Ministério da Agricultura e do Abastecimento
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

AS/PRN

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



ILMO SR.
CLAITON PIMENTEL
COORD. DE INFORM. DOCUMENT. AGRIC. - CID
SEC. DE DESENVOLVIMENTO RURAL - MA
00230 20000

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL ANO V - Nº 03 JUL - AGO - SET 1996

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- Porque Securitizar a Dívida Agrícola 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- A Nova Política Agrícola Americana
(Carlos Nayro Coelho) 06

- Os Rumos da Armazenagem no Brasil: A Visão das Cooperativas
(Amilcar Gramacho) 16

- O Protecionismo Agrícola Internacional
(Antonio Luiz M. Moraes) 20

SEÇÃO III

Legislação Agrícola

- O Plano Safra 1996/97 33

SEÇÃO IV

Ponto de Vista

- A Revolução Silenciosa
(José Eduardo de Andrade Vieira) 37

REVISTA TRIMESTRAL EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO - Secretaria Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento - Capa: JÔ OLIVEIRA - Responsável/Setor Gráfico: ROZIMAR FERREIRA DE LUCENA - Copy desk/Revisão: VICENTE ALVES DE LIMA, OUIYOMÍ NINÔMIA - Diagramação/Arte-Final: WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE, JORGE MARCELO DE ALMEIDA - Composição Gráfica: CARLOS ALBERTO SALES, JOSÉ ADELINO DE MATOS, JÚLIO CÉSAR SAMPAIO REIS.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus Editores, sendo as idéias expostas de sua própria responsabilidade.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

Revista de informação sobre política agrícola, destinada a técnicos, empresários, pesquisadores e professores que trabalham com o complexo agroindustrial. Distribuição gratuita.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:
DIPLA - Companhia Nacional de Abastecimento - SQAS Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - 70390-010 - Brasília-DF.
Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Porque Securitizar a Dívida Agrícola

O setor agrícola tem evoluído cerca de 3 por cento ao ano, em média, mesmo durante a chamada década perdida nos anos oitenta e na primeira metade dos anos noventa. Isso significa que a agricultura vem mantendo seu padrão histórico de crescimento, demonstrando um desempenho superior aos 2 por cento registrados por toda a economia nesse mesmo período. Cabe-se perguntar, então, o porque desse desempenho. A conclusão é a de que o setor agrícola ajustou-se com maior rapidez à crise que afetou a economia brasileira nessa fase, cumprindo seu papel de fornecedor de alimentos e de gerador de excedentes para a exportação.

Apesar desse desempenho, a agricultura tem enfrentado dificuldades que impedem a melhoria dessa performance e ameaçam, de certa forma, a sua continuidade. Alinham-se entre essas dificuldades:

a) a queda, até o final de 1995, nos preços dos produtos de origem rural, causada pelo aumento da oferta da produção, apesar do aumento significativo do consumo de alimentos;

b) formação de estoques exagerados nas mãos do governo, em função dos elevados preços mínimos praticados em 1995. Esse valor elevado foi conseqüência da política de correção dos preços mínimos pela Taxa Referencial de Juros (TR) desde a safra 91/92. A formação desses estoques provocou maior instabilidade no mercado, em função principalmente da retração dos compradores;

c) para os produtores que fizeram uso de crédito rural, a sucessão de "descasamentos" entre os índices de correção de sua dívida - geralmente vinculado ao índice de correção da caderneta de poupança - e os índices que corrigiram os preços mínimos nas datas em que foram implantados os planos econômicos.

Nesse quadro de dificuldades, cabe destacar dois outros aspectos de natureza conjuntural que marcaram o biênio 94/95 pra os agricultores. O primeiro deles foi o descolamento dos preços recebidos pelos agricultores na venda de seus produtos com relação ao valor de suas dívidas. O outro, foram os ajustes exigidos dos setores produtivos em geral, onde a agricultura não foi exceção, em decorrência da estabilidade de preços e a conseqüente modificação da política cambial, que desatrelou-se da inflação passada. Nesse novo quadro, vieram à tona as ineficiências do processo produtivo, a precariedade das condições de infra-estrutura do setor agrícola, enfim, todos os componentes do denominado "custo Brasil". No caso específico do setor rural, esse quadro está sendo notadamente agudo nas regiões de fronteira agrícola.

Vieram ainda se somar a essas dificuldades, questões de ordem estrutural da economia brasileira, como a abertura de mercado e conseqüente importação de alimentos com tarifas reduzidas e crédito favorecido. Não bastando isso, há ainda a elevada incidência de tributos de origem estadual - ICMS -, que onera as exportações de produtos "in natura ou processados e os insumos utilizados, e reduz as condições de competição da agricultura brasileira. A alta carga desse tributo retém ainda parte da renda gerada no meio rural.

Frente a esse desafio, os agricultores foram levados a reduzir custos e aumentar a produtividade para manter a competitividade com produtos importados muitas vezes subsidiados na origem. Entretanto, essas medidas não foram suficientes para dar o indispensável "fôlego" ao setor, principalmente para os produtores que fizeram uso do crédito agrícola e que se deparavam com estoque de dívida incompatível com a capacidade de geração de receita de sua atividade rural.

Consciente dessas dificuldades e da importância do setor agrícola para o crescimento e para a estabilidade econômica, cabia ao Governo encontrar uma saída que levasse ao fortalecimento da agricultura brasileira. Medidas que alcançam todos os produtores, independentemente do fato de serem ou não devedores de

crédito rural, têm sido adotadas de forma consistente, cabendo destacar a progressiva modificação do processo de intervenção do governo na formação dos preços agrícolas e dos estoques reguladores. Embora certamente relevante sob o ponto de vista do setor agrícola, foge ao escopo deste artigo listar e comentar todas essas medidas.

O fato é que a situação da dívida assumia dimensões alarmantes e requeria tratamento específico, sem o que não seria possível atendimento abrangente e soluções permanentes para a questão agrícola. Para os produtores devedores o elevado endividamento e a sua inadequada composição em termos de prazo e custos financeiros constituía fonte de elevada incerteza e lançava pesadas sombras sobre a sua capacidade de continuar produzindo. Aliás, as causas do alto nível de endividamento e de inadimplência dos agricultores têm sido amplamente discutidas, principalmente nos últimos dois anos, a partir da instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, criada com essa finalidade.

Assim, como resultado de um longo processo de negociação com representantes do setor, liderados por parlamentares integrantes da denominada "Frente Parlamentar para a Agricultura", chegou-se a um acordo para refinanciamento da dívida do setor - a chamada "securitização da dívida agrícola" - que se encontra em fase final de implementação.

Muito tem-se falado - e na maioria das vezes equivocadamente - sobre esse processo de securitização. Por isso, é preciso ficar claro que o Governo, ao tomar essa decisão, não assumiu ou perdoou dívidas, muito menos decretou algum tipo de moratória. Como foi dito, trata-se pura e simplesmente de uma renegociação da dívida dos produtores rurais, que procurou levar em conta a real condição de pagamento dos devedores. Essa renegociação também pode ser entendida como uma compra antecipada de produtos agrícolas por parte do Governo, na medida em que o produtor pode optar pela entrega em produto do valor equivalente ao refinanciamento do débito, respeitando as respectivas datas de vencimento.

Nesse contexto, a securitização procurou adequar a cobrança dos encargos financeiros à rentabilidade média de longo prazo da agricultura brasileira. Para tanto, o saldo da dívida dos produtores será corrigido pela variação dos preços mínimos, mais 3 por cento de juros ao ano. Com isso, o ônus que caberá ao Tesouro Nacional corresponde ao diferencial entre o custo de captação das diferentes fontes de financiamento do crédito rural e a taxa de juros recapturada nos contratos originais dos agricultores com os agentes financeiros.

Dependendo da capacidade de pagamento do produtor, criteriosamente avaliada, os prazos de refinanciamento das dívidas variam de sete a dez anos, com carência de dois ou três anos. O valor máximo de refinanciamento por mutuário é de R$ 200 mil, com limite de R$ 7 bilhões para o total da dívida a ser refinanciada com ônus direto para o Tesouro Nacional.

Assim, a renegociação não beneficiou, como vem sendo dito, exclusivamente os grandes agricultores, porque o limite de R$ 200 mil impõe, por si só, uma restrição. Enquadram-se nesse teto cerca de 193 mil produtores, somente no Banco do Brasil. Esse contingente representa imensa maioria, cerca de 96% do total dos agricultores elegíveis para a securitização.

É preocupante, entretanto, que a discussão pequeno x grande produtor venha sendo feita de forma desfocada, com base em preconceitos e idéias distorcidas, segundo os quais ao aumento do porte do produtor corresponderia invariavelmente uma redução da sua disposição em honrar compromissos financeiros. Embora essas idéias encontrem respaldo na análise dos índices de inadimplência no Banco do Brasil segmentada por faixas de valores de operação, é indispensável recordar-se de dois aspectos. Em primeiro lugar, é evidente que a ocorrência de descasamentos entre correção da dívida e do preço dos produtos causa problemas diferenciados em razão do porte do produtor, porque a dependência de crédito do grande produtor é muito maior que do pequeno. Em segundo lugar, porque essa estatística provém do Banco do Brasil, instituição sabidamente mais sujeita a pressões políticas, ainda que muitas vezes legítimas e derivadas do fato de que aquela instituição é pública; nesse quadro, a aprovação de operações terá levado em conta outros fatores além da análise meramente técnica, principalmente no segmento dos grandes produtores, que tem maior capacidade de articulação política.

Certamente é um erro minimizar a importância do grande produtor para a agricultura brasileira e generalizar o preconceito. Embora não seja o principal gerador de empregos no campo, o grande produtor é responsável pela maior parte da produção nacional, contribuindo de forma decisiva para a oferta de alimentos, para a manutenção de preços estáveis para os produtos agrícolas, e para o aumento da competitividade desses produtos no mercado internacional.

Voltando à securitização: na hipótese de alguns produtores não saldarem suas dívidas, eles continuarão com seus débitos junto ao agente financeiro. Estes, por sua vez, continuarão com o risco referente ao crédito que concederam. Caso haja inadimplência no futuro, os bancos terão que recolher os respectivos valores ao Tesouro Nacional, e assumirão, a partir desse momento, a diferença entre os custos de captação dos recursos que estiverem lastreando o crédito renegociado e a taxa de juros cobrada dos produtores. O que significa que o risco da inadimplência continua sendo do sistema financeiro e não do Tesouro Nacional.

Não é possível estimar-se com precisão qual o custo total desse refinanciamento para o Governo, devido ao fato de que depende de variáveis que são conhecidas a posteriori, entre as quais os índices de correção das fontes de financiamento do crédito rural e os preços mínimos. É

possível, no entanto, discutir e estabelecer algumas premissas para a realização desse cálculo.

Inicialmente, é preciso considerar que, no contexto de uma economia aberta, os preços mínimos devem evoluir conforme a tendência dos preços agrícolas no mercado internacional. Portanto, pode-se depreender que a correção dos preços mínimos terá que guardar proporção com a variação da taxa de câmbio. Por sua vez, no longo prazo, a taxa de câmbio reflete a diferença entre a variação média de preços internos e externos.

Deve-se também considerar que, à medida que a inflação brasileira convergir para patamares semelhantes aos observados nos países industrializados, a tendência da taxa nominal de câmbio é a de se manter relativamente estável. Nessas circunstâncias, significa que a taxa de juros de 3 por cento ao ano incidente sobre os saldos dos débitos dos agricultores não será muito diferente daquela vigente ao mercado financeiro internacional. Tampouco se diferenciará muito da própria Taxa Referencial de Juros (TR).

Diante dessas premissas por tudo razoáveis, os encargos financeiros pactuados na renegociação das dívidas do setor rural não podem ser caracterizados como favorecidos quando observados em uma perspectiva de longo prazo. Convém ressaltar que a própria TR vem se reduzindo gradativamente nos últimos meses, já registrando um índice inferior à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), o que condiz com a necessidade de estimular os investimentos e criar condições para melhorar a rolagem da dívida pública.

O custo da securitização para o Tesouro Nacional, com base nessas premissas, chegaria a um total de R$ 2,5 bilhões para os dez anos de prazo máximo de refinanciamento, ou seja, em média cerca de R$ 250 milhões por ano (se considerado o seu valor presente, esse custo é, naturalmente, muito inferior aos R$ 2,5 bilhões). É um custo pequeno diante dos benefícios advindos do processo para a agricultura e da comparação com as despesas do governo com a equalização de preços agrícolas, as quais totalizaram, somente no biênio 95/96, o valor de R$ 1,65 bilhão (até junho).

É preciso ressaltar ainda que o equacionamento das pendências financeiras dos agricultores foi também motivado pela necessidade de manter o próprio acesso ao crédito. A elevada taxa de inadimplência criou um círculo vicioso, no qual a redução do fluxo de retorno dos empréstimos provocava redução mais do que proporcional à concessão de novos créditos, na medida em que os bancos passaram a adotar maior seletividade na concessão de novos empréstimos.

Por isso, a renegociação cumpriu dois papéis: um, o de ampliar as possibilidades de recebimento dos débitos por parte dos bancos, evitando, ao mesmo tempo, a execução judicial dos agricultores; e, o segundo, o de restaurar a liquidez do setor agrícola. Tudo isso era essencial para estimular o plantio da safra de verão 95/96 e para assegurar a normalidade do abastecimento do mercado interno, além de garantir a entrada de divisas pela exportação desses produtos.

Ao decidir-se pela securitização, o Governo cumpriu também importante papel social, porque ao retirar da condição de inadimplência expressivo número de agricultores, notadamente os de pequeno porte, revela sua opção pelo fortalecimento desse segmento e pela geração de novos empregos no meio rural. É importante destacar que a agricultura tem contribuído para amortecer o desemprego urbano, considerando-se a trajetória anticíclica que tem caracterizado o seu padrão de crescimento, incluindo-se os segmentos a ela vinculados - integrantes do chamado "agribusiness" - responsáveis por cerca de 35 por cento do Produto Interno Bruto.

Não se pode esquecer também a contribuição do setor agrícola para o crescimento do País e para a estabilidade econômica, retratada especialmente nas safras recordes colhidas em 1994 e 1995, quando a produção de grãos alcançou entre 75 e 80 milhões de toneladas. Nesse período, a agricultura constituiu a chamada "âncora verde" do programa de estabilização, com reflexos diretos nos preços. Enquanto a inflação medida pelo IPC da FIPE foi de cerca de 49 por cento de julho de 1994 a março de 1996, o item alimentação teve um crescimento bem menor, ficando em torno de 34 por cento. Esses dados justificam, por si só, a necessidade das medidas que o governo teve de tomar.

PEDRO PARENTE
Secretário Executivo do Ministério da Fazenda

JOSÉ MENDONÇA DE BARROS
Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda

GUILHERME LEITE DA SILVA DIAS
Secretario de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento

EVANDRO FAZENDEIRO DE MIRANDA
Coordenador-Geral de Política Agrícola da Secretaria de Política Econômica do MF.

NOTA DO REDATOR: este artigo foi publicado no "Estado de São Paulo" em 15/07/96.

A Nova Política Agrícola Americana

Carlos Nayro Coelho [1]

A Lei Agrícola Americana de 1996 (1996 Farm Bill) procurou em sua essência mudar o sistema de intervenção do Estado na agricultura dos Estados Unidos iniciado com a Lei de Ajustamento Agrícola de 1933 (1933 Agricultural Adjustment Act).

Essa lei (que foi parte da legislação do New Deal) em suas provisões introduziu os mecanismos de controle da produção (por meio do controle da área plantada) com pagamentos compensatórios aos agricultores participantes; estipulou regulamentos sobre as atividades de comercialização (por meio de adesão voluntária de produtores, processadores e comerciantes); criou um imposto sobre as atividades de processamento para subsidiar as exportações, e deu poderes discricionários ao Secretário da Agricultura dos Estados Unidos para manter a paridade do poder de compra do setor agrícola, com relação a um período base (especificado na lei como o período entre agosto de 1910 e julho de 1914). Escolheu-se esse período como base, porque nele a relação de troca favoreceu bastante os produtores rurais.

Um sistema de preços suportes (supporte prices) e de empréstimos de comercialização (nonrecourse loans), tal como é conhecido atualmente, foi criado como parte da legislação.

Manteve-se a premissa básica de proteger e estabilizar a renda agrícola via política de preços suporte e controle de área por todas as legislações subseqüentes, com pequenas mudanças na ênfase e na forma de aplicação dos instrumentos, em função da conjuntura existente. Assim, a combinação de preços suporte, empréstimos de comercialização e pagamentos diretos (para manter áreas fora da produção) foram a espinha dorsal da política agrícola dos anos 30 até os anos 70.

Os programas de conservação tiveram início também na década de 30, com o Soil Conservation and Domestic Allotment Act of 1936 e mantidos em todas as legislações posteriores, com pequenas variações em torno da forma de execução das prioridades do momento.

Antes do Food Security Act de 1985 (descrito na época como uma mudança radical da legislação anterior), somente o Agriculture and Consumer Protection Act de 1973 apresentou uma inovação importante, com introdução do conceito de "target price" (preço meta) e dos pagamentos de desastre (disaster payments).

Sob esse conceito, os pagamentos de deficiência (defficiency payments) somente seriam feitos se os preços de mercado caíssem abaixo do nível de "target price" especificado para cada produto, em função da diferença entre a média de preços recebidos pelos produtores e o preço meta durante um período específico da comercialização agrícola. O volume não poderia exceder a diferença entre o "target price" e o preço suporte. Somente o produto cultivado na área alocada para cada agricultor teria cobertura de novo sistema.

A lei de 1973 estabeleceu os preços meta para o milho, trigo e algodão (upland), e deu poderes ao Secretário da Agricultura para fixar os preços de sorgo e cevada. Mais tarde, estendeu-se o benefício para o arroz, aveia e o algodão ELS (extra-long staple).

A introdução do conceito de "target price" mudou profundamente o sistema de pagamentos diretos e de suporte de preços. Em primeiro lugar,

(1) Técnico da DEPLAN/SPA/MA.

BR0702816

o volume de pagamentos diretos passou a variar inversamente com os preços de mercado, com o governo federal assumindo o risco da variação nos pagamentos de deficiência, mas conhecendo o seu limite máximo. Anteriormente, os pagamentos diretos eram fixados ex-ante. Em segundo lugar, o critério de cálculo dos níveis de sustentação da renda mudou do método da paridade para o de custo de produção.

Criou-se os pagamentos de desastre para os produtores de trigo, "feedgrain" e algodão, que não pudessem cultivar a área alocada pelo programa ou fossem atingidos por desastres naturais. O volume individual foi fixado como uma percentagem do "target price".

