de esmagamento de grãos.<sup>8</sup>

Das linhas de atuação mencionadas, a mais decisiva parece ser a segunda, a política de portfólio das instituições financeiras. Como já foi ressaltado, a atuação direta dos bancos oficiais que atuaram no Programa e a influência indireta de outros programas e políticas de financiamento serviram de contrapartida àquela tendência principal.

#### 4. PNDA: Consolidando a Reestruturação Agroindustrial

A avaliação dos benefícios do PNDA, em termos de impactos dos investimentos, geração de empregos, redução de custos ou aumento da produtividade depende de uma análise mais detalhada, discriminando-se setores e regiões.

Como foi observado anteriormente, os critérios de seleção do PNDA foram responsáveis pela concentração de recursos entre um número bem menor empreendimentos. Esta concentração foi facilitada pela miniminação do papel do governo no que se refere a uma política ativa de investimentos agroindustriais e maximização dos critérios privados de alocação de recursos adotados pelas instituições financeiras de segunda linha. Estes aspectos refletiram-se na seleção dos empreendimentos financiados. Na ausência de uma orientação inicial setorial e regional, os recursos serviram para complementar grandes projetos em andamento sancionando a tendência de reestruturação e realocação da agroindústria brasileira em cursos desde meados da década de oitenta. Por outro lado, a não definição de prioridades consolidou a tradicional preferência dos agentes financeiros privados por mutuários que minimizam riscos, condição em geral atendida pelas maiores empresas do segmento agroindustrial.

Entre os meses de outubro de 1989 e junho de 1992 foram desembolsados US\$ 259.9 milhões de um total de US\$ 300 milhões comprometidos com Programa Agroindustrial. Cerca de 57% desse total foram alocados nos primeiros seis meses de vigência do Programa, entre outubro de 1989 e final do mês de março de 1990. A média das liberações ao mês, durante os primeiros seis meses de vigência do programa, foi de US\$ 24,8 milhões ao mês, três vezes maior do que a média de todo o período (US\$ 7,8 milhões/mês), revelando forte concentração no seu início. No conjunto, 77% dos financiamentos foram realizados através da opção que usou a BTN/TR como indexador da correção do saldo devedor e apenas 23% utilizaram dólares ou uma cesta de moedas.

Assim, como no PNDR, os contratos com correção em BTN foram preferidos por quase todos os agentes financeiros, com exceção de três bancos que optaram por corrigir o seu saldo devedor exclusivamente pelo dólar americano ou pela cesta de moedas.

A escolha do indexador obedeceu à política de portfólio dos bancos e, evidentemente, num ambiente amplamente indexado e com atrasos na correção cambial, a preferência foi pela BTN, depois TR. Nesse sentido, pelo menos numa primeira etapa, a escolha do indexador é

<sup>8</sup> Esse aspecto ficou claro durante as entrevistas realizadas com dirigentes de bancos e outras instituições de fomento. Além disso, em recente trabalho sobre investimentos à agroindústria do Centro-Oeste estabeleceu-se um levantamento de alguns dos principais programas de financiamento destas agências. Ver IPEA/GESEP/PNUD.

de juros poderia implicar em alguma espécie de ganho (um subsídio), dado o diferencial de ajuste implícito na correção das moedas. A existência dos subsídios, no entanto, só pode ser avaliada de acordo com as datas de liberação dos recursos.

Quatorze agentes financeiros foram credenciados para repassar recursos do PNDA para os mutuários finais que acabaram recebendo cerca de 260 milhões de dólares. Apenas dois bancos privados, Credibanco e Econômico, distribuíram 55% do total dos recursos deste Programa. Incluindo-se o Banco do Brasil, segundo maior repassador dos recursos, a concentração chega a 73%. Os bancos privados que participaram do PNDA transferiram 69% dos recursos, enquanto o conjunto de bancos oficiais e estaduais, os outros 31% restantes.

Ao maior repassador individual coube a transferir cerca de 100 milhões de dólares, 38% do conjunto de recursos efetivamente liberados. Esses recursos foram distribuídos entre trinta e quatro mutuários agroindustrias. Note-se que apenas o Credibanco, o Econômico e o Banco do Brasil operaram com um número maior de mutuários, enquanto os demais bancos preferiram concentrar as operações em apenas um ou dois projetos (e uma ou duas empresas mutuárias).

A maior concentração de recursos do Programa Agroindustrial entre poucos tomadores finais (e o menor número de contratos entre agentes financeiros de segunda linha e as agroindustrias) possibilitou uma abordagem diferente à do PNDR, onde se teve acesso ao sistema de dados do Crédito Rural. No Programa Agroindustrial, optou-se pela construção de um painel das operações financeiras reunindo-se informações tiradas dos próprios contratos resumidos em súmulas obtidas no Banco Central. Na realidade, essa foi a única forma de juntar informações sobre valores aprovados e o destino das aplicações. A favor da metodologia de análise dos contratos destaque-se o fato de permitirem a discriminação mais minuciosa do pacote de investimentos.<sup>9</sup> A desvantagem deve-se ao fato de tratar-se de valores estáticos e não de fluxos de recursos liberados.

A maior dificuldade no tratamento das informações de origem agroindustrial, no entanto, decorreu da impossibilidade de se ter acesso todos os resumos dos contratos. Apesar disso, o total do valor dos contratos analisado foi bastante significativo, 208 milhões de dólares frente aos 260 milhões de dólares efetivamente liberados para o Programa Agroindustrial. A falta de alguns contratos prejudicou, principalmente, os bancos oficiais (BNCC, BASA e BB), ainda que no caso do Banco do Brasil tenha sido possível contornar a dificuldade, através do acesso a relatórios contendo informações parciais sobre suas operações com o PNDA.<sup>10</sup>

#### 4.1 Características do Financiamento Agroindustrial

<sup>9</sup> Infelizmente os dados sobre valor dos contratos são estáticos, isto é, não representam o fluxo real de recursos repassados ao longo do tempo e estão expressos em valores históricos (na data de realização do contrato). O maior problema é a diferença com o valor dos contratos com base nas datas de liberação pelo dólar da véspera, conforme critério adotado pela STN em razão do descompasso entre a inflação e a desvalorização mensal da moeda brasileira.

<sup>10</sup> Note-se que os montantes contratados entre o Banco do Brasil e os mutuários, que aparecem na atual análise, correspondem a apenas 16 por cento dos valores liberados, uma vez que foram escassas as informações obtidas através das súmulas dos contratos sobre o BB. No entanto, posteriormente, teve-se acesso a valores consolidados por região e período de liberação, o que permitiu construir um painel da linha de atuação do BB mais próximo à realidade. Outras omissões notáveis entre as súmulas são as do BNCC e do BASA, cujos contratos não foram acessados pelos pesquisadores.

A utilização do conceito de financiamento ao investimento agroindustrial no PNDA teve um sentido bastante amplo uma vez que foram financiadas desde atividades de fundação de lavouras de cana-de-açúcar para reintegração de áreas de cultivo e obras de melhoria de estradas, até a implantação de unidades de esmagamento de soja ou instalação de caldeiras e turbo-geradores para melhorar o rendimento da produção de celulose.<sup>11</sup>

A análise setorial das informações obtidas nas súmulas dos contratos, destaca inicialmente o subconjunto de recursos destinados ao processamento alimentar, que inclui tanto as primeiras fases da transformação agroindustrial quanto a fabricação de alimentos. Dentro desta categoria foram incluídas atividades relacionadas ao esmagamento de grãos para obtenção de farelos, óleos e fabricação de gorduras vegetais derivadas, produção de açúcar e álcool em usinas e destilarias, instalação de armazém e silos graneleiros, processamento de suco de laranja e alimentos enlatados, industrialização de matéria-prima de origem animal, fabricação de farinhas, pães e massas industrializados e à seleção e armazenamento de sementes melhoradas.

A maior parte dos recursos destinados à agroindústria de processamento alimentar deu suporte financeiro à realização de investimentos na montagem de infraestrutura de esmagamento de grãos e de óleos comestíveis, incluindo-se a fase de pré e pós processamento. O Credibanco e o Econômico foram os bancos privados que mais se destacaram no financiamento a esta cadeia. Em seguida, aparecem as inversões contratadas pelo setor sucro-alcooleiro, de grande expressão nos estados do Nordeste e em São Paulo. Esses últimos financiamentos foram repassados basicamente por dois bancos, o Econômico e o Banco do Brasil.

A indústria de papel/celulose e madeira também aparece com destaque no conjunto de financiamentos contratados. Estes financiamentos concentram-se em três estados, Santa Catarina, Espírito Santo e São Paulo. Dado seu forte impacto econômico e ambiental destes projetos e o interesse demonstrado pelo BIRD, ele foi escolhido para a pesquisa de campo. Os bancos que atuaram com destaque nesse segmento foram o Credibanco (em Santa Catarina e São Paulo), Citi (em São Paulo) e Econômico (no Espírito Santo), ainda que este último tenha atuado apenas marginalmente no segmento.

Entre outros segmentos industriais beneficiadas pelos empréstimos do PNDA, destacam-se os de fabricação de produtos têxteis e agroquímico que, juntos, somam mais de 20% do total contratado. Em uma destas operações de empréstimo, destinada ao Centro-Oeste, consta-se forte

<sup>11</sup>Na definição específica de complexo agroindustrial, adotado nesta pesquisa usa-se noção próxima à de Weisslubluth, M. e Cortari, A. desenvolvidas num estudo de caso para a agroindústria mexicana em 1990, classificação mais adequada às categorias de inversões financiáveis pelo BIRD, dentro do Programa Agroindustrial. São definidos como agroindustriais atividades que processam qualquer tipo de insumo agrícola ou animal assim como os setores que fornecem máquinas, equipamentos e insumos químicos que sejam utilizados na agricultura e indústrias de processamento e de alimentos. Nesse sentido, as atividades foram separadas, de acordo com: 1) a natureza do processo produtivo ou sua vinculação a uma etapa específica dentro da cadeia agroindustrial em que é realizado o investimento; 2) a origem da matéria-prima e as características dos principais insumos utilizados; 3) a sua proximidade com a atividade de transformação economicamente mais significativa e que estejam relacionadas com a agregação de valor aos produtos (abastecimento no caso de esmagamento de grãos, construção de estradas no caso de criação de infraestrutura básica para usinas de açúcar e álcool ou outras atividades de transformação, seleção e transporte de matéria-prima etc.).

impacto regional no apoio à consolidação de um complexo têxtil numa área rural, antes destinada apenas à atividades agrícolas de baixo valor agregado, resultando em forte estímulo à geração de empregos diretos e indiretos, além de estímulos à diversificação da produção agrícola regional, difundindo-se a produção de algodão entre os demais agricultores. Ainda dentro da categoria de financiamentos ao setor têxtil encontram-se duas cooperativas do Paraná que desenvolvem projetos de fiação de seda, com grandes impactos sobre o emprego.

No caso da agroquímica os recursos encaminharam-se, em sua quase totalidade, para as empresas multinacionais formuladoras de produtos agroquímicos entre os quais herbicidas, acaricidas, fungicidas, produtos veterinários (antibióticos para aves) e para a fabricação de fertilizantes. Os financiamentos para a indústria de bebidas foram encaminhados a um grande grupo econômico nacional que os distribuiu entre quatro fábricas localizadas em Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas.

Do ponto de vista regional, os principais estados beneficiados foram São Paulo, no Sudeste, Alagoas e Bahia, no Nordeste, Rio Grande do Sul e o estado do Mato Grosso. A liderança de São Paulo confirma-se, também, quando são analisados os dados dos dois maiores bancos repassadores do Programa Agroindustrial, o Banco do Brasil e o Credibanco. O Banco do Brasil comprometeu 48% do financiamento contratado em projetos de investimento em São Paulo, o Credibanco, 30%, e o Citi, a totalidade dos seus empréstimos.

Entre os maiores intermediários financeiros do programa de empréstimo do BIRD, apenas um, o Econômico não priorizou as regiões Sudeste e Sul, concentrando suas operações no Nordeste, mais especificamente em Alagoas e Bahia. Apenas estes dois estados ficaram 30% e 26% dos financiamentos encaminhados por este banco. Em geral, bancos estaduais e de desenvolvimento, entre os quais o Desembanco e o Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás, mostram forte viés regional, orientando seus recursos para projetos em seu próprio estado. Dois bancos paulistas preferiram financiar investimentos em outros estados da federação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Em todo o país, a média de recursos distribuídos a cada projeto ficou em US\$ 2.5 milhões embora os estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia e Santa Catarina tenham apresentados maiores valores. Nos dois primeiros estados, o alto valor médio é sustentada por poucos projetos que utilizaram os recursos para investir em infraestrutura industrial de esmagamento de grãos e processamento de carne. Em Alagoas e na Bahia nota-se forte concentração de recursos comprometidos com o setor sucroalcooleiro e uma grande liberação individual para a transposição de uma fábrica de esmagamento de óleo e construção de armazéns e silos. Em Santa Catarina, os financiamentos foram unicamente dirigidos a indústrias de papel, celulose e processamento de madeira. No Rio Grande do Sul, que recebeu mais do que os demais estados da região Sul, a concentração por projetos é menor, o que o coloca, ao lado de São Paulo, com um perfil desconcentrador e mais diversificado.

Além da análise dos contratos, onde são utilizadas informações a partir de dados estáticos, montou-se uma outra amostra a partir de valores efetivamente liberados. Face ao problema de dados globais consistentes, procurou-se trabalhar com um número menor de projetos

mutuários de forma a agrupar informações de mais de uma fonte, desde que estatisticamente compatíveis. Dados do Banco Central, da Secretaria do Tesouro, de bancos credenciados e de alguns projetos selecionados foram confrontados e, na medida do possível, agrupados. Nessa nova amostra, a consistência dos dados disponíveis acabou sendo o critério mais relevante.

Sua representatividade, dentro conjunto de empréstimos do PNDA, também é bastante expressiva, atingindo quase-cinquenta por cento (US\$ 122 milhões), do total de US\$ 260 milhões efetivamente liberados para a agroindústria entre 1989 e 1992. Esses recursos foram repassados por quatro bancos, três particulares e um estadual, para mutuários localizados em 10 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Paraíba.

Da mesma forma que a avaliações com valores extraídos dos contratos, esta nova amostra destaca a região Sudeste como a grande beneficiária dos empréstimos agroindustriais do BIRD mas acentua a participação da região Sul e, em especial, de dois estados desta região, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A menor participação dos estados do Nordeste tem que ser vista com cuidado significando apenas a diferença na metodologia no corte das informações. Como ela foi construída a partir do cotejamento dos Relatórios da STN com informações e dados levantadas diretamente junto aos agentes financeiros e alguns projetos contactados pelos pesquisadores (todos na Região Sudeste e Sul) acabou havendo um certo viés regional. Este viés, no entanto, foi compensado pela atuação de dois bancos de São Paulo no Nordeste e Centro-Oeste e por uma análise paralela com dados apenas dos financiamentos do Banco do Brasil.

Na atual amostra, o valor médio dos 41 projetos analisados foi de US\$ 2.9 milhões tendo se mostrado muito mais elevado nos estados de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco (todos acima de quatro milhões de dólares).

A amostra acentua aspectos não evidenciados na análise dos contratos. Em particular destaca-se o maior espalhamento dos recursos por diferentes atividades em São Paulo e a sua concentração em um setor, papel e celulose, e em um estado, Santa Catarina. A maior dispersão, em São Paulo, também se traduz em um número muito maior de projetos financiados com recursos do PNDA, quando comparado com outros estados. O mesmo acontece com o Rio Grande do Sul.

Um dos maiores financiamentos individuais foi concedidos a um projeto em Santa Catarina, que recebeu mais de 10 milhões de dólares (valor efetivamente liberado) para implantar uma fábrica de beneficiamento de madeira e compensados. Note-se que este valor é bem maior do que o que aparece nos termos do contrato sendo apenas superado por dois outros projetos, um no Nordeste, para instalação de infraestrutura de esmagamento, e outro no Centro-Oeste, para beneficiamento de carnes. A montagem de uma fábrica de conservas de tomate, milho e ervilha em Minas Gerais comprometeu US\$ 7.6 milhões para um grupo multinacional tradicional, mas com atuação recente neste tipo de atividade agroindustrial.

Em Pernambuco, dois dos três financiamentos analisados foram concedidos a empresas de um grande grupo multinacional que opera na

cadeia agroalimentar de óleos vegetais e processamento de grãos. Estes empréstimos ajudaram a financiar parte da construção de uma refinaria de processamento de óleo vegetal degomado e a implantação de uma fábrica de gorduras vegetais somando, ao todo, 9,7 milhões de dólares. Note-se que este grupo obteve acesso aos recursos através de três bancos credenciados no PNDA. Um destes bancos repassou todos os recursos do Programa para projetos ligados à esta corporação, que tornou-se, individualmente, a grande beneficiária do Programa Agroindustrial, com quase 1/4 por cento dos recursos efetivamente liberados pelo PNDA.

Antes de passar-se à análise mais discriminada dos investimentos, convém analisar a participação do Banco do Brasil no Programa. Dos US\$ 47 milhões efetivamente liberados e repassados pelo BB através do PNDA aos seus mutuários, cerca de 15 milhões de dólares foram destinados a investimentos agroindustriais no Centro-Oeste, o que representou 32% do daquele total. Pelo que foi possível apurar nos relatórios do Banco do Brasil, cerca de 70% dos recursos liberados para o Mato Grosso foram repassados a projetos de um mesmo grupo econômico que os investiu no segmento agroindustrial de empreendimentos da área têxtil e sucroalcooleiro.

Uma surpresa da análise dos estados beneficiados pelos repasses do Banco do Brasil é a presença de destaque do Piauí, uma vez que não existem informações detalhadas nas súmulas ou demais relatórios a respeito da presença de contratos com mutuários daquele estado. No entanto, há evidências da presença de projetos agroindustriais financiados por outros programas de financiamento, inclusive do BNDEs, naquele estado. A sua inclusão é consequência da expansão da agricultura de grãos na área do cerrado, que nos anos recentes prosseguiu em direção ao Maranhão e Sudoeste do Piauí (ambos na divisa com o Tocantins) e que tem orientado também o deslocamento espacial das agroindústrias de processamento de grãos e óleos para a Região. É natural, portanto, que os financiamentos do PNDA incluam inversão em lavouras de soja e instalação infraestrutura de armazenamento que normalmente antecedem a instalação do complexo agroindustrial de beneficiamento dos grãos.

Isso mais uma vez evidencia que os investimentos do PNDA acompanharam a tendência de deslocamento de uma boa parte das atividades agropecuárias e agroindustriais para as regiões de cerrado do Planalto Central brasileiro. Nesta região vem se assistindo nos últimos 10 ou 15 anos a constituição de uma economia baseada na formação de lavouras de grãos e na instalação de infraestrutura de processamento e estocagem de grãos e óleos integrando as cadeias de grãos, óleos e rações com as atividades de processamento de carnes de frango, bovinos e suínos. Esta economia de fronteira tem se beneficiado com o processo de deslocamento espacial de grandes empresas agroindustriais exatamente no momento em que estas empresas passam por um processo de diversificação.

A forte presença destas atividades agroindustriais no Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial confirma a política seguida pelas instituições financeiras de orientar empréstimos para empreendimentos em que a taxa de retorno do investimento é mais atraente. No caso do conjunto de agroindústrias analisado, essa política acabou por beneficiar a produção de bens tradebles,



comercializados em mercados de *commodities*, como óleos e farelos derivados de soja, assim como celulose e papel, no Sudeste e no Sul.

No que se refere à discriminação dos investimentos em ambos os Programas, observa-se que em várias modalidades os investimentos agroindustriais tendem a seguir o padrão dos investimentos rurais. Este é o caso do Nordeste, onde o investimento agroindustrial e rural apresentam mais semelhanças do que desejável de programas de finalidades distintos. Em ambos, a predominância é de investimentos em à irrigação, aquisição de máquinas de tração e implantação de culturas vegetais, em especial a cana-de-açúcar.

No que se refere ao emprego gerado pelas atividades agroindustriais, os estados do Sudeste e Sul foram os que receberam maior impacto em termos de geração de empregos com quase 70 por cento do total dos 21.500 empregos levantados através das súmulas dos contratos. Os estados do Centro-Oeste foram responsáveis, juntos, por 11 por cento do emprego embora, neste caso, a avaliação esteja provavelmente subestimada por não incluir os financiamentos pelo Banco do Brasil. O Nordeste, com os estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, representou 21 por cento do emprego gerado tendo o Sul-Sudeste ficado com 68 por cento dos recursos.

Em conjunto, a maior parte dos novos postos de trabalho gerado no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, PNDA, ocorreu no segmento de papel e celulose, 40% do total, seguindo-se atividades de processamento alimentar, 14% e beneficiamento de açúcar e álcool, com 17%. Note-se que foram os financiamentos encaminhados para a indústria de papel e celulose, indústria de processo ligada ao setor químico, fortemente concentrada e com alta relação capital-produto, que propocionaram maior número de empregos. Isso se deve ao fato alguns financiamentos terem sido destinados à instalação de novas empresas com plantas industriais novas e novo aparato administrativo-jurídico.

Em dois projetos de papel e celulose, ambos localizados em São Paulo, o financiamento destinou-se à implantação de novas fábricas, uma totalmente integrada e outra só de papel de escrever, ambas com capacidade de 800 e 500 toneladas/dia, respectivamente. Estas fábricas são suficientemente grandes para gerar um impacto considerável na geração de empregos.

Outro projeto em que a ampliação da capacidade produtiva financiada pelo PNDA esteve associada a criação de novos empregos, resultou na instalação de uma fábrica completa para beneficiamento de Pinus e produção de compensados e madeira tratada em Santa Catarina, com 4.464 novos empregos diretos. Ainda outros 2.500 novos empregos no Espírito Santo foram consequência da expansão de empresa produtora de celulose.

Comparando-se dados de emprego com o valor dos investimentos efetivamente realizados usados na segunda amostra, obtém-se uma estimativa de quanto foi necessário investir para gerar empregos novos. No caso da indústria de papel e celulose (e madeira) e da indústria de bebidas, um emprego adicional "custou" quase US\$ 5 mil, um resultado relativamente favorável levando-se em consideração o viés intensivo em capital desta atividade. No setor de bebidas o custo do emprego foi bastante semelhante. No setor têxtil, onde se esperaria maior oferta de emprego, o custo de criação de um emprego

agroindustrial adicional ficou acima de US\$ 10 mil dólares. Em estados onde investimentos da mesma natureza foram realizados por cooperativas, aquele valor reduz-se consideravelmente, como acontece com cooperativas paranaenses que trabalham com seda e algodão.

É na atividade de processamento alimentar onde a geração de um emprego representa uma mobilização de cerca de US\$ 4.700 que a relação mostra-se mais favorável. Isso pode ser explicado pela agregação de várias sub-categoria de atividades agroindustriais... (cítricos, oleaginosos, armazenamento, açúcar e álcool etc.), algumas altamente intensivas em mão-de-obra.<sup>12</sup>

## 5. Conclusões

Parece bastante claro que, deixando para o mercado resolver o processo seleção das atividades e regiões a serem beneficiadas, o PNDA e o PNDR acabaram por sancionar o curso das atuais tendências de reestruturação e realocação das empresas agroindustriais entre as regiões e cadeias produtivas agroindustriais. De um modo geral pode-se alinhar as tendências mais gerais da agroindústria da seguinte maneira:

1. A tendência que acompanha o processo de globalização da economia e redução de custos fixos, ou quase fixos, através da obtenção de ganhos de escala nos segmentos agroindustriais (e industriais) onde aqueles custos são mais expressivos ou onde há tendência de substituição das fontes de consumo tradicional de energia. Essa tendência é acentuada ou mediatizada pela formação de blocos econômicos regionais e pela nova regulamentação dos termos de comércio internacional que tende a substituir barreiras econômicas tradicionais por novas barreiras (não tarifárias) ambientais e sociais. Isso já visível na indústria de papel e celulose, expressando mudanças nas exigências ambientais exercidas pelos principais importadores de celulose.

