ÍNDICE *Nesta Edição*

Voltar

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- O Seguro Agrícola Privado no Brasil
(Célio Brovino Porto)

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- Abordagem Prospectiva da Cadeia Produtiva da Uva e do Vinho do Rio Grande do Sul
(Loiva Maria Ribeiro e Juvir Luiz Mattuela)

- Velhos e Novos Mitos Sobre Agricultura
(Hélio Tollini)

- Política e Programas - O Setor da Soja no Brasil
(Philip F. Warnken)

- O Papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento do Agronegócio
(Ailton Barcelos Fernandes)

- Regulação do Sistema Alimentar Japonês
(Cícero Péricles de Carvalho)

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- "Conhecimentos" na Agricultura
(Elisio Contini e Francisco J.B. Reifschneider)

O SEGURO AGRÍCOLA PRIVADO NO BRASIL

No mundo todo o seguro agrícola é um importante componente da política agrícola, pois só o Setor Público tem porte econômico para assumir os ônus decorrentes da instabilidade e incertezas de natureza agroclimáticas, principalmente em função da possibilidade de eventos generalizados. Assim, a participação do Governo é condição imprescindível para reduzir o custo do seguro e evitar que os prêmios situem-se acima da capacidade de pagamento dos produtores.

Com a abertura da economia brasileira e a integração no Mercosul, a viabilização do seguro agrícola privado no Brasil tornou-se essencial para a sobrevivência do setor agrícola no médio prazo, já que, diante de uma eventual quebra de safra, o produtor não pode mais ser compensado por elevação dos preços, como ocorria no tempo em que a economia brasileira era fechada. Além disso, há que se considerar também que a manutenção da estabilidade da renda agrícola é uma condição essencial para evitar solução de continuidade no processo de pagamento das dívidas renegociadas.

A viabilização do seguro agrícola no Brasil tem sido tentada desde 1954, quando foi criada a Companhia Nacional de Seguro Agrícola. Posteriormente, através do Decreto-lei nº 73/66, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e

regula as operações de seguros e resseguros, aquela empresa foi extinta e criou-se o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR, sob a administração do IRB - Brasil Resseguros S.A. O pressuposto era de que o FESR viabilizaria a consolidação do seguro agrícola privado no Brasil. Não tendo isso se efetivado, em 1973 foi criado o PROAGRO, que tem sido, na prática, o principal instrumento de seguro agrícola no Brasil.

Todavia, durante muito tempo o PROAGRO mostrou-se financeiramente inviável, a ponto de, nesta década, acumular tal volume de indenizações não honradas que chegou a cair em total descrédito perante os agricultores e, principalmente, os agentes financeiros do SNCR. Em vários momentos houve a firme convicção de que o PROAGRO estava definitivamente falido e eventualmente seria irrecuperável. Uma prova disso foi o relatório final do Grupo de Trabalho constituído em 1990 para analisar a situação do programa, que propôs a extinção da CER _ Comissão Especial de Recursos e a transferência do PROAGRO para o IRB _ Brasil Resseguros S/A, com orientação para extingui-lo dentro de 3 anos, no pressuposto de esse era o tempo necessário para viabilizar-se o seguro agrícola privado no Brasil.

Nos últimos anos, contudo, foram introduzidas inúmeras inovações no PROAGRO, modernizando sua forma de atuação e tornando-o superavitário. As principais reformulações nele feitas foram:

1) Introdução do Zoneamento Agrícola para as principais culturas de ciclo anual, com a especificação das épocas recomendadas para o plantio em cada região, a partir da análise estatística do comportamento do clima ao longo dos últimos anos;

2) Redução da amplitude dos eventos segurados, eliminando-se a cobertura de perdas decorrentes da tecnologia adotada ou de pragas e doenças;

3) Criação de uma conta especial no Banco Central para crédito e débito de sua movimentação financeira, para evitar que a falta de correção monetária dos prêmios arrecadados cause prejuízo contábil, em períodos de inflação alta,

mesmo quando os valores reais de arrecadação e despesa eram equivalentes ou superavitários;

4) Vigência da cobertura somente após a emergência da planta;

5) Exigência de orçamento especificado para o plantio a ser segurado;

6) Cessação do seguro para investimentos e pecuária, restringindo-o às despesas de custeio;

7) Redução do valor dos prêmios, para adequá-los ao risco dos eventos cobertos;

8) Implantação de alíquota única de 2% para o público da agricultura familiar, tanto como forma de introduzir um tratamento preferencial aos produtores de menor porte, como também pelo histórico de menor demanda de cobertura por parte desse segmento;

9) Incentivo à adoção da técnica de plantio direto, sabidamente redutora de riscos de perdas por fatores climáticos.

Não obstante esses importantes avanços, hoje o PROAGRO reduziu-se a cerca de 10% do que foi no passado e há um conjunto significativo de culturas e atividades que estão fora de seu amparo. Esta é uma das razões para a cobrança de ações por parte do Governo no sentido de incentivar e viabilizar o seguro agrícola privado no Brasil. Hoje existe apenas uma empresa operando em escala razoável com esse seguro no País, que é a COSESP _ Companhia de Seguros do Estado de São Paulo, mesmo assim em área geográfica restrita. Recentemente, uma empresa mexicana especializada em seguro agrícola anunciou uma parceria com o grupo BMG para operar com seguro agrícola no Brasil a partir de meados de 1999. Há também uma iniciativa de uma empresa nacional em relação à cobertura de perdas na área de maçã em Santa Catarina. Mesmo assim, analisando-se a forma de atuação da COSESP, fica-se com a impressão de que, nas condições atuais, uma seguradora privada só consegue sobreviver no ramo se vender "pacotes" de seguros ao produtor (custeio, investimento, instalações,

veículos, vida, etc.) e não apenas o seguro agrícola, além de necessitar do amparo oficial, como suporte de última instância, no caso da ocorrência de catástrofes generalizadas.

Insatisfeito com a morosidade no desenvolvimento e expansão do seguro agrícola privado no Brasil, com o desinteresse da maior parte das seguradoras brasileiras pelo setor e com a perspectiva de que as ações privadas nessa área tendam a restringir-se às culturas/atividades, regiões e categorias de produtores de melhores condições econômicas, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento propôs e foi aprovado pelas diversas áreas do Governo envolvidas com a política agrícola a constituição de Grupo de Trabalho visando analisar, em conjunto com entidades que normatizam e e as empresas que atuam nesse setor, formas alternativas de estimular a rápida ampliação desse tipo de seguro no Brasil.

O principal objetivo do GT foi o de procurar identificar as ações ou medidas necessárias para acelerar o processo de implementação do seguro agrícola no Brasil, estendendo-o para áreas ou segmentos que hoje não contam com o interesse do setor privado. Paralelamente, é intenção do Governo utilizar o seguro privado como instrumento indutor da modernização tecnológica da agricultura, tanto no aspecto da adoção de tecnologias redutoras de riscos quanto na elevação da produtividade.

Se as empresas privadas não se dispõem (ou não o fazem na extensão desejada) a operar com o seguro agrícola, é porque consideram o ramo pouco atrativo, do ponto-de-vista financeiro ou desconhecem o nível de tecnificação da moderna agricultura que se pratica no país. Desejando o Governo que as companhias seguradoras ampliem suas operações com esse tipo de seguro, terá que tornar-lhes o ramo mais atrativo e melhor conhecido. Os fatores que mais inibem o interesse da iniciativa privada por esse ramo de seguro são os riscos de perdas por eventos climáticos generalizados, a falta de dados estatísticos que permitam uma definição mais precisa do risco e do prêmio, e as dificuldades de fiscalização.

Isso posto, a preocupação do Governo deve centrar-se nos meios para diminuir

os impactos dos sinistros ou catástrofes generalizadas, o que implicará a necessidade de regras claras para defini-los. Por outro lado, as alíquotas (prêmios) têm que refletir, para as seguradoras, basicamente as condições de risco da lavoura ou atividade segurada e não outras considerações de ordem política. Caso o Governo deseje tratamento diferenciado por regiões, produtos ou porte de produtores, deverá prover as seguradoras das respectivas políticas compensatórias. Quanto ao fornecimento de informações capazes de permitir-lhes uma melhor avaliação do risco e dos prêmios a serem cobrados, os resultados alcançados com o Zoneamento Agrícola do PROAGRO estão sendo colocados à disposição dos interessados, de forma a ajudá-los na tarefa.

Outro aspecto importante refere-se à adoção de mecanismos que estimulem o uso de práticas agrícolas que ajudem a reduzir o risco, como o zoneamento agrícola e a técnica do plantio direto. Nesse sentido, sugere-se a fixação de condições favorecidas para o agricultor que adotar práticas e tecnologias voltadas para a redução dos riscos climáticos e a preservação dos recursos naturais (técnicas de conservação de solos e dos recursos hídricos, de forma ambientalmente correta, por exemplo).

Na questão da fiscalização dos eventos, deve-se procurar melhorar sua monitoração através de meios eletrônicos (fotos de satélites, dados meteorológicos, endereçamento da área coberta através do GPS - Global Positioning System, etc.). De um lado, tornará mais precisa a certificação da ocorrência do sinistro e, de outro, deixará a verificação in loco basicamente para a quantificação das perdas. Também devem ser aprimorados os cálculos atuariais e a definição dos sinistros a serem cobertos, assim como as principais características da apólice: valores cobertos, franquias, prêmios, formas de inspeção, etc.

Para fazer face à insegurança das seguradoras privadas em operar com o seguro agrícola é importante um mecanismo de proteção contra perdas extraordinárias, decorrentes de catástrofes generalizadas. Isso pode ser alcançado através de um Fundo de Estabilização das despesas e receitas, capaz de assegurar a solvência e, portanto, a fé pública do sistema. O Fundo de Estabilidade do Seguro Rural _

FESR tem essa finalidade. Segundo o Decreto-lei que o criou, o FESR destina-se a garantir a estabilidade dessas operações e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofes. Estabelece ainda que sua administração ficará a cargo do IRB - Brasil Resseguros S/A e que seus recursos serão aplicados segundo o estabelecido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP.

O problema é que o FESR tem uma dimensão considerada pequena para fazer face a uma expansão acelerada do seguro agrícola no Brasil. Suas principais fontes de receita, conforme discriminado abaixo (art. 17 do Decreto-lei nº 73/66 e art. 82 da Lei nº 8.171/91), não são compatíveis com tal desafio e compõem-se:

a) dos excedentes do máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, seus resseguros e suas retrocessões, segundo os limites fixados pelo CNSP;

b) dos recursos derivados da aplicação das reservas técnicas das Sociedades Seguradoras, conforme as diretrizes do Conselho Monetário Nacional;

c) das comissões de corretagem admitidas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras responsáveis pelos seguros de bens, direitos, créditos e serviços dos órgãos do Poder Público, bem como os de bens de terceiros que garantam operações dos referidos órgãos. Há dúvidas sobre a validade deste dispositivo, em função das formas de contratação de serviços estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, que regulamentou as licitações na administração pública.

d) dos recursos provenientes da participação dos produtores rurais (...), de suas cooperativas e associações;

e) das multas aplicadas a instituições seguradoras pelo descumprimento de leis e normas do seguro rural;

f) de dotações orçamentárias e outros recursos alocados pela União.

Segundo o IRB, a principal fonte de recursos do FESR têm sido os excedentes do

máximo admissível tecnicamente como lucro nas operações de seguros de crédito rural, sendo o ramo dos seguros de penhor rural o único que sistematicamente tem-se mostrado lucrativo. O FESR conta, atualmente, com recursos da ordem de R$ 50 milhões, volume considerado bom para a presente situação, mas insuficiente para dar segurança à rápida expansão do seguro privado no Brasil. Hoje o FESR se apropria de 50% dos lucros e cobre 100% dos prejuízos com o seguro rural das seguradoras ao final de cada exercício, assim como promove a imediata indenização de prejuízos decorrentes de catástrofes generalizadas. Pelas regras atuais, fixadas pelo IRB para o resseguro dos contratos da COSESP na área rural, 70% é risco da seguradora e 30% daquela resseguradora.

Deve-se observar que o Decreto-lei nº 73/66 previa injeção de recursos provenientes de dotações orçamentárias no FESR, porém somente para os primeiros 10 anos de sua criação, hipótese posteriormente reintroduzida pela Lei nº 8.171/91 (Lei Agrícola). Dada a constatação de que, decorridos mais de 30 anos desde a sua criação, ainda não foi possível alcançar-se uma forma autônoma de funcionamento do seguro agrícola no país, torna-se imperativo retomar a proposta do apoio do Tesouro Nacional para prover os recursos que lhe dêem a dimensão necessária a dar suporte à expansão desse tipo de seguro no país. Mesmo considerando as dificuldades orçamentárias atuais, esta é a alternativa mais indicada, posto que é a forma mais correta e objetiva da sociedade assumir o custo das políticas de seu interesse. Por outro lado, tão logo seja implementada a decisão governamental de privatizar o IRB - Brasil Resseguros S/A, sugere-se que a administração do FESR passe para a responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

A origem dos recursos do Tesouro Nacional para o suporte ao FESR não deverá ser substancialmente diferente da forma como são cobertos os déficits do PROAGRO, mas o modelo de aplicação é que poderia ser substancialmente modernizado. Nesse sentido, sugere-se que o Governo substitua sua atuação passiva do modelo atual (PROAGRO) por uma sistemática operacional mais ativa, definindo a priori o montante do suporte que está disposto a dar e o público-alvo, as regiões, as atividades e os eventos passíveis de enquadramento. Em princípio imagina-se a utilização de uma ou mais das seguintes alternativas.

A primeira alternativa seria a fixação de percentuais de resseguro diferenciados, tão maiores quanto mais prioritária for uma cultura/atividade, região ou categoria de produtores, objetivando diminuir o valor dos prêmios ou direcionar a atuação das seguradoras privadas segundo os interesses da política agrícola. Assim, só para ter-se um exemplo, o resseguro da soja poderia ser fixado em percentual menor que o do arroz. Observe-se que, nesta hipótese, o resseguro teria que ser feito diretamente junto ao Fundo e não ao IRB - Brasil Resseguros S/A.

Paralelamente ou em substituição à proposta de estímulo à maior participação das empresas privadas via fortalecimento do FESR, pode vir a ser de interesse do Governo operar de uma forma mais direta para induzir o direcionamento do seguro rural, objetivando atender a suas diretrizes de política econômica e social. Neste caso, a idéia seria a adoção da sistemática de leilões ou licitações públicas com a finalidade de selecionar a(s) seguradora(s) que, estando disposta(s) a atuar(em) nas modalidades definidas pelo Governo, se dispusesse(m) a cobrar menor participação de recursos oficiais. Dessa forma, estar-se-ia buscando maximizar a eficácia dos recursos alocados para a finalidade. Trata-se de mecanismo bastante usado pelo Governo em outras ações de política agrícola, através do qual será possível obter-se maior eficiência e transparência do sistema. Para a melhor consecução do objetivo de racionalização na aplicação dos recursos públicos, esses leilões devem ser subdivididos por produtos ou atividades, categorias de produtores e regiões.

Para a implementação dessa modalidade operacional poder-se-á usar da experiência da Secretaria de Política Agrícola, da Companhia Nacional de Abastecimento e do Banco do Brasil na realização de leilões públicos para a definição de interessados em executar as políticas pretendidas pelo Governo ao menor custo possível e com maior controle sobre a aplicação dos recursos e o atendimento do público-alvo. É desejável que o sistema a ser montado permita o uso de recursos eventualmente alocados por estados e dos municípios para essa mesma finalidade, em suas jurisdições. No ressarcimento do total ou de parte das indenizações pagas, quando verificada a ocorrência de eventos generalizados

previamente definidos, a situação seria similar à 1ª hipótese, mas o Governo só indenizaria (ou dividiria com) as seguradoras os prejuízos decorrentes de eventos climáticos generalizados, definidos previamente. Operacionalmente o aporte de recursos do Tesouro poderia ser feito como na 1ª hipótese, via FESR.

Tornando-se viável um seguro privado efetivo e atuante para a área agrícola, o papel do PROAGRO poderia ser reformulado, de forma a adaptá-lo às novas circunstâncias. A tendência natural seria o PROAGRO transformar-se num programa mais voltado para a cobertura securitária aos pequenos produtores rurais, nestes incluídos os assentados da reforma agrária e os beneficiários do PRONAF. Ou seja, o público-alvo do PROAGRO passaria a ser basicamente aqueles produtores que encontrariam dificuldades para serem atendidos pelas seguradoras privadas, sendo recomendável a reformulação de suas regras, de forma a melhor identificá-lo com o perfil desse público. Eventualmente, poderá ainda ser utilizado para atender às localidades, segmentos ou produtos em que continuasse a haver a omissão do mercado segurador privado. A transição do PROAGRO para o seguro privado deve ocorrer de forma natural, isto é, deixando-se aos produtores a gradual opção pelo seguro que mais lhes convier.

Ao mesmo tempo, propõe-se que a gestão do PROAGRO seja transferida do Banco Central para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com a finalidade de propiciar-lhe um gerenciamento mais próximo ao de uma seguradora. Para evitar o risco de eventual distanciamento entre o modelo de gestão do PROAGRO e o dos seguros privados, sugere-se que o Governo crie, ao nível do Ministério da Agricultura, um Conselho Deliberativo, composto por representantes das diversas áreas do Governo que interagem com as políticas agrícola e securitária do País, assim como de entidades representativas do setor privado. Dentre outras atribuições, ficaria a cargo desse Conselho analisar e propor medidas visando aperfeiçoar e ajustar o PROAGRO à nova realidade.

Célio Brovino Porto
Secretaria de Política Agrícola

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

ABORDAGEM PROSPECTIVA DA CADEIA PRODUTIVA DA UVA E DO VINHO DO RIO GRANDE DO SUL

Loiva Maria Ribeiro de Mello[1]
Juvir Luiz Mattuela[2]

1 - INTRODUÇÃO

A uva é produzida em diferentes partes do Brasil, porém concentra-se particularmente nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Esses estados são responsáveis por cerca de 80% da produção nacional de uva e mais de 90% da produção de vinho. Somente o Rio Grande do Sul, segundo o IBGE, responde por 68% da uva produzida no Brasil e 90% da produção nacional de vinhos e derivados. Estima-se que nesse estado mais de 12.000 pequenos produtores rurais têm na uva sua principal atividade, e cerca de 400 empresas estão encarregadas de processar a matéria-prima, produzindo vinhos comuns e finos, sucos e derivados. (Lapolli et al, 1995).

A posição relativamente cômoda que detinha o setor ficou abalada com a abertura do mercado. A maior ameaça encontrava-se no âmbito do Mercosul, com a concorrência dos vinhos argentinos e chilenos. No entanto, houve um grande

incremento nas importações provenientes do mercado europeu. Neste particular, a plena implementação das regras dos mercados integrados poderá afetar sensivelmente a produção nacional se nenhuma medida de mudança estrutural for adotada.

O primeiro passo nesse sentido já foi dado com o Cadastro Vitícola, quando em 1995 foram cadastrados os produtores de uva do Estado do Rio Grande do Sul, com medição da área com videiras e levantamento da situação de cada cultivar, inclusive o destino dado à produção. A partir desse marco inicial, o produtor deverá, por determinação legal, informar as alterações havidas em seus parreirais, a produção e o destino das uvas produzidas (Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária, 1996; Mello, 1996). Com essas informações é possível, para os órgãos encarregados da fiscalização, efetuar um controle mais efetivo sobre a qualidade dos produtos derivados da uva. A recente criação do Instituto Brasileiro do Vinho _ IBRAVIN é mais um avanço nesta direção, apesar de ainda não estar atuando efetivamente por questões político-administrativas. Este trabalho objetiva fazer uma abordagem prospectiva da cadeia produtiva da uva e do vinho como subsídio para a política de desenvolvimento do Setor Vitivinícola.

2 - ABORDAGEM ANALÍTICA E METODOLOGIA

O desenvolvimento analítico relacionado com o sistema agroindustrial teve sua origem com as idéias expressas por Davis & Goldberg (1957) na apresentação do conceito do agronegócio. Desde então, uma seqüência de abordagens, geralmente pinçando aspectos do conjunto principal, vem enriquecendo o método analítico do agronegócio. Entre essas, destacam-se, pelas suas peculiaridades e versatilidade de aplicação, a sistemática do "filière" e cadeias produtivas.

A análise de "filière", pelo que consta na literatura, teve origem na Escola Francesa de Organização Industrial. Embora muitos autores tenham tentado elaborar um conceito que exprima o real sentido do termo "filière", ou de cadeia agroindustrial, ainda não se chegou a um consenso. Batalha (1997) apresenta três

elementos que estão inseridos na visão de cadeia de produção: a) sucessão de operações separadas entre si mas ligadas umas às outras por um encadeamento técnico; b) existência de um fluxo de troca de bens entre os elos da cadeia através de operações comerciais; c) a cadeia forma um conjunto de atividades econômicas articuladas que utilizam fatores de produção no processo de transformação e distribuição para atingir o objetivo final de satisfazer às necessidades humanas.

Dentro desse contexto, a cadeia de produção pode ser visualizada como um sistema de fases sucessivas e verticalmente integradas, representando o fluxo produtivo e distributivo do produto individualizado. Porém, o sistema também é horizontalmente interligado em todos os seus níveis com outros sistemas na disputa pelos meios de produção disponíveis. As definições de cadeia produtiva comumente apresentadas referem-se ao sistema verticalmente integrado, onde são identificados seus principais elos ou fases. Essa mesma noção é empregada para definir o "filière". Assim, é comum entre os autores o uso desses dois termos como sendo sinônimos. Entretanto, este não parece ser um caso definitivo pois Malassis (1979), na caracterização de sistemas agroalimentares, além do sistema verticalmente integrado, inclui algumas ligações horizontais com outros sistemas denominados de indústrias e serviços de apoio. Nesse caso, a cadeia agroalimentar ("filière" principal) estaria interligada com outras cadeias ("filières" de apoio ou secundários). Parece claro, então, que é possível se fazer uma distinção do que seja uma cadeia produtiva pura e simples daquilo que é conhecido como "filière". No primeiro caso, a amplitude de abrangência do conceito fica restrita às sucessivas relações da integração vertical, enquanto o segundo é mais abrangente e não tem um limite preestabelecido na sua dimensão, pois as relações horizontais podem ser estendidas conforme o escopo analítico desejado.

No presente trabalho, o conceito de cadeia produtiva fica restrito àquelas relações entre os elos que formam a integração vertical do sistema, que tem origem na produção primária e término no consumo final. Assim, a cadeia produtiva da uva e do vinho, na sua forma simplificada, pode ser representada pelos seguintes elos: a montante, pela pesquisa, assistência técnica e extensão rural e produção de insumos, enquanto, a jusante, pela produção primária, agroindústria, setor de

distribuição e consumo.

Para o exame prospectivo da cadeia da uva e do vinho, efetuou-se diversas entrevistas com representantes de cada elo da mesma. Operacionalmente, dividiu-se as entrevistas entre quatro grupos de agentes da cadeia, como segue: a) Setor de apoio, compreendendo a assistência técnica e extensão rural, serviços das secretarias municipais de agricultura e sindicatos rurais; b) Produção, compreendendo os produtores rurais; c) Processamento, abrangendo as empresas vinícolas e as cooperativas vinícolas, e d) Distribuição, envolvendo grandes redes de supermercados. Esses segmentos foram pesquisados através de entrevistas diretas com alguns agentes, buscando sempre a maior representatividade possível, porém sem a preocupação de se dimensionar um tamanho de amostra com o rigor estatístico.

3 - RESULTADOS E ANÁLISE

3.1 - Setor de Apoio

O segmento de apoio afirma que existe mercado para toda a uva produzida na região. Porém, indica que existem vários problemas, principalmente relacionados com a comercialização, como: o prazo de pagamento da uva por parte da agroindústria, o preço pago pela uva, o custo de transporte da produção e o preço mínimo de suporte para a uva estabelecido pelo governo. Argumenta que não existe uma prática comum, no segmento de transformação, em relação ao prazo para a liquidação da compra da uva. Algumas empresas antecipam recursos ao produtor por ocasião da negociação da compra da uva, e fazem a liquidação na entrega da mesma. Outras empresas efetuam o pagamento somente na entrega do produto ou no fim da safra. Existem vinícolas que fazem o pagamento da uva à medida que dispõem de recursos, seja por ocasião do recebimento de empréstimos do governo, seja pela venda do vinho. Nesse caso, o produtor fica sem a possibilidade de efetuar um planejamento financeiro adequado às suas necessidades de capital de giro para a atividade agrícola e para o consumo

familiar.

Quanto ao preço pago pela matéria-prima, o maior problema abordado é que o mesmo não cobre o custo de produção e, por conseguinte, provoca uma gradativa descapitalização do produtor. É possível que isso ocorra, principalmente com aqueles produtores menos eficientes e que têm custos de produção elevados em decorrência da defasagem tecnológica ou maneira de conduzir a atividade vitícola. Entretanto, também existem produtores cujos parreirais têm alta produtividade e, dessa forma, operam com baixos custos de produção, conseguindo obter um bom retorno para a atividade, mesmo aos preços vigentes.

Também é abordado que o preço mínimo muitas vezes é um entrave à comercialização, pois inibe a negociação direta entre as partes interessadas e passa a ser o preço de mercado. Isso acontece pelo fato de a agroindústria, historicamente, ter maior poder de barganha do que os produtores rurais. Estes últimos, por não estarem organizados de forma associativa, têm pouco poder de ação para barganhar preços, tanto dos insumos que compram como dos produtos que vendem. A exceção fica por conta daqueles produtores que produzem determinadas variedades de uvas conhecidas como `tintórias', pois conseguem obter, num sistema de venda casada, um preço melhor não só para estas mas também para as demais também já tendo tido algum poder de barganha com algumas cultivares viníferas tintas,que nestes casos é decorrente mais do atributo do produto e/ou da escassez do mesmo, do que da força de mercado do produtor.

O custo de transporte da uva, da propriedade até a agroindústria, também é um fator que influi na rentabilidade da atividade. Em geral, o produtor utiliza-se dos serviços de terceiros para o transporte da uva e, por não ter muitas alternativas, fica refém do preço cobrado por esses transportadores. Os entrevistados apontam como possível solução para o caso a formação de associações de produtores para barganhar preços de transporte, ou mesmo para prover o serviço.

Os produtores que vendem parte da uva para consumo in natura poderiam auferir maiores retornos especializando-se na produção para esta finalidade. Além disso, deveriam também melhorar o processo de comercialização adotando embalagens

adequadas, tendo maiores cuidados com a qualidade visual do produto e ampliando o período de suprimento através do cultivo de videiras precoces e tardias.

A falta de apoio ao produtor é outro fator que condiciona a produção primária. Neste particular, a grande maioria dos agentes entrevistados concordam que o produtor, via de regra, está relegado a sua própria sorte. A pesquisa nem sempre atende as suas demandas; o suporte técnico oferecido tanto pelos órgãos oficiais como pela agroindústria é precário e inadequado em face das novas exigências de mercado. O crédito agrícola é burocratizado e de difícil acesso. Assim, fica restrita a capacidade de inovação tecnológica do produtor. Também foi explicitado que a troca de informações entre a pesquisa e extensão não tem a fluidez necessária e adequada para as respostas esperadas para solução dos problemas que ocorrem na produção primária. Falta um plano de assistência com visão de longo prazo, onde a meta principal seja a de prevenir problemas e não apenas atacá-los como é feito atualmente. Um sistema de apoio ao produtor, mantido pelas empresas vinícolas ou por outro órgão de representação do setor, talvez fosse a forma mais eficiente para induzir mudanças no meio rural. Isso se viabilizaria através da agilidade e flexibilidade de ação com a possibilidade de exercitar a cobrança da adoção das práticas recomendadas aos produtores, o que não acontece quando o serviço é prestado por instituições públicas, a não ser em casos previstos na lei.

Além disso, existem outros entraves que dificultam a absorção de novas tecnologias nas propriedades. Um caso típico é a dificuldade encontrada pelos produtores na obtenção de mudas sadias de videiras. Embora a Embrapa Uva e Vinho forneça estacas de porta-enxertos e produtoras para formação de mudas, a quantidade ainda é insuficiente e não é fornecida na forma de muda pronta. Existem poucos viveiristas que produzem mudas e, mesmo assim, não atestam a sanidade das mesmas, ficando o comprador sem uma garantia de que esteja adquirindo um produto isento de doenças. Também é verdade que alguns produtores, na ânsia de reduzir custos de produção, utilizam insumos nem sempre com qualificação condizente à finalidade a que se destinam.

Segundo os entrevistados, não existem expectativas, pelo menos num horizonte próximo, de alterações significativas no quadro apresentado referente ao suporte técnico dado ao produtor. Esta reflexão tem por base tanto a atual conjuntura do setor vitivinícola como a tendência dos serviços prestados pelo Estado, que estão cada vez mais restritos. No entanto, algumas ações estão sendo tomadas e outras poderão ser implementadas, sem elevação significativa nos custos, e que poderão trazer benefícios no curto prazo. Deveria haver uma maior integração entre os pesquisadores, extensionistas e produtores a fim de que fossem transferidos de forma mais eficiente os conhecimentos e tecnologias desenvolvidas e, paralelamente, levantadas as prioridades de pesquisa. O serviço de assistência técnica está buscando alternativas para maximizar o uso dos escassos recursos materiais e humanos disponíveis, desenvolvendo ações para grupos de produtores, através de palestras técnicas e cursos de curta duração, usualmente à noite e fins de semana, objetivando o treinamento da mão-de-obra para determinadas práticas agrícolas. Porém, a participação dos produtores em tais eventos ainda é bastante incipiente. Os produtores atendem com maior freqüência as reuniões programadas pelas empresas vendedoras de insumos, onde há estratégia de marketing, ou seja, oferecem jantares e sorteios de brindes, cativam mais os produtores que os cursos desenvolvidos pelos técnicos extensionistas, que não oferecem tais incentivos. Em geral, os agricultores têm resistência a cursos e programas de treinamento. Provavelmente os meios de comunicação utilizados estejam defasados. A preservação ambiental não é uma prática muito difundida entre os produtores de uva. Porém, a racionalização no uso dos agrotóxicos melhorou, não tanto devido à degradação ambiental que os mesmos podem causar, mas sim pelo efeito sobre o custo de produção e na saúde do produtor.

Embora o crédito agrícola para custeio seja disponível, os produtores relutam em utilizá-lo, principalmente pelo receio de se tornarem inadimplentes em face das taxas de juros cobradas. Os recursos para investimentos, disponibilizados através de diferentes programas, muitas vezes não são utilizados pelo excesso de burocracia.

Algumas empresas exercem certa ascendência sobre a produção primária de seus fornecedores através do acompanhamento da sanidade do produto ou

estabelecendo o momento propício para a colheita ou, ainda, exigindo que na entrega a uva seja separada pelo aspecto qualitativo. Outras, embora poucas ainda, estão adotando o critério de premiar, através de um preço diferenciado, as uvas com qualidade superior (teor de açúcar, sanidade). Também, algumas utilizam a prática de importar mudas de variedades que têm interesse e as repassam gratuitamente, ou a um custo simbólico, aos produtores, condicionando assim a produção dos mesmos. Embora haja esta ingerência na produção da matéria-prima por parte das agroindústrias, segundo os entrevistados, serão as condições atuais e tendências futuras do mercado que deverão direcionar a viticultura. Neste particular, descortinam diversos cenários, muitos dos quais, inclusive, conflitantes. Alguns apontam para uma tendência de incremento no consumo de vinhos comuns de boa qualidade, outros indicam que vai ocorrer exatamente o oposto e que os consumidores irão, gradativamente, preferir vinhos varietais de qualidade superior. Porém, são unânimes em afirmar que existe um potencial apreciável para o setor vitivinícola, principalmente se ele for adequadamente associado ao turismo.

Ainda, segundo a opinião dos entrevistados, deverão ocorrer importantes ajustes na matriz produtiva, principalmente com a implantação ou substituição de parreirais. Não existe uma unanimidade quanto à tendência de variedades que terão maior sucesso, porém, sugerem que as adequadas para suco de uva têm melhores perspectivas. Afirmam que o produtor deverá produzir uvas de melhor qualidade e se tornar mais competitivo se quiser permanecer no mercado. Para tanto, deverá adotar tecnologias de produção adequadas para reduzir custos e, ainda, localizar os parreirais em áreas passíveis de mecanização. A escala de produção deverá ser compatível com o tamanho da propriedade, porém suficiente para proporcionar uma renda adequada e viabilizar o emprego de mecanização.

A qualificação do produtor na área de gestão foi apontada como uma das principais condições para o êxito da inserção da atividade vitícola no mercado integrado. O produtor precisa manter registros de custos e de operações para embasar a tomada de decisão no gerenciamento de seus negócios. Para tanto, é necessária sua participação em programas de qualificação profissional. Também precisa diversificar a produção e buscar formas de associativismo para aumentar

seu poder de barganha, além de compartilhar certos bens de capital para reduzir a capacidade ociosa dos mesmos.