O Food and Agricultural Act of 1977 mudou o sistema de alocação de área, permitindo a extensão do "target price" para terras correntemente cultivadas, mas criou um "fator" de alocação para ser aplicado nos pagamentos de deficiência, sempre que a área colhida de um produto (que fizesse parte do programa) fosse superior às necessidades estimadas. Além disso, numa tentativa de reduzir a variação de preços, a lei criou o Farmer Owned Reserve Program (FOR) para estimular os produtores a estocar sua colheita por períodos de tempo mais longos (3 a 5 anos). O programa oferecia subsídios para estocagem, empréstimos dentro da política de preços-suporte, e também estabelecia um preço de liberação dos estoques. A lei de 1977 foi aprovada quando os estoques ainda estavam bem inferiores aos da década de 60, mas a renda líquida apresentava nítida tendência de queda (em 1975 e 1976), sem que tivesse sido deflagrado em larga escala qualquer mecanismo de proteção.

O Agriculture and Food Act de 1981 abandonou o custo de produção como base para o cálculo dos preços-meta e fixou os níveis mínimos para o período 1982/85. Em função das expectativas inflacionárias, estabeleceu-se o nível de correção anual em 6%. Com a queda na taxa de inflação e o aumento significativo nos pagamentos de deficiência, em 1984 o Congresso reduziu o preço "target" do trigo por intermédio do Agricultural Program Adjustment Act de 1984. A lei de 1981 restabeleceu o sistema de alocação de áreas para produtos individuais a fim de operar o programa de redução de área e determinar o volume da produção elegível para os "defficiency payments". Devido ao acúmulo de estoques recordes de produtos lácteos pela Commodity Credit Corporation (CCC), os preços suporte desses produtos foram desvinculados do conceito de paridade e passaram a ser fixados em função das condições de mercado. Por ter sido aprovado na esteira do embargo à ex-URSS, a lei incorporou as fortes pressões políticas para aumentar a proteção aos produtos agrícolas. Assim foram aumentados os preços-suporte e oferecidos maiores incentivos ao programa de estoques do produtor (Farmer Owned Reserve). Com isso, os estoques de grãos aumentaram consideravelmente e, em 1983, o Secretário de Agricultura anunciou o PIK (Payment In Kind) como uma medida de curto prazo para reduzir os estoques mediante pagamentos diretos a produtores (de alguns produtos específicos) para deixarem de produzir. Esse programa retirou mais área do sistema produtivo do que qualquer programa anterior.

O Food Security Act de 1985 foi discutido e aprovado em uma conjuntura de acúmulo sem precedentes, nos estoques da CCC (e, portanto, crescimento geométrico dos custos governamentais) devido a aumentos recordes na produtividade, declínio nas exportações e queda significativa na renda de alguns segmentos. Conseqüentemente, a lei de 1985 seria uma resposta a essa conjuntura desfavorável, e os debates levavam ao consenso de que a lei anterior (1981) tinha uma estrutura de proteção muito rígida. Logo, o Congresso precisava aprovar uma lei mais orientada para o mercado, mais flexível internamente, consistente com objetivos de longo prazo e mais sensível aos componentes do processo produtivo. As exportações agrícolas começaram a cair em 1982 e em 1985 foram 33% inferiores a 1981. É interessante notar que houve aprovação da lei agrícola de 1996 recentemente, em um "background" completamente diferente (crescimento recorde nas exportações, estoques em níveis mais baixos desde a II Guerra Mundial e preços internacionais elevados), mas as propostas assemelharam-se às de 1985: a lei devia ser orientada para o mercado, mais flexível, com objetivos de longo prazo etc. Como resultado, a lei de 1985 congelou os "target prices", vinculou as "loan rates" a uma média de preços observados no mercado e deu ao Secretário de Agricultura poderes discricionários para reduzir mais ainda os preços-suporte, com o objetivo de manter a competitividade dos produtos americanos. Em um ano houve diminuição do preço-suporte de milho em 24%, trigo 27%, algodão 24% e arroz 54%. Adicionalmente deu poderes ao Secretário para reduzir ainda mais os preços de trigo de "feedgrains" em 5% ao ano. A redução nos preços meta foi menor porque o programa embute controle de área. Além disso, a lei de 1985 criou o Export Enhancement Program (EEP) para subsidiar as exportações, e o sistema de certificado de produtos(2) para reduzir o volume de estoques.

A lei agrícola de 1990 manteve os mesmos princípios e instrumentos da lei anterior, com ênfase maior nos programas de conservação do solo e na redução dos dispêndios governamentais por meio da redução (em termos reais) da rede de proteção (safety net). Os preços-suporte foram estabelecidos na base de 85% da média móvel dos preços pagos aos produtores nos últimos 5 anos. Fixou-se os pagamentos de deficiência com base

(2) Para ter uma visão detalhada desse programa, ver Coelho, C.N. " Commodity Credit Corporation e os Programas de Sustentação da Agricultura nos Estados Unidos", Revista de Política Agrícola, Ano II nº 3, pág. 31.

na média móvel de 12 meses. O programa de redução de área (Acreage Reduction Program) foi ligado ao volume de estoques. Estabeleceu-se a flexibilidade da produção (25% da base). Manteve o programa de estoques dos produtores (Farmer Owned Reserve) com novas regras (menos subsídios). Manteve o EEP, e teve como pano de fundo as negociações do GATT.

A nova lei agrícola (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996) era para ser aprovada pelo Congresso em 1995. Todavia, mudanças substanciais (em conteúdo e forma) nos mecanismos de sustentação provocaram o prolongamento dos debates até sua aprovação em abril de 1996.

Conforme mencionado, o "economic setting" da nova lei foi extremamente favorável: preços agrícolas elevados, estoques em seus níveis mais baixos dos últimos 50 anos, exportações recordes em 1994, renda agrícola crescendo e ótimas perspectivas de ampliação do mercado internacional. Em conseqüência o próprio nome da lei (Freedom to Farm) indicava que existia todo um clima para mudar o sistema de proteção da renda da agricultura, iniciado em 1933, baseado em garantia de preços e controle de oferta (via restrição de área e formação de estoques) .

A lei incorporou as prioridades da administração (conservação, infra-estrutura rural, ampliação do comércio e pesquisa para manter competitividade), mas reduziu a "safety net" (proteção) ao setor produtivo no caso de mudanças nos preços. A lei cria um sistema de transferências fixas, que independe das condições do mercado ou da produtividade.

O ponto fundamental da nova legislação está nas provisões que permitem flexibilidade no plantio. De agora em diante cada produtor pode decidir o que plantar e o quanto plantar, de acordo com suas perspectivas de mercado.

Em termos de estrutura, a lei agrícola de 1996 foi dividida em nove capítulos: a) transição do mercado agrícola (agricultural market transition); b) comércio agrícola (agricultural trade); c) conservação (conservation); d) assistência nutricional (nutrition assistance); e) promoção agrícola (agricultural promotion); f) crédito (credit); g) desenvolvimento rural (rural development); h) pesquisa, extensão e educação (research, extension and education) e i) diversos (miscellaneous).

O primeiro capítulo trata primeiramente dos contratos de flexibilidade da produção (production flexibility contracts). Os produtores elegíveis (aqueles que participaram ou têm certificado de área plantada nos programas de trigo, grãos forrageiros e arroz em qualquer dos cinco anos anteriores) podem entrar nos contratos de "transição de mercado" de sete anos. O prazo de adesão para o novo programa inicia-se em 45 dias depois da publicação da lei (em 4/4/96) e vai até 1º de agosto, com os pagamentos iniciando-se trinta dias após a aprovação dos contratos. Isso significa que o novo sistema já vale para a safra de 1996.

A grande mudança com relação à legislação anterior é que agora o produtor pode plantar qualquer "commodity" na área contratada (anteriormente o contrato definia o tipo de produto), menos frutas e legumes. A tentativa de incluir forragem e pastagens como exceções foi abandonada durante as discussões com o Congresso.

A lei estabeleceu os seguintes "loan rates" máximos para os empréstimos de comercialização(3):arroz US$ 6,50/cwt (US$147,2/t); trigo US$ 2,58/bu (US$ 94,68/t);milho US$ 1,89/bu (US$ 74,4/t); soja US$5,26/bu (US$ 193,04/t); algodão (upland) 0,5192/lb; e algodão fibra longa, 0,7965/lb. O Secretário da Agricultura permanece com o poder de reduzir os "loan rates" conforme o volume de estoque. Os loan rates mínimos foram fixados em US$ 6,5/cwt (US$ 147,2/t) para o arroz, em US$ 4,92/bu (US$ 180,56/t) para a soja e US$ 0,50/lb para o algodão. Foi eliminada também a extensão de 8 meses nos empréstimos de comercialização do algodão, bem como os Farmer Owned Reserve (FOR).

A lei transformou o programa federal do amendoim em programa para reduzir o seu custo. O preço suporte (para quotas) vai ser reduzido de US$ 678,00/t para US$ 610,00/t até o ano de 2002. O mecanismo de correção de preço suporte, o limite mínimo da quota nacional (atualmente em 1.350.000t) e os mecanismos da legislação anterior para enfrentar problemas na comercialização foram eliminados.

No açúcar, para tornar o programa mais orientado para o mercado, criou-se um empréstimo de comercialização ("recourse loan"), sem opção de venda, a ser utilizado, caso as importações não atinjam 1,5 milhão de toneladas curtas nos anos fiscais entre 1997 e 2002. O empréstimo de comercialização ("nonrecourse") com opção de venda é fornecido quando o volume de importações atingir um nível superior. A nova legislação suspende as quotas de comercialização e cria a penalidade de um "cent" de dólar por libra se a cana-de-açúcar dada como garantia para a CCC não for retirada. Uma penalidade de aproximadamente o mesmo valor é aplicável no açúcar de beterraba. A lei mantém, ainda, o "loan rate" para o açúcar de cana bruto e para o açúcar refinado de beterraba nos níveis de 1995 (18 cents/lb e 22,5/lb respectivamente) e mantém o prazo de 9 meses. Intensificou-se, também, o sistema de contribuições de comercialização ("marketing assessment") junto aos

(3) Nesses empréstimos de comercialização (marketing loans), caso o preço de mercado caia abaixo do "loan rate", o Governo Federal paga ao produtor a diferença entre os dois e assim evita a posse do produto.

processadores para reduzir os gastos orçamentários.

Com relação ao preço suporte e ao sistema de ordens de comercialização do leite ("marketing orders"), a lei elimina imediatamente as contribuições orçamentárias ("budget assessment") nos produtores de lácteos e reduz gradativamente os preços suporte de manteiga e queijos de US$ 10,35/cwt em 1996 para US$ 9,90/cwt em 1999. No fim de 1999 o esquema atual de preço suporte será eliminado e substituído pelas regras permanentes do sistema de paridade. Um empréstimo de comercialização, sem opção de venda ("recourse"), estará disponível com base no preço suporte de 1999. O Secretário da Agricultura foi incumbido de reduzir as "marketing orders" de 33 para no máximo 14 e no mínimo 10 em 3 anos.

Como parte do capítulo de transição, a lei autorizou o Secretário da Agricultura a implementar o Programa de Incentivo às Exportações de Produtos Lácteos ("Dairy Export Incentive Program") no volume máximo de recursos permitido pelos compromissos da rodada Uruguai do GATT, para o desenvolvimento de mercados. O Secretário pode prestar assistência às indústrias de produtos lácteos no estabelecimento e manutenção de uma companhia "trading" de exportações para facilitar a ampliação do mercado internacional de produtos lácteos americanos. Na eventualidade de a indústria não estabelecer a companhia até 30 de junho de 1997, o Secretário é instruído a indicar qual entidade ou entidades autônomas podem desempenhar melhor a tarefa. O Secretário é também autorizado a proceder a estudos no sentido de verificar o impacto potencial da importação de queijos (sob a rodada Uruguai) nos preços e na renda de produtores americanos e no custo dos programas federais de produtos lácteos. Para a região da Nova Inglaterra (nordeste dos Estados Unidos), o Secretário da Agricultura foi autorizado a criar um programa especial ("Dairy Compact") para reformar o sistema de preços e as "marketing orders" na região.

A lei estabelece o limite de US$ 40.000,00 por pessoa, por ano, a ser recebido nos contratos de flexibilidade de produção e prorroga as provisões da lei anterior que limita em US$ 75.000,00 os empréstimos de comercialização.

A Farm Bill de 1996 faz profundas modificações no seguro agrícola. Em primeiro lugar, elimina gradativamente, a partir da safra 1997, os pagamentos da cobertura de catástrofes feitas através da Agência de Serviços Rurais (Farm Service Agency) em áreas onde existem empresas privadas com capacidade de fornecer a cobertura. Permite ao produtor optar em não ter esta cobertura e obter os pagamentos do programa de flexibilidade e outros tipos de assistência do USDA, se desistir ou postergar sua participação em qualquer assistência emergencial por perdas na safra. A lei também estabelece que o Office of Risk Management (Setor de Gerenciamento de Risco) da estrutura do USDA opere como agência independente para administrar o programa de seguro rural. A administração do programa de pagamentos assistenciais para safras não seguradas fica na órbita da Farm Service Agency. Além disso, a lei autoriza novamente o programa piloto de opções de seguro até o ano 2002, exige que o USDA consulte o Commodity Futures Trading Corporation quanto ao fornecimento de cursos em risco agrícola, estende o programa de assistência a safras não seguradas a sementes e aquacultura, cria um programa piloto para avaliar o risco de infestação de insetos e seguro de renda, determina um estudo para o estabelecimento de um programa piloto limitado a plantas de viveiros e requer que as "marketing windows" sejam consideradas na determinação da viabilidade de se replantar um produto.

Para participar do programa de flexibilidade da produção, o agricultor precisa continuar a atender as exigências dos programas de conservação e proteção das terras alagadiças ("wetlands"), usar a área contratada em atividades relacionadas com a agricultura e concordar com todas as exigências do programa. Todos os contratos começam na safra de 1996 (com exceção para o Conservation Reserve Program - CRP que já existia) no momento da assinatura até a safra de 2002, a menos que haja acordo mútuo. No começo de cada ano fiscal, terras envolvidas em contratos do CRP vencidos podem ser adicionadas nos contratos existentes. Para os contratos expirados o produtor pode escolher entre os pagamentos do contrato ou pagamento pro-rata sob o contrato no CRP.

O total de recursos disponíveis em cada ano fiscal fica assim distribuído: 1996 - US$ 5,57 bilhões; 1997 - US$ 5,385 bilhões; 1998 - US$ 5,8 bilhões; 1999 - US$ 5,603 bilhões; 2000 - US$ 5,13 bilhões; 2001 - US$ 4,13 bilhões; 2002 - US$ 4,008 bilhões. A fatia de cada produto corresponde a: trigo - 26,26%; milho - 46,22%; sorgo - 5,11%; cevada - 2,16%; aveia - 0,15%; "upland cotton" 11,63%; arroz - 8,47%. Em cada ano fiscal essas fatias podem mudar de acordo com os critérios de cálculo estabelecidos. O valor médio estimado dos pagamentos (que deve declinar nos próximos 6 anos) é: milho - 36 cts/bu; sorgo - 40 cts/bu; cevada - 28 cts/bu; aveia - 13,7 cts/bu; trigo _ 63 cts/bu; algodão "uptand" - 7,3 c-s/lb; arroz 2,57 (cwt).

Nos contratos de flexibilidade, qualquer pagamento feito aos produtores ou proprietários elegíveis aos pagamentos de deficiência ou de outros contratos não está sujeito ao limite de US$ 40.000,00, mas não pode exceder US$ 50.000,00. Para cada contrato, o valor a ser pago no ano final corresponde a 85% da área contratada multiplicado pela produtividade definida no programa. O valor médio para efeito de cálculo é igual ao nível de gasto total com o produto no ano fiscal, dividido pela soma da quantidade total de todos os contratos no ano final. O total para cada produto (que pode mudar sua fatia) é igual à

quantidade definida de cada contrato multiplicado pelo respectivo valor médio de pagamento. Qualquer volume a ser pago em um ano fiscal terá que ser compensado pelos pagamentos de deficiência realizados na safra 1995.

Em resumo, no tocante às "commodities", a lei de 1996 substituiu o sistema de pagamentos de deficiência para os produtos que tinham "target price" (trigo, "feedgrains", arroz e algodão), cujo volume dependia dos preços de mercado, por um sistema de pagamentos garantidos, fixados nos contratos de flexibilização. O sistema de empréstimos de comercialização com opção de venda (nonrecourse loans) foi mantido e os níveis máximos e mínimos dos "loan rates" fixados para o período 1986-2002 em níveis mais baixos. Foi mantido também o poder do Secretário da Agricultura de reduzir mais ainda os seus níveis, em função do comportamento dos estoques. Para a soja (que não fazia parte do sistema de "target price") foram fixados "loan rates" máximos e mínimos em níveis mais elevados. Manteve-se a política de suporte dos demais produtos como amendoim, açúcar e leite, em suas linhas básicas, mas com redução gradativa nos níveis de garantia. Também, a partir da safra da primavera de 1996, os produtores podem optar em não receber a proteção de seguro contra catástrofes e mesmo assim permanecem elegíveis para todos os programas do USDA, incluindo o programa de assistência aos não segurados ("Nominsured Assistence Program"). Ao contrário da lei anterior em que os pagamentos de deficiência cobriam somente a área alocada (se o produtor cultivasse 100 ha e o governo decidisse reduzir em 20%, os pagamentos só cobriam 80 ha) a nova lei estabelece que nas áreas contratadas o produtor pode plantar qualquer produto em toda a área contratada. Como foi consignado, o limite individual é de US$ 40.000,00.

No segundo capítulo (Trade), a nova lei faz várias modificações nos programas de exportações agrícolas (ao todo 11). O mais importante, Export Credit Guarantee Program (GSM - 102 e GSM - 103), que garante o repagamento de crédito a exportadores de produtos agrícolas americanos, recebeu a dotação anual de US$ 5,5 bilhões até 2002, e permissão para conceder garantia de crédito para produtos de alto valor agregado ("high value products") com, no mínimo, 90% de componentes americanos. O Market Promotion Program mudou de nome e passou a chamar-se Market Access Program, com dotação de US$ 90 milhões anualmente pelo mesmo período. O Export Enhancement Program, que subsidia as exportações, foi limitado em US$ 350 milhões em 1996; US$ 250 milhões em 1997; US$ 500 milhões em 1998; US$ 550 milhões em 1999; US$ 579 milhões no ano 2000; US$ 478 milhões em 2001 e 2002. O Foreign Market Development Cooperation Program, cujo objetivo é desenvolver e manter mercados, mudou o enfoque de "emerging democracies" para "emerging markets". Apesar de a lei não estipular fundos, determina que a CCC torne disponível não menos que US$ 1 bilhão de crédito direto para os mercados emergentes. Mantiveram-se as garantias de crédito de curto e médio prazos (General Sales Manager - GSM), 102 e 103 nos mesmos níveis (US$ 5 bilhões para GSM-102 e US$ 500 milhões para GSM-103). Concedeu-se à CCC flexibilidade na alocação dos recursos. Os créditos GSM-102 são disponíveis por até 180 dias.

