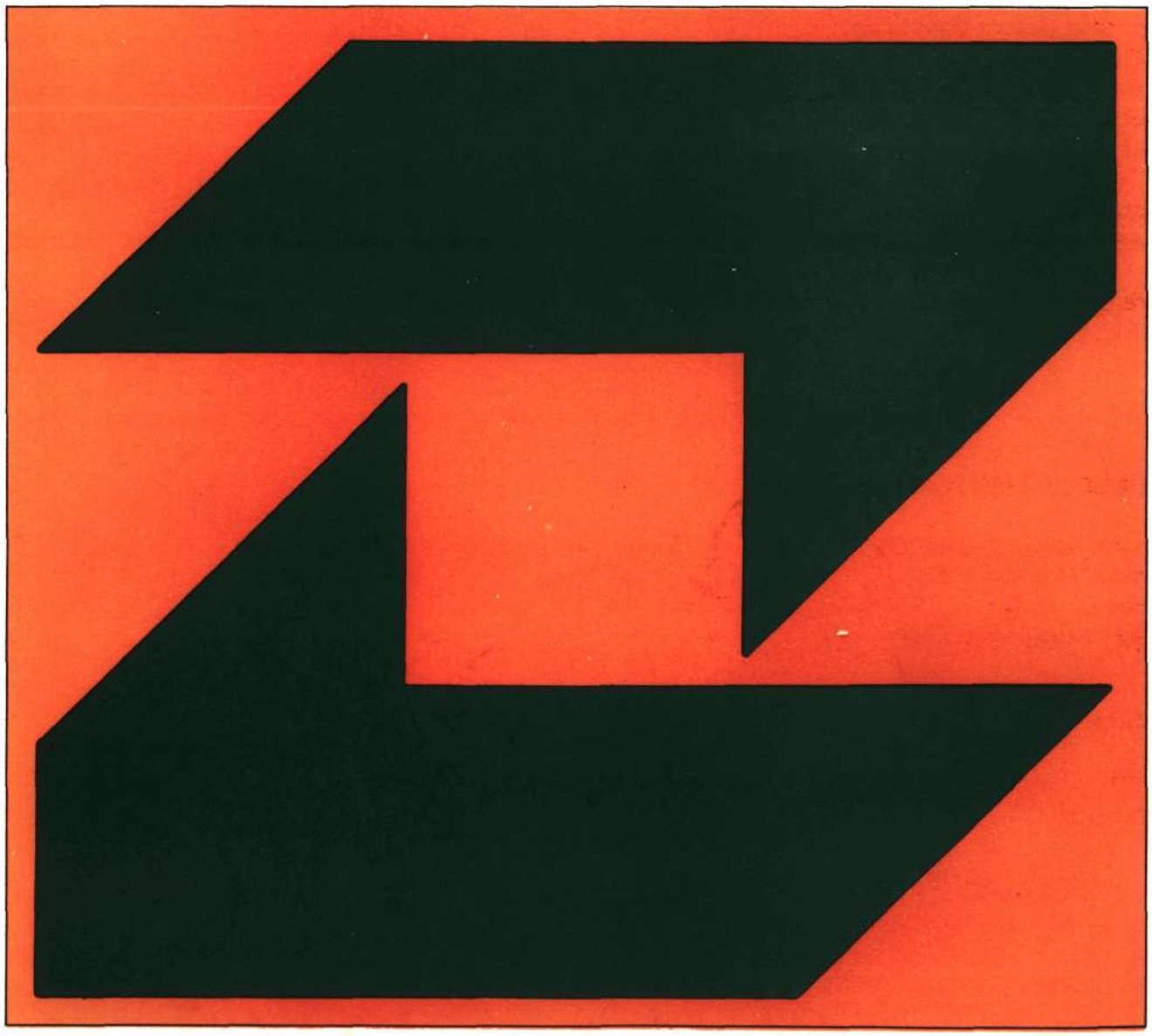
Ministério da Agricultura e do Abastecimento
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

DUPLICATA

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

EX - 2



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL ANO V – Nº 04 OUT - NOV - DEZ 1996

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- Existe ou não Sobrevalorização Cambial?

(Carlos Nayro Coelho) 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- A Política Agrícola e a Globalização

(Arlindo Porto Neto) 05

- Destino dos Produtos Hortifrutícolas Comercializados na CEASA/Campinas

(Adriana Camurça P. Poletto, José Ferreira de Carvalho e Elisabete Salay) 12

- Política Agrícola ou Ambiental para a Amazônia?

(Alfredo Homma) 16

- Registro Escritural do Conhecimento de Depósito e do Warrant

(Paulo Hummel Júnior) 24

- O Crédito Agrícola nos Estados Unidos

(Carlos Nayro Coelho) 28

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- A Agricultura e a Competitividade

(Alysson Paulinelli) 40

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

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 reproção 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 - SGAS Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - 70390-010 - Brasília-DF.
Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Carta da Agricultura

EXISTE OU NÃO SOBREVALORIZAÇÃO CAMBIAL?

No seminário "Agro nas Américas", recentemente promovido em São Paulo pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, pela Embrapa e ABAG, a questão cambial brasileira foi levantada diversas vezes pelos participantes.