Os entrevistados apontam que existem sérios entraves que dificultam a consecução dos objetivos para um sistema de produção moderno e competitivo. Salientam que o ceticismo dos produtores quanto às recomendações dos técnicos é um fator que dificulta a adoção de novas tecnologias. Além disso, existe ainda o fato da escassez e/ou envelhecimento da mão-de-obra familiar residente nas propriedades, onde ocorre a maior parte da produção vitícola, limitando, assim, a possibilidade de dimensionar a atividade para uma escala adequada. Estes fatores tendem a favorecer a manutenção do atual sistema produtivo, contrapondo-se a possíveis mudanças no mesmo.

3.2 _ Setor de Produção

A visão do setor de apoio é compartilhada, em grande parte, pelos produtores. Estes últimos, em suas respostas, sugerem que a pesquisa e a extensão não estão atendendo aos seus anseios. Acham que a assistência técnica é insuficiente e que a pesquisa não atende, na intensidade que gostariam, as suas necessidades na resolução dos problemas do cotidiano da produção agrícola. Cobram das instituições que prestam esse tipo de serviço um pragmatismo maior, a fim de que possam melhor se adequar à realidade. Alegam que estão satisfeitos com a performance da atividade vitícola, tanto em termos de qualidade da uva quanto em relação à produtividade dos parreirais, não concordando apenas com o preço e a forma de pagamento da uva feitos pela agroindústria. Segundo os produtores, o preço pago, na maioria das vezes, é aquele mínimo estabelecido pelo governo, com algumas exceções, quando se valoriza também a qualidade da uva ou certa especificidade, como tem acontecido com as variedades tintórias.

Os produtores acreditam que a abertura de mercado não interfere no preço recebido pela uva, mas afeta o preço do vinho nacional. Isso mostra que os produtores não têm uma visão do conjunto da cadeia produtiva, cujos efeitos provocados em um segmento da cadeia interfere nos demais.

Confirmam o fato de que não existe uma prática comum quanto à forma de pagamento da uva, pois cada empresa estabelece sua própria estratégia. Algumas empresas adiantam recursos ou insumos para o produtor e liquidam o valor da compra por ocasião da entrega da uva; outras pagam a vista ou no fim da safra; existem aquelas que pagam a uva após a liberação dos recursos do EGF ou no prazo de 90 dias e, também, as que quitam a dívida com o produtor à medida que efetuam a venda do vinho.

Quanto ao mercado de vinhos, os produtores mostraram-se otimistas. No entanto, se contradizem ao afirmarem que com o Mercosul a situação da viticultura brasileira vai piorar pela falta de competitividade. Também apontam o suco de uva como o produto que tem maiores perspectivas, seguido pelo vinho de boa qualidade.

Apenas 12% dos produtores sabem o que é denominação de origem; no entanto, mais de 2/3 dos produtores concordam em produzir uvas somente com cultivares autorizadas e de acordo com normas preestabelecidas para chegarmos à denominação de origem, a exemplo de outros países.

3.3 _Setor de Processamento

A prospecção junto à agroindústria envolveu aspectos relacionados com a produção da matéria-prima e com a transformação e distribuição dos produtos derivados. Os principais resultados das entrevistas são relacionados a seguir.

Os entrevistados reconhecem que a maioria das empresas vinícolas não prestam assistência técnica ao produtor. Alegam que boa parte da agroindústria não tem condições de arcar com este custo, pelo fato de as empresas serem de pequeno porte. Apenas as cooperativas e poucas empresas de maior porte oferecem algum tipo de serviço, seja de orientação técnica na condução dos parreirais ou fornecimento de insumos. Foi argumentado, também, que o produtor reluta em aceitar o aconselhamento técnico, pois acha que tem conhecimento suficiente para implementar a atividade vitícola. Esta aversão a mudanças, na opinião dos processadores, é resultado da mão-de-obra envelhecida que permanece atuando

nas propriedades vitícolas. Tem sido uma tendência histórica os jovens abandonarem o campo, e os mais velhos que ficam são resistentes a mudanças. Entretanto, parece que estão faltando estratégias para reverter esta situação, como o emprego de meios mais adequados. A aceitação e adoção de tecnologia recomendada poderia ser facilitada através da implantação de unidades demonstrativas.

Reconhecem, entretanto, que os produtores têm dificuldades em conseguir cultivares adequadas às exigências da agroindústria e que sejam economicamente viáveis. Acham que deveria existir à disposição dos produtores um leque maior de variedades, com alta produtividade, resistentes às doenças e que produzissem frutos de boa qualidade. Apontam a necessidade de mais pesquisa nesta área.

Também alegam que o produtor busca a maximização do volume de produção e não a qualidade da uva. Afirmaram que os viticultores poderiam ampliar seus ganhos se produzissem uvas com alto grau de açúcar. Porém, argüídos se ofereciam, além do preço previsto na tabela, algum diferencial pela matéria-prima de melhor qualidade, a maioria dos entrevistados respondeu não. Claramente, pode-se notar que existe uma contradição. Por um lado, querem uva de qualidade superior; por outro, não estão dispostos a pagar pela mesma.

A agroindústria, de modo geral, não tem uma política definida para a formação do preço a ser pago pela uva. Esperam que o governo estabeleça o preço mínimo para, então, delinearem a estratégia a ser seguida na aquisição da matéria-prima. Alguns empresários, entretanto, já estão considerando a possibilidade de estabelecerem um preço base antes da safra e negociarem com os produtores um adicional por ocasião da entrega da uva. Na determinação desse adicional seriam ponderados diversos aspectos como as perspectivas de mercado, volume de estoques, qualidade da uva e produção total da safra. Argumentam que agindo desta forma conseguiriam um envolvimento maior dos produtores, pois os mesmos se sentiriam parceiros e dependentes inclusive das condições conjunturais do setor.

Na opinião dos entrevistados, a forma de pagamento da matéria-prima varia de

empresa para empresa. Mas a prática mais comum é o pagamento 30 ou 60 dias após a safra ou por ocasião do recebimento do EGF. Algumas cantinas adiantam parte do valor da compra e liquidam o resto no fim da safra, outras pagam a vista, na entrega do produto. Os entrevistados afirmaram que as recentes importações de vinho não afetaram o preço pago pela uva nacional. Nota-se que as respostas das proces-sadoras, quanto ao prazo de pagamento da uva, são um pouco diferentes daquelas dos produtores e do setor de apoio.

A importação de mosto de países do Mercosul para ser posteriormente vinificado foi descartada, primeiro por que a atual legislação não permite, segundo porque tecnicamente isto não seria recomendável. Porém, não descartam a possibilidade de importações eventuais de vinho a granel para evitar o desabastecimento. Sugerem que, nesses casos, haja um controle rígido não só da licença para a importação, mas do próprio volume importado, e fiscalização rigorosa quanto ao destino do produto.

Os entrevistados, na sua maioria, estão satisfeitos com o "mix" de produtos que elaboram atualmente e poucos indicaram que pretendem mudar o mesmo ou se especializar em apenas algum produto. É consenso, entretanto, que a qualidade do vinho deve melhorar muito para poder enfrentar a concorrência dos importados. A abertura do mercado, neste sentido, foi benéfica, pois alertou a indústria nacional para a necessidade de buscar vantagens competitivas através da qualidade e de custos de produção, já que o vinho importado passou a ser o referencial. Entretanto, a maioria das empresas que elabora vinho de consumo corrente não está preparada, tecnologicamente, para enfrentar as novas exigências do mercado, visto que apenas as produtoras de vinhos finos adotam tecnologia de ponta na elaboração do vinho. Além disso, ainda existem empresas que insistem em adotar estratégias concorrenciais antiéticas, o que, certamente, não as manterá por um período muito longo no mercado. Outro fator apontado diz respeito à postura do empresariado do setor. A falta de conscientização profissional tem levado empresários à prática de ações que comprometem a imagem do produto nacional junto aos consumidores e, com isto, prejudicam o setor como um todo.

A comercialização dos produtos derivados da uva é feita através de diferentes

canais. Grande parte do vinho comum é comercializada a granel para envasadores ou para a agroindústria que usa este produto como matéria-prima. Uma porção menor é colocada nas grandes redes de supermercados ou junto a pequenos varejistas. A prática da venda do vinho a granel, principalmente para fora do estado, foi muito criticada pelos entrevistados. Alegam que essa forma de comercialização deveria ser proibida, pois não permite o controle da qualidade do produto após a saída da cantina. Porém, reconhecem que é uma prática bastante comum e que se fosse coibida deixaria em má situação muitas empresas do setor, visto que não teriam condições operacionais de envasar o produto. Para contornar o problema, as cooperativas estão se mobilizando para definir uma estratégia de comercialização que, entre outras, teria a incumbência de envasar o vinho, evitando, assim, sua venda a granel.

O vinho de consumo corrente usualmente é envasado em garrafões, porém existe uma tendência a se abandonar este tipo de embalagem. Estimam que, num prazo mais longo, apenas 5% do vinho comum ainda continuará sendo comercializado em garrafões, enquanto 50% será em embalagem "tetra pak", 5% em garrafas "pet' e o restante em vasilhames usuais. O vinho fino continuará sendo envasado em garrafas.

A abertura do mercado facilitou para a agroindústria o acesso aos insumos utilizados na vinificação. Além disso, a maior concorrência permitiu que os preços desses insumos ficassem próximos daqueles praticados no mercado internacional. Porém, a carga tributária e alguns tipos de embalagem ainda são considerados como grandes entraves para o setor pela pressão que exercem sobre os custos de produção.

Na distribuição dos vinhos e outros derivados da uva são utilizados diversos canais de comercialização. Como já foi dito, os vinhos comuns usualmente são vendidos a granel para engarrafadores e uma parcela pequena (15%) é envasada e distribuída nas redes de supermercados e nos pequenos varejistas diretamente pelos produtores. O vinho fino, este sim envasado pela própria agroindústria, é distribuído através de escritórios comerciais, atacadistas, representantes, comerciantes e venda direta para redes de supermercados. Os distribuidores

usualmente são fiéis à marca, mas não exclusivos, e têm apenas vínculos formais de comércio com a agroindústria. As grandes redes, pelo seu poder de barganha, conseguem melhores condições de preços e prazos junto à agroindústria. Não existe grande disputa entre as empresas nacionais pelos distribuidores, mas sim, com o importadores.

Em geral, a agroindústria não adota estratégias de marketing específicas, apenas algumas empresas fazem promoções e degustação dos produtos nos pontos de distribuição. A propaganda seria uma estratégia viável desde que fosse institucional e não individualizada. A qualidade do produto é apontada como sendo o melhor veículo de propaganda para o mesmo.

Aparentemente, não existem maiores problemas entre a agroindústria e o setor de distribuição, a não ser o fato de que, muitas vezes, os vendedores não sabem cativar o mercado pois não entendem de vinhos e, por conseguinte, não conseguem dar uma orientação adequada aos consumidores por ocasião das compras.

Os entrevistados projetam várias mudanças e tendências para o setor de vinhos e derivados à medida que se consolida o plano de estabilização econômica e a integração entre os países membros do Mercosul. Estimam que deverá ocorrer um significativo crescimento do consumo de suco de uva, vinhos espumantes e "coolers". Estes últimos são apontados como uma boa alternativa para fazer concorrência à cerveja.

Não existe uma tendência clara do que vai acontecer com o consumo de vinho, porém, muitos apostam que deverá ocorrer um aumento no consumo, principalmente do tinto, enquanto outros argumentam o contrário. No entanto, observa-se que há uma tendência mundial no aumento do consumo de vinhos tintos, pelos atributos benéficos à saúde. A mudança de hábito alimentar - almoço fora de casa e substituição do jantar por lanche - tende a afetar o consumo mundial de vinho; no entanto, no Brasil o maior problema apontado é a falta de um mercado cativo, com produtos que mantenham as características ao longo do tempo. Há muito modismo. Deve-se destacar, entretanto, que o Brasil é um

mercado emergente e com grande potencial para absorver produtos derivados da uva, se estes forem de qualidade superior.

A entrada de vinhos de consumo corrente, oriundos dos países do Mercosul, por sua vez, induzirá à melhoria na qualidade dos vinhos similares nacionais. Além disso, o setor tem que se adequar à nova realidade e enfrentar a concorrência através da competitividade, pois quem não produzir qualidade e não for competitivo terá dificuldade de permanecer no mercado. O empresariado tem que se profissionalizar e investir em tecnologia para poder elaborar vinhos de qualidade superior. Deverá, também, formar parcerias com os produtores, ou cultivar seus próprios parreirais, para melhorar a qualidade da uva. A especialização poderá favorecer o surgimento de cantinas familiares, ou pequenas associações de viticultores, elaborando produtos de qualidade e diferenciados, para atender a determinados segmentos do mercado.

Os entrevistados acham que a legislação atual é adequada, porém não está sendo aplicada. Existem falhas, entretanto, na falta de definição clara dos produtos que realmente são derivados do vinho,para diferenciá-los dos que não o são. Um exemplo típico desta situação é o vinagre, que tanto pode ser derivado do vinho como de outros produtos. Também é permitida a denominação vinho, precedida da matéria-prima que lhe deu origem, para outros fermentados que não os da uva.

Por fim, os empresários entrevistados depositam grandes esperanças na atuação do Instituto Brasileiro do Vinho - IBRAVIN, como forma de facilitar a adequação do setor vitivinícola às novas regras do mercado. Para tanto, sugerem que o mesmo deva ser um agente agregador do setor e não um órgão político. Deve ser dirigido por profissionais e ter um corpo técnico capacitado para desenvolver pesquisas econômicas e de mercado visando à elaboração de políticas de curto e médio prazos para o setor como um todo. Deve, também, manter cadastros e estatísticas que permitam o efetivo controle de execução das políticas traçadas, além de emitir certificados de origem e qualidade de vinhos.

3.4 - Setor de Distribuição

A análise das informações colhidas junto ao setor de distribuição mostra que os fornecedores de vinho das grandes redes de supermercados são escolhidos de forma criteriosa. As empresas mantêm um cadastro geral de fornecedores com base na solidez dos mesmos e nas possibilidades de estabelecer uma parceria vantajosa. O tamanho do fornecedor não é muito importante, desde que tenha capacidade de manter um fluxo contínuo de oferta do produto desejado. A programação das compras depende da saída que o produto tem, pois o supermercado trabalha com estoques próximos de zero. Por esse motivo, os pedidos são feitos com freqüência e em pequenas quantidades.

Os entrevistados afirmaram que não existem maiores problemas de relacionamento entre a agroindústria e o setor de distribuição. Existe um compromisso dos fornecedores com os distribuidores; e aqueles que não o honrarem são descredenciados . O maior problema entre os processadores e os distribuidores está relacionado ao transporte. Usualmente os fornecedores cumprem com o prazo de entrega junto aos transportadores; entretanto, estes retêm os volumes até completar a carga para determinado destino e, com isto, muitas vezes atrasam as entregas. Assim, o fluxo de recebimento dos produtos nem sempre é o adequado segundo os interesses dos distribuidores.

O preço de compra é negociado com cada fornecedor e, em geral, seguem-se as condições do mercado para o estabelecimento do mesmo. Os distribuidores procuram adquirir os produtos de primeira linha de cada fornecedor. Como são diversos fornecedores com produtos de qualidade diferenciada, conseguem formar um "mix" de produtos de alta, média e baixa qualidade e, assim, podem atender às diversas classes de consumidores.

Embora os consumidores reclamem que a agroindústria vitícola nacional não mantém um padrão de qualidade constante para um mesmo produto, eles nem mesmo têm uma preferência clara entre os importados e os produzidos no País. Nas decisões de compra, levam em consideração o preço e a qualidade do produto.

Os distribuidores encaram a seção de produtos vitícolas, em suas lojas, como

sendo de venda sazonal e, por isso, operam com uma margem mais alta. Apontam, no entanto, uma tendência para o crescimento no consumo de vinhos tintos, e boas perspectivas para o suco de uva.

4 - CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa feita junto aos agentes da cadeia produtiva da uva e do vinho revelam a existência de um amplo espectro de problemas no setor. Como maior destaque, identificou-se o baixo apoio dado aos produtores rurais, tanto pelos setores públicos como privados. A pesquisa e a assistência técnica estão muito aquém das demandas dos produtores; o crédito agrícola, além de limitado, possui taxas de juros que intimidam os produtores, pois os preços dos produtos usualmente não cobrem os custos totais de produção. Esses fatores, tomados em conjunto, passam a ser limitantes à modernização da produção e, conse-quentemente, restringem a capacidade competitiva do setor produtivo no mercado integrado. É importante ressaltar que, não havendo boas condições para a produção da matéria-prima, com relação à produtividade, qualidade e rentabilidade econômica, a cadeia produtiva como um todo terá conseqüências que poderão torná-la inviável. Deve-se salientar que a qualidade do produto final está intrinsecamente relacionada com a qualidade da matéria-prima utilizada no processo produtivo, desde que no processamento seja empregada a tecnologia adequada.

O controle e fiscalização na elaboração e comercialização do vinho, principalmente o comum, desponta como outro gargalo da cadeia produtiva. É opinião corrente entre os entrevistados que muitas agroindústrias estão tecnologicamente defasadas, tendo reflexos negativos na qualidade do vinho comum produzido. Além disso, existem também problemas de idoneidade deste produto, contribuindo ainda mais para a sua baixa qualidade. Esses fatores inibem a formação de um hábito de consumo de vinho e incentivam, inclusive, a migração de consumidores para outras bebidas.

Outro ponto importante que restringe a competitividade do vinho nacional, principalmente o vinho fino, diz respeito ao padrão de qualidade. Os resultados da pesquisa indicam claramente que um dos problemas do vinho nacional é a falta de um padrão estável de qualidade. Esta varia em função das condições climáticas da safra e de outros fatores, o que deixa o comprador sem um referencial consistente do que irá comprar. A seleção de variedades e um controle rígido do processo de produção podem solucionar este problema. Certamente o caminho a ser seguido é a implementação da denominação de origem.

Por fim, salienta-se também que a falta de coordenação do setor acaba sendo um entrave para seu desenvolvimento. Não existe uma política clara para o setor e nem integração efetiva entre os elos da cadeia produtiva. Assim, torna-se muito difícil o estabelecimento de um plano estratégico para a adequação de um conjunto de medidas necessárias à inserção do produto nacional no mercado integrado. Esta integração poderá se dar com a efetivação do Instituto Brasileiro do Vinho.

BIBLIOGRAFIA

BATALHA, M. O. (Coord.). Gestão Agroindustrial. GEPAI : Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. São Paulo : Atlas. 1997, 2v.

DAVIS, J.H.; GOLDBERG., R.A. A oncept of agribusiness. Boston: Harvard University. 1957, 135 p.

MALASSIS, L . Economie agro-alimentaire. Paris: Cujas, 1979.

BRASIL, Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Delegacia Federal da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul. C*adastro Vitícola do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre Gonçalves, RS. SDR-DENACOOP/EMBRAPA-CNPUV-EMATER-RS/FECOVINHO, 1996, 43p.

MELLO, L.M.R de. C*adastro Vitícola do Rio Grande do Sul*. Bento Gonçalves, RS. SDR-DENACOOP/EMBRAPA-CNPUV-EMATER-RS/FECOVINHO, 1996 (dados em 2 disquetes).

LAPOLLI, J.N.; MELLO, L.M.R. de; TARBACH,C.; BRENNER, G. ; TEIXEIRA, A.N.; SANTIAGO, R.W.; COMIN, J.C. A competitividade da vitivinicultura brasileira - análise setorial e programa de ação para o Rio Grande do Sul. Porto Alegre: BANRISUL/EMBRAPA-CNPUV/SEBRAE/RS, 1995. 200p.

---

(1) Econ., MSc, Embrapa Uva e Vinho, Caixa Postal 130, CEP 95700-000 - Bento Gonçalves, RS. E-mail: loiva@cnpuv.embrapa.br.
(2) Econ., PhD, Consultor do Promoagro, Professor da UNISC. Caixa Postal, 188, CEP 96815-900 - Santa Cruz do Sul, RS. E-mail: inf@unisc.br.

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

VELHOS E NOVOS MITOS SOBRE AGRICULTURA

***Hélio Tollini*[(1)]**

A história da ciência registra casos de idéias importantes que levaram décadas para terem seu valor reconhecido. A teoria heliocêntrica de Copérnico apareceu em 1543 e só foi aceita um século depois. Outras grandes descobertas e avanços científicos seguiram destino semelhante.

Isso torna curioso quando idéias incorretas recebem atenção e divulgação imediatas nos meios científicos e de comunicação e são tomadas como verdade antes mesmo de terem sido cientificamente validadas. Em alguns casos, chegam até a influenciar a política de países.

Nessa linha, é interessante observar o caso da agricultura. Ao longo dos anos, têm sido veiculadas idéias sobre a agricultura que, embora diferentes em sua roupagem exterior, carregam a mesma mensagem, com a mesma implicação de política agrícola. Basicamente, é transmitida a idéia de que não é necessário se preocupar com a agricultura, ou estimulá-la. Ou que fazer isso constituiria erro de política econômica. Suportar a agricultura seria mau manejo dos recursos da sociedade.

A série de argumentos parece começar com um viés de interpretação das idéias de

Prebish e de Singer. Pode continuar nos dias atuais com uma expectativa errônea do processo de globalização. No meio tempo, várias idéias falsas ou interpretações erradas de idéias corretas foram divulgadas, gerando desinformação em vários países em desenvolvimento. Essa desinformação tem efeitos desiguais nos diferentes países, dependendo do jogo de forças dos diferentes grupos de interesse envolvidos nos negócios agrícolas.

Este artigo revê algumas idéias que, incorretas ou corretas mas interpretadas erradamente, influenciaram negativamente o pensamento sobre desenvolvimento agrícola e que, se não determinaram, pelo menos eram consistentes com as políticas agrícolas implementadas. A vantagem em rever esse velhos mitos sobre agricultura é estar atento aos novos que continuam surgindo. O princípio a seguir é o de se analisar muito cuidadosamente cada idéia antes de recusá-la ou aceitá-la sem pensar.

A Hipótese de Prebish-Singer

Um dos primeiros casos de má interpretação de idéias. Desenvolvida de forma independente por esses dois economistas, a hipótese apareceu no ano de 1950 em artigos separados de Prebish(2) e de Singer(3). Entre outras coisas, os estudos concluíram que os termos de troca entre preços dos produtos primários e preços dos produtos manufaturados estavam caindo e tenderiam a continuar caindo.

À época, a América Latina, região de interesse principal para Prebisch, era basicamente exportadora de produtos primários e importadora de produtos manufaturados. Prebish defendia a idéia de que somente através da industrialização os países em desenvolvimento poderiam superar a escassez de divisas estrangeiras para pagar pelas importações.

No esquema proposto por Prebisch, a agricultura era importante como geradora de divisas para pagar pela importação de máquinas e equipamentos para o processo de industrialização. Prebisch também reconhecia a vantagem comparativa que a região tinha na produção de bens primários e recomendava esforços para aumentar a produtividade do setor.

Deduzir daí que não valeria a pena promover a agricultura requereria um salto de raciocínio, mas parece que em muitos países o salto foi dado e a política econômica discriminou a agricultura até o ponto de diminuir a capacidade de abastecimento próprio. As estatísticas para a América Latina mostram que muitos dos países tiveram seus índices de auto-suficiência alimentar diminuídos. O estudo de Schiff e Valdes(4) demonstra o grau de abuso da idéia de que a agricultura não necessita de apoio e mesmo de que possa ser taxada pesadamente e por longo período para financiar outros setores.

O esforço de industrialização dos países em desenvolvimento tinha que ser coincidente com o interesse das indústrias dos países industrializados. Do contrário, elas não iriam para os países em desenvolvimento. Essas buscavam assegurar espaço em mercados de razoável potencial de crescimento e ao mesmo tempo se beneficiar da mão-de-obra barata disponível nesses mercados. Do ponto-de-vista dos países de origem, essa transferência significava exportar mais para os países em desenvolvimento e gerar mais divisas para os industrializados.

Essas indústrias vinham de países em que a agricultura tem função estratégica, via manutenção permanente de altos estoques de produtos básicos, necessários para quem vive a possibilidade de guerra. Os países em desenvolvimento passaram a desempenhar um papel maior na rotação dos excedentes oriundos da política de manutenção de estoques de produtos agrícolas dos países industrializados.

Muitos trabalhos posteriores puseram em dúvida a observação de que os preços dos produtos primários tenham caído sistematicamente em relação aos produtos industrializados, embora a tendência exista no caso de alguns produtos. Cuddington(5) examinou 26 produtos primários e concluiu que 16 deles não apresentavam tendência, isto é, a série histórica não sugeria aumento ou diminuição dos preços relativos ao longo do tempo. Cinco deles mostravam tendência para preços crescentes e outros cinco mostravam tendência de preços decrescentes.

A metodologia para análise de séries temporais avançou muito desde o ano de

1950. Prebisch e Singer não dispunham à época dos recursos analíticos existentes hoje em dia. Os estudos recentes, entretanto, não são conclusivos com relação à existência de tendências nas séries de preços de produtos primários.

Dado o significativo progresso tecnológico na agricultura mundial e principalmente nos principais países exportadores de produtos primários, não seria surpresa se os preços mostrassem tendência à diminuição. Mas nem o progresso tecnológico nem a evolução da demanda se dão uniformemente em todos os produtos. É de se esperar, portanto, diferenças no comportamento dos preços entre os diversos produtos, com a média dos agregados perdendo significado.

A hipótese de Prebisch e Singer gerou um grande número de trabalhos sobre o assunto. Uma idéia derivada desses estudos e que orientou a política econômica foi a de utilizar a renda agrícola (freqüentemente a única fonte de renda e de divisas significativa) como fonte de financiamento para o desenvolvimento dos demais setores. Daí a preocupação dos países que dependiam de exportações agrícolas. Às flutuações anuais de preços e seus efeitos nas receitas dos países, agregava-se a preocupante visão de um futuro com preços relativos decrescentes para os produtos agrícolas.

Pena que não se tenha analisado a situação para entender o fenômeno dos preços e melhor avaliar as alternativas de política. Se os preços tendem a decrescer, como explicar isso quando as populações e as rendas crescem com a recuperação econômica do pós-guerra? Teria sido recomendável verificar quais produtos teriam preços com tendência decrescente e quais os teriam com tendência crescente ou estável, e por quê.

Muitos países cresceram pela taxação da agricultura. A questão é se os que mais cresceram foram os que mais taxaram. A resposta é negativa, de acordo com o estudo mencionado de Schiff e Valdes. Resta saber se os que mais taxaram a agricultura foram os que melhor desenvolveram suas economias, com uma sociedade mais eqüitativa, por exemplo.

Muitos países seguiram a política de diversificar suas economias via industrialização, medida importante para o crescimento e desenvolvimento. O problema é que em muitos países isso foi feito até mesmo às custas de redução na competitividade de suas agriculturas, um mau negócio a médio e longo prazo. Os países industrializados assentaram suas indústrias nos países em desenvolvimento (o que corresponde a nova forma de exportar), e no processo conseguiram duas grandes vantagens: eliminaram qualquer competição potencial que pudesse se desenvolver internamente nesses países e aumentaram a competitividade relativa de suas agriculturas.

Os únicos países a sacrificarem suas agriculturas são os países em desenvolvimento. Os países industrializados sempre protegeram seus setores agrícolas. Hoje em dia, a única discriminação restante é a dos países industriais, que se protegem com barreiras tarifárias e não tarifárias(6) e ainda subsidiam as exportações dos excedentes derivados de sua política protecionista.

A idéia de que a agricultura não responde a preços

Evidentemente descartada hoje em dia, durante os anos cinqüenta e sessenta essa idéia foi muito divulgada e discutida. Muitos artigos argumentavam que a agricultura não respondia a preços. Aparentemente, essa idéia nasceu de observações incompletas sobre a realidade de alguns países em desenvolvimento, sendo impropriamente generalizada para todo o mundo em desenvolvimento. Ou foi o resultado de análises econométricas errôneas.

O trabalho de Schultz(7) desacreditou a idéia de que os agricultores dos países em desenvolvimento eram suficientemente irracionais para manterem suas tradições à custa de sacrifício de renda esperada. Seria como preferir perdas de renda a fazer ajustamentos em resposta a mudanças nos preços. Como se preferissem continuar produzindo do mesmo jeito que seus antepassados apenas para manter a tradição. Outros trabalhos, inclusive no Brasil, desacreditaram a idéia de que os agricultores dos países em desenvolvimento eram a tal ponto irracionais.

O problema com essa idéia era sua implicação para a política de preços agrícolas.

Se os agricultores não respondiam a aumentos de preços aumentando suas produções, também não responderiam a diminuições de preços diminuindo suas produções. A oferta seria preço-inelástica. Nesses casos, as intervenções do Estado nos preços dos produtos agrícolas traria o benefício da satisfação das necessidades de alimentos baratos das classes urbanas sem o custo de futuras reduções da oferta de alimentos e conseqüentes futuros aumentos de preços e/ou gastos de divisas na importação dos produtos.

A idéia da inelasticidade-preço da oferta de alimentos foi intensamente argumentada durante longo tempo, nos anos 50 e 60. Quando a idéia foi finalmente rejeitada em análises sérias, outro mito foi criado, e que também justificava a intervenção discriminatória contra o setor agrícola. É importante notar como argumentos que justificavam discriminação com a agricultura eram encadeados, criando-se novos à medida que os antigos eram rejeitados.

A idéia de que estreitando as margens de retorno os agricultores adotariam tecnologia.

Esta idéia foi um "tour de force" em termos de pensamento sobre o comportamento empresarial. É afirmado que os agricultores, quando pressionados por margens estreitas de comercialização, recorrem a novas tecnologias para baixar a estrutura de custos de produção e assim reconstituir suas margens de ganho. Seria um empresário estranho o que se comportasse dessa maneira. O mais comum é que mudem de atividade quando as margens de comercialização se mostram insuficientes para remunerar adequadamente suas atividades. Uma perspectiva de retornos totais permanentemente decrescentes não estimula ninguém a investir em tecnologia.

Tal idéia, entretanto, foi bastante divulgada. Se fosse verdadeira, ela justificaria a intervenção nos preços dos produtos agrícolas, satisfazendo as necessidades urbanas imediatas de consumo de alimentos baratos e, ao mesmo tempo, induzindo progresso tecnológico, necessário à redução de preços a longo prazo. Seria portanto uma situação de benefícios sem custos já que, intervindo nos mercados, os governos promoveriam simultânea e facilmente o bem-estar da

população e o desenvolvimento tecnológico. É difícil aceitar que algum governo razoavelmente competente tenha acreditado nessa idéia. Mas a idéia era conveniente para quem queria intervir nos mercados de produtos primários por uma razão ou outra.

A idéia de que aumentos de preços dos produtos geravam iniqüidade

A base desta idéia era a observação de que aumentos de preços dos produtos tendem a se capitalizar mais naqueles insumos de produção de oferta mais inelástica. Aumentos de preços dos produtos agrícolas tenderiam a se capitalizar mais no preço da terra, fator de produção de oferta mais inelástica no caso da agricultura. Isso beneficiaria os proprietários de terra, percebidos como uma classe rica, de modo que os aumentos de preços de produtos agrícolas aumentariam a iniqüidade na sociedade.

Embora com melhor base teórica, o problema com essa análise é que ela é parcial. Não se consideravam as reações do mercado. Não se levavam em conta o fato de que os aumentos de preços dos produtos tenderiam a aumentar também o preço da mão-de-obra assalariada e o de outros insumos, embora menos do que o do fator de oferta mais inelástica. A expansão da produção e, em conseqüência, expansão da demanda por mão-de-obra, eram esquecidas. Os desdobramentos do efeito dos aumentos de preços não eram incluídos na discussão, apenas o efeito no preço da terra era mencionado. Assim, a análise podia ser parcial em mais de um sentido.

A idéia de que a agricultura perdeu importância econômica

Recentemente, já na década de noventa, vários economistas agrícolas chegaram à conclusão de que o setor primário já não tem a mesma importância de antes. A base para tal afirmação é a queda na participação do setor agrícola no produto nacional, no emprego e nas exportações. O raciocínio é certo do ponto de vista aritmético, mas errado do ponto de vista econômico. O raciocínio aritmético verifica que a parte do PIB, do emprego e das exportações atribuíveis à agricultura está diminuindo. Conclui então que a importância do setor também está diminuindo. Mas não nota que agricultura está crescendo, e que a

contabilidade nacional passa a contabilizar fora da agricultura tarefas que antes eram executadas nas próprias fazendas, como beneficiamento e armazenamento, por exemplo. Além disso, não observa que a redução da participação da agricultura resulta da diversificação econômica, e que nessa situação a importância da agricultura fica ainda maior.

A falha de raciocínio está em não compreender as interações entre os diversos setores econômicos, em esquecer os vínculos entre atividades de diferentes setores, em olhar a questão de ponto de vista parcial, esquecendo os efeitos de equilíbrio geral. À medida que a economia se transforma pela diversificação e urbanização, a natureza da agricultura tem de mudar. Como tem de mudar com a liberação econômica. Mercados abertos requerem uma agricultura mais competitiva, mais intensiva no uso de informações, mais tecnificada. Isso pode ser demasiado desafiante para os agricultores com baixa capacidade de capitalização e tecnificação.

A idéia de que é preciso privatizar a pesquisa

Idéia bem recente, sugere que a privatização do mercado de tecnologia é o melhor caminho para o desenvolvimento tecnológico. Baseada na premissa de que tudo que é executado pelo setor público é menos eficiente e menos eficaz do que o executado pelo setor privado, a recomendação é de privatizar até os programas de pesquisa caracteristicamente de natureza de bens públicos. Nesse caso, naturalmente, é necessário garantir os direitos de propriedade intelectual.