Os demais programas estão relacionados com a área de produtos lácteos (já mencionados antes) ou com compensações financeiras no caso de embargo. Com relação à preservação do meio ambiente (Capítulo III), a lei de 1996 simplifica os programas existentes (15 programas), aumenta sua flexibilidade e eficiência e cria dois novos programas para atingir objetivos de alta prioridade na conservação do meio ambiente. Destina também o fundo adicional de US$ 2,2 bilhões anuais para os programas de conservação, amplia o Conservation Reserve Program e o Wetland Reserve Program e cria novas regras para incentivar melhoria nos recursos naturais de terras privadas. Para ser qualificado, nos programas de flexibilização, o agricultor é obrigado a concordar com todas as exigências conservacionistas da lei agrícola de 1996. Os novos programas criados são o Environmental Quality Incentives Programs (EQIP) que combinam funções do Agricultural Conservation Program, Water Quality Incentives Program, Great Plains Conservation Program e do Colorado River Basin Salinity Control Program (o EQIP recebeu dotação de US$ 130 milhões para 1996 e US$ 200 milhões para os não subseqüentes) e o Farmland Protection Program em que a participação é voluntária e está disponível para agricultores que desejam preservar o meio ambiente em sua atividade. A dotação orçamentária foi de US$ 35 milhões.

No capítulo IV (Nutrition Assistance), a lei prorroga o programa de Food Stamp (que é de longe o principal programa de assistência alimentar) até 30 de setembro de 1997, e mantém os demais (8 programas) até o ano 2002. Em suas provisões a lei de 1996 não especifica a dotação orçamentária do Food Stamp. Todavia, o orçamento de todos os programas em anos recentes esteve em torno de US$ 33 bilhões, sendo que o Food Stamp recebeu perto de 68%.

No capítulo V (Agricultural Promotion), a lei determina uma avaliação independente de efetividade dos programas de promoção em cinco anos. Também habilita o Secretário da Agricultura a estabelecer promoções genéricas de pesquisa e informações, sem autorização específica. Atualmente cada "commodity" precisa receber autorização específica para criar programas de promoção. A lei autoriza novos programas para milho de pipoca, canola, colza, kiwi, antes da implementação dos programas genéricos.

No capítulo VI (Credit), a lei melhora os procedimentos nos programas de crédito, cria algumas res

trições nos empréstimos, como a proibição a produtores inadimplentes de receber créditos para operar a produção. Também proíbe crédito para tomadores cuja inadimplência anterior resultou em perdão da dívida, exceto para clientes que tiveram os empréstimos renegociados e os débitos escalonados. A lei também limita em um o número de perdão de dívida em todos os empréstimos diretos e autoriza uma linha de crédito direto de 5 anos, para as operações da fazenda. Essa linha permite aos tomadores, que precisam de mais um ano de assistência, permanecerem no programa sem terem que reaplicar a cada ano. O orçamento de 1997 já incluiu essa linha de crédito baseada na nova lei. Adiantamentos são proibidos se o produtor falhar no pagamento das prestações, a menos que ocorram circunstâncias fora de seu controle.

No capítulo VII (Rural Development), a nova lei aloca US$ 100 milhões anualmente a partir de 1º de janeiro de 1997 para o "Fund for Rural America" a serem aplicados em três áreas: desenvolvimento rural, e pesquisa em desenvolvimento rural. As atividades de desenvolvimento rural incluem subvenções para empresas rurais, empréstimos diretos, subvenções para projetos hídricos, educação a distância, moradia e telemedicina. As atividades de pesquisa incluem: pesquisa para aumentar a competitividade internacional, eficiência e lucratividade; para reduzir os riscos econômicos e de saúde; para conservar o meio ambiente; para desenvolver novos produtos, usos e novas aplicações da biotecnologia na agricultura;para estimular novos recursos na pecuária; para preservar germoplasma vegetal e animal; para aumentar as oportunidades econômicas na agricultura e comunidades rurais e para expandir as atividades locais de processamento.

O capítulo VIII (Research, Extension and Education) lista os oito objetivos dessa área: a) estimular a competição; b) aumentar a produtividade a longo prazo; c) desenvolver os usos e novos produtos; d) promover oportunidade econômica; e) melhorar a administração do risco; f) proteger o meio ambiente; g) apoiar melhorias na educação; e h) manter uma adequada, nutritiva e segura oferta de alimentos. Foi criado um conselho de 30 membros (que substituem os três comitês anteriores) para assessorar o Secretário da Agricultura e as instituições "land-grant" (universidades estaduais) em políticas agrícolas, definições de prioridades e na avaliação dos programas com relação aosobjetivos globais estabelecidos para pesquisa e extensão à educação agrícola. Cria também uma força tarefa de planejamento estratégico de 15 membros para avaliar a estrutura existente e a programada para assegurar a manutenção da capacidade plena em pesquisa. A força tarefa deve preparar um plano estratégico de dez anos para desenvolvimento, modernização, construção e consolidação das estruturas federais de pesquisa agrícola. O relatório deve ser entregue ao Secretário em dois anos. A lei também prorroga várias apropriações e fornece novas especificações a partir de 1997 para vários programas.

O capítulo IX (miscellaneous) trata de vários assuntos. Os mais importantes são os seguintes: a) regula o transporte e abate de eqüinos; b) regula quarentena entre os estados; c) prorroga os serviços de classificação de algodão; d) define a participação dos estados no controle da saúde de suínos; e) estabelece um painel para avaliar e revisar o programa de inspeção de carne e frango.

Os impactos de curto e médio prazos da nova lei são os seguintes: a) os pagamentos do governo ficam desvinculados da produção; b) o modelo de produção fica mais orientado para o mercado e mais eficiente; c) os custos orçamentários podem ser predeterminados; d) o nível de proteção do governo (safety net) foi reduzido; e) o nível de produção vai depender mais do mercado; f) as importações americanas ficarão mais competitivas; g) foram fixados tetos para os preços suporte que ficam flexíveis para baixo; h) os pagamentos do governo ficam desvinculados dos preços; i) os preços e a renda agrícola vão ter um índice de variação maior, e j) os produtores terão que gerenciar sua escala de risco.

Em anexo, os quadros com resumo dos motivos econômicos e dos principais pontos da nova lei, inclusive com cálculos demonstrativos.

A LEI AGRÍCOLA AMERICANA DE 1996

MOTIVOS ECONÔMICOS

1. Os programas existentes eram excessivamente restritivos.
2. Os programas de redução de área ajudavam os competidores.
3. Orçamento federal: custos altos e imprevisíveis.
4. A agricultura está mais integrada com o resto do mundo.
5. Conjuntura de mercado favorável.
6. Expansão da demanda mundial.

RESUMO

1. Os pagamentos diretos são independentes dos preços de mercado.
2. Eliminação dos programas de redução de área (0/85 para trigo e grãos forrageiros e 50/85 para arroz e algodão).
3. Flexibilidade no plantio permite aos produtores escolher qualquer combinação de produtos, exceto frutos e legumes, sem redução nos pagamentos.
4. Eliminação das exigências de plantio mínimo para o arroz e algodão.
5. Preços suporte nos níveis de 1995.
6. Suspensão do programa de estocagem do produtor (Farmer Owned Reserve).
7. Redução do limite de pagamento de US$ 50.000,00 para US$ 40.000,00.
8. Consolidação dos programas de conservação (com divisão de custos) em um único programa para agricultura e pecuária.
9. Os pagamentos diretos serão feitos em 85% da área contratada.
10. Mantém a legislação permanente.

ESTIMATIVA DO VALOR MÉDIO DOS PAGAMENTOS

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	MÉDIA
Milho ($/BU)	0,24	0,46	0,36	0,35	0,32	0,26	0,25	0,32
Sorgo ($/BU)	0,31	0,50	0,42	0,40	0,37	0,30	0,29	0,37
Cevada ($/BU)	0,32	0,25	0,26	0,24	0,22	0,18	0,17	0,23
Aveia ($/BU)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03
Trigo ($/BU)	0,87	0,61	0,65	0,63	0,57	0,46	0,45	0,61
Algodão ($/LB)	9,06	7,40	7,87	7,60	6,96	5,64	5,47	7,14
Arroz ($/CWT)	2,78	2,74	2,94	2,85	2,61	2,11	2,04	2,58

FONTE: USDA.

Exemplo de cálculo com o trigo (1996)

Área contratada	100 acres
Área contratada p/ pagamento	85 acres
Rendimento do programa	34 BU/acre
Valor médio do programa	0,87
Pagamento estimado	US$ 2.514,00

Exemplo de flexibilidade no plantio: área de trigo plantada com soja

Área do trigo	100 acres
Pagamento direto estimado	US$ 2.514,00
Receita com soja (3.700 BU)	US$ 22.200,00
Receita Total	US$ 24.714,00

COMPARATIVO DE VALOR DE PAGAMENTO COM O SISTEMA ANTERIOR

No sistema anterior

US$ Bilhões

ANO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
VALOR	5,80	4,18	6,22	5,49	8,59	4,38	4,01	38,67

No sistema atual

NA NOVA LEI DE 1996

US$ Bilhões

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
VALOR	5,27	6,40	5,80	5,61	5,13	4,13	4,02	36,38

FÓRMULA DE CÁLCULO (TRIGO)

Anterior

	1994	1995
Preço meta	US$ 4,00	US$ 4,00
Preço de mercado	US$ 3,39	US$ 4,25
Pagamento deficiência (BU)	US$ 0,61	US$ 0,00

Atual (1996)

Valor alocado (trigo)	US$ 1.971 mil
Prod. estimada p/ pagamento[1]	2.107 mil
Valor médio	US$ 0,94/BU

[1] Calculada da seguinte forma: 77,5 milhões de áreas da base x,85 x,93 de participação x 34,4 (rendimento do programa).

Prazos dos contratos de pagamentos diretos:

1. Safra 1996: pagamento de 50% até 30 dias após assinatura do contrato e o pagamento final até 30/09/96;
2. Safra 1997-2002: pagamento de 50% até 15/12 ou 15/01 e pagamento final até 30/09.

Exemplo de pagamento direto (milho)

Base safra 1996	200 ha
Fora do CRP	30 ha
Base total	230 ha
Área contrato (85%)	195,5 ha
Produtividade no programa (1995)	6.114 kg/ha
Produção elegível (195,5 x 6.114)	1.195,287 kg
Pagamento - 1996 (US$ 9,46/t)	US$ 11.306,59

Alocação de pagamentos por produtos (1996)

Produto	Percentual	VALOR (US$Mi)
Milho	46,20	2.580,0
Sorgo	5,11	280,0
Cevada	2,16	120,0
Aveia	0,15	8,0
Trigo	26,26	1.464,0
Algodão	11,63	647,0
Arroz	8,47	471,0
Total	100,0	5.570,0

Os Rumos da Armazenagem no Brasil: A Visão das Cooperativas

70% da capacidade instalada é composta por armazéns graneleiros, adequados para executar de forma mais eficiente, em termos operacionais e econômicos, o processo de armazenagem e conservação dos grãos.

Amilcar Gramacho[1]

1. O Papel do Cooperativismo na Produção, Armazenagem e Comercialização de Produtos Agrícolas

As cooperativas têm tido presença marcante nas atividades ligadas à agropecuária brasileira. Em termos gerais, estima-se que sua participação corresponda a pelo menos 1/3 de toda a produção agropecuária, com destaque para a pecuária de leite, milho, soja, trigo e arroz.

Grande parte das atividades comerciais das cooperativas agrícolas estão embasadas na sua capacidade de estocagem que, sob muitos aspectos, têm sido a razão primeira para a união dos interesses de agricultores de uma mesma região e formação de empresas cooperativas.

De fato, a partir da obtenção de estruturas para a recepção e guarda da sua produção o agricultor consegue melhorar sua posição negociadora, originalmente dispersa e frágil. É, ainda, com base na produção armazenada que o agricultor consegue créditos bancários e, assim, reforçar suas condições de barganha. Mais, é apoiado na própria capacidade de estocar a produção que se pode avançar em direção à exportação ou partir para investimentos com vistas à industrialização e agregação de valor.

Os quadros a seguir apresentam um panorama atual sobre a capacidade de estocagem das cooperativas, por região, comparativamente à capacidade total de estocagem pertencente a empresas públicas e a empresas privadas não cooperativas. Indicam também o tipo de armazenagem disponível (graneleiro ou convencional).

Quadro I

COOPERATIVAS AGROPECUARIAS
CAPACIDADE ESTÁTICA DE ARMAZENAGEM DE GRÃOS
ARMAZÉNS CADASTRADOS JUNTO À CONAB

REGIÃO	OFICIAIS	PRIVADOS	COOPERATIVAS	TOTAL
SUL	2.425	20.788	16.791	40.004
SUDESTE	3.254	9.637	3.383	16.274
CENTRO-OESTE	2.441	21.034	3.525	27.000
NORTE/ NE	1.216	3.407	1.373	5.996
BRASIL	9.336	54.866	25.072	89.274

Fonte: CONAB/DETOP Posição em out/94.

A participação do cooperativismo em termos da capacidade total de estocagem instalada no país para a armazenagem de grãos chega a 28%.

Em termos regionais, contudo, essa participação sobe para mais de 40% quando se considera apenas a Região Sul do País, onde é mais expressiva a presença de mini e pequenas propriedades agrícolas e, portanto, mais justificada a existência de um maior número de cooperativas.

Os dados do quadro II expõem um outro aspecto importante da capacidade de estocagem existente nas cooperativas e que se caracteriza como um indicador da adequação tecnológica das unidades. Como se vê,

2. A Questão da Armazenagem de Grãos: Pontos Referenciais

Enquanto não se consegue fazer com que a natureza nos permita obter continuamente tudo aquilo que consumimos no dia-a-dia, teremos que continuar nos preocupando com a armazenagem. A humanidade faz isso há milhares de anos, mas nem por isso os problemas acabaram.

Armazenar produtos é um problema, antes de mais nada, do agricultor. É ele que planta, aduba, trata e colhe. Portanto, o problema de armazenar a produção começa onde a mesma se realiza. Mas é também um problema do banco que tem no produto estocado a garantia dos seus em-

Quadro II

COOPERATIVAS AGROPECUÁRIAS
CAPACIDADE DE ESTOCAGEM SEGUNDO O TIPO DE ARMAZEM

REGIÃO	GRANEL	CONVENCIONAL	TOTAL
SUL	12.914	3.877	16.791
SUDESTE	1.479	1.903	3.382
CENTRO-OESTE	2.607	918	3.525
NORTE/ NE	543	829	1.372
BRASIL	17.543	7.527	25.070

Fonte: CONAB/DETOP Posição em out/94.

(1) Coordenador do Departamento Técnico e Econômico da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

BR0700047

préstimos, do intermediário enquanto busca o melhor comprador, do investidor financista que aplicou em "warrants" ou papéis semelhantes, do exportador enquanto aguarda o melhor momento de embarcá-lo, da indústria ou do supermercado enquanto aguardam o momento de incorporá-los na linha de produção ou nas gôndolas. Também é, quando a política agrícola assim o exige, uma preocupação dos órgãos de governo que assumem a sua guarda e gestão.

Os interesses são muitos e os problemas, sem dúvida, hoje muito maiores do que seria desejável. Num ambiente competitivo como o que estamos enfrentando precisamos buscar rapidamente as soluções mais eficazes e de menor custo para que possamos melhorar nossa participação nos mercados. Ninguém mais do que as cooperativas gostariam de encontrar as soluções adequadas.

3. Juros Altos, Abertura Comercial e a Gestão dos Estoques Públicos

Taxas de juros muito elevadas têm enormes efeitos sobre as atividades de armazenagem. Um deles é o de deprimir a demanda por estocagem. Estoques significam capital empatado, e os juros altos significam remuneração atrativa para os capitais no mercado financeiro e, por outro lado, custos altos de estocagem. Portanto, as empresas, de um modo geral, e sempre que possível, procuram reduzir o tamanho dos estoques quando os juros estão elevados.

No caso da agricultura a mais importante conseqüência desse fenômeno se traduz em grande desvantagem para o produtor que encontra os seus tradicionais parceiros - atacadistas, industriais e distribuidores em geral - pouco estimulados a adquirir cedo a produção e responsabilizar-se também pela estocagem.

A abertura comercial, apesar dos seus reconhecidos méritos, permite que as distorções provocadas pela política de juros altos praticada pelo governo no momento atual tenha conseqüências ainda mais graves. É que a facilidade de obter produtos similares, a qualquer momento, e com financiamentos baratos, no mercado internacional, tem direcionado a preferência desses parceiros para as importações. Daí resultam excedentes da produção nacional que vão ficando a cada dia mais caros - porque estão sendo agregados continuamente os custos da armazenagem e os juros - causando prejuízos e desestímulo aos produtores. Por outra parte, quando tais produtos têm amparo da Política de Preços Mínimos, acabam sobrecarregando os estoques governamentais.

As soluções encontradas pelo mercado para contornar a nova equação de custos de estocagem alteram substancialmente a lógica da armazenagem e sobrecarregam as funções de gestão de estoques por parte da CONAB e, mais recentemente, do Banco do Brasil.

O que é importante chamar a atenção nessa situação é que as aquisições do governo não caracterizam mais os excedentes eventuais de produção, para os quais no mecanismo AGF foi configurado no passado. Excedentes que deveriam ser estocados por um, dois ou mais anos, para retornar ao mercado quando se apresentasse um ano de escassez. Na realidade, grande parte das recentes aquisições da CONAB e dos estoques retidos sob guarda do BB, em EGF-Especial, devem voltar ao mercado no próprio ano da intervenção.

As funções do governo nessa área ficaram sobrecarregadas, ao passo que os instrumentos para esse tipo de gestão de estoques parecem ser muito pouco adequados às novas circunstâncias.

O que é de estranhar e lamentar é que todos esses problemas sejam vistos pela imprensa e pelo grande público a partir de uma visão essencialmente fiscalizadora. Ou seja, pretende-se enfrentar o problema visando coibir os casos amplamente noticiados em que maus armazenadores tiram proveito das insuficiências administrativas e operacionais dos gestores desses estoques.