O Prof. Afonso Celso Pastore, ex-presidente do Banco Central, chegou a afirmar que o Brasil está vivendo uma situação cambial comparável à da década de cinqüenta, quando o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações extraía o máximo de excedentes do setor agrícola (via confisco cambial, taxas de câmbio múltiplas, tabelamentos etc.) para financiar o processo de industrialização.O Prof. Edward Schuh, da Universidade de Minnesota (EUA), conhecido estudioso dos problemas brasileiros, afirmou que o "agribusiness" brasileiro não aproveitará a atual conjuntura favorável no mercado internacional de grãos por causa da sobrevalorização cambial. Pessoas ligadas ao governo apresentaram pontos de vista diferentes. Nesse contexto, com quem estaria a razão?

A rigor, o mercado do câmbio funciona como qualquer mercado, e a taxa do câmbio é o preço do produto transacionado, ou seja, moedas de diversos países. A exemplo do mercado de produtos, a taxa deve refletir as condições de oferta e demanda.

A experiência mostra que, quando o governo intervém no mercado para controlar preços (geralmente por meio de tabelamentos), os produtos desaparecem das prateleiras (como na época do Plano Cruzado) e criam-se duas instituições intimamente ligadas entre si: mercado negro (ou paralelo) e filas.

Como os preços não podem flutuar livremente, a diferença entre o preço oficial e o preço no paralelo conhecido como "ágio" é que reflete as condições de oferta e demanda.

No mercado de moedas a situação é semelhante. A diferença é que as intervenções são bem mais freqüentes. Mesmo em países com tradição de liberdade cambial, os governos continuam intervindo para influenciar a taxa de câmbio, ou diretamente pela compra e venda de moedas ou indiretamente mediante a manipulação da taxa de juros. Entre os exemplos mais recentes podem ser citadas as constantes intervenções dos bancos centrais da Alemanha e do Japão para segurar o dólar americano e, na década de oitenta, as do Banco da Inglaterra para conter a onda especulativa contra a libra esterlina.

Além disso, os governos geralmente impõem várias regras administrativas, tais como estabelecimento de limites de flutuação, aquisições etc., que terminam por inibir a atuação das forças do mercado, pelo menos, no curto prazo.

Em suma, não existem mercados de câmbio completamente livres, mas com formas variadas de intervenção, sendo a mais radical a fixação "oficial" da taxa de câmbio por decreto ou portaria.

Talvez por ter aplicado esse sistema durante tanto tempo, o termo "câmbio sobrevalorizado" parece ter sido criado no Brasil. De fato, a nossa história é rica de políticas cambiais intervencionistas e de convivência pacífica com o mercado negro. Somente no período pós II Guerra Mundial praticamente todos os regimes de câmbio, menos o de mercado livre, ou semi-livre, foram experimentados. O "spread" entre a taxa oficial e a do mercado paralelo variou entre zero e mais de 50%. Alguns anos atrás era comum, na época do carnaval, as duas taxas convergirem, devido ao grande afluxo sazonal de turistas.

Muitos ainda questionam a importância da cotação no paralelo como indicador das condições reais do mercado, por ser esse mercado "muito pequeno". Todavia, sabe-se que o paralelo não movimentava somente dólares do turismo, e sempre que o governo decidia compensar a

defasagem cambial, encostava a taxa oficial nos níveis praticados no mercado negro.

Assim, durante muito tempo, a existência de um ativo mercado paralelo, conjugado com um complexo sistema de racionamento da oferta de divisas, indicava a existência de um câmbio valorizado artificialmente ou sobrevalorizado, que o governo tentava corrigir por intermédio de freqüentes desvalorizações da moeda nacional.

No entanto, devido ao elevado grau de indexação (formal e informal) da economia brasileira, essas correções, em vez de apenas compensarem a inflação passada, aumentavam mais ainda as expectativas inflacionárias (inflação futura). As tentativas de prefixar o câmbio revelaram-se inócuas, em face da permanência dos mecanismos de realimentação.

Com o advento do Plano Real, o Governo Federal decidiu mudar a política cambial, estabelecendo primeiramente uma taxa máxima de conversão da nova moeda (com relação ao dólar americano) e deixando o mercado fixar livremente a cotação abaixo dessa taxa. Em seguida adotou algumas medidas liberalizantes que praticamente unificaram as cotações dos três regimes cambiais (comercial, turismo e paralelo).

Dessa forma, a nova política cambial praticamente eliminou os dois elementos que historicamente têm caracterizado uma situação cambial artificial ou de sobrevalorizações: o racionamento da oferta e o mercado negro. As restrições à compra ou transferência de divisas para o exterior, que ainda permanecem, são pouco diferentes das existentes em países com câmbio considerado livre, e o "spread" entre o mercado oficial e o paralelo praticamente desapareceu. Enquanto essa situação permanecer não se pode falar em dólar sobrevalorizado.

Pode-se argumentar que, sem taxas de juros tão elevadas (que estimulam a entrada de capitais), o valor do Real poderia ser bem diferente, e que o Banco Central, fixando administrativamente a taxa de juros básica em níveis tão altos, permite que o câmbio se torne artificialmente elevado ou sobrevalorizado.