Associada à idéia de privatização, está a idéia da globalização do mercado de tecnologia agropecuária. A globalização significaria que o país pode importar de supridores globais (isto é, empresas de pesquisa que abastecem várias partes do mundo com suas tecnologias) à tecnologia que necessitar a um preço inferior ao de produção interna da tecnologia. Isso já ocorre em maior ou menor grau com certas áreas agropecuárias, como as dos mercados de defensivos, de tratores e de fertilizantes. O processo está a caminho no mercado de sementes híbridas.

A dedução errada que às vezes parece ter sido tirada dessa discussão é que é

possível desistir de pesquisa nacional. Seria mais caro e menos produtivo. Mas a verdade é que há diferentes áreas de pesquisa e em várias delas nenhum supridor global poderia concorrer com um sistema nacional, público e privado e a dos fundos competitivos. Nos casos em que o setor público comprasse do privado os serviços de pesquisa de que necessitasse e que não fossem de interesse privado, está a idéia do financiamento da pesquisa através de fundos competitivos. Neste caso, o setor público anunciaria seu interesse por certas linhas de pesquisa e as diferentes instituições de pesquisa apresentariam projetos e competiriam pelos fundos. Alguns especialistas acreditam que tal sistema de fundos competitivos aumentaria a eficiência e a efetividade dos sistemas nacionais de pesquisa agropecuária. Evidência de onde tal esquema foi tentado não suporta a conclusão de aumento da eficiência e da efetividade da pesquisa.

A idéia de que tecnologia danifica recursos naturais

O último tipo de barreira criada foi a do meio ambiente. Muitos requerimentos de meio ambiente são nada mais que mecanismos para impedir a exportação de produtos dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos(8).

---

(1) Helio Tollini é Pesquisador Senior e Representante do Serviço Internacional para a Pesquisa Agrícola Nacional (ISNAR, na sigla em inglês) no Brasil.
(2) Prebisch, R., The economic development of Latin America and its principle problems, United Nations, Lake Success. 1950.
(3) Singer, H., The distribution of gains bvetween investing and borrowing countries, American Economic Review: Papers and Proceedings 40, 473-485, 1950.
(4) Schiff, M., and A. Valdes, A synthesis of the economies in the developing countries, Vol. 4. The political economy of agricultural pricing policy Baltimore, Md, USA, The Johns Hopkins University Press, 1992.
(5) Cuddington, J.T., Long-run trends in 26 primary commodity prices - A disaggregated look at the Prebish-Singer hypothesis, Journal of Development Economics 39, 207-227, 1992.
(6) Laird, S. and A. Yeats, Quantitave Methods for Trade-Barrier Analysis, New York University Press, New York, N.Y., 1990.
(7) Schultz, T. W. Transforming traditional agriculture, New Haven, CT, USA, Yale University

Press, 1964.
(8) Cardoso, F.H., opening speach to the United Nations Organization, New York, USA, 1997.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai -Jun - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

POLÍTICA E PROGRAMAS
O SETOR DA SOJA NO BRASIL

***Philip Warnken*[1]**

1. Introdução - Política de Desenvolvimento do Brasil

O rápido crescimento do setor industrial do Brasil começou nos anos quarenta e continuou pelas três décadas seguintes. De 1950 a 1980, o crescimento do PIB brasileiro era um dos mais altos do mundo; a indústria cresceu a uma taxa média anual composta de 8,5 por cento, quase o dobro da taxa de crescimento respeitável da agricultura de 4,4 por cento[2]

A meta de desenvolvimento industrial dominou o programa de trabalho da política governamental de 1950 a 1970. A Agricultura foi desconsiderada essencialmente; seu papel foi visto como o de fornecedor de alimentos baratos para a população urbana rapidamente crescente, como fornecedor de capital para a industrialização e como gerador de câmbio exterior para compra de importados.

Durante esse período, a agricultura foi pesadamente taxada e penalizada. Um grande imposto indireto estava na forma de confisco de rendas das exportações agrícolas por sobrevalorização da moeda brasileira. De 1950 a mais ou menos

1968, a moeda brasileira foi deliberadamente sobrevalorizada para manter os custos de importações baixos e capturar as moedas estrangeiras vindas das receitas das exportações. Isso posto, com um mercado de moeda corrente controlado, os exportadores adquiriram menos unidades de dinheiro brasileiro para cada dólar que eles ganharam, e importadores pagaram menos unidades de dinheiro brasileiro por dólar que eles compraram. A sobrevalorização da moeda deveria prover incentivos para importar, mas no caso do Brasil as importações eram administrativamente controladas por licenças e outras restrições. Por isso, a agricultura não recolheu nenhum benefício das importações baratas.

Para o principal produto de exportação - o café - houve algumas penalidades adicionais. Além do confisco de rendimentos de exportação indiretos por sobrevalorização da moeda corrente, os rendimentos da exportação foram confiscados diretamente pelo Banco do Brasil. O exportador de café recebeu só uma porção do total do valor exportado.

A sobrevalorização corrente, porém, era apenas uma dimensão da política de desenvolvimento nacional postulada em substituições de importações, isto é, substituições de importações por produtos produzidos domesticamente. A implementação desse modelo ditou níveis altos de proteção à indústria doméstica. A agricultura teve que comprar seus insumos de produção e capital de fabricantes domésticos a custos superiores aos desses bens no mercado mundial. Penalidades adicionais na agricultura vieram de controles do comércio que colocaram cotas ou proibiram completamente as exportações, exigiram licenças de exportação, pagamento de impostos de exportação (o valor de ICMS somado ao imposto) e mandatos de acordo com regulamentos burocráticos sempre variáveis.

Outra dimensão do modelo de substituição de importações brasileiras era um preconceito descarado contra as exportações. Esse preconceito estava baseado na "teoria de comércio de excedente exportável", que afirma que uma nação exporta só o "excesso" deixado após o mercado doméstico ter sido abastecido. Formuladores de política brasileiros viam as exportações como uma ameaça ao bem-estar nacional porque, com menos bens disponíveis no mercado doméstico, os preços iriam subir. Como um resultado das políticas de desenvolvimento

industriais, as exportações de todos os bens estagnaram durante o período de 1950 - 1962, enquanto as exportações de produtos agrícolas declinavam. O café, em resposta ao incremento dos preços mundiais, foi a única exportação agrícola a aumentar neste período.

Com a tomada política pelos militares em 1964, a confiança na aproximação da substituição das importações para o desenvolvimento industrial continuou, mas o emprego da proposição do comércio do excedente exportável se tornou muito menos pronunciado, com a exceção notável do comércio de comestíveis básicos. O governo estimulou a exportação industrial e de produtos agrícolas industrializados, por exemplo, o farelo de soja, o açúcar e o suco de laranja congelado, com subsídios fiscais e financeiros, condições de crédito atraentes, etc. De 1965 a 1970, as exportações do Brasil aumentaram em 72 por cento. Em 1980, o total das exportações foi mais que 12 vezes maior que em 1965(3).

Com a mudança da postura governamental sobre as exportações, a produção e as exportações de produtos agrícolas industrializados aumentaram rapidamente. Entre 1968 e 1973, a área de soja brasileira aumentou 31 por cento e a área de laranja cresceu em 16 por cento(4). Em contraste, o crescimento da produção de alimentos básicos para o mercado doméstico se atrasou; a área de arroz aumentou só 1,3 por cento e a área de feijão aumentou só 1,7 por cento. As taxas de crescimento total do setor agrícola cresceram à média de 4 por cento no período de 1950 a 1970, mas a produção de alimentos para o mercado doméstico ficou muito atrás da produção para o mercado exportador.

A onda de industrialização aumentou a população urbana, o emprego e a renda dramaticamente. O aumento da renda repercutiu num grande aumento na demanda por alimentos. Em áreas urbanas, a demanda por alimentos cresceu a uma taxa anual de 7,3 por cento entre 1960 e 1970(5). Com produção de alimentos crescendo menos que 4 por cento ao ano, os preços dos alimentos explodiram. Os aumentos dos preços dos alimentos repercutiram por toda a economia, contribuindo para uma inflação geral de preços que já era alta como resultado da política orçamentária governamental. Para o governo, a inflação se tornou o principal problema político, e a inflação dos preços de alimentos uma séria

complicação política.

Em meados dos anos sessenta, o governo tomou medidas conscientes para conter a inflação dos preços dos alimentos. Do lado da oferta, medidas primárias incluíram a criação de um programa governamental de crédito rural subsidiado e a implementação de um sistema de apoio de preço mínimo garantido. No lado da demanda, o governo impôs controle de preços no varejo e no atacado e restrições das exportações de produtos de alimentação básica.

Um número de políticas e programas foi seguido para aumentar o abastecimento e bens agrícolas e reduzir a inflação dos preços dos alimentos, mas o sistema nacional de crédito rural e o programa de apoio aos preços mínimos, junto com um sistema nacional de pesquisa agrícola reformulado, constituíram os primeiros instrumentos de política usados para sustentar o lado da oferta agrícola. Embora as políticas do lado da oferta pretendessem ser antiinflacionárias, o efeito de algumas das medidas políticas era contribuir com a inflação. Incentivos de produção eram maiores para produtos de exportação que para produção de alimentos domésticos, e os fazendeiros deixaram de plantar alimentos básicos. O programa de crédito agrícola contribuiu diretamente com a inflação, vertendo somas volumosas de moeda recentemente emitida. Além do mais, o programa de crédito resultou em abundantes transferências de riqueza do tesouro nacional para um número relativamente pequeno de fazendeiros. Com o passar do tempo, o objetivo inicial de aumentar a oferta de alimentos foi abandonado para ser substituído por um objetivo de aumentar a renda agrícola.

2. O Programa de Garantia de Preços Mínimos

A história brasileira do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) começou em 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).(6) Porém, não havia uma implementação notável do programa até 1963, quando o governo entrou no mercado para comprar aproximadamente 750 mil toneladas de grãos, mais de dois terços disto de milho.

Em 1965, o programa foi modificado para permitir a participação de

intermediários e de processadores no programa. Aquele ano marcou o começo da expansão rápida do programa; o governo financiou a comercialização de 175 mil toneladas de grãos e adquiriu 2,3 milhões de toneladas de grão, 82 por cento disto era de arroz(7)

O PGPM tem dois componentes: Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF). A AGF é a intervenção direta no mercado pelo governo, enquanto o EGF provê empréstimos a curto prazo para armazenamento e processamento de produto. O objetivo do AGF é sustentar os preços por um preço base ao qual o governo garante a compra do produto. O objetivo do EGF é aumentar o poder de barganha do produtor e reduzir a flutuação de preço sazonal. Os dois componentes às vezes são juntados, um produto financiado sob o EGF pode ser convertido em AGF.

Esta seção examina o programa de AGF como ele está relacionado com a soja. O programa de EGF é tratado em seção seguinte. O EGF é o componente principal do sistema de crédito agrícola do Brasil que inclui programas de crédito de investimento, produção e comercialização. Os assuntos relativos a todos os três componentes do programa de crédito são semelhantes e, por isto, o programa de EGF é tratado como um componente do sistema nacional de crédito agrícola.

3. A Soja e o Programa de Preços Mínimos do Arroz

A soja teve um status especial no programa de preços mínimos, especialmente na região dos cerrados. O produto tem sido beneficiado diretamente, pelo financiamento EGF e pelas intervenções no mercado via AGF, e, indiretamente, através do programa de preços mínimos aplicado no arroz.(8) As magnitudes dos benefícios EGF e AGF são facilmente quantificáveis, mas a dos efeitos indiretos do programa de preços mínimos do arroz não o são.

O arroz de sequeiro tem sido, tradicionalmente, a primeira cultura plantada em terra de cerrado recentemente aberta. Uma baixa, mas economicamente viável, produtividade de arroz pode ser alcançada com o uso limitado de fertilizantes. Ainda que o pH do solo do cerrado precise ser parcialmente corrigido para a

produção de arroz, a primeira safra pode ser cultivada com a fertilidade residual do solo. Assim, no primeiro ano, depois do desmatamento, o arroz fornece alguma renda sem necessidade de grandes gastos na aquisição de insumos.

Pereira defende a idéia que o programa de preços mínimos deu uma ênfase especial no estímulo à produção de arroz nos cerrados durante o período de rápida expansão da soja na área. Ele nota que "a abertura das áreas no cerrado com o arroz significava no futuro um custo de investimento reduzido quando da implantação da soja. O arroz, como produto privilegiado na política oficial, contou com apoio integral da PGPM na fronteira agrícola, com grandes aquisições do produto por parte do governo(9).

Existe considerável evidência de que o ponto de vista de Pereira é válido. O período de expansão mais rápida da soja no cerrado ocorreu entre 1970 e 1989. Ainda que a área total de arroz não tenha mudado significantemente durante aquele período, a taxa de crescimento da produção de arroz na Região Centro-Oeste (a área dos cerrados) foi a mais elevada do País.(10) Entre 1974 e 1978, a produção de arroz nos cerrados aumentou em média 11,4 por cento ao ano. Em 1979, a área produziu 42 por cento da produção nacional, comparado com 24 por cento em 1968.(11)

O ponto de vista de Pereira de que o arroz foi um produto privilegiado na PGPM é também confirmado pelos dados de AGF. Entre 1970 e 1980, o valor das aquisições governamentais de arroz totalizaram 43 por cento de todas as aquisições do governo federal dentro da AGF. No período de vinte anos (de 1970 a 1990) o valor das aquisições de arroz atingiu perto de US$ 1,9 bilhão, 36 por cento do total de AGF de US$ 5,5 bilhões.

Cunha também notou a importância do apoio do governo à produção de arroz nos cerrados. Ele argumenta que, aos preços vigentes no mercado, o custo da produção não era coberto e nota que, "retirando os subsídio ao crédito, o arroz de sequeiro praticamente desapareceu dos cerrados.(12) Na verdade, o arroz recebeu uma grande proporção do total de crédito de comercialização (EGF) concedido durante o início da década de setenta. Em 1973, por exemplo, 52 por cento do

total de EGF foi direcionado para o arroz. A proporção do total de EGF direcionado para o arroz começou a decrescer em meados da década de setenta, atingindo 15 por cento em 1980.(13)

O arroz foi o maior beneficiário do programa AGF, um grande beneficiário do programa EGF e o cerrado foi a região mais beneficiada por esses programas, por ser a maior produtora de arroz do país. Através do programa AGF, o governo federal desembolsou quase três quartos de um bilhão de dólares na economia agrícola dos cerrados entre 1970 e 1990. Ainda que seja uma quantia razoável, ela é insignificante comparada com os benefícios diretos vindos dos programas de AGF e de crédito da soja.(14)

4. Programa de Preços Mínimos da Soja

A primeira compra de soja dentro da AGF ocorreu em 1975, quando foram adquiridas menos de 2.000 toneladas. Em 1976 ocorreram pequenas aquisições, uma compra substancial em 1979, e pequenas intervenções no período 1980-1983. Somente em 1985, 1986 e 1987, o governo interveio no mercado em grande escala, adquirindo nesses três anos mais de 4,1 milhões de toneladas.

Essas 4,1 milhões de toneladas, que custaram cerca de US$ 1,1 bilhão, representaram menos de 9 por cento da produção nacional. Entretanto, grande parte das operações de compra foram realizadas na região dos cerrados. Em 1985, por exemplo, 90 por cento da AGF de soja ocorreu nos cerrados.(15) Assim, naquele ano, mais de três quintos da produção de soja dos cerrados foi adquirida pelo governo. As AGF de soja representaram 19,3 por cento do total de AGF em 1985; em 1986, 21,6 por cento e em 1987, 4,3 por cento.(16)

A maioria das aquisições ocorreu na região de fronteira agrícola, porque os preços mínimos eram fixados de maneira uniforme para todo o País. O governo garantia o mesmo preço para todos os produtores, independentemente de sua localização. Essa política foi adotada em 1981 e prevaleceu até 1992. Um sistema nacional uniforme de preço não foi seguido por simplificação administrativa, o objetivo era estimular a produção agrícola nas regiões da fronteira agrícola.

Os benefícios dessa política de preços mínimos uniformes foram particularmente grandes para os produtores de soja na região dos cerrados. Na média, bem mais de 1.500 quilômetros de estradas de rodagem precárias ligavam essas regiões aos mercados. Os custos de transporte chegavam a 30 por cento ou mais do preço garantido.(17) Muitos dos produtores dos cerrados ficavam muito contentes em ver o governo pagar os custos de transportes para levar o seu produto para os centros consumidores.

Gasques e Villa Verde assinalam que os preços mínimos eram fixados em níveis elevados para fornecer uma margem de lucro atrativa para os produtores. Eles mostram em suas análises que do período 1979/80 até o período 1987/88 o preço mínimo garantido assegurou aos produtores uma margem de remuneração de mais de 60 por cento acima dos custos variáveis. Em 1985, 1986 e 1987, quando as aquisições atingiram níveis elevados, a margem atingiu uma média de 45 por cento.(18)

O sistema de preços mínimos uniformes foi modificado em 1992; desde então os preços mínimos foram fixados por zonas. As zonas de produção mais distantes recebiam preços menores.

Como foi observado, nas três décadas passadas, o governo comprou uma porção insignificante da produção nacional de soja através da AGF. O maior volume em número absoluto e também proporcionalmente ocorreu em 1985, quando 2,1 milhões de toneladas, ou 11,5 por cento da produção total, foram compradas. Dadas essas quantidades, qual tem sido a importância da AGF no estímulo à produção de soja?

Os dados sugerem que a AGF teve um impacto muito pequeno na produção da soja. Nas regiões tradicionais de produção o preço garantido foi sempre abaixo do preço de mercado e nas regiões de fronteira agrícola a AGF atuou apenas esporadicamente. Todavia, mesmo sem ter atuadoem grande escala, o programa certamente teve um impacto importante por meio da redução do risco de queda de preço. Se Gasques eVilla estão corretos, e as margens de lucros eram

positivas com base nos preços de garantia, o programa teve um impacto importante na redução do risco de preços em ambas as regiões, especialmente na de fronteira. Diz-se que os produtores nessas regiões só iniciavam as operações de plantio depois de anunciados os novos preços mínimos pelo governo.(19)

O impacto estimulante da AGF na produção pode ser identificado, mas não quantificado. Nos anos em que ocorreram grandes aquisições, certamente os produtores de soja tiveram lucros com a AGF. Quando as aquisições foram pequenas ou não existiram, é difícil estimar-se as magnitudes do impacto. No todo, entretanto, a AGF teve um impacto positivo na produção brasileira de soja, notadamente na região dos cerrados.

5. Sistema Nacional de Crédito Rural

A política brasileira de crédito rural tem sido um componente importante no esforço para encorajar a produção de setores selecionados a fim de atingir objetivos nacionais de política econômica. A soja tem tido um status especial nas aspirações da política econômica e tem sido extraordinariamente beneficiada pela política de crédito.

As magnitudes do programa de crédito rural no Brasil entre 1970 e 1990 são impressionantes. Nos anos setenta, o volume anual de crédito consistentemente alcançou no mínimo metade do valor líquido da produção agrícola, e em 1975 ele excedeu esse valor.(20) Durante os anos setenta, o valor dos novos empréstimos aproximou-se do valor adicionado da renda líquida do setor agrícola.(21) De 1970 a 1990, perto de 85 por cento do total de crédito ao setor produtivo foi ofertado pelo sistema oficial de crédito.(22) Através de taxas de juros altamente subsidiadas, bilhões de dólares foram transferidos do Tesouro Nacional para a agricultura.

Criado em 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tem três componentes: o crédito de custeio, o crédito de investimento, e o crédito de comercialização, EGF, mencionado antes. A lógica do sistema era clara. O crédito de custeio permitiria aos produtores a compra de insumos modernos, como

fertilizantes e sementes melhoradas, o crédito de investimento era visto como mecanismo para acelerar a adoção de novas tecnologias, como mecanização, correção de solo, irrigação etc., e o crédito de comercialização financiaria a estocagem e os custos de comercialização.

Antes da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o Banco do Brasil era o único distribuidor do crédito agrícola oficial. Sob o novo sistema, os formuladores da política agrícola procuravam diversificar as fontes de crédito. Entre as entidades envolvidas no sistema estavam o Banco Central, o Banco do Brasil, quatro outros bancos federais, 33 bancos estaduais e 56 bancos privados.(23) Os objetivos da diversificação eram aumentar a quantidade de crédito disponível e fornecer crédito que não acarretasse expansão monetária, isto é, inflação, pelas instituições financeiras oficiais.(24)

No começo os depósitos a vista eram a fonte de quase todos os recursos disponíveis. Os bancos comerciais eramobrigados a destinar um percentual de seus empréstimos para o crédito agrícola. Inicialmente, a taxa era de 10 por cento; mais tarde aumentou para 25 por cento e, em seguida, para 30 por cento.(25)

Os bancos privados resistiram diante das taxas obrigatórias e encontraram várias formas de "driblar" as regras. Como uma condição para a obtenção de empréstimos, os bancos freqüentemente exigiam que os clientes deixassem parte dos fundos em depósitos a vista, o que elevava a taxa real de juros. Além disso alguns bancos fizeram poucos empréstimos diretamente para a produção agrícola ou para investimentos. Muitas vezes com o seu próprio consentimento, os clientes desviavam os fundos para outras atividades. Nesse contexto, poucos recursos foram para clientes realmente engajados na produção.

Em 1965, 97 por cento dos recursos destinados ao crédito rural foram provenientes de depósitos a vista.(26) Entretanto, em pouco tempo a elevação da taxa de inflação trouxe mudanças nas fontes de crédito. As taxas de juros eram fixadas pelo governo abaixo da taxa de inflação, dando aos tomadores taxas reais de juros negativas. Os recursos dos depósitos a vista foram se esgotando gradativamente, já que os depositantes, como forma de defesa contra a inflação,

aplicavam os recursos no mercado financeiro. O tesouro nacional e a dívida pública tornaram-se a principal fonte de recursos para o sistema. O grosso dos recursos vindo das fontes públicas tinha origem em novas emissões de papel moeda, o que alimentava mais ainda o processo inflacionário.(27)

O volume de crédito disponível no SNCR cresceu rapidamente durante os anos setenta. No começo da década, o volume de crédito era de US$ 2,5 bilhões (Gráfico I). Em 1980 o portfólio de empréstimos aumentou para US$ 11,4 bilhões (360 por cento de aumento) contra o crescimento de 90 por cento na produção agrícola.



O volume de crédito agrícola flutuou bastante durante os anos oitenta. O volume anual médio de crédito na década foi de US$ 9,4 bilhões, mas variou de uma alta de US$ 11,4 bilhões em 1980 para uma baixa de US$ 4,8 bilhões em 1984. A disponibilidade de crédito foi o fator mais importante na explicação das variações de um ano para o outro. A quantidade disponível, por sua vez, refletia a política fiscal em vigor, isto é, de aperto ou de folga no orçamento federal.

Os anos oitenta marcam também o início da redução da grande massa de subsídios que eram apropriados aos agricultores devido à taxas de juros negativas. O governo brasileiro, sob pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI), para reduzir o déficit púbico, aumentou a taxa real de juros em 1981. Em 1984, pela primeira vez em várias décadas, a taxa de juros do crédito rural foi fixada acima da inflação.

Os empréstimos do SNCR eram subsidiados com maior intensidade na década de setenta até 1984. Durante esse período, a taxa de juros foi sempre menor do que em outras alternativas de financiamento, mas grande parte do subsídio veio na forma de taxas de juros reais negativas. Colocando de outra forma, o valor real dos empréstimos pagos no fim do contrato era menor do que o valor recebido. Começando em 1984, a taxa de juros dos empréstimos era ligeiramente maior do que a taxa de inflação, mas continuou sendo menor do que a de outras fontes de financiamento.

As estimativas da magnitude dos subsídios que os agricultores receberam dependem de como se considera as taxas de juros das fontes alternativas de financiamento. A maioria dos analistas brasileiros expressa o subsídio como a diferença entre a taxa de juros e a taxa de inflação. Esse método desconsidera o fato de que o custo de oportunidade do dinheiro é maior que zero nos mercados financeiros funcionais. Se a taxa de juros não for positiva, os mercados financeiros comerciais se descapitalizam.

Para estimar o subsídio incorporado nos empréstimos do SNCR, considera-se uma taxa real de juros positiva de 6 por cento como sendo o custo de oportunidade financeiro.(28) Trata-se de um número conservador, baseado no que os agricultores podiam receber na caderneta de poupança - era muito inferior à taxa real de 15 por cento que prevaleceu nos empréstimos comerciais no período 1970-1989.(29)

Adicionando os 6 por cento de custo de oportunidade à diferença entre a taxa de juros dos empréstimos e a taxa de inflação, obtém-se uma estimativa conservadora da taxa de subsídios incorporada nos empréstimos do SNCR. O volume total de empréstimos entre 1970 e 1995 chegou a US$ 155 bilhões. A média não ponderada da taxa de juros negativa foi 21 por cento no período, gerando um subsídio de US$ 23 bilhões. O pico dos subsídios ocorreu durante o período 1979-83, quando a taxa de juros negativa foi em média 39 por cento. Dos US$ 50 bilhões emprestados nesses cinco anos, dois quintos não foram pagos em termos reais (Gráfico II).



6. Programa de Empréstimos de Comercialização (EGF)

Como componente da PGPM, o programa de comercialização EGF fornece empréstimos pór no máximo seis meses para os produtores agrícolas e suas cooperativas e indústrias de transformação. Quando o programa EGF começou, em 1965, o objetivo era fortalecer o poder de barganha dos produtores e reduzir as variações estacionais de preços. Esses objetivos nunca mudaram. Entretanto, durante o período de implementação, do começo da década de setenta até início da de oitenta, o programa tornou-se uma importante fonte de financiamento de estoques e um veículo para maciça transferência de riquezas.

O programa nacional de EGF forneceu empréstimos no valor de US$ 34,4 bilhões de 1970 a 1990. Os principais produtos financiados foram a soja, o milho e o arroz. Em 1970, esses três produtos absorveram 70 por cento de todos os empréstimos de EGF, em 1980 absorveram 66 por cento e, em 1990, 64 por cento.

Os valores anuais do programa EGF passaram de US$ 711 milhões em 1970 para o pico de US$ 2,6 bilhões em 1982. O rápido crescimento do empréstimo coincidiu com o pico de crescimento da soja. Entretanto, a taxa de crescimento anual de 45 por cento no EGF foi bem maior de que a taxa de crescimento de 16 por cento na produção da soja. O valor total dos empréstimos começou a cair a partir de 1982, até alcançar o mínimo de US$ 240 milhões em 1990.

Coelho e Venturelli observam que os volumes anuais do EGF variaram com o

tamanho da safra, disponibilidade de recursos financeiros e a relação entre o preço mínimo de garantia e o preço de mercado.(30) Sem dúvida, a disponibilidade de crédito foi o mais importante fator na explicação das variações de um ano para outro. O volume de crédito, portanto, era condicionado pela política fiscal vigente na época.

7. A Soja e Empréstimos de Comercialização

Desde o início do programa, os produtores de soja receberam uma pequena proporção do crédito EGF. Em 1970, os empréstimos para os produtores representaram 5 por cento; para cooperativas, 49 por cento e para os processadores, 46 por cento do total de empréstimos.(31) Em 1981, os produtores receberam 10 por cento, as cooperativas 58 por cento e os processadores 31 por cento. O crescimento no volume relativo de empréstimos para os produtores reflete, em parte, o número crescente de empréstimos destinados aos grandes produtores da região dos cerrados. As cooperativas tornaram-se mais importantes no volume de crédito relativo devido e à sua entrada no processamento da soja.

A importância relativa do EGF da soja talvez seja melhor ilustrado considerando-se a quantidade da safra que foi financiada a cada ano (Gráfico III). Em 1970, 12 por cento da tonelagem comercializada foram financiados pelo EGF. Em 1975, cresceu para um terço. Em 1980, mais de dois quintos foi financiada pelo EGF. Durante os primeiros quatro anos da década de oitenta, quase metade da safra foi financiada pelo EGF, com o pico ocorrendo em 1982, quando 60 por cento do total comercializado recebeu créditos do EGF. Depois de 1984 o volume decresceu e flutuou; o EGF financiou 22 por cento da pequena safra de 1986, e somente 4 por cento da grande safra de 1989.



Em 1970, o volume de crédito EGF destinado à comercialização de soja foi de US$ 9,2 milhões, ou um por cento do total (Gráfico IV). Dez anos mais tarde, o EGF para comercialização de soja atingiu US$ 653 milhões, 25 por cento do total. No período de 20 anos, entre 1970 e 1990, o total de crédito absorvido para a comercialização da soja totalizou US$ 6,5 bilhões, mais de um quinto do volume total do programa.



O fato da soja ter representado, entre 1970 e 1990, 12 por cento do valor total da produção agrícola e ter recebido um quinto do valor do EGF, mostra o status especial do produto junto aos formuladores de política.(32) De 1970 até 1990, uma média de 27 por cento da produção anual de soja no Brasil foi financiada via EGF. Em contraste, o EGF financiou, em média, 17 por cento do total anual da

produção de arroz, 8 por cento da produção do milho e 4 por cento da produção de feijão.

Assumindo um período médio de empréstimo de 180 dias, o valor do subsídio na taxa de juros para o crédito de comercialização da soja no período 1970-1990 atingiu US$ 1 bilhão. A distribuição do EGF foi proporcional ao volume de empréstimos. O grosso do subsídio foi para as cooperativas e para os processadores; os produtores receberam menos de um décimo dos subsídios. Em termos da distribuição regional, a região dos cerrados recebeu proporcionalmente mais subsídios por tonelada. Em 1983, por exemplo, essa região recebeu 51 por cento do subsídio, mas produziu somente 28 por cento da produção nacional. Isso novamente ilustra a preferência que os formuladores de política deram à região de fronteira agrícola.

Ainda que considerável, o subsídio transferido pelo EGF foi uma parte relativamente pequena do total de subsídios proporcionados pelo SNCR, do qual o EGF é parte. A discussão dos outros dois componentes segue abaixo.

8. Crédito de Custeio

O crédito de custeio tem sido o maior componente do SNCR. Durante os anos setenta e oitenta, o volume total do programa atingiu US$ 124 bilhões, cerca de 75 por cento do total de crédito do sistema para produção de grãos. Como no caso do EGF, as taxas de juros dessa modalidade foram também negativas durante quase todo o período (Gráfico V). O total de subsídio estimado embutido no crédito de custeio chegou a mais de US$ 12 bilhões nas décadas de setenta e oitenta.



9. A Soja e o Crédito de Custeio

O volume de crédito de custeio direcionado para a produção de soja aumentou de US$ 32 milhões em 1970 para US$ 1,25 bilhão em 1980. Depois de atingir o máximo de US$ 1,3 bilhão em 1982, o volume de crédito caiu em meados da década de oitenta devido a dificuldades econômicas do governo (Gráfico VI). Durante os últimos anos da década, o volume de empréstimos voltou a crescer, para uma média anual de quase US$ 1,0 bilhão.



Durante o período de rápido crescimento na produção, os produtores de soja receberam crédito em condições especiais. Uma linha de crédito a juros zero para a aquisição de fertilizantes foi criada em 1977. Foi abolida em 1981 para todos os produtos, menos para a soja. No ano seguinte, contudo, a linha de crédito foi

descontinuada para todos. À medida que os subsídios nas taxas de juros foram sendo reduzidos a partir de 1981, a taxa de juros nominal para a soja foi fixada em 33 por cento, muito abaixo da taxa de juros de 45 por cento para os outros produtos. O mesmo tipo de tratamento também foi dado em 1983, quando a taxa de juros para a soja foi fixada 15 pontos abaixo da dos demais produtos.(33)

A soja recebeu uma porção grande do crédito de custeio concedido entre 1970 e 1990. No começo do período, os produtores de soja receberam apenas 2,5 por cento do volume total, mas nove anos mais tarde a participação subiu para 23 por cento. Durante os anos oitenta, esta parcela flutuou entre 15 e 35 por cento do total do crédito concedido.

A magnitude do crédito de custeio concedido à soja é impressionantes. Entre 1970 e 1990, o crédito de custeio correspondeu a quase um terço do valor total da produção da soja.(34) Em 1979, a relação correspondeu a quase metade desse valor. Esse número é significante porque o crédito foi concedido para pequena proporção dos produtores brasileiros. Quando adicionado ao crédito de comercialização e ao crédito de investimento, o total de crédito concedido à soja em alguns anos excedeu o valor total da produção.

Forgarty calculou os valores médios do crédito para a produção da soja por hectare.(35) De 1971 até 1990, a produção anual de soja era financiada a um nível médio anual de US$ 96 por hectare cultivado. O nível médio por hectare financiado elevou-se em 1983 a US$ 160. Na área de produção do cerrado, a média anual por hectare financiado era de US$ 100, enquanto nas regiões tradicionais o valor era de US$ 80. Deve ser notado que uma quantia relativamente pequena de produtores recebeu crédito de custeio.