É preciso entender que a essência do problema, o que está realmente errado, é o volume exagerado de estoque que o governo coloca sob sua tutela por força de uma política agrícola que não se adapta, com a velocidade desejável, às imposições da política econômica. É preciso dar-se conta, por exemplo, de que o governo extinguiu o monopólio do trigo há seis anos e continua sendo o único comprador do produto. É preciso esclarecer, ainda, as razões que fazem com que o governo acumule estoques de algodão, arroz e feijão, produtos que o País importa em volumes que crescem a cada ano. E explicar, também, as razões para a participação do governo na comercialização de quase três milhões de toneladas de soja, um produto típico de exportação, no ano de 1995.

4. Mais Planejamento pode Melhorar a Eficiência e Diminuir os Riscos

Não conseguiremos resolver os grandes problemas que enfrentamos hoje na armazenagem de grãos sem eliminar as distorções da política comercial brasileira. É preciso acabar logo com o artificialismo que transforma o produto nacional, apesar do seu reconhecido baixo custo, na última opção do mercado.

Mas não há dúvida de que podemos também obter ganhos expressivos com o melhor planejamento das operações com os estoques públicos. Para isso seria necessário que o governo definisse com mais clareza seus cronogramas de vendas e remoções. As incertezas atuais acabam colocando excessiva responsabilidade sobre o armazenador. No caso das cooperativas, cuja capacidade de estocagem não está dimensionada para carregar excedentes de safra de um ano para outro, a falta ou demora de definições tem sido causa de freqüentes problemas com seus associados por falta de espaço para receber as novas safras, ou mesmo para permitir que sejam feitas, no momento adequado,

obras, de manutenção e reparo de instalações.

A CONAB, no nosso entender, dispõe da equipe técnica mais experiente nesse campo e deveria ter condições - principalmente em termos orçamentários - para implementar, no momento preciso, as soluções mais eficientes.

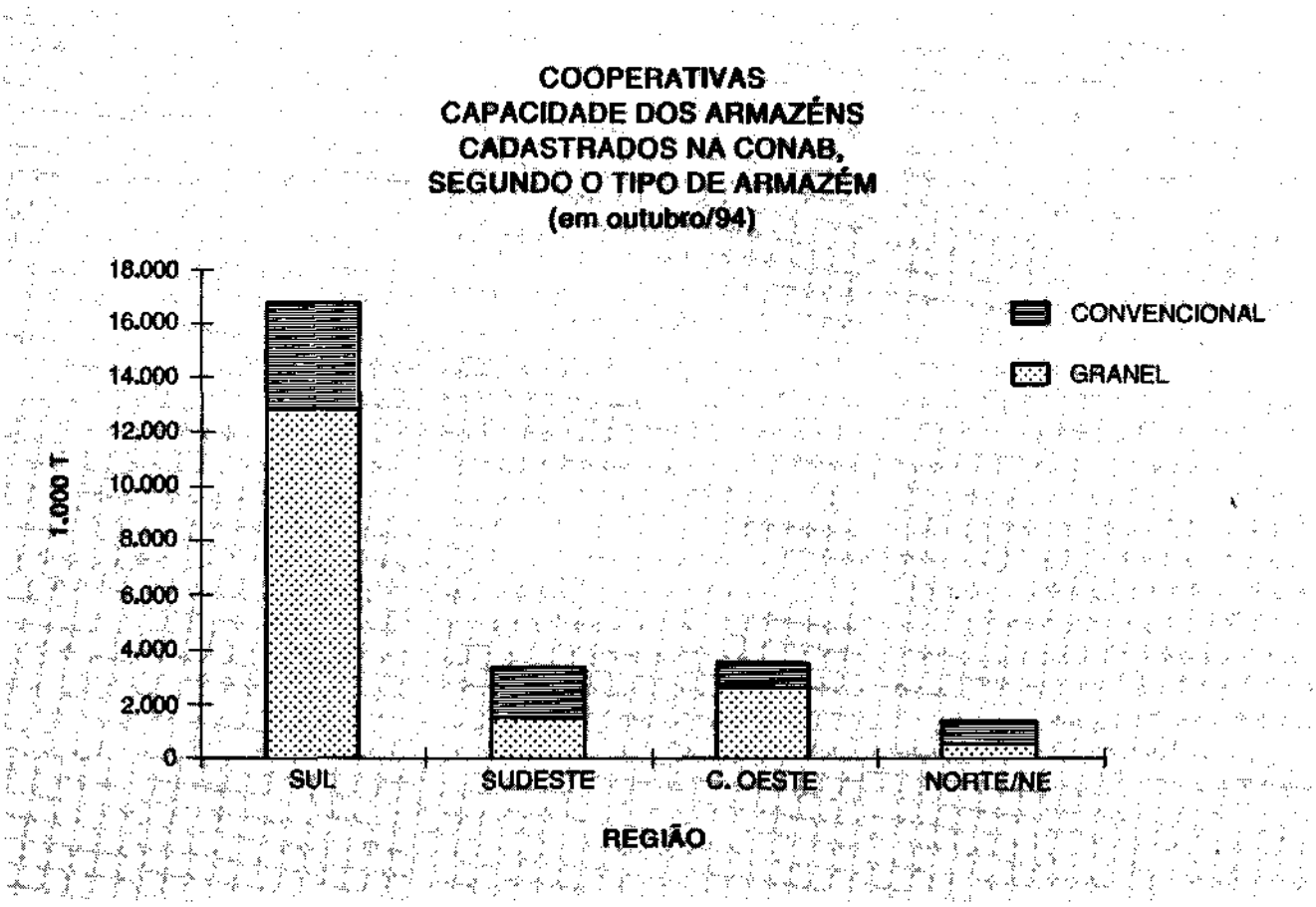
5. Mais Investimentos

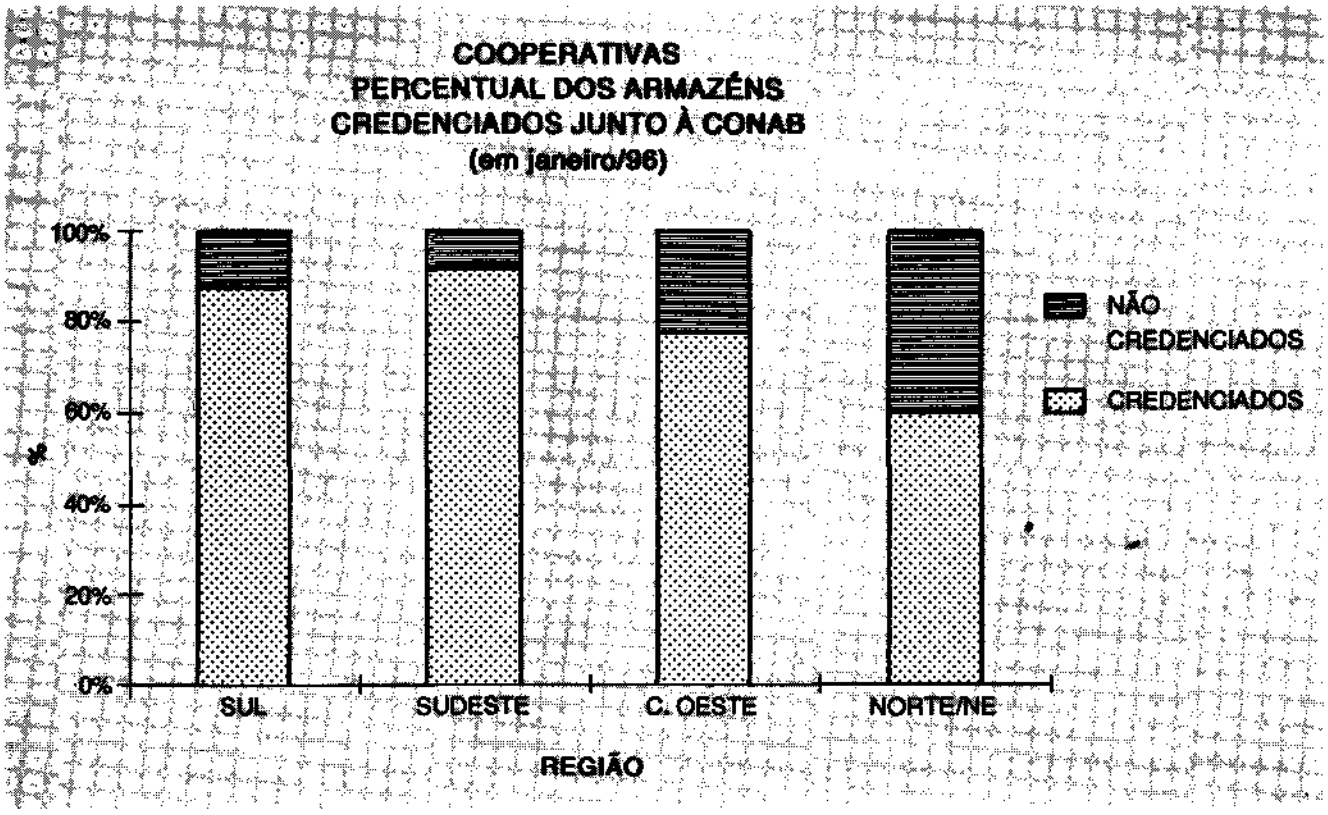
Paralelamente à necessidade de encontrar melhores soluções na área de planejamento e estratégia operacional dos estoques, é importante melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços de armazenagem, inclusive para reduzir ou eliminar perdas, investindo em equipamentos e instalações tecnicamente mais apropriadas.

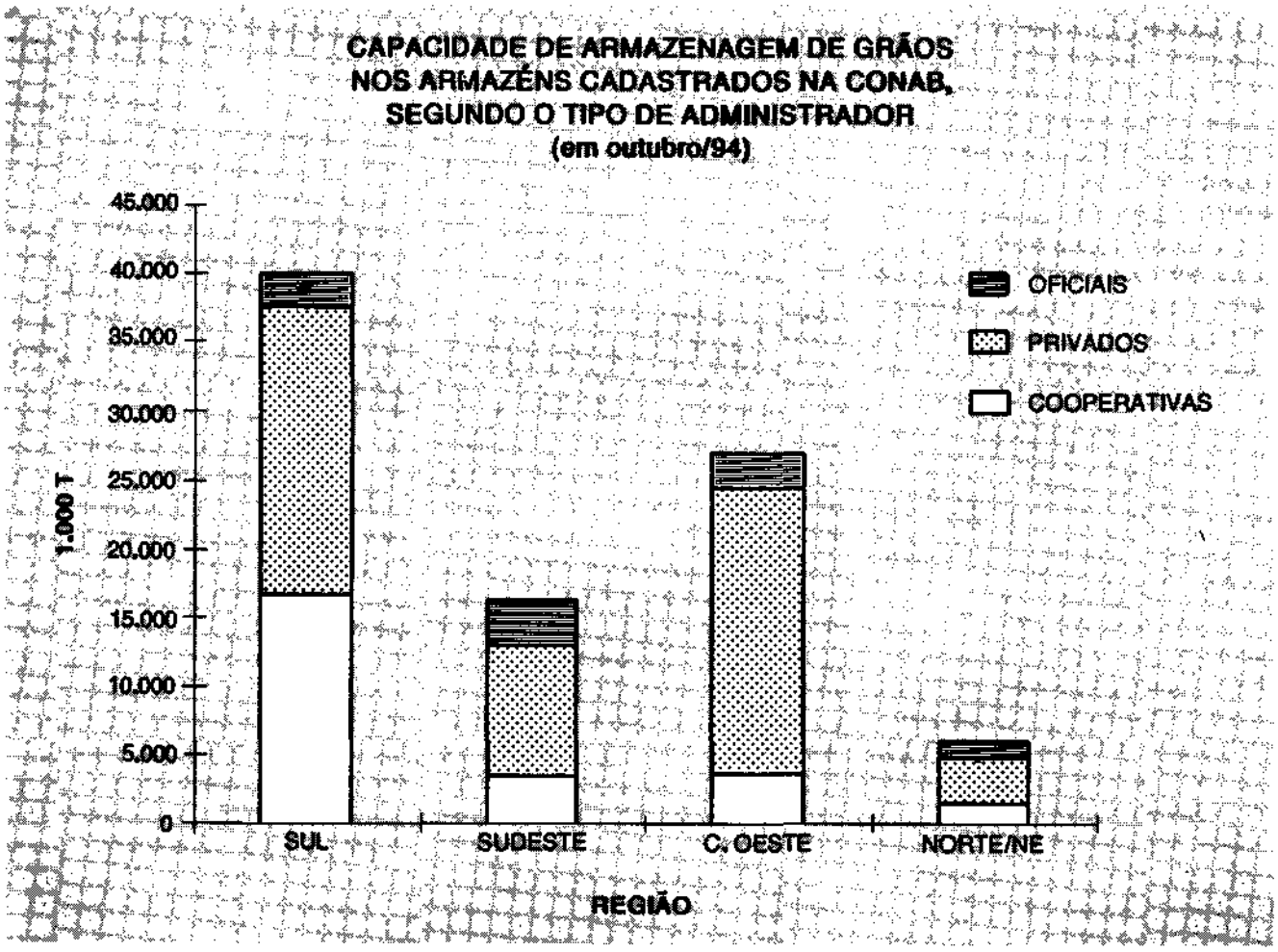
Alguns caminhos devem ser perseguidos para estimular os investimentos nessa área:

a) um deles seria mediante a criação de novas linhas de crédito, com recursos do BNDES, porém com prazos de quinze a vinte anos e taxas de juros reais da ordem de 3% a.a. tanto para a construção de novas unidades armazenadoras quanto para a recuperação, reequipamento e melhoria técnica das unidades já existentes;
b) remuneração adequada dos serviços de armazenagem. As tarifas têm que cobrir não apenas os custos operacionais mas remunerar também o capital investido;
c) privatização, em ritmo mais acelerado, dos armazéns oficiais não localizados nos pontos que o governo considera estratégicos em termos de atender as necessidades de absorver excedentes de produção.

Sabemos que a CONAB já definiu há mais de dois anos a relação das unidades que poderiam ser colocadas à disposição do mercado e que estão sendo subutilizadas. Acreditamos que, nesse caso, o BNDES poderia alavancar esse programa de privatização desde que sejam viabilizados os recursos para fixar os juros nos níveis acima sugeridos. Desde logo, porém, poderiam ser estudadas pela CONAB formas de cessão de uso dessas unidades, ou sistemas de gestão em parceria que estimulassem a efetiva utilização da capacidade disponível.




COOPERATIVAS
PERCENTUAL DOS ARMAZÉNS
CREDENCIADOS JUNTO À CONAB
(em janeiro/96)
100%
80%
60%
40%
20%
0%
%
NÃO CREDENCIADOS
CREDENCIADOS
SUL
SUDESTE
C. OESTE
NORTE/NE
REGIÃO


CAPACIDADE DE ARMAZENAGEM DE GRÃOS
NOS ARMAZÉNS CADASTRADOS NA CONAB,
SEGUNDO O TIPO DE ADMINISTRADOR
(em outubro/94)
45.000
40.000
35.000
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
1.000 t
OFICIAIS
PRIVADOS
COOPERATIVAS
SUL
SUDESTE
C. OESTE
NORTE/NE
REGIÃO

O Protecionismo Agrícola Internacional

Antônio Luiz M. Moraes[1]

1. Antecedentes

O protecionismo é um fenômeno que tem estado presente na vida econômica das nações há séculos, com intensidade e forma variáveis, e tratado pelos economistas ora com simpatia, ora com repúdio, sob o amparo de diferentes teorias do desenvolvimento econômico e do comércio internacional.

A primeira teoria a oferecer uma explicação para o comércio internacional foi a mercantilista, que tinha como fundamento maior a concepção de que a produção e as exportações deveriam ser estimuladas, e as importações restringidas por meio de medidas protecionistas. Isso como forma de controlar a evasão de ouro e prata, gerar excedentes no balanço de pagamentos e aumentar a riqueza nacional, representada pelo acúmulo desses metais. Apesar de seu caráter restritivo, o mercantilismo (1500/1750) conviveu com a acentuada expansão dos fluxos de comércio entre as nações, sobretudo durante o século XVIII, quando passou a ser contestado e progressivamente abandonado.

O principal crítico do mercantilismo foi Adam Smith, que ofereceu uma explicação alternativa para a existência do comércio, assentando a teoria clássica do comércio internacional, baseada no princípio das vantagens comparativas, segundo a qual as trocas seriam benéficas sempre que a capacidade relativa de produzir bens fosse diferente entre as nações.

Uma das principais hipóteses dessa teoria é a do livre funcionamento do mercado, como condição para que sejam alcançados níveis máximos de eficiência e bem-estar, cabendo ao Estado desempenhar somente as funções que lhe são inerentes, tais como estabelecer e fazer cumprir as regras disciplinadoras da livre manifestação das forças de mercado, assegurando a convivência harmônica dos atores econômicos, bem como a eqüidade, a justiça social e a segurança nacional.

A influência dessa teoria sobre comércio internacional somente se fez sentir plenamente no século seguinte ao do seu surgimento, num ambiente caracterizado pelo revigoramento das trocas e intensa transferência de recursos entre as nações.

Ainda que durante as primeiras décadas deste século a teoria clássica continuasse sendo única a fundamentar o comércio internacional, a mesma não foi plenamente seguida pelas nações, que experimentaram um ímpeto protecionista determinado pela instabilidade econômica desse período, constituindo possivelmente um dos fatores determinantes da Primeira Guerra Mundial e da grande depressão de 1929.

Esse quadro de instabilidade da economia mundial, assim como o protecionismo internacional, manteve-se, com diferentes níveis de intensidade, até a eclosão da Segunda Guerra Mundial, quando foi instalada uma nova ordem econômica internacional, e com ela a "Pax Americana"

Em meio à grande depressão, iniciada em 1929 nos EUA, Keynes publica sua Teoria Geral do Emprego e da Renda, oferecendo uma explicação e a correspondente solução para o agudo desequilíbrio econômico então observado. Sua tese central era de que a economia não tem o seu equilíbrio de longo prazo e o pleno emprego assegurados somente pela livre ação das forças de mercado, mas sim que estes dependem da intervenção do Estado, especialmente para controlar as taxas de juros, influir sobre o consumo e assegurar níveis adequados de investimento. Somente dessa forma seria possível atender aos objetivos de reduzir o desemprego e promover o desenvolvimento econômico. Esse novo papel do Estado não teria um caráter protecionista, sendo aqueles investimentos direcionados apenas para obras de infra-estrutura em complemento aos investimentos privados.