Nesse ponto vale salientar que, em política macroeconômica, a variável chave é a taxa de juros, que influi não somente no câmbio, mas também no investimento, consumo e poupança. Em todos os países do mundo ela é administrada pelos seus respectivos bancos centrais, que a modificam de acordo com objetivos de política econômica.

No caso brasileiro, dado o atual nível das reservas internacionais (mais de US$ 60 bilhões) e a participação cada vez menor do "hot money" (capital especulativo) no fechamento das contas externas, é pouco provável que a taxa de juros seja a variável de sustentação do câmbio, e que ela seja mantida deliberadamente elevada para manter o valor do Real nos níveis atuais. Tudo indica que os juros estão elevados como parte da política doméstica de ajuste e que a atual estrutura cambial tende a ser pouco afetada, mesmo que ocorram grandes reduções na taxa de juros.

Quanto à balança comercial, a febre de importações (como foi chamada), ocorrida após a implantação do Plano Real, representou mais um fenômeno ligado à queda das tarifas e à satisfação de uma demanda reprimida por anos e anos de elevadas barreiras alfandegárias, do que propriamente um fenômeno cambial. Como nos países onde as importações não são taxadas pesadamente, mesmo que o governo não tivesse mudado as regras tarifárias, a tendência seria a manutenção de uma escala de consumo de produtos importados dentro de padrões estáveis e facilmente previsíveis.

A crise do México e a mudança desastrada no câmbio em maio de 1995 mostraram que a política cambial é um elemento altamente sensível em qualquer processo de estabilização. Em 1923, quando a Alemanha introduziu o "rentmark", buscou um empréstimo externo de US$ 500 milhões para garantir o câmbio e enfrentar qualquer crise de confiança na nova moeda. No Brasil a "âncora cambial" foi decisiva no combate à inflação inercial (ou de expectativas) e está sendo crucial na transmissão de confiabilidade ao Real. Portanto, a despeito de todas as pressões de setores que consideram a moeda sobrevalorizada, qualquer mudança na atual política deve ser cuidadosamente planejada e obedecer a um cronograma necessariamente ligado à aprovação das reformas estruturais da economia brasileira que estão em tramitação no Congresso.

Em termos de exportações agrícolas, o crescimento observado no período janeiro/julho de 1996, comparado com o mesmo período de 1995, mostra a ausência de influência negativa da taxa cambial. Conforme o quadro abaixo, as exportações do complexo soja aumentaram 30,7%, as de frango 23,9%, as de suco de laranja 12,4%, e as de carne bovina(cujas dificuldades de acesso ao mercado internacional são bem conhecidas) aumentaram 5,19%.

EXPORTAÇÕES DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS

Janeiro/Junho — US$Milhões

	1995	1996	Acréscimo %
Complexo Soja	2256	2848	30,7
Frango	351	435	23,9
Suco de Laranja	556	795	12,4
Carne Bovina	726	826	5,19
TOTAL	3889	4904	21,0

Fonte: Secretaria do Comércio Exterior - MICT

Com relação à outra afirmativa, é difícil aceitar a idéia de que existe atualmente uma política agrícola negativa, nos moldes da década de cinqüenta, quando se sabe que no ano passado a dívida do setor, acumulada desde a década de oitenta, foi refinanciada por meio de um processo de securitização, e no ano passado foram adquiridas pelo Governo quase 15 milhões de toneladas para sustentar os preços e a renda agrícola.

Vale lembrar que, durante a política anterior de desvalorizações sucessivas, os pesadelos competitivos dos empresários ligados às exportações eram sempre resolvidos via câmbio. No atual regime cambial eles estão sendo obrigados a lutar com muito mais vigor e determinação por mudanças em áreas onde realmente o Brasil está em grande desvantagem competitiva: infra-estrutura, tributação e encargos sociais.

CARLOS NAYRO COELHO
DEPLAN/SPA/MA

A POLÍTICA AGRÍCOLA E A GLOBALIZAÇÃO

Arlindo Porto Neto [1]

1. A Intervenção do Estado na Economia e na Agricultura

Qualquer tentativa de se definir uma estratégia de política agrícola, dentro de uma visão de globalização, tem necessariamente que levar em consideração o fato que dominou, em nível mundial, as políticas econômicas e agrícolas no século XX, e que sem dúvida vai condicionar as grandes transformações previstas para o futuro: a intervenção do Estado na economia e, em particular, na agricultura.

Nesse aspecto, a experiência desse século foi particularmente importante, tanto em função dos modelos utilizados como em função da forte presença de fatores políticos e ideológicos na condução de cada processo.

Embora, com o advento da Revolução Russa em 1917, tenha se formado no mundo uma bipolaridade estratégica com a presença de dois sistemas políticos e econômicos diferentes(o socialista e o capitalista),a verdade é que, tanto no bloco socialista como no capitalista, o ponto de referência nas tentativas de se promover desenvolvimento econômico, estabilização e transferência de renda foi a intensidade e a forma de intervenção do Estado nas relações econômicas.