O programa de crédito de custeio favoreceu fortemente os produtores de soja nas regiões de fronteira agrícola. Em 1969/70, a região de fronteira produziu 4,9 por cento da produção nacional, mas recebeu 7,2 por cento do total de crédito. Essa relação favorável continuou nos anos setenta e oitenta.(36)

Durante o período 1970-90, a média de volume de crédito chegou a mais de 40

por cento do valor da produção de soja das regiões de fronteira. Nas regiões produtoras do Sul a relação análoga foi 30 por cento. Com exceção de 1989, o sul recebeu valores absolutos maiores do que as regiões de fronteira, mas em valores relativos bem menores, em termos de valor da produção.

Ignorando o tratamento especial dispensado à soja durante vários anos do fim da década de setenta e início da década de oitenta, o volume de subsídios recebidos pelos produtores de soja excedeu US$ 2,1 bilhões de 1970 a 1990. Esse número assume um período médio de empréstimo de 190 dias. Durante o período 1980-1983, o subsídio médio anual ficou em torno de US$ 217 milhões. Durante esses três anos, o subsídio médio por hectare colhido foi US$ 36 nas regiões produtoras do Sul e US$ 42 nas regiões de fronteira.(37) Deve ser enfatizado que esses números referem-se à área total colhida e não à área financiada. Logicamente, os poucos produtores que receberam financiamento receberam mais subsídios por hectare.

10. Crédito de Investimento

O crédito de investimento do SNCR forneceu crédito rural para produtores e cooperativas para: 1) estabelecimento de plantações perenes, 2) correção da acidez do solo, melhoria da sua fertilidade e da sua conservação, aquisição de equipamentos de irrigação e eletrificação rural, 3) compra de máquinas e equipamentos agrícolas, 4) compra de veículos de transporte, 5) compra de animais de raça, e 6) outros investimentos especificados. Os termos e as condições variavam por categoria. Como nos outros componentes do SNCR, o crédito de investimento foi subsidiado através de taxas de juros negativas e abaixo das taxas de mercado.

O volume total de crédito de investimento de 1970 a 1990 foi US$ 26,6 bilhões. Quase 60 por cento do crédito foi destinado às lavouras e 40 por cento para a pecuária. Empréstimos para produtores e cooperativas na região tradicional e na região de fronteira produtoras de soja receberam bem mais de dois terços do portfólio total do empréstimo no período 1970-1990.

11. A Soja e o Crédito de Investimento

Os dados não permitem uma análise do impacto dessa modalidade de crédito em atividades específicas como a produção de soja. Como no caso dos outros dois componentes, é provável que a soja tenha recebido uma fatia maior dos empréstimos; a soja foi o produto principal nas regiões que receberam a parte do leão dos empréstimos. Durante o período 1970-1990, o total de subsídio na taxa de juros foi estimado em US$ 6,2 bilhões. A parte das lavouras foi de aproximadamente 60 por cento do total e, dada a importância relativa da soja na agricultura das regiões que receberam a maior parte dos créditos de investimento, é provável que a soja tenha recebido perto de US$ 1,5 bilhão em subsídios de 1979 a 1990.

12. Conclusões: A Soja no Sistema Nacional de Crédito Rural

Os Gráficos VII, VIII e IX mostram o resumo dos dados de estimativas dos créditos oficiais de comercialização, custeio e investimento e os subsídios destinados à safra agrícola e à soja entre 1970 e 1990. A soja recebeu US$ 28 bilhões, ou 17 por cento do total estimado de US$ 166 bilhões em créditos oficiais destinados à safra agrícola. A taxa total de investimento subsidiado durante as duas décadas é conservadoramente estimado em US$ 4,0 bilhões, ou uma média de, aproximadamente, US$ 192 milhões por ano . Essa estimativa não inclui os subsídios derivados de empréstimos distribuídos ou empréstimos altamente subsidiados desembolsados via programas regionais de desenvolvimento (veja Programas de Infra-estrutura abaixo). Se esses subsídios eram para ser incluídos, o total médio calculado seria pelo menos um quarto de bilhão de dólares por ano no período de 1970-1990. Em adição aos benefícios dos créditos subsidiados de produtores, cooperativas e mercados intermediários, processadores de soja também colheram benefícios substanciais dos programas de crédito governamentais.







13. Crédito, Política Macroeconômica e Inflação

Ainda que o volume do crédito oficial e os subsídios tenham sido muito grandes durante a década de setenta e oitenta, existe pouca evidência empírica de que os

programas oficiais de crédito tenham afetado diretamente a produção agrícola.(38) Isso também é verdade no caso da soja: nenhuma análise mostra uma relação direta entre o volume de crédito e a produção.(39) A razão para isso não é inteiramente clara, mas a explicação mais lógica é que uma grande parte dos fundos não tenha sido aplicada aos créditos dentro dos objetivos propostos.

Como Goldin e Resende notam, "com as taxas de retorno em outros ativos financeiros, incluindo os títulos do governo, muito mais elevadas que o custo do crédito agrícola, parece possível que o crédito agrícola foi desviado para outros investimentos, e com efeito pode ter sido reemprestado para o governo a taxa de juros muito mais elevadas.(40)

A despeito de prováveis desvios de grande volume de recursos, é muito difícil de se concluir que o crédito oficial não teve impacto na agricultura ou na produção de soja. Certamente, a disponibilidade de crédito oficial propiciou uma renda maior para os proprietários de terra. Assim, talvez o impacto dominante dos programas oficiais de crédito na soja tenha sido o impacto nas decisões privadas de investimento, relativos aos investimentos em terra. O investimento em terras tinha três atrações financeiras: 1) a terra é geradora de rendas, 2) a terra serve de forma de defesa contra a inflação, e 3) os proprietários de terra têm acesso ao crédito subsidiado. Em um ambiente econômico de altas taxas de inflação, pode-se argumentar que o programa de crédito afetou significantemente o desenvolvimento da capacidade nacional de produção de soja por meio de estímulo à abertura de novas áreas.

A economia brasileira estava vivendo uma época problemática, devido às elevadas taxas de inflação que ocorreram no País por trinta anos, desde meados de 1964 até meados de 1994. Mau gerenciamento das políticas macroeconômicas e orçamentárias é universalmente citado como a principal causa da inflação do País, mas, antes, alguns fatores estruturais (urbanização rápida, altas taxas de crescimento populacional e elevadas taxas de crescimento) também contribuíram para o problema.

É impossível estimar a magnitude das distorções econômicas causadas por tantos

anos de inflação elevada no Brasil. Por trinta anos o dinheiro não era uma reserva de valor; manter ativos financeiros na forma de moeda era um caminho seguro na direção do empobrecimento. Como conseqüência, o povo mudou para ativos que ofereciam a possibilidade de igualar ou superar a taxa de inflação. Para os economicamente habilitados, imóveis era a saída lógica.

As altas taxas de inflação estimularam a compra e a manutenção de imóveis como uma forma de defesa contra a inflação. Isso era verdade para os imóveis urbanos e rurais. Os dois mercados eram altamente integrados no sentido de que os investidores urbanos compravam imóveis rurais. A terra tinha uma atração especial no sentido de ser ao mesmo tempo um ativo produtivo e um ativo líquido para investimento.(41) Adicionalmente, dado que o imposto sobre a propriedade era mínimo ou não existente, o custo de manutenção, principalmente nos cerrados, era baixo.

A compreensão do papel dos vários fatores que influenciaram o mercado de terra no Brasil nas três décadas passadas não é uma tarefa fácil. As políticas econômicas estavam em constante estado de mudanças, as taxas de inflação flutuavam muito, os preços agrícolas reais flutuavam significativamente, a torneira do crédito subsidiado abria e fechava, o mercado de capitais explodia em altas e em seguida entrava em colapso. Entretanto, a análise mais completa feita até o momento conclui que, "entre os fatores produtivos que definem o preço da terra - o volume de crédito fornecido aos produtores, o preço do arrendamento e os preços recebidos pelos produtores" - o crédito rural foi o mais importante.(42)

O crédito oficial não era normalmente concedido aos arrendatários; os produtores geralmente tinham que possuir a terra para ter acesso ao crédito. Ganhar acesso ao crédito oficial subsidiado era a entrada para o paraíso do agricultor, onde o emprestador pagava os juros e dispensava parte do principal. Com a taxa de juros negativa, o tomador pagava de volta somente uma parte da quantia originalmente recebida. A disponibilidade desse crédito foi um elemento crítico na ocupação dos cerrados. Para os produtores do Sul mudando-se para os cerrados, a mais importante decisão em termos de local era se a municipalidade tinha ou não uma agência do Banco do Brasil.(43)

A distribuição do crédito através do Brasil e dos cerrados era altamente desigual. Somente 20 a 25 por cento de todos os produtores receberam empréstimos, e metade do volume concedido foi absorvido por apenas 5 por cento dos produtores.(44) Goldin e Resende argumentam que a distribuição desigual de crédito teve um impacto significativo no mercado de terras. O seu ponto de vista é baseado em dados mostrando que "os benefícios não relacionados com a produção associados com a propriedade da terra (entre 1966 e 1979) cresceu mais rapidamente que a renda vinda da atividade produtiva. Em São Paulo, por exemplo, o valor da terra cresceu mais de quatro vezes entre 1966 e 1979, enquanto o preço do arrendamento subiu apenas 61 por cento. Os preços da terra eram distorcidos porque a propriedade era um critério de elegibilidade para a obtenção de crédito subsidiado e também porque os subsídios alteraram a relação entre os diferentes produtos e as diferentes zonas."(45)

O crédito é fungível; os fundos de empréstimos podem ser aplicados em qualquer atividade. Parece certo que o crédito oficial foi investido em atividades outras que não a que a eles foi destinada. À medida que os subsídios aumentaram, a eficiência do crédito caiu de forma rápida e dramática. Em 1970, a relação crédito/produção era US$ 158:1; nove anos mais tarde subiu para US$ 657:1.(46)

Havia fortes incentivos para o desvio dos recursos emprestados e existe pouca dúvida de que uma grande massa de recursos foi desviada. A taxa real de juros nos mercados financeiros privados (e freqüentemente públicos) era positiva. A obtenção de acesso ao crédito era portanto a chave de acesso a um presente concedido pelo governo. Em virtude da propriedade da terra ter dado acesso ao crédito subsidiado, grandes áreas de terras novas foram compradas e abertas para se tirar vantagem deste presente.(47)

Existe pouca dúvida de que as políticas macroeconômicas do governo em conjunto com o sistema de crédito rural subsidiado d istorceram seriamente o mercado de terras do País . O efeito direto foi aumentar a demanda por terra, e esse efeito foi sentido mais claramente nos cerrados. Imensas áreas de terras baratas estavam disponíveis e o custo de manutenção era mínimo. De todas as

atividades dos cerrados, a produção de soja foi a que mais se beneficiou desses incentivos distorcidos dos investimentos: o produto é agronomicamente compatível com a área e havia um mercado pronto e relativamente inelástico a sua espera.(48) Com um impacto maior do que todos os outros fatores de produção combinados, o crédito subsidiado em um ambiente com alta inflação criou as condições para a rápida expansão da produção de soja nos cerrados brasileiros.

14. A Soja e o Programa de Subsídio para o Trigo

No Sul do Brasil, a produção de trigo teve pouca importância até meados da década de sessenta, quando a produção começou a crescer rapidamente como resultado dos programas de subsídio do governo à produção e ao consumo. O trigo era tido como um produto chave em termos de segurança alimentar, e o governo procurou economizar divisas estrangeiras por meio das substituição do trigo importado pelo trigo produzido domesticamente. Através do monopólio governamental na compra e venda do produto no mercado interno, o trigo recebeu grande volume de subsídios, tanto na produção como no consumo.(49)

O trigo e a soja podem ser produzidos seqüencialmente (rotação de culturas) na mesma área, como safra de inverno e de verão, pois ambos usam a mesma terra, o mesmo maquinário e a mesma mão-de-obra. A fertilidade residual do solo cultivado com o trigo aumenta a produtividade da soja, que por sua vez contribui com nitrogênio para estimular a produtividade do trigo. Assim, os programas de incentivo ao trigo, como crédito subsidiado e política de preços mínimos, afetaram diretamente a produção da soja.

Até 1970, mais de 90 por cento de todo o trigo produzido no Brasil era produzido no extremo sul, no Estado do Rio Grande do Sul. O rápido aumento na produção estadual de soja, depois de meados dos anos sessenta até início dos anos setenta, foi fortemente associado com o aumento no plantio de trigo. No começo dos anos setenta, quase toda a área era plantada com soja no sistema de rotação com o trigo, o qual, dada a política do governo, era naquele tempo o produto principal.(50)

Ainda que haja uma forte correlação entre o crescimento na produção do trigo e da soja, a estimativa do impacto do subsídio do trigo na soja é difícil. Várias análises foram feitas com esse objetivo nas regiões tradicionalmente produtoras, mas nenhuma tentou quantificar o impacto líquido.(51) Certamente, a magnitude dos subsídios à produção e consumo de trigo foi notável e deve ter havido considerável transferência para a soja. Entre 1962 e 1982, Colegar e Schuh estimaram que, nas taxas de câmbio vigentes, o subsídio à produção de trigo totalizou 150 bilhões de cruzeiros.(52) Em apenas um ano, 1986, Goldin e Resende estimaram que o programa de subsídio ao trigo totalizou US$ 1,8 bilhão, o equivalente a 0,7 por cento do PIB.

Dada essa magnitude do subsídio ao trigo, pode-se questionar que se somente uma pequena parte do subsídio ao trigo afetou diretamente a produção de soja, o impacto foi notável e evidente; a produção de soja começou nas regiões produtoras de trigo. As regiões escolhidas para a aplicação do programa de incentivo à produção de trigo tornaram-se as principais regiões produtoras de soja. O programa de subsídio ao trigo foi o combustível que levantou e direcionou o desenvolvimento da produção de soja no Sul.

15. A Soja e a Política do Café

O Brasil tem sido por muitos anos o maior produtor e exportador de café. A produção brasileira de café expandiu-se rapidamente depois da II Guerra Mundial, ficando muito concentrada no oeste de São Paulo e no Paraná. O crescimento rápido da produção inundou o mercado mundial e os preços entraram em colapso no início da década de sessenta. O governo respondeu aos preços mundiais baixos com programas para reduzir a produção por meio de incentivos para a erradicação de cafezais. O oeste de São Paulo recebeu a ajuda da natureza na forma de geadas que começaram a afetar a produção já em meados da década de cinqüenta. Durante a décadas seguintes, as geadas continuaram a reduzir a produção e uma severa geada ocorrida em 1975 efetivamente terminou com a produção nas ricas terras do oeste de São Paulo e do Paraná.

O programa de erradicação do café compensou os produtores pela eliminação das

plantações. Além disso, o governo forneceu um grande volume de créditos altamente subsidiados para estimular o cultivo de lavouras alternativas. Grande parte do crédito foi direcionada para a soja plantada em antigos cafezais.

Com o desaparecimento do café, a produção de soja se expandiu rapidamente no Oeste do Paraná e de São Paulo depois de 1965. Em São Paulo a produção aumentou de 18.200 toneladas em 1965 para 1,1 milhão de toneladas em 1979. Durante o mesmo período, no Paraná, a produção cresceu de 83.000 toneladas para mais de 5,4 milhões de toneladas. Em 1979, os dois estados, juntos, responderam por 43 por cento da produção nacional, comparados com 17 por cento em 1965. A soja tornou-se a principal atividade agrícola no Paraná, apenas atrás do Rio Grande do Sul.

O desenvolvimento da soja no Paraná e em São Paulo transformou a agricultura das antigas áreas do café. Como Goldin e Resende notam, houve "uma grande transformação de um sistema baseado em pequenas unidades de produção intensiva de trabalho, conduzido por arrendatários permanentes e colonos, características do setor do café, para um sistema mecanizado, intensivo de capital, operando em larga escala, característica do setor da soja. Essa transformação foi facilitada pelo fornecimento extensivo de crédito, ambos, para a realocação do café e para o desenvolvimento da soja."(53)

O rápido declínio do café no Paraná e em São Paulo forneceu a oportunidade para a expansão rápida da soja. Estimulados pela política do governo, os agricultores responderam à oportunidade e transformaram seu sistema de produção em atividades modernas, altamente capitalizadas e afinadas com o mercado, que mudou significantemente a agricultura da região.(54)

16. Subsídios a Insumos

A literatura sobre a política agrícola brasileira chama atenção para o uso pelo governo federal de subsídios para insumos como um meio de fomentar o desenvolvimento da Agricultura.(55) Os fertilizantes e o maquinário agrícola receberam o grosso dos subsídios. Os subsídios ao nível do produtor foram

concedidos de forma direta e indireta. Por exemplo, os subsídios diretos foram transferidos através da redução dos preços dos fertilizantes fornecidos pela indústria estatal de fertilizantes depois do choque do petróleo de 1973. Entretanto, a maioria dos subsídios foram concedidos indiretamente através do subsídio ao crédito de custeio.

O subsídio dominante para os insumos agrícolas foram absorvidos pelas firmas produtoras de insumos na forma de benefícios especiais, de acordo com a indústria, através do controle das importações, dos incentivos fiscais, creditícios e de investimento. Por exemplo, do começo dos anos setenta, até o fim dos anos oitenta, as tarifas na matéria-prima dos fertilizantes para a indústria foram taxadas em torno de 5 por cento, contra 50 por cento para o produto composto. Nos anos setenta, os investimentos do governo na Petrofértil, empresa paraestatal de fertilizantes, alcançou perto de US$ 2 bilhões.(56)

Com exceção da literatura que estudou o impacto do crédito subsidiado na produção e na compra de insumos, aparentemente não existe uma análise detalhada das magnitudes ou do impacto dos subsídios diretos nos insumos.(57) Entretanto, não está claro se os insumos agrícolas brasileiros foram subsidiados em um nível no qual os preços domésticos ficaram abaixo do nível correspondente no mercado internacional. De fato, há considerável evidência do contrário: os preços pagos pelos agricultores brasileiros aos fertilizantes e por outros insumos sistematicamente excederam o preço internacional. A determinação dos níveis de subsídio líquido dos insumos para a agricultura e as estimativas do impacto líquido ao nível de derivados é uma tarefa difícil, além do escopo desse estudo.

17. Os Programas de Infra-estrutura

Uma descrição ou análise do impacto das políticas e programas de infra-estrutura do governo brasileiro na soja está também além do escopo desse estudo. Esse tipo de estudo abrangeria um exame das atividades de um grande número de entidades federais, estaduais e paraestatais. A ênfase aqui será nos programas de desenvolvimento regionais, que tiveram importância especial no fomento da

abertura e ocupação das áreas dos cerrados para a produção de soja.

Desde o início dos anos setenta, tem havido vários programas mistos de desenvolvimento (públicos e privados) na área de fronteira dos cerrados do Brasil.(58) Esses programas não foram especificamente direcionados para fomentar a produção de soja, mas despertaram e movimentaram forças que tiveram notáveis impactos na produção de soja dessas regiões.

O primeiro programa começou em 1972. Conhecido como Programa de Crédito Integrado (CPI), ele era um programa de crédito integrado para os cerrados, que envolvia recursos do Banco Mundial para o desenvolvimento de 300.000 ha em Minas Gerais. Um ano mais tarde, um programa conhecido como PADAP foi direcionado para a área de cerrado do Alto Paranaíba.(59) Os estados de Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás apoiaram o esforço de assentamento e colonização, envolvendo alguns milhões de hectares e alguns milhares de famílias de migrantes. Entretanto, os dois maiores programas foram o POLOCENTRO, implementado pelo governo federal em 1975, e o programa de cooperação nipo-brasileiro (PRODECER I e II) executado durante os anos oitenta. O foco dessa discussão é primariamente no programa POLOCENTRO, com uma breve atenção ao PRODECER I e II.

18. Programa POLOCENTRO

O programa POLOCENTRO foi um esforço ambicioso feito pelo governo federal para realizar o desenvolvimento rápido e a modernização das atividades agrícolas no Centro-Oeste e no Brasil Central. Ele era concentrado em doze diferentes locais nos cerrados. Esses locais, eram selecionados com base na existência de infra-estrutura básica, inclusive estradas e eletrificação rural, e de depósitos de calcário.(60) O objetivo do governo era fortalecer a infra-estrutura dessas áreas, de forma que elas servissem de pólos de desenvolvimento para a agricultura das áreas circunvizinhas.

A área destinada a sofrer o impacto do POLOCENTRO de 1977 a 1979 era de 3,7 milhões de hectares; 1,8 milhão em lavouras, 1,2 milhão em melhoria de pastos, e

700.000 em reflorestamento.(61) O orçamento do programa para os primeiros três anos foi fixado em US$ 1,5 bilhão. Isso incluiu o equivalente a US$ 1 bilhão para crédito "com taxas de juros especiais, que permitiria aos produtores desenvolverem o programa conforme objetivos do governo."(62) Adicionalmente, o orçamento destinou US$ 180 milhões para investimento direto em estradas, armazenagem e eletrificação e mais de US$ 410 milhões em incentivos fiscais.

Os termos do programa es-pecial de crédito eram realmente especiais. O prazo do crédito de in-vestimento era concedido por períodos de até 12 anos, com seis anos de carência e taxa de juros fixas, variando entre zero e14 por cento ao ano. Os tomadores poderiam obter empréstimos que cobririam entre 75 e 100 por cento do custo total do investimento. O crédito de custeio foi colocado disponível a taxas de juros fixas entre 10 e 14 por cento. Com a taxa de inflação variando entre 29 por cento em 1975 e 100 por cento em 1980, a grande porção do empréstimo era na realidade um presente do governo.(63)

Devido à alta taxa de inflação entre 1975 e 1982, é difícil determinar as magnitudes financeiras reais do POLOCENTRO. Uma fonte que utilizou dados de uma avaliação do programa menciona que o equivalente a quase US$ 630 milhões foi desembolsado apenas através de um programa especial de crédito. A maior parte do crédito concedido foi para grandes produtores; perto de 90 por cento foi para propriedades com mais de 200 ha, e daquela quantia quase metade foi para propriedades com mais de 2000 ha.(64)

Cunha et. al. aponta que "um importante componente do programa foi o incentivo dado à pesquisa agronômica."(65) Os recursos fornecidos à EMBRAPA ajudaram a desenvolver tecnologias que tornaram o cerrado tecnicamente viável. Sem dúvida, esses avanços técnicos tiveram um profundo efeito na expansão agrícola da região.

O POLOCENTRO não alcançou todos os objetivos mencionados, mas teve um impacto substancial. Quase 2,5 milhões de hectares foram incorporados à agricultura intensiva e à pecuária. As lavouras mais beneficiadas foram a da soja e a do arroz. Dentro da área do projeto, a área da soja passou de 82.000 ha em 1975

para 520.000 ha em 1980, e a área de arroz alcançou mais de 600.000 ha.(66) O arroz, como se observou, foi a lavoura de transição, depois que se abriu a terra para pastos ou para a soja.

Talvez o maior impacto do POLOCENTRO tenha sido o efeito demonstração; o programa demonstrou que a produção agrícola intensiva nos cerrados era tecnicamente viável, abriu a região para o desenvolvimento agrícola rápido e despertou forças que continuam a ter efeitos positivos na economia agrícola da região.

19. Os Programas PRODECER

Os programas PRODECER I, II e III consistiram numa mistura de programas de colonização públicos e privados na área dos cerrados. Eles eram esforços de cooperação da Agência Japonesa para Cooperação Internacional com várias entidades brasileiras. O PRODECER I foi estabelecido em 1980 na parte oeste de Minas Gerais. Perto de 70.000 ha de terras foram abertas e colonizadas com a assistência de programas de crédito baseado em cooperativas. O PRODECER II, estabelecido em 1980 em três diferentes locais dos cerrados, totalizou 100.000 hectares. O PRODECER III, estabelecido em 1993 em duas áreas, uma no estado do Maranhão, outra no Estado do Tocantins, ocupou em cada um dos projetos(67) um total de 40.000 ha.

Comparados com o POLOCENTRO, os programas do PRODECER geraram impactos bem modestos. As modalidades de crédito eram atraentes, mas aparentemente não envolveram subsídios da magnitude das do POLOCENTRO. Durante a duração dos três programas, estima-se que perto de 200.000 ha tenham sido colonizados por 600 famílias de agricultores. Como no caso do POLOCENTRO, o grande impacto foi o efeito demonstração, que estimulou a migração de milhares de agricultores para os cerrados.(68)

20. A Política de Preços de Energia

A indústria de petróleo no Brasil era propriedade do Estado e, com exceção do

varejo, um monopólio estatal. De 1978 até 1995, o Brasil manteve uma política de preços uniformes ao nível de varejo para os derivados do petróleo. Em outras palavras, os consumidores distantes das refinarias pagavam os mesmos preços dos consumidores perto das mesmas. O mecanismo usado para operar esse sistema de preços é o Fundo de Preços Uniformes de Frete (FUP). Seus recursos pagavam os custos de transporte dos combustíveis. Ele era auto-financiado pela cobrança de uma taxa, incluída no preço do combustível ao nível de varejo. Assim, essa política atuava no sentido de transferir renda dos consumidores localizados perto das refinarias para os de lugares mais distantes.(69)

As refinarias de petróleo brasileiras estão localizadas ao longo da costa ou poucos quilômetros adentro. Todas, menos duas, estão localizadas na Região Sul do País. Não há refinarias nas regiões de fronteiras. A distância da mais próxima refinaria às importantes áreas produtoras dos cerrados é, em média, de 1.500 quilômetros.

Assim, o sistema de preços uniformes de combustíveis beneficiou muito a produção agrícola na área de fronteira dos cerrados. Lá, a agricultura é altamente mecanizada, com pesada dependência no óleo diesel para as operações produtivas e no transporte de insumos e da produção. O consumo de diesel por ha na produção de soja é estimado em 117 litros. Não há estimativas de consumo de diesel no transporte de insumos e da produção. Entretanto, a soja nos cerrados exige grandes volumes de calcário e de fertilizantes para a abertura de novas áreas e para sustento dessa produção - o consumo de combustível para transportar apenas esses dois insumos é significante.

Como em situações anteriores, é muito difícil quantificar o impacto desse sistema de preços uniformes na agricultura de fronteira. Como da Silva nota, o efeito importante "é reduzir os custos privados de transporte, aumentar os preços dos produtos e estimular as expectativas de lucros dos produtores da fronteira".(70) A magnitude desses impactos é diretamente relacionada com a distância; quanto maior a distância, maior o benefício.

Em 1989, da Silva estimou para diversos locais o diferencial do preço do diesel que poderia resultar se o sistema de preços uniformes não existisse. Sua análise

mostrou que o preço do combustível em Cuiabá, na parte sul do Estado do Mato Grosso, teria sido 60 por cento mais alto que na porta da refinaria em Paulínea, São Paulo; um litro de diesel custaria 35 unidades monetárias em Mato Grosso, contra 21 em São Paulo. Ele estimou que, em média, os preços nas áreas de fronteira teriam sido 30 por cento mais elevados sem o sistema. (71)

O mesmo analista também examinou o impacto potencial do sistema de preços uniformes nos custos de produção da soja. As estimativas dos aumentos nos custos de produção para várias localidades dos cerrados variaram entre 3 e 6,6 por cento. Essas estimativas não levaram em consideração os elevados custos de transporte, tanto de insumos como de produtos.(72)

A política nacional de preços de combustíveis uniformes beneficiou a agricultura da fronteira às custas da agricultura próxima das refinarias. Todos os produtores agrícolas contribuíram para o Fundo de Preços Uniformes de Frete, mas os benefícios líquidos foram direcionados para os produtores mais distantes, nas regiões de fronteira. Na ausência dessa política, os custos de produção da agricultura teriam sido menores perto das refinarias e mais elevados em locais mais distantes das refinarias.

Para a agricultura brasileira dessa região, o sistema de preços uniformes de combustíveis e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) trabalharam em conjunto para fornecer fortes incentivos à produção nos cerrados. De 1981 a 1992, o Brasil manteve uma política nacional de preços mínimos uniformes. Essa política foi benéfica, reduzindo o risco de preços. Assim, o sistema de preços uniformes de combustíveis, através da redução dos custos de transporte, estimulou o avanço para a fronteira, enquanto a PGPM garantiu um mercado para a produção. Se os preços de mercado caíssem abaixo do mínimo, o governo pagava os custos de transporte para levar a produção para o mercado.

O objetivo principal do sistema de preços uniformes de combustíveis foi estimular a abertura e a exploração da área dos cerrados. A soja beneficiou-se mais do que os outros produtos, porque é a atividade mais importante da região.

21. A Política Tributária

Os impostos incidindo direta e indiretamente sobre a agricultura brasileira incluem o imposto de renda federal (IR) o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI), a contribuição de seguridade social (COFINS), o imposto federal sobre a terra (ITR), o imposto sobre a circulação de bens e serviços (ICMS) e o imposto municipal sobre serviços (ISS).(73)

22. O Imposto de Renda

Historicamente, o imposto de renda brasileiro tem fornecido generosos créditos e isenções para a agricultura, e o setor tem pago pouco imposto de renda. Uma reforma do IR em 1970 aumentou as alíquotas das empresas agrícolas e eliminou regras especiais de isenção de pessoas físicas e de empresas que permitiam várias deduções na aquisição de insumos modernos. Entretanto, a reforma introduziu créditos compensatórios nas despesas de investimentos e permitiu outras deduções. O efeito líquido da reforma foi mínimo; a agricultura continua pagando poucas taxas.(74)

23. O Imposto Sobre a Terra

O ITR é administrado e arrecadado pelo Ministério da Fazenda, com a receita distribuída eqüitativamente entre o governo federal e os governos municipais. Há uma grande taxa de evasão e, além de ser mau distribuído, é muito mal administrado. As receitas do ITR aumentaram nos anos recentes, com uma administração mais rigorosa, mas contribuíram com menos de 0,5 por cento do PIB. Recentemente, o governo federal promoveu uma ampla reforma do imposto para torná-lo um eficiente instrumento de apoio à reforma agrária e aumentar a arrecadação.

24. Os Impostos Previdenciários

No Brasil os benefícios previdenciários são estendidos para todos os trabalhadores

rurais, produtores autônomos e trabalhadores familiares não remunerados, não importando se eles foram empregados por meio de contratos ou informalmente. O sistema previdenciário brasileiro é o único programa federal financiado direcionado para a população pobre. Até 1991, o programa tratava de forma diferente os trabalhadores rurais e urbanos: as contribuições rurais eram baseadas em uma taxa sobre a primeira venda do produto, enquanto as urbanas eram baseadas na folha de pagamento dos empregados. Além disso, alguns planos de pensão mais generosos eram disponíveis para os trabalhadores urbanos. A Constituição de 1988 e as outras reformas em 1991 eliminaram muitas diferenças entre o sistema urbano e o rural, e reduziram a idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais para 60 anos, para homens, e 55, para mulheres. Sabe-se que muitos trabalhadores rurais, especialmente mulheres, recebem pensões sem nunca terem contribuído para o sistema.(75)

No início de 1995, as empresas agrícolas pagavam 28 por cento de taxa sobre a folha de pagamento mensal. Os agricultores familiares contribuíam com 3 por cento das vendas. Para os autônomos, a taxa era entre 8 e 10 por cento. O imposto previdenciário funciona como um tributo sobre o trabalho, e as atividades agrícolas mais intensivas de trabalho evidentemente são as mais tributadas. A produção moderna de soja no Brasil é a forma menos intensiva de trabalho entre as principais lavouras. Dessa forma, a taxa previdenciária incentiva a produção de soja e desestimula a produção de lavouras intensivas de mão-de-obra como o café.(76)

25. Os Impostos Sobre o Valor Adicionado e o Imposto de Consumo

Os principais impostos indiretos incidentes sobre a agricultura são o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI), o imposto municipal sobre serviços (ISS) e o imposto estadual sobre a circulação de bens e serviços (ICMS). A agricultura é tratada de forma diferenciada em termos do IPI e do ISS. O sistema de implementação do ICMS resultou em algumas distorções que afetaram a agricultura e é o centro dessa discussão.

O Brasil, em 1967, foi uma das primeiras nações do mundo a implementar um

imposto sobre o valor adicionado, e talvez a única a ter um imposto subnacional, desde que o ICMS é administrado e coletado pelos estados. Os municípios recebem 25 por cento da receita. O ICMS é de longe a mais importante fonte de receita dos estados e de alguns municípios.

Como no imposto sobre o valor adicionado (IVA), o ICMS foi desenhado para ser um imposto não cumulativo, para ser cobrado sobre o valor líquido adicionado em cada estágio do processo de distribuição. Inicialmente, a alíquota do ICMS foi fixada por todos os estados em 17 por cento. Entretanto, dentro de um curto período de tempo, alguns estados tomaram medidas unilaterais e fixaram suas próprias alíquotas. O que começou como um sistema de taxação transparente e direto, evoluiu para o que um analista chama de "desastre fiscal."(77)

Para a maior parte da agricultura o ICMS não é tratado como um imposto sobre o valor adicionado; na realidade o imposto incide sobre o valor bruto da produção agrícola comercializada em lugar do valor líquido adicionado no processo de produção. Em virtude da ausência de registros contábeis detalhados sobre o valor dos insumos adquiridos, a agricultura suporta praticamente quase toda a carga do imposto no produto comercializado, mais o imposto pago na compra dos insumos. Estima-se que, no agregado, a carga tributária na agricultura é 20 por cento do valor adicionado, em contraste com 11 por cento na Argentina e 6 por cento na União Européia.(78)

O Senado Federal fixa as alíquotas máximas e mínimas do ICMS, baseado na Constituição. O governo federal não recebe nenhuma renda do ICMS, mas é representado no Conselho de Política Fazendária (Confaz), que é composto de representantes das secretarias de fazenda dos estados. O objetivo do Confaz é harmonizar a "confusão organizada" de interesses conflitantes de 25 governos diferentes.(79)

Em princípio, haveria somente quatro diferentes tipos de alíquotas básicas: uma alíquota intraestadual, duas interestaduais, e uma alíquota nas exportações. Além disso, teoricamente, nenhum estado pode mudar unilateralmente a alíquota sem a aprovação do Conselho. Na prática, todavia, os estados rotineiramente encontram

formas de "driblar" as regras. A taxa real é freqüentemente modificada através da prorrogação do prazo de pagamento, ou mudando a base de incidência. Assim, no lugar de quatro alíquotas básicas, alguns analistas estimam que existam mais de quatrocentas alíquotas diferentes no país.(80)

O grande numero de alíquotas do ICMS torna difícil de se chegar a uma estimativa confiável do nível de incidência e do impacto do imposto em produtos agrícolas específicos. Em princípio, as alíquotas que incidem sobre os produtos agrícolas variam entre zero e 25 por cento, dependendo do estado e do produto, enquanto nos insumos elas variam entre zero e quase 25 por cento. Em setembro de 1993, uma análise concluiu que a taxa interna média do mercado na produção agrícola nacional era de13,1 por cento.(81)

A mesma análise nota que, em 1993, a alíquota média no mercado doméstico para o óleo de soja era de 8,5 por cento, e 1,1 por cento no farelo de soja. Essas alíquotas estão entre as menores para os principais produtos agrícolas. Por exemplo, a alíquota no trigo era de 12,4 por cento; no algodão, 16,9 por cento; no café, 13,2 por cento; na cana-de-açúcar para açúcar, 12,7 por cento; na cana para o álcool, 24,9 por cento. As alíquotas nos produtos finais usando o farelo de soja (frango e ovos) era de 7,7 e 10,6 por cento respectivamente, que eram semelhantes a outras proteínas animais.(82)

A taxa média relativamente baixa na comercialização doméstica de óleo de soja e do farelo sugere que a influência do setor da soja talvez tenha sido mais efetiva do que as outras na determinação do tamanho das alíquotas do ICMS. O argumento pode ser baseado no fato de que o farelo de soja é um produto intermediário e por isso tem uma alíquota menor. Entretanto, muitos outros produtos como algodão, cana-de-açúcar para álcool, cevada, borracha e sisal são também produtos intermediários e têm alíquotas médias variando entre 16,9 e 17,7 por cento. Isso sugere que a soja e os seus derivados tinham de alguma forma uma posição privilegiada nesse sistema confuso. Isso é muito importante, dado que a receita do ICMS na soja representava uma proporção importante da receita nos estados que são grandes produtores dessa oleaginosa.

É difícil avaliar o impacto do ICMS na produção de soja, dada a grande variação entre as alíquotas de um estado para outro. Em geral, existe uma variação maior nas alíquotas da soja e derivados do que nos insumos usados na produção de soja.

O impacto direto do ICMS nos insumos é aumentar o custo de produção. A carga do imposto nos derivados comercializados internamente cai pesadamente sobre os produtores, já que eles recebem menos pelo seu produto do que na ausência do tributo. O ICMS nas exportações de soja, óleo e farelo pesou também muito sobre os produtores. O efeito do imposto nas exportações foi o de reduzir os preços aos produtores e reduzir o volume de exportações. Os efeitos nos preços e no volume de exportações foram muito grandes; até o fim de 1996, a alíquota efetiva era 13 por cento para a soja, 11,1 por cento para o farelo e 8 por cento para o óleo.

O ICMS na soja, no farelo e no óleo foram abolidos em setembro de 1996. O efeito imediato foi o de aumentar os preços aos produtores de soja. O efeito de longo prazo será o de aumentar as exportações de soja e derivados.

26. Conclusões

Desde 1970, a soja, como um componente chave do setor agrícola e com uma indústria importante na economia como um todo, tem sido favorecida e penalizada (freqüentemente e simultaneamente) por políticas e programas públicos. Se negativas ou positivas, as políticas têm sido inconstantes, contribuindo para aumentar o grau de incerteza dos investimentos. Nas políticas negativas podem ser incluídas a industrialização e as medidas macroeconômicas que provocaram uma inflação elevada e uma taxa de câmbio cronicamente sobrevalorizada, políticas sociais e de abastecimento que trouxeram intervenções nos mercados, controle de preços e manipulação das exportações via taxação, proibições e quotas. As políticas e programas positivos que causaram impacto na produção de soja incluem pesquisa e desenvolvimento bancados pelo setor público, garantia de preços mínimos, programas de investimentos subsidiados, créditos de custeio e comercialização, subsídios na produção e utilização de insumos, programas públicos de infra-estrutura e política vantajosa de distribuição de combustível e de taxação direta.

No decorrer do tempo, tem havido uma crescente tendência na direção de maior liberalização e racionalização. De uma perspectiva do setor da soja, muitas das políticas macroeconômicas negativas e medidas de intervenção no mercados foram reduzidas ou abandonadas. As onerosas taxas de ICMS nas exportações foram eliminadas, os subsídios massivos no crédito e nos subsídios foram também eliminados e as políticas de preços mínimos e de combustível foram racionalizadas. Nos anos noventa, o setor da soja tem operado com menos intervenção direta e indireta do governo do que em qualquer outro período, desde 1960.

Ainda que muitos programas e políticas que influenciaram o setor da soja no Brasil tenham sido liberalizados e racionalizados, um assunto de política econômica nacional que por longo tempo tem perturbado as autoridades continua: a sobrevalorização da moeda. A questão em torno desse assunto tem sido objeto de considerável debate. Alguns analistas defendem a idéia de que o mercado de câmbio está em equilíbrio, enquanto outros argumentam que a moeda brasileira está consideravelmente sobrevalorizada.(83)

É um debate crítico, com profundas repercussões no setor da soja brasileira. É também um assunto importante no mercado internacional de oleaginosas e de farelos protéicos. Se a moeda do Brasil está sobrevalorizada, os preços recebidos pelos produtores de soja estão efetivamente abaixo dos preços recebidos nos Estados Unidos e em outras partes do mundo. O Brasil estaria produzindo e exportando menos do que se as taxas estivessem em equilíbrio. Trazer a taxa de câmbio para o equilíbrio, portanto, teria um impacto significativo no setor da soja através do estímulo ao investimento e aumento na produção e nas exportações no curto e longo prazo. A sobrevalorização da moeda levará a indústria à estagnação.

27. Nota do Autor

Da perspectiva de meados de 1997, a moeda corrente brasileira , o real, aparenta estar substancialmente sobrevalorizada. O real foi fixado abaixo do dólar em meados de 1994 e foi depreciado menos que 20% deste nível em meados de 1997,

apesar da inflação doméstica ter ultrapassado muitas vezes a inflação dos Estados Unidos no mesmo período.

A sobrevalorização do real é um resultado da política monetária que busca controlar a inflação via taxas de juros extremamente altas(em termos dos índices internacionais). Estas taxas aliviaram as pressões da desvalorização; uma grande quantidade de "hot money" entrou no Brasil e os investimentos estrangeiros foram dramaticamente expandidos com a estabilidade da moeda corrente e da economia em geral.

Os governantes defenderam que o real não estava sobrevalorizado. Eles apontam que o déficit do governo como porcentagem do PIB declinou desde meados de 1994, enquanto houve uma explosão do investimento direto estrangeiro. Eles concordaram que o déficit em conta corrente cresceu de 2,5 por cento do PIB em 1995 para 4,2 por cento do PIB em julho de 1997, mas eles defendem que aproximadamente metade deste déficit foi financiado por investimentos diretos estrangeiros e entradas de capitais. Também argumentam que aumentos na produtividade estão contrabalançando o crescimento negativo do déficit comercial.

Talvez esses argumentos sejam válidos, mas não respondem à questão pragmática, e agora freqüente, dos visitantes estrangeiros no Brasil: "por que tudo é tão caro aqui?" Ou respondem ao fato inegável, que o real é a moeda mais forte do mundo.

Esta situação parece frágil. Está o Brasil caminhando para um "meltdown" como o dos Tigres Asiáticos? Talvez não, mas as condições econômicas correntes no País mostram que algum dia o governo brasileiro deve mudar a política cambial.

---

(1) Professor de Economia Agrícola da Universidade de Missouri - Columbia (EUA).
(2) Antonio Salazar P. Brandão and José L. Carvalho. Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Brazil, vol. 1 of the Country Study, the Political Economy of Agrilcultural

Pricing Policy, World Bank, Comparative Studies (Washington, D.C.: World Bank, 1991); and Ian Goldin and Castro de Rezende Gervásio, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil (Paris: Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1990).
(3) Banco do Brasil, CACEX, Boletim mensal, várias publicações, 1970-1995 . Brasília-DF.
(4) Veja Mário Pires de Almeida Olivetti e Ana Maria Montragio Pires Camargo, "Evolução da Composição Agrícola no Brasil e Principais Regiões Produtoras", Agricultura em São Paulo, vol. 39, tomo 1 (1992): 57-81.
(5) Veja Eliseu Roberto de Andrade Alves, Antonio R. Teixeira Filho, and H. Tollini, "Demographic Aspects of Agricultural Development: Brazil, 1950-1974, "in Brazilian Agriculture and Agricultural Research, edited by Levon Yeganiantz, Departament of Diffusion of Technology (Brasília, DF: EMBRAPA, 1984), pp. 9-60.
(6) Para uma revisão histórica da PGPM, veja da Silva, Marcio Augusto Cassar, Marcus Roberto Ribas Junqueira, William de Souza Jota. "Evolução e Perspectivas da Política de Garantia de Preços Mínimos", CONAB, mimeo, Agosto de 1995, p. 72.
(7) da Silva et al., "Evolução e Perspectivas da Política de Garantia de Preços Mínimos", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 4 (Jan.-Fev.-Mar. de 1995): 19-23.
(8) Esta posição é defendida por Sávio Rafael Pereira, "A Política de Garantia de Preços Mínimos e O Complexo Soja", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano II, Nº 3. pp. 23-24.
(9) Pereira, "A Política de Garantia de Preços Mínimos e o Complexo Soja"
(10) Olivetti e Camargo, "Evolução da Composição Agrícola no Brasil e Principais Regiões Produtoras, 1968-89".
(11) CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento, Sistema de Análise de Séries e Indicadores (banco de dados da CONAB, fevereiro 1996), e MAA-SPA-DEPLAN, Ministério da Agricultura, do Abastecimento, Secretaria de Política Agrícola, Brasília, DF (banco de dados de fevereiro 1996).
(12) Aécio S. Cunha, Charles Curt Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva, "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados", Estudos de Política Agrícola, vols. 1 e 2, nº 11 (Brasília, DF: IPEA, Fevereiro de 1994), p. 157.
(13) Dados de CONAB e MAARA.
(14) Dados de CONAB e MAARA.
(15) Dados de CONAB e MAARA.
(16) Dados CONAB e MAARA.
(17) José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, "Crescimento da Agricultura Brasileira nos Anos Oitenta", Agricultura em São Paulo, vol. 37, tomo 1(1990): 183-204.
(18) Gasques and Villa Verde, "Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta".
(19) Entrevista feita pelo autor ao Carlos Nayiro Coelho, Secretaria de Política Agrícola, Ministério da Agricultura, e do Abastecimento, Brasília, DF, fevereiro de 1996.
(20) World Bank, Brazil Agricultural Sector Review.

(21) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 33.
(22) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 33.
(23) Ricardo Shirota and Richard Meyer, "Brazilian Agricultural Credit Policy Revisited in the Eighties", Savings and Development vol. 14, nº 1 (1990): 101-106.
(24) Carlos Nayro Coelho e Paulo Nicola Venturelli, "Agricultura no Brasil: Desenvolvimento e Perspectivas", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 4 (Jan.-Fev.-Mar. de 1995): 5-11.
(25) e (26) Coelho e Venturelli, "Agricultura no Brasil".
(27) Gervásio Castro de Rezende, M. C. Silva, S.R.G. Arruda, F. A. Coimbra Júnior, R.T.S. Filho, "Os Impactos Fiscal e Monetário do Crédito Rural", Estudos de Política Agrícola, nº 6 (Brasília, DF: IPEA, Janeiro de 1994.
(28) David Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production, 1970-1990, "Master's thesis, University of Missouri, May 1993.
(29) World Bank, Brazil Agricultural Sector Review.
(30) Carlos Nayro Coelho, "Os Empréstimos de Comercialização no Brasil: O Caso da Soja", MAARA, CONAB (Dezembro de 1992), mimeo, p. 54.
(31) Banco Central do Brasil, Anuário Estatístico do Crédito Rural, várias publicações (Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1975-1994).
(32) Élcio Umberto Gatti, José Luiz Teixeira Marques Vieira, e Valquíria Silva, "Análise do Perfil Distributivo do Crédito Rural no Brasil", Agricultura em São Paulo vol. 40, tomo 1 (1993): 65-99.
(33) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
(34) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
(35) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production. "Fogarty assume um custo de oportunidade de 15% para o crédito de custeio. Este estudo usa 15%.
(36) Gatti et al., "Análise do Perfil Distributivo do Crédito Rural no Brasil".
(37) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
(38) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 34.
(39) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
(40) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 34.
(41) Veja Ademar Romeiro, Bastiaan Philip Reydon, Dryden Castro Arezzo, e Pedro Ramos, O Mercado de Terras, Estudos de Política Agrícola, nº 13, Relatórios de Pesquisas (Brasília, DF: IPEA, Março de 1994).
(42) Romeiro et al., O Mercado de Terras.
(43) Veja discussão feita por Aércio S. Cunha, Charles C. Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva, "Projeto Piloto do Prodecer III", IPEA, Estudos de Política Agrícola, nº 2 (Dezembro de 1993).
(44) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
(45) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 36.
(46) Guilherme Dias, "O Problema do Endividamento da Agricultura", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 4, nº 4 (Out.-Nov.-Dez. 1995): 35-36.

(47) Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados". p. 53, defende que, com o crescimento da inflação depois de 1973, a terra veio a ser um importante cerco contra a inflação. Eles defendem que o crédito subsidiado foi o combustível que estimulou o investimento nas terras do cerrado, notando que os investidores compraram terras além da capacidade de exploração produtiva.
(48) Os analistas brasileiros discordam sobre quais eram as intenções do governo ao fornecer massivos volumes de créditos subsidiados. Uma posição defendida pelos economistas do governo é que o governo consistentemente subestimou as taxas futuras de inflação quando fixou as taxas de juros dos empréstimos. Esta posição é disputada por outros analistas, que defendem que a política de crédito subsidiado foi politicamente baseada em esquemas para favorecer os ricos. Eles defendem que o governo deveria ter fixado taxas de juros com um fator de correção monetário mais realista. (Isto não foi feito até 1984).
(49) Veja discussão feita por G. Calegar and G.E. Schuh, The Brazilian Wheat Policy, International Food Policy Research Report, nº 66 (Washington, D.C., 1988).
(50) Veja análise e discussão feita por Maria Helena Garcia Pallares Zockun, A Expansão da Soja no Brasil: Alguns Aspectos da Produção, Ensaios Econômicos 04 (São Paulo, SP: Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1980). Veja também José Tasashi Yorinori and Emídio Rizzo Bonato, "Soybean Production and Research in Brazil", paper presented at the University of Zimbabwe, Harare, February-March 1986. McGarry fornece uma discussão do tópico capítulo 9, "The Grain Subsector", in Michael J. McGarry and Andrew Schmitz, eds., The World Grain Trade: Grain Marketing. Institutions, and Policies (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992).
(51) Zokun, A Expansão da Soja no Brasil: Alguns Aspectos da Produção, and Yorinori and Bonato, "Soybean Production and Research in Brazil".
(52) Calegar and Schuh, The Brazilian Wheat Policy.
(53) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 44.
(54) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 44.
(55) Veja Anthony B. Soskin, Non-Traditional Agriculture and Economic Development: The Brazilian Soybean Expansion, 1964-1982 (New York: Praeger Publishers, 1988). Veja também Thomas W. Bickerton and Joseph W. Glauber, "World Oilseed Markets-Government Intervention and Multilateral Policy Reform" (Washington, D.C.: USDA, ERS, CED, March 1990).
(56) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil, p. 45.
(57) Goldin and Resende, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil. p. 45.
(58) Veja as análises e discussões feitas por C. A. Salim, "As Políticas Econômicas e Tecnológicas para o Desenvolvimento Agrário das Àreas de Cerrado no Brasil: Avaliação e Perspectiva", Cadernos de Difusão de Tecnologia (EMBRAPA), 3, 2 (Maio/Agosto de 1986): 297-342; e Charles Curt Mueller, "Políticas Públicas, nº 3 (Junho de 1990): 45-74; e Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos cerrados."
(59) Romeiro et al., O Mercado de Terras.
(60) Geraldo de Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND", in O II PND e os Programas de

Desenvolvimento do Distrito Federal e do Centro-Oeste, Estudos e Debates I (Brasília, DF: Senado Federal, Comissão de Assuntos Regionais, 14 de Maio de 1975), pp. 27-39. Veja também a discussão em Geraldo de Alencar, O Programa de Desenvolvimento da Região dos Cerrados", no Cerrado: Uso e Manejo: Simpósio Sobre O Cerrado (Brasília, DF: EMBRAPA-CPAC, 1979).
(61) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
(62) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
(63) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
(64) Mueller, "Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste".
(65) Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados".
(66) Mueller, "Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste".
(67) M.R. Nabuco, C.C. Diniz, A.R.A. de A. Cunha, and R.F. Simões, Avaliação do Prodecer II, Estudos de Política Agrícola, nº 2 (Brasília, DF: IPEA, Sumários Executivos, Dezembro de 1993), pp. 69-75; and Cunha, Aércio S., Charles C. Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva. "Projeto Piloto do Prodecer III", Estudos de Política Agrícola, nº 2 (Brasília, DF: IPEA, Sumários Executivos, Dezembro de 1993), pp. 85-88.
(68) Nabuco et al., Avaliação do Prodecer II.
(69) da Silva, Enid Rocha Andrade. "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola", Texto para Discussão, nº 18, Instituto de Planejamento-IPLAN (Brasília, DF: IPEA, Agosto de 1989).
(70) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
(71) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
(72) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
(73) Esta seção é totalmente baseada em uma recente abrangente revisão da taxação da Agricultura no Brasil. por A.M.A: Lício, J.T. Oliviera, R. Valentini, D.B.P. e Silva, G.B. Paulinelli, e V. Resende, A Tributação da Agricultura no Brasil (Brasília, DF: IPEA, Relatórios de Pesquisas, Janeiro de 1994); e Carlos Nayro Coelho, "A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS, "Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 3 (Jul.-Ago.-Set. 1994): 11-14.
(74) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(75) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(76) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(77) Coelho, "A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS".
(78) Lício et al., a Tributação da Agricultura no Brasil
(79) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(80) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(81) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
(82) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.

(83) Veja Carlos Nayro Coelho, "Existe ou Não Sobrevalorização Cambial?" Revista de Política Agrícola (MA), ano 5 (Out.-Nov.-Dez. 1996): 3-4; e G. E. Schuh, "Agriculture in Brazil: Policy, Modernization and Economic Development", paper presented at the Conference on Agriculture of the Americas, São Paulo, SP, Brasil, Agosto 28-29, 1996.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

O PAPEL DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO

Ailton Barcelos Fernandes *(1)*

"Nenhum problema pode ser resolvido pelo mesmo estado de consciência que o criou. É preciso ir mais longe."
Albert Einstein

A vida é uma sucessão de percepções, crenças e visões que imaginamos completas. A ciência é uma série de "conjecturas" e "refutações", nas palavras do filósofo da ciência Karl R. Popper. Este Projeto Básico é um esforço para ver de maneira global, integrada e holística a questão do desenvolvimento do agronegócio e da sociedade brasileira no meio rural. De forma otimista, tem os defeitos e as virtudes tanto da vida quanto da ciência. É o meu olhar e a minha proposta após quatro anos no Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Michael Schrage, guru da inovação, sempre citado por Tom Peters, assegura que: "a criação eficaz de protótipos pode ser a habilidade central mais valiosa que uma

organização pode ter". Schrage referia-se ao fato de que organizações inovadoras e efetivamente contributivas à sociedade são aquelas que têm um vislumbre de idéias, juntam algumas peças imediatamente, e a seguir iniciam um processo de modificação. Ele as chama de "organizações movidas por protótipos". A proposição de Schrage responde à bela questão de "Como saber o que penso, antes de ver o que digo?".

A criação da Agência Brasileira do Agronegócio sem dúvida permitirá ao Brasil, no âmbito do agronegócio, responder a alguns de seus mais graves desafios, quais sejam: contribuir para a consolidação da estabilidade econômica; gerar emprego com crescimento econômico sustentado; ampliar a distribuição de renda; combater a exclusão social; modernizar a infra-estrutura de produção e aumentar a competitividade das exportações, cuja meta é sair dos quase US$ 19 bilhões para US$ 45 bilhões em 5 anos. Criar 10 milhões de empregos diretos e indiretos no campo e ampliar a área agrícola em mais 26 milhões de hectares, obtendo uma nova safra de 115 milhões de toneladas de grãos em 2002. Trata-se de um número ousado, mas ao mesmo tempo realista, para fazer frente ao processo de congelamento da safra agrícola em torno de 80 milhões de toneladas. Esse número é ambicioso quando contemplamos as safras anteriores mas, contraditoriamente modesto quando se espelha o Brasil no mundo, afirmativa que é facilmente verificável, quando se compara à nossa produção atual, com as 500 milhões de toneladas de grãos produzidas pela China, no último ano. Lembro que esse país tem um potencial agrícola bastante inferior ao do Brasil e que já esgotou a sua capacidade produtiva de alimentos. Aliás, se trabalharmos corretamente, o destino da China é o de se transformar em um inimaginável e gigantesco cliente do Brasil. Seremos o celeiro da China. Geo-economicamente não existe outro país para ocupar este papel. A meta que buscamos representa uma verdadeira revolução qualitativa no campo, pois além de envolver uma parceria sem precedentes, entre o setor público e o privado, significa uma mudança radical em todos os parâmetros históricos da condução do agronegócio, percorrendo da logística ao management, da promoção comercial à tecnologia, passando obrigatoriamente pelo lado humano e por um novo sistema de gestão de nosso ativo intelectual. Representa, ao mesmo tempo, uma proposta inovadora e transgressora em relação às políticas do passado e às formas anteriores de organização do agronegócio,

estando fortemente comprometida com a geração de riqueza no interior do Brasil, desenhada para ser compartilhada pela sociedade.

Quanto à formação da riqueza, como disse Kevin Kelly, em "New Rules for the New Economy": "A riqueza dos novos tempos flui diretamente da inovação e não da otimização, isto é, não se conquista a riqueza aperfeiçoando-se o que já é conhecido, mas agarrando-se de forma imperfeita ao desconhecido".

É preciso que não pairem dúvidas sobre as crenças desse projeto. Queremos um interior rico, no sentido conceitual de Alexis de Tocqueville, expresso em "A Democracia na América". Isto é, com milhares de empreendedores no campo. Acreditamos que, através de uma visão de cadeia agroprodutiva, possamos viabilizar uma rede empresarial competitiva e integrada que açambarque sistemicamente pequenos, médios e grandes agricultores. Uma rede que lhes ofereça articuladamente acesso ao capital, aos mercados, à tecnologia, à qualidade e aos consumidores. A cadeia agroprodutiva mais bem sucedida do Brasil, definida como tal há 25 anos, é a cadeia avícola. Nesta, pequenos, médios e grandes empresários, através do denominado modelo integrado, obtiveram o mais expressivo sucesso agrícola do País. Integração sistêmica e foco nos mercados interno e externo foi o bem-sucedido caminho percorrido.

De maneira geral, com exceções que comprovam a regra, os pensadores da agricultura brasileira são expressivamente iguais na sua contradição. Uns são peculiarmente herméticos, encasulados no corporativismo, outros tecnificam a realidade. É rara uma conceituação globalizada e autenticamente transformadora. Comum é o viés do olhar meramente setorial. A obra conceitual agrícola é um palíndromo. Em benefício da dúvida, no plano das idéias existentes, é melhor julgarmo-nos conceitualmente obsoletos.

As caracterizações da agricultura atualmente disponíveis no Brasil estão carregadas de pressupostos ideológicos e, para piorar, de baixíssima visão empresarial. A configuração de agricultura familiar versus agricultura patronal, por exemplo, é reveladora de puro ranço político, pois as idéias que lhes deram origem já foram sepultadas pela história. No Brasil, trafegamos para o Século XXI

com crenças que não deram certo no Século XIX. Se Tocqueville renascesse de súbito hoje no Brasil, com o mesmo olhar que ofereceu à América no início do século passado, ficaria atônito e perplexo e, possivelmente, declararia que jamais se criará uma sociedade empreendedora no campo brasileiro. Diferentemente da América, daria uma nota pessimista para o futuro do meio rural brasileiro no Século XXI. Vislumbraria, sim, uma sociedade de pobres estruturada sobre vantagens comparativas ricas e únicas.

Agricultura familiar, agricultura patronal e assentamentos são categorias políticas e não categorias econômicas. São inúteis quando se deseja prosperidade. Essas classificações estão imbricadas a uma visão de Estado superada e são intrinsecamente paternalistas. Com isso, não quero dizer que não haja função para o Estado. É claro que no Brasil o papel do Estado no campo deve ser profundamente ativo, mas não intervencionista. Precisamos de uma política agressiva de transferência de bens públicos para o campo onde educação, saúde, habitação, saneamento e transporte são fundamentais. Os governos brasileiros, tradicionalmente, não fizeram isto. A história da atuação dos governos no campo foi marcada pela ausência imperdoável ou pela intervenção desastrada. As pessoas que historicamente não se emanciparam da reforma agrária brasileira são uma caricatura do que não deu certo nos últimos 20 anos. Não se emanciparam economicamente, não se integraram à agricultura competitiva e, mais trágico entre tanta penúria, não se integraram socialmente às suas regiões. Neles tudo é precário e transitório; permanente, só a ajuda governamental. O INCRA, braço estatal da reforma agrária, lembra-me a célebre conceituação de Jean Piaget, "não há gênese sem estrutura e nem estrutura sem gênese". O INCRA, hoje, é a estrutura e a gênese da reforma agrária, simbioticamente ligadas à ineficácia dele próprio e do modelo que o sustenta.

A ação governamental no campo foi pródiga na cessão de crédito rural com as distorções que lhe são peculiares, sem jamais ter atuado na direção da qualidade global da vida do campo. Nas décadas de 60, 70 e 80 houve um espetacular sobrefinanciamento do crédito rural dentro do denominado SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural). Para produzir cada tonelada de grão, por exemplo, requereu-se, em 1978, R$ 497,00 de crédito oficial. Em 1997, requereu-se R$

62,70 por tonelada em crédito oficial, portanto 87,4% menos que em 1978, ou quase a sua oitava parte. Isso em reais atuais, já deflacionados. Tudo para a obtenção de resultados de safras medíocres. Em 1978 utilizamos R$ 17,6 bilhões de crédito oficial para uma produção de 37,2 milhões de toneladas, portanto uma relação de R$ 497,00 por tonelada. Em 1997 utilizamos R$ 6,7 bilhões para uma produção de 78,4 milhões de toneladas, portanto uma relação de R$ 62,70 por tonelada em crédito oficial, para uma produção de mais do que o dobro sobre a de 1978. É claro que a importância, o papel e o volume do crédito oficial hoje são diferentes do passado. Mas sabemos que o crédito rural no período, além de ineficiente, em vários momentos - não constituindo a regra geral - foi usado de forma espúria. Tomou-se muito crédito porque era um bom negócio financeiro, o rural era apenas um pretexto.

Com certeza é perda de tempo fustigar o passado, pois nada podemos fazer para alterá-lo. Não gostamos tampouco do chamado "olhar de retrovisor", mas acho que não será inútil a seguinte reflexão, que no caso, prescindiu de maior rigor metodológico: se ao invés da pura aplicação de crédito oficial - que significou R$ 331 bilhões, entre 1965 e 1997 - tivéssemos aplicado a parcela majoritária dele em transferência de bens públicos, teríamos destinado algo em torno de R$ 264 bilhões. Na verdade, este número é uma simplificação mas, expressivo. Permite estimar o que teria hipoteticamente "sobrado" nos últimos 30 anos se tivéssemos usado o crédito rural com a eficiência alcançada em 1997. Adotado esse parâmetro teriam sido necessários efetivamente R$ 67 bilhões de crédito e não R$ 331 bilhões, o que originaria a "sobra" de R$ 264 bilhões. Ora, R$ 264 bilhões em bens públicos transferidos seria mais do que o dobro do que pretendemos arrojadamente investir em infra-estrutura nos próximos 4 anos.

O soberbo sobrefinanciamento que existiu é uma metáfora da ineficiência do passado, mas é também um tributo que o modelo fechado de economia presta aos novos tempos de abertura. Fomos campeões do desperdício e deixamos de criar uma Califórnia. Peter Drucker disse magistralmente que "hoje, vivemos as decisões tomadas ontem e, amanhã, viveremos as decisões tomadas hoje". Portanto, temos a chance de construir o futuro tomando agora, decisões certas. No passado não faltou dinheiro, mas sim diretrizes corretas. Antes de tudo, o papel do

Estado deveria ser o de operar com os conceitos certos para a atividade produtiva no campo. Só existe um conceito com possibilidade de êxito e de retorno para o dinheiro público aplicado no pequeno agricultor: "empresarizar" o homem integrando-o em rede de pequenas, médias e grandes empresas, sob a ótica da qualidade e da competitividade. Tendo-se como alvo o mercado e não o governo, num cenário social onde a transferência eficaz de bens públicos produza uma nova qualidade de vida.

Na agricultura, não há como fugir de ciclos biológicos tampouco dos ciclos negociais. Não há como fugir das cadeias agroprodutivas. Portanto, o agricultor familiar só sobreviverá se for empresário eficiente e mercadologicamente orientado dentro de uma cadeia agroprodutiva. Ele precisa produzir para atender às necessidades de um mercado que cada vez mais exige qualidade e preço, variáveis dependentes da tecnologia e marca certificada. Sem isso, o pequeno produtor rural está fora do mundo dos negócios. Todas as pesquisas sobre desempenho de produtos agrícolas nos próximos anos abordam a questão da ascensão irrefreável da marca certificada para satisfazer e dar garantias aos consumidores de alimentos. Isso só é possível dentro da dinâmica da cadeia agroprodutiva que aproxima organizadamente a oferta rural da demanda urbana e que, através de seus mecanismos de distribuição, impede a ação do intermediário que, no caso do pequeno produtor, consegue extrair a última migalha de renda disponível. A roda da história não pode ser revertida, muito menos as exigências dos consumidores. Desse modo, agricultores familiares desconectados da cadeia agroprodutiva também estão fora do comércio exterior. Produzem entre eles sem racionalidade econômica. Produzem como se vivessem numa sociedade de escambo. Produzem até que o mercado desabe sobre suas próprias cabeças. É necessário, dentro de um processo de reconversão competitiva, introduzi-los numa espécie de "agrópolis" - um novo mundo de produção rural integrada.

Com certeza, no Brasil, vivemos tempos de oportunidades. Tempos novos destinados a um novo ciclo de prosperidade. Os eixos emergentes nacionais de integração e de desenvolvimento possibilitam, sem dúvida, redesenhar a geografia econômica do País. Poucos países na antevéspera do Século XXI têm a possibilidade de redesenhar-se economicamente como o nosso. O investimento em

infra-estrutura, que objetiva fundamentar o crescimento da economia nos anos vindouros, precisa conciliar-se com um software empreendedor eficaz. Do contrário corremos o risco de, apesar de estarmos certos estrategicamente, darmos errado na prática. A ação empreendedora, isto é, a sua existência ou não, será o "calcanhar de Aquiles" do desenvolvimento. Para a obtenção do desenvolvimento estou certo que não seremos limitados pelo aspecto financeiro como muitos querem crer. O pior dos mundos seria aquele caracterizado por um cenário de abundância de dinheiro com escassez de empreendedores e, para mim, não estamos longe disso. Precisamos de milhares de novos empreendedores para converter os doze eixos de integração em uma nova alavanca para o enriquecimento nacional. Como todos sabemos, não podemos apostar que a infra-estrutura, que ora está sendo estabelecida, operará magicamente uma reestruturação natural de regiões. Até porque, hoje, infra-estrutura não é mais uma vantagem competitiva "per se", pois, no mundo real, todos aqueles que conosco concorrem diretamente já a possuem. Implantá-la hoje, para nós, é um requisito, mas é um custo que os concorrentes não precisam ter.

Por tudo que dissemos, o desenvolvimento econômico não depende de recursos naturais e de mão-de-obra barata pois estes não mais definem as vantagens comparativas de um país. A aplicação do conhecimento científico e tecnológico ao setor produtivo é o que efetivamente transforma vantagem comparativa em vantagem competitiva. A gestão da inovação tecnológica depende visceralmente da ação empreendedora, que pode ser permanentemente favorecida e sustentada pelo conhecimento e pelo aparato científico e tecnológico disponível. O mundo globalizado nos demonstra que até educação sem mercado não basta. Haja vista a situação da Rússia, Cuba e, em menor escala, da ex-Alemanha Oriental. Resta-nos a certeza de que investimentos em infra-estrutura precisam ser rentabilizados, daí a necessidade de empreendedores, que são os agentes de retorno. Temos, nesse processo, que redirecionar uma razoável infra-estrutura de P&D para o agronegócio.

O sucesso paradigmático da região Centro-Norte da Itália é importante, pois, diferentemente do nosso, lá a infra-estrutura preexistia. Mas, para que o progresso chegasse, foi necessário construir os alicerces, as estradas e as pontes de um novo

modelo sócio-econômico negocial, centrado na ação empreendedora, que é a infra-estrutura humana da criação da riqueza. Infra-estrutura física é "meio" necessário, mas não suficiente, para a riqueza considerada como objetivo "fim".

O grande desafio - talvez o maior de todos os obstáculos - é a pobreza do pensamento agrícola brasileiro que, associado ao costumeiro arcaísmo das classes dirigentes, conduz-nos à falta de visão prospectiva, que nos permite parodiar John Maynard Keynes: "A maior dificuldade do mundo não é fazer com que as pessoas aceitem novas idéias, mas sim fazê-las esquecer as velhas". O Fórum Nacional de Agricultura (FNA) promoveu, com certeza, um histórico processo de oxigenação do setor, e alguns poucos núcleos de excelência do mundo acadêmico têm contribuído para o desenvolvimento de um novo pensamento estratégico de base mudancista. O FNA gerou uma visão diagnóstica e prospectiva do agronegócio, absolutamente original. A partir de uma visão de cadeia agroprodutiva. Após a experiência do Fórum, diminuiu-se o grau de desorientação e de desinformação que nos impedia de ter uma visão estratégica e de inteligência mercadológica. Já não operamos mais como se fôssemos desmemoriados escribas de uma espécie de palimpsesto agrícola, onde a última escrita, a última informação apagava o passado. Temos agora um sentido de direção objetivo, assentado na crítica ao passado, mas fortemente projetado com grandeza para o futuro. Portanto, hoje, acho ser possível uma mudança nas formas neolíticas de se gerir a agricultura brasileira. De qualquer forma precisamos construir um novo clima e cultura de ação gerencial. Idéias dissidentes, inovadoras, transgressoras, necessitam ser colocadas, urgentemente, em incubadoras. Posteriormente, clonadas e amplamente disseminadas pelo campo brasileiro.

Quanto ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, institucionalmente, com certeza precisamos muitíssimo de um bom "diretor de criação", mas não sobreviveremos sem um excelente "diretor de destruição". No Ministério, o incrementalismo aperfeiçoador, que tem sido a tônica na busca de mudanças, consiste num antídoto ao processo de inovação. A máquina burocrática devora tudo e a todos. Precisamos romper com a tradição de imobilismo. Cento e quatorze ministros de Estado da Agricultura (114) em cento e trinta e oito (138) anos de existência são esclarecedores sobre a fraqueza institucional do Ministério.

Sofre-se de uma espécie de "commodityzação" de soluções; todas são parecidas. A dificuldade é que os problemas são diversificados. Por isso precisamos reinventar. Reinventar novas formas de atuação, por exemplo, nos moldes de uma Agência de Desenvolvimento. É fundamental fortalecermo-nos e instrumentarmo-nos para termos uma Agência, que seja um "agente global do Agronegócio", promovendo a agro-cadeia e ajudando o Ministério da Agricultura e do Abastecimento a pensar globalmente e a agir localmente.

No Ministério é muito fácil encontrarmos atitudes avessas a inovações e por isso, não podemos mais correr o risco de meramente aperfeiçoarmos o ontem, como tem sido a tradição. A nova Agência, proposta neste trabalho, poderá funcionar como uma espécie de câmara hiperbárica, oxigenando os organismos do Ministério, oferecendo-lhes a vida que é a dimensão do futuro implícito no novo agronegócio. A nova Agência será desenhada centralmente baseada em talentos - a grande semente do futuro.

Por outro lado, neste instante, a agricultura mundial encontra-se no limiar de uma poderosa onda de inovações. Não é nosso objetivo abordar a questão tecnológica, mas é preciso deixar claro que o setor agropecuário-agroindustrial é intensivo em tecnologia desde a produção de insumos industrializados (defensivos, máquinas, fertilizantes, inoculantes) até a geração de material genético por várias vias (seleção, melhoramento genético e Engenharia Genética). A incorporação de conhecimentos desenvolvidos em outras áreas da ciência está mudando o quadro da agricultura. A mudança vem sendo introduzida pela biologia molecular, biotecnologia, informatização, robotização, controle das variáveis de tempo e clima, etc. Hoje, as usinas de álcool controlam a qualidade das cepas de levedura usando técnicas de fingerprint de DNA, utilizadas em biologia molecular. Da mesma forma, na cana-de-açúcar e na laranja, estão sendo empregadas, as mais modernas técnicas de gene splitting. A produção de transgênicos está se tornando rotina. As bactérias endofíticas melhoram a resistência à doença dos vegetais. As espécies brevemente apresentarão resistência a pragas e a moléstias transferidas via genética molecular. O próximo ciclo de desenvolvimento é o do conhecimento. A mera difusão de dados e informações deixou de ser relevante. Empresas como a Monsanto têm em torno de 1.000 PhDs trabalhando com

geração de material genético básico, número superior ao total de PhDs da Boeing, por exemplo. A agricultura de subsistência será cada vez menos relevante. Só um pedaço da miséria. Soluções a base de enxada são limítrofes ao riso. Não podemos deixar que o amanhã nos escape mais uma vez. De certa forma, por isso, a mudança tem que ser radical e tem pertinência um antigo provérbio chinês quando diz: "não se salta um precipício em dois lances"

Hoje, o busílis da questão agrícola é como desenvolver mecanismos que permitam o fluir de capitais de risco para o setor, tanto internos quanto externos, possibilitando a geração de renda. Com certeza é uma questão inquestionavelmente grave, para ser enfrentada hoje e não amanhã. De qualquer forma, as dificuldades internas são agravadas pela "competitividade artificial" de países ricos que subsidiam fortemente seus setores do agronegócio - o modelo europeu nesse caso é exemplar -, o que converte os respectivos governos e sociedades em sócios integrais na produção agroalimentar. O mundo agrícola está apostando na mudança deste quadro. Existe a convicção de que as negociações junto à OMC, a denominada "Rodada do Milênio" em 1999, eliminem subsídios, barreiras e assegurem um novo acesso ao mercado. Além de promover vantagens para o comércio global, superando suas contradições negociais.

O Brasil é potencialmente o país com maiores possibilidades agronegociais nesta nova abertura. Um campeão potencial e o único que pode gerar milhões de emprego no campo. Da mesma forma, e no mesmo tom da mudança externa, do ponto de vista da ação global do Estado, devemos sair da encruzilhada de modelos que vivemos hoje. De um lado, observamos o modelo americano, tipificado como um Estado meramente regulador das empresas. E, de outro, o modelo asiático, burocrático, que formula políticas comerciais e industriais centralizadas. O Brasil precisa, de maneira objetiva, experimentar novos caminhos que sirvam, entre outras coisas, como moldura ao renascimento cabal do espaço democrático. Precisamos, como postulam os pensadores da Fundação Saint-Simon, de uma forma original para pensar a realidade. Precisamos, sem deixar de ser o que somos, de um ponto de encontro que seja um espaço entre o "think-tank" americano e a escola de reflexão à francesa. Uma ação empreendedora negocial que entenda o social como parte da riqueza responde em boa parte ao que

necessitamos.

Na concepção da Agência focaliza-se, de forma singularmente distinta, a questão do desenvolvimento. Mais uma vez o caso da região centro-norte da Itália, onde pequenas e médias empresas "desabrocham" em rede para a concorrência, modela o que parece se ajustar perfeitamente às necessidades de desenvolvimento deste País. Por isso, é fundamental uma reflexão substantiva quando pensamos na dinâmica das potencialidades do agronegócio brasileiro. Nessa dimensão, uma agência de desenvolvimento de negócios assume uma importância vital.

Qualquer mudança de modelo, naturalmente, requer competência conceitual. Seria leviano mudar por mudar. Kurt Lewin observava que: "nada é mais prático que uma boa teoria". Temos que buscar clareza conceitual. E com oportunidade, podemos dizer que tempos de ajuste fiscal significam também tempos de ajuste conceitual, questões impostergáveis.

A verdade é que estamos nos dirigindo para uma economia "Pós-Fordista". As políticas centralizadas de desenvolvimento, ora em mudança, objetivavam dar suporte ao esquema "Fordista" de produção que contemplava, por excelência, ciclópicos programas industriais e grandes economias de aglomeração. Tudo naturalmente realizado sob o manto da gestão "Taylorista". No caso brasileiro, e até certo ponto com desprezo pela agricultura, sabemos que essa modelagem conceitual acabou estimulando enorme concentração de renda, tendo sido determinante na criação deformada de um país economicamente assimétrico e socialmente injusto. Possivelmente ainda teremos um largo período de convivência com esta realidade, que para ser superada deverá ser contraposta por uma estratégia de desenvolvimento endógeno.

Utilizamo-nos de algumas referências teóricas para embasar a presente proposta. Destaco os conceitos de variável comparativa e variável competitiva das nações de Michael Porter, que faz a confrontação ao planejamento tradicional e oferece uma visão de gestão estratégica do desenvolvimento. No que se refere à estruturação competitiva do agronegócio, o conceito adotado foi o de cadeias produtivas. A maior parte da agregação de valor à produção agropecuária acontece a jusante das

fazendas. Negócios fora da cadeia não sobrevivem. A conceituação de policy networks promove a articulação público-privada, possibilitando criar uma instituição pivô de caráter mesoeconômico - a Agência de Desenvolvimento -, que é construída de forma análoga a uma rede "neural". Na forma "neural" - uma conceituação retirada da Engenharia de Sistemas - a Agência pressupõe a independência de suas partes componentes e de seus "fractais" - o conceito de fractal tem origem na matemática. Refere-se a um objeto cuja criação ou forma possui regras de regularidade que se reproduzem nas suas sucessivas fragmentações. Tentamos conceituar, ainda, os caminhos para o fortalecimento do espírito empreendedor brasileiro na direção da consolidação democrática e do avanço da inclusão social. Para esse fim, nos valemos dos conceitos de entorno inovador, de cluster, de corredor e eixo de desenvolvimento associado ao de região de planejamento tal como o definiu J. Boudeville. O conceito de J. Boudeville contribuiu para a concepção e para definição de regiões polarizadas no sentido geográfico e técnico, abrindo possibilidades para considerações mais amplas da sociedade, que, como indicou J. C. Coraggio, objetivam permitir raciocinar em termos de espacialidade dos fenômenos sociais.

Este "framework" conceitual nos induz a fazer uma clássica pergunta de natureza estratégica. Que papel o Brasil ocupa no espaço econômico internacional e em especial no campo agrícola? Em resumo, quem somos nós? Sumariamente e sem querer fazer uma análise percuciente, podemos dizer que o Brasil, sem dúvida, é um membro nato da construção da economia mundial. Somos um continente, uma baleia, não um tigre. Temos uma diferenciação planetária. Economicamente situamo-nos no concerto das nações - ainda como um país semi-periférico - com menos de 1% do comércio mundial. O México, com metade do nosso PIB, exporta duas vezes mais. Somos percebidos como um país que recentemente conquistou estabilidade econômica e que tem sérios problemas sociais. Mas, nada obnubila o fato de que definitivamente somos uma potência regional emergente, destinada a nos tornarmos atores globais, ocupando uma posição nobre no mundo econômico.

No âmbito da problematicidade da economia mundial, vivemos, no mínimo, tempos estranhos. O mundo atravessa um período econômico em que há claramente um primado das finanças sobre o comércio, quebrando a tradicional

hegemonia civilizatória do comércio livre. O dinheiro desligou-se da economia real. Trilhões de dólares voláteis, desgarrados da produção, fazem acrobacias financeiras sem fronteiras nas 24 horas do dia especulativo mundial. Não é exagero dizer que atravessamos uma fase original da história econômica; a especulação global da "economia-cassino". Estamos testemunhando a formação dos novos plutocratas globais da moeda eletrônica, criando o argentarismo do Século XXI. Além de não sermos beneficiários dessa situação, o pior de tudo é que não estamos nesse jogo participando com poupanças excedentes, pois, não as possuímos. Neste pesado ambiente de "casa de tolerância cambial", estamos unicamente em busca de liquidez. São outras, portanto, as cartas que devemos jogar.

Além de tudo isso, vivemos tempos em que os filósofos são os economistas. A verdade é que, no Brasil, estamos intoxicados de discussão econômica. Kenneth Lux, numa sátira a Adam Smith, proclamou que ele foi um "filósofo moral que inventou a economia e pôs fim à moralidade". Nada contra os economistas, naturalmente. Mas somos um país em construção. Podemos mudar a temática para uma discussão de natureza mais empresarial. Creio que isso poderia ser mais conseqüente, menos estéril e mais adequado às nossas necessidades. Sejamos economistas superficiais e empresários profundos, e não o contrário. É uma boa receita para crescer.

John M. Keynes descreve a influência dos economistas no clássico "The General Theory of Employment, Interest and Money" da seguinte forma: "As idéias dos economistas, tanto quando estão certas como quando estão erradas, são mais poderosas do que comumente se imagina; homens pragmáticos que se crêem inteiramente isentos de qualquer influência intelectual são habitualmente escravos de algum economista do passado".

Achamos que o enfoque empreendedor coopera para decifrar o enigma da construção da nação. Precisamos empreender mais. Somos absurdamente subempreendedores. Não devemos somente administrar economicame nte crises. A posição empreendedora de gestão estratégica do desenvolvimento parece-me mais adequada ao País do que a nossa grande e tradicional especialidade, a gestão

econômica de crises. Todos sabemos que somos um país de oportunidades, que precisam ser convertidas em negócios. E esta mágica se dará com empreendedores. Precisamos de milhões de empreendedores. Ao falar de empreendedores, quero enfatizar uma nova forma de atitude coletiva para o cidadão comum, que se dedica ao risco e à criação de riquezas. Não me refiro e tampouco estou reverenciando uma pequena oligarquia empresarial plutocrática, onde vicejam alguns empresários, que de empreendedores efetivamente pouco têm, cujos alicerces, fincados em terreno pantanoso e obscuro, lembram o lótus. Como sabemos, o lótus é uma planta aquática que se dá muito bem nos pântanos e morre na terra. Quanto mais profundo é o pântano, mais profundas suas raízes, mais belas suas flores. Empresarialmente queremos plantas da terra, talvez não tão belas, porém mais firmes e mais abundantes, alicerçadas em solo fértil. Este é o tipo de empreendedor que constrói uma nação.

Quanto à economia mundial, quero pretensiosamente ser conclusivo, podemos baixar o nível de angústia, o mundo não repetirá 1929 como uma farsa e muito menos o Brasil entrará em colapso. Estejamos certos de que a economia global não quebrará, porquanto não interessa a ninguém, e muito menos aos vampirescos especuladores globais. Portanto, é mais fácil, asséptico e barato, se necessário for, uma nova Bretton Woods ou qualquer outro recurso equivalente. O que, possivelmente, promoverá alguma forma leve de controle sobre fluxo de capitais estimulando a retomada da normalidade econômica. Nesse momento, segundo velha regra de mercado, haverá a diástole do capital, isto é, um novo fluxo de capital criador e sua expansão para a produção. Tudo ocorrerá como num grande movimento pendular, como se percorresse um arco imaginário e saísse do caos, da especulação para a produção. Nessa fase serão procuradas economias estabilizadas com elevadas possibilidades de retorno e aí as chances do Brasil são insuperáveis. Somos um excepcional lugar para se investir. Um país democrático, estabilizado, em reconstrução. E adicionalmente configurado em bloco ao Mercosul, o que promove mais interesse. Com certeza, a área de agronegócio será o carro chefe nesta nova era de negócios. "Whishful thinking", alguém observará. É claro que isso não ocorrerá por obra e graça do "Espírito Santo" e não poderá, portanto, corresponder a uma atitude inercial da nossa parte. Precisamos vigorosamente empreender.

É evidente que precisamos vender ao mundo as possibilidades ímpares do Brasil, que não são imaginárias mas trunfo real. O nosso País, quando vai ao mundo, vai para explicar a economia, o que é importante e certas circunstâncias o exigem. Mas o que precisamos de fato é tornarmo-nos melhores vendedores das nossas possibilidades do que explicadores dos nossos problemas. Nesse particular acredito que podemos aprender com os chilenos, excelentes vendedores. Os chilenos tornaram-se uma espécie de fenícios dos tempos presentes do "cone sul". Vendem tão bem ao mundo, que tenho a sensação de que vendem várias vezes o que efetivamente possuem para negociar. Pode faltar-lhes produtos, mas não lhes faltam compradores. Nós somos o inverso, não temos agressividade vendedora. Uma Agência de Desenvolvimento cumprirá este papel de vender mais. Nada é mais eficaz para enfrentar as crises.

Da experiência que tivemos recuperando empresas quebradas em processos globais conhecidos como "turn-around management", que implicam redução de custos, negociação de dívidas, implantação de novas tecnologias, etc., retiramos a convicção de que só o mercado, novos negócios, em síntese, novas vendas têm capacidade de ressuscitar uma empresa, de torná-la novamente saudável. Nisto, empresas e países se parecem, precisam vender mais, exportar mais, comercializar mais. Em uma empresa podemos diminuir seu tamanho, um país jamais. Somos grandes demais, por exemplo, para imitarmos soluções tipo Porto Rico. Porém nada nos impede que sigamos, com as nossas singularidades, o trajeto dos Estados Unidos. O Brasil tem como apanágio a grandeza, só nos resta vender, expandir e crescer. É óbvio que precisamos de uma Agência de Desenvolvimento de Negócios.

O Brasil possui algumas características básicas que merecem ser destacadas para nos situarmos melhor. Somos um país de industrialização tardia, porém nos tornamos o mais relevante complexo industrial do hemisfério sul. Temos uma estrutura social com manchas expressivas de pobreza e um legado econômico-social onde mesclou-se o autoritarismo e a modernização conservadora que acabou por produzir uma temerária concentração de renda. De qualquer maneira, no campo das nossas preocupações, isto é, na área agrícola, a grande propriedade,

herdeira do latifúndio escravista apresenta sinais claros de inviabilidade e agonia. Vivemos a antevéspera do fim de um ciclo que deveria ter-se concluído no Século XIX. Pois bem, saibam, o féretro sairá somente no início do Século XXI, mas sairá. As oligarquias regionais, estas mudam a passos de jabuti, hoje são bilíngües, expressam seus arcaísmos em mais de um idioma. Agora pronunciam "Plantation" de forma correta. Mas estão mudando. É claro que houve muita modernização na agricultura, especialmente a partir do desenvolvimento da soja. A cadeia avícola foi revolucionária através de seu modelo integrado, provocou um repensar bem sucedido de novas possibilidades no campo agrícola. O inovador modelo integrado, que é entusiasmante, precedeu a sociedade em 20 anos na utilização prática do conceito de "parceria".

O projeto geopolítico da modernidade conservadora elaborado nos gabinetes centralizados nos "anos de chumbo" trouxe efetivamente progresso. Mas, embuçou muito os resultados efetivos do desenvolvimento do País como um todo. Sabemos, lamentavelmente, que foi reforçada a clivagem histórica entre ricos e pobres, golpeando-se a base da formação democrática.

No Brasil do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso é comovente vivenciar o novo desenho econômico-social que se costura com a sociedade. Há consciência histórica de que a grande obra democrática para o futuro é fazer com que abriguemos o embrião renovado da liberdade e não o ovo da serpente. Acredito que a agricultura possa responder por grande parte desta construção. Estimo que com novos valores sociais e econômicos, no espaço de 20 anos, a sociedade poderá estar radicalmente transformada. Temos condições absolutamente extraordinárias para fazermos um interior rico, padrão californiano.

A questão estratégica de quem somos nós respondida geo-economicamente é fascinante. O Brasil não é o maior país do mundo em termos de extensão territorial - somos o quinto maior. Entretanto, somos o maior país do mundo em termos de extensão viva, pois não temos desertos, tampouco geleiras. O complexo Sul-Americano Amazônico representa 1/20 da superfície terrestre, 1/5 da água doce, 1/3 das florestas latifoliadas da Terra e menos de 4 milésimos da população mundial. Da Amazônia, 63% pertencem à geografia brasileira, onde abrange 350

milhões de hectares. Como decorrência, dispomos da maior biodiversidade do globo terrestre e o maior e mais prodigioso agroecossistema potencial da Terra. De fato, as terras do Brasil representam 6% do globo e, para nosso privilégio, não temos terremotos, furacões, tufões, etc. Um exemplo absolutamente elucidativo de quem somos nós é o da região do cerrado. O Brasil tem 200 milhões de hectares totais somente nos cerrados - uma área equivalente à extensão territorial do México. Desses, atendendo a todas as exigências ambientais, 90 milhões estão disponíveis para o desenvolvimento agrícola. O que nos permite aumentar em 9 vezes a produção nacional de soja ou de milho aos níveis da produtividade média brasileira corrente (sabemos que a produtividade média americana, no caso do milho, excede em mais de 2 vezes a brasileira). Dentro de uma perspectiva internacional, esta área potencial corresponde a toda a área cultivada com milho, soja e trigo nos Estados Unidos e a toda a área cultivada com arroz, milho e soja na China. Apesar disso, nunca utilizamos de maneira cabal essas vantagens comparativas planetariamente únicas. Talvez pela abundância de terras, pelas sucessivas crises da moeda e pelas nossas raízes ibéricas patrimonialistas, engendramos uma situação economicamente improdutiva. Deixamos de usar a terra para o fim de criação de riqueza, utilizando-a simplesmente como reserva de valor, quem sabe, para aplacar o nosso imaterial medo e insegurança que são o anti-sentimento do empreendedor. O país requer um novo paradigma empreendedor. Precisamos construir a prosperidade.

Por tudo o que foi citado, no Brasil, disponibilidade de terra para a agricultura é o único problema que efetivamente não temos. Quanto à questão fundiária, ela é importante, mas não é um capítulo da agricultura, ela é uma parte da justiça social. Alexis de Tocqueville em "O Antigo Regime e a Revolução" apontava: "...considero que entre os meios de dar aos homens os sentimentos da ordem, da atividade e da economia, não conheço um mais poderoso do que o de lhes facilitar o acesso à propriedade fundiária" e previu: "essa divisão, existe entre nós, na França, e não devemos temer, pois, que se instalem aqui grandes e permanentes misérias...".

No mundo, até certo ponto, o fator terra vem perdendo a importância relativa, pois, hoje, já existe a agricultura sem terra, em moldes competitivos. Para integrar

a questão fundiária ao projeto agrícola é preciso viabilizar mecanismos sustentadores de renda; além de várias outras integrações, somente oferecidas no contexto da cadeia agroprodutiva. Fora disso, sobra muita bufonaria política e radicalismos de ocasião.

Ao se analisar, mesmo que de forma ligeira, o agronegócio brasileiro, é fácil constatar políticas desastradas aplicadas ao setor, que tiveram efeito desestruturador junto ao agronegócio, similar a um terremoto em escala máxima. Só esses "terremotos" podem explicar a distância que existe entre o que potencialmente temos, no campo agrícola, e aquilo que efetivamente somos. A verdade é que, no passado, criamos pitorescamente nossos próprios furacões no campo agrícola. O "confisco cambial" é um exemplo simples daquilo que se transformou em um furacão.

Vários outros casos como esse podem ser analisados. A pesca é outro exemplo mais recente. É preciso frisar, antes de qualquer coisa, para não ser mal compreendido, que só consigo ver o desenvolvimento da pesca, naturalmente, dentro da ótica do desenvolvimento sustentável. Mas o que vivemos na prática dos últimos anos foi um absurdo. Introduziu-se um exótico paradigma para o setor, o "retrocesso sustentável". Criou-se no Brasil, uma esdrúxula opção preferencial pelos peixes, tratados como se fossem eles os miseráveis do universo, e não os homens. Nessa doutrina, o pescador é só um fariseu. Uma espécie de sicário do meio-ambiente. Gerar proteínas de alta qualidade, para um povo em boa medida carente delas, não é uma preocupação aceitável para os beatos do meio ambiente. Acabaram criando um milagre às avessas, o da diminuição dos peixes na mesa da população. O Brasil tinha uma pesca mais forte do que a Argentina. No último ano produzimos três vezes menos. Quanto ao setor pesqueiro, este está quebrado e obsolesceu-se.

No que se refere à aqüicultura, quase nada foi feito, apesar de ser uma área em que tecnicamente as recomendações ambientalistas são no sentido de seu desenvolvimento inequívoco. Entendo a partir desse fenômeno que o grande mal para a seita ambientalista é o ato da produção em si, que, pelo visto, é percebida como conspurcadora da natureza. O resto são justificativas. Mas, a seita conseguiu

um tento único, digno do "Guiness - The Book of Records", tivemos a única área de produção pesqueira do mundo subordinada a um órgão de controle ambiental de natureza essencialmente antiprodutiva. Felizmente as coisas retomaram o seu eixo. A pesca voltou para a agricultura. Agora basta sermos eficazes. A Irrigação é outro exemplo, tratando-se sem dúvida, meramente de uma técnica agrícola. Vivemos uma esquizofrenia de responsabilidades. A agricultura separada de sua metodologia é uma situação tecnicamente inexplicável, uma fábrica de desperdício. É o mesmo que separar o carro das suas rodas. Apesar de tudo, não cabe um olhar pessimista, pelo contrário, 40% do PIB _ Produto Interno Bruto - brasileiro é formado por seu agronegócio e 52% da PEA _ População Economicamente Ativa - é sustentada pelo setor; o futuro nos pertence.

O trinômio biodiversidade-biomassa-biotecnologia significa, na prática, nosso encontro com o futuro. A par disso, este Projeto Básico abandona as questões que tiveram predomínio nos últimos 20 anos, isto é, estatização versus privatização. Contribui para novas e múltiplas formas de participação (Conselho de Desenvolvimento, Comitê de Negociação, Comitês Gestores) e para uma nova institucionalidade onde o vocábulo "parceria", entre iniciativa privada e governo, passa a ser a tônica. Tal concepção significa, na prática, a possibilidade de desenvolver uma legião de empreendedores para levar o País de um status-quo inercial para um novo status onde a ação empreendedora será um poderoso instrumento para transformarmo-nos em um país vencedor, educado e com uma configuração econômica e social mais avançada.

A Agência incorpora e traduz a reflexão das cadeias produtivas presentes no Fórum Nacional da Agricultura (FNA), cujos termos foram amplamente divulgados. Igualmente reflete o esforço de, por meio da articulação do mesoplano entre o público e o privado, aperfeiçoar os instrumentos de ação governamental. Tal esforço exige cuidadosa atenção à multiplicidade de mecanismos que viabilizam a inserção competitiva do agronegócio brasileiro no âmbito de uma economia aberta às importações mas, ao mesmo tempo, exigente quanto ao crescimento de sua participação no comércio internacional. A meta governamental de US$ 100 bilhões de exportações totais para o ano 2002 reflete essa vontade estratégica. E não há nenhum irrealismo nela. Pois, o Brasil é a oitava economia

do mundo e ocupa o 25º lugar no ranking dos países exportadores. Portanto, antes de ser uma ousadia, é a superação de um gap intolerável. Em 1997, o agronegócio brasileiro exportou quase US$ 19 bilhões e importou US$ 7 bilhões, portanto tivemos um saldo de quase US$ 12 bilhões. Foi o único segmento da balança de comércio exterior brasileiro superavitário. O agronegócio brasileiro tem uma participação de 3,92% dos negócios mundiais da área. Sabemos que é possível uma posição muito mais agressiva mundialmente.

Para os céticos, afirmamos que apesar dos anos difíceis que estamos atravessando em virtude da crise financeira mundial, o desempenho agrícola não está decepcionando. Em 1998 o saldo da balança comercial agrícola foi quase equivalente ao de 1997, e para 1999, virtude da mudança na política cambial, podemos atingir mais de US$ 13 bilhões.

Para os críticos das exportações agrícolas, aqueles que imaginam equivocadamente que por trás de uma commodity não existe valor agregado ou tecnologia, destacamos naturalmente de forma provocativa que as exportações brasileiras de software - a "intelligentzia" - no ano passado foram de US$ 25 milhões totais. Não tenho dúvidas, o agronegócio significa o caminho da construção da riqueza. Ganhamos sempre. Mais ou menos, mas sempre. Apesar do pouco que fazemos para merecer essas vitórias.

As possibilidades futuras do agronegócio brasileiro são estimulantes. Estudos recentes do IFRI de Washington apontados em "2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment" estabelecem um cenário mundial de escassez de produtos agrícolas, no mínimo até o ano de 2020. O estudo conclui que a fronteira agrícola da Ásia está esgotada. Sabemos que os EUA ainda dispõem de cerca de 15 milhões de hectares para expansão agrícola, mas que sofrem severas restrições ambientais. A Europa está esgotada e sobrevive às custas de subsídios antieconômicos. O Brasil, portanto, tem enormes possibilidades. As nossas metas para 2002 propõem uma participação de 8,62% no mercado global de agronegócios, estimado em US$ 520 bilhões.

O agronegócio brasileiro representa a única área e a única possibilidade que o País

possui para criar fortes multinacionais que sejam players do agribusiness e da economia mundial. A utopia democrática requer que isso seja feito com pequenas, médias e grandes para podermos criar gigantes com participação na economia mundial. Se não desenvolvermos esta estratégia de criarmos as multis brasileiras do agronegócio, estaremos fadados a cumprir um papel periférico na economia globalizada. Se desenvolvermos, poderemos a longo prazo substituir os Estados Unidos na liderança mundial do agronegócio.

Certa vez, durante o ano de 1995, recebemos no Ministério da Agricultura o ex-Secretário de Estado da Agricultura dos Estados Unidos Mike Espy. Mike é sabidamente uma figura polêmica no setting político americano, mas é reconhecido como pessoa de elevado tino para os negócios. Mike, algo pessimista, disse-me então usando do proverbial estilo americano: "Estranho país de oportunidades é o Brasil. Represento um Fundo de 15 bilhões de dólares com interesse em aplicações na agricultura. Busco sócios, empreendimentos, em síntese, oportunidades. Estou há uma semana no Brasil e não conheci nenhum órgão ou empresa onde pudesse conversar em termos reais sobre como investir aqui. Onde estão os projetos de investimentos na agricultura? Onde estão os negócios? Será que terei de percorrer todas as fazendas e agroindústrias do Brasil para fazer negócio? Quero fazer um investimento direto e estou perdido. Sinto que vocês brasileiros não têm mecanismos para converter oportunidades em negócios". No dia seguinte, Mike foi embora sem fazer o que pretendia: negócios. Efetivamente, Mike tinha razão. Até hoje, não temos mecanismos para converter opor-tunidades em negócios. Só uma Agência de Negócios responderá sadia e satisfatoriamente a esta questão.

A Agência dirige-se para a formação desconcentrada da riqueza e da renda, que é o trajeto para o desenvolvimento. Sabemos que "empresarizar" é um caminho árduo, mas atraente. Naturalmente que a nova Agência de negócios atuará num corpo sistêmico em rede com as Agências ou com os mecanismos já existentes ou que venham eventualmente a ser criados. A nova Agência não separa pequenos, médios e grandes. Há muito que, no campo dos negócios, tamanho não é documento. Separá-los em termos negociais é uma tolice arrematada. O corpo competitivo é único, a riqueza é uma corrente constituída de elos fortes. Só a

miséria sofre de solidão.

A recente reestruturação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade ensejou a definição operacional de Metas Mobilizadoras Nacionais, as quais, ao lado do encaminhamento final do Fórum Nacional da Agricultura, geraram as condições para o avanço da presente proposição nos termos do Projeto Básico ora apresentado. As metas fixadas foram construídas com a sociedade produtiva em 24 meses de trabalho. O que acabou constituindo um fenômeno novo no setor público brasileiro; onde o setor público e privado, juntos, desenharam políticas públicas, estabeleceram metas, tudo seguindo uma matriz democrática de baixo para cima. Essa proposição é totalmente consistente com a criação do Conselho do Agronegócio. Trata-se de empreender novos negócios, tomando por referência uma visão compartilhada entre governo e sociedade sobre o futuro e a enorme vocação de nosso interior para a construção de riquezas. Sua realização, de forma descentralizada, permitirá a repartição dos resultados entre grandes, médios e pequenos produtores, democratizando-se oportunidades e o próprio capitalismo, por meio de mecanismos tradicionais e outros inovadores (empresas-âncora, cooperativas de crédito e produção, empresas comunitárias associativas, agências locais sob a forma de organizações sociais, entre outros arranjos). É óbvio que acreditamos na possibilidade de legar às próximas gerações um interior do Brasil próspero. É claro que o agronegócio - o rural - não esgota tudo em termos de oportunidades no sentido do desenvolvimento desse novo mundo interiorano. Mas, com certeza, ele estimulará dezenas de outras atividades econômicas sustentáveis, esteio de novas oportunidades de trabalho e de transferência de renda.

As ações ora propostas serão conduzidas sob a égide da "filosofia da qualidade", envolvendo a elevação dos padrões educacionais e culturais das populações interioranas, e da "Gestão da Qualidade", para assegurar a competitividade e economicidade do processo e sua sustentabilidade em termos ambientais. Ao se falar em filosofia da qualidade quero fugir da ortodoxia japonesa padrão Kaizen, isto é, aperfeiçoamento contínuo cercado de certezas. Quero cautelosamente fugir, também, dos burocratas que aqui e no mundo se apossaram do movimento da qualidade. Lembro que de acordo com Phil Crosby "qualidade é somente um

processo de conformidade com os requisitos, e não virtude". Na dimensão das perguntas sobre o agronegócio brasileiro não existe necessariamente resposta totalmente certa. Em verdade, existem muitas respostas e estonteantemente algumas são certas e erradas ao mesmo tempo. O que propicia um espaço enorme para inovação e criatividade.

Nesse sentido, a estruturação da Agência poderá ser uma ferramenta para a obtenção de novas respostas estimulando a formulação e concretização de políticas públicas endógenas - que quebre a tradição de centralismo - que articulem o desenvolvimento local, para a criação de milhões de empregos, que sirvam ao fortalecimento de uma democracia que promova o fim da exclusão social, traduzida pela desigualdade, pobreza e fome.

Destaco que o desenho da Agência, ancorada que está num modelo de desenvolvimento local e ao buscar promover o processo de desconcentração econômica, ajudará a romper com uma das maiores perversidades no processo de desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, que é a dicotomia entre a formulação das políticas e a sua efetiva implementação.

Estamos convictos de que precisamos de uma formulação institucional radicalmente desenvolvedora, no sentido amplo do conceito de desenvolvimento que extrapola em muito a conceituação simplesmente econômica. Não se trata meramente de gerar riquezas. A nova riqueza a ser criada tem que descontinuar a maneira como as riquezas foram criadas no passado, onde, junto com a criação das riquezas, eram implantadas novas e maiores formas de desigualdade. O Brasil precisa de uma Agência com uma formulação institucional radicalmente inovadora, que aglutine o público e o privado sem os vícios típicos que os dois segmentos possuem. Democracia, liberdade e negócios são uma mistura imbatível para o desenvolvimento econômico-social.

A Agência será uma matriz institucional nova, que pode ser definida como uma organização híbrida, flexível e sincrética, parecida com o nosso povo. Faço, aqui, um ligeiro "**brainstorming**" sobre alternativas possíveis, apenas para quebrar o marasmo que normalmente reveste o ato de se criar estruturas. A Agência pode

sugerir uma SPC (Sociedade de Propósito Específico) mista com uma ONG (Organização Não Governamental) ou, quem sabe, talvez estejamos desenvolvendo uma espécie de ONG de um novo tipo absolutamente inovador. Uma ONG de última geração que, ao superar o próprio modelo de sua concepção original, quebre as amarras epistemológicas de seu próprio desenho e, em face disso, inversamente ao usual, dirija-se ao mercado para contribuir com o social. Chegamos ao ponto feérico de desenvolvermos uma nova fusão institucional. Nesta mágica, as idéias estão sendo germinadas. Uma ONGNP - Organização Não Governamental Não Privada - ou melhor, uma OPPS - Organização Pública e Privada para a Sociedade. Em suma, um espaço me-soeconômico de raiz nova, com acendrado espírito empreendedor. Quando desenhamos uma nova estrutura organizacional, a regra é que a forma siga a função e não o contrário. O resto o senso de realidade esculpe.

A nossa crença, seguindo W. Churchman, é que todo sistema, além de ser eficaz, precisa possuir ética e estética, o que significa, na prática, clareza, elegância, integridade e, por que não dizer, estilo. Enfim, conceitos que escapem do rebanho e, por isso, a integridade me obriga a declarar que quando se modela instituições, a maneira mais segura de se convencer alguém e de conquistá-lo para o que se deseja propor é seguir o que disse certa vez Paul Samuelson: "Oferecer um teorema semi-demonstrado e deixar a pessoa preencher o restante". Essa forma de conduzir o projeto não significa, absolutamente, nenhum desvio manipulatório. Mas é claro que embute um significativo direcionamento conceitual. Particularmente acho que agir é muito mais importante do que pensar. Mas, bons conceitos ajudam a agir melhor.

John Maynard Keynes, citado aqui mais uma vez pela elegância do estilo, dizia que: "Há muito economista que prefere errar dentro da posição ortodoxa, da posição convencional, do que acertar com uma posição heterodoxa. Porque ser heterodoxo seria danoso para sua reputação e a reputação é tudo nesse meio. Ser qualificado como heterodoxo é um verdadeiro beijo da morte profissional". É claro que Keynes também apontava a falta de ousadia, criatividade e capacidade de assumir riscos de seus colegas. Joseph Schumpeter aduziu que:"O empreendedor e o risco são a base do desenvolvimento. A burocracia, seu

túmulo".

---

(1) Ex-Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Atualmente é Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

REGULAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR JAPONÊS

Cícero Péricles de Carvalho[1]

1. INTRODUÇÃO

No último meio século, o Japão desenvolveu um sistema alimentar que gerou, por um lado, um setor agrícola incapaz de atender às demandas nacionais de cereais, carne, legumes ou oleoginosas e, por outro, uma das mais fortes e mais concentradas indústrias de transformação agroalimentar do mundo. O sistema alimentar japonês caracteriza-se, atualmente, por uma regulação setorial definida nas leis aprovadas no Parlamento e por um conjunto de programas públicos de modernização produtiva e de rendas agrícolas implementados em conjunto com o sistema cooperativo que abarca quase todo o universo de produtores agrícolas. Este sistema alimentar tem nas políticas públicas o seu escudo protetor. A produção agrícola, principalmente o arroz, é absolutamente dependente do apoio estatal, tanto pelo sistema complexo de apoio aos preços do produtor e subsídios

aos insumos, como pelo apoio dos serviços de extensão.

O Estado controla a comercialização interna e externa, incluindo nisto os monopólios de compra e barreiras quantitativas e alfandegárias. É o Estado, também, que planeja a estratégia de crescimento do moderno setor agroindustrial, tanto nas suas indústrias em território nacional como na "produção exterior", localizada nos países asiáticos vizinhos. Lastreado numa ampla rede de cooperativas e nas políticas setoriais, o protegido sistema alimentar japonês custou ao Estado, em 1994, US$ 89,38 bilhões.

O Japão é, desde 1988, o maior importador de produtos alimentares do mundo. Esta participação no comércio alimentar mundial é resultado da combinação de recursos agrícolas limitados (o arquipélago japonês tem tão somente 5 milhões de hectares de terras cultiváveis), de uma política de liberalização paulatina de importações e de uma população com um alto nível de rendimento per capita, combinação que transformou o Japão na economia com a mais baixa taxa de auto-suficiência alimentar (produção de calorias/consumo de calorias) de todos os países da OCDE. Em 1996, o país importou um total de 53 bilhões de dólares em produtos agrícolas e alimentares, o dobro do valor de 1987, representando 15% de suas importações totais. Por esta característica comercial, pela expressiva presença regional e pela forte produção interna, o Japão se transformou numa das peças importantes do sistema alimentar mundial.

2. A ECONOMIA JAPONESA

O modo de regulação da economia japonesa dos anos cinqüenta aos anos oitenta é considerado como um caso de "fordismo híbrido", na medida em que combina os princípios da Organização Científica do Trabalho (OCT) com os valores próprios da história japonesa (Boyer, 1991). Na regulação japonesa, as principais formas institucionais refletem aspectos originais importantes no domínio da formação e divisão dos ganhos de produtividade, nos ajustes respectivos de emprego e salários, assim como na formação das rendas salariais direta e indireta. O regime de acumulação e seu modo de regulação são específicos em relação ao "fordismo" norte-americano e a crise estrutural que afetou os países centrais nos anos setenta

reflete, no Japão, o modo de desenvolvimento original e suas principais formas institucionais.

No Japão, desde o período pós-guerra, produziu-se o ciclo virtuoso da produção de massa e do consumo de massas, com o crescimento paralelo dos setores de bens de capital e de consumo e com o incremento da produtividade relacionada ao crescimento da economia. O regime de acumulação esteve caracterizado por uma forte mecanização do setor de bens de consumo e a formação da norma de consumo "fordista" graças ao crescimento continuado do salário real (Inoué e Yamada, 1995). O modelo de industrialização japonês pós-guerra adotou, de forma geral, o paradigma americano - o " fordismo" - com uma leitura baseada nos elementos próprios da experiência industrial que teve o Japão nas décadas anteriores.

A estratégia de modernização teve como objetivo adaptar ao contexto japonês o modelo americano de produção e consumo de massas. É "fordismo" pela sua tentativa de aplicação do modelo americano e "híbrido" pelas características japonesas, onde os princípios da OCT compartem a forte hierarquia, típica das empresas japonesas, baseada nas experiências passadas e na antigüidade do trabalhador na firma.

A indústria japonesa se reconstrói, nos anos cinqüenta, com a participação de uma mão-de-obra melhor educada que a requerida pelo taylorismo ou fordismo, com uma moderna concepção do sistema de salários em função da capacidade potencial dos indivíduos e não mais do posto de trabalho, na busca de qualidade e minimização de defeitos, na participação dos assalariados na gestão e na planificação da empresa (Boyer, 1991). Todo um conjunto de características que apontava para a constituição de um modelo de desenvolvimento particular.

A principal característica desta nova relação de trabalho é a inversão da prioridade, onde as máquinas não controlam o tempo dos indivíduos, mas, pelo contrário, os operadores controlam e gerem o sistema de máquinas, principalmente as mais automatizadas. Assim, surgem os dispositivos concretos para assegurar uma produção de fluxos contínuos como "just in time", " kan ban"

e os círculos de qualidade. Este modelo tem como principal característica permitir uma adaptação permanente dos instrumentos de gestão em resposta às mudanças do ambiente econômico e aos desequilíbrios internos.

Outro elemento distintivo da regulação japonesa é sua forma de negociação coletiva dos salários. Diferentemente dos Estados Unidos, onde as convenções setoriais (metalúrgicos, químicos etc.) regulamentam os rendimentos das categorias assalariadas, ou, no continente europeu, onde há convenções nacionais entre a representação patronal e as centrais sindicais operárias para definição dos contratos coletivos de trabalho, no Japão as grandes empresas são o espaço onde se define a divisão dos ganhos de produtividade.

Este compromisso salarial com base na garantia do emprego e no envolvimento dos assalariados no âmbito da empresa constituiu, nos anos posteriores à segunda guerra mundial, o modo específico do antagonismo capital/trabalho no Japão que é caracterizado, na sua dimensão estratégica, pelo papel fundamental da empresa (Hanada, 1997). O Shunto é a instituição que intermedia este compromisso, resultado da negociação coletiva que determina o crescimento salarial anual.

Os sindicatos estão restritos ao espaço das empresas, onde a relação salarial está baseada no sistema de mérito individual e no sistema de antigüidade. A cobertura social é assegurada pela empresa e, minimamente, no âmbito público-estatal. A formação profissional e técnica na empresa é muito mais importante que nos demais países industrializados.

Os grandes grupos econômicos japoneses ("keiretsu") funcionam com um alto grau de interseção administrativa entre eles, através dos laços financeiros, de pessoal, de formação profissional dos assalariados do grupo da cooperação técnica, onde os bancos e as indústrias combinam seus interesses a longo prazo gerando relações estáveis, contratuais, quase integradas.

O Estado japonês, além de seu papel tradicional na sociedade, intervém na economia através do sistema financeiro, caracterizado pelas regulamentações e intervenção ativa do Estado, pela prioridade do financiamento indireto, com

mecanismos de controle das atividades das empresas pelo sistema bancário e a socialização dos riscos pelo governo e Banco Central (Hanada, 1997). Esse modelo de desenvolvimento, impulsado pelas exportações que geraram fortes excedentes comerciais, foi a base do crescimento japonês no período pós-guerra.

A economia japonesa entre os anos 1950 e 1975 conheceu as mais altas taxas de crescimento dentre os países da OCDE, o que justificava a expressão "milagre japonês". Uma economia que saltou de uma renda per capita de 670 dólares em 1950 para mais de US$ 20 mil em 1975. Junto à renda per capita elevaram-se os indicadores sociais de educação, saúde, habitação, que fizeram com que a população japonesa passasse a ter a mais alta expectativa de vida em nível mundial (79 anos, em 1990).

Hoje, o Japão lidera a economia asiática, a região de maior crescimento do planeta nos anos setenta e oitenta, junto com os quatro pequenos dragões (Taiwan, Coréia do Sul, Singapura e Hong Kong). Contando com um amplo mercado interno de 125 milhões de habitantes e uma alta renda per capita (US$ 35.000 em 1995, superando a dos EUA desde 1988), é o terceiro país exportador, com 9.2% do mercado mundial, é também o principal credor internacional desde 1985 e o terceiro maior investidor direto no exterior.

3. OS MECANISMOS REGULADORES DA AGRICULTURA JAPONESA

A política agrícola japonesa, como a dos países asiáticos identificados pelo desenvolvimento industrial rápido do pós-guerra, segue a mesma lógica de sua política geral. Em sua política industrial, o Estado desenvolve uma espécie de protecionismo ofensivo através de uma presença seletiva que apoia as indústrias com capacidade para disputar o mercado externo e garante a proteção da indústria destinada ao mercado interior mediante as restrições à importação.

Na agricultura, a política do Estado japonês seguiu os mesmos parâmetros. O modo de regulação setorial da agricultura japonesa está definido nas leis aprovadas pelo Parlamento. Essas leis sustentam os programas implementados pelo governo. A regulação setorial é complementada pelas políticas de

regulamentação dos mercados e pela política de comércio exterior. A gama de ajudas e subvenções, a redução de impostos, os estímulos à exportação e os direitos alfandegários caracterizam um modelo alimentado pelo Estado que jogou um papel fundamental no desenvolvimento da agricultura.

No período de reconstrução da economia japonesa, nos dez primeiros anos depois do final da segunda guerra mundial, a política agrícola esteve baseada em três documentos legais: a Lei de 1942 sobre o controle dos produtos alimentares que oferecia a regulamentação dos preços e a distribuição dos principais produtos alimentares; a Owned-Farmer Establishment Law de 1946, sobre a reforma agrária, editada pelo governo de ocupação e; a Lei de 1952 sobre as terras agrícolas, cujo objetivo era o de consolidar os resultados da reforma agrária, proteger os novos proprietários-produtores e controlar as transferências fundiárias.

Fundado num forte protecionismo, fundamentado na importância dos alimentos para a própria sobrevivência e numa quase planificação de sua política agrícola, o sistema alimentar japonês teve, no Estado, um aliado permanente. O governo japonês dedicou-se a impulsar a produção interna de alimentos e a substituição de importações com a ajuda dos subsídios e, como eixo desta política protecionista, propôs-se a garantir a auto-suficiência com respeito ao principal alimento da dieta nacional o arroz. Para alcançar esta meta, projetou aumentar o nível de vida dos agricultores mediante a paridade de rendimentos entre as famílias rurais e urbanas.

A reforma agrária aplicada entre 1946 e 1949 acabou com os arrendamentos, limitando a compra e venda de terrenos, gerando uma estrutura agrícola unimodal baseada na pequena propriedade. O protótipo da exploração agrária japonesa (nôka) passa a ser o minifúndio arrozeiro familiar, uma microexploração cuja superfície máxima era de 1 (hum) hectare.

A reforma agrária, os altos preços dos alimentos nos anos de ocupação e a proteção contra as importações baratas trouxeram consigo uma redistribuição da renda em favor dos agricultores japoneses. Entre os anos 1953 e 1965 a economia japonesa cresceu ao ritmo anual de 11,2%. Todavia, nesse período, houve uma migração muito importante da agricultura para outras atividades e a participação

da agricultura no emprego total caiu de 42% para 26%.

Passados os anos da reconstrução, a economia japonesa começa sua marcha indetível de crescimento. O modelo de desenvolvimento agrícola adotado, similar ao da Coréia do Sul e Taiwan, gerou uma agricultura dinâmica que favoreceu a expansão da indústria. É essa estrutura que fornece a mão-de-obra e o capital ao setor industrial e os produtos alimentares a preço baixo aos assalariados urbanos, além de representar a crescente demanda agrícola por produtos manufaturados (Bustelo, 1994b).



Além dessa característica, a agricultura japonesa estava marcada pela forte intervenção estatal com seus programas de modernização e proteção. Graças a isso, o financiamento da maquinaria ligeira se estendeu e o mesmo ocorreu com o uso de fertilizantes. Os serviços de extensão agrícola foram generalizados, chegando a uma relação de um extensionista para cada grupo de 445 propriedades, de tal forma que praticamente todos os agricultores tinham acesso a esses serviços (Maddison, 1971). Entre 1945 e 1960, a agricultura japonesa reduziu, anualmente, cerca de 2% de sua população total. A industrialização do país e a crescente urbanização transformaram a agricultura num setor que se desenvolvia mais devagar, perdendo espaço e população.

Em 1961, para enfrentar a queda regular da agricultura, o Governo japonês

aprovou a Lei Agrícola Fundamental, cujo objetivo central era aumentar a produtividade agrícola a fim de reduzir as disparidades entre a agricultura e os demais setores, visando assegurar às pessoas que trabalham na agricultura rendimentos mais elevados, suscetíveis de permitir um nível de vida compatível ao dos demais setores (OCDE, 1974). A nova lei se configura, portanto, como um instrumento político que garante aos agricultores, principalmente os produtores de arroz, a paridade de rendas com os assalariados urbanos. Para isso, os subsídios à produção são acompanhados de medidas protecionistas como as quotas de importação e a proteção alfandegária.

A Lei Agrícola Fundamental previa um conjunto de medidas políticas para atender seus objetivos: 1) expansão seletiva da produção agrícola, aumento da produtividade e incremento da produção agrícola bruta; 2) modernização das estruturas pelo aumento da dimensão das explorações; 3) estabilização dos preços dos produtos agrícolas e manutenção da renda agrícola; 4) racionalização da comercialização e da transformação dos produtos agrícolas assim como dos insumos agrícolas; 5) formação dos agricultores e apoio aos membros de suas famílias a buscar empregos em outros setores e, 6) promoção do bem-estar dos agricultores por meio do melhoramento das condições de vida na zona rural.

A Lei Agrícola de 1961 teve aplicação real através dos programas de apoio. O Programa de Melhoramento das Estruturas Agrícolas facilitava recursos para projetos de irrigação e drenagem, e projetos de infra-estrutura (estradas, açudes etc.). O Programa de Crédito para a Modernização da Agricultura facilitava empréstimos para a compra de máquinas agrícolas e outros equipamentos necessários à modernização da produção agrícola. O Estado fazia, paralelamente, investimentos na pesquisa agrícola, através das estações experimentais, na difusão e na formação profissional (OCDE, 1967).

O governo japonês desenhou uma estratégia para incrementar as rendas rurais elevando os preços do arroz. Imediatamente o governo assumiu os fortes subsídios e os preços políticos de garantia da produção arrozeira. Durante os anos 60 a produção agrícola aumentou em cerca de 50% devido à crescente mecanização, à utilização de fertilizantes químicos e pesticidas e à diversificação de culturas. A

produtividade quase dobrou e a renda agrícola por exploração mais que triplicou. Todavia, novos problemas surgiriam. A política governamental de preços de garantia do arroz levou à superprodução desse produto, a demanda de outros alimentos gerou aumento dos preços agrícolas gerais e o pequeno tamanho das explorações fazia com que os agricultores buscassem outras fontes de renda por meio de atividades em outros setores.

Em 1970, o Governo apresentou uma nova proposta de política agrícola baseada na Lei Fundamental de 1961. As principais linhas do programa "Promover uma política agrícola em seu conjunto" eram: a) viabilizar o maior número possível de explorações de grandes dimensões e alto grau de eficiência; b) controlar a produção de arroz e modificar a estrutura da produção agrícola de maneira que se pudesse fazer frente às variações da demanda de produtos alimentícios; c) estabilizar os preços dos produtos agrícolas com o propósito de refletir o equilíbrio de mercado a longo prazo, racionalizando a distribuição assim como a transformação de produtos agrícolas; d) gerar uma política de rendas de maneira que a agricultura tivesse rendimentos e um nível de vida compatíveis com os demais setores; e) incentivar e ajudar a migração dos agricultores para fora do setor agrícola e; f) melhorar os equipamentos coletivos para a produção e a vida no campo (OCDE, 1974).

Passado o período de reconstrução, a política agrícola japonesa realizou um de seus principais objetivos, que foi a auto-suficiência alimentar baseada, principalmente, no arroz, que, a partir de 1969, começou a ter uma produção maior que a demanda nacional, obrigando o Governo a negociar com a representação dos rizicultores a retirada de mais de meio milhão de hectares da produção arrozeira, sob o "Programa de Reorientação de Arrozais" (1978-1986), dedicando estas terras ao pousio ou à produção de outras culturas, algumas das quais objeto de um alto grau de assistência.

4. A AGRICULTURA NO PERÍODO DO "MILAGRE"

Nos anos do "milagre", o aumento do número de trabalhadores na indústria e o incremento sustentado dos salários reais, o aumento da demanda agrícola por

produtos industriais e o forte investimento privado permitiram assentar a expansão sobre a demanda interna, ao configurar um modelo de desenvolvimento particularmente dinâmico, o "fordismo japonês" (Bustelo, 1994a). É sobre este modelo de crescimento, o fordismo híbrido, que se assentariam as bases do sistema alimentar japonês que, pela sua proteção à produção agrícola interna, por ser o principal importador de produtos alimentares e, a partir dos anos oitenta, pela pujança da indústria agroalimentar, se configura em uma peça fundamental no sistema alimentar mundial.

O desenvolvimento do setor industrial, principalmente a indústria pesada e a química, provocaram taxas de crescimento maiores que 10% ao ano, no período do "milagre". A produção industrial foi multiplicada por cinco entre 1960 e 1972. Nesse período, a contribuição da agricultura ao Produto Nacional Bruto baixou de 10,2% para 4,2%, e a população agrícola, com relação à população ativa total, diminuiu de 26,8% para 13%. As despesas nacionais dedicadas aos produtos alimentares e bebidas, com relação ao total das despesas de consumo privado, caíram, nesse mesmo período, de 42,7% para 27,3% (OCDE, 1974).

Nos anos do "milagre econômico", a agricultura participou do crescimento geral, transferindo capital para as atividades industriais, comprando produtos industrializados (máquinas agrícolas, químicos, bens duráveis de consumo etc.) e fornecendo à indústria uma mão-de-obra abundante e barata. Nesse mesmo período, o êxodo rural afetou mais de 10 milhões de habitantes do campo. Passados os anos do "milagre", entre 1975 e 1992, mais de dois milhões de camponeses migraram para a parte urbana do Japão.

Para o sucesso do "milagre econômico" no Japão, igual à Coréia do Sul e, principalmente, Taiwan, a industrialização rural representou um papel fundamental. Esse tipo particular de industrialização tornou possível a manutenção dos baixos salários no setor manufatureiro, uma elevada flexibilidade nas contratações segundo os ciclos e baixas contribuições empresariais ao sistema de previdência social (Bustelo,1994a). Este processo de industrialização, ademais, é um dos mecanismos pelos quais se ex-plica a transferência da população agrícola que passou de 45% em 1950 a tão-somente 5.9% em 1992. Esse tipo

particular de industrialização explica que o campo japonês tenha sido transformado por meio da estreita relação entre agricultura e indústria rural.

A política de segurança alimentar baseada no arroz, o controle das importações e os créditos à modernização caracterizam a política agrícola japonesa no período do "milagre". A facilidade de créditos subsidiados fez com que quase todos os agricultores possuíssem um conjunto de caríssimos implementos (máquinas adaptadas a explorações exíguas) e utilizassem uma quantidade de fertilizantes mais elevada que no resto do mundo: no Japão, a quantidade média de fertilizantes por hectare é de 1.160 quilogramas, enquanto nos EUA é de 160 e na Tailândia, de 40 kg. O Japão é recordista mundial na utilização de adubos químicos e produtos fitossanitários.

Um estudo realizado em 1977 indicava que a quantidade de energia empregada para produzir arroz era três vezes superior à que este proporcionava como alimento. O custo do quilo de arroz japonês é 15 vezes superior ao produzido na Tailândia e 11 vezes maior que o norte-americano (Bray, 1994).

5. A ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

As condições geográficas do Japão determinam muitas de suas características estruturais, assim como as dos países da região: China, Coréia etc. A superfície agrícola de todos esses países é escassa, em geral menos de um terço do território nacional é cultivável. As características climáticas favorecem o cultivo do arroz, produto agrícola mais importante da Ásia. O arroz exige um trabalho intensivo, com uma média de 10 agricultores por hectare. Demanda, igualmente, um grande esforço por parte da coletividade em tarefas de controle da água (construção de depósitos, diques e canais), o que gera um grande nível de solidariedade no meio das comunidades agrícolas.

A estrutura agrária japonesa baseada na microexploração impulsiona o movimento associativo. Para ilustrar o modelo agrário japonês pode-se citar o caso do principal cultivo, o arroz: dos 2.7 milhões de hectares destinados à produção 50% correspondem a propriedades com 0.3 e 0.5 hectares e tão-somente 3% das

explorações arrozeiras têm mais de 0.5 ha. Ante uma situação de extrema divisão, as cooperativas (nokyo) apresentam-se como uma alternativa à sobrevivência dos agricultores.

No pós-guerra, o Estado japonês apoiou a extensão do cooperativismo nas ações comuns para a gestão e a utilização das instalações comuns, assim como execuções de certos trabalhos. Praticamente todos os agricultores japoneses pertencem à estrutura cooperativa agrícola. As cooperativas estão divididas entre as de finalidades múltiplas (fornecimento de insumos, crédito, seguro, elaboração, assessoria etc.) e as especializadas (comercialização).

Essas cooperativas estão estruturadas em nível local, regional e nacional, culminando essa cadeia verticalizada na Federação Nacional de Sociedades de Cooperativas Agrícolas (Zennoh), um conglomerado empresarial que mantém um órgão político, a União Central de Cooperativas Agrícolas, verdadeira coluna vertebral do lobby agrícola. As cooperativas também desempenham funções de agentes financeiros. A Federação Nacional (Zennoh) é a sexta maior companhia comercializadora do Japão, enquanto o Banco Nacional das Cooperativas Agrícolas (Norinchukin) é o segundo maior banco japonês em captação.

O alto nível de organização dos agricultores japoneses é conhecido. Os partidos políticos no poder, principalmente o Partido Liberal Democrático, dependem dos votos rurais controlados pela representação profissional agrícola, o que explica as políticas protecionistas e de transferência de rendas aplicadas desde o final da segunda guerra mundial. Essas políticas permitiram que o Japão fosse o país com o mais alto nível de proteção e que, em 1988, os rendimentos médios de uma exploração agrícola, incluindo as rendas não agrárias e as ajudas, fossem 7% mais altos que os dos assalariados urbanos (Saso, 1991).

A política agrícola nacional do Governo, em seus aspectos principais, é aplicada através do sistema de cooperativas. As subvenções estatais são pagas pelo conduto das cooperativas e a reestruturação da produção também é aplicada em conjunto com esse sistema. Nessas organizações os agricultores comercializam 95% do arroz, 96% do trigo, 90% da cevada e mais de 50% das frutas, hortaliças, gado

bovino e leite. As compras de fertilizantes, químicos, combus-tíveis, máquinas e rações, em sua ampla maioria, são realizadas nas cooperativas.

A presença das cooperativas agrícolas é de tal forma importante que se reconhece que elas prestam a seus membros os serviços que estes necessitam desde quando nascem até a sua morte e que exercem uma enorme influência, através dos lobbies agrários, junto ao partido no poder, sobre as políticas governamentais que afetam a agricultura. O número de agricultores cooperativados é alto (5.5 milhões) e o número de membros não agricultores das cooperativas é de 2.9 milhões, em 1990 (FAO, 1993).

Outro fenômeno que acompanha a tendência mundial da agricultura nos países indus-trializados é a diminuição da população agrícola e a participação crescente da agricultura a tempo parcial. As pequenas explorações agrícolas transformaram-se num moderno sistema de cultivo intensivo. A pequena dimensão das explorações e a forte mecanização explicam a busca de outras atividades e a migração para as cidades. Cresce cada vez mais o número de agricultores a tempo parcial (kengyô), que combinam atividades no setor industrial e serviços com as atividades agrícolas e que obtêm a maior parte de sua renda em atividades não agrícolas (off-farm income) (Santos, 1993).

Já na época do "milagre" a agricultura japonesa se caracterizava pelo grande número de agricultores a tempo parcial, o que viabilizava um alto número de pequenas e médias empresas que utilizavam a mão-de-obra ligada à agricultura. Esta é uma das características comuns da agricultura nos países industrializados, mas que no Japão assume proporções mais altas. Uma observadora desse tema registra que "a agricultura do Japão é hoje dominada por prósperos agricultores parciais e suas cooperativas agrícolas." (Saso, 1991:50).

Em 1950, o Japão tinha seis milhões de unidades produtivas, onde cerca da metade da população agrí-cola dedicava-se em tempo integral às tarefas do campo. Em 1995, o número de unidades familiares (nôka) estava reduzido a 3.4 milhões, com 16% a tempo integral e 84% a tempo parcial, uma das taxas de agricultores "part time" mais altas do mundo. O envelhecimento da população

rural é outro problema grave: em 1995, 60% da força de trabalho no campo tinha mais de 60 anos e 42% mais de 65 anos de idade (MAFF,1996).

6. A POLÍTICA DE REGULAMENTAÇÃO DOS MERCADOS

A articulação da estrutura cooperativada e do Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca, define a outra importante política agrícola: a política de mercados. A política agrícola japonesa, em termos de preços agrícolas e comercialização, utiliza sistemas diversos com fundamentos distintos segundo o produto tratado. O mecanismo principal é o Sistema de Controle de Alimentos Básicos, cujo objetivo é controlar o abastecimento, assim como o preço do arroz, trigo e cevada. Este sistema é administrado pela Agência da Alimentação (Japanese Food Agency) do Ministério da Agricultura. É um sistema de políticas públicas de preços agrícolas em diferentes níveis.

No caso do arroz, o objetivo da política japonesa no pós-guerra, baseada na Lei de 1942 e na Lei de 1952, era o de assegurar o abastecimento regular tanto desse artigo como dos demais produtos alimentares a preços razoáveis. Depois dos anos sessenta, quando a situação alimentar estava normalizada, o objetivo passou a ser o de garantir os preços de produção e as rendas agrícolas.

Ainda que venha diminuindo, a cultura de arroz (que em 1972 representava 3.3 milhões de hectares, cerca de 60% do total das terras cultiváveis até 2.7 milhões em 1991 e cerca de 54% do total) mantém sua influência vital sobre a agricultura japonesa e é um dos fatores determinantes da produção, dos preços agrícolas, das rendas e utilização das terras.

A produção, distribuição e comercialização do arroz estão sob controle governamental em função da importância que representa para a agricultura e toda a economia. Esse cultivo tem um controle quantitativo direto no abastecimento. A Lei de 1942 contém a orientação para a elaboração de um plano básico anual de produção para ajustar o fornecimento às necessidades de arroz do ano seguinte.



O preço do arroz é definido segundo uma fórmula na qual são somados os custos de produção que reflitam a unidade produtiva menos eficiente, mais a diferença entre os rendimentos de uma família assalariada média urbana e uma família camponesa média. As rendas agrícolas são calculadas tendo por base os rendimentos não agrícolas. Como os rendimentos urbanos crescem mais rápido que os rurais, o preço de garantia do arroz sobe mais que os demais produtos.

O arroz é vendido pelo Estado a intermediários, os empresários atacadistas e varejistas, inscritos no programa de distribuição. O preço de venda ao consumidor é fixado por um "preço de orientação" para garantir sua compra por todas as famílias urbanas e seu preço de comercialização é inferior ao preço pago pelo Estado aos produtores. O preço de compra é fixado sempre num nível mais alto que os preços internacionais, com fronteiras fechadas à importação e é o Estado que subvenciona a diferença. Toda a produção de arroz até 1972 era comprada pelo Estado e revendida unicamente pelo Governo, que fixava os preços, e, depois, eram comercializados em conformidade com as regras governamentais segundo programas autorizados.

Em 1972, três anos depois de sucessivas grandes safras, o Governo japonês teve que armazenar milhões de toneladas de arroz em razão da superprodução. Houve então uma ligeira mudança na política de comercialização. Os produtores passaram a vender ao estado uma quantidade determinada, a fim de estabilizar o

volume e o preço. Foi permitido que uma parte da produção fosse comercializada diretamente pelas cooperativas sem a intermediação direta do Governo, mas com o controle do Ministério da Agricultura, através da Agência de Alimentação, que determina o preço máximo que pode ser oferecido ao consumidor.

Em 1996, mesmo deixando fora de produção cerca de 30% dos arrozais (780.000 hectares), houve uma superprodução que exigiu o armazenamento de 3 milhões de toneladas, o dobro da quantidade definida como necessária para enfrentar uma crise de abastecimento. As compras de arroz por um preço definido politicamente, mais os custos de armazenagem deste produto, somados aos gastos para produzir outras culturas alternativas no espaço dos arrozais representam mais de um terço do orçamento do Ministério da Agricultura japonês.