Após a Segunda Guerra Mundial desencadeou-se um processo crescente de intervenção e participação do Estado na economia, de natureza distinta daquela preconizada por Keynes, sobretudo pelos países em desenvolvimento, como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico via substituição de importações, tal como defendida pela Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL e implementado pelos países da região. Esse novo rumo das políticas macroeconômicas e comerciais foi sustentado e estimulado por toda a comunidade internacional por mais de duas décadas (1950-1975) de acentuada expansão do comércio mundial, duas vezes mais rápido que a produção, e por uma prosperidade quase que generalizada entre países ricos e pobres na maior parte desse período. Até meados dos anos 70 as críticas ao protecionismo foram compreensivelmente moderadas, tendo

(1) Pesquisador da Embrapa

sido tímidos os esforços e resultados alcançados em relação ao objetivo de reduzi-lo. Não que para tanto faltasse fundamentação teórica aos formuladores de política, pois já se dispunha, desde os anos 40, de importantes contribuições à tese neoliberal, da parte de destacados economistas como Hayek, Friedman e outros. Seria preciso que ficasse evidenciado o esgotamento daquelas medidas intervencionistas e do próprio modelo de capitalismo empregado, para que a tese neoliberal tivesse ampla acolhida por parte de países os mais díspares, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesse sentido, tem-se como fator coadjuvante o fim da guerra fria, com o desmantelamento da URSS, e o próprio esgotamento do modelo socialista, tal como historicamente praticado. Também nesse caso, a exemplo do capitalismo, experimenta-se acentuadas mudanças, principalmente na China a partir do final dos anos 70 e posteriormente nos países do Leste Europeu, incorporando gradualmente os mecanismos de mercado em suas economias.

As pressões exercidas pelos setores produtivos e corporativistas na defesa de seus interesses, confundidos com os da própria sociedade como um todo, influenciaram e influenciam os governos capitalistas na adoção de suas políticas comerciais com a ajuda de economistas dispostos a revesti-las de fundamentos que as tornassem justificáveis. Essas políticas, quando protecionistas, tendem a se ampliar, desenvolvendo raízes profundas, alimentadas por governos muitas vezes sem legitimidade e por crises econômicas, sejam elas internacionais ou nacionais, abrangentes ou localizadas em determinados setores ou segmentos produtivos específicos. Criam-se assim fatos econômicos, políticos e sociais, que tornam muito difícil removê-las ou até mesmo impedir que se expandam, conforme atestam as experiências acumuladas ao longo das sucessivas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio-GATT, cujos resultados foram reconhecidamente inexpressivos em relação aos produtos agrícolas

Iniciativas multilaterais liberalizantes de maior vulto no comércio internacional somente ocorreram sob circunstâncias mais dramáticas, conforme observado nos anos imediatamente após a depressão de 1929 e a II Guerra Mundial; assim como no bojo de uma profunda e longa crise sem precedentes na história moderna, enfrentada a partir de meados dos anos 70, principalmente pelas economias que contavam com acentuada intervenção do Estado. Isso porque as políticas macroeconômicas e setoriais estão interligadas e fazem parte de um modelo de equilíbrio geral da economia, não comportando assim medidas parciais substantivas de liberalização comercial da economia. Em igual sentido, geralmente não se restringem apenas a um determinado país, mas fazem parte de um processo mais amplo de reforma econômica conduzida sob a influência ou pressão dos países no cenário mundial e dos organismos econômicos internacionais. Esse parece ter sido não só o caso da América Latina, conforme evidenciado pelo chamado "Consenso de Washington" de 1989/90, mas também dos "newly industrialized countries" da Ásia, cuja experiência pioneira aparentemente exitosa de abertura de suas economias para o mercado mundial ocorreu no início dos anos 80, sob a influência dos Estados Unidos da América.

A abertura econômica vivenciada pela economia mundial neste final de século é considerada como fazendo parte de mais uma onda do ciclo de Kondratiev, ao mesmo tempo em que se insere na busca de um novo modelo de capitalismo de inspiração neoliberal, cujos contornos ainda estão por ser definidos, segundo atestam as experiências até então acumuladas em países ricos e pobres, com diferentes formas de organização política.

2. Argumentos para a Proteção

O "rationale" do protecionismo agrícola se insere num contexto diverso dos demais setores, não se aplicando a ele argumentos como os da indústria nascente, das economias de escala, dos monópolios externos e do balanço de pagamentos no caso brasileiro. Isso se deve às especificidades dos produtos agrícolas, seus processos produtivos, e condições relativas de infra-estrutura econômica e social no campo e na "urbis", cujos efeitos principais, comparativamente aos demais setores, são: a) maior instabilidade de preço; b) maior risco inerente à atividade empresarial, que se soma ao risco decorrente de fatores imponderáveis; c) menor rentabilidade média dos investimentos; d) menor dinamismo da produção, cujas taxas de crescimento em geral são inferiores às observadas no resto da economia.

Não obstante essas características e tendências, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, historicamente têm adotado políticas agrícolas negativas em relação ao setor, como parte de um processo de transferência de renda para o setor industrial, que desempenhou papel estratégico na promoção do desenvolvimento econômico.Exemplos dessas políticas no Brasil são a taxação da agricultura, o confisco cambial, as restrições quantitativas às exportações, a defasagem cambial, os tabelamentos de preços e a ausência ou insuficiência de investimentos em infra-estrutura pública, notadamente em educação, transporte, ciência e tecnologia.

Em face dessas adversidades o protecionismo agrícola constitui num fator de compensação, sobretudo nos momentos de crise do setor, quando se acentuava a pressão do "lobby" dos agricultores. Contudo, sempre que ocorria desabastecimento no mercado interno, as importações de produtos agrícolas, muitas vezes realizadas, pelo próprio governo, eram parcial ou totalmente liberalizadas, sob o clamor de toda a sociedade consumidora pela normalização do suprimento desses produtos e a bem do controle inflacionário. Essa quota de sacrifício dos agricultores brasileiros se sobrepunha ao elevado custo

pago por eles com a persistência da política de proteção às importações de insumos agropecuários, cujas alíquotas ainda permanecem relativamente elevadas no caso de máquinas e implementos agrícolas.

Nos países desenvolvidos o protecionismo também teve esse caráter de compensação das disfunções estruturais do setor agrícola e foi influenciado pelos efeitos negativos ou positivos da política macroeconômica e pelo conseqüente desempenho da economia.

Na União Européia a Política Agrícola Comum-PAC, instituída em 1962, teve como um de seus principais objetivos assegurar à comunidade agrícola um padrão de vida " mais justo", para não dizer simplesmente mais elevado, o que tem sido alcançado principalmente por meio da sustentação dos preços agrícolas e com o concurso de subsídios e outras práticas protecionistas.

Nos EUA a renda dos agricultores também tem sido artificialmente sustentada, sobretudo nos períodos de instabilidade econômica e de crise no mercado agrícola internacional, como ocorreu especialmente nos anos 80, quando foi conferido amparo aos agricultores com problemas econômicos e financeiros decorrentes da queda dos preços agrícolas e da terra, recorrendo-se à prática dos subsídios à exportação. Esses subsídios haviam sido praticamente abandonados pelo governo norte-americano no início dos anos 70, como consequência da desvalorização do dólar e de mudanças na política cambial, predominando um sistema de taxas de câmbio flutuantes.

A sustentação da renda nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que reduz suas disparidades relativamente aos níveis de renda urbana, contribui para elevar a produção e oferta agrícola, e assim a autosuficiência alimentar, como ocorrido na União Européia. A adoção dessa política foi possível não tanto pelo "lobby" dos segmentos diretamente interessados, mas sobretudo pela condescendência do eleitorado urbano e rural desses países, que sempre viu com simpatia a ação protetora do Estado em relação a um setor tido por eles como relativamente mais frágil e ao mesmo tempo essencial e estratégico. Isso é fruto principalmente de fatores psicológicos, ditados por experiências históricas de fome e dependência crônica do mercado mundial de alimentos em épocas de crise. Acrescente-se a isso a real necessidade de se preservar o emprego rural e reter-se a mão-de-obra no campo, como forma de reduzir as disparidades setoriais de renda. Por outro lado, o custo dos subsídios, por maior que tenha sido, foi absorvido pacificamente pelos consumidores e contribuintes, apesar de ter uma influência negativa em seu orçamento devido à elevação dos preços no mercado interno. Essa atitude é explicada pelo fato de seus gastos com alimentação serem relativamente baixos - da ordem de apenas 20% no caso dos europeus -, e terem participação declinante na renda.

No caso dos países em desenvolvimento ocorre o inverso na estrutura de consumo, respondendo os gastos com alimentação pela maior parte da renda dos consumidores, o que tenderia a desestimulá-los a defenderem o protecionismo agrícola, como forma de preservar seus níveis reais de renda. Contudo, sua atitude em geral tem sido favorável à proteção dos agricultores pelo Estado. Há aqui também um componente psicológico, determinado pela convicção de que o protecionismo agrícola é necessário para garantir a segurança alimentar, resolver grande parte dos problemas da economia e promover o desenvolvimento do país. Isso é reforçado pelo fato de haver no setor agrícola o predomínio absoluto do capital nacional, existência de pequeno número de grandes grupos de interesse e, principalmente, pela reconhecida e imperiosa necessidade de proteger o emprego no campo, contendo assim o êxodo rural para os grandes centros urbanos.

3. O Protecionismo em Ascensão

Premidos pela experiência de caos dos anos 30 e pelos problemas causados pela Segunda Grande Guerra, com a devastação da economia mundial, as nações reconheceram a necessidade de promover a liberalização e disciplinamento do comércio e das relações monetárias internacionais. Nesse sentido, contribuiu também a convicção generalizada de que as medidas comerciais autárquicas, o protecionismo e a discriminação econômica eram fatores determinantes do conflito político mundial recém-experimentado. Paralelamente desenvolveu-se também a idéia de promover uma maior integração regional, inicialmente desenvolvida pelos países europeus com o apoio do Programa de Recuperação Européia, e posteriormente seguida pelos países latino-americanos, africanos e asiáticos, tendo o GATT, desde a sua criação, recebido 108 notificações relativas a acordos regionais [2]

Essas iniciativas integracionistas, tanto em sua fase inicial nos anos 40 e 50 quanto a partir da década de 80, tiveram por fundamento o objetivo de promover a rápida recuperação das economias regionais, por meio da expansão do comércio internacional e do fortalecimento das economias nacionais.

A convicção dominante no imediato pós-guerra era de que o alcance de tais objetivos não poderia prescindir do amparo de instituições internacionais capazes de disciplinar o relacionamento comercial, financeiro e político entre as nações. Com a criação dessas instituições, num contexto de substancial ajuda dos EUA à Europa, estabeleceu-se uma ordem

(2)Do total de Acordos Regionais existentes, somente 80 deles foram examinados pelo GATT, dos quais somente 6 foram considerados consistentes com a exigência de que abranja uma parte substancial do comércio entre os países integrantes de cada Acordo, e que não sejam elevados os níveis de proteção relativamente ao comércio com países não membros.

econômica internacional que em muito contribui para a prosperidade mundial nas décadas subseqüentes.

Não tendo frutificado, naquela oportunidade, a idéia de se criar uma organização internacional do comércio, o que somente veio a ocorrer em abril de 1994, a Carta Internacional do Comércio - um texto de caráter normativo firmado em 1948, que propunha a criação desse organismo e consubstanciava os resultados das negociações tarifárias iniciadas em 1946 - constituiu a base do GATT.

Esse acordo, firmado inicialmente por 23 países, dos quais 11 em desenvolvimento, incluindo o Brasil, tinha por objetivo promover a liberalização do comércio mundial e, dessa forma, contribuir para sua expansão, bem como disciplinar o intercâmbio comercial entre as nações. Para tanto foram estabelecidas regras de conduta que obedecem determinados princípios básicos, dentre os quais destacam-se os seguintes: 1) não discriminação, contido na cláusula de nação mais favorecida; 2) tarifas aduaneiras como único instrumento de proteção comercial permitido, havendo contudo abertura para que, sob determinadas circunstâncias, as restrições quantitativas e os subsídios pudessem ser aplicados; e 3) tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

Esses princípios, assim como as demais disciplinas do Acordo Geral, estavam impregnados de exceções, deixando ampla margem de interpretação quanto a sua abrangência, especialmente em relação aos produtos agrícolas, o que aliado ao pouco poder de que dispunha o GATT para fazer cumprir ("enforcement") os compromissos nele contidos, contribuiu para que freqüentemente os mesmos fossem violados. Há de se registrar também o fato dos EUA, assim como a União Européia-UE, terem obtido, em 1955, um "waver" ou derrogação do compromisso de implementação de determinadas políticas agrícolas, objetivando compatibilizar as disciplinas do GATT com sua legislação interna e obterem assim a ratificação do Congresso ao Acordo Geral[3]. Isso é um reflexo dos sentimentos protecionistas que ao tempo da criação do GATT se encontravam fortemente impregnados na consciência de consumidores, produtores e do próprio governo dos países desenvolvidos. Estes, apesar de premidos pela experiência de caos econômico dos anos 30 e pelos problemas causados pela destruição das principais economias durante a Segunda Guerra Mundial, relutaram em se comprometer com uma liberalização comercial mais profunda e abrangente. Tal postura em relação à agricultura, intensificada nos anos 80, somente foi, conforme se verá, efetivamente revista na atual década com a conclusão da Rodada Uruguai de negociações multilaterais. A prosperidade e a estabilidade da economia mundial nos anos 50, 60 e primeira metade dos anos 70 contribuíram para que nesse período houvesse uma acentuada expansão do comércio internacional, superior à da produção, o mesmo tendo ocorrido em relação à agricultura. Pôs-se assim um freio ao ímpeto protecionista, que de qualquer forma continuou a se manifestar, tendo sido tímidos os resultados alcançados na liberalização do comércio agrícola, por meio das sucessivas rodadas de negociações multilaterais.

Esse padrão de crescimento global do comércio e da produção manteve-se nos anos subseqüentes, fazendo com que em todo o período posterior a 1950 a produção fosse multiplicada por seis em termos reais, enquanto o comércio mundial cresceu treze vezes. No caso da agricultura a produção mundial cresceu a uma taxa de 2,8% ao ano no período de 1952 a 1986, praticamente mantendo-se nesse nível nos anos subseqüentes; enquanto o crescimento do comércio agrícola nesse período foi quase o dobro (5,3%) do crescimento da produção internacional, apesar de ter experimentado uma desaceleração ao longo dos anos 80.

A explicação para esse desempenho mais recente da produção e do comércio agrícola, ao mesmo tempo em que a economia mundial experimentou profunda crise, reside sobretudo na escalada protecionista havida naquele período.

Sendo a agricultura um setor caracterizado por um nível persistentemente elevado de intervenção governamental de cunho protecionista, tanto no segmento interno quanto no externo[4], seu desempenho em cada país guarda íntima relação com sua política agrícola e com as que são adotadas por seus principais parceiros comerciais. Isso deixa os países em desenvolvimento numa posição mais vulnerável relativamente aos países ricos, já que o nível de proteção conferido aos seus agricultores é consideravelmente menor. Suas condições de infra-estrutura são deficientes, enfrentam severas limitações de recursos e seus instrumentos de apoio ao setor são menos eficazes, o que, aliado ao caráter negativo da política agrícola que tem prevalecido historicamente, forma um quadro desfavorável que compromete sua competitividade externa.

São marcantes as diferenças entre as políticas de renda de países pobres e ricos. Enquanto estes sempre utilizaram em larga escala o subsídio

(3)Esse foi o caso dos Artigos XI e XVI do GATT. O primeiro deles proíbe o uso de restrições quantitativas às importações e exportações, mas isenta os países desse compromisso nos casos de escassez temporária de alimentos. O segundo proíbe o uso de subsídios à exportação, mas dispensa um tratamento especial e diferenciado à agricultura, ao mesmo tempo em que recomenda aos países membros que procurem evitar o uso de subsídios às exportações agrícolas. E quando isso não fosse possível, a aplicação do subsídio deveria ocorrer de modo a não resultar na apropriação de uma parte "mais do que equitativa" do comércio mundial do produto subsidiado.

(4) Trata-se aqui do protecionismo direto das políticas comerciais e indireto, exercido por meio das políticas de apoio interno ao setor, como por exemplo o subsídio do crédito à produção de exportáveis.

à produção, principalmente via preços de sustentação, e às exportações, facilitando a estocagem e escoamento da produção agrícola, como forma de transferir renda para seus agricultores[5]; os países em desenvolvimento recorriam a práticas discriminatórias contra a agricultura, mescladas com o subsídio ao crédito rural para poucos tomadores e com uma proteção tarifária que, no caso brasileiro, geralmente não se aplicava em períodos de crise no abastecimento de seu mercado interno.

O protecionismo agrícola nos países desenvolvidos foi implementado principalmente mediante a sustentação de preços em níveis mais elevados do que alternativamente prevaleceriam sob livre mercado, e da fixação de tarifas aduaneiras em níveis elevados, como forma de restringir o acesso a mercado, desencadeando uma sucessão de distorções que se propagaram por todos os segmentos da agricultura nos mercados interno e internacional. Evidências nesse sentido são notórias tanto nos EUA e na UE, quanto no Brasil e alhures.

No Brasil o principal instrumento de apoio à agricultura foi o crédito rural subsidiado, que se mostrou ineficiente como promotor da produção e teve efeitos distorcivos sobre o mercado agrícola, conforme revelado por Sayad. Esses efeitos foram exacerbados pelo recrudescimento do processo inflacionário a partir de meados dos anos 70, e assim se mantiveram por uma década, quando os subsídios à agricultura foram praticamente eliminados, sem que se afetasse a produção agrícola, ao contrário do que temiam os agricultores e alguns analistas. Em segundo plano foram utilizados esporadicamente, exceto no caso de uns poucos produtos como o leite e o trigo, instrumentos de política de efeitos ainda mais distorcivos, quais sejam o controle de preços e o tabelamento, além do confisco cambial e da administração dos fluxos de exportação e importação. Aqui reside uma importante diferença entre as políticas de renda dos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Enquanto até a década passada os primeiros procuravam manter os preços agrícolas em níveis baixos, como forma de reprimir a inflação e beneficiar momentaneamente os consumidores, embora adotassem também medidas protecionistas tendentes a elevar os preços; os segundos mantinham os preços internos persistentemente elevados, como forma de manter ou aumentar a renda agrícola.

Como conseqüência das mencionadas políticas adotadas pelo Brasil, a estrutura produtiva de sua agricultura sofreu acentuada mudança a favor das culturas de exportação e em detrimento dos produtos alimentares básicos de consumo interno, contribuindo assim para acentuar as desigualdades existentes na distribuição da renda rural, setorial e regional.