Nos países socialistas, com base nos princípios teóricos marxistas, a propriedade privada foi eliminada, e as atividades econômicas foram completamente estatizadas, dentro de uma estrutura de planejamento centralizada(criada para substituir o mercado e o sistema de preços na alocação de recursos), onde toda a produção e distribuição eram realizadas por entidades pertencentes ao Estado.

Nos países capitalistas, os fundamentos teóricos por trás do processo de intervenção têm duas vertentes. A primeira, que constitui a essência das idéias de Keynes, defende um envolvimento maior do Estado na economia, por meio do aumento nos gastos públicos, para evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocadas pelo subconsumo e pelo excesso de poupança. A segunda, defendida com maior intensidade por economistas ligados aos países do terceiro mundo, defende a tese de que um Estado ativo e empreendedor seria a forma ideal de preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capitalismo internacional, garantir a segurança nacional e, acima de tudo, fomentar o progresso econômico.

No decorrer do século XX, todas essas teorias foram testadas. Depois da II Guerra Mundial, quase metade do mundo tornou-se socialista. Após a publicação da "General Theory", todos os países capitalistas importantes tiveram oportunidade de aplicar, e aplicaram, os princípios desenvolvidos por Keynes. Da mesma forma, os países em desenvolvimento usaram e abusaram da estatização, participando diretamente da exploração de áreas tão diversas como petróleo, telecomunicações, siderurgia, ferrovias, portos, aeroportos, armazéns etc.

A experiência econômica do século XX, se por um lado, representou (e ainda representa) enor-

(1) Ministro da Agricultura e do Abastecimento.

mes doses de sacrifício para grande parte da população mundial, por outro, serviu claramente para reduzir as expectativas com relação ao papel do Estado na atividade econômica. O fracasso das economias socialistas e a crise das economias com elevado grau de estatização mostraram que a presença do Estado na economia como empresário cria novos problemas sem resolver os antigos. E a dinâmica Keynesiana revelou-se assimétrica, isto é, funciona bem no combate à recessão e ao desemprego mas deixa a desejar no combate à inflação.

Na agricultura, com exceção dos países socialistas onde o setor foi também estatizado, as formas de intervenção obedeceram a parâmetros diferentes, pois o sistema produtivo permaneceu basicamente fora do controle formal do Estado.

Com objetivos variados, os governos adotaram medidas para intervir diretamente no sistema produtivo ou nos mercados agrícolas. Nos Estados Unidos, por exemplo, desde a década de trinta o governo americano mantém um conjunto de instrumentos, que inclui preços suporte, empréstimos de comercialização, estoques reguladores e subsídios programados às exportações para garantir aos produtores estabilidade nos preços e na renda. Somente esse ano, o Congresso americano decidiu eliminar os mecanismos de controle de área plantada, e adotar uma política agrícola mais orientada para o mercado.

Igualmente, são bem conhecidas as políticas altamente protecionistas da União Européia e Japão, que, em nome da segurança alimentar, decidiram manter ao longo dos anos uma estrutura produtiva cara e ineficiente às custas de elevadas barreiras alfandegárias, subsídios às exportações e preços domésticos acima da paridade internacional.

No Brasil, o processo de intervenção do Estado na agricultura pode ser dividido em três fases. Na primeira fase, que engloba a década de cinqüenta, a intervenção ocorreu com o objetivo de extrair, principalmente via confisco cambial, o máximo de excedentes da agricultura para financiar a industrialização. Nessa época a importância econômica da produção era a importância do café e do açúcar, dando-se pouca atenção às tentativas de se usar a imensa base agrícola brasileira na produção de grãos.

Na segunda fase, que engloba o período 1965/1985, criou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural(SNCR) e promoveu-se uma reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), numa tentativa de se evitar crises no abastecimento, como as ocorridas no início da década de sessenta, por meio da expansão e modernização da produção de grãos. Nessa fase, a aplicação em larga escala do crédito rural como instrumento de política agrícola permitiu a consolidação da produção em nível nacional, mas foi prejudicada pelo rápido recrudescimento do processo inflacionário Em pouco tempo, a elevação do índice de inflação aumentou o volume de subsídios embutidos no crédito (em 1980 a taxa real de juros cobrada chegou a atingir -38.8%), e praticamente eliminou as fontes não inflacionárias de recursos. Além disso, o aumento nos subsídios coincidiu com a crescente perda de eficiência do crédito rural. Em 1970, por exemplo, eram necessários US$ 158.00 de crédito para gerar uma tonelada de grãos enquanto em 1979 já eram necessários US$ 637.00.

A terceira fase iniciou-se em 1985, com a eliminação dos subsídios, por meio do uso de indexadores e com fortes perspectivas de mudanças na filosofia de intervenção do Governo. Nesse aspecto, vale salientar que apesar do grande volume de aquisições realizadas por meio da PGPM no período 1986/89 e do crescimento das aplicações oficiais no crédito rural no mesmo período, já era evidente nos anos seguintes, a exaustão desse modelo de intervenção, em função não somente da crise fiscal do Estado brasileiro, mas também de dúvidas acerca da eficácia dos instrumentos utilizados. De fato, mesmo com uma redução significativa na oferta oficial de crédito nos anos recentes, a produção continuou crescendo normalmente, tendo atingido uma safra recorde no período 1994/95. E, mesmo na safra 1995/96, plantada no auge da crise de endividamento, a produção decresceu apenas 7%, contra todas as previsões pessimistas, que em alguns casos chegavam a mais de 20%.