2. A outra tendência evidencia-se através do aumento da competição nas indústrias de alimentos, de bebidas e na indústria têxtil e é motivada pela perspectiva de estabilização do poder de compra de grande parte da população e da expansão do mercado interno. Essa tendência vai depender da administração das políticas cambiais e tarifária uma vez que a atual tentativa de estabilização macroeconômica brasileira presuppõe uma ampla margem de reservas cambiais e de reservas estratégicas de alimentos básicos. Estas por sua vez, dependem da sustentação e ampliação dos ganhos de produtividade na agricultura de exportação e de mercado interno, tornando permanente as vantagens comparativas e competitivas obtidas nos últimos quinze anos.

Internamente, o movimento mais visível da reestruturação vêm ocorrendo desde meados da anos 80 no segmento de processamento de oleaginosos e carnes e, após a desregulamentação da comercialização trigo, atingiu também a indústria moageira que passou a realizar investimentos tentando adaptar-se ao novo ambiente concorrencial. As modificações também têm se manifestado através de fusões e aquisição das empresas que assumiram o ônus do endividamento com altas taxas de inflação. De alguns anos para cá, alguns grupos econômicos internacionais

---

<sup>12</sup> Ao todo, cerca de nove mil novos empregos foram criados. Na realidade, alguns investimentos classificados como agroindustriais ocorreram, na realidade, nas etapas de produção agrícolas, como fica evidenciado no Anexo sobre a natureza do investimento.

aproveitando-se da relação cambial favorável e da fragilidade financeira de empresas locais iniciaram um movimento de incorporação, adquirindo ativos e participações acionárias, especialmente no segmento de processamento de alimentos.

Nesse aspecto, as transformações recentemente ocorridas na agricultura e na agroindústria brasileiras ocorreram ao mesmo tempo em que o padrão de financiamento rural e agroindustrial também se modificava, com a escassez de crédito barato desencadeada pela crise fiscal dos anos 80. Nesse meio tempo, a agricultura revelou capacidade de autofinanciamento ou tem recorrido a formas criativas de criação de crédito, como demonstram as práticas "não-financeiras" já mencionadas. É evidente, no entanto, que o mercado tenderá a atuar cada vez mais de forma seletiva, como ficou revelado na análise das políticas de portfólio identificadas neste trabalho, especialmente no caso do crédito agroindustrial. Supor que os bancos privados, que selecionam clientes pela sua capacidade de atender aos compromissos financeiros, atenderão demandas por crédito barato da grande massa de agricultores brasileiros ou de cooperativas agroindustriais seria, no mínimo, ingênuo. No entanto, é bem provável que a estabilização macroeconômica se bem sucedida venha atuar no sentido de exercer uma certa ação disciplinadora nos mercados de crédito, ajudando a tornar menos custoso o acesso às informações associadas às decisões financeiras.

Mesmo assim, não se deve desconsiderar a possibilidade de o governo continuar a complementar os recursos destinados ao investimento agroindustriais e agropecuários na medida em que estes setores têm demonstrado grande vitalidade em situações adversas. Hoje não há mais dúvidas que as vantagens competitivas obtidas por produtos rurais e agroindustriais dependem da existência do complexo agroindustrial, no sentido lato-senso, e da capacidade de diversificação das empresas agroindustriais, de forma coerente com a sua base técnica e explorando razoavelmente bem as oportunidades de obtenção de ganhos, o que inclui a sua relativa flexibilidade de deslocar-se espacialmente, acompanhando o deslocamento da própria agricultura moderna do Sul e Sudeste para as novas áreas de cerrado no Planalto Central, característica típica do que chamamos de economia de fronteira.

Em situações em que a etapa rural do processo agroindustrial está diretamente sob comando da indústria, como em papel e celulose, fumo, alguns tipos de carnes industrializadas ou sucos industrializados, a exploração de vantagens competitivas já depende diretamente da integração com os produtores rurais ou forcenadores. Nesses casos, as modalidades de financiamentos já atingem diretamente os agricultores associados. Para manter o nível de produtividade da agricultura de grãos que hoje se pratica no Paraná ou no Mato Grosso, por exemplo, o agricultor depende da oferta de recursos financeiros baratos de forma que possa efetivamente cumprir os seus compromissos financeiros.

Isso significa que algumas instituições tem que garantir recursos financeiros a um menor custo para uma grande massa de agricultores que já têm condições de aproveitar as oportunidades de lucro associadas ao atual padrão tecnológico da agricultura brasileira e não têm acesso às novas formas de financiamento. Essa tarefa transcende os mecanismos de mercado tradicionais, pelo menos enquanto mantiver-se algum tipo de indexação de contratos como a TR e/ou a seleção por parte das instituições privadas for, antes, um mecanismo discriminatório. A

indexação de contratos como a TR e/ou a seleção por parte das instituições privadas for, antes, um mecanismo discriminatório. A presença de instituições governamentais pode representar o elemento diferencial na oferta de crédito (e nas oportunidades de lucro) para os produtores e empresas que estejam em condições de elevar o nível técnico do complexo agroindustrial brasileiro (incluindo a agricultura). Essa é a garantia de que, num ambiente mais aberto e exposto à concorrência internacional, o extraordinário esforço competitivo da agricultura e de algumas agroindústrias não terá sido inútil.

### Bibliografia

**Besley, T.** How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets? The World Bank. Research Observer, vol 9. January, 1994.

**Gonçalves, JS.** Transformações da Agricultura: As Crises Brasileiras Recentes. Agricultura em São Paulo 37(1)

**Stiglitz, J. e Weiss, A.** Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, American Economic Review 71, 1989, no.1.

**Stiglitz, J e Hoff, K** Imperfect Information and Rural Credit Markets - Puzzles and Policy Perspectives. Introduction. The World Bank Economic Review. vol 4, September, 1990.

**Villa Verde, CM e Gasques, JG** Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. Agricultura em São Paulo. 37(1):

**Waissbluth, M. e Gortari, A.** A Methodology for Science and Technology Planning Based upon Economic Scenarios and Delphi Techniques. The Case of Mexican Agroindustry. Tehnological Forecasting and Social Change 37, 383-397 (1990).

# **F O R U M**

## **COMPETITIVIDADE DO AGRIBUSINESS FATORES DE INIBIÇÃO E NOVA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL**

---

**A Administração da EMBRAPA**

*Eliseu Alves*

*Rio de Janeiro  
outubro - 1994*

# **A Administração da EMBRAPA**

*Eliseu Alves*

O trabalho concentra-se na EMBRAPA e, assim mesmo, naqueles aspectos que lhe ameaçam a sobrevivência. Discutiremos os problemas que, se não forem solucionados, têm a capacidade de destruir a empresa ou de reduzir dramaticamente sua capacidade de produção. As tabelas estão em apêndices. Para facilitar a leitura, o texto contém apenas a argumentação principal.

Incluimos dois apêndices. O primeiro deles procura mostrar a importância da pesquisa para a agricultura. O outro fornece informações importantes sobre a EMBRAPA e organizações estaduais de pesquisa.

### **Cenário Pós Abertura Política**

Os seguintes fatores condicionam a evolução da EMBRAPA que tem a maior quota de responsabilidade, no setor público, com o desenvolvimento de tecnologia agrícola:

a. A oferta de alimentos, fibras e bioenergéticos cresce através do incremento da produtividade da terra e da mão-de-obra e esta, em termos de hectares que cada trabalhador é capaz de cultivar. O crescimento contínuo da produtividade requer a geração de novas tecnologias pelo governo e pelo setor privado. Portanto, a nossa agricultura deixou de ter seu crescimento baseado na incorporação de recursos naturais ao processo produtivo. Está baseada na ciência, ou seja, depende das tecnologias que a ciência desenvolve. Temos ainda uma imensa área inexplorada que está localizada na região amazônica. A incorporação desta área à produção, com um mínimo de dano ao meio ambiente, requer vultosos

investimentos em pesquisa e infra-estrutura;

b. A abertura comercial demanda que agricultura seja competitiva tanto nos produtos domésticos como nos exportáveis. A experiência acumulada mostrou que a qualidade e abundância de recursos naturais e a existência de mão-de-obra barata têm pequena capacidade de explicar o incremento de eficiência da agricultura. Correlacionam-se, isto sim, muito estreitamente, com o nível inicial de produtividade a partir do qual a agricultura começa a crescer;

c. A guerra fria e a grande participação do setor público dos países desenvolvidos na geração de tecnologia agrícola facilitaram a transferência de tecnologia e de conhecimentos, sem qualquer custo, para os países em desenvolvimento. A guerra fria não existe mais. Os investimentos públicos dos países desenvolvidos em geração de tecnologia caíram dramaticamente. Por isto, as instituições públicas estão patenteando suas descobertas como forma de aumentar o orçamento. Em biologia avançada, de onde originará grande parte da tecnologia do próximo século, predominam os investimentos do setor privado que pode se associar às instituições públicas, mas sempre dentro da exigência de se manterem os segredos das descobertas feitas. Devemos, assim, esperar restrições crescentes ao fluxo de tecnologias agrícolas, livres de custo, dos países ricos para os subdesenvolvidos;

d. As restrições impostas à importação e à contratação de cientistas estrangeiros e o notável avanço das comunicações levaram ao desenvolvimento do sistema de *pesquisa em rede*, pelo qual, os laboratórios e pesquisadores sofisticados localizam-se



na sede da matriz. Nos países em desenvolvimento estão os técnicos que têm a obrigação de coletar informações e acompanhar experimentos. Toda a estrutura de planejamento e análise está, assim, na sede. Este modelo não leva ao desenvolvimento de uma capacidade nacional de geração de tecnologia;

e. Uma das conseqüências da abertura comercial será o extraordinário aumento do fluxo de tecnologias entre países, obviamente não livre de custo. Esta importação de tecnologias desempenhará papel importante no crescimento da eficiência da agricultura. A experiência tem demonstrado que quanto maior for a capacidade de geração de tecnologia de um país tanto maior é seu potencial para importar, quando for vantajoso e desenvolvê-la, quando não;

f. O Brasil tenderá a importar tecnologias dos países que mais lhe assemelham do ponto de vista econômico, ou seja, tenham a população urbanizada, complexos urbanos-industriais bem desenvolvidos e uma agricultura já baseada na ciência e tecnologia. Caberá à pesquisa brasileira solucionar os problemas de adaptação: aqueles que são conseqüência de diferenças existentes entre os meios físicos;

g. A abertura democrática levou os estados a redefinirem suas prioridades de investimentos para beneficiar as necessidades de curto prazo das massas de consumidores urbanos. Os recursos para as instituições de pesquisa agrícola estaduais caíram dramaticamente. Elas sobreviveram em muito poucos estados, entre os quais estão Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Mesmo nestes estados enfrentam dificuldades imensas e já apresentam sinais de

decaência acentuados. Nos demais, elas são hoje apenas cabide-de-emprego, em que o corporativismo e a banda podre da política partidária andam de mãos dadas. Neste cenário, A EMBRAPA tem o poder, quase que monopolístico, de geração de tecnologia agrícola, já que é muito pequena a capacidade do setor privado. Este cenário está forçando a EMBRAPA a dispersar seus recursos. Força-a a assumir responsabilidades muito além do que seria recomendável. Em virtude da falta de competição, não existe um referencial externo à EMBRAPA que sirva de estímulo aos pesquisadores e como padrão para as avaliações de desempenho. Requer-se, assim, da EMBRAPA eficiência crescente e capacidade de discernimento para ajudar a reconstruir a pesquisa estadual e estimular a iniciativa particular;

h. Existe um casamento fatal para as instituições públicas de pesquisa: o da burocracia com um ou mais partidos políticos, especialmente com a banda podre dos mesmos. Este casamento privilegia o corporativismo e a mediocridade, põe um freio à criatividade e expulsa ou condena à inexpressividade as pessoas talentosas. Por ele, os dirigentes são escolhidos por critérios de amizade e filiação partidária e não por competência demonstrada nas lides da pesquisa. Os pesquisadores aprendem que a promoção é muito mais consequência de atividades políticas do que da dedicação ao estudo e à experimentação. Se este problema não for solucionado não há como ter uma organização pública de pesquisa eficiente por um período longo. Sem dúvidas, é o maior problema da EMBRAPA;

i. Em virtude de não termos sido capazes de desenvolver um

sistema universitário estadual de pesquisa, à exceção de São Paulo, as universidades federais tenderão a se dedicar a pesquisa básica e à pesquisa por contrato. As dificuldades de coordená-las na formulação e execução de um programa de geração de tecnologia, no qual cada projeto se relaciona com o outro para solucionar um conjunto de problemas é imensa. Por isto, é natural que a EMBRAPA tenha a maior parcela de responsabilidade, em nível nacional, e que seja apta a se relacionar, via contratos de pesquisa, com universidades, organizações estaduais e iniciativa particular a fim de elaborar e executar um programa de pesquisa de dimensão nacional;

j. Cada instituição de pesquisa mostra sua eficiência quando é capaz de captar recursos adicionais dos setores privado e público. Esta compreensão se desenvolve em todos os países. Por isto, é crescente a quantidade de recursos alocados à pesquisa através de mecanismos competitivos. O Brasil não escapará desta tendência. Por isto, a EMBRAPA tem de estar preparada para buscar no mercado parte de seus recursos, enfrentando a concorrência que se acirrará ainda mais;

k. O sistema democrático tende a expandir os mecanismos de controle até o ponto de inviabilizar-se uma administração eficiente. As instituições de pesquisa fenecerão, caso não tenham grande autonomia de gestão de recursos financeiros e humanos, dentro de um clima de transparência. Por isto, necessitam de grande flexibilidade na condução de seu destino. Ao contrário do que se observa atualmente, é preciso garantir mais independência às organizações públicas de pesquisa. As restrições crescentes

têm origem em interpretações das leis pelo Tribunal de Contas, em decretos e portarias e na Constituição.

1. A iniciativa particular desempenhará um papel de importância crescente em pesquisa aplicada. E também nas áreas de conhecimento para as quais existam leis de patentes adequadas. O setor público dos países avançados move-se na direção da pesquisa básica e, naquela aplicada, nos campos nos quais o risco do fracasso é maior e a obtenção de patentes é difícil ou impossível. Contudo, não há sinais, mesmo nos países avançados, de que a iniciativa particular possa substituir a pública, no caso de geração de conhecimentos para a agricultura. Complementam-se mutuamente para o benefício da sociedade, especialmente dos consumidores mais pobres. No caso brasileiro, é importante que o setor público propicie condições legais e de crédito de longo prazo para o desenvolvimento da pesquisa do setor privado;

Em resumo, o cenário implica em que os investimentos em geração de tecnologia têm prioridade muito alta se quisermos ter uma agricultura competitiva e é necessário desenvolver mecanismos para proteger as instituições de pesquisa públicas da má política partidária e da instabilidade de recursos orçamentários. A transferência de grande parte da tecnologia bioquímica dos países desenvolvidos, praticamente sem ônus que caracterizou o passado, não deverá ocorrer no próximo século. Por isto, o Brasil necessita ter uma capacidade bem desenvolvida de geração de tecnologia, inclusive para ter competência de importá-la se for conveniente.

## Macro Problemas da EMBRAPA

Dizemos que um problema é macro quando se verificarem simultaneamente três condições:

(\*) Escapa às possibilidades da empresa resolvê-lo;

(\*) Se não for resolvido, tem a capacidade de destruir a instituição ou, então, de reduzir substancialmente sua eficiência;

(\*) Se resolvido propiciará condições favoráveis à solução de outros problemas de menor importância.

Os macro problemas da EMBRAPA são os seguintes:

1. A EMBRAPA enfrenta um enorme número de problemas nos quais dispersa seus limitados recursos. A pressão é no sentido de ampliarem-se, ainda mais, suas responsabilidades sem a contrapartida de recursos. Está só na região Norte e, praticamente, só no Nordeste. Domina a pesquisa pública no Rio Grande do Sul e amplia seu escopo em São Paulo. No Centro-Oeste, sua presença é marcante e mesmo monopolista. A dispersão de recursos num número muito grande de projetos acabará por reduzir drasticamente sua eficiência. A presença dominante da EMBRAPA ocasiona um outro problema, não menos grave, que é a perda de espaço pela pesquisa pública estadual. Num país de dimensões continentais é desaconselhável o monopólio pelo governo federal da pesquisa agrícola. Outro efeito ainda mais pernicioso é a inibição dos investimentos privados em pesquisa agrícola. Suas organizações não têm como competir com o tesouro federal, ainda mais quando as leis de patente não favorecem esta competição. Urge, assim, delimitar o escopo da EMBRAPA

para se dar mais espaço aos estados e à iniciativa particular;

2. A diretoria da EMBRAPA, que tem o poder de contratar, demitir, transferir e promover pessoal, de alocar os recursos do orçamento, de criar e fechar unidades de pesquisa e de modificar, sem qualquer restrição, o modelo de pesquisa, é da livre escolha do Presidente da República. Um presidente e quatro diretores a compõem. Têm um mandato de quatro anos. Mas, um simples decreto pode demitir qualquer um deles, quando o Presidente quiser. Os chefes de unidades de pesquisa são da livre escolha do presidente da EMBRAPA. Não têm mandato e podem ser demitidos, quando o presidente o desejar.

Os dirigentes da EMBRAPA, em todos os níveis, não têm, assim, qualquer estabilidade. O processo de escolha não coloca qualquer limite à influência que os partidos, que eventualmente dominam o poder, têm na seleção dos dirigentes. A posição instável dos dirigentes, como corolário, leva-os a buscar alianças políticas e a fazerem concessões indesejáveis. Do ponto de vista interno, a melhor opção de sobrevivência é reduzir ao mínimo os danos e as punições e, assim, evitar conflitos que desagradem tanto os políticos como os empregados.

Os funcionários percebem rapidamente as regras do jogo e aprendem a minimizar esforço e a redirecionar o que fazem para garantir a estabilidade do emprego e as promoções.

Esta descrição não retrata a EMBRAPA de hoje, na qual ainda prevalece grande espírito de trabalho. Mas, retratará a EMBRAPA do amanhã, se o processo de escolha de dirigentes não for mudado.

3. A pesquisa agrícola carece de um quantitativo de recur-

tos, que além de satisfazer suas necessidades, observe um fluxo adequado e correlacionado com as atividades da agricultura que se sujeitam a um calendário rígido. Tanto é inadequado o fluxo como o quantitativo, considerando-se as atuais responsabilidades. Os salários consomem a maior parte dos recursos de operação. Os recursos de investimentos estão numa melhor posição, pois que financiados por recursos externos e o mesmo ocorre com os recursos treinamento de pessoal. A empresa não tem flexibilidade para importar bens de consumo e de capital. Por exemplo, falta-lhe autonomia para estabelecer uma unidade de pesquisa em biologia avançada no exterior que é uma imposição dos dias que correm. Certamente, considerando-se a equivalência de qualidade, custa mais barato estabelecer esta unidade no exterior e ela facilitará, entre outras coisas, a atualização da EMBRAPA num campo que se desenvolve rapidamente.

### **Solução dos Macro Problemas**

#### 1. Delimitação de Escopo

A delimitação do escopo da EMBRAPA requer um estudo aprofundado. O estudo deve ser dividido em duas partes. A primeira delas refere-se às atividades que a EMBRAPA realiza e que a iniciativa particular pode fazê-las mais eficientemente. Áreas que merecem estudo aprofundado: serviço de sementes, parque gráfico e atividades de melhoramento de planta e animais.

A segunda parte diz respeito ao relacionamento com os estados. Cabe verificar as unidades ou projetos que devem ser trans-

feridas à administração dos estados, segundo critérios pré fixados.

O orçamento da EMBRAPA deve conter uma partida de recursos para os estados e iniciativa particular. O uso dos recursos fica submetido as seguintes regras básicas: (i) A organização de pesquisa precisa demonstrar competência para a tarefa, ou então, que está executando um rigoroso programa de saneamento; (ii) o fundo só financiará projetos de pesquisa, nunca o orçamento principal; (iii) a organização de pesquisa precisa demonstrar que tem recursos suficientes para cobrir a metade dos custos; (iv) só os projetos que atingirem os padrões de qualidades requeridos podem ser financiados; (v) estados e iniciativa particular competirão pelos recursos em igualdade de condições.

Numa primeira etapa de redefinição, escopo da EMBRAPA será congelado no nível de atuação de 30 de dezembro do prévio ano.

## 2. Autonomia de Recursos e de Gestão

O tesouro deve garantir à EMBRAPA um quantitativo de recursos estáveis, pelo menos por um período de 5 anos. Os recursos que captar no mercado não podem substituir os recursos do orçamento, votado pelo Congresso. Serão uma adição àquele orçamento. A boa disciplina impõe que recursos captados do mercado não podem, no futuro, gerar pressão sobre os recursos públicos do orçamento. Para esclarecer o ponto: digamos que dez pesquisadores tenham sido contratados para executar um projeto em comum com a iniciativa particular. Findo o projeto, eles só serão incorporados ao quadro de pessoal se o orçamento votado pelo Congresso autorizar esta incorporação.



A boa prática orçamentária precisa dividir o orçamento em duas partes: principal e derivado. O principal refere-se ao orçamento que não tem especificidade; o derivado refere-se aos recursos captados no mercado. A regra básica em relação aos recursos derivados diz que: (i) constituem adição ao orçamento e (ii) não podem gerar pressão futura sobre o orçamento principal.

Uma estabilidade orçamentária maior é obtida se for estabelecido um fundo específico que financiará o orçamento principal. Ressalte-se que o bom funcionamento do conselho deliberativo, que será discutido no tópico seguinte, é incompatível com instabilidade orçamentária. Num ambiente de recursos instáveis, o conselho deliberativo tornar-se-á servil à política partidária, especialmente a sua banda podre.

A EMBRAPA precisa ter condições especiais para importar materiais e equipamentos; para estabelecer unidades de pesquisa no exterior; para administrar os programas que são consequência de acordos e convênios com entidades de pesquisa estrangeiras; e para contratar técnicos estrangeiros; e para celebrar e executar convênios e acordos com a iniciativa particular. Restrições que impeçam de dar bolsas de pós-graduação a técnicos de entidades estaduais e da iniciativa particular precisam ser removidas.

Num mundo em que há enormes possibilidades de ganhos no relacionamento com o exterior, a EMBRAPA deve receber do executivo a autorização para gastar parcela do seu orçamento com atividades previamente estabelecidas com o estrangeiro, além do que gasta com o programa de pós-graduação.

### 3. O Conselho Deliberativo

Não há dúvidas que o maior problema de uma instituição pública de pesquisa é o casamento da sua burocracia com a política partidária. Os malefícios começam com a escolha dos dirigentes e se ramificam na política de recursos humanos, na seleção de prioridades e na avaliação de resultados. A derrocada final acontece quando só há recursos para pagamento do pessoal: ou seja, a organização é apenas um cabide-de-empregos administrado pelos maus políticos. Muitas das instituições estaduais de pesquisa já atingiram este estágio.

### **Sugestão para a Organização do Conselho**

Uma solução do problema é o conselho deliberativo. Ele terá nove membros, sendo um deles o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária. Dos outros oito, quatro virão do governo e quatro da iniciativa particular.