Até que fosse concluída a Rodada Uruguai, a UE utilizou um sistema de gravames variáveis ("variable levy") nas suas importações agrícolas, cujo efeito foi praticamente isolar do mercado internacional tanto produtores quanto consumidores. E a política de sustentação de preços da PAC buscava assegurar aos agricultores comunitários preços superiores aos praticados no mercado internacional, sendo, por mais de uma década, os preços na Comunidade mantidos constantes em termos reais, ao mesmo tempo em que apresentaram uma forte tendência declinante no mercado internacional.

Essas políticas contribuíram para que houvesse uma mudança na estrutura produtiva da agricultura comunitária, que atendeu aos objetivos de auto-suficiência alimentar e geração de excedentes exportáveis. Enquanto no ano agrícola de 1968/69 a Comunidade Econômica Européia-CEE era dependente de importações para o abastecimento do mercado interno em todos os produtos alimentares, no ano agrícola 1988/89 alcançou a auto-suficiência em todos os produtos, exceto frutas frescas e vinho, figurando como exportadora de cereais, açúcar, carne, verduras frescas, manteiga e queijos.

A participação relativa das exportações da CEE no mercado mundial cresceu de 24% em 1970 para 36% em 1988, sendo que os EUA e os países membros do Grupo de Cairns[6] detinham uma fatia de 38% desse mercado. Alternativamente, caso as exportações comunitárias tivessem se mantido constantes naquele período, o resultante aumento nas exportações dos demais países seria de US$ 43 bilhões.

Os objetivos da política agrícola norte-americana são similares aos da UE e têm sido perseguidos com a mesma tenacidade, causando igualmente efeitos distorcivos sobre os mercados agrícolas. Seus instrumentos de política interna de sustentação de preço e da renda consistem nos programas de garantia de preços mínimos e de preço-meta, com pagamentos diretos aos agricultores.

Como conseqüência da aplicação generosa desses e de outros programas similares, inclusive com a fixação de preços de garantia em níveis superiores aos observados no mercado internacional, houve substancial crescimento da produção e acúmulo de excedentes exportáveis ao longo dos anos 70 e sobretudo na década de 80[7]. Nesse período observou-se uma tendência declinante dos preços agrícolas, perda de competiti-

(5) Tem-se aqui um paradoxo em relação ao fato de nos países industrializados os agricultores que recebem a maior parte dos subsídios apr esentarem uma renda familiar anual superior à das famílias urbanas. Segundo Gale Johnson, com a eliminação desse e de outros paradoxos da agricultura mundial, pela adoção de políticas "adequadas", seria possível acabar com a fome e a desnutrição nos países de baixa renda até o final deste século.

(6) O Grupo de Cairns é integrado por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

(7) Segundo estudo do Banco Mundial, conforme citado em Fitchett, os estoques de grãos dos EUA em 1986 eram equivalentes a aproximadamente dois anos de comércio mundial de grãos: sendo que os estoques de carne bovina da então CEE correspondiam a cerca de 30% do comércio mundial em um ano. Em 1987 a magnitude dos estoques da Comunidade foi de um milhão de toneladas de manteiga, 708 mil toneladas de leite em pó e mais de 10 milhões de toneladas de cereais.

vidade das exportações e crise na agricultura norte-americana. Esses fatores têm sido apontados como determinantes da política comercial agrícola dos EUA a partir de então adotada, baseada na concessão de subsídio às exportações como forma de elevar a competitividade e a participação dos produtos agrícolas norte-americanos no mercado internacional, inclusive por meio da conquista de novos mercados. Os principais instrumentos dessa política são a garantia de crédito comercial às exportações, com taxas de juro abaixo dos níveis de mercado, e da concessão de bônus de exportação sob a forma de dinheiro ou certificados, cujo resgate pode se dar pela troca de produtos excedentes de propriedade do governo. A rigor pode-se afirmar que desde os anos 40 a agricultura norte-americana enfrentou problemas de excesso de produção, não só por suas políticas de incentivo e apoio ao setor, mas também pelas conquistas havidas na tecnologia agropecuária, especialmente na área biológica, com aumentos substanciais de produtividade, Sendo a maior parte desse período marcada por um surto de prosperidade não só na agricultura, mas em todos os demais setores da economia norte-americana, sua política comercial objetivava simplesmente promover a eliminação dos excedentes agrícolas, estimular o desenvolvimento do mercado a longo prazo, inclusive mediante a concessão de assistência alimentar humanitária. Esses objetivos continuam fazendo parte de sua atual política comercial, mas ocupam um plano secundário em relação aos anteriormente mencionados de elevar a competitividade e a participação dos produtos agrícolas no mercado mundial.

O protecionismo agrícola tem sido uma constante no cenário econômico internacional, cujos níveis se expandiram apesar das sucessivas rodadas de negociações multilaterais havidas no âmbito do GATT, pois foram tímidos os seus resultados em relação ao setor agrícola, que se manteve praticamente ausente de suas disciplinas. Esse fato deu ensejo à proliferação de arranjos bilaterais, de mais fácil negociação por haver maior convergência de interesses e inexistirem os condicionantes do sistema GATT, especialmente a cláusula de nação mais favorecida, segundo a qual concessões feitas a um determinado país são extensíveis aos demais.

A inoperância do Acordo Geral revelou ser ainda maior por não ter conseguido impedir a escalada protecionista havida a partir do início dos anos 70, quando a economia mundial passou de uma fase de prosperidade para outra de crise e recessão aguda. Trata-se do chamado "novo protecionismo", que corresponde ao ressurgimento do mercantilismo, cuja política comercial, de restrição das importações e estímulo ou subsídio às exportações contribuiria para a solução dos desequilíbrios econômicos internos. Essas restrições às importações são caracterizadas pelo uso intensificado de barreiras não tarifárias[8], tais como acordos para ordenação de mercado, limitações "voluntárias" às exportações, medidas antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, restrições quantitativas e barreiras sanitárias, entre outras. Buscava-se assim contornar a rigidez da tarifa, de vez que tais instrumentos são menos transparentes e de difícil contestação no âmbito do GATT; que por essa mesma razão, e pelos seus efeitos distorcivos sobre os mercados, foi fortalecido o princípio que considera a tarifa como sendo o único instrumento válido de limitação do "acesso a mercado" ou de "proteção na fronteira". Mesmo assim as barreiras não tarifárias superaram em importância a tarifa na obstrução do comércio internacional.

De acordo com Nogues e outros, citados por Fitchett, 19% das importações não energéticas, realizadas em 1983 por 16 países desenvolvidos, estavam sujeitas à aplicação de barreiras não tarifárias-BNT. No caso das importações agrícolas essa cifra era de 36%, secundada apenas pelos têxteis com 45%, sendo as importações agrícolas dos países desenvolvidos, oriundas dos países em desenvolvimento, sujeitas àquelas barreiras, de 31%.

O uso generalizado e crescente dessas práticas, dos subsídios às exportações e das medidas de apoio interno, configurou uma verdadeira guerra comercial, alimentada pelo próprio protecionismo. Contudo, seu fundamento maior estava na recessão e instabilidade da economia mundial, observada a partir de meados dos anos 70. Um de seus principais ingredientes foi o abandono do sistema Bretton Woods de taxa de câmbio fixa (1973) e a elevada valorização do dólar em relação às demais moedas, a partir de 1981[9], cujos efeitos distorcivos sobre os mercados foram agravados por políticas econômicas nacionais inadequadas. Dentre essas destacam-se, sobretudo, as políticas cambial e agrícola, onde a intervenção governamental tem sido mais acentuada.

4. Os Efeitos do Protecionismo

Os principais resultados dessa escalada protecionista foram o aumento dos gastos públicos com subsídios e programas de sustentação da agricultura, especialmente nos países desenvolvidos, e uma maior desordem da agricultura mundial, que já se verificava desde o início dos anos 70. Os países da Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento-OECD, por exemplo, gastaram em 1988 US$ 300 bilhões com subsídios e programas de apoio à agricultura, correspondendo a 3% do consumo e 10% da poupança dos países membros nesse mesmo ano. Em 1991 esses gastos se elevaram para US$ 322 bilhões, dos quais US$ 54 bilhões foram gastos pelos EUA,

(8) Na Rodada Tóquio, concluída em 1979, foi negociado um Acordo de Barreiras Técnicas, disciplinando a adoção e aplicação de padrões e regulamentos técnicos pelos governos, com tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

(9) No período 1981-85 a valorização real do dólar foi de 30%.

US$ 66 bilhões pelo Japão e US$ 11 bilhões pelo Canadá.

As magnitudes das transferências de recursos aos agricultores, inclusive sob a forma de subsídio, são controversas, pois muitas das políticas protecionistas são de custos obscuros, cujas estimativas apresentam diferenças metodológicas, o mesmo sendo verdadeiro para o cálculo dos ganhos com a liberalização. Como exemplo tem-se que, segundo o próprio Secretariado do GATT, conforme citado por Hufbauer, a estimativa da OECD para aquelas transferências[10], em 1992, foi de US$ 90 bilhões no caso dos EUA. Nesse mesmo ano aqueles gastos atingiram US$ 146 bilhões na CEE, correspondendo a 60% do seu orçamento.

As principais distorções do protecionismo agrícola manifestaram-se na distribuição de renda e nos preços relativos entre produtos e entre os mercados agrícolas interno e externo, cujos preços se mantiveram deprimidos neste e elevados naquele. O exemplo mais gritante dessa realidade é o do arroz no Japão, cujo preço chegou a ser seis vezes superior ao preço observado no mercado mundial. Essa deterioração dos preços agrícolas e a instabilidade do mercado agrícola mundial provocaram mudanças na estrutura competitiva desse mercado, em detrimento dos países em desenvolvimento, cuja participação nas exportações agrícolas mundiais teria se mantido praticamente constante em cerca de 25%, no período 1991/93.

Os efeitos distorcivos das políticas de preço sobre o crescimento da agricultura e sobre o PIB dos países em desenvolvimento, entre outros indicadores, foram objeto de estudo do Banco Mundial, referente aos anos 70 e 80, conforme citado por Paukert. Esse estudo revelou que na década de 70 os países com menores índices de distorção apresentaram uma taxa de crescimento do PIB duas vezes superior à dos países com maiores índices de distorção, cuja ocorrência estava associada ao fato dos preços do bens e serviços não refletirem corretamente" sua escassez relativa. Em termos dos ganhos monetários dos produtores e dos consumidores concluiu-se que nos países industrializados os produtores são ganhadores e os consumidores perdedores no processo de redistribuição de renda por meio das políticas de preço, enquanto nos países em desenvolvimento ocorre o oposto, ampliando assim as disparidades de renda entre as populações rural e urbana.

A magnitude das transferências de renda da agricultura para outros setores, como efeito direto e indireto das políticas de intervenção governamental, foi estimada em 46% do PIB agrícola para um grupo de 18 países no período 1960-84[11]. No caso dos países industrializados, ao contrário, as transferências de renda são a favor da agricultura, em níveis elevados e crescentes. Embora sua magnitude ultrapasse o valor dos subsídios, que correspondem apenas às transferências diretas, por meio dele tem-se uma idéia aproximada da ordem de grandeza do total recebido pelos produtores. Essas transferências, medidas em termos de subsídios equivalentes ao produtor[12], alcançaram seu nível máximo em 1987, da ordem de 76% no Japão, 49% na UE e 40% nos EUA. Em 1991 essas transferências se mantiveram praticamente no mesmo nível da CEE, tendo se reduzido para 66% no Japão e 30% nos EUA, evidenciando o conservadorismo comunitário, em função do qual resistiu em aceitar reduzir o protecionismo agrícola.

Segundo informado pelas partes contratantes do GATT, em suas ofertas de concessões realizadas por ocasião da Rodada Uruguai, os subsídios agrícolas médios anuais concedidos pelos EUA e pela CEE, no período 1986/90, foram de US$ 26,4 bilhões e ECU US$ 71,5 bilhões, equivalentes aproximadamente a 90 bilhões de dólares, dos quais os subsídios diretos à exportação corresponderam apenas a 3% para os EUA e menos de 1% no caso da UE.

O subsídio agrícola brasileiro, apesar de ter se situado historicamente em níveis substancialmente menores do que nos países ricos, mesmo em termos relativos, foi gradualmente reduzido a partir de 1979 até que se extinguisse em 1986. Essa medida juntamente com a reforma tarifária havida no período 1990/93 constituíram iniciativas unilaterais de liberalização comercial que faziam parte de um programa de ajustamento econômico do governo brasileiro. Os níveis de proteção nominal, que variavam entre 15%, para tubérculos e óleos vegetais, e 80% para alguns produtos agroindustriais, foram reduzidos para um intervalo entre 10% para as preparações e 40% para os derivados de fumo e bebidas. Esses correspondem ao níveis tarifários máximos permitidos pela legislação brasileira, sendo as tarifas praticadas consideravelmente mais baixas, da ordem de 10% (tarifa modal) para o conjunto dos produtos agrícolas não elaborados[13] Há de se considerar também o fato da tarifa "efetiva" se situar em níveis ainda menores, devido à proteção tarifária dos insumos agrícolas.

A crise econômica, a recessão e os elevados custos do protecionismo agrícola, pagos principalmente por consumidores cada vez mais insatisfeitos com sua situação de renda e emprego, bem como o "lobby" dos interesses a favor do livre comércio, não foram suficientes para que os países industrializados concomitantemente empreendessem a redução do protecionismo. Evidência nesse sentido é o fato do Congresso norte-americano nos anos 80, durante a administração Reagan, ter rejeitado importantes propostas de redução dos níveis de apoio dos preços e da renda agrícola. Essa resistência contra a

[10] Ao longo do período 1986/88 o equivalente subsídio ao produtor agrícola nos países da OECD - uma medida da contribuição do governo à receita dos produtores relativamente ao valor da produção - foi de 47%, tendo declinado para 42% no período 1991/93.

[11] Inequivocamente trata-se aqui de países em desenvolvimento, embora o autor não faça qualquer referência nesse sentido.

[12] Os subsídios equivalentes ao produtor são uma medida das transferências de consumidores e contribuintes aos produtores agrícolas, decorrentes da proteção, expressa como uma porcentagem do valor da produção.

[13] A tarifa média aplicada pelos EUA nas importações de produtos agrícolas é de 3%, contra 13,8% para a UE no caso de produtos alimentícios, sendo que a taxação de alguns produtos de interesse dos exportadores brasileiros se situam acima daquelas médias. Exemplo nesse sentido são o fumo não beneficiado (23%) e os sucos de fruta preparados, cujas importações são taxadas pela CEE, respectivamente em 23% e 22%. No caso dos EUA tem-se que as alíquotas incidentes sobre suas importações de frutas chegam a atingir 35%.

liberalização do comércio persistiu nos anos subsequêntes, mesmo sob a pressão de gigantesco déficit público, sendo as medidas tomadas para reduzir o protecionismo agrícola de natureza essencialmente conjuntural.

Se por um lado as dificuldades econômicas enfrentadas por esses países exigia a correção de rumos, por outro a crise da agricultura, especialmente a norte-americana, fortalecia o "lobby" contrário às necessárias reformas, impedindo que avanços mais significativos fossem observados, tal como desejado pelo poder executivo desses países.

5. Reversão da Tendência Protecionista

Diante desse quadro de dificuldades e da interdependência existente entre as políticas agrícola e comercial de cada país, afigurava-se de todo conveniente e promissor recorrer ao GATT para combater o protecionismo por meio de uma nova rodada de negociações multilaterais. Essa rodada teve início em setembro de 1986 em Punta del Este, no Uruguai, e contribuiu para que ao longo dos sete anos de sua duração as iniciativas unilaterais de liberalização econômica e comercial fossem intensificadas. Isso ocorreu não só no Brasil e em outros países em desenvolvimento, mas também nos EUA e na UE, com a reforma da PAC, tendo uma repercussão positiva sobre a própria Rodada Uruguai[14].

Essas negociações multilaterais tiveram por objetivo superar as principais questões pendentes das rodadas anteriores, principalmente em relação à agricultura, subordinando-a mais plenamente às normas e procedimentos do GATT, e alcançar uma mais efetiva liberalização do comércio. Para tanto seria preciso estabelecer regras mais estritas sobre o uso dos subsídios às exportações e práticas restritivas de acesso a mercado, de natureza quantitativa e outras medidas não tarifárias, bem como em relação às políticas agrícolas domésticas que afetam as exportações e importações, causando distorções no comércio internacional. Esses temas constituíram o principal conteúdo das negociações do Grupo de Agricultura, sendo que outros tópicos importantes, relacionados com o comércio agrícola, foram negociados em diferentes grupos de negociação no âmbito da Rodada, tais como subsídios e medidas compensatórias (Artigos VI e XVI), salvaguardas (Artigos XII e XIX) e normas e procedimentos sobre solução de controvérsias.

Ainda que houvesse um reconhecimento generalizado entre as partes contratantes do GATT quanto à necessidade de se caminhar na direção daqueles objetivos, predominaram as divergências sobre como alcançá-los e o quão profundamente avançar na abertura comercial. As principais propostas inicialmente apresentadas na área de agricultura foram as dos EUA, da CEE e do Grupo de Cairns, exclusive Canadá, que apresentou sua própria proposta.

A proposta dos EUA, denominada de liberal, era maximalista, pois defendia que num período de 10 anos, e para todos os produtos, fossem eliminadas todas as barreiras tarifárias e não tarifárias, inclusive as medidas sanitárias e relativas à saúde que distorciam o comércio, e todos os subsídios à exportação, bem como todas as medidas domésticas que afetassem negativamente o comércio. Essa proposta, como tal, inaceitável inclusive para os próprios norte-americanos, foi logo flexibilizada, incluindo-se uma medida inovadora que foi a tarificação, ou seja, a transformação de todas as restrições não tarifárias em tarifa, com base numa medida de proteção equivalente.

O Grupo de Cairns também caracterizou-se pelo cunho liberalizante de sua proposta que, embora afinada com a dos EUA, dela diferia pela defesa de medidas antecipadas de congelamento dos subsídios e dos níveis de acesso a mercado, durante o processo de negociação, ao mesmo tempo em que salvaguardava os programas gerais de infra-estrutura, programas de ajustamento estrutural e os que não tivessem efeitos distorcivos sobre o comércio. Seus integrantes defendiam igualmente a aplicação de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento.