A experiência do século XX demonstrou, tanto no mundo socialista como no mundo capitalista, que o Estado falhou como agente executivo, ao intervir diretamente na economia na tentativa de resolver os problemas econômicos e sociais. No caso da agricultura capitalista, entretanto, os parâmetros são diferentes, uma vez que não houve estatização dos meios de produção, e com exceção das políticas deliberadas de extrair excedentes do setor, o "rationale" foi sempre no sentido de intervir para reduzir o grau de risco e incerteza que cerca a atividade agrícola, ou mais explicitamente para garantir estabilidade nos preços e na renda dos produtores.

Nesse aspecto vale então perguntar: a agricultura mundial e a brasileira em particular estariam em melhor situação, ou teriam enfrentado melhor os desafios com menos intervenção do Estado?

Entre os estudiosos dos problemas agrícolas, existe uma quase unanimidade de que em nível mundial os produtores agrícolas foram prejudicados com o excesso de intervenção por vários motivos. O primeiro é que o excesso de intervenção teve como efeito direto o isolamento das economias e como conseqüência uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manu-

tenção de preços artificialmente elevados no mercado doméstico. O segundo é que os grandes estoques nas mãos do governo representam, via de regra, altos custos de manutenção e são sempre usados pelos especuladores para manter os preços de mercado deprimidos, contrariando assim a "raison d'être" dos estoques. O terceiro é a existência de uma correlação direta entre intervenção governamental e o excesso de burocracia e regulamentos, que terminam por dificultar mais ainda a vida dos produtores. Finalmente, a opinião geral é que um mercado internacional mais aberto e mais fluido pode desempenhar melhor as funções de estabilização ou mesmo de garantir a segurança alimentar de que cada país agindo isoladamente, em função da alta flexibilidade do sistema produtivo mundial e da diferença entre o ano agrícola do hemisfério sul e do hemisfério norte.

Além disso, é importante levar em conta o papel dos contribuintes, enquanto consumidores. Nos países da União Européia, por exemplo, eles eram obrigados a pagar a conta dos subsídios concedidos nas exportações, o valor das transferências internas para os agricultores, o elevado custo de manutenção dos estoques e, além disso, comprar alimentos a preços internos bem acima dos vigentes no mercado mundial.

Foi com esse pano de fundo, e a consciência de que o exagero protecionista estava afetando os esforços de desenvolvimento na maioria dos países, que, nas negociações do GATT, os governos decidiram incluir a agricultura nas discussões da Rodada Uruguai, como forma de se promover um comércio internacional mais aberto e, portanto, livre de práticas distorcivas.

No caso brasileiro, chegou-se à conclusão que tanto na economia como na agricultura existem limites claros à intervenção do Estado e que os recursos destinados ao setor agrícola podem ser mais bem aplicados em programas que transferem diretamente aos produtores externalidades positivas, como infra-estrutura e pesquisa ou no desenvolvimento da agricultura das regiões mais atrasadas.

Historicamente a agricultura tem sido capaz de conviver com a importação de produtos subsidiados na origem e manter o ritmo de crescimento das exportações sem a necessidade de subsídios. Recentemente demonstrou que pode produzir safras recordes sem crédito subsidiado e com volumes cada vez menores de recursos oficiais. Todavia, é evidente que num ambiente de mercado mais competitivo e mais aberto (que sem dúvida prevalecerá no futuro), dificilmente o setor poderá ter o mesmo desempenho de épocas anteriores, sem a redução rápida e eficiente dos elevados custos de transação que ainda oneram pesadamente os produtos agropecuários. Dentro dessa perspectiva é que o governo brasileiro deverá definir os novos rumos da política agrícola para os próximos anos e a estratégia de longo prazo para enfrentar os desafios da globalização.

2 - A Agricultura no Processo de Globalização

O mercado mundial de produtos agrícolas pode ser dividido em duas fases: antes e depois do acordo da Rodada Uruguai do GATT, firmado após quase cinco anos de duras negociações.

A despeito de longas e freqüentemente penosas disputas, paralisações, muitos atrasos e lutas envolvendo interesses aparentemente irreconciliáveis, finalmente a Rodada Uruguai chegou a um termo em dezembro de 1995, e pode ser considerada um grande sucesso em termos de liberalização do comércio agrícola. Esse comércio foi um dos quinze principais setores incluídos nas discussões da Rodada. Ainda que outros setores tivessem conflitos, alguns dos quais foram adiados para futuras negociações, o acordo gerou grandes avanços na área de finanças e propriedade intelectual, e estimulou acordos regionais de comércio como o MERCOSUL e a NAFTA (North American Free Trade Agreement), além de induzir mudanças substanciais nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Européia.

Dentro da agricultura, a idéia da tarificação das barreiras de importações foi aceita, tornando essas barreiras transparentes pela primeira vez na história do comércio mundial. A programação de redução dos equivalentes a tarifas foi submetida aos membros da OMC (Organização Mundial do Comércio), que substituiu o GATT. Ainda que o fim completo desses mecanismos seja ainda improvável no curto prazo, o importante é que foram lançadas as bases para futuras negociações significativas.