Os membros têm mandato definido, digamos de 4 anos, podendo ter o mandato renovado por igual período. No período do mandato, um membro só poderá ser substituído se cometer falta grave ou se pedir demissão. Os representantes do governo terão nível de doutorado e reconhecida competência em pesquisa. Os não pertencentes ao governo precisam ter reconhecida competência e experiência em pesquisa.

As organizações de produtores e de trabalhadores rurais e da agroindústria serão convidadas a indicar nomes ao comitê de seleção que será criado para preparar a lista de 16 pessoas, 8 do governo e 8 da iniciativa particular, que será submetida ao Presidente. Desta lista, o Presidente nomeará os 8 membros do conselho. Sublinhamos o seguinte ponto: as organizações indicam nomes

ao comitê de seleção. Mas, nenhuma delas tem garantida a representação de seus interesses no conselho. Pode muito bem ocorrer que nenhum dos indicados de uma organização seja selecionado. Cada organização poderá indicar, no máximo, três pessoas.

Os representantes do governo serão indicados pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, Ciência e Tecnologia e Planejamento, dois de cada um. Completará a lista de representantes do Governo dois funcionários da EMBRAPA que o comitê selecionará de uma lista de indicados pelas organizações de funcionários da empresa.

O Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária é membro nato do conselho e o presidirá. A exceção dele, nenhum outro membro terá substituto. Assegurada a presença da maioria dos membros, o Conselho tem condições legais de deliberar.

O braço executivo do conselho é a secretaria executiva, composta de quatro membros, três dos quais têm nível de doutorado e reconhecida competência em pesquisa. Têm mandato de quatro anos e só poderão ser demitidos se cometerem falta grave. O conselho é encarregado de preparar uma lista de oito pessoas, da qual o Presidente selecionará quatro para compor a secretaria executiva. Destes quatro, um será selecionado e nomeado secretário executivo pelo conselho, também para um mandato de quatro anos.

O conselho terá as seguintes atribuições:

1. Elaborar seu regulamento interno, da secretaria executiva, das unidades de pesquisa e das demais unidades da EMBRAPA;
2. Determinar o escopo de atuação da EMBRAPA;
3. Aprovar o Plano de Cargos e Salários;

4. Designar, destituir, transferir e promover pessoal.
5. Determinar as prioridades de investigação e aprovar os programas anual e de longo prazo que são baseados nas mesmas;
6. Aprovar o orçamento anual que decorre do programa anual e submetê-lo ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária que se responsabilizará pela tramitação do mesmo até a aprovação final pelo Poder Executivo e Congresso Nacional;
7. Aprovar o sistema de avaliação, determinar a realização de avaliações periódicas e aprovar os relatórios de avaliação e colocar em prática suas recomendações.
8. Aprovar o balanço anual e submetê-lo aos órgãos de controle.
9. Prestar contas das atividades da EMBRAPA com a periodicidade requerida pelos órgãos de controle.
10. Criar Unidades de Pesquisa, fechá-las e redefinir o mandato das existentes e reorganizá-las;
11. Adquirir, gravar e vender toda classe de bem;
12. Difundir a EMBRAPA e criar uma boa imagem da mesma;
13. Promover o relacionamento com entidades nacionais e internacionais, vinculadas à ciência, à tecnologia e à produção agropecuária;
14. Contribuir para o desenvolvimento da investigação em nível de setor privado;
15. Contribuir para o desenvolvimento da pesquisa estadual;
16. Supervisionar o trabalho das unidades da EMBRAPA;
17. Realizar todos os atos civis e comerciais, cuidar da administração interna e efetuar as operações materiais inerentes a

seus poderes de administração da EMBRAPA.

A Secretaria Executiva levará a termo as decisões do conselho e, portanto, cabe-lhe, por delegação, todas as atribuições listadas acima. Ao delegar à Secretaria Executiva responsabilidades, o conselho estabelecerá o limite de decisão, abaixo do qual não precisará ser ouvido.

### **Comentários Finais**

A descentralização do poder é uma aspiração de toda sociedade brasileira. Refere-se à transferência de atividades e recursos do governo federal para os estados e municípios e para a iniciativa particular. No caso da EMBRAPA, requer-se o congelamento e mesmo a redução do nível atual de atividade em favor dos estados e iniciativa particular. O corpo de funcionários pode julgar que esta mudança significará perda de importância. Daí as dificuldades de implementação de um programa de descentralização, enquanto o poder estiver nas mãos de uma diretoria executiva composta de funcionários da empresa. Não é diferente a compreensão do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária. Daí ser o conselho deliberativo um instrumento importante de mudança. Mas, só o conselho não basta. O governo tem de optar por uma política de descentralização e indicar de forma persuasiva esta decisão ao ministro da Agricultura e ao conselho.

A descentralização é muito benéfica à EMBRAPA. Partilhando melhor o trabalho de geração de tecnologia com a iniciativa particular e estados, as possibilidades de sucesso crescem. A empre-

sa tem sua base política ampliada e, portanto, o reconhecimento. A competição fornecerá referenciais de avaliação externos à empresa que são os mais adequados, pois que livres de subjetivismos. Por tudo isto, acreditamos que uma política de descentralização só fará a EMBRAPA crescer.

Vale uma advertência: congelar ou reduzir o tamanho da EMBRAPA sem a certeza do crescimento sustentado dos estados e da iniciativa particular é pura insensatez. Assim, a descentralização tem de caminhar lentamente, beneficiando em primeiro lugar os estados que se prepararem para ela. Vale o mesmo para iniciativa particular.

Autonomia de recursos e de gestão sem o conselho deliberativo não livrará a EMBRAPA dos riscos que corre. Mas, o conselho deliberativo fracassará sem recursos adequados e autonomia de gestão.

O risco maior do conselho está na seleção de seus membros. Sendo assim, o comitê de seleção tem de ser composto por pessoas que demonstraram competência como pesquisadores e isenção em relação à política partidária. Além do mais, é preciso remunerar o tempo que os conselheiros dedicarem às atividades do conselho.

A EMBRAPA tem um corpo de conhecimentos sobre seus problemas que será muito útil ao conselho.

### **Bibliografia**

Alves, Eliseu. *Agricultural Research in Brazil*, Washington, The World Bank, 1972.

## Apêndice I

### Desafios da Agricultura Brasileira

O desafio principal da agricultura brasileira é o de bem nutrir e o de prover de fibras e bioenergéticos uma população de 150 milhões de pessoas, das quais 75% estão urbanizadas. Amplia este desafio a necessidade de aumentar as exportações do setor, a fim de que ele possa dar uma contribuição ainda maior ao desenvolvimento do país.

Se aceitarmos uma elasticidade renda de 0,5, como o crescimento anual da população na última década foi de 1,9%, um crescimento da renda percapita disponível de 5% e melhor distribuído, produzirá um incremento anual de demanda, só para o mercado interno, de 4,4%. As exportações podem facilmente empurrar esta taxa para 5%. Se a oferta agrícola não responder adequadamente teremos que importar alimentos, fibras e bioenergéticos para evitar o desabastecimento, além de perdermos posição nas exportações.

Como mostraremos, não há sinais visíveis de um suficiente arrefecimento do êxodo rural de modo que não venhamos atingir um índice de urbanização equivalente ao dos Estados Unidos, no final desta década. Ou seja, cerca de 80% da população estará, então, urbanizada.

Num país urbanizado, como é o caso do Brasil, os ganhos de produtividade em nível de porteira da fazenda podem ser facilmente erodidos pelas perdas que ocorrem até o consumidor. A tecnologia que evita essas perdas passa ter enorme importância. Des-





atividade por hora máquina e sejam melhor ajustados a esta tecnologia. Como consequência, os institutos de pesquisa serão pressionados para desenvolver tanto a tecnologia mecânica como a complementar à mecanização. Como a tecnologia mecânica não é tão específica, quanto a local, a pressão para abrir a economia para importação de máquinas e equipamentos deverá crescer.

### **A Tecnologia Bioquímica**

A fronteira agrícola que nos resta está localizada na região Amazônica que é a única região que teve um crescimento da população rural na última década, embora também esteja experimentando uma urbanização acelerada. O desenvolvimento da sua agricultura, a ponto de ter um impacto no abastecimento das regiões sulinas, encontra muitas dificuldades: de natureza tecnológica, de construção de infra-estrutura e de resistência dos movimentos ecológicos. O impacto de sua agricultura será no abastecimento da sua população e na criação de empregos, certamente de baixa remuneração, pois que não se vislumbra a penetração, em larga escala, de uma tecnologia que aumente a produtividade da mão-de-obra.

A principal fonte de crescimento da oferta de alimentos, fibras e bioenergéticos tem, assim, origem na intensificação do uso da terra e avulta-se em importância a tecnologia que tem esta capacidade: a bioquímica, principalmente. Relacionam-se, entre tantas tecnologias que incrementam a produtividade da terra, plantas e animais de elevada produtividade, fertilizantes, agrotóxicos, fixação de nitrogênio, controle biológico e cultivo mínimo. Mui-

tas tecnologias mecânicas têm, além da capacidade poupar mão-de-obra, a de aumentar a produtividade da terra, interagindo com a tecnologia bioquímica, ou então, diretamente, como é o caso das técnicas que reduzem as perdas da colheita.

Uma forma já consagrada de analisar o crescimento da produtividade da terra e do trabalho, esta última medida em termos de hectares que um trabalhador cultiva, é desdobrar a taxa anual de crescimento do produto (produção) nas componentes rendimento por hectare (rendimento), área cultivada por trabalhador (área/trabalhador) e incremento ou redução da população ativa (trabalho). Podemos simplificar a tabela, adicionando-se as duas últimas componentes. Neste caso, a taxa de crescimento da produção desdobra-se no efeito rendimento e no efeito crescimento da área. A última linha (área) retrata efeito área.

Tabela 1: Desdobramento da Taxa de Crescimento da Produção em rendimento, área/trabalhador, trabalho e área (%)

Classes	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1970-85
1. Produção (2+3+4)	3,11	5,74	5,35	6,45	4,40
2. Rendimento	0,53	1,58	1,89	3,49	2,70
3. Área/Trabalhador	1,03	0,63	2,10	3,58	2,80
4. Trabalho	1,55	3,53	1,36	-0,62*	-1,10
5. Área (3+4)	2,58	4,16	3,46	2,96	1,70

Fontes: Alves (1992)

Não temos dados para o período 1985/93. Mas, as informações indicam que neste período a maior parte do crescimento da produção foi consequência do incremento do rendimento. A tabela, de uma certa forma, subestima o efeito da tecnologia no período 1970/85, visto que sem ela a área dos cerrados não teria sido in-

corporada à produção.

Nas duas primeiras décadas, o crescimento da área agricultável explicou a maior parte do crescimento da produção. Já nas últimas duas, é o crescimento do rendimento que explica a maior parte do aumento da produção. Observe-se que a mecanização da agricultura acentua-se nas duas últimas décadas, como indica o crescimento da área que cada trabalhador é capaz de cultivar. O período 1970/85 retrata as mesmas tendências.

A tabela 1 mostra, portanto, uma mudança drástica no padrão de crescimento da produção. A expansão da fronteira agrícola perdeu muito de sua relevância. Por isto, afirma-se que agricultura brasileira está muito mais baseada na ciência e tecnologia do que nos recursos naturais. O sentido da afirmação é de que seu crescimento é consequência da expansão da produtividade da terra e do trabalho.

### **A Tecnologia de Administração de Fazenda**

A competição acirrada com agricultores do mundo todo e a complexidade dos processos decisórios da agricultura moderna requerem técnicas apuradas de administração, sem as quais o agricultor não maximizará sua renda líquida. Ou posto de forma equivalente, não minimizará o custo de produção.

Em grande parte, a tecnologia de administração de fazenda está disponível no mercado. Mas, os investimentos públicos nesta área são desprezíveis e na EMBRAPA o interesse em administração de fazenda praticamente não existe. Trata-se, portanto, de uma

área de pesquisa que merece prioridade.

### **Distribuição de Renda**

Num cenário em que predomina a expansão da fronteira agrícola, fatores que favorecem o crescimento da área média dos estabelecimentos maiores correlacionam-se estreitamente com a deterioração da distribuição de renda nos campos.

Quando o cenário é o de desenvolvimento tecnológico, fatores que excluam classes de agricultores da modernização da agricultura e favoreçam outras têm grande capacidade de explicar a deterioração da distribuição de renda. Como a tecnologia moderna é muito intensa em capital humano, o baixo nível de escolaridade dos agricultores mais pobres e dos agricultores do Nordeste e do Norte tem grande capacidade de explicar as desigualdades entre agricultores e regiões. Obviamente, a posição inicial do estoque de recursos naturais, principalmente sua qualidade, é muito correlacionada com a capacidade econômica do agricultor de assimilar nova tecnologia. Portanto, o passado continua a ter influência na distribuição de renda, mesmo num cenário de modernização da agricultura.

### **Prioridades Regionais**

As três regiões sulinas têm melhor infra-estrutura e recursos naturais. Além do mais, a população apresenta índices de escolaridade muito melhores do que os do Norte e Nordeste. Também é de muito melhor qualidade e mais ampla a base institucional de

geração de tecnologia. A agricultura tem rumo definido e está muito bem integrada aos complexos urbanos-industriais que oferecem um grande mercado de insumos e de compra de produtos da agricultura. Nestas regiões, a prioridade das instituições de pesquisa é aumentar a produtividade de todos os fatores de produção, especialmente da terra e trabalho. Não é necessário uma motivação mais forte de modo a estimular a geração de determinados tipos de tecnologia, exceto, possivelmente, um maior cuidado com a preservação do meio ambiente.

No Nordeste, tanto a produtividade da terra como a do trabalho é cerca de 1/4 daquela das três regiões sulinas. Se os agricultores de lá utilizassem o mesmo nível de insumos do que os das regiões sulinas, praticamente, desapareceria o diferencial de produtividade. Não o fazem em virtude do risco climático a que está submetido a agricultura. Uma das saídas é a irrigação e lá há 4 milhões de hectares apropriados à irrigação. Sob irrigação, frutas e hortaliças oferecem muito maior renda do que qualquer outra alternativa legal. Desenvolve-se rapidamente um mercado exportador. A pesquisa precisa, portanto, dar elevada prioridade à irrigação e às frutas e hortaliças.

A renda agrícola do Nordeste é 17% da brasileira e lá vivem 46,0% de todos os brasileiros que residem no meio rural. É, assim, a região mais agrícola do Brasil do ponto de vista de residência da população.

Cerca de 60% dos residentes do meio rural do Nordeste, com 10 anos ou mais, são analfabetos ou têm menos de um ano de escola. Uma parte importante da agricultura não é bem integrada aos

complexos urbanos-industriais. Trata-se da agricultura de subsistência. Merece atenção especial da pesquisa tanto do ponto de vista da tecnologia que lhe ajuste como do ponto de vista de saber por quantos anos tem condições de durar.

A população está crescendo rapidamente na região amazônica. De sua agricultura espera-se o abastecimento da população da região e provimento de empregos para uma população rural em expansão. O padrão tecnológico dominante é da agricultura de subsistência e da pecuária extensiva. Do ponto de vista da agricultura moderna, sua infra-estrutura é deveras deficiente. Mas, se o objetivo for reduzir a derrubada da mata a um mínimo não há como escapar da busca de uma elevada produtividade da terra.

### **Evidências do Êxodo Rural**

Em primeiro lugar, é necessário dimensionar o êxodo rural. O procedimento que seguiremos indicará que a pessoa deixou o meio rural de uma determinada região. O destino pode ser o meio rural de outra região ou a cidade. Não temos meio de aferir qual foi o destino, a não ser para os dados agregados do Brasil. Neste caso, quando se deixa o meio rural é para morar na cidade ou, então, para emigrar. A soma das regiões é, por isto, maior que o resultado obtido para o Brasil.

O cálculo seguiu o procedimento descrito a seguir:

(\*) Admite-se que a população do País e a rural tenham a mesma taxa natural de crescimento. Se a taxa natural de crescimento do meio rural for maior que a população em geral, o proce-

dimento subestima o êxodo rural.

(\*) Para cada decênio calculou-se a taxa de crescimento da população rural e da população do país, ou seja, a taxa instantânea de crescimento, pela equação:  $P_f = P_0 e^{ar}$ ,  $P_f$  é população do final da década;  $P_0$  é população do começo da década;  $a$  é taxa instantânea de crescimento e  $r = n^0$  de anos do período

(\*) Imaginou-se cada década dividida em  $n$  períodos. Dentro do período, a população rural cresce de acordo com a taxa de crescimento do país. Verifica-se no final do período qual é a diferença entre população rural estimada e a população existente no meio rural. Esta diferença é a migração do período. A soma das migrações dos  $n$  períodos é a migração da década.

(\*) Deixou-se  $n$  tender para o infinito e obteve-se a fórmula que se utilizou nos cálculos. Permitiu-se, assim, uma migração instantânea. Ela está sujeita às limitações de mudanças dos parâmetros no decorrer de cada período.

$$M = A_i (e^{ra} - 1) (b - a) / a$$

em que  $M$  é quantidade de pessoas que migraram na década;  $A_i$  é população do início da década;  $a$  e  $b$  são as taxas instantâneas de crescimento da população rural e do Brasil e  $r$  é igual a 10 para todas as décadas exceto a último período, quando vale 11.

A tabela seguinte apresenta a quantidade de pessoas que migrou por década e por região. E, finalmente, fornece a estimativa para o Brasil. Reafirmamos que o dado da região significa a quantidade de pessoas que deixou o meio rural da região. Certamente, a maioria teve a cidade como destino, mas nem todos. Verifique

que a soma das regiões é um pouco maior que o dado obtido para o Brasil. A diferença fica por conta de migração rural-rural. O sinal negativo indica o meio rural ganhador.

A urbanização em maior escala começou nos anos quarenta e se acelerou continuamente, atingindo ápice nas duas últimas décadas.

Mas, a população rural só decresceu em termos absolutos nos últimos dois períodos: 1970/80 e 1980/91. Em cada um deles a população rural ficou menor em 2,5 milhões de habitantes. Uma queda de 6% e de 6,5%, respectivamente, em relação aos anos bases.

Para um dada taxa de crescimento natural da população rural (o crescimento na ausência de migração), a população existente no início do período estabelece um limite para o número de migrantes. Com a redução em termos absolutos da população rural, um período ocorrerá em que o número de migrantes poderá a reduzir-se. Como temos ainda um estoque elevado de população no meio rural, a queda do número de migrantes não necessitaria ter ocorrido no último período.

Uma condição suficiente para que o número de migrantes decresça no período seguinte é, assim, expressa: a população que restou no período anterior seja menor que o número de migrantes daquele período e desde que  $a > (rb-1)/a$ , quando  $a < 0$ . E  $a, b$  e  $r$  são os parâmetros do período seguinte.

Chamamos ainda a atenção para o fato de que a decisão de migrar é de natureza familiar e também leva em consideração objetivos de médio e longo prazo, além daqueles de curto prazo. É perfeitamente cabível uma família migrar mesmo que saiba que vai encontrar grandes dificuldades iniciais no destino. O que ela es-



pera é um futuro melhor para todos os membros.

**Tabela 2**  
**Migração Rural-Urbana**  
**Período e Região**

Região	Período	Taxa Cres. Rural (%)	Taxa Cres. País (%)	Migrantes (número)	Migrantes: % do Ano Base
Norte	40/50	1,79	2,31	59986	5,7
	50/60	2,38	2,99	86890	6,9
	60/70	2,09	2,85	134562	8,4
	70/80	3,63	2,45	- 281642	- 14,0
	80/91	3,82	1,92	- 738152	- 26,0
Nordeste	40/50	1,80	2,31	619534	5,6
	50/60	1,04	2,99	2717140	20,5
	60/70	1,08	2,85	2739633	18,7
	70/80	0,53	2,45	3229915	19,7
	80/91	- 0,28	1,92	4106711	23,8
Sudeste	40/50	0,62	2,31	1933408	17,4
	50/60	1,07	2,99	2395564	20,3
	60/70	- 1,90	2,85	5694115	43,2
	70/80	- 2,00	2,45	4410548	40,5
	80/91	- 1,50	1,92	3107181	34,9
Sul	40/50	2,88	2,31	- 274211	- 6,6
	50/60	2,91	2,99	55698	1,0
	60/70	2,18	2,85	550060	7,4
	70/80	- 2,50	2,45	4032082	43,9
	80/91	- 2,00	1,92	2780347	38,9
Centro-Oeste	40/50	2,85	2,31	- 61774	- 6,3
	50/60	3,88	2,99	- 142009	- 11,0
	60/70	3,09	2,85	- 54707	- 2,8
	70/80	- 0,81	2,45	826069	31,3
	80/91	- 2,80	1,92	1087168	44,7
Brasil	40/50	1,60	2,31	2280975	8,0
	50/60	1,56	2,99	5137401	15,5
	60/70	0,57	2,85	9068544	23,4
	70/80	- 0,63	2,45	12240177	29,8
	80/91	- 0,62	1,92	10382529	26,9

Fonte: IBGE, 1992, Taxa Cresc. País refere-se à taxa de crescimento de toda a população.

Vejamos algumas observações mais específicas:

(\*) Na década de 70 o êxodo rural atingiu o clímax, tanto em número de migrantes como em relação à população do início do período; há sinais de um pequeno arrefecimento no último período, muito em consequência da redução do estoque dos migráveis, da boa

performance da agricultura e, sobretudo, da depressão que vem assolando nossos complexos urbanos-indústriais. As demais condições que induzem o êxodo rural não mudaram de forma expressiva. Note-se, ainda, a expressividade do êxodo do último período não obstante as condições desfavoráveis a ele. Com efeito, no período 1980/91 cerca de 10,4 milhões de pessoas deixaram o meio rural para se alojarem nas cidades, o que correspondeu 26,9 % da população base do período. Na década anterior, chegamos perto de 30%.

(\*) A região Sudeste, por influência da industrialização de São Paulo que se estendeu aos estados vizinhos, já experimentava uma perda de população rural muito significativa em 1940/50. Atingiu o clímax na década de 60, quando 43,2% da população do período base deixaram o meio rural. O êxodo mais precoce da região Sudeste demonstra que o principal causa foi a expansão dos mercados urbanos e o melhor tratamento dispensado aos cidadãos pelas políticas de industrialização. Nas primeiras 3 décadas a estrutura agrária não se modificou no Sudeste a ponto de justificar um êxodo da proporção observada. E nem a mecanização da agricultura teve tanta expressão. E a influência da legislação trabalhista se fez sentir nas duas últimas décadas.

(\*) As regiões Sul e Centro-Oeste passaram a perder população rural significativamente nos dois últimos períodos. Nos três períodos anteriores o meio rural do Centro-Oeste ganhou população. A influência de Brasília na sua urbanização ocorreu nas últimas duas décadas.

Nas primeiras três décadas, a região Sul pouco sofreu com migração rural-urbana. A abertura da fronteira das terras roxas

do Paraná e, em seguida, a do Oeste Paranaense absorveram milhões de pessoas, dentro de uma estrutura agrária mais favorável. No entanto, esta mesma região indica que a estrutura agrária não tem poder maior para deter o êxodo. Pois, não obstante ter uma estrutura agrária muito melhor que a Nordeste, ela experimentou uma perda de população rural das mais dramáticas da nossa história recente. Como tem os melhores índices de escolaridade do país, tem também a população mais capaz de trocar de endereço. É claro que parte da população migrou para outras áreas rurais do Brasil, mas não foi o maior contingente. Se assim fosse, não se teria observado grande perda de população em todas as regiões, exceto a região Norte. Mas, o ganho de lá é insignificante em relação às perdas das demais.