Nos casos do trigo e da cevada, o mecanismo de controle é indireto. Estes cultivos estão submetidos à Lei de controle dos produtos alimentares. Ainda que a venda seja livre, o Governo compra quase toda a produção graças ao mecanismo de preço de garantia mais alto que os dos demais compradores. Como a produção interna é sempre menor que a demanda, o Governo compra quantidades ilimitadas desses dois produtos. Esta oferta insuficiente provoca as importações, controladas pelo governo, através da Agência de Alimentação, único comprador de trigo e de cevada importadas, o que mantém a estabilidade do mercado.

A soja, uma planta importada da China pelo Japão foi, ao contrário dos países europeus onde era utilizada na cadeia alimentar animal, primeiro utilizada massivamente na dieta humana, em forma de grãos germinados como legumes, farinha, leite que, fermentado, produz um tipo de queijo, o tofú, salsa etc. Somente depois da segunda guerra mundial, o Japão começou a utilizá-la na expansão de sua indústria avícola e porcina.

Nos anos 1950/60, tanto a soja como o trigo vinham, na sua quase totalidade, dos EUA. A crise de 1973, quando os EUA decretaram um embargo temporal de suas exportações de soja para assim garantir o abastecimento interno dos produtores de carne, impulsou uma nova política japonesa de importações para garantir a segurança alimentar baseada na diversificação de suas fontes de abastecimento.

Desde então, o Japão importa, de forma crescente, produtos agrícolas e alimentares de outros países e continentes. No entanto, os EUA seguem como o primeiro fornecedor de trigo, milho e soja do Japão.

7. A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

O território japonês, com 377.700 km^2, representa tão-somente 0.3% da superfície total das terras do mundo. Para além disso, tem pouca superfície dedicada à agricultura (tão-somente 14% de seu território), devido, fundamentalmente, à sua difícil topografia, eminentemente montanhosa com abundância de florestas (70% do arquipélago). Na área agrícola, num total de 5.2 milhões de hectares, vive 5,9% da população japonesa.

O controle das importações, principal instrumento da política externa agrícola, é realizado por meio de restrições quantitativas, pelo mecanismo dos direitos de importação e pelo comércio de Estado. Os principais produtos agrícolas estão submetidos ao comércio de Estado ou a um monopólio de importação. As compras de arroz, trigo e cevada são regulamentadas pelo Governo segundo a Lei Agrícola de 1942. Os produtos que não estão sob o controle direto do comércio estatal ou de um monopólio têm suas situações balanceadas duas vezes por ano pelo Governo que define seus programas de licenças governamentais de importação em função do volume das necessidades de consumo interno.

Depois de 25 anos de limitações quase absolutas, o Governo japonês começou a liberar as importações alimentares. Entre 1970 e 1972 diminuiu as restrições quantitativas à importação de 69 produtos, aumentando os contingentes de importações. O sistema tarifário japonês para os produtos agrícolas mantém níveis de direito de importação segundo o produto importado. As autorizações de importações são liberadas quando os preços internos estão demasiadamente elevados. Alguns produtos têm, para importações, um sistema de direito sazonal. A partir de 1971 introduziu-se um sistema de tarifa especial preferencial para importações originárias de países em vias de desenvolvimento.

Apesar dos altos níveis de apoio ao seu setor agrícola, o Japão é, desde 1988, o principal importador líquido de produtos agrícolas. Importações que, em 1991, alcançaram um valor de 49,3 bilhões de dó-lares (Fumey, 1997). Este volume crescente de importações não inclui o arroz. Mesmo com o processo crescente de liberalização, a economia japonesa importa pouco arroz, seu principal produto alimentar. Um claro exemplo disto foi o resultado final da Rodada do Uruguai do Gatt. Pelo aprovado, o Japão importaria 4% de suas necessidades de arroz em 1995, um nível que deveria aumentar até 8% no ano 2000. A Coréia do Sul, um país com um modelo agrícola similar ao do Japão, importará 1% de seu consumo de arroz e incrementará até 4% no ano 2000.

8. A INSERÇÃO NO SISTEMA MUNDIAL

A integração da agricultura japonesa no processo formador do sistema agroalimentar mundial não é um fenômeno exclusivo do resultado da acumulação de capital, mas uma composição de interesses na qual influiu a definição de uma política de segurança alimentar, o contexto internacional da guerra fria e a forte presença política dos agricultores.

Imediatamente depois da segunda guerra mundial, os principais objetivos da política agrícola japonesa foram, primeiro, assegurar à população o abastecimento de alimentos essenciais e, segundo, reorganizar a produção, principalmente através da reforma agrária. O primeiro objetivo da política agrícola japonesa, portanto, foi a auto-suficiência alimentar, o que justifica todo o apoio à produção

arrozeira, um cultivo que possui uma enorme importância tanto alimentar como política dentro do contexto cultural japonês (OCDE, 1967).

O processo de integração do Japão no sistema agroalimentar mundial, por motivos históricos, políticos e geográficos, tem fortes distinções com relação à integração do sistema alimentar europeu. A reconstrução da agricultura japonesa esteve influenciada pela conjuntura do final da segunda guerra mundial, quando então o Japão, depois da derrota militar, firmou uma rendição incondicional e esteve ocupado por tropas norte-americanas e administrado por um governo militar, o Supreme Commander of the Allied Powers, sob o comando do general MacArthur, entre os anos 1945 e 1952 (Reischauer, 1997).

A estratégia de combate ao comunismo, vitorioso na China e outros países asiáticos, fez com que uma versão asiática do Plano Marshall fosse aplicada, baseando-se numa reforma agrária massiva que ajudou a redistribuir dois terços das terras cultivadas e afetou 70% da população agrícola. A reforma agrária expropriou a terra dos latifundiários absenteístas e toda a terra arrendada de mais de 1 hectare (num total de 4 milhões de hectares), aumentando de 31% para 62% o percentual de agricultores que cultivavam em suas propriedades. A reforma gerou uma numerosa classe de pequenos produtores que se beneficiava dos subsídios à produção de arroz e proteção dos mercados (Maddison, 1971). Desde então, os pequenos agricultores japoneses passaram a representar a estabilidade e a segurança alimentar com sua produção arrozeira.

Pelo recente passado comum, o Japão compõe com a Coréia do Sul e Taiwan, duas ex-colônias japonesas de antes da segunda guerra, uma zona com características similares no desenvolvimento agroalimentar. Regiões ocupadas pelas tropas norte-americanas depois da derrota japonesa, Coréia e Taiwan eram dois bastiões anticomunistas na fronteira da ex-URSS e da República Popular da China. Em plena guerra fria e depois em guerra civil, a Coréia do Sul levou a cabo uma reforma agrária massiva, realizada sob o governo militar norte-americano, o US Army Military Government in Korea/USAMGIK, depois que o governo comunista da Coréia do Norte realizara uma reforma no campo com apoio popular.

Por seu lado, os nacionalistas chineses, expulsos da parte continental pelos comunistas, se instalaram em Taiwan onde se realizou a reforma agrária que, a exemplo do Japão, foi impulsada pelos norte-americanos e consolidou uma estrutura unimodal de agricultura (Bustelo, 1990). Esses dois estados desenvolveram políticas agrícolas semelhantes às do Japão, baseadas na auto-suficiência alimentar.

A agricultura japonesa nos anos da reconstrução tinha suas especificidades. Primeira é que a dieta japonesa baseada no arroz, legumes e peixes dificultava a inserção do seu sistema alimentar no modelo, cada vez mais generalizado na Europa e EUA, estruturado em torno dos derivados de carne, lácteos e trigo. Os hábitos alimentares no Japão conservavam uma estrutura original de consumo, que era a base do chamado "regime alimentar de tipo japonês"(OCDE, 1983:229).

A segunda especificidade é que as grandes empresas norte-americanas não investiram na agricultura japonesa como fizeram na Europa, onde participavam ativamente da cadeia de produção integrada agroalimentar. A penetração do modelo de produção e consu-mo ocidental transcorre por duas vias: a difusão das técnicas de criação intensiva de animais com a utilização de rações combinadas com base na soja e no milho e a introdução dos novos hábitos de consumo humano de carne e seus derivados e dos produtos de trigo.

A variação no regime alimentar tradicional é explicada pela história recente do Japão. O primeiro impacto sobre a dieta japonesa veio nos anos de ocupação militar norte-americana, anos de penúria alimentar na medida em que a agricultura japonesa somente alcançou seu nível de antes da guerra em 1952. Nesse intervalo, as exportações subsidiadas dos excedentes agrícolas norte-americanos e os programas de ajuda alimentar inauguraram a entrada massiva do trigo na dieta japonesa. Processos similares ocorreram em Taiwan, Coréia do Sul e demais países asiáticos com os quais os EUA mantinham estreita vinculação econômica e militar e onde os habitantes das cidades se abasteciam, em grande medida, com alimentos fornecidos pelos EUA (Allen, 1980).

Nesses programas, as crianças japonesas aprenderam a comer pão de trigo e

sanduíches, provenientes da ajuda alimentar oferecida nas cantinas escolares (Sumpsi-Viñas e Barceló Vilas, 1996). Desde então, o Japão, beneficiando-se do baixo preço internacional e das facilidades concedidas pelos EUA, evoluiu em sua demanda até tornar-se o primeiro importador individual de cereais norte-americanos, principalmente trigo e soja, tanto para a alimentação humana como para a cadeia de produção animal.

Em 1960, os EUA obtêm do Japão o abandono das tarifas protetoras para os grão de soja. Nos anos sessenta a superfície cultivada com soja diminui com a mesma velocidade com que aumentam as importações de grãos norte-americanos, que sobem de um milhão de toneladas importadas em 1960 para 2 milhões em 1966 e 3,2 milhões em 1970. Uma parte é transformada em alimentos fermentados ricos em proteínas vegetais como o tofu, miso e shoyu, mas 75% dos grãos são triturados e misturados com milho (cujas importações em 1971 foram de 5,5 milhões de toneladas) para fabricar as rações compostas, base da alimentação da criação intensiva de animais.

No entanto, a penetração da soja e cereais norte-americanos no mercado japonês não correspondeu à entrada de empresas norte-americanas no espaço comercial do Japão. Da mesma forma que os demais setores de sua economia, a agricultura esteve submetida ao protecionismo japonês com relação ao capital estrangeiro. Diferentemente do processo europeu, a integração japonesa tinha um aspecto particular: as importações e a comercialização interna dos produtos eram realizadas por grandes companhias de comércio japonesas, todas de capital nacional: Mitsubishi, Mitsui, Marubeni, C. Itoh e Sumitomo, que abasteciam de matérias-primas norte-americanas as empresas trituradoras do país (Bertrand e Leclerq, 1984).

O forte protecionismo japonês permitiu o desenvolvimento da agroindústria nacional que produz quase todos os novos elementos da dieta japonesa: lácteos, bebidas alcoólicas, conservas etc. O setor agroindustrial é fortemente concentrado, caracterizado pelo controle setorial de grandes grupos, como nos casos da indústria leiteira, controlada em 60% de sua produção por 4 grupos; a transformação de carne controlada em 70%, por 5 indústrias e o setor cervejeiro

controlado, em 99% da produção, por 4 grupos.

No universo da indústria alimentar desta cam-se a primeira empresa industrial mundial de pesca, Taiyo Fishery e o outro gigante do ramo, Nippon Suisan Kaisha; a primeira produtora mundial de licores, a Suntory; duas grandes cervejeiras mundiais, Kirin Brewery e Sapporo Breweries; grandes empresas leiteiras mundiais: Snow Brand Milk Products e Meiji Milk Products; e outros grandes grupos: a Toyo Seisan, de conservas, e a Ajinomoto, de con-dimentos e azeites alimentares. A proteção é tão forte que permite a produção nacional de whisky (Suntory, Nikka) e vinhos de mesa (Pinard, 1988).

9. A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Com uma economia considerada "pós-industrial", o Japão tem 3.7 milhões de famílias rurais que produzem tão-somente 2% do PIB. Mas, a combinação do crescente aumento do poder aquisitivo dos consumidores que exigem novos e melhores produtos, da liberalização das importações de produtos agrícolas e alimentares e a subida do yen, tornando as importações mais baratas, fizeram da economia japonesa, com um Produto Interno Bruto de 3 trilhões de dólares (1995), a principal importadora mundial de alimentos.



A partir dos anos setenta, o Japão realiza uma inflexão liberalizante em sua política comercial externa. As crescentes importações agrícolas japonesas, que em 1990 alcançaram 52% do total da oferta de calorias básicas, refletem a mudança nos padrões de consumo na dieta tradicional e essas mudanças alimentares são significativas: no final da guerra o arroz representava quase a metade da dieta japonesa e ainda em 1965 contribuía com 44% da ração de calorias. Sua participação foi diminuindo no consumo nacional: de 118 kg, em 1962, baixou até 70 kg, em 1989. Representava, em 1991, tão-somente 26% das calorias consumidas. O trigo, ausente nos hábitos alimentares japoneses até os anos quarenta, segue o caminho inverso, e seu alto consumo per capita hoje, é garantido pelas importações de 6.5 milhões de toneladas anuais, que fazem do Japão um dos cinco maiores importadores desse produto (MAFF, 1996).

Para responder a estas importações, o Japão desenvolveu uma estratégia de articulação regional. A partir dos anos setenta, o centro da economia asiática parecia ter esgotado sua capacidade de crescimento agrícola, ao tempo que superava sua etapa de auto-suficiência alimentar baseada na produção nacional e começava a diversificar sua alimentação mediante uma estratégia definida pelos grandes grupos alimentares japoneses.

O Ministério da Indústria e do Comércio Internacional, o MITI, responsável pelas estratégias industriais japonesas, desenvolveu um modelo agroindustrial alternativo para o setor alimentar baseado na produção interna, a partir de importações massivas e o desenvolvimento de um setor produtivo instalado em outros países. Apesar da pouca capacidade agrícola interna, a indústria agroalimentar japonesa desenvolveu um modelo apoiado numa ampla base de importações, que resultou num forte setor agroindustrial o qual, em 1990, elaborou o equivalente à metade da produção da União Européia (Rastoin e Oncuoglu, 1992).

Neste novo posicionamento, as empresas multinacionais investem nos países asiáticos vizinhos, diretamente ou de forma associada a grupos locais, onde construíram um moderno setor que elabora a "produção exterior" do sistema agroalimentar japonês, responsável pela produção e transformação de carne, legumes, sumo de frutas e produtos da pesca, que são enviados e distribuídos pelas grandes redes no Japão e nos "tigres asiáticos".

A internacionalização da economia japonesa é inseparável das experiências dos NIC's asiáticos e do desenvolvimento do primeiro pólo de crescimento da economia mundial. No sistema agroalimentar mundializado, o Japão, junto com os quatro "tigres", representa um papel importante como centro da economia do Pacífico, liderando a dinâmica da integração regional, mediante o aumento das inversões no setor agroindustrial de alguns países asiáticos vizinhos, principalmente os da ASEAN/Association of Southeast Asia Nations (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Brunei, Vietnã e Malásia), para diversificar as fontes de abas-tecimento.

A integração regional, mediante a deslocalização das empresas japonesas a partir do final dos anos sessenta para os países asiáticos vizinhos, é uma das características do regime internacional da economia japonesa. Nesse movimento existe uma hierar-quização: primeiro, os investimentos foram direcionados para os "dragões asiáticos" (Coréia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong), logo depois vieram os países da ASEAN e, mais recentemente, a República Popular da China.

As firmas japonesas ampliaram suas presenças e investimentos no exterior mediante uma política de "joint-ventures". Movidos pelos determinantes espaciais e pelas necessidades alimentares do país, os japoneses, ao invés de abrirem novas filiais de firmas nacionais, preferem criar alianças comerciais ou tecnológicas com empresas asiáticas e da Oceania (Rastoin e Oncuoglu, 1992). Nessa estratégia, os japoneses se associam a empresas da Austrália e Nova Zelândia para produzir carne e pescado e com empresas da Tailândia, Filipinas e Indonésia e Taiwan, para a produção avícola. Essas associações têm por objetivo produzir e exportar esses produtos transformados para o mercado japonês.

A deslocalização de empresas, junto à intensificação do comércio e aos investimentos diretos, articularam um amplo tecido onde se movem os interesses japoneses, resultando num diversificado leque de fornecedores de produtos alimentares: EUA (29.5%), Taiwan, Tailândia e Indonésia (15%), China (10%), União Européia (9.5%), Austrália e Nova Zelândia (9%) e demais países 27% (MAFF, 1996).

As grandes empresas de distribuição são as impulsoras destas importações, e a valorização do yen nos anos oitenta facilitou ainda mais a política de integração regional na medida em que viabilizava os investimentos externos e tornava os produtos importados mais baratos. A ampliação do setor da alimentação ligeira aumentou as importações de produtos transformados enquanto as importações de cereais e matérias-primas, que representavam 75% do total alimentar em 1965, baixaram para 30.4% em 1992; os lácteos e carnes, que representavam tão-somente 6% em 1965, subiram, em 1992, para 31.34%. Neste ano, os produtos industrializados já repre-sentavam 65% do orçamento alimen-tar japonês (Suzuki, 1996).

A partir de 1988, o governo japonês transformou as quotas de importação de derivados de carne em tarifas ad valorem, que se têm reduzido paulatinamente, e, com isto, as importações não param de crescer. As recentes e massivas importações de carnes se produzem na medida em que os japoneses, que no passado nunca tinham tido uma dieta rica em carne bovina, mas que hoje têm renda que lhes permite consumir carnes caras, demandam, para isso, carnes com alto teor de gorduras (Bonnano, 1994). Nesta tendência para adaptar alimentos do exterior, a dieta japonesa ocidentaliza-se, incorpora mais gorduras e mais carnes, que se convertem, em parte, nos novos hábitos alimentares do Japão e dos países industrializados do sudeste asiático.

Com a integração do Japão ao sistema agroalimentar mundial, cujo modelo hegemônico é o ocidental, o consumo de derivados de carne sobe em flecha, com um ritmo de crescimento de 10,9% nos anos 1989/90. O consumo anual de carne chega a 39,7 kg per capita e 83,2 kg per capita o de leite e seus derivados. Neste processo de transformação alimentar, os pratos tradicionais da cozinha japonesa

(sashimi, tempura, yakitori, sushi, dobin, mushi, miso shiru, nizakama etc.), baseados em pescados, arroz, verduras e molhos de soja, cedem espaço na dieta nacional, aos pratos e ingredientes da cozinha ocidental.

Nas últimas décadas, no mesmo sentido que os demais países industrializados, no Japão surge a transformação da produção alimentar, desenvolvem-se as massivas importações de produtos para os novos hábitos alimentares. Os japoneses aumentaram significativamente a demanda de produtos da indústria alimentar que, estimulada pela incessante concorrência, fomenta a modernização e lança aproximada-mente 50 mil novos produtos por ano.

A produção em massa e o consumo de massas se desenvolvem simultaneamente com o moderno setor de comercialização e de alimentação ligeira. Com um sistema de produção agrícola subsidiada que gastou, em 1994, aproximadamente 30 mil dólares anuais por família de agricultores e um sistema de produção externo crescente, além das importações alimentares mais significativas do planeta, o Japão se transforma num grande elemento constitutivo do sistema alimentar mundial.



O forte sistema alimentar japonês reflete a regulação setorial agrícola de um modelo de funcionamento dirigido de uma economia nacional, desde há 50 anos. Já nos anos setenta, um estudo sobre o setor agrícola japonês chegava à conclusão de que a agricultura japonesa era a parte mais débil da economia e que aquele

modelo sobrevivia devido aos subsídios e à proteção do Estado (Maddison, 1971). Um modelo de agricultura e produção alimentar que, ainda estando instalado numa potência econômica mundial, não dispensa a intervenção pública, através do financiamento da sua produção, da regulamentação dos mercados internos e de uma política de comércio exterior protecionista.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN, G.C. Breve historia económica del Japón moderno, Madrid: Ed. Tecnos, 1980

BOYER, Robert. Rapport salarial et regime d'accumulation au Japon: emergences, originalités et prospectives, Document no 9133, Paris: Cepremap, 1991

BERTRAND, Jean Pierre, LAURENT, Catherine e LECLERQ, Vincent. Le monde du soja, Paris: Ed. La Découverte, 1984

BONNANO, Alessandro. Globalización del sector agroalimentario: crisis de convergencia contradictoria, in BONNANO, A. (org.) La globalización del sector agroalimentario, Madrid: MAPA, 1994

BRAY, Francesca. Agricultura para los países en desarrollo, in Investigación y Ciencia/Scientific American, no 216, Madrid: Prensa Científica, 1994

BUSTELO, Pablo. Economia política de los nuevos países industrializados asiáticos, Madrid: Ed. Siglo XXI, 1990

_____. El Japón y los dragones: un nuevo polo de prosperidad en Asia oriental, in BERZOSA, Carlos (org.) La economia mundial en los 90, tendencias y desafios, Barcelona: Ed. ICARIA-FUHEM, 1994

_____. Los cuatro dragones asiáticos. Economia, política y sociedad, Madrid: Ed. ESIC, 1994a

FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma: Ed.FAO, 1993

FUMEY, Gilles. L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale, Paris: PUF, 1997

HANADA, Masanori. Le Japon: rattrapé par la crise?, in Lettre de la régulation, no 20, Paris: Cepremap, 1997

INOUÉ, Yasuo e YAMADA, Toshio. Japon. Démythifier la régulation, in BOYER, R. e SAILLARD, Y. (orgs.) La théorie de la régulation. L'état des savoirs. Paris: Ed. La Découverte, 1995

MADDISON, Angus. Crecimiento económico en el Japón y la URSS, México: Fondo de Cultura Económica, 1971

MAFF/Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. Statistics Department. The 71th Agriculture Yearbook. Japan 1994-1995. Tóquio, 1996

OCDE. Les politiques agricoles en 1966. Europe, Amerique du Nord, Japon. Paris: Ed. OCDE, 1967

OCDE. La politique agricole au Japon, Paris: Ed.OCDE, 1974

OCDE. Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'OCDE. 1980-1982. Paris: Ed. OCDE, 1983

PINARD, Jacques. Les industries alimentaires dans le monde, Paris: Ed. Masson, 1988

RASTOIN, Jean Louis e ONCUOGLU, Selme. Les multinationales et le système alimentaire mondial, in Économie et Societés, PUG: Grenoble, 1992

REISCHAUER, Edwin. Histoire de Japon et des japonais. De 1945 à nos jours. Paris: Édition du Seuil, 1997

SANTOS, Francisco J. Japón y los nuevos países industriales de Asia, in BAÑEZ, Manuela Paz (org.) Economía mundial, Madrid: Ed. Pirámide, 1993

SASO, Mary. Japan in the 1990s. The rise of the consumer. The Economist (Intelligence Unit, Special Report), july, no 2083, Londres 1991

SUMPSI-VIÑAS, José e BARCELÓ VILA, Luis. La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español, Madrid: MAPA, 1996

SUZUKI, Fukumatsu. Le système alimentaire au Japon et la globalization de l'économie agro-alimentaire, in Économie Rurale, no 234-235, Paris: SFER, 1996

---

(1) Doutor em economia pela Universidade de Córdoba/Espanha. Prof. do Departamento de Economia e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFAL.

SEÇÃO III

Ponto de Vista

"CONHECIMENTOS" NA AGRICULTURA

***Elisio Contini*[(1)]**
***Francisco J.B. Reifschneider*[(1)]**

O conhecimento está se tornando o mais importante fator de desenvolvimento econômico-social dos povos e baluarte das vantagens competitivas dos negócios das empresas. Nada menos do que o Banco Mundial para dedicar seu último relatório (1998/99) ao tema: "conhecimento para o desenvolvimento". Incorporado a um produto físico ou simplesmente em forma pura, abstrata, o conhecimento pode trafegar facilmente pelo mundo. Segundo o próprio Banco, países pobres diferem dos ricos não somente pela falta de capital, mas, também, pelo pouco conhecimento de que dispõem. Para diminuir o "gap" que separa os países ricos dos pobres, estes têm de produzir o próprio conhecimento, adaptá-lo ou adquiri-lo de outros e validá-lo às peculiaridades locais.

O conhecimento é um bem econômico com valor e algumas características próprias. Segundo J. Stiglitz (1999), ele possui propriedades de um bem público. Uma vez descoberto e tornado público, seu custo marginal para agregar mais usuários é zero. O que custa em tempo e recursos provém do seu processo de

transferência para pessoas (ensino-aprendizagem) ou de suas aplicações (tecnologia). O conhecimento e suas aplicações podem se tornar um monopólio de uma empresa ou grupos, com prejuízos maiores para a sociedade do que o monopólio na indústria.

Na história da humanidade, em particular neste século, o conhecimento teve amplas aplicações na agricultura, entendida como a "arte" de produzir alimentos, fibras e outras matérias-primas renováveis. Conhecimentos foram transformados ou incorporados em tecnologia aplicada ao sistema produtivo na forma de produtos físicos como sementes e máquinas ou em novos processos de produção. Embora seja difícil uma classificação, devido à complementariedade, interfaces e complexidade das recentes descobertas, para fins analíticos, podem ser distinguidos três tipos básicos de tecnologia: 1) biológica; 2) mecânica; e, 3) organizacional.

Na área biológica, as descobertas genéticas de Mendel continuam a orientar os melhoristas na obtenção de cultivares de plantas mais produtivas, agora apoiados por técnicas moleculares que aumentam consideravelmente a eficiência do processo de obtenção de novas cultivares. Dos conhecimentos da relação solo-água-planta e dos aspectos fisiológicos determinantes da produção de plantas surgiram as recomendações de adubação, calagem e até mesmo de arquitetura de plantas com o objetivo de maximizar o potencial da produção vegetal. Para diminuir o risco climático, em regiões sensíveis, foram desenvolvidas práticas de irrigação assim como estudos de análise e espacialização de chuvas, o que tem permitido a expansão de fronteiras e a intensificação da produção em áreas outrora improdutivas.

Se a tecnologia biológica poupa recursos naturais pelo aumento da produtidade, a mecânica economiza principalmente mão-de-obra. Tratores e plantadeiras potentes substituem dezenas ou centenas de arados ou homens com enxada no plantio. Colheitadeiras mecânicas de última geração fazem o trabalho de milhares de catadores de algodão ou colhedores manuais de milho, podendo até mapear as áreas de baixa produtividade, alertando assim ao produtor sobre a necessidade de medidas corretivas localizadas - mais eficientes e eficazes.

A tecnologia organizacional perpassa todas as transações econômicas, desde a análise das preferências dos consumidores, organização dos produtores, mercados atuais e potenciais, sistemas de informações e processos decisórios. Dela fazem parte as instituições de mercado, de pesquisa e de política governamental, que dão sustentabilidade aos negócios no tempo e garantias legais de seu valor. Esta tecnologia incorpora informações e técnicas de gerenciamento que auxiliam na decisão do quê, quando e como plantar e vender, assim como que tipos de investimentos realizar. As cooperativas que agregam pequenos e médios produtores fazem uso dessa tecnologia para melhorar o poder de negociação na compra de insumos e venda de produtos e outros serviços importantes para o produtor, como a assistência técnica.

Os resultados da incorporação de conhecimentos à agricultura são extraordinários. A agricultura da ciência e tecnologia tornou a Europa, anteriormente ameaçada pela fome, de importadora a grande exportadora líquida de alimentos, nos últimos anos. A incorporação de conhecimentos elevou tanto a produtividade da terra que houve a necessidade de limitar a produção, colocar quotas e, mesmo assim, estoques crescentes transformaram-se em "montanhas" de alimentos com sérios problemas de mercado. A China abastece mais de 1,2 bilhão de pessoas graças a técnicas de produção mais eficientes, com intenso uso de mão-de-obra. Enfim, o conhecimento incorporado à agricultura sepultou as idéias malthusianas de grandes catástrofes por causa da falta de comida para uma população crescente. A África ainda padece do monstro da fome, por praticar uma agricultura primitiva e com deficiências organizacionais conhecidas.

No caso do Brasil, o desenvolvimento recente da agricultura teve dois estágios. No primeiro, antes da década de 70, a produção crescia via expansão da área. Na mesma proporção em que se expandia a fronteira agrícola, aumentava também a produção. Exemplos são o período de incorporação ao processo produtivo do oeste catarinense e do Paraná. No caso de grãos, no período 1961/70 a produção cresceu unicamente via expansão da área. O segundo estágio caracteriza-se pela incorporação crescente de novas e mais eficientes

técnicas ao processo produtivo. De 1971 a 1975 a área agrícola continuou a aumentar (6,38% por ano), mas a produtividade também se elevou (2,34% ao ano). A partir de 1985, a área cultivada permaneceu praticamente estagnada, enquanto a produtividade cresceu, aproximadamente, 3,5% ao ano. (Ver Gráfico).



No caso da mão-de-obra, o aumento da produtividade também foi espetacular, aliás acompanhando a tendência de outros países. Segundo dados da FAO, em 1960, mais da metade da população brasileira economicamente ativa (51,9%) estava na agricultura; dados de 1997 indicam que apenas 18,5% estão ainda nesta atividade. Mesmo com o decréscimo de pessoal ocupado, a agricultura brasileira continuou a crescer, indicando um espetacular aumento da produtividade da mão-de-obra.

A incorporação de conhecimento ao processo produtivo, porém, não é trivial. É essencial uma política macro de desenvolvimento da agricultura que contemple os diferentes elos e agentes da cadeia produtiva, incluindo a oferta de educação básica para as pessoas que trabalham no campo e em atividades correlatas. Escolas primárias e secundárias de bom nível deveriam ter por missão, também, preparar os trabalhadores e administradores da agricultura científica. Universidades formam empresários e pesquisadores para que estes promovam e realizem a aplicação dos conhecimentos no desenvolvimento de novos negócios,

novas cultivares e raças, assim como práticas culturais mais eficientes - alguns dos elementos que dão sustentação ao desenvolvimento de uma agricultura eficiente.

A eficiência na produção depende também de uma indústria de insumos moderna, competitiva, que ofereça produtos eficazes e de alta qualidade; ela também se apóia em novos conhecimentos para sua própria sobrevivência. Também a agroindústria de alimentos investe em conhecimentos para dar maior durabilidade e qualidade aos produtos processados e para saber das demandas, preferências e tendências dos consumidores; isto requer que estejam constantemente antenadas às flutuações do mercado e ao que é gerado nos centros de pesquisa.

No centro da cadeia produtiva está o agricultor, com seus conhecimentos e experiências, e que faz dos insumos e das inovações técnicas os seus principais aliados para aumentar a sua produção e renda neste difícil período de alta competitividade. O conhecimento sistematizado sobre a melhor combinação dos fatores de produção é fundamental para a sua tomada de decisão e para o aumento sustentável da produção que é ofertada para as agroindústrias e ao mercado consumidor em geral. Na ponta final desta grandiosa cadeia está o consumidor que demanda, cada vez mais, produtos saudáveis, nutritivos, de maior praticidade em seu manuseio e que tenham perdas reduzidas. Todos esses agentes se servem da e alimentam a cadeia do conhecimento científico e técnico, cujas interações positivas agregam valor e contribuem para a competitividade do setor.

E como será a agricultura do futuro? Sem dúvida, terá nos diferentes elos das cadeias produtivas e seus agentes maior valor em conhecimento. As grandes transformações tecnológicas do futuro terão participação ativa da Engenharia Genética, da agricultura de precisão e dos sistemas de informações, que serão cada vez mais usados por pequenos e grandes agricultores. Serão enormes, também, as mudanças relativas à tecnologia de transferência da informação.

Na área biológica, a Engenharia Genética engatinha, apresentando os primeiros

produtos modificados geneticamente, incorporando resistências a herbicidas e a algumas pragas. Grandes desafios estão pela frente como a incorporação de propriedades nutricionais a determinadas plantas. Naturalmente co disponíveis. Porém isto não deverá servir de pretexto para coibir o avanço da ciência e tecnologia.

A agricultura de precisão usa os mais modernos sistemas de posicionamento via satélite para minimizar os riscos na produção, maximizar o rendimento dos insumos e proteger o meio-ambiente, aumentando a competitividade do negócio agrícola. Os desafios ainda são muitos, mas a parceria do setor privado com as instituições governamentais, no Brasil e no exterior, prometem grandes avanços.

O progresso no sistema de informações tecnológicas e de mercado ajudará o produtor na tomada de decisões corretas, em tempo real, quanto ao plantio e comercialização de sua produção.

A agricultura do conhecimento contribuirá decisivamente para o aumento da eficiência nos processos produtivos e de comercialização, para a minimização de riscos climáticos, de preços e de desperdícios e para a sustentabilidade dos recursos naturais usados na produção.

Finalmente, poderá ajudar na eqüidade social, ao incorporar também os pequenos produtores ao mercado, com explorações agrícolas de alta densidade econômica e tecnologia eficiente. Um grande desafio é romper o círculo vicioso da pobreza rural, que engloba também a falta de conhecimento e de sua aplicação. Para chegar lá, há um longo caminho, que devemos trilhar desde sempre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

WORLD BANK. World Development Report - Knowledge for Development. Washington. Oxford University Press, Inc. 1999.251 p.

STIGLITZ, J. Public Policy for a Knowlledge Economy. The World Bank Group. London,1999. (66k)

---

(1) Pesquisadores da Embrapa. Emails: elisio@sede.embrapa.br e fjbr@sede.embrapa.br

---

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999