De qualquer maneira, o grande sucesso da Rodada Uruguai foi a própria inclusão da agricultura. Um acordo nessa área mostrou que finalmente alguns países resolveram mudar algumas políticas domésticas que por muitos anos foram consideradas verdadeiros "tabus" sócio-econômicos. Entre esses "tabus" encontram-se obviamente as políticas de sustentação de renda da União Européia e dos Estados Unidos.

Nesse aspecto, os efeitos da Rodada Uruguai já estão começando a ser sentidos. A nova lei agrícola americana, aprovada em maio último, e as reformulações promovidas na Política Agrícola Comum (PAC), da União Européia, contemplam em suas disposições as políticas da "caixa verde," que permitem somente a aplicação de programas de transferência de renda que não afetem as decisões de produção e, portanto, os mercados. Essas políticas permitem que se respeite a decisão de cada país no tocante à fixação de sua população rural.

Em termos de expansão do comércio mundial, estima-se que os efeitos da Rodada Uruguai,

pelo menos para os próximos dez anos, serão maiores que o crescimento da renda. Países como o Japão e os da União Européia, que em nome de uma política de segurança alimentar, formulada na esteira dos traumas da II Guerra, criaram barreiras alfandegárias, que geraram preços domésticos proibitivos, terão que abrir gradativamente seus mercados, e com isso expandir a demanda interna por produtos agrícolas.

Também do ponto de vista de expansão futura da demanda são importantes a Rússia e os países do sudeste da Ásia, incluindo a China, que embora ainda não seja membro da OMC, em função do sucesso das reformas econômicas iniciadas em 1979, tende a ser um parceiro importante no processo de globalização. Estudos realizados recentemente no Ministério mostram que esse país deverá importar nos próximos cinco anos mais de 120 milhões de toneladas de grãos, perto de 15 milhões de toneladas de açúcar, mais de 15 milhões de toneladas de óleos vegetais, e tornar-se um grande importador de produtos de maior valor agregado, em função do rápido crescimento da renda per capita observado após a implantação das reformas econômicas. Nos demais países a tendência é manter o ritmo de crescimento observado nos últimos anos.

A Rússia, que está enfrentando uma transição particularmente dolorosa, com graves problemas políticos e financeiros, tem sérias limitações em sua agricultura, e deve voltar a importar grandes quantidades de alimentos, logo que a situação for normalizada.

Do ponto de vista do Brasil, como exportador de produtos agrícolas, dentro da política de aproveitar os movimentos favoráveis da globalização, é necessário também considerar o outro lado da moeda, ou seja, o efeito da desregulamentação da Rodada Uruguai sobre a oferta dos principais blocos econômicos do hemisfério norte. É do conhecimento geral que o sistema produtivo dos países pertencentes a esses blocos (principalmente dos Estados Unidos) têm imensa capacidade de resposta e alta eficiência na distribuição. Estima-se que, com a eliminação dos controles promovidos pela nova lei agrícola a área cultivada daquele país deve crescer em torno de 12%, representando um acréscimo de quase 35 milhões de toneladas na produção de grãos (a safra brasileira 95/96 está estimada em 74 milhões de toneladas). O Brasil precisa, portanto, adotar logo várias medidas para melhorar a competitividade de seu complexo agroindustrial.

A despeito de sua validade em épocas anteriores, a manutenção, nas ultimas décadas, do modelo de desenvolvimento brasileiro baseado na substituição de importações, no estabelecimento de elevadas barreiras alfandegárias e na forte presença do Estado na economia, sem dúvida, retardou a absorção de novas tecnologias, inibiu consideravelmente a expansão e fortalecimento de uma economia de mercado dinâmica e competitiva e acima de tudo dificultou a modernização, diversificação e expansão da infra-estrutura viária e portuária do País. Aqui vale divagar um pouco e pensar em como seria hoje o escoamento das safras, se em vez do Governo ter desembolsado mais de US$ 25 bilhões em subsídios ao crédito rural tivesse aplicado esses recursos em ferrovias, hidrovias e na modernização do sistema portuário. A agricultura mostrou que pode sobreviver e competir sem subsídios, mas certamente não poderá sobreviver, nem enfrentar os desafios da competição internacional sem uma infra-estrutura moderna e eficiente.

Com base nessa premissa, que também é válida para a economia como um todo, o atual governo está atuando por meio de um amplo espectro de medidas, em várias áreas consideradas estratégicas para a globalização, sendo as de maior interesse para a agricultura, a privatização das ferrovias e portos, a viabilização, em parceria com a iniciativa privada, do sistema hidroviário brasileiro, como alternativa para o transporte das safras e a desoneração tributária das exportações e dos bens de capital, aprovados recentemente pelo Congresso Nacional.

Além disso, dentro da visão de que a agricultura é crucial na inserção cada vez maior do Brasil no comércio exterior(inclusive por meio dos acordos de integração regional), e que essa inserção poderá trazer ganhos de escala, melhorar o acesso do País ao mercado internacional de capitais, e permitir de forma mais eficiente a transferência de tecnologias, várias modificações estão sendo implementadas tanto nos mecanismos de política agrícola como no próprio papel institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

3. A Nova Política Agrícola e a Reorientação Institucional do Ministério

3.1. A Nova Política Agrícola

Antes de falar sobre as novas concepções de política agrícola, vale a pena discorrer rapidamente sobre a configuração atual do setor agropecuário para demonstrar o seu imenso potencial produtivo.

A área total do território brasileiro corresponde, aproximadamente, a 850 milhões de hectares. Dessa área, somente 40 milhões de hectares são utilizados nas lavouras, sendo 34 milhões na de grãos. Cerca de 150 milhões de hectares estão ocupados pelos diversos tipos de pecuária extensiva, principalmente bovina.

A Amazônia legal ocupa 500 milhões de hectares, mas além das restrições ambientais, as limitações tecnológicas e as condições de clima e solo deixam pouca margem à expansão da agricultura na região.

Dos 150 milhões de hectares restantes, aproximadamente 60 milhões são terras planas, com vocação para a produção de grãos. Isso sem contar com as terras de menor qualidade utilizadas na pecuária, que eventualmente podem ser convertidas para produção de grãos. A maior parte dessa área constitui a região dos cerrados situadas no norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Pará, Maranhão e Piauí e noroeste da Bahia. Até recentemente essa região estava praticamente excluída da fronteira agrícola devido a limitações na infra-estrutura de transportes; as poucas áreas incorporadas, o foram em decorrência da Política de Garantia de Preços Mínimos, que arcava com os custos de transporte.

Para o aproveitamento dessa imensa área ao sistema produtivo, dentro da expectativa de expansão dos mercados mundiais, torna-se necessária a criação de um sistema de transporte baseado nas hidrovias existentes, que sem dúvida pode conciliar as longas distâncias com os grandes volumes a serem transportados.

No Nordeste brasileiro, a parte semi-árida representa um potencial irrigável, principalmente ao longo do rio São Francisco, de mais de um milhão de hectares, capazes de transformar o Brasil num dos maiores exportadores de frutas e hortaliças do mundo. Como se sabe, esses produtos têm alto valor específico e também o maior índice de geração de emprego por hectare, da agricultura.

Nas regiões Sul e Sudeste, onde a fronteira agrícola está praticamente esgotada, a produção de grãos continua crescendo com base em ganhos de produtividade, mas com intenso processo de reconversão,ditado inclusive pelas novas regras do Mercosul. Em Santa Catarina, por exemplo, a avilcultura, a suinocultura, a fumicultura e o arroz irrigado já estão dominando o cenário econômico do estado.

Com relação à política agrícola, o governo está tentando adotar dois tipos de medidas: medidas de transição e medidas de longo prazo. As medidas de transição envolvem uma "adaptação" dos atuais instrumentos de política agrícola aos novos condicionantes macroeconômicos, resultantes da estabilização da economia, visando sua eventual substituição por instrumentos menos intervencionistas e mais voltados para o mercado. As medidas de longo prazo visam preparar a agricultura para os desafios do próximo século, tendo em vista o fenômeno da globalização e a importância estratégica desse setor na possibilidade de inserção cada vez maior do Brasil no mercado internacional.

Entre as medidas de transição estão as seguintes: a) reformulação da PGPM b) reformulação do crédito rural c) reformulação do programa de estoques governamentais d) reformulação do programa de seguro rural.

Com respeito à PGPM, é fato notório que os preços mínimos podem ter contribuído de alguma forma para a redução do componente de incerteza que cerca a formação da renda individual dos produtores agrícolas e eventualmente contribuído para melhorar a sua posição de barganha na época da comercialização. Modernamente, contudo, sabe-se que se trata de um instrumento pesado, oneroso, de administração problemática (mesmo nos países desenvolvidos) e de eficácia duvidosa, porque nenhum país no mundo consegue manter por períodos de tempo muito longos grandes volumes de estoques para sustentar preços. Sendo assim, cedo ou tarde a realidade do mercado tende sempre a transparecer.

Na realidade o instrumento preço mínimo ou preço suporte foi formulado no início da década de trinta, época em que os sonhos socialistas e keynesianos de resolver todos os problemas da economia por meio da intervenção do Estado estavam no auge, e o pensamento autárquico dominava com maior ou menor intensidade a maioria dos países do mundo. É óbvio que em uma economia menos dirigida, menos tutelada pelo setor público e mais aberta, programas dessa natureza precisam ser repensados.

Nesse sentido, o objetivo do governo é criar um ambiente institucionalmente favorável ao desenvolvimento e aplicação de instrumentos privados de comercialização e de transferência de risco, como títulos bancários garantidos e mercado futuro e manter a Política de Garantia de Preços Mínimos, como um instrumento altamente seletivo para ser utilizada somente até os novos instrumentos serem plenamente absorvidos pelo mercado ou em programas específicos de desenvolvimento regional.

Quanto ao crédito rural, como foi dito anteriormente, a agricultura como um todo está dependendo cada vez menos dos recursos patrocinados pelo governo. Com a consolidação da estabilização da economia, a eliminação de várias restrições à entrada de capitais externos para o setor e a aprovação das medidas estruturais pelo Congresso, tudo indica que nos próximos anos as necessidades de segmentação do crédito serão significativamente reduzidas. Com isso o grosso do financiamento da produção agrícola passará a ser realizado pelo setor privado. O crédito governamental passará então a atender programas como o desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar, ou para atender pequenos produtores que têm dificuldades de acesso ao mercado formal de crédito.

Nessa fase de transição foram assegurados recursos da or-

dem de R$ 5,2 bilhões para financiamento da safra 1996/97. As exigibilidades bancárias juntamente com os financiamentos externos contribuirão com a maior parte desses recursos. Acompanhando a redução da inflação anual, a taxa de juros foi reduzida de 16% para 12%.Os limites de financiamento foram mantidos nos mesmos níveis dos anos anteriores ,ou seja, R$ 30 mil para todos os produtos.

O Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) receberá aporte da ordem de R$ 1 bilhão, e teve suas regras modificadas para torná-lo operacionalmente mais ágil e menos burocratizado. A taxa de juros foi reduzida para 6% ao ano custeio. No crédito de investimento foi estipulada a cobrança da TJLP mais 6% ao ano, com rebate de 50% no pagamento. Estabeleceu-se também o limite de R$ 5 mil por beneficiário no caso do custeio e R$ 15 mil para investimento.

No tocante aos estoques, sabe-se que o seu grau de importância é diretamente correlacionado com o grau de fechamento da economia. A abertura da economia, e a possibilidade de amplo acesso ao mercado mundial, reduz dramaticamente a importância dos estoques reguladores. Com a dinamização do fluxo internacional de produtos, a tendência, inclusive, é que um país se torne exportador e importador do mesmo produto, mesmo dentro do ano, para contrabalançar a variação estacional safra/entressafra. Assim talvez ainda se justifique no futuro, alguns estoques de produtos tipicamente de consumo interno, com pouca oferta no mercado internacional.

No seguro rural, como a agricultura é uma atividade sujeita a elevado grau de risco e incerteza, a intenção do governo é estabelecer medidas que reduzam o prêmio do seguro. Uma das medidas pode ser assegurar por parte do governo a cobertura contra desastres generalizados de grande porte, do tipo calamidade, que inviabilizem completamente a produção. A outra forma, que inclusive está sendo testada atualmente, é o zoneamento da produção. Nesse sistema o Governo, com base em estudos de aptidão do solo, estimula o plantio de cada produto onde as condições forem mais favoráveis. Para os produtores que aderirem ao zoneamento a alíquota do PROAGRO caiu de 11,7% para 6,7% para arroz e feijão e de 7,0% para 3,9% para o milho e a soja. Nas lavouras irrigadas a alíquota caiu de 4,7% para 1,7%. Nos programas dirigidos ao pequeno produtor, tipo PRONAF,PROCERA e Programa da Terra, a alíquota foi mantida em 2%.

As medidas de longo prazo visam, como foi dito, à transferência de externalidades positivas para a agricultura e reduzir o papel do setor público na regulação dos mercados. Entre essas medidas podem ser destacadas as seguintes: reestruturação e fortalecimento do sistema de pesquisa e difusão de tecnologias, expansão, diversificação e modernização da infra-estrutura portuária e de transportes, reestruturação e fortalecimento do sistema de defesa agropecuária e a criação de mecanismos para facilitar e ampliar a participação do setor privado na comercialização.

Com respeito à pesquisa agropecuária, mesmo com a forte participação do setor privado nessa atividade, notadamente por meio de firmas multinacionais, até nos países de origem dessas empresas, entidades ligadas ao Estado ainda têm desempenhado um papel importante na geração de novas tecnologias. No Brasil a intenção é tornar o sistema encabeçado pela Embrapa gerencialmente mais leve e eficiente e com maior objetividade em termos das áreas a serem pesquisadas ou dos produtos a serem desenvolvidos. No atual momento em que se procura tornar a agricultura mais eficiente e mais competitiva no cenário internacional, com o aproveitamento integral das vantagens comparativas regionais, é fundamental o conhecimento detalhado das condições técnico-agronômicas de todo o território nacional, e das alternativas de exploração mais viáveis economicamente.

Na parte da infra-estrutura, a estratégia é trabalhar em conjunto com o Ministério dos Transportes e com a iniciativa privada na definição dos modais de transporte mais eficientes para o escoamento da produção e nas alternativas de financiamento. Como se sabe, a agricultura tem sido o setor mais prejudicado pela opção rodoviária adotada como parte da política de transportes desde os anos cinqüenta, devido à necessidade de se levar grandes volumes de carga a grandes distâncias, com baixos custos. Para reverter esse quadro, como primeiro passo, o Governo está tentando viabilizar os dois tipos de modais mais eficientes no transporte interno de grãos: o ferroviário e o hidroviário. Para isso, estabeleceu-se como prioridade governamental a criação de quatro corredores multimodais: o Noroeste, que liga Porto Velho(RO) a Itacoatiara (AM); o Centro Norte, que interliga os rios Araguaia e Tocantins com as ferrovias Carajás e Norte Sul; o Nordeste, que aproveita o rio São Francisco entre Pirapora(MG) e Petrolina(PE