Um conjunto de fatores explica as migrações sulinas. Em primeiro plano destacam-se as condições muito melhores que o meio urbano, inclusive da vizinha Sudeste, oferece, facilmente, captadas por uma população de melhor escolaridade. Num segundo plano, está uma legislação trabalhista com enorme viés anti-emprego. E, finalmente, cabe mencionar a substituição do café por culturas facilmente mecanizáveis. Mas esta substituição ocorreu por causa da menor lucratividade do café e por haver opções que facilitaram a mecanização e, assim, eliminaram os tropeços que a nossa legislação trabalhista criou. Saliente-se ainda que a substituição do café é um fenômeno do Paraná, e, ainda mais, no último período a mecanização avançou pouco para ser capaz, por si só, de explicar tamanho êxodo. Agregam-se ainda as novas oportunidades que a enorme expansão da fronteira agrícola dos anos 60 e 70

trouxe e que foram bem aproveitadas por uma população mais capaz.

(\*) O Nordeste passa a ter uma população rural menor só no final do período 1980/91. Em relação à população do período base, tem um índice bem menor de perda de população. Este índice saltou de 5,7% em 1940/50 para 20,5% em 1950/60 e, sofreu pequenas variações nas duas décadas seguintes. No último período, adquire ímpeto novamente, sem, contudo, ter chegado perto do máximo alcançado pelas três regiões ao Sul.

Foi o meio rural que mais perdeu habitantes no período 1980/91, cerca de 4,1 milhões de pessoas, mas em termos relativos o oposto aconteceu, exceto o Norte. Continua a região mais rurícola, pois cerca de 46,4 % da população rural brasileira é Nordestina.

Porque os Nordestinos, os do meio rural, migram menos e, assim, têm menos oportunidades de aproveitar os surtos de progresso que ocorrem em outras regiões? Como já foi adiantado, a região tem a população menos preparada para migrar. A própria pobreza da população rural dificulta a coleta e a avaliação de informações sobre o mercado de trabalho de outras áreas do país.

Os dados estão indicando que as regiões convergem para índices próximos de urbanização, destoando-se desta tendência o Nordeste e Norte. Mas, os dados indicam que o êxodo rural está acelerando-se no Nordeste e que a região mostra sinais de também caminhar para um índice de urbanização não tão distante das três regiões sulinas. Num cálculo grosseiro, mantendo-se constante a população total, há cerca de 8 milhões de pessoas que precisam migrar do meio rural para que o Nordeste atinja o índice de 80%

de urbanização que é do Centro-Oeste. Este número tem a expressão de uma grande metrópole. Ressalte-se ainda ser o Nordeste a única região que tem estoque de pessoas no meio rural de tamanho tal, cuja a migração da metade do estoque, afeta sensivelmente o índice de urbanização de qualquer região do país.

Em 1991, os índices de urbanização (em %) eram iguais a:

Norte.....	57,8
Nordeste.....	60,6
Sudeste.....	88,0
Sul.....	74,1
Centro-Oeste.....	81,1
Brasil.....	75,5

Temos, portanto, um país urbanizado. Neste contexto, a função principal da agricultura é a de produzir excedentes para o abastecimento de nossas cidades e para a exportação. A geração de emprego deixou de ser uma função importante, no sentido de que se uma opção tiver que ser feita ela o será a favor de aumentar o excedente agrícola. Note-se, ainda, que a gestão do negócio agrícola é dominada pela *urbis* e pelo mercado externo. E tornou-se deveras complexo.

## APÊNDICE 2

### \* O FINANCIAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - SNPA

Luiz Gomes de Souza<sup>1</sup>

#### 1. Componentes do SNPA

Para efeito deste apêndice, restringiu-se o SNPA à EMBRAPA às organizações estaduais de pesquisa agropecuária e nele são analisadas as políticas de financiamento e de aplicação de recursos dessas instituições.

#### 2. As fontes de financiamento da EMBRAPA

A EMBRAPA é financiada em grande parte pelo Tesouro Nacional. No período de 1984 a 1993 a Empresa recebeu 89% do seu orçamento através do TN, sendo 83% diretamente e 6% através de operações de crédito externas, que serão liquidadas, oportunamente, pelo Tesouro. Os restantes 11% foram financiados por receitas próprias (8%), convênios com outras instituições públicas e privadas (1%) e saldos de exercícios anteriores (2%).

Ao longo do tempo os volumes de recursos aplicados pelo Tesouro na EMBRAPA estão situados entre US\$250,0 milhões e US\$300,0 milhões anuais, registrando ligeiro crescimento no período considerado. As receitas próprias estiveram situadas próximo a US\$30,0 milhões anuais na década de 80, estando nos últimos anos situadas em torno de US\$20,0 milhões. Os recursos provenientes de convênios já representaram volumes expressivos de recursos, mas a média anual nos últimos dez anos não alcança os US\$5,0 milhões. Observa-se, portanto, uma redução na capacidade da empresa de gerar receita própria e de captar recursos junto a fontes de financiamento, além do Tesouro (**Gráfico 1**).

#### 3. Uso dos recursos postos à disposição da EMBRAPA

Nos últimos dez anos, 1984 a 1993, o orçamento anual médio aplicado pela EMBRAPA foi em torno de US\$250,0 milhões, sendo que o mais reduzido aconteceu em 1992, US\$220,1 milhões, e o mais elevado ocorreu em 1991, US\$274,9 milhões, sendo caracterizado por importantes oscilações nos diferentes exercícios.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pesquisador da EMBRAPA

<sup>2</sup>Existem diferenças substanciais entre os recursos recebidos e aplicados pela EMBRAPA nos diferentes anos. Isto se explica pelo elevado volume de recursos repassados à Empresa no final de cada exercício, mas que são aplicados no início do exercício seguinte em pagamentos de encargos sociais, adiantamento de férias, CERES, entre outros.

A maior parte dos gastos da EMBRAPA é com a rubrica "Pessoal", onde estão incluídos salários e vantagens fixas, obrigações patronais e diárias. De 1980 a 1989 a Empresa gastou 54,5% do seu orçamento com esse item de despesa. Contudo, a média dos últimos quatro anos, 1990 a 1993, alcançou a cifra de 82,8%, demonstrando que a Organização vem comprometendo uma parte substancial do seu orçamento com despesas de pessoal.

Por outro lado, as disponibilidades de recursos para as despesas correntes - manutenção dos centros de pesquisa, execução de projetos e atividades de coordenação - caíram de 25,2% do total dos recursos para 13,9%, considerando os dois períodos anteriormente indicados. Da mesma forma, as despesas de investimentos - financiadas em quase a sua totalidade através de empréstimos do BID e do BIRD - caíram de 12,8% para 3,0% e as transferências para os organismos estaduais de pesquisa foram reduzidas de 7,5% para 0,3%, demonstrando que a Empresa não mais financia os programas de pesquisa desenvolvidos pelos Estados(Gráfico 2).<sup>3</sup>

A queda nas disponibilidades de recursos para investimentos era de se esperar, na medida em que a Empresa realizou a parte mais onerosa de sua infraestrutura nos primeiros anos após a sua criação. É importante observar que tanto o BID como o BIRD têm demonstrado interesse em manter fluxos de recursos que garantam à Empresa a manutenção e modernização de suas imobilizações técnicas. Observa-se, ainda, que o programa de pósgraduação da EMBRAPA tem sido mantido em níveis razoáveis, garantindo a incorporação anual de quantidades expressivas de pesquisadores (Tabela 1).

**Tabela 1.** Incorporação ao Programa de Pósgraduação da EMBRAPA

ANO	DOUTORADO	MESTRADO	PÓS DOUTORADO	TOTAL
1973	3	8	0	11
1974	26	302	0	328
1975	34	253	0	287
1976	32	347	0	379
1977	54	130	0	184
1978	54	191	1	246
1979	66	155	0	221
1980	58	131	0	189
1981	59	127	0	186
1982	62	180	0	242
1983	63	110	0	173
1984	72	173	0	245
1985	72	132	1	205
1986	68	83	2	153
1987	47	64	1	112
1988	46	52	9	107
1989	62	68	9	139
1990	71	95	11	177
1991	51	56	6	113
1992	62	97	14	173
1993	52	58	16	126

Fonte: DOD/DIN/EMBRAPA

<sup>3</sup>Os recursos recebidos e aplicados pela EMBRAPA foram corrigidos pelo IGP (Coluna 2 FGV), para depois serem convertidos para o dólar americano.

Por outro lado, o perfil dos gastos da Empresa aponta uma preocupante queda das disponibilidades de recursos de custeio postos à disposição dos pesquisadores, hoje em níveis inferiores aos US\$20,0 mil/pesquisador/ano, quando na década de 80 esse valor esteve sempre próximo dos US\$40,0 mil anuais(Tabela 2).

**Tabela 2.** Recursos de custeio disponíveis aos pesquisadores da EMBRAPA  
Em US\$ mil

ANOS	RECURSOS PARA CUSTEIO	NÚMERO DE PESQUISADORES	REC. DE CUSTEIO POR PESQUISADOR
1975	60.467	1.037	58,3
1976	70.821	1.328	53,3
1977	54.853	1.311	41,8
1978	45.226	1.336	33,9
1979	87.339	1.448	60,3
1980	58.672	1.553	37,8
1981	77.619	1.576	49,2
1982	88.798	1.597	55,6
1983	61.145	1.610	38,0
1984	86.469	1.619	53,4
1985	74.751	1.650	45,3
1986	74.660	1.724	43,3
1987	66.144	1.870	35,4
1988	51.733	1.911	27,0
1989	34.848	2.166	16,0
1990	34.959	2.146	16,3
1991	38.210	2.105	18,2
1992	28.082	2.088	13,4
1993	36.174	2.070	17,5

Fonte: DOF e DAP/EMBRAPA

#### 4. A importância do orçamento da EMBRAPA

Uma análise recentemente realizada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, sobre a despesa realizada pela União em ciência e tecnologia no período de 1980 e 1992, permite a conclusão de que a EMBRAPA tem sido relativamente bem amparada pelas fontes públicas de financiamento. Nesse período, 19,3% do orçamento da União para desenvolvimento científico e tecnológico foram canalizados para o Ministério da Agricultura, e quase que integralmente repassados à EMBRAPA.

No mesmo estudo, observando-se isoladamente o comportamento orçamentários dos organismos oficiais, fica demonstrado que a EMBRAPA foi uma das instituições governamentais ligada ao desenvolvimento científico e tecnológico que mais recursos recebeu da União, ultrapassando o próprio CNPq durante quase toda a década dos anos 80(Tabela 3).



**Tabela 3. Despesa realizada em C&T, por unidade orçamentária(1)  
Recursos do tesouro, em US\$milhões**

U.O.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
CNPQ	124,3	156,1	196,5	157,8	141,0	210,8	226,1	395,8	425,0	457,2	352,4	356,1	283,6
EMBRAPA	212,6	299,0	420,8	369,1	422,7	346,4	368,4	380,9	370,3	454,7	361,6	334,4	244,3
CAPES	21,2	44,9	56,1	57,1	47,8	81,3	96,6	168,4	201,7	180,4	123,8	140,1	151,7
CNEN	58,4	649,7	635,2	320,4	245,5	141,0	341,6	501,1	286,2	221,4	155,5	84,7	85,6
FINEP	-	-	-	-	-	-	22,2	32,1	15,6	19,7	7,5	29,3	66,5
MAER	18,51	5,9	23,8	21,6	31,4	68,8	14,0	253,6	404,9	185,7	216,5	211,2	61,6
FIOCRUZ	19,5	18,4	25,9	18,9	21,2	14,4	21,7	8,1	44,9	53,9	43,9	50,8	49,3
IFES	57,5	68,6	177,5	155,1	118,9	188,6	320,7	190,8	137,8	204,2	134,3	77,4	41,2
PADCT	-	-	-	-	-	-	51,6	36,5	61,3	64,6	35,5	74,9	39,1
INPE	24,3	35,1	50,1	33,2	27,8	43,0	68,2	78,3	64,4	74,3	56,4	36,1	36,4
FNDCT	229,8	143,6	296,2	103,8	81,3	88,1	164,0	146,2	120,8	78,8	50,2	64,4	36,1
Outros													
TOTAL	1096,0	2710,2	3029,7	2244,9	1819,3	1693,5	2379,9	2715,2	2691,9	2320,0	1793,2	1690,9	1289,7

Fonte: MCT/CNPQ/CODE (1) Não inclui amortizações e encargos financeiros

No mesmo período de 1980 a 1992 o orçamento da EMBRAPA representou apenas 0,7% do PIB Agrícola, sem muitas oscilações. Mesmo sabendo que outras organizações públicas e privadas também aplicam em pesquisa agrícola, pode-se considerar que esse valor é reduzido, pois nos países mais avançados o volume das aplicações em ciência e tecnologia se situa acima de 2% do produto interno bruto(Tabela 4)

**Tabela 4. Evolução dos dispêndios da EMBRAPA e PIB agrícola  
Em US\$ milhões**

ANOS	PIB AGRÍCOLA (A)	DISPÊNDIOS EMBRAPA(B)	B/A EM%
1980	41.510,1	289,3	0,70
1981	40.549,8	282,1	0,70
1982	35.580,0	367,1	1,03
1983	39.630,0	257,3	0,65
1984	37.701,9	231,0	0,61
1985	46.288,6	255,0	0,55
1986	48.499,1	258,3	0,53
1987	42.351,3	272,3	0,64
1988	41.380,8	237,7	0,57
1989	36.612,9	233,6	0,64
1990	37.177,6	248,5	0,67
1991	38.107,2	274,9	0,72
1992	40.502,0	220,1	0,54

Fontes: IBGE e DOF/EMBRAPA

## 6. Os recursos aplicados pelos organismos estaduais de pesquisa agrícola

Em alguns Estados, os sistemas de pesquisa agrícola têm passado por importantes alterações. A principal delas diz respeito à fusão dos serviços de pesquisa com os de assistência técnica e extensão rural, como aconteceu nos Estados da Bahia, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina. Adicionalmente e com raras exceções, observa-se ainda a queda generalizada das atividades dessas instituições, como resultado das dificuldades financeiras por que passam, pela crise salarial que atinge a todos e pela falta de apoio político aos projetos estaduais de desenvolvimento científico e tecnológico.

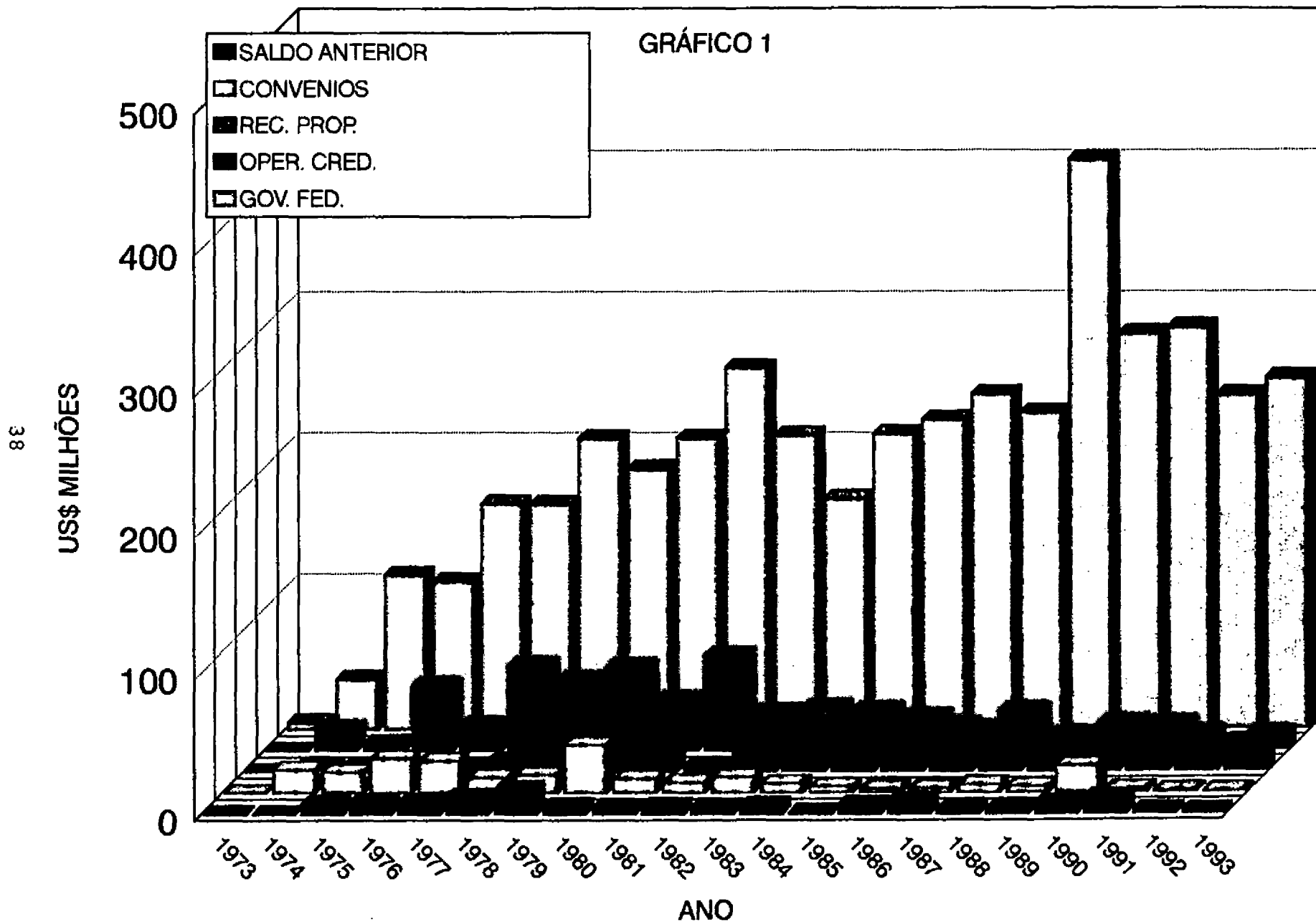
As dificuldades administrativas e as mudanças nos arranjos institucionais desses organismos tornam indisponíveis dados confiáveis que reflitam as suas próprias condições orçamentárias. Estima-se que o segmento diretamente envolvido com a pesquisa agrícola nos sistemas estaduais esteja trabalhando com cerca de US\$100,0 milhões anuais. Este volume de recursos é atendido quase que exclusivamente com recursos dos fundos estaduais, e destina-se fundamentalmente ao financiamento das despesas de pessoal, com poucas sobras para custeio.

Como pôde ser observado anteriormente, a EMBRAPA reduziu drasticamente os seus repasses para as organizações estaduais. A Empresa já chegou a repassar para essas organizações cerca de US\$20,0 milhões por ano, e hoje praticamente anulou a sua contribuição, como resultado da política federal de redução das transferências aos Estados, após a promulgação da Constituição de 1988.

O aperto financeiro tem levado as empresas estaduais de pesquisa a muitas dificuldades. Observações e análises recentes efetivadas pela Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais, da EMBRAPA, dão conta das dificuldades dessas instituições. Elas estão caracterizadas por forte ingerência política, sobretudo sobre os processos de contratação de pessoal e escolha de gerentes, além dos problemas relacionados com os salários, a modernização e manutenção da infraestrutura física e o desenvolvimento do pessoal.

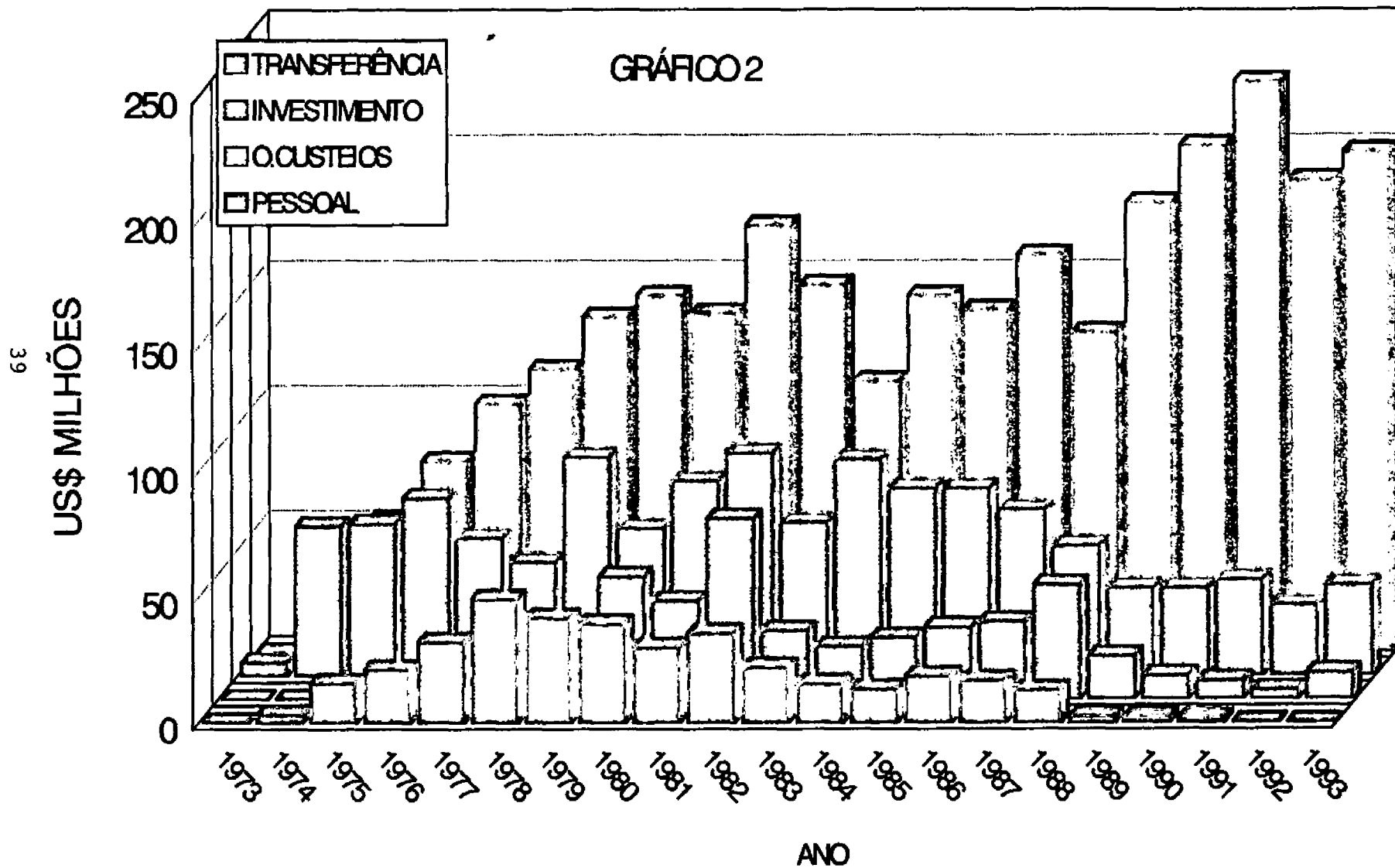
# RECURSOS RECEBIDOS PELA EMBRAPA - 1973 A 1993

GRÁFICO 1



# RECURSOS APLICADOS PELA EMBRAPA - 1973 A 1993

GRÁFICO 2



# AGRICULTURA E PROTECIONISMO: SEMELHANÇA DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS ESTADOS UNIDOS, DA COMUNIDADE EUROPÉIA E DO BRASIL<sup>1</sup>

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho, partindo de um escopo teórico no qual a auto-regulação do mercado configura-se como um mito, procura mostrar a inconsistência no tocante à agricultura, tanto do discurso da liberalização do comércio dentre as nações, como da menor presença do Estado na economia. As políticas agrícolas dos Estados Unidos (EUA) e da Comunidade Européia (CE), lançando mão de instrumentos distintos, alcançam resultados semelhantes, tanto no aspecto do seu sucesso consubstanciado na superprodução, como de seus problemas, tais como: ter abrangido produtos específicos e os benefícios serem apropriados majoritariamente pela parcela de médios e grandes agricultores. No Brasil, a participação estatal também foi decisiva, reproduzindo, inclusive, resultados com elementos de grande semelhança aos dos EUA e da CE. Portanto, a modernização da agricultura foi produto da proteção estatal e não do liberalismo econômico. Desse modo, tal como no século XIX, a propalada liberalização do comércio traz embutida a defesa de interesses específicos das nações hegemônicas no mercado agrícola mundial e não interessa nem ao Brasil nem aos demais países do Terceiro Mundo.

**Palavras-chaves:** protecionismo, agricultura, política agrícola, e liberalismo.

# AGRICULTURE AND PROTECTIONISM: SIMILITUDE AMONG THE RESULTS OF THE AGRICULTURAL POLICIES OF THE UNITED STATES, THE EUROPEAN COMMUNITY AND BRAZIL

## SUMMARY

This study, based on a theoretical assumption that the market self-regulation is a myth, aims to show the inconsistency concerning agriculture both in the discourse about the trade liberalization among nations and in the minor presence of the state in the economy. Although both the US and the EC agricultural policies make use of distinct tools, similar results are reached regarding both the aspect of their success manifested in overproduction and their problems such as having encompassed specific products and benefit being mostly appropriated by the medium and large producers. State participation was also crucial in Brazil, even propagating results having elements strongly similar to those of the US and the EC. Therefore, the agricultural modernization was a result of the state protection and not of the economical liberalism. Thus, just like in the XIXth century, the disseminated trade liberalization brings a built-in defense of specific concerns of the hegemonical nations in the world agricultural market and matters neither to Brazil nor to the other countries of the Third World.

**Key-words:** protectionism, agriculture, agricultural policy, liberalism.

## 1 - INTRODUÇÃO

A política internacional dos países desenvolvidos na década de 80 foi marcada pela defesa do neoliberalismo como doutrina econômica. Os problemas e os desequilíbrios do processo de desenvolvimento estariam sendo causados por inúmeras barreiras,

tarifárias ou não tarifárias, que atravancariam o fluxo transformador do comércio mundial, uma vez que os países que fechassem seus mercados à concorrência com outros impediriam a disseminação do progresso. A agricultura foi incluída nesse debate uma vez que dentre os principais contendores estavam as duas mais importantes economias agrícolas

mundiais, a dos Estados Unidos (EUA) e da Comunidade Européia (CE). Isso porque essas nações industriais também constituíram poderosas estruturas produtivas agropecuárias, sendo também exportadoras desses produtos.

O presente trabalho pretende discutir essa problemática numa perspectiva de rebater as teses de liberalização do comércio como precursoras do progresso e do crescimento econômico. Desse modo, adota-se aqui a hipótese que o protecionismo das políticas agrícolas gerou o desenvolvimento da agricultura, o que foi impossível quando foram aplicados os mecanismos do mercado auto-regulável. As políticas agrícolas não serão enfocadas dentro de particularidades operacionais numa comparação de instrumentalizações, elencando semelhanças entre as medidas. Isso porque tal opção seria historicamente inapropriada, uma vez que o mesmo instrumento de política pode produzir efeitos diferenciados em economias de sociedade estruturalmente distintas. A discussão prende-se às metas comuns a todas as políticas agrícolas nacionais: produzir cada vez mais, reduzindo a escassez de produtos agropecuários. Nesse sentido, elas seriam um sucesso cumprindo suas metas ao estabelecerem regras redutoras das incertezas típicas do "grande cassino" capitalista. De outro modo, não seriam as regras as geradoras de distorções, mas a dificuldade de, num processo de acumulação capitalista, que é a própria contradição em movimento, realizar uma ação caracterizada pela harmonia. As distorções desse modo são muito mais produto da incapacidade das medidas de proteger a sociedade contra as vicissitudes excludentes e privilegiadoras do mercado, que da adoção do protecionismo.

Tendo claro que o processo do protecionismo desacredita e torna inapropriadas teses liberais, que pretendem desmontá-lo sob auspícios de uma pregação que quer impingir-lhe a pecha de fracasso, este trabalho tem os seguintes objetivos: a) mostrar que mesmo partindo de realidades distintas e adotadas em bases sociais e políticas diferentes, as políticas agrícolas dos EUA e da CE convergem nos resultados, tanto no sentido da superprodução como das disparidades das distribuições dos benefícios; b) configurar que também em países de "agricultura competitiva", como o Brasil, a construção da modernidade da agricultura é fruto de uma decisiva

intervenção estatal desde os primórdios, não fazendo sentido o discurso liberal, inclusive porque, diferentemente dos países desenvolvidos nos quais a ação estatal calçou-se na busca de proteção social, no Brasil a perspectiva adotada foi de um modelo econômico excludente, no contexto da "modernização conservadora"; c) ao final, será discutido sobre o argumento falacioso de que a desmontagem do protecionismo, notadamente europeu, traria benefícios ao conjunto dos países em desenvolvimento que, sendo agro-exportadores, ganhariam com a elevação dos preços agrícolas internacionais. Isso porque as agriculturas mais modernas, portanto mais competitivas, são exatamente a norte-americana e a européia, a que se agregam alguns países conhecidos como New Agricultural Countries (NACs)<sup>3</sup>, mas, para a imensa maioria do Terceiro Mundo, a elevação de preços, se ocorrer, será um desastre face à desestruturação de suas agriculturas e a dependência crônica da importação de alimentos.

## 2 - O MITO LIBERAL DO LIVRE COMÉRCIO

A concepção de auto-regulação dos mercados é um componente inextricável dos conceitos de livre concorrência e de livre comércio, sendo um dos pilares do pensamento liberal. A pressuposição de MILL (1986) de que "o indivíduo é melhor árbitro de seus interesses do que o Estado"<sup>4</sup> dá sustentação à postulação do mercado como o instrumento mais racional e eficaz, para produzir a felicidade máxima para um universo mais amplo de pessoas. Tal colocação insere-se no bojo da tradição clássica, para qual o gasto público era improdutivo e a intervenção estatal maléfica. SMITH (1983) preconizava o *laissez-faire* como o melhor caminho para a prosperidade geral, o que é corroborado pelo seu discípulo SAY (1983): "no momento em que o contribuinte paga esse valor (imposto), o mesmo está perdido para ele, no momento em que é consumido pelo governo ou seus agentes, está perdido para todo mundo e jamais reverte à sociedade... bem longe de favorecerem a produção, os gastos improdutivos do governo são prodigamente prejudiciais a ela". RICARDO (1983) também reforça essa formulação ao aduzir que "não há imposto que não tenda a reduzir o ímpeto da acumulação"<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a livre concorrência consagra-se como um dos postulados básicos como forma ideal de organização econômica. Nesse regime, os interesses particulares encontrar-se-iam no mercado, o qual conciliaria de forma neutra os diferentes desejos e promoveria o interesse coletivo como junção das vontades e interesses individuais. O interesse fundamental do homem seria permutar, trocar e barganhar, intrínseco ao *homo economicus*. Nesse contexto, a busca da felicidade geral obriga a submeter tudo e todos a essa concepção, implicando em transformar a terra, o trabalho e o capital em mercadorias, submetendo-os à determinação dos mercados. Haja vista que isso emerge como "natural", em decorrência de uma concepção na qual o mercado primária pela liberdade de interesses, da qual a felicidade geral seria a resultante. A não manifestação da felicidade é produto da interveniência de elementos estranhos, consubstanciados numa instituição perturbadora da ordem natural, o Estado. Assim para os liberais: o Estado seria um empecilho à auto-regulação dos mercados.

A livre concorrência aplicada ao comércio internacional forneceu base ao livre cambismo que se concretizou no combate as barreiras protecionistas<sup>6</sup>. O mercado, como elemento central da felicidade geral (objetivo comum a toda humanidade), não poderia ser sujeitado a limites geográficos, pois esses limites eram meras convenções, a natureza não os reconhecia e, portanto, estes, uma vez adotados, eram uma violência à plenitude transformadora e produtora da felicidade. O protecionismo seria, portanto, uma afronta perpetrada pelo Estado, pois impedia a manifestação de elementos naturais de aptidão que, inseridos a partir de cada realidade no todo, levaria à disseminação da felicidade para todo o mundo, o que atribui à "divisão internacional do trabalho" uma característica intrinsecamente natural de magnificar o afloramento de aptidões num todo equilibrado e feliz.

POLANYI (1980) demonstra que o *homo economicus* não era um ser natural, mas produto da ideologia liberal. Assim, trocar, permutar e barganhar não constituem a essência do homem, uma vez que as sociedades primitivas não só sobreviviam sem ter esses elementos, como o mercado nacional era uma criação dos governos e não da natureza. O mercado como criação humana estava sujeito às

deformações constitutivas do mundo material, perdendo sua aparência neutra numa essência que reproduz as contradições imanentes do conflito de interesses que dão movimento a sociedade. Desse modo, a sociedade não pode ser submetida ao mercado, mas este à sociedade, que se protege contra os elementos perturbadores e desestabilizadores do mercado auto-regulável. Com isso, inverte-se o discurso liberal, colocado de cabeça para baixo, não é o Estado um empecilho à auto-regulação, mas o "mercado auto-regulável seria um empecilho à sobrevivência da sociedade"<sup>7</sup>.

POLANYI (1980) associa ao protecionismo, elemento protetor da sociedade contra a auto-regulação do mercado, a categoria analítica consubstanciada na nação, cuja identidade tinha uma expressão fundamental nos seus meios circulantes. Assim, a nação tinha sua face cunhada no dinheiro, a marca nacional por excelência. A nação incorpora dois planos de proteção da sociedade: o político, expresso pelo Governo que dá conta do território e do espaço de reprodução, e o econômico, expresso pelo Banco Central que dá conta da proteção da sociedade contra a auto-regulação. A dissociação das duas idéias, como querem os liberais, desfazendo de ambas ao concebê-las passivas, é não atentar para duas entidades econômicas fundamentais, duas faces do mesmo conceito<sup>8</sup>.

As nações têm existência e seus elementos constitutivos são essenciais para o desenvolvimento da sociedade e elas não são, face a esses elementos históricos, materiais, culturais, sociais e políticos, iguais entre si, não podendo adotar idênticas políticas como se tudo "naturalmente" se ajeitasse. Como coloca POLANYI (1980), "a teoria ricardiana do comércio e meio circulante ignorou em vão a diferença de status entre países... pela teoria liberal a Grã-Bretanha era apenas mais um átomo no universo do comércio e ocupava precisamente o mesmo lugar que a Dinamarca e a Guatemala". Isso já havia sido colocado por LIST (1983), na defesa do protecionismo em pleno século XIX, ao argumentar que "existe uma diferença infinita nas condições e circunstâncias que caracterizam as diversas nações... apesar dessas diferenças, em todas elas, como no ser humano existe o impulso da auto-preservação... e a história demonstra que os dispositivos protecionistas se originam do esforço natural das nações para

atingirem sua prosperidade, independência e poder"<sup>9</sup>.

Apesar de críticas ao liberalismo já existirem no século XIX, persistem, ainda hoje, segmentos expressivos da classe dominante na defesa do liberalismo, numa permanente condenação à intervenção estatal, tanto interna como externa, em sua feição protecionista. Isso apesar da presença marcante do Estado em todas as industrializações retardatárias, tanto do século passado, os *late comers*, como o do presente, os *late late comers*<sup>10</sup>. Quando o tema tratado é a agricultura, o combate ao protecionismo está na ordem do dia das análises da questão do comércio internacional e de seus rebatimentos internos. Pregando a liberalização do comércio em nível mundial, o que traria benefícios generalizados, JOHNSON (1988) ressalta o fato de que "para que o Brasil exerça um papel consistente nessas negociações comerciais, é importante que desenvolva-se uma política comercial consistente para sua economia em geral. Isso incluiria a disposição de reduzir gradativamente as barreiras comerciais nos setores de manufaturas e serviços. Além disso a liberalização do comércio requer também que a taxa de câmbio esteja em níveis apropriados". Quase concomitantemente, o autor mostra sua postura liberal, no plano interno, ao dizer que "quase todas as intervenções no mercado têm conseqüências negativas"<sup>11</sup>.

O ressurgimento do mito liberal, robustecido por nunca ter sido aplicado, produz uma intensa irradiação da idéia de que a "ordem natural" dos mercados é plétora de vicissitudes desejáveis ao propiciar o bem-estar social. A perspectiva adotada neste trabalho é a inversa: exatamente a proteção da sociedade contra os desígnios do mercado auto-regulável é que embasou a adoção das políticas para a agricultura nos países desenvolvidos. Como a auto-regulação não conduziria a objetivos sociais desejáveis, em termos de produção de alimentos, foram ensejadas determinadas políticas. Assim, o sucesso do protecionismo recoloca outras questões num novo patamar de segurança alimentar, conquistada no caso da CE, sendo alvo de pesadas críticas dos interesses exportadores do mercado mundial.

### 3 - DIVERSIDADES DE RAZÕES E CONVERGÊNCIA DE RESULTADOS: AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS EUA E DA CE

A agricultura norte-americana, tida como a mais produtiva e moderna do mundo nos dias atuais, não é resultado das livres forças do mercado, ao contrário, sempre esteve protegida pela intervenção estatal. É preciso entender a dinâmica da economia dos EUA para compreender o movimento de sua agricultura. A conquista do meio Oeste e a transformação daquilo que eram os desertos inabitáveis da América numa imensidão de área agrícola altamente produtiva não foram obra da ordem natural nem de colonos desprotegidos, numa epopéia típica do desafio americano. Não apenas a cavalaria expulsava nações indígenas, dando cobertura a agricultores que ocupavam terras públicas, como também as facilidades de crédito, a criação da infra-estrutura foram obras governamentais. Não sem razão é que o Departamento da Agricultura foi uma das primeiras agências estatais, criado em 1862. A tecnologia teve suporte na rede de escolas agrícolas e estações experimentais estabelecidas no mesmo período e finalmente, também em 1862, era editado o *Homestead Act*, transformando a terra de domínio público em propriedade privada calcada na pequena e média unidade e não no grande latifúndio<sup>12</sup>.

A economia americana não avançou na tradicional transmissão de dinamismo industrial do departamento de bens de capital para o departamento de bens de consumo. A economia continental produziria, ainda no século passado, um imbricamento com uma indústria distinta de bens de consumo, a agroindústria, cuja lógica de ocupação do espaço geográfico disseminou dinamismo, pois iria no rastro da expansão da fronteira agrícola produtora de matérias-primas. Daí, desde cedo, surge a base de interesses para sustentar a política agrícola, os empresários do comércio e do armazenamento de produtos agrícolas, a indústria de insumos e máquinas e, aí sim, os agricultores. A produção agropecuária tinha papel estratégico no processo de desenvolvimento industrial, como demandante de produtos e ofertante de matérias-primas e alimentos, sendo, portanto, elemento fundamental da dinâmica econômica<sup>13</sup>.

A crise econômica nos EUA, já nos anos 20 deste século, fez surgir os movimentos políticos



de fazendeiros e granjeiros nas lutas pelos preços de paridade, em plena depressão que abalava a agricultura norte-americana. Contudo, seria na administração Theodore Roosevelt, para fazer frente a uma situação explosiva, que seriam adotadas medidas de sustentação à produção agropecuária. Em 1933, era adotado o Agricultural Adjustment Act (AAA), prevendo a paridade de preços produto/insumos e suporte de preços para produtos básicos. A Commodity Credit Corporation (CCC) atuaria no financiamento da produção e seguro contra risco, praticaria a aquisição de safras ou adiantaria recursos para a comercialização. Todas essas políticas, associadas a vários instrumentos, reverteram a queda de preços. A superprodução não tardou a reaparecer e a necessidade de escoamento da produção via exportação passa a ser a alternativa. O desenvolvimento dessa agricultura protegida pelo Estado, envolvendo todo o *agribusiness*, pois contemplava, inclusive, subsídios ao consumo como o *food stamps*, levou a um predomínio incontestado na oferta mundial de produtos agrícolas por parte dos EUA, calcada em produtividades elevadas crescentes, o que produz uma superioridade expressiva em termos "competitivos" (ENCISO & ESQUIVEL, 1990).

A partir da Segunda Guerra Mundial, a tônica dos mecanismos institucionais e da política agrícola possui quatro aspectos principais: 1) regulação do sistema produtivo agrícola, removendo as flutuações de renda e os riscos e promovendo uma demanda estável para insumos agrícolas e indústrias de processamento; 2) incorporação dos fazendeiros ao circuito de consumo nacional; 3) incentivo à redução da área para evitar maiores excedentes e um teto para paridade de preços para controlar gastos; e 4) envolver força de trabalho, fortalecendo sua legitimidade. A tecnologia agrícola, tanto nos insumos como na biologia e processamento, a política de suporte ao consumo (*food stamps*) e a de estímulo à exportação (PL 480), associadas aos mecanismos acima descritos, fizeram da agricultura americana a supridora do mercado mundial de produtos agrícolas, notadamente de grãos. A expansão econômica mundial do pós-guerra (1945-1970) não se resume tão somente à disseminação do padrão americano, mas também de uma estrutura industrial com base na agroindústria. Como exportadores de alimentos, os EUA criaram um tipo de dependência de países do Terceiro Mun-

do, anteriormente inexistente, a dependência alimentar face à necessidade de aquisição de alimentos<sup>14</sup>.

A supremacia produtiva e o regime alimentar cravado em todas as partes do mundo, segundo BURBACH & FLINN (1982), derivam de que "as linhas mestras da política agrícola dos Estados Unidos da América na década de 1970 eram: organizar um agressivo movimento de exportação com várias metas definidas, impor o princípio de 'livre comércio' nos produtos agrícolas aos países com os quais os EUA mantêm relações comerciais, abrir os mercados socialistas às exportações agrícolas norte-americanas, transferir as exportações de alimentos para países em desenvolvimento, financiadas pelo governo de acordo com a 'PL 480'". Trata-se de uma estratégia de hegemonia em nível mundial, calcada na defesa persistente da ideologia liberal, utilizando-se de cereais como arsenal de guerra, embora tenha-se claro que "o mais típico da política agrícola dos Estados Unidos foi a participação profunda do governo na economia agrícola" (BURBACH & FLYNN, 1982)<sup>15</sup>.

A política agrícola européia teve, na resposta a esse domínio americano, um dos seus motores essenciais. A possibilidade de uso dos alimentos como armas e instrumentos de dissuasão abre perspectivas para que países tradicionalmente beligerantes adotem uma Política Agrícola Comum (PAC), preocupando-se com a segurança alimentar. A partir do Tratado de Roma, de 1957, vários passos foram dados na consolidação da política agrícola européia. Os países da CE adotam o direito fiscal compensatório como princípio aplicado na comercialização agrícola, aceito pelo General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), em 1962, que permite nivelar o preço do produto importado ao do produto comunitário, tanto no tocante à entrada das importações como na saída via exportações. Como coloca MARQUES (1988), no direito compensatório "o preço institucional pode ser o dobro do preço mundial sem que haja um efeito de proteção convencional ao produtor doméstico"<sup>16</sup>.

Os objetivos da PAC são: 1) incrementar a produtividade via promoção do progresso técnico, e assegurar um procedimento racional da agricultura e uma utilização ótima dos fatores de produção, sobretudo o trabalho; 2) assegurar um nível de vida justo ao agricultor e incrementar suas rendas; 3) estabilizar



da proteção estatal ao desenvolvimento econômico. Concomitantemente com a emergência do café, tem-se fatos fundamentais ao processo de avanço da agricultura: 1) a Lei de Terras de 1850 e a Lei Áurea de 1888 promoveram, ao mesmo tempo, o fim da escravatura e a metamorfose da renda, antes capitalizada no escravo, para a terra. Tem-se, assim, ao mesmo tempo, a terra e o trabalho transformados em mercadorias; e 2) a Proclamação da República e a constituição da Federação em substituição ao governo centralizado do Império permitiram a organização do aparato institucional de apoio à produção cafeeira nas províncias que ficaram sob domínio da burguesia ligada ao café, como São Paulo<sup>19</sup>.

A conquista do Oeste paulista não se deu por obra e graça de atos heróicos e, tal como os pioneiros do meio Oeste americano, a proteção estatal foi decisiva. Começa aí a montagem de portentoso aparato institucional, envolvendo a pesquisa agropecuária, tanto para a geração de tecnologia para o café como para a pecuária. O Instituto Agrônomo, criado em 1887, não vingou sob auspícios do Império, mas ganhou expressão quando foi transferido para a esfera provincial, em 1891, e a pesquisa zootécnica teria origem no Posto Zootécnico da Moóca, em 1905. A essas estruturas associam-se redes de estações experimentais e de escolas agrícolas, como a Escola Prática de Agricultura Luiz de Queiroz, que se transformaria na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP). Ao governo provincial de São Paulo coube a regularização e apoio à imigração, notadamente italiana, que se tornaria a mão-de-obra utilizada nos cafezais e na indústria nascente e os estímulos à construção de estradas de ferro para as regiões produtoras. Assim, a proteção estatal deu sustentação ao ciclo de acumulação privada, de formação e evolução do chamado complexo cafeeiro<sup>20</sup>.

A expansão da produção cafeeira levaria à superprodução já no final do século XIX, quando o mercado mundial não dava conta de absorver os aumentos de oferta dos novos cafezais que entravam em produção. O Governo de São Paulo inovaria e adotaria uma política, visando desestimular o plantio de novos cafezais. Embora as medidas tenham sido infrutíferas, a proteção à cafeicultura não parou aí: partiu para a intervenção no mercado com a compra e estocagem de excedentes para administrar o preço

do café. Tal prática, executada primeiramente em 1906, após o Convênio de Taubaté, e em 1924, quando se criou o Instituto do Café do Estado de São Paulo para tal finalidade, levou, em ambos os casos, à manutenção de enormes estoques nas mãos governamentais e por outro lado a preços mais elevados aos cafeicultores. Na primeira crise de excesso de estoques, o mercado mundial absorveria os excedentes na década de 10 e na segunda, o problema transporia a década de 30, quando o Governo Federal recentralizaria as políticas. Essas políticas do café são de cunho anticíclico de corte keynesiano, no qual a ação governamental evita uma depressão desastrosa, tanto social como economicamente, que seria produto da incapacidade do mercado em obter a auto-regulação. Seus resultados são a manutenção do dinamismo expansivo de produção, a ocupação de fronteiras geográficas do complexo cafeeiro e o surgimento e avanço da indústria nascente<sup>21</sup>.

A revolução de 1930, em meio à crise da economia mundial que no plano externo impactaria duramente a cafeicultura, não desmontou as políticas de proteção à agricultura, ao contrário, ampliou-as para os principais produtos<sup>22</sup>. No café, em 1931, era criado o Conselho Nacional do Café, depois Instituto Brasileiro do Café, que no período 1931-44 implementaria uma das medidas mais drásticas de intervenção estatal: a queima de 78 milhões de sacos, além de medidas de proibição do plantio, que aliada aos preços baixos reduziram as safras de tal modo que na década de 50 os preços internacionais começaram a se elevar. Com cotações altas, a produção eleva-se a taxas crescentes, atingindo uma supersafra, em 1959, de 44 milhões de sacas. O Governo, temendo o aprofundamento da crise, adota a erradicação de cafeeiros como medida de controle da oferta, tendo sido arrancados, entre 1962-67, o total de 1,38 bilhão de pés em 1,49 milhão de hectares. No plano internacional, firma-se, em 1962, a criação da Organização Internacional do Café, estendendo a proteção em nível mundial com vistas a manter preços favoráveis e distribuir os encargos da retenção de excedentes<sup>23</sup>. As medidas de proteção adotadas tiveram impactos benéficos na economia nacional, face ser o café o principal produto de exportação até recentemente.

Não somente o café foi uma cultura protegida, como também a cana-de-açúcar teve sua estrutura institucional consolidada, já na década de 30,

com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) pelo Decreto 22.789, de 01/06/1933, "autarquia destinada a intervir no mercado, face às continuadas crises da superprodução e baixos que há muito vinham caracterizando o mercado açucareiro". Essa ação governamental de regulação da produção tentaria manter a hegemonia nordestina frente ao avanço de São Paulo, estratégia que sucumbiria na década de 50. A fixação de preços e controle da produção por quotas não eliminariam a superprodução, levando o setor açucareiro a viver à mercê do mercado internacional e do amparo estatal. Através do Estatuto da Lavoura Canavieira, Decreto Lei 385, de 21/11/1941, disciplinou-se as relações entre usineiros e fornecedores, praticamente eliminando o mercado de cana-de-açúcar enquanto matéria-prima. No início da década de 70, tem-se um amplo programa de modernização da indústria açucareira que expandindo a produção geraria um fluxo de excedentes na metade daquela década. Aí surge novamente a intervenção estatal, implementando o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) a partir de 1975 que, abrindo a opção do uso do álcool como combustível, deu nova perspectiva ao atual complexo sucroalcooleiro (SZMRECSANYI, 1979 e VEIGA FILHO; GATTI; MELLO, 1980).

Numa perspectiva distinta do café e da cana-de-açúcar, tem-se o caso do trigo, cujo objetivo é a auto-suficiência do abastecimento interno. A intervenção no "mercado" do trigo deu-se com o poder do monopólio da comercialização pelo Banco do Brasil, tanto do trigo importado como do nacional, e de um estímulo à modernização setorial. A administração de preços alentadores, o crédito oficial a taxas de juros negativos, a ampliação do esforço de pesquisa notadamente de variedades e uma retaguarda na produção com a "montagem" de um grande número de cooperativas integradas em federações, criaram condições para o aumento da produção nacional. Trata-se de uma política na qual o preço ao consumidor é superior ao do mercado internacional, o mesmo ocorrendo com o preço recebido pelos agricultores numa estrutura semelhante à adotada pela CE, só que, ao invés de usar o poder do direito compensatório, utiliza-se diretamente a fixação das cotações. Como resultado, conseguiu-se avanços importantes na produção e no consumo do trigo, conquistas que podem ser revertidas com o abandono das

políticas, causando, assim, conseqüências nutricionais graves, dado que o trigo disseminou-se pelas camadas de baixa renda<sup>24</sup>.

Além das culturas já citadas, também o setor florestal recebeu importante apoio das políticas públicas. As diretrizes básicas estão consubstanciadas no Código Florestal, Lei 4.771, de 15/09/1965, mas a mais poderosa medida adotada foi a dos incentivos fiscais de acordo com a Lei 5.106, de 02/09/1966. Ao lado da grande expansão do plantio comercial de *pinus* e *eucaliptus* principalmente, a proteção estatal abrangeu a modernização e expansão industrial de transformação produtora de papel e celulose, além de derivados de madeira, configurando no Brasil um complexo florestal altamente dinâmico e competitivo em termos tecnológicos, em condições de competir com o mercado internacional desses produtos<sup>25</sup>.

Assim, quando se analisa sob a ótica dos produtos, tem-se uma dimensão da estratégica condição jogada pela proteção estatal na configuração do desenvolvimento da agricultura brasileira. Deve-se mostrar também que a pesquisa agropecuária pública cumpriu importante papel na viabilização da expansão de culturas, como o algodão, os citros e a soja, desde os anos 30, além de propiciar a nova base da cafeicultura e da cana para a indústria. Um impacto generalizado sobre o conjunto da agricultura produziu o crédito agrícola (Lei 4.829, de 05/11/1965), que teve papel crucial na expansão do uso de insumos e máquinas agrícolas, principalmente no período de vigência do crédito a taxas de juros negativas persistente até o final da década de 70. Na metade dos anos 70, é implementado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que consolidou o departamento produtor de bens de capital da agricultura brasileira, e, naquele mesmo tempo, era constituída a ampla estrutura industrial de transformação, conformando o que se designaria "novo padrão agrário"<sup>26</sup>.

A agricultura brasileira desenvolveu-se, portanto, sob os auspícios da proteção estatal, tendo alguns produtos (cana-de-açúcar e café, por exemplo) enfrentado também, em épocas específicas, o problema da superprodução, vivido pelas agriculturas européia e norte-americana. A diferença é que na maioria das vezes não se tratava de produtos alimentares destinados ao consumo doméstico, mas de essências destinadas à exportação. A superprodução de alimentos no período recente produz no Brasil

enormes estoques, tal é o reflexo de uma estrutura social desigualitária que, reprimindo a demanda, faz a demanda efetiva ser muito menor que a potencial; em outras palavras, uma parcela ponderável da população não participa da demanda de alimentos por insuficiência de renda e, desse modo, tem-se a paradoxal presença de supersafras e fome. Isso porque o Brasil não avançou a outra perna das políticas estatais ensejadas nos EUA e na CE, a constituição de políticas de distribuição de renda que subsidie o consumo dos carentes de forma generalizada.

A exclusão social, em razão de que a maior parcela dos benefícios são apropriados por uma pequena parte da sociedade, é uma característica geral do processo brasileiro; mas existem aqueles inerentes ao capitalismo na agricultura no plano mundial. No Brasil, tem-se pelo menos três desvios, também detectados nas políticas agrícolas da CE e dos EUA, que são intrínsecos à lógica capitalista, quais sejam: a) os benefícios concentram-se em determinados produtos inseridos no conjunto de atividades dinâmicas da economia capitalista no Brasil, que são as *commodities*, a cadeia protéico-animal, as frutas e as matérias-primas industriais; b) o conjunto de agricultores que mais usufruíram das políticas é o denominado moderno, associado a um rol de culturas específico e à média e grande propriedades; e c) esse processo é concentrador de terra e de renda, produzindo o êxodo rural em larga escala. Tais desvios, numa economia periférica como a brasileira, assumem contornos mais graves, pois o desenvolvimento capitalista processou-se com o acirramento da heterogeneidade estrutural, já que a industrialização e a modernização não atingem todos os segmentos sociais, todas as regiões e todos os setores. Realizado sem reformas estruturais, o desenvolvimento brasileiro caracteriza-se na agricultura pela "modernização conservadora"<sup>27</sup>.

## 5 - A FALÁCIA DOS CUSTOS PRESENTE NO DISCURSO LIBERAL

No discurso liberal, um argumento sempre presente diz respeito ao custo das políticas agrícolas dos países desenvolvidos na manutenção do protecionismo. As condenações do protecionismo trazem inúmeras cifras para caracterizar montantes extrema-

mente elevados de gastos, e nem sempre aparece a contextualização dessas cifras. O primeiro ponto a se discutir é que o volume de gastos absolutos, representando o total do dispêndio com dada política, não diz muita coisa, pois sua comparação entre países propicia graves equívocos. Isso porque um país de produto nacional pequeno, com montante mediano de gastos, comparado com um de produto nacional grande de mesmo total de gastos, pode estar efetuando, proporcionalmente, gastos extremamente mais elevados. Desse modo, as comparações entre montantes absolutos entre Brasil, EUA e CE são despropostadas. O segundo, mais próprio dos críticos da PAC, diz respeito à utilização da participação dos gastos com políticas agrícolas no gasto público total do país. Essa comparação, em termos relativos, tem um sério inconveniente, qual seja: num país com nível de gastos bastante reduzido, esse relativo pode ser expressivo sem contudo identificar com consistência a prática de uma proteção efetiva. No caso da política agrícola comum, traz uma grande confusão a proliferação de cifras de que a CE gasta de 60% a 70% de seu orçamento com a proteção da agricultura. Sendo a PAC, na realidade, a única política europeia realmente comum e os fundos europeus formados para executar políticas determinadas, é óbvio que a participação da PAC no orçamento da CE seja elevada.

A forma mais correta de comparar o esforço dentre as nações, quanto aos montantes de gastos para proteger suas agriculturas, é averiguar quanto de sua renda nacional gasta com a implementação de suas políticas. O argumento de que sendo as rendas nacionais muito díspares, os graus de proteção seriam extremamente diversos, expressa, na verdade, uma realidade na qual as economias mais fortes têm maior capacidade de se protegerem que as fracas, o que é uma constatação do óbvio<sup>28</sup>. Em termos de participação dos gastos públicos na renda nacional, os EUA tiveram percentual sempre superior à CE no período de 1983-90, tendo contudo caído de patamares superiores a 1% ao ano, 1983-87, para gerar em torno de 0,88% no período de 1988-90. No caso da CE, tem-se índices estáveis menores que 0,60% (com exceção dos 0,64% de 1988) em todo período, 1983-90, o que inclusive revela a estabilidade da PAC. No Brasil, para o mesmo período, tem-se índices sempre superiores aos europeus, que sendo de

0,62% atingiram 3,05% do PIB em 1987, recuando para 1,29% em 1990. Os números da segunda metade dos anos 80, no País, foram sempre superiores aos observados na CE e nos EUA (Tabela 1).

Um aspecto importante a ser ressaltado é que os índices apresentados representam também o percentual dos gastos *per capita* sobre a renda *per capita*, se no Brasil ambos fossem perfeitamente distribuídos, tem-se que cada brasileiro dispenderia parcela maior de sua renda para aplicar na agricultura em relação aos europeus e norte-americanos. Claro que o pressuposto da renda igualmente distribuída não é verdadeiro, mas exatamente por isso o problema torna-se mais grave. Primeiro porque é sabido que a distribuição de renda é muito menos equitativa no Brasil que nos EUA e na CE, podendo isso redundar em porcentagens ainda superiores para camadas expressivas da população brasileira, mais pobre em relação aos demais países. Segundo, os gastos públicos são distribuídos de forma desigual na sua apropriação pelos beneficiários; no caso dos EUA e da CE além das políticas agrícolas sustentarem o emprego em todo o *agribusiness*, são na verdade políticas de segurança alimentar que garantem o acesso da população à alimentação farta, às vezes, acopladas a mecanismos de subsídio ao consumo, como o *food stamps* dos norte-americanos. No Brasil, a principal conta dos gastos é destinada ao crédito rural que privilegia produtos que não são da cesta básica, os médios e grandes agricultores, e a cana para indústria, sendo que, em termos de produto alimentar, apenas o trigo nos anos 70 até a metade dos 80 era de consumo de massa, ainda assim com subsídio à produção e não ao consumo. Terceiro, as fontes das receitas públicas, para fazer frente a esses gastos, não são igualmente distribuídas de forma que a arrecadação tenha como suporte a tributação dos mais ricos em termos de patrimônio e renda. A emissão de moeda, ou imposto inflacionário, e o sistema tributário brasileiro (calcado nos impostos indiretos que atingem o consumo, e quando direto, no imposto de renda sobre a pessoa física) são formas de financiamento público muito mais regressivas em relação à renda que as dos EUA e da CE. Em síntese, o trabalhador brasileiro paga maior parcela de sua renda e recebe proporcionalmente menos benefícios que o europeu e o norte-americano, protegidos por estruturas de políticas sociais mais efetivas.

A questão dos custos é, portanto, uma falácia, pois gastos públicos com a agricultura representam parcelas exíguas da renda nacional nos EUA e na CE, ainda mais quando cotejadas com os benefícios de sua execução. Isso só é viável em sociedades de rendas elevadas e onde a distribuição de renda seja mais equânime. Apenas limitações fiscais, de dificuldades de financiamento do Estado, podem comprometer tais políticas, ainda assim parcialmente. No caso da CE, a segurança alimentar conquistada representa muito do ponto de vista estratégico, e nesse espaço econômico, como também nos EUA, as políticas agrícolas são sustentadas com fortes interesses organizados, dificilmente confrontáveis em sociedades onde expressam-se politicamente fortes e os "liberais" são protecionistas, como na França. O discurso neoliberal, expresso principalmente pelos EUA face aos seus interesses comerciais agrícolas, é claramente anacrônico, tanto em relação aos custos como em seu conteúdo. No contexto brasileiro, esse anacronismo torna-se mais crônico vindo de uma elite conservadora que perpetua uma distribuição de renda tremendamente desigual, como é também a distribuição dos benefícios da política agrícola: paradoxalmente gera supersafras de 70 milhões de toneladas de grãos que convivem com 32 milhões de famintos. Como a possibilidade de auferir fatias expressivas do mercado mundial é reduzida pela capacidade de realizar pesados subsídios, essas elites tem de enfrentar o desafio de amplificar o mercado interno, o que exige uma política redistribuidora da renda<sup>29</sup>.

## 6 - À GUIA DE CONCLUSÃO: A AGRICULTURA E O ANACRONISMO DO DISCURSO LIBERAL

O desenvolvimento capitalista em momento algum prescindiu da intervenção estatal, pois foi através do Estado que as pré-condições essenciais ao processo de acumulação foram concretizadas. O alargamento do mercado, rompendo com o localismo feudal, fundamental para a expansão mercantil, foi realizado sob o Estado Absolutista. O próprio mercado mundial organiza-se sob a égide da armada de Vossa Majestade, no período de hegemonia inglesa. Na Inglaterra, uma gama de ações governamentais

TABELA 1 - Participação dos Gastos Públicos com Agricultura na Renda Nacional do Brasil, dos Estados Unidos (EUA) e da Comunidade Européia (CE), 1983-90

(em porcentagem)

Anos	Brasil	EUA	CE
1983	0,62	1,35	0,52
1984	0,85	0,98	0,57
1985	1,65	1,37	0,59
1986	2,35	1,43	0,58
1987	3,06	1,11	0,56
1988	2,32	0,88	0,64
1989	1,18	0,89	0,56
1990	1,29	0,88	0,58

Fonte: Para os Estados Unidos e a Comunidade Européia, os dados foram obtidos em relatórios da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para o Brasil, os dados do Produto Interno Bruto (PIB) são da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tomados em valores nominais e os de gastos públicos, na função agricultura, pelo Governo Federal, tomados também em valores nominais, gentilmente cedidos pelo Dr. José Garcia Gasques, especialista do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), pioneiro na análise dos gastos públicos na agricultura brasileira.

promoveram a constituição dos elementos necessários para que se desenvolvesse a indústria e fossem gestadas as forças produtivas especificamente capitalistas. Os processos de cercamento de terras, o disciplinamento dos trabalhadores e o lastro do Banco da Inglaterra, para que Londres se tornasse centro financeiro mundial, são bases de sustentação indissociáveis do pioneirismo da industrialização inglesa (GONÇALVES & GONÇALVES, 1993).

O Estado Liberal surge posteriormente, com as bases produtivas da indústria já estabelecidas e quando os estreitos limites geográficos da ilha britânica eram empecilho ao prosseguimento do crescimento industrial. Na verdade, trata-se de uma idéia propagada, mas cuja realidade sempre impediu sua plena concretização, pois isso colocaria em risco a sobrevivência da própria sociedade. O protecionismo configura-se historicamente como uma resposta da sociedade às forças do mercado, sendo produzido no mesmo processo que o forma. Por sua vez, o livre cambismo aparece como face internacional da Doutrina Liberal.

A propalada liberdade individual só atinge sua plenitude, no conceito liberal, enquanto liberdade para participar do mercado, não importando em que condições. Nesse contexto, configura-se na defesa da submissão de toda a sociedade à volúpia de interesses de classe específicos. Na acepção smithiana, o homem teria na sua essência o desígnio de troca, permuta ou barganha e apenas plenamente livre é que ocorreria a manifestação dessas vicissitudes. POLANYI (1980) desvela essa formulação como uma farsa, não só porque essas características do gênero humano eram desconhecidas nas sociedades primitivas, mas principalmente porque o mercado não é uma emanção da natureza, mas criação do homem e, como tal, não é neutro. E exatamente porque a liberdade dessa criação implicava em submeter a sociedade ao mercado, o protecionismo surgiu para garantir a submissão do mercado à sociedade. No sentido hobbesiano, um monstro responde a outro monstro, se, na guerra de todos contra todos, o mercado auto-regulável "monstrificava-se", cria-se uma força de enorme poder e sentido contrário capaz

de controlá-lo: o Estado.

Se, no contexto global, o desenvolvimento capitalista realiza-se com base no lastro dado pela proteção estatal ao processo de acumulação, mais decisivamente isso ocorreu na agricultura. A agricultura moderna industrial emerge no final do século XIX nos EUA, sob os desígnios do protecionismo. Foi a intervenção estatal que deu suporte ao processo de expansão dessa agricultura, transformando regiões anteriormente consideradas inaptas, "os desertos inabitáveis da América", numa das mais ricas e prósperas áreas produtoras do mundo. A soldagem com o desenvolvimento industrial, característica do modelo americano gestado na Segunda Revolução Industrial, teve como articuladora a política estatal para o *agribusiness*, que forjou um nível mínimo de harmonia que permitisse a ocupação de um imenso espaço geográfico. A submissão de aguerridas nações indígenas não foram suficientes e a fronteira oeste foi alargada, tomando enorme extensão de terras férteis ao México na guerra do final do século XIX.

O grande mercado costa a costa realizou-se como resultado da intervenção estatal, que ganhou força a partir da década de 30, quando a depressão econômica fez ruir o edifício teórico da estabilidade do capitalismo como resultado inexorável do mercado auto-regulável. Esgotado o espaço de mercado interno a ser ocupado, mesmo postergado pela emergência da Segunda Guerra, o processo de internacionalização dessa base produtiva tem início na década de 40. Outra vez o Estado Americano é chamado a dar sustentação ao fluxo de acumulação privada na agricultura. Aproveitando-se do fato de ter sido vencedor e ter mantido uma estrutura produtiva intacta no conflito, os EUA impõem ao mundo destruído, europeu e japonês, e aos demais países sua hegemonia econômica e produtiva. Tal como a indústria, e não poderiam ser diferentes pela soldagem indissociável agricultura/indústria que apresenta esse modelo, o padrão produtivo e de consumo da agricultura americana irradiam-se pelo mundo. O Estado protegeu-a nesse avanço, impondo condições para ajuda destinada à reconstrução e constituindo instrumentos para atingir os demais países, notadamente os do Terceiro Mundo, com base na PL 480, instrumento legal datado de 1947, por meio do qual o governo norte-americano poderia fazer empréstimos comerciais e conceder vantagens nas transações com

países "amigos", de modo a abastecê-los de produtos agrícolas. Assim, a sustentação interna complementa-se com a agressividade política de ampliar o mercado na frente externa, daí surgindo uma inexorável supremacia produtiva.

O ciclo virtuoso do desenvolvimento capitalista, no pós-Segunda Guerra, representou também a conquista do mundo pelo modelo americano de agricultura, e enquanto o padrão produtivo passou a ser sinônimo de modernidade, a qual todos almejavam, o padrão de consumo tornou-se elemento consubstanciador do acesso da população ao progresso que devia atingir as mais amplas camadas sociais. No plano produtivo, os insumos industriais e as máquinas e implementos para a agropecuária revolucionaram a produção, transformando radicalmente a estrutura produtiva. A constituição do departamento de bens de capital para a agricultura tem uma fonte de engendramento mundial como estratégia de ocupação dos mercados a partir do domínio das fontes de matéria-prima e da tecnologia. A agricultura industrial agrega também um aumento vertiginoso das indústrias de processamento, ocorrendo também uma elevação das exigências de beneficiamento, de padronização, de embalagem e de rede de distribuição. O agricultor deixa de vender o produto final para se reduzir a fornecedor de matéria-prima. O domínio da economia de grande empresa submete toda produção dos países a esse padrão produtivo, exigindo conseqüentemente a reorganização da gestão empresarial e das organizações de mercado.

O padrão de consumo tem reflexos produtivos profundos. Ao se disseminar, determina a composição das culturas com o crescimento das associadas ao núcleo do modelo americano para a agricultura. Ao mesmo tempo, leva ao sucateamento daquelas representadas pelo regime alimentar tradicional das sociedades conquistadas nesse processo de expansão. Os complexos soja e trigo, a produção industrial de carnes (cadeia protéico-animal), o arroz irrigado e os sucos de frutas são estruturas que avançam sobre as culturas tradicionais, como o feijão e a mandioca no caso brasileiro. Tem-se uma transformação radical dos hábitos de consumo das sociedades periféricas, o que é um requisito da internalização do modelo americano de agricultura no seu processo de internacionalização, engendrado a partir da proteção dada pelo governo dos Estados Unidos.



A configuração desse modelo em cada país assume características distintas em função das especificidades internas. A grande parte da periferia, não tendo como ensejar políticas sólidas de proteção, viu sua base produtiva tradicional ser destruída pela expansão da estrutura hegemônica, sucateando sua agricultura. Tornando-se enormemente dependente do mercado mundial para o abastecimento da sua população, enfrenta internamente o grave problema de que o padrão de consumo adotado exige um nível e um perfil de renda elevados, o que coloca fora do mercado consumidor uma parcela majoritária da sociedade, mantida em condições precárias do ponto de vista nutricional. Como suas contas externas são cronicamente deficitárias e os fornecedores mundiais são poucos (normalmente os EUA por meio da PL 480), seu grau de dependência retira-lhes a autonomia para executar uma política externa soberana<sup>30</sup>.

A expansão americana calcada no protecionismo agressivo produziu, em determinados países, uma resposta, em termos de proteger suas agriculturas e promover o seu desenvolvimento. A PAC, no âmbito da CE, torna-se um exemplo clássico, não só pelo seu impacto no mercado mundial como pela eficiência na concretização das metas estabelecidas. Mas isso não se resume à CE; no caso brasileiro, tem-se, embora não na mesma magnitude, um processo semelhante. O protecionismo da CE e do Brasil, bem como dos demais NACs, é uma resposta das nações em busca de consignar um princípio básico para a sua existência: a autodeterminação. Como a agricultura americana desenvolveu-se protegida e continua a predominar calcada em elevada proteção, não há espaço para argumentações de liberalização do comércio, mesmo porque, na verdade, isso significa alinhar-se com os interesses americanos numa reprodução do discurso inglês no século XIX.

A liberalização do comércio, dada a disparidade das estruturas produtivas, terá o condão de sucatear os avanços dos poucos países que mostraram-se capazes de engendrar políticas protecionistas, constituindo uma agricultura moderna e competitiva<sup>31</sup>. A argumentação de LIST (1983), no confronto Inglaterra/Alemanha, ganha atualidade para contrarrestar a defesa do liberalismo feita pelos "americanófilos" atuais. O mercado agrícola mundial esgotou-se no final da década de 60 e mesmo a recuperação

posterior não foi alentadora para os EUA com a entrada da CE como concorrente, usando as mesmas prerrogativas de proteção, ainda que com instrumentalização distinta. Essa é a razão fundamental do combate implacável à PAC por parte dos EUA, pois, livres de barreiras protecionistas, os cereais americanos inundariam os mercados europeus.

A propalada recuperação dos preços atinge poucos produtos hoje protegidos, dos quais o trigo é o principal face à magnitude da produção americana e ao nível de proteção adotado. Para a soja, as franquias na CE são absolutas, não sendo, portanto, seu mercado drasticamente afetado, o mesmo ocorrendo com as *commodities* tradicionais de interesse do Terceiro Mundo, como: algodão, café e açúcar. Se o preço do trigo crescer significativamente, os reflexos nos países pobres serão profundos, inclusive para o Brasil, tradicional importador. O fracasso da tentativa de constituir o cartel dos exportadores de trigo, na ação efetuada pelos EUA nos anos 70, mostra quão estratégico é esse produto e a magnitude dos interesses em jogo. A atual constituição de blocos econômicos é uma tendência inexorável, sendo a proteção em conjunto das sociedades o elemento de soldagem desse processo.

O encerramento das negociações da Rodada Uruguaí do GATT (1986-1993) mostra bem o caráter perene do protecionismo agrícola, agora plenamente institucionalizado. A transformação das barreiras não tarifárias (cotas, proibições, controles de fronteiras, etc.) em tarifas aduaneiras, com base nos anos 1986-88, pode resultar em tarifas elevadas, e mesmo que baixas, as salvaguardas especiais previstas no acordo permitem ao país adotá-las quando a produção doméstica for ameaçada pela importação. A abertura dos mercados à importação em 5% a ser feita em seis anos, contabilizada nos grupos de produtos, pode configurar-se em níveis muito menores pelos mecanismos adotados. O corte dos subsídios internos dentro de seis anos, a partir de 1995, em 20% pelos países desenvolvidos e em 13,3% pelos países em desenvolvimento, com base nos anos de 1991/92, foi muito tímido, pois esse período foi de subsídios elevados que foram fortemente reduzidos pelos países desenvolvidos desde então e pode não haver necessidade de cortes adicionais (JANK & BASTOS FILHO,

1993).

Além disso, a adoção do mecanismo nas categorias de produtos, de acordo com o interesse dos países, possibilita manter subsídios estratégicos. O corte do subsídio às exportações em 21% do volume exportado e 36% do valor global, de forma gradual, tendo como base o período 1986-90 ou 1991/92, à livre escolha do país, permite manter os níveis atuais de subsídios. Finalmente, os países se comprometem, pela Cláusula da Paz, por nove anos, a não reclamar de formas desleais de comércio não acertadas no acordo final, oficializando os subsídios

existentes (JANK & BASTOS FILHO, 1993). Em resumo, o acordo final celebrado manteve o padrão de protecionismo agrícola, tanto nas políticas internas como na exportação. Dessa maneira, a tentativa de dar lustro teórico à liberalização do comércio é um anacronismo, por não encontrar respaldo no concreto, pois como esclareceu POLANYI (1980): "mercado auto-regulável era uma utopia pois não podia existir sem aniquilar a substância humana e material da sociedade. A sociedade precisava se proteger e ao fazê-lo, prejudicava a auto-regulação".

## NOTAS

<sup>1</sup>Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-032/92, sendo que a abordagem teórica mais geral, fazendo a crítica do liberalismo no processo de desenvolvimento capitalista, está inserida em GONÇALVES & GONÇALVES (1993). Utiliza-se aqui a denominação de Comunidade Européia (CE), pois na maior parte do período analisado persistia essa nomenclatura para designar o conjunto de países do Mercado Comum Europeu. Hoje, contudo, a forma usual é União Européia (UE). Recebido em 30/03/93. Liberado para publicação em 10/03/94.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

<sup>3</sup>Os EUA e a CE são as duas principais potências agrícolas mundiais. A competição no mercado internacional só não é plenamente bipolar em razão de que um conjunto de países conseguiu realizar transformações expressivas nas suas estruturas produtivas agropecuárias de maneira que as tornassem competitivas no comércio mundial. Esses países são denominados New Agricultural Countries (NACs), e desse grupo fazem parte principalmente: o Brasil, a Austrália, o Chile, a Nova Zelândia e a Índia.

<sup>4</sup>É preciso frisar que Stuart Mill tem posições tão dúbias a respeito da intervenção estatal que, segundo WOLFF (1990), "a confusão do pensamento político americano contemporâneo revela-se no fato paradoxal de que tanto os liberais quanto os conservadores têm como ponto de partida o pensamento de Stuart Mill, donde emergem tanto os princípios da formulação não intervencionista do Estado como o embrião do Welfare State".

<sup>5</sup>Segundo COUTINHO (1990), "a associação entre economia política clássica e liberalismo comercial é inequívoca e, grande parte do sucesso obtido pelas obras de Smith e Ricardo pode ser creditada ao núcleo ideológico liberal".

<sup>6</sup>A armada inglesa impôs o livre comércio a diversas nações, como a Índia no século XVIII, seguindo à risca a proposição de MORE (1983), de que, "se os colonos de Utopus (leia-se ingleses) encontram um povo que aceite suas instituições e costumes, formam com ele uma comunidade social, e esta união é benéfica a todos... mas se os colonos encontram uma nação que repele as leis de Utopus, eles expulsam esta nação da região do país que querem colonizar e, se preciso, empregam para tal a força das armas".

<sup>7</sup>Como coloca POLANYI (1980), "mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como ocorreu sob o sistema mercantil, eles tiveram que lutar sob o controle de uma administração centralizada ... De fato, as regulamentações e o mercado cresceram juntos. O mercado auto-regulável era desconhecido e a emergência da idéia de auto-regulação se constitui numa inversão completa da tendência de desenvolvimento". Sobre o *laissez-faire*, escreveria KEYNES (1984): "a beleza e a simplicidade dessa teoria são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais, mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação... A conclusão de que os indivíduos que agem de maneira independente para seu próprio bem produzem maior volume de riqueza depende de uma série de pressupostos irrealistas com relação à inorganicidade do processo de produção e consumo".

<sup>8</sup>A idéia de nação é descabida sob a ótica dos liberais, pois, conforme explicita POLANYI (1980), "a nação era por eles considerada um anacronismo, os meios circulantes nacionais não eram sequer dignos de atenção".

<sup>9</sup>Apesar do tempo e dos objetivos que separam as obras, existem muitos pontos de concordância entre LIST (1983) e POLANYI (1980), principalmente no que diz respeito à importância do conceito de nação para a análise econômica.

<sup>10</sup>Tal são os casos da França, do Japão, da Alemanha e da Rússia *late comers*, analisados por OLIVEIRA (1986), e dos *late late comers* do século XX, como a industrialização tardia brasileira vista por TAVARES (1985) e da Coreia do Sul estudada por SANTOS FILHO (1991).

<sup>11</sup>A postura adotada é concorrente à maioria dos analistas da agricultura de tradição neoclássica, como é o estudo de JOHNSON (1988). No plano interno, as lideranças expressivas da agricultura perpetraram uma defesa irrestrita da liberalização comercial, como TICOULAT & MENEZES (1988), ao afirmarem que "as ações individuais e protecionistas que os países vêm implementando, nas quais se incluem subsídios à produção, práticas de dumping e barreiras alfandegárias, limitam o desenvolvimento do mercado mundial e deprimem os preços das commodities agrícolas".

<sup>12</sup>O papel do Estado norte-americano no processo de colonização do Oeste é caracterizado por MANN & DICKINSON (1980). A base da moderna agricultura, desde cedo, teve a intervenção estatal a constituí-la, tanto aportando capital como principalmente viabilizando-a tecnologicamente, pois o padrão tecnológico europeu não permitiria desenvolver aquelas áreas de fronteira, e não seriam colonos isolados que executariam tal tarefa, envolvendo, como principal base, a química de fertilizantes e o melhoramento genético.

<sup>13</sup>Assim como MARX (1983) havia caracterizado a Inglaterra como o *locus* onde a acumulação capitalista desenvolveu-se de forma pioneira e única, uma vez que, nesse espaço, as pré-condições apresentaram-se no seu todo, pode-se dizer que, no capitalismo monopolista, isso coube aos Estados Unidos, notadamente na soldagem da produção de bens de capital e a agroindústria. Conforme FRIEDMANN & McMICHAEL (1989), a participação estatal foi elemento essencial para a economia americana, constituindo o "complexo alimentar" já no século XIX. Desse modo, o desenvolvimento da agricultura foi protegido no avanço do capitalismo monopolista.

<sup>14</sup>A agricultura americana exportou o seu "fordism" na fase de prosperidade capitalista no pós-Segunda Guerra. A forma de produzir dos EUA foi irradiada para todo o mundo no bojo da expansão capitalista. Gestado no final do século XIX, esse *agribusiness* respondia, no final dos anos 60, por 40% do Produto Nacional Bruto dos EUA (KENNEY et alii, 1987). A expansão da forma de produzir também trouxe consigo a disseminação do regime alimentar calcado na caduça de cereais e de carnes para todo o mundo, substituindo os regimes alimentares nativos (FRIEDMANN, 1991).

<sup>15</sup>Nas palavras de BURBACH & FLYNN (1982), "os norte-americanos invocam os princípios do livre comércio e da vantagem comparativa dos defensores do Império Britânico no século XIX". Ressalte-se que GUIMARÃES (1979) já tinha bravamente se batido contra o "imperialismo" no domínio da produção e mercado de alimentos por parte dos EUA, tendo o cereal como arma e a fome como poder de dissuasão.

<sup>16</sup>A apresentação dos instrumentos da PAC pode ser vista em MARQUES (1988), principalmente o conteúdo do instrumento legal do direito compensatório, que equivale ao que outros autores denominam direitos niveladores. Sobre a aceitação pelo GATT desse mecanismo, o autor coloca: "esse direito foi aceito no GATT no 'Dillon Round'... em 1962 e sua estrutura é ainda um dos pontos sucessíveis da disputa agrícola da CE com seus parceiros comerciais... A CE ofereceu na Rodada Dillon (1962) grandes compensações aos EUA, para que sua política de direitos fiscais compensatórios agrícolas fosse reconhecida. Nesse sentido, os EUA obtiveram a entrada na CE de grãos e tortas oleaginosas em regime de franquia absoluta". Sobre esse mesmo ponto, THORSTENSEN (1993) coloca que a "CE desenvolveu ao longo dos anos um arsenal completo de instrumentos para proteger o seu mercado interno, bem como promover suas exportações. Apesar desses instrumentos estarem, quase todos, dentro dos princípios do GATT, a CE estabeleceu a sua própria regulamentação para torná-los mais efetivos na sua aplicação. Instrumentos ainda fora das regras do GATT são: regras de origem, direitos niveladores agrícolas, acordos de restrição voluntária (VRA), aquisições públicas e subsídios à exportação".

<sup>17</sup>A volta da superprodução, numa situação na qual o mercado mundial é disputado não só pelos EUA, mas pela CE e pelos NACs, torna universal a frase de COX; LOWE; WINTER (1986): "agora a agricultura é vítima de seus espetaculares sucessos".

<sup>18</sup>Sobre os reflexos das políticas agrícolas, no caso dos EUA, ver: ENCISO & ESQUIVEL (1990); GOSS; RODEFELD; BUTTEL (1980), BUTTEL (1990), além de MACLENNAN & WALKER (1982). No caso da CE, ver: JORDANA (1989); BONANO (1989) e HAMILTON (1991).

<sup>19</sup>A formalização da propriedade da terra no sentido capitalista, transformando o domínio das antigas sesmarias em propriedade privada da terra e criando o acesso mediante aquisição, forneceu nova base à riqueza, perpetuando a estrutura patrimonialista anterior nas mãos

das mesmas pessoas. Essa metamorfose da renda no Brasil é estudada por MARTINS (1979). Por outro lado, a adoção do regime federativo propiciou a construção de estruturas de apoio ao café, que vinham sendo truncadas no âmbito do regime imperial. Um exemplo disso é a frustrada tentativa de criação de uma rede de estações experimentais de pesquisa agropecuária e escolas agrícolas, à semelhança da estrutura forjada nos EUA na mesma época. Tal tentativa, historiada por RODRIGUES (1987), resultou em fracasso nos marcos do Império e na experiência que frutificou, que é a pesquisa agropecuária paulista, isso só ocorreu após a República, dada a autonomia das unidades da Federação.

<sup>20</sup>A construção do aparato institucional de apoio à cafeicultura, nos marcos do regime republicano, deu-se no âmbito das unidades da Federação, e, no caso paulista, teve como ponto de partida a constituição da Secretaria de Agricultura, Viação e Obras Públicas, em 15/11/1891. Esse órgão público executava um amplo aparato de ações de apoio à expansão da agricultura, numa postura de intervenção para sustentar a expansão da agricultura, inclusive apoiando a diversificação (MARTINS, 1991).

<sup>21</sup>Sobre essa prática intervencionista, escreveria FURTADO (1989) que a burguesia cafeeira paulista perceberia bem cedo a importância do controle do Aparelho de Estado e de ensejar a intervenção estatal para concretizar os seus interesses econômicos. Mostra o autor não só a utilização da intervenção estatal como reguladora do mercado, como a importância da política anticrise de valorização do café para a economia brasileira nos seus desdobramentos posteriores.

<sup>22</sup>Existem inúmeros estudos sobre políticas específicas por produtos que corroboram a tese da importância da proteção estatal para a construção da "agricultura competitiva" no Brasil. Por simplificação, os elementos para o café, a cana-de-açúcar, o trigo e o reflorestamento, elaborados a seguir, baseiam-se em PAIVA; SCHATTAN; FREITAS (1973).

<sup>23</sup>PAIVA; SCHATTAN; FREITAS (1973) listam como elementos benéficos da política do café: a manutenção dos preços internacionais em nível satisfatório, o aumento substancial da receita cambial do País e com isso a possibilidade de obter recursos para alavancar o desenvolvimento econômico nacional, concluindo que "considerando o fato de que a evolução do país como um todo foi significativa, pode-se dizer que a política de preços de café trouxe, afinal, bons resultados".

<sup>24</sup>A construção de um moderno parque produtivo de uma cultura alimentar básica, como o trigo, demonstra também a capacidade de um país em desenvolvimento de superar obstáculos na busca de auto-suficiência alimentar. Os ganhos foram substanciais, mesmo que persistam críticas, como a de KNIGHT (1971), de que o Brasil teria gasto US\$2 em recursos externos para economizar US\$1 na importação do produto, como se o problema fosse só de oferta, não considerando a questão nacional.

<sup>25</sup>VICTOR; KRONKA; NEGREIROS (1972) estimam que a participação do reflorestamento nos incentivos fiscais saltou de 0,6% para 23,9% no período 1966-72, o que demonstra o peso da prioridade dada ao setor. Essa política, engendrando a formação do moderno complexo florestal brasileiro, atinge da produção à transformação, num processo orquestrado de interesses entre o Estado e o setor privado (BAQUERO, 1992).

<sup>26</sup>A pesquisa agropecuária pública teve um papel estratégico na formação da agricultura moderna, constituindo, em regiões específicas do Brasil, estruturas produtivas compatíveis em produtividade com a dos países desenvolvidos, daí sua força competitiva (GONÇALVES, 1990 e SILVA, 1984). O crédito rural subsidiado teve um papel de criador de demanda de insumos e máquinas (SILVA, 1981), o que em conjunto com o processamento da produção e a internalização da produção de bens de capital para a agricultura conforma o "novo padrão agrícola" (KAGEYAMA et alii, 1990).

<sup>27</sup>HOFFMANN (1990) mostra a face concentradora da terra e da renda no desenvolvimento capitalista da agricultura brasileira no período recente. PINTO (1980) desvela o privilegiamento de produtos e dos médios e grandes agricultores pela política de crédito rural. Ainda sobre os gastos públicos na agricultura, com dados mais recentes, posteriores à fase do crédito barato encerrada nos anos 70, GASQUES & VILLA VERDE (1991) deixam claro a significativa concentração em poucos produtos e o volume significativo dos montantes alocados.

<sup>28</sup>As argumentações de defesa do livre cambismo, revigorado com base nos pressupostos neoliberais, parecem querer fazer crer que, em algum momento histórico, uma nação ficou forte pela liberdade do mercado, quando na verdade as liberalizações do comércio foram implantadas por uma nação forte exatamente para fazer valer sua força competitiva, previamente conquistada, e dominar outras economias. Os fortes nunca abriram mão de sua força, e contra ela não há argumento, por essa razão não basta pregar, como PINAZZA & ARAÚJO (1993), que "países desenvolvidos e países em desenvolvimento travam uma guerra surda e extremamente perversa. Sem embasamento ideológico ou justificativas morais, os países ricos promovem, com competência, a desestruturação sistemática das vantagens competitivas dos países em desenvolvimento com forte vocação agrícola, como o Brasil... Hoje, os 24 países mais ricos gastam 320 milhões de dólares na proteção de sua agricultura contra a entrada de produtos agrícolas. Assim é que uma vaca

recebe em subsídios anuais mais de US\$2,000 na Europa e US\$1,400 nos Estados Unidos". Parece ser o ressurgimento das teses leninistas do imperialismo que as hostes conservadoras tanto combateram.

O discurso de segurança alimentar de segmentos do *agribusiness* brasileiro perde consistência ao estar submetido aos pressupostos neoliberais. Na verdade, isso é um escape, uma vez que estão muito rígidos os limites para uma expansão externa da agricultura brasileira, pois a conquista de novos mercados está problematizada pelas políticas ativas de exportação, com subsídios pelos EUA e pela CE, e não querer o enfrentamento dos entraves estruturais internos significa enfrentar privilégios que a elite conservadora brasileira tem secularmente se recusado a abrir mão. Ao contrário dessa postura, é preciso inscrever de forma definitiva, na discussão da política agrícola, a necessidade de uma redistribuição profunda da renda nacional, como a alternativa consistente de ampliar o mercado para a agricultura brasileira. A opção mais efetiva é o mercado interno, incorporando ao consumo os hoje excluídos, com políticas de proteção consistentes.

A ajuda alimentar americana criou uma forte dependência nos países periféricos. Não foi somente o padrão industrial americano que se disseminou pelo mundo no pós-Segunda Guerra Mundial, mas também uma estrutura industrial unida a um regime alimentar. Dessa forma, tem-se uma agricultura com padrão produtivo específico associada na composição de culturas a um particular padrão alimentar. A descontinuidade da internalização da estrutura produtiva e as desigualdades e exigências das rendas das sociedades periféricas formaram o que PLATA (1992) denominou padrão americano empobrecido, além de mostrar as mazelas da dependência alimentar para a estabilização econômica na América Latina, em particular o caso peruano.

Um exemplo bastante atual da catástrofe que pode resultar da liberalização abrupta do mercado interno é o caso da cotonicultura brasileira. A partir de 1989, com a eliminação das barreiras tarifárias, esse segmento da agropecuária nacional, até então considerado um exemplo de sucesso no desenvolvimento tecnológico, em termos de produtividade e de qualidade da fibra, foi sucateado ao ter o mercado interno escancarado aos produtos subsidiados da CE e dos EUA. De importante exportador, o Brasil tornou-se grande importador e nada recebeu em contrapartida pelo primarismo da decisão unilateral de eliminação das tarifas, sem negociá-las nos fóruns internacionais. Essa problemática pode ser vista em GONÇALVES (1993).

## LITERATURA CITADA

- BAQUERO, Fernando A.S. Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. Campinas, UNICAMP/IE, 1992. (Tese de Doutorado).
- BONANO, Alessandro. Changes, crisis and restructuring in western Europe: the dimensions of agriculture. *Agriculture in Human Values*, Florida, 6(1/2), 1989.
- BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia. Agroindústria nas Américas. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BUTTEL, F. The US farm crisis and the restructuring of american agriculture: domestic and international dimensions. In: GOODMAN, D. & REDCLIFT, M. Farm crisis. London, The MacMillan Press, 1990.
- COUTINHO, Maurício. Lições de economia política clássica. Campinas, UNICAMP/IE, 1990. (Tese de Livre Docência).
- COX, G.; LOWE, P.; WINTER, M. Farmers and the state: a crisis for corporatism. *Political Quarterly*, 58(1):73-81, 1986.
- ENCISO, Enrique & ESQUIVEL, Javier. La política agrícola de Estados Unidos. *Revista de Comércio Exterior*, México, 40(2):1204-1215, 1990.
- FRIEDMANN, Harriet. Changes in the International Division of Labor: agri-food complexis and export agriculture. In: FIEDLAND, W. ed. *Towards a new political economy of agriculture*. Oxford, Westview Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. & McMICHAEL, P. Agriculture and the state system. *Sociologia Ruralis*, 29(2):93-117, 1989.
- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Nacional, 1989.

- GASQUES, José G. & VILLA VERDE, Carlos. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perspectiva da economia brasileira, 1992*. Brasília, IPEA, 1991. p.357-371.
- GONÇALVES, José S. Crise da cotonicultura nacional e as perspectivas para a safra 1993/94. *Informações Econômicas, SP, 23(11):29-44, nov. 1993*.
- \_\_\_\_\_. Estado e desenvolvimento tecnológico: os resultados da pesquisa agropecuária paulista e a acumulação de capital. *Agricultura em São Paulo, SP, 37(2):1-73, 1990*.
- \_\_\_\_\_. & GONÇALVES, Carlos D. Estado e desenvolvimento: a morte do estado liberal e a busca de ressurreição neoliberal. São Paulo, IEA, 1993. (mimeo).
- GOSS, K.; RODEFELD, R.; BUTTEL, F. The political economy of class structure in US agriculture: a theoretical outline. In: BUTTEL, F. & NEWBY, H. eds. *The rural sociology of the advanced societies: critical perspectives*. London, Croontelm, 1980. p.83-132.
- GUIMARÃES, Alberto P. A crise agrária. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- HAMILTON, P. Small farmers and food production in western Europe. *International Social Science Journal, 37(3):345-360, 1991*.
- HILL, Brian E. *The common agricultural policy: past, present and future*. London, Methuen, 1984.
- HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e da pobreza na agricultura brasileira. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 1990.
- JANK, Marcos S. & BASTOS FILHO, Guilherme S. A agricultura no acordo final da Rodada Uruguaí do GATT. *Informações Econômicas, SP, 23(12):47-49, dez. 1993*.
- JOHNSON, D. Gale. A liberalização do comércio e outras políticas agrícolas desejáveis. *Agricultura em São Paulo, SP, 35(esp.):19-36, 1988*.
- JORDANA, Jorge. La reforma de la PAC: algunas consideraciones de la agroindustria. *Revista de Economía, Madrid, 666: 175-187, 1989*.
- KAGEYAMA, Angela et alii. O novo padrão agrário brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 1990.
- KENNEY, M. et alii. Midwestern agriculture in US fordism. *Sociologia Ruralis, Netherlands, 29(2):131-148, 1987*.
- KEYNES, John M. O fim do Laissez-faire. In: SZMRECSANYI, Tamas. *Keynes: economia*. São Paulo, Ática, 1984. p.106-126.
- KNIGHT, Peter T. *Brasil agriculture technology and trade*. New York, Praeges Publisher, 1971.
- LIST, George F. *Sistema nacional de economia política*, São Paulo, Abril Cultural, 1983. 338p. (Os Economistas).
- MACLENNAN, Carol & WALKER, Richard. Crise e mudanças na agricultura dos EUA: vista panorâmica. In: BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p.21-43.
- MANN, Susan A. & DICKINSON, James A. State and agriculture in two eras of american capitalism. In: BUTTEL, F. H. & NEWBY, N. *The rural sociology advanced societies: critical perspectives*. London, Croontelm, 1980. p.283-326.
- MARQUES, Mariano. A política agrícola

- mum da CEE. Brasília, CFP, 1988. (Estudos Especiais, 22).
- MARTINS, José de S. *O cativo da terra*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.
- MARTINS, Zoraide. *Agricultura paulista: uma história maior que cem anos*. São Paulo, SAA, 1991.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 3.v. (Os Economistas).
- MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1986. 2.v. (Os Economistas).
- MORE, Thomas. *A utopia*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- OLIVEIRA, Carlos A. B. *O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas, UNICAMP/IE, 1986. (Tese de Doutorado).
- PAIVA, Rui M.; SCHATTAN, Salomão; FREITAS, Claus T. *O setor agrícola no Brasil*. São Paulo, SAA, 1973.
- PINAZZA, Luiz A. & ARAÚJO, Ney Bittencourt. *Agricultura na virada do século XX: uma visão de agribusiness*. São Paulo, Globo, 1993.
- PINTO, Luiz C. G. *Notas sobre a política agrícola e crédito rural*. Campinas, UNICAMP/IE, 1980.
- PLATA, Ludwig A. *Influência da política macroeconômica no sistema agroalimentar peruano*. Rio de Janeiro, CPDA, 1992. (Dissertação de Mestrado).
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 286p. (Os Economistas).
- RODRIGUES, Cyro M. *Gêneses e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte portuguesa ao início da república*. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, 4(1):21-38, 1987.
- SANTOS FILHO, Octaviano C. *Processos de industrialização tardia: o "Paradigma" da Coréia do Sul*. Campinas, UNICAMP/IE, 1991. (Tese de Doutorado).
- SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 457p. (Os Economistas).
- SILVA, José Graziano da. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo, Hucitec, 1981.
- SILVA, Gabriel L. S. P. *Produtividade agrícola, pesquisa e extensão*. São Paulo, USP/IPE, 1984.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 2.v. (Os Economistas).
- SZMRECSANYI, Tamas. *O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- TAVARES, Maria da C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1985. (Tese de Livre Docência).
- THORSTENSEN, Vera. *Comunidade Européia: líder do comércio internacional*. São Paulo, Aduaneiras, 1993.
- TICOULAT, Renato & MENEZES, Flávio T. *Agropecuária num contexto de contradição: protecionismo nos países ricos, opressão nos pobres*. São Paulo, CEDES/SRB, 1988.

WOLFF, R. A miséria do liberalismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.

VEIGA FILHO, Alceu A.; GATTI, Elcio H.; MELLO, Nilda T. C. O programa nacional do álcool e seus impactos na agricultura paulista. São Paulo, IEA, 1980. 36p. (Relatório de

Pesquisa 8/80).

VICTOR, M. M.; KRONKA, E. J.; NEGREIROS, O. M. Evolução, estágio atual e perspectivas das florestas exóticas em São Paulo. São Paulo, Instituto Florestal, 1972. (Boletim do Instituto Florestal, 1).



## SÍNTESE DO DOCUMENTO PARA OS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

---

A ABAG está convencida de que o Agribusiness Brasileiro está destinado, e preparado para :

sustentar, na nova era de estabilidade da economia brasileira e, como condição indispensável para a manutenção da própria estabilidade dos preços, a demanda ampliada de produtos do Agribusiness e a retomada do desenvolvimento econômico.

Contribuir decisivamente para a descontração espacial da produção nacional, interiorizando o desenvolvimento, para a redistribuição de renda, para a geração de empregos, para a melhoria das condições de vida no campo e na cidade.

Garantir a sustentabilidade do desenvolvimento agro-industrial e a diversidade biológica brasileira.

Dar sua contribuição mais relevante ao destino do país: contribuir para a garantia da segurança alimentar, servindo ao conjunto da população brasileira e não, predominantemente, aos setores de ingressos médios e altos.

Contribuir decisivamente para a erradicação da fome e da miséria, tornando-se, simultaneamente, um dos Agribusiness mais competitivos do mundo.

Este documento foca as dez grandes áreas que a ABAG entende conter as grandes prioridades nacionais para o desenvolvimento de sua cadeia de alimentos e fibras - o setor econômico de maior capacidade competitiva do país. Em anexo, o documento com as análises que suportam as proposições aqui enunciadas.

### 1. Reorganização do Estado

Sem ignorar os outros grandes gargalos do desenvolvimento do País - Educação e Saúde, Saneamento Básico e Reforma das Instituições Políticas - entendemos urgente a modernização do Estado Brasileiro. As prioridades da ABAG nesta área são:

- a. **Informação:** as informações estatísticas brasileiras, inconsistentes e intempestivas, atrapalham, mais que ajudam, os processos decisórios. Nosso último censo agrícola disponível tem quatorze anos. Urge reordenar nossa rede de informação estatística, torná-la rápida e atual através de integração de sistemas, aproveitando a miríade de base de dados já existentes.
- b. **MAARA:** Redefinir as funções do MAARA, descentralizar programas que dependem da ação conjunta de outros ministérios, encetar vigoroso programa de desenvolvimento dos recursos humanos e rever as dimensões do Conselho Nacional de Política Agrária com reforçada participação do Agribusiness. Dotar o MAARA de uma moderna e ágil estrutura de Previsão de Safras.
- c. **Defesa Sanitária:** Promover reformas na Secretaria Nacional de Defesa, visando torná-la não só um órgão normativo eficiente nas áreas de proteção sanitária, com conseqüente agilidade em suas funções, principalmente nos processos da ação privada, mas também diretamente responsável por padrões de qualidade, essenciais ao desenvolvimento do Agribusiness, descentralizando todas as demais atividades delegáveis. Erradicar a febre aftosa, coordenando parcerias com o setor privado através de ações nos moldes da FUNDEPEC.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

---

## 2. Pesquisa e Desenvolvimento

O Brasil, como país predominantemente tropical, depende extremamente de pesquisa própria na Agricultura. O setor deve ter grande prioridade na Política de Ciência e Tecnologia. Tal política deve basear-se na integração dos agentes do Processo: Governo, Universidade, Institutos de Pesquisa e Empresa Privada. É fundamental:

- Garantir a continuidade dos programas e projetos de P&D da EMBRAPA e apoiar, de forma integrada, outras instituições, públicas e privadas, em programas de Pesquisa e Desenvolvimento.
- Colocar a responsabilidade na definição dos rumos da EMBRAPA em Conselhos Deliberativos representativos da cadeia, em nível nacional e regional.
- Promulgar, com urgência, a Lei de Proteção de Cultivares e garantir outros mecanismos de proteção dos direitos de criação que permitam a integração tecnológica internacional do Agribusiness brasileiro.
- Apoiar "joint-ventures" de capital majoritário nacional, que visem efetiva transferência de tecnologia para o país.

## 3. Reforma Fiscal e Tributária

Uma tributação abrangente das três bases tributárias conhecidas - Renda, Consumo e Propriedade - com alíquotas reduzidas, é a proposta que mais se ajusta aos objetivos de reconstrução do Estado e ao fortalecimento da Federação. As características dessa proposta são:

a) a tributação da renda deve ser feita de forma abrangente, reduzindo-se ao mínimo as deduções e abatimentos, eliminando-se os regimes especiais, e restringindo a progressividade das alíquotas ao imposto cobrado sobre a renda familiar.

b) Nenhum imposto deverá onerar a exportação e a aquisição de insumos, máquinas e equipamentos indispensáveis à modernização tecnológica, aumento da capacidade produtiva, e à geração de maiores oportunidades de emprego. O imposto deve incidir sobre o Consumo e não sobre a produção e investimentos. O Imposto de Consumo deve ser seletivo, em função do grau de essencialidade das mercadorias e serviços, conforme preceituam os modernos princípios de justiça fiscal.

c) O Imposto sobre a Propriedade deve ser utilizado como reforço do vínculo de co-responsabilidade entre o Estado e o cidadão contribuinte, no plano das relações do poder público local com as comunidades. A "municipalização" do contribuinte, no sentido da apropriação maior de sua capacidade contributiva pelo município é uma forma mais efetiva de controle da sociedade sobre o gasto público e uma alternativa eficaz para o combate aos vícios e aos descauninhos favorecidos por uma indevida centralização dos recursos fiscais - principalmente os destinados à cobertura de programas sociais.

d) O combate à evasão e a sonegação deve ser conduzido, prioritariamente, pela recuperação da ética tributária e não por medidas de cunho repressivo e policial. Isto significa que as alíquotas dos impostos devam ser fixadas em níveis compatíveis com a capacidade contributiva das empresas e das famílias; que elas sejam reconhecidas como legítimas (não apenas legais) do ponto de vista dos fins a que se destinam e que haja plena transparência das regras aplicadas à instituição dos tributos e à administração dos recursos arrecadados pelo governo.

e) A simplificação tributária requer não apenas a redução do número de impostos, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança dos tributos. Uma vez aprovada a Reforma, deve haver um compromisso explícito com a preservação das novas normas por um prazo compatível com o horizonte de estabilidade necessário à retomada do desenvolvimento.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

---

No que diz respeito aos tributos que deverão compor o novo sistema e à repartição das competências tributárias pelos três entes federados, a proposta, que deriva das recomendações anteriores, é a seguinte:

## **Competência da União**

- Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza;
- Imposto sobre o Comércio Exterior
- Imposto Especial sobre o Consumo (abrange um número reduzido de produtos: bebidas, fumo, veículos, combustíveis, por exemplo).

## **Competência dos Estados:**

- Imposto Geral sobre Consumo de Mercadorias e Serviços (do tipo Valor Agregado, cobrado segundo o princípio do destino e partilhado com os municípios;
- Imposto sobre Herança e Doações.

## **Competência dos Municípios:**

- Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (rural e urbana).
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

Na estrutura proposta, o consumo torna-se a peça central do novo sistema tributário, contribuindo para o atendimento de dois requisitos importantes da Reforma Tributária. Primeiro, a conscientização do cidadão-consumidor-contribuinte, que passa a ter conhecimento do tamanho do imposto incluído no preço das mercadorias e serviços que consome ou utiliza. Segundo, a promoção da justiça fiscal, mediante aplicação de alíquotas seletivas em função da essencialidade dos produtos. Além disso, a base consumo promove uma melhor repartição das receitas públicas no território brasileiro - o consumo é mais concentrado que a produção - permitindo reduzir as transferências de recursos do orçamento federal para estados e municípios, que são fontes tradicionais de corrupção.

O perfil do sistema tributário completa-se por taxas e contribuições. Das contribuições sociais existentes deve ser preservada apenas a que incide sobre salários (empregados e empregadores), reduzindo-se a sua alíquota a níveis compatíveis com a proposta de reformulação da Previdência Social, conforme linha já adotada pela Comissão Especial encarregada da matéria no Congresso Nacional.

## **4. Financiamento**

O maior obstáculo a um sistema de financiamento do Agribusiness brasileiro tem sido, sem dúvida a inflação brasileira e a prática de juros irrealistas que ela tem forçado à política monetária nacional. Um setor de ciclos longos de produção e de longa maturidade de investimento só se desenvolve em ambiente confiável em fontes de investimento. Aqui há dois vetores distintos: financiamento de investimentos, de longo prazo e financiamento para custeio e comercialização.

### **a. Financiamento de Longo Prazo**

- definição e ampliação dos recursos fiscais e parafiscais permanentes e regulares para compor o *funding* básico do financiamento de longo prazo.
- Utilização, complementarmente, como base nos mercados de crédito e de capitais, de poupança privada voluntária para constituição de Fundos de Desenvolvimento e Investimento como mecanismos de financiamento de longo prazo para apoiar projetos de investimento produtivo.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

- Formação institucional das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) de modo compatível com sua natureza de instrumentos governamentais, assegurando-lhes acesso aos segmentos dos mercados financeiros adequados à geração de ativos produtivos, inclusive externos.
- integrar a participação dos setores do Agribusiness, bem como o Sistema BNDES e FINEP, no âmbito do Conselho de Ministros, como parte do PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL permanente, que vinha sendo conduzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos.

## **b. financiamentos de curto prazo:**

O financiamento da produção e da comercialização de alimentos e matérias primas, bem como a política de preços mínimos, estão hoje mais interligadas e próximas do que estiveram no passado recente e, na medida que vêm ganhando novas dimensões, requerem a consolidação de mecanismos estáveis e regras contratuais claras que desburocratizem seu funcionamento, ampliando a participação de agentes privados, fundos de investimento (como o de "commodities"), introduzindo instrumentos modernos como a Cédula do Produtor Rural (CPR) e Certificado de Mercadorias com Emissão Garantida (CMG) viabilizando Bolsas de Físico e incentivando a negociação antecipada dos produtos na Bolsa de Futuros. Medidas específicas compreendem:

- Garantir, com recursos do Tesouro, o micro e pequeno produtor rural com instrumentos diferenciados de Crédito Supervisionado.
- Garantir, com recursos do Tesouro, a Política de Preços mínimos, ampliando a utilização do Prêmio de Liquidação.
- Rever a indexação das taxas de juro à TR, substituindo-a por um sistema tipo "libor", indicando um menor custo do dinheiro para atividades cujo bom financiamento contribui para a estabilização da economia.
- Ampliar, considerando a ciclicidade da agricultura, o uso do depósito compulsório no financiamento do custeio agrícola.
- Incentivar o uso de linhas de crédito externo para custeio da produção, em todos os elementos da cadeia.

## **5. Produção**

Os clássicos instrumentos de estabilização de renda na Agricultura - Preços Mínimos, Estoques Reguladores e Seguro Rural - praticados com perfeição nos países centrais, precisam ser aperfeiçoados e modernizados no Brasil.

- Uma Política de Preços Mínimos devidamente orçamentada e comprometida, que permita ser um instrumento de garantia, mas também estímulo à produtividade. Sempre que os estoques reguladores forem confortáveis, o Governo deve adotar o Prêmio de Liquidação como forma de garantia de Preços Mínimos.
- Não cabe ao Governo administrar estoques físicos. Sua intervenção no mercado deve ser feita através de compra ou venda, em Bolsas, de papéis que representem o físico, mantendo os estoques no sistema privado de armazenamento, pagando taxas realistas de armazenagem, a exemplo dos países mais adiantados. As regras de intervenção já estão balizadas entre o Preço Mínimo e o Preço de Liberação de Estoques.
- Reformular o sistema de seguro agrícola, de forma a permitir sua contratação independente da contratação de crédito de custeio. Para tal, é fundamental definir no Orçamento a existência de um Fundo de Catástrofe para que este Resseguro possa viabilizar a participação de seguradoras privadas.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

## 6. Comercialização

Modernizar a comercialização dos produtos agrícolas exige a criação de instrumentos que propiciem a busca da perfeição das leis do mercado. Fundamental ao processo é a negociação em bolsas de físico, que promove a transparência dos preços e premia a qualidade física do produto. Para isso, precisa-se consolidar mecanismos que viabilizem as Bolsas de Mercadorias, especialmente o CMG, com todas as especificações legais. Além disso, enumera-se a seguir, um conjunto de medidas que complementam a proposta de modernização da comercialização em bolsas:

- promover, enquanto permanecer o ICMS, junto aos Estados, diferimento do ICMS quando das operações em Bolsas de Mercadorias, com títulos representativos de produtos agrícolas e agro-industriais.
- Editar Medida Provisória, introduzindo alterações na Lei 1.852 de 23.12.92, eliminando a tributação erradamente aplicada sobre as operações nos mercados futuros da BM&F/BBF, direcionando incentivo aos "hedges" para aplicação em commodities agrícolas 3/ou índices de commodities agrícolas.
- Aprovar resolução do CMN, direcionando percentuais adequados dos diversos fundos existentes para que, a exemplo do Fundo de Commodities, diversifiquem seus portfólios, aplicando em ativos representativos de produtos agrícolas.
- Permitir que a parcela do Depósito Especial Remunerado (DER), vinculada às operações de estocagem de produtos agrícolas, conforme Circular BACEN nº 2.269, art. 2º, possam ser aplicados na aquisição de cotas de Fundos de Investimentos em Commodities, caso solicitado pelo titular do depósito, e que tal aporte permaneça aplicado acima do limite mínimo de 25% fixado.
- Estender, a todo o Sistema Financeiro Nacional, o disposto no Parágrafo 3º, do Artigo 1º, da Circular nº 1903, de 26.02.93, que permite destinar 50% dos 10% de captação mínima exigidos em Título de Desenvolvimento Econômico (TDE) em projetos de investimento na Agricultura, com prioridade para comercialização.

## 7. Infra-estrutura

A maior prioridade do país, por ter relação custo-benefício máximo, é promover ações que diminuam, substancialmente, o desperdício de nossa cadeia de alimentos e fibras. Os investimentos em infra-estrutura e o custo de campanhas em todos os elementos da cadeia, são de retorno extremamente rápidos. São ações que, simultaneamente, aumentam a renda do sistema e barateiam o alimento ao consumidor. As prioridades imediatas, na área de infra-estrutura, são as seguintes:

- Recuperar, reconstruir, ampliar e modernizar o Sistema de Transportes e Portos através da intermodalidade. Entende a ABAG que o legado do Secretário de Assuntos Estratégicos, Dr. Eliczer Batista - o Projeto Brasil - pode ser adotado como projeto básico.
- Ampliar as linhas de crédito para plantios permanentes (FINAME), secagem e estocagem em nível de propriedade (melhorando o poder de barganha dos produtores e reduzindo os gargalos no frete e comercialização), para grandes armazéns de uso público, cuja economicidade permite ampliar a racionalidade do sistema, reduzir as perdas e introduzir produtos mais sofisticados (superfrescos).
- Introduzir critérios de valoração dos recursos ambientais nos projetos e de preservação da diversidade biológica brasileira.

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

## 8. Comércio Exterior

O Agribusiness brasileiro, como o mais dinâmico e competitivo setor da nossa economia, é o mais qualificado para promover nossa integração competitiva à Economia Internacional. Entretanto, é nesse segmento que os países desenvolvidos desenvolvem o mais agressivo protecionismo e mais pesadamente subsidiam. É necessário:

- Integrar as ações do Agribusiness às do Ministério da Fazenda e de Relações Exteriores, visando aumentar a nossa agressividade comercial lá fora, ao mesmo tempo que busquemos ações mais efetivas contra o protecionismo dos países centrais, quer atuando junto à Organização Mundial do Comércio, quer junto aos exportadores de produtos industrializados dos países desenvolvidos.
- Impedir, através de tarifas compensatórias, que produtos agrícolas e agro-industriais venham a competir no mercado interno gozando de subsídios em seu país de origem.
- Praticar uma política cambial justa, impedindo que a sobrevalorização artificial da moeda venha prejudicar a competitividade do Agribusiness nacional.
- Promover a harmonização tributária em relação a nossos parceiros comerciais externos de forma a reduzir as assimetrias fiscais que podem prejudicar a competitividade do Agribusiness.

## 9. Desenvolvimento Rural e o Problema Agrário

Uma estratégia realista e possivelmente a mais viável para um melhor ajustamento populacional, com condições de vida dentro de padrões aceitáveis, é o desenvolvimento do interior brasileiro, de modo a se fixar, nas pequenas e médias aglomerações urbanas, o contingente de trabalho liberado pela agricultura. Para tal, há que se desenvolver nossa criatividade no incentivo à agro-indústria, à indústria de pequeno porte e ao comércio. A ênfase à agro-industrial e a indústria rural tem vantagens adicionais além do emprego: agrega valor ao produto agrícola e ameniza a ciclicidade do emprego da mão-de-obra rural. Levar a industrialização o mais próximo possível da fonte de matéria prima.

A polarização humana nas grandes cidades é processo que tem de ser resolvido rapidamente, sob pena de enfrentarmos um caos próximo. O Estado de São Paulo já apresenta o problema do êxodo urbano, das cidades pequenas, para as médias e grandes. Neste caso, as oportunidades de educação e saúde da família, benefícios que o homem do campo e das pequenas povoações necessitam, precisam ser deslocados para o interior. Considerando-se o tamanho e a dispersão de nossa agricultura, seria irreal pretender levar tais benefícios ao nível de fazenda, mas torna-se imprescindível levá-los ao nível de pequenas cidades, povoados ou núcleos de subsistência.

Tal estratégia, além de contribuir para a descontração do desenvolvimento e melhor distribuição de renda, geraria grande economia de recursos que, em volume crescente, são absorvidos pelas grandes metrópoles para mantê-las viáveis.

Apoio prioritário, com tratamento diferenciado, ao mini e pequeno produtor rural. Mais importante que assentar os sem-terra é impedir que o pequeno produtor sofra o "paradoxo da liquidação". Está na manutenção do pequeno produtor a estratégia mais eficaz, e mais barata, de amenizar as consequências sociais da modernização da agricultura, aumentando o período de transição e preparando as gerações vindouras.

A organização da produção é essencial; seja através de indústrias de integração, onde suínos e aves e fumo já são bons exemplos, seja através de incentivo a associações, cooperativas ou "condomínios", como os praticados no Rio Grande do Sul. A extensão rural deve atuar, maioritariamente, nos problemas "depois da porteira".

# abag Associação Brasileira de Agribusiness

Supressão de todos os incentivos ou estímulos à ocupação improdutivo do solo rural, sobretudo o "cercamento" antecipado de fronteiras agrícolas, reordenando-se as ações governamentais para programas de acesso ao mercado de terras por aqueles que produzem, ou tencionam produzir, estimulando também a parceria e o arrendamento.

Fazer com que todas as políticas fiscais e instrumentos de ordem legal, atuantes na Agricultura, visem a valorização econômica do produtor rural e sua família, bem como promover a qualidade de vida no campo. Incentivos fiscais devem ser orientados para a melhoria das condições sociais do campo e para o aperfeiçoamento profissional dos produtores.

Priorizar a proteção ambiental através de vigoroso plano de combate à erosão e proteção de mananciais.

Criar condições que permitam, mesmo ao trabalhador rural assalariado, ter sua atividade de agricultura de subsistência. Uma solução criativa para algumas áreas, onde o ciclo de emprego é diferente do ciclo da produção de subsistência (cana, laranja, café), seria a criação de "núcleos de subsistência", estrategicamente colocados, onde se resolveria, não só o problema de habitação e de subsistência (através de lotes de terra adjacentes à moradia), como o de educação e assistência médica. Tais núcleos seriam implantados através de desapropriação ou doação e, assentados através de programa especial de financiamento a longo prazo.

Agilizar o SENAR, compatibilizando-o com o Sistema Brasileiro de Extensão Rural, visando a profissionalização do homem do campo, quer o trabalhador rural, quer o pequeno proprietário.

O Estatuto do Trabalhador Rural pretendeu estender os direitos do trabalhador urbano ao campo, sem observar as peculiaridades das relações de trabalho rural. Criou mais problemas que soluções. Os fazendeiros, com receio da problemas trabalhistas e de inquilinato, procuraram restringir ou, se possível, eliminar o regime do trabalhador residente na propriedade, agravando muito o problema do "bóia-fria". Ao contrário, qualquer lei social para o campo deve incentivar, com realismo, condições decentes de moradia para o empregado na fazenda. É urgente a revisão do ETR.

Não há casos de sucesso de Reforma Agrária na contramão da renda agrícola. Qualquer atividade reformista fracassa se não houver ajustes no sistema econômico e social, principalmente nos mecanismos de estabilização de renda na Agricultura como um todo.

## 10. Programas Emergenciais

O crescimento do problema da miséria e da fome no país não admite somente soluções estruturais, de médio prazo. Há necessidade de programas de emergência de combate à fome, ao problema de moradia e, especialmente, de criação empregos. O Governo deve criar organismos colegiados à exemplo do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), da Presidência da República, para buscar maior coordenação dos esforços público e privado nesta área.