A proposta comunitária era conservadora e se opunha à dos EUA por defender a manutenção de um sistema de preços duplos e as políticas comerciais a eles relacionadas, incluindo a aplicação de gravames variáveis e das restituições nas exportações ("export refunds"). Tal como sintetizado por um analista do Centro de Política Alimentar e Agrícola Internacional, essa proposta correspondia à defesa de "um comércio dirigido, no qual o divórcio dos preços domésticos e internacionais que reveste a PAC é absorvido pelo resto do mundo". A CEE aceitava, contudo, a adoção de disciplinas de curto prazo para cereais, grãos não alimentares, lácteos, açúcar e carne bovina, sendo que a continuidade dessa medida estaria acoplada à reavaliação da proteção externa ("rebalancing"). Isso significa que a melhoria do acesso ao mercado comunitário daqueles produtos estaria condicionada a uma maior restrição no acesso de outros, a título de compensação. A exemplo do Grupo de Cairns e de outros países, a CEE aceitou a tarificação, ainda que condicionada ao reequilíbrio dos direitos aduaneiros. Igualmente limitada foi sua aceitação dos critérios de estimação das medidas internas de apoio a serem objeto de redução.

Essa proposta continha acentuados conflitos com os Estados Unidos e o Grupo de Cairns, principalmente quanto ao grau de redução dos subsídios agrícolas, o mesmo ocorrendo com o Japão, que pretendia manter sua agricultura fortemente protegida. Isso levou a um impasse

[14] Segundo a OMC mais de 70 países em desenvolvimento empreenderam medidas unilaterais de liberalização comercial, a partir de meados dos anos 80.

que praticamente bloqueou a Rodada Uruguai, cujo prazo de encerramento previsto para dezembro de 1988 teve que ser sucessivamente prorrogado até que fosse alcançado um acordo em abril de 1994.

A explicação para esse fato está na importância atribuída pelos EUA ao tema agrícola, conferindo-lhe destaque entre os 12 grupos de negociação do GATT, como decorrência das dificuldades enfrentadas em promover uma reforma mais profunda em sua política agrícola, por meio do Poder Legislativo. Outro argumento era tornar as negociações mais atraentes para determinados países em desenvolvimento que reclamavam dos subsídios praticados pelos EUA e demais países desenvolvidos, como foi o caso do Brasil e da Argentina. Assim é que as negociações nas demais áreas dependia dos avanços observados em matéria de agricultura.

Os europeus, a exemplo dos norte-americanos, reconheciam a necessidade de reduzir os custos orçamentários com os subsídios, e unilateralmente empreenderam uma reforma de sua política agrícola durante a Rodada Uruguai. As pressões internas eram tais que o plano de reforma proposto - o chamado Plano MacSharry - previa reduções nos níveis de apoio aos agricultores, que para muitos produtos eram mais acentuadas do que se discutia no GATT. Contudo, a persistente resistência da CEE em relação à proposta norte-americana levava a supor-se que não estavam dispostos a caminhar além do ponto onde haviam chegado, aceitando negociar apenas compromissos que não colocassem em risco sua nova política agrícola. Foi efetivamente com base no atendimento dessa preocupação, iniciado em "Blair House", que foi superado o impasse existente com os EUA, permitindo assim que se chegasse a um acordo final em agricultura, após terem sido exploradas numerosas propostas alternativas formuladas ao longo dos sete anos de negociações[15]. Para tanto o período base de cálculo dos subsídios à exportação, a serem objeto de redução, foi alterado levando-se em conta o comportamento dos preços no mercado internacional, de modo a maximizar o valor desses subsídios e assim subestimar a magnitude de sua redução. Em igual sentido introduziu-se a alternativa de que essas reduções fossem realizadas com base no volume das exportações, e não no seu valor. Outro elemento conciliador foi a adoção da chamada "Cláusula de Paz" proposta pela CEE, com o objetivo de assegurar aos seus agricultores uma defesa contra possíveis questionamentos de sua política agrícola. Essa cláusula, incluída no Artigo 13 do Acordo Agrícola, com 9 anos de vigência, de fato limita a possibilidade de recurso aos mecanismos de defesa comercial em relação aos subsídios, ainda que praticados em conformidade com esse Acordo. Essa dificuldade se refere ao compromisso de que, a longo do período de implementação daquele instrumento, os países integrantes da OMC deverão adotar a "devida moderação" na aplicação de direitos compensatórios, mesmo que seja caracterizada a existência de dano ou ameaça de dano segundo regras vigentes. Essa é uma cláusula de significado controverso, cuja aplicação inevitavelmente dar-se-á no contexto do "jogo" político entre os países envolvidos.

O Acordo Agrícola, que consubstancia os resultados da Rodada Uruguai em agricultura, abrange precipuamente as áreas de acesso a mercado, apoio interno, subsídio às exportações e medidas sanitárias e fitossanitárias, além de uma decisão ministerial sobre os seus possíveis efeitos negativos para os países de menor desenvolvimento relativo e importadores líquidos de alimentos. Sua implementação, iniciada em janeiro de 1995, ocorrerá ao longo de um período de 6 anos para os países desenvolvidos e de 10 anos para os países em desenvolvimento.

Na área de acesso a mercado, as restrições não tarifárias das importações foram transformadas em tarifas, preservando o mesmo nível de proteção. Estas, juntamente com as demais tarifas incidentes sobre produtos agrícolas, deverão ter uma redução média de 36% nos países desenvolvidos e de 24% nos países em desenvolvimento, sendo a redução mínima por linha tarifária[16] de 10% para estes e de 15% para aqueles. No caso brasileiro o compromisso assumido foi além desses limites, tendo consolidado linearmente sua pauta agrícola com uma tarifa de 35%, exceção feita aos produtos que já haviam sido consolidados nas Rodadas anteriores, cujas tarifas ficariam sujeitas à redução mínima de 10%, e a alguns produtos cujas tarifas foram consolidadas[17] ao nível de 55%. Isso por se tratar de produtos sensíveis, devido à sua importância econômica e por serem subsidiados no mercado internacional, tais como trigo, lácteos e carnes.

As medidas de apoio interno à agricultura nos países industrializados deverão sofrer uma redução de 20% em relação ao seu nível médio anual observado no período base 1986/88, sendo de 13,3% para os países em desenvolvimento, exceção feita aos países de menor desenvolvimento relativo. Essa isenção se aplica também no caso de determinadas políticas cujos efeitos distorcivos sobre o comércio sejam mínimos ou inexistentes, objetivem promover o desenvolvimento agrícola e rural em países em desenvolvimento, ou resultem num nível de apoio inferior a 5% ou 10% do valor da produção - cláusula "de minimis" -, segundo se trate de país desenvolvido ou não[18]. Considerando que ao longo do período base 1986/88 a agricultura brasileira já

[15] Os conflitos de interesse existentes com os países nórdicos, Japão e Canadá foram superados com a fixação de salvaguardas relativamente ao compromisso de tarificação.

[16] Por linha tarifária entende-se o produto ao qual é atribuído um código específico pela Nomenclatura de Mercadorias de cada país.

[17] Consolidar uma tarifa significa comprometer-se, junto a OMC, em não praticá-la acima de determinado nível.

[18] Uma outra exceção se refere aos gastos públicos com programas de apoio aos agricultores de baixa renda, programas ambientais, de pesquisa e extensão rural, reforma agrária, seguro rural e formação de estoques para fins de segurança alimentar, além dos programas de substituição do cultivo de drogas.

havia praticamente eliminado a totalidade dos subsídios, assim permanecendo até o presente, há a possibilidade de voltar a aplicá-los até o limite de 10% do valor da produção.

Quanto ao subsídio às exportações, as partes contratantes comprometeram-se a reduzi-lo, relativamente à média anual do período base 1986-90, em 36% do seu valor ou 21% da sua quantidade para os países desenvolvidos e dois terços desses percentuais no caso dos países em desenvolvimento.

Com o objetivo de acomodar os interesses dos EUA e da CEE, foi introduzida a possibilidade de ser utilizado como base o período 1986/88 ou 1991/92, permitindo assim elevar ainda mais a magnitude dos subsídios à exportação. Uma flexibilidade adicional na aplicação do compromisso de redução dos subsídios à exportação consistiu na possibilidade de serem realizadas reduções menores desses subsídios nos anos iniciais e maiores nos anos finais do período de implementação do Acordo.

O valor desse subsídio declarado pelo Brasil, em sua oferta agrícola depositada no GATT, foi de, aproximadamente, US$ 96,2 milhões, o qual foi concedido por intermédio de leilões de subsídio na exportação de algodão e vendas concessionais de milho pelo governo no mercado interno, para viabilizar as exportações de frango. Uma outra forma declarada de subsídio, praticada no período base, foi a isenção do Imposto de Renda ("forgone revenue") sobre o lucro auferido na exportação de produtos agrícolas elaborados e semi-elaborados[19].

Nesse caso, a exemplo das medidas de apoio interno, seriam limitadas as possibilidades do Brasil vir a subsidiar suas exportações agrícolas, pelo mero fato de, ao longo do período base 1986-90, esses subsídios terem sido praticados em pequena magnitude, relativamente ao volume das exportações agrícolas. Isso deixa os exportadores brasileiros numa situação de desvantagem em relação aos países industrializados, seus principais concorrentes, pois mesmo com as reduções acordadas nos subsídios, estes continuarão sendo por eles praticados em níveis ainda elevados e de forma legalizada. Não é de se esperar, assim, que haja uma maior participação brasileira no mercado agrícola mundial, por conta da redução dos subsídios pelos seus parceiros comerciais ou mesmo pela melhoria das condições de acesso a mercado. Isso porque os países desenvolvidos realizaram apenas a redução tarifária mínima, a que foram obrigados pelo Acordo, no caso de produtos de elevado interesse para o Brasil, como foi o caso do suco de laranja exportado para os EUA e da carne de frango exportada para a UE. Dado que as tarifas efetivamente aplicadas praticamente não foram alteradas, a consolidação tarifária em níveis mais baixos deverá pouco influir sobre o comércio agrícola.

A ausência de uma significativa melhora no acesso a mercado e na redução dos níveis de apoio interno, compromisso esse cercado de inúmeras exceções nem sempre neutras quanto aos efeitos distorcivos sobre a produção e o comércio, não permitem antever que, como conseqüência delas, haja uma expansão nos níveis de produção e comercialização agrícola internacional. Segundo estudo da FAO, deverá ocorrer inclusive uma redução nas taxas de crescimento da produção de alguns produtos como arroz, carne bovina, lácteos, café e cacau, relativamente aos anos 80, sendo todavia insignificante a repercussão sobre a produção agropecuária mundial. Quanto ao valor das exportações, espera-se que na América Latina essas experimentem um substancial aumento, passando de US$ 31 bilhões no período base para US$ 48 bilhões no ano 2.000, dos quais US$ 3,3 bilhões seriam decorrentes da Rodada Uruguai.

Esses resultados podem ser considerados modestos, sobretudo em relação aos seus objetivos iniciais de redução do protecionismo agrícola e da liberalização do comércio internacional. Isso é sobretudo verdadeiro para os países em desenvolvimento que, a exemplo do Brasil, já haviam unilateralmente desmantelado suas políticas de proteção agrícola e praticamente se encontram impedidos de voltar a aplicá-las. De qualquer forma, a redução dos subsídios à exportação é um resultado mais alentador, assim como a expectativa de que o Brasil, e demais países exportadores líquidos de produtos agrícolas, experimentem algum ganho na medida em que haja recuperação dos preços desses produtos no mercado internacional, conforme era esperado e parece estar ocorrendo. Nesse sentido a expectativa generalizada entre diferentes estudos era não só de que esses preços se elevassem e fossem mais estáveis, mas também que houvesse uma expansão do comércio agrícola mundial. Estudos mais recentes sobre os efeitos da Rodada Uruguai continuam projetando um aumento dos preços agrícolas da ordem de 4 a 10%, e confirmam a tendência de maior estabilidade de preços no mercado mundial[20]. Estima-se que os ganhos em termos de aumento de renda, até o último ano de implementação dos compromissos da Rodada Uruguai, sejam de US$ 50 a US$ 190 bilhões, sendo que de S$ 35 a US$ 75 bilhões se referem à renda agrícola, dos quais US$ 5,4 a US$ 15 bilhões se referem aos países em desenvolvimento. Esses efeitos sobre a renda são consideravelmente inferiores à previsão anterior à conclusão das negociações, refletindo uma menor liberalização do comércio internacional relativamente ao que

[19] Dentre os produtos beneficiados por essa medida, foram declarados os óleos vegetais, as carnes bovina e de aves, açúcar, produtos lácteos, bebidas, frutas e vegetais, tabaco, algodão, coco e flores.

[20] A maior estabilidade dos preços agrícolas no mercado internacional teria efeito benéfico para o Brasil, na medida em que a mesma seria mais plenamente transmitida para o mercado interno graças à reforma havida na política tarifária do país. Essa relação entre abertura comercial e estabilidade dos preços domésticos já havia sido evidenciada por Homem de Melo no início dos anos 80.

havia sido considerado[21].

Sob a ótica da agricultura, a Rodada Uruguai, a par de uma modesta redução do protecionismo, representou um avanço importante em diversos aspectos. Não só foram estabelecidas novas regras, que inserem a agricultura no GATT, e disciplinam o comércio agrícola internacional, como também foi alcançada a plena consolidação das tarifas de importação e eliminadas as barreiras não tarifárias. E quanto ao subsídio agrícola internacional, ainda que tenha permanecido em níveis elevados e em bases legais, os mesmos não poderão ser ampliados, colocando-se dessa forma um fim à escalada protecionista e ao clima de guerra comercial que vinha caracterizando as relações internacionais, notadamente entre os países desenvolvidos. Esse é um resultado que por si só teria justificado a Rodada, mas há outros pontos positivos a serem destacados no âmbito da agricultura e de outras áreas de seu interesse.

Cabe destacar não só o fato dos subsídios indiretos à exportação e outras políticas de apoio interno terem sido incluídos no Acordo Agrícola, e a tarifa ter efetivamente constituído o único instrumento de proteção na "fronteira", mas também a criação do Comitê de Agricultura, que acompanhará a implementação desse Acordo[22] Essa inserção das medidas de apoio interno no Acordo Agrícolarepresentou um avanço importante para o objetivo de redução do protecionimo, pois existe um acentuado vínculo entre as políticas agrícolas domésticas e as políticas comerciais.

Outros instrumentos similares de relevância para a agricultura foram firmados, ampliando o alcance da Rodada Uruguai, tais como os Acordos Sanitário e de Medidas Fitossanitárias, de Barreiras Técnicas ao Comércio, de Implementação de Anti-"Dumping", de Subsídios e Medidas Compensatórias, de Salvaguardas e a criação da Organização Mundial do Comércio.

6. Mérito da Rodada Uruguai para a Agricultura Mundial

O Acordo Agrícola, coadjuvado pelos demais acordos resultantes da Rodada, e pela instituição de um mecanismo de revisão das políticas comerciais de cada país, deverá contribuir para que o mercado agrícola internacional seja mais transparente e previsível, e opere com maior eficiência.

Esses resultados não refletem as legítimas aspirações dos governos dos países membros do GATT em relação ao protecionismo agrícola, mas correspondem ao limite do que foi possível alcançar diante das pressões internas preservacionistas do "status quo", graças à determinação e persistência das principais nações que lideraram as negociações, no sentido de alcançar um comércio agrícola mais livre e sobretudo mais justo.

Considerando, por outro lado, as acentuadas distorções causadas pelo protecionismo e seus correspondentes custos para a sociedade, pagos pricipalmente por consumidores e contribuintes, e o aumento dos gastos públicos, em meio a um generalizado quadro recessivo da economia mundial, tem-se uma idéia do quanto as nações estão impregnadas do sentimento protencionista.

Doravante cabe dar continuidade a esse processo de inserção da agricultura na OMC e de liberalização comercial, estando prevista a reavaliação periódica dos resultados alcançados e seu aprofundamento através de novas negociações. Para tanto inúmeros desafios terão que se enfrentados pela OMC relativamente à implementação dos resultados da Rodada Uruguai, ao novo sstema de solução de controvérsias, "settlement dispute", às novas negociações com início previsto para o ano 2000, à tese da reciprocidade, em contraposição ao princípio da nação mais favorecida, e ao desenvolvimento do regionalismo nas relações comerciais; além de outros temas controversos como "comércio e padrões sociais", preservação do meio ambiente e "dumping social".

Não fica, portanto, afastada a possibilidade de que venha a ocorrer um retrocesso no modesto, mas significativo, avanço alcançado na agricultura e em outras áreas, o que certamente irá depender do desempenho da economia mundial na superação de sua crise e retomada do crescimento econômico.

Espera-se, para o bem de toda a comunidade econômica internacional, que a liberalização comercial conquistada por meio da Rodada Uruguai e o próprio multilateralismo não sejam ameaçados por violações às disciplinas acordadas mediante novas formas de proteção e pelo recurso fácil ao bilateralismo, conforme tem sido observado mesmo após a histórica reunião ministerial da OMC em abril de 1994, em Marrakesh.

[21] Segundo o GATT, o efeito renda global situar-se-ia entre US$ 212 e US$ 274 bilhões.

[22] Os subsídios agrícolas internos não eram proibidos, cabendo às partes contratantes apenas notificá-los ao GATT, sujeitando-se a um mecanismo de consultas.

BIBLIOGRAFIA

1. ELLSWORTH, P.T. **Economia Internacional**. Átlas, 4ª Edição, São Paulo 1978, p. 22-24.
2. GATT. **Multilateralism is Fundamental to US-LED Strategy for Global Strategy and Prosperity**. Press nº 24, Geneva. 13 outubro, 1995.
3. BATISTA, P. Nogueira. O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos. **Caderno Dívida Externa** nº 6. Gráfica e Editora Peres. São Paulo. Novembro, 1994.
4. OLIVEIRA, Amaury Porto. Abertura para o Desenvolvimento, em **Brasil: O Desafio da Abertura Econômica**. FGV. Rio de Janeiro, 1992.
5. ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo, em Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1955.
6. RUNGE, Carlisle Ford. The Assault on Agricultural Protectionism. **Foreign Affairs**, v-67, ISS: 1, fall 1988. p. 133-150.
7. SCHUH, G. Edward. U.S. Agriculture in the World Economy, in **Economic Impact** Nº 39. USA, 1982/93. P. 23-25.
8. ABREU, M. Paiva e LOYO, Eduardo H.M.M. A Estrutura do Comércio Agrícola Mundial: Fundamentos dos Interesses Liberais e Protecionistas, em **Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial**. IPEA. Brasília 1994. p.47-85.
9. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Global Challenge: Opportunities and Choices in the Multilateral Trading System**. Press nº 25. Geneva, out. 1995.
10. WORLD TRADE ORGANIZATION. **Growing Complexity in the International Economic Relations Demands Broadening and Deepening of the Multilateral Trading System**. Special Report. Newsletter nº 6. Geneva. Out/nov/95.
11. GATT. **What it is, What it does**. Geneva, 1991.
12. GATT. **Text of the General Agreement**. Geneva. Julho 1986.
13. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Multilateral Trading System.: American Vision and American Leadership**. Press nº 24. Geneva. Out, 1995.
14. JOHNSON, D. Gale. Paradoxes in World Agriculture, in **Thinking About America: The United States in the 1990s**. The Hoover Institution Press. Londres. 1988.
15. SAYAD, João. **Crédito Rural no Brasil**. S. Paulo, FIPE/Pioneira. São Paulo, 1986.
16. MUNHOZ, Dércio G. Economia Agrícola: **Agricultura, uma Defesa dos Subsídios**. Vozes. Petrópolis-RJ. 1982.
17. PAUKERT, Felix. Price Policies as a Form of Income Policy in Developing Countries. **International Labour Review**, nº 3. Vol. 127, 1988.
18. SCHUH, G. Edward. **Issues in Agricultural Trade Negotiations**. Excerpted from a Seminar Presentation in Geneva.
19. BECKERM, Tilman. A Política Agrícola Comum em Retrospectiva, em **Estudos de Política Agrícola nº 28**, Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial. IPEA. Brasília 1994.
20. JUNZ, H. B. and BOONEKAMP, Clemens. What is at Stake in the Uruguay Round. **Finance and Development**, Vol. 28, ISS 2. Jun. 1991, p. 11-15.

21. FITCBETT, Delbert. **Agriculture, in The Uruguay Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations.** The World Bank, Washington, D. C.

22. RUNGE, Carlisle F. The Assault on Agricultural Protectionism. **Foreign Affairs**. Vol. 67, iSS.1, fall 1988, p. 133-150.

23. LANGLEY, Suchada. A Política Agrícola Norte-Americana, em Estudos de Política Agrícola Nº 28, **Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial**. IPEA, Brasília 1994.

24. SALVATORE, Dominick. The New Protectionism and the Threat to World Welfare. **Journal of Policy Modeling**. Vol 7 nº 1. EUA, 1985.

25. GATT. The Texts of the Tokyo Round Agreements. Geneva, 1986.

26. HUFBAUER, G. Cly. **Measuring the Cost of Protection in the United States**. Washington, D.C., 1994, p. 1-42.

27. SCHULTZ, Teodore W. **Política Versus Economia na Alimentação e Agricultura em Todo o Mundo**. Brasília, Agência de Comunicação Internacional dos EUA.

28. JOHNSON, D. Gale. **World Agriculture in Disarray**. Londres, Macmillan, 1973.

29. WORLD LINK. **Why Exorbitant Farming Subsidies Have to End**. Jul/ago., 1972.

30. SHAMA, Ramesh e outros. **A Synthesis of Results on the Impact of the Uruguay Round on the Global and LAC Agriculture**. FAO WORLD Bank Workshop. Santiago, Chile. Nov. 1995.

31. WORLD TRADE ORGANIZATION. **The WTO and the Developing Countries**. Newsletter, nº1, Geneva. Jan/fev., 1995.

32. PAUKERT, Felix. Price Policies as a form of Income Policy in Developing Countries. **International Labour Review**, nº 3, Vol. 127, 1988.

33. WORLD BANK. **Agricultural Sector Review: Executive Summary**. Julho, 1993.

34. MAARA/SECRETARIA EXECUTIVA/: CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Comércio Agrícola na Década de 90: Diagnóstico e Perspectivas**. Texto para Discussão. Brasília. Abril 1996.

35. GATT. **Ofertas Agrícolas dos EUA e da CEE**. Geneva. Dez. 1993.

36. PAARLBERG, Robert L. How Agriculture Blocked the Uruguay Round. **Sais Review**, 1992, p. 27-42.

37. DESTLER, I.M. Protecting Congress or Protecting Trade? **Foreign Policy**, 1986, p. 97-107.

38. LOPES, Mauro. **Os Efeitos do Acordo Agrícola sobre o Comércio de Produtos Agroindustriais**. Texto para Discussão. MAARA, Brasília 1995.

39. FAO. **Repercussiones de la Rodada Uruguay en la Agricultura**. Roma, 1995, p. 5-69.

40. BLANDFORD, David. The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make, in SANDERSON, Fred H. **Agricultural Protectionism in the Industrialized World**. Ed. Resources for the Future. Washington, D.C., 1990, p. 398-442.

41. MELO, Fernando H. Abertura ao Exterior e Estabilidade de Preços Agrícolas. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 32 (2) Abr/Jun. 1981, p. 189-205.

42. GATT. **Increases in Market Access Resulting from the Uruguay Round**. Uruguay Round Trade Negotiations. Geneva. Abril 1994, p. 1-26.

43. GARTEN, Jeffrey E. Is America Abandoning Multilateral Trade? **Foreign Affairs**. Nov/Dez 1995, p. 50-62.

O Plano Safra 1996/97

O Governo Federal aprovou as medidas de política agrícola para a safra 1996/97.
As principais são as seguintes:

I - Preços Mínimos

1º Fixação de novos preços mínimos de acordo com as tabelas anexas.

2º Extensão do EGF/SOV, com recursos controlados e juros de 12% ao ano aos beneficiadores e indústrias dos seguintes produtos: algodão, farinha e fécula de mandioca, cera de carnaúba, juta/malva, mamona, sisal, uva, alho, amendoim, castanha-de-caju e girassol até o limite de 50% da capacidade de benefi- ciamento desde que comprovem o pagamento de, pelo menos, o preço mínimo ao agricultor.

3º Criação de um preço mínimo específico para feijão-de-cores para Rondônia.

4º Inclusão do sul do Maranhão, sul do Piauí e Tocantins na região que tem preços mínimos do milho mais elevados.

5º Exclusão da fécula de mandioca do amparo da AGF e do EGF/COV.

II - Crédito Agrícola

1º Operações amparadas por financiamentos com "recursos controlados"

a) custeio agropecuário (diretamente ou repassado por suas cooperativas);

b) EGF/SOV dos produtos amparados pela PGPM;

c) custeio, industrialização e comercialização de pescado;

d) integralização de cotas-partes de cooperativas;

e) aquisição, por cooperativas, de insumos para fornecimento a cooperados até o limite de R$ 15.000,00 por beneficiário;

f) pré-custeio para produtores e suas cooperativas pelo prazo de 90 dias;

g) EGF/SOV para sementes;

h) crédito rotativo a mini / pequenos produtores até o limite de R$ 30.000,00;

2º Encargos financeiros:

a) recursos controlados: 12% ao ano;

b) recursos não controlados: livremente pactuados.

3º Limites de financiamento

a) custeio agrícola e EGF/SOV de arroz, feijão, mandioca, milho e trigo: até R$ 150.000,00;

b) custeio agrícola e EGF/SOV de algodão: até R$ 300.000,00;

c) custeio agrícola e EGF/SOV das demais lavouras amparadas pela PGPM: até R$ 30.000,00;

d) custeio agrícola para lavouras fora da pauta de preços mínimos: até R$ 30.000,00.

4º Os limites de financiamento com recursos controlados não são cumulativos:

a) no caso de atividades exploradas sucessivamente (hortícolas, avicultura etc.) os limites devem ser considerados por períodos trimestrais.
no caso de lavouras irrigadas (e outras culturas sucessivas) podem ser

autorizados novos empréstimos, dentro dos limites estabelecidos.

5º O custeio contratado poderá ser liberado em uma única parcela.

6º Não mais será concedida a equivalência-produto para os financiamentos de custeio, com exceção dos mutuários vinculados ao PRONAF.

7º Foi suprimida, para efeito de financiamento, a classificação dos produtores (mini/pequenos, médios e grandes), com exceção para o crédito rotativo.

8º Não há qualquer menção sobre a possibilidade de contratação de EGF/COV com recursos controlados, ficando subentendido que tais operações somente podem ocorrer, para os produtos amparados, com a utilização de recursos livres. A exceção fica por conta dos recursos aplicados no PRONAF que, como continuam amparados pela equivalência-produto, têm direito a EGF/COV.

9º Recursos programados para o custeio:

- exigibilidades	R$ 1.639,14 milhões
- livres	R$ 520,80 milhões
- extra mercado	R$ 700,00 milhões
- fundo constitucional	R$ 92,11 milhões
- Procera	R$ 200,00 milhões
-Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	R$ 1.100,00 milhões
- recursos internacionais	R$ 600,00 milhões
TOTAL PREVISTO	R$ 4.872,05 milhões

III - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Nacional - PRONAF

1º Encargos financeiros:

a) custeio: 9% ao ano;

b) investimento: TJLP mais 6% ao ano (5% de rebate no pagamento).

2º Limites de financiamento:

a) custeio: R$ 5.000,00 por beneficiário;

b) investimento:

b.1) crédito individual: R$ 15.000,00;

b.2) crédito coletivo: R$ 75.000,00

3º Fonte dos recursos:

- 20% dos recursos obrigatórios (exigibilidades) para os agentes financeiros que aderirem ao programa.

4º Adicional do PROAGRO

- alíquota única de 2% para culturas de sequeiro e 1,7% para lavouras irrigadas.

5º Fica mantida a equivalência-produto para os beneficiários.

6º Mantidas as demais regras de participação, especialmente as condições mínimas para enquadramento.

IV - PROAGRO

1º Foi criado um PROAGRO diferenciado (optativo) para as lavouras e estados selecionados.

2º Produtos amparados: arroz, feijão, milho e soja.

3º Pré-condições para participar:

a) obedecer ao zoneamento agrícola oficial;

b) usar a tecnologia recomendada (calendário de cultivo, sementes e lavouras indicadas).

4º Foram incluídos os municípios agrícolas de GO, MT, MS, MG, SP e TO (novos estados serão incluídos oportunamente).

5º Alíquotas do adicional para os optantes:

- arroz e feijão de sequeiro. 6,7% (Normal: 11,7%);
- milho e soja de sequeiro: 3,9% (Normal: 7%).

6º Riscos cobertos: granizo, tromba d'água, seca e vendaval.

7º Lavouras irrigadas:

a) alíquota do adicional: 1,7%;

b) cobertura: granizo, tromba d'água e vendaval.

8º Produção consorciada não está amparada.

9º O optante que não conseguir cumprir as cláusulas pactuadas será desqualificado e enquadrado nas condições do PROAGRO tradicional.

10º Ao "agente do PROAGRO' cabe:

a) comprovar a emergência das plantas;

b) fornecer as informações necessárias ao monitoramento do PROAGRO;

c) cobrar 10% do valor do adicional.

11º Operações com o PRONAF, PROCERA e "Programa da Terra" terão alíquota única de 2,0%.

Quadro I
Produtos Regionais
COMPARATIVO DE PREÇOS MÍNIMOS

PRODUTOS	UNIDADE	SAFRA		Variação
		1995/96	1996/97	%
Sisal Bruto	1 Kg	0,26	0,30	15,38
Juta/Malva Embonecada	1 Kg	0,40	0,46	15,00
Uva Industrial	1 Kg	0,15	0,15	-
Mamona em Baga	60 Kg	12,79	14,00	9,46
Cera de Carnaúba	1 Kg	1,67	1,90	13,77
Alho nobre curado	1 Kg	0,80	0,90	12,50
Amendoim em Casca	25 Kg	6,00	6,50	8,33
Castanha-de-Caju	1 Kg	0,45	0,50	11,11
Girassol em Grão	60 Kg	5,86	7,63	30,20
Semente de Juta /Malva	1 Kg	2,47	2,58	4,45
Sorgo	60 Kg	4,20	4,68	11,43

Fonte: CONAB/DIPLA/DEPAE, em 17.06.96

Quadro II
COMPARATIVO DE PREÇOS MÍNIMOS

PRODUTOS	UNIDADE	SAFRA		Variação
		1995/96	1996/97	%
ALGODÃO EM CAROÇO				
(Todo o Território Nacional)	15 Kg	5,96	6,50	9,06
ALGODÃO EM PLUMA				
(Todo o Território Nacional)	15 Kg	22,00	23,15	5,23
ARROZ IRRIGADO EM CASCA				
(Todo o Território Nacional)	50 Kg	10,02	10,63	5,09
ARROZ SEQUEIRO EM CASCA				
Sul, Sudeste, NE, CO exceto MT	60 Kg	8,85	9,30	5,08
MT e TO		8,54	8,97	5,04
Norte, exceto TO		8,06	8,46	4,96
FEIJÃO-DE-CORES				
Região Centro-Sul	60 Kg	24,00	25,20	5,00
Rondônia		24,00	24,00	-
FEIJÃO-PRETO		24,00	25,20	5,00
MANDIOCA-RAIZ	t	24,00	24,00	-
FARINHA DE MANDIOCA	50 Kg	7,40	7,40	-
FÉCULA DE MANDIOCA	kg	0,2194	0,22	0,27
MILHO				
Sul, Sudeste, CO (MT), BA-Sul				
TO, Sul do MA e Sul do PI	60 Kg	6,00	6,70	11,67
MT		5,70	6,30	10,53
AC e RO		5,40	6,30	16,67
SOJA EM GRÃOS				
Sul, Sudeste, CO (exceto MT)	60 Kg	8,14	8,88	9,09
MT,PA,TO e Nordeste		7,73	8,43	9,06
AC e RO		7,32	7,98	9,02

Fonte: CONAB

A Revolução Silenciosa

José Eduardo de Andrade Vieira[1]

A redescoberta da real vocação do Brasil para a agricultura, empreendida em minha gestão de 16 meses no comando do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, teve como ponto de partida a fixação de uma política agrícola desenhada a partir da realidade, das necessidades e dos anseios das comunidades detectados no campo, não de decisões burocráticas tomadas em Brasília.

Tal política começa pelo zoneamento, um programa que informa ao agricultor as condições de clima, solo e mercado para reduzir o risco do plantio e assegurar um programa confiável de seguro agrícola. O zoneamento para esta safra de inverno de trigo já é uma realidade no Sul e Centro-Oeste e está sendo implantado para a próxima safra de grãos.Enfim, está sendo negociada com a sociedade uma autêntica política agrícola.

No mundo moderno, não é mais possível tentar resolver os problemas da agricultura olhando apenas para dentro das porteiras das propriedades rurais. O que ocorre fora dessas porteiras e interfere nos custos dos produtos agrícolas também é um problema do agricultor. Em parceria com o Ministério dos Transportes, o Ministério da Agricultura criou quatro corredores de transportes multimodais, integrando rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e aerovia para reduzir os custos de transporte e levar aos centros de consumo no país e no exterior um novo Brasil em grãos. Somente a Chapada dos Parecis (Corredor Noroeste) tem um potencial de produção calculado pelos técnicos de mais 60 milhões de toneladas de grãos.

Até a última gestão, o Ministério da Agricultura sempre era visto como a casa da produção. Tal enfoque foi mudado completamente. Em atendimento à determinação ditada pela sensibilidade social do presente Fernando Henrique Cardoso, foi dada preferência ao pequeno agricultor sobre o grande.

Essa foi a razão da prioridade dada à agricultura familiar sobre os interesses da grande agricultura, dita capitalista. Neste ano, está programado o apoio do Programa Nacional da Agricultura Familiar - o Pronaf - à atividade de 270 mil famílias, atingindo um universo de 1,35 milhão de pessoas.Serão capacitados 2.160 formadores e profissionalizados 54 mil produtores.

A questão fundiária se insere nesse contexto de apoio ao agricultor pobre, deixando que o mercado cuide do rico. Em 1995, o Incra assentou mais de 42 mil famílias de trabalhadores sem terra, superando a meta de 40 mil proposta pelo presidente. Somadas às 9.000 assentadas este ano, perfizeram 51 mil, quando de minha saída do Maara, um passo adiante no cumprimento das metas anunciadas pelo presidente em campanha; 60 mil este ano, 280 mil ao todo, ao longo do governo. Trata-se de uma meta ambiciosa, pois a média anterior de assentamentos girava em torno de 10 mil famílias por ano. Se está sendo cumprida, é graças à completa reformulação administrativa e gerencial do Incra, empreendida na última gestão.

A reformulação administrativa também foi feita em todo o ministério, em cuja gestão se adotou o conceito empresarial moderno da qualidade total. Em tal conceito, se inseriu o selo verde, programa de estímulo à agricultura orgânica (sem

(1)José Eduardo de Andrade Vieira, 57, é senador pelo PTB do Paraná e presidente nacional do partido. Foi ministro da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso).

agressão à natureza).

A pecuária brasileira foi vista como um todo, do sêmen ao bife, com a negociação com a sociedade de um projeto de venda de carne embalada e com selo de qualidade para beneficiar o consumidor e dar lucro e credibilidade ao produtor. Também se elaborou um Plano Diretor Decenal de Política Sanitária, um Suds para animais e vegetais em todo o Brasil

A última gestão no Ministério da Agricultura modernizou o sistema de comercialização de safras, levando-o ao mercado de opções. Ao mesmo tempo, promoveu rigorosa fiscalização dos estoques da Conab, fazendo levantamentos inéditos na administração pública de uma praga antiga da agricultura brasileira: as fraudes no armazenamento.

Ou seja, tal gestão, a meu ver, promoveu, no âmbito da administração federal da agricultura brasileira, uma verdadeira revolução de métodos. Uma revolução sem alarde, silenciosa até, mas, nem por isso, menos eficiente. Seu objetivo foi o de satisfazer o consumidor, fornecendo-lhe alimentos mais baratos e de qualidade melhor sem prejudicar o produtor, que, com isso, passará a ter uma atividade mais lucrativa.

Normas para a Elaboração de Artigos Técnicos

1. Só serão aceitos trabalhos originais em português;
2. O texto não deverá exceder de 6 laudas datilografadas em espaço duplo;
3. A linguagem deverá ser concisa, impessoal e na ordem direta;
4. As tabelas deverão conter a citação da fonte dos dados;
5. Uma vez aceito, o trabalho não poderá ser reproduzido, mesmo parcialmente, sem o consentimento da Revista de Política Agrícola.
6. As opiniões emitidas nos artigos são de exclusiva responsabilidade dos autores;
7. A publicação dos artigos nesta revista está condicionada à aprovação dos editores;
8. As colaborações não serão remuneradas;
9. Os artigos técnicos constarão de título, autor e, ao pé-de-página, da origem do autor;
10. As referências deverão ser completas, segundo normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas);
11. Os trabalhos deverão ser remetidos em duas vias;
12. As cópias enviadas não serão devolvidas, mesmo quando o artigo não for aceito; e
13. As questões não contempladas acima serão resolvidas pelos editores.

EDITADA, COMPOSTA E IMPRESSA NA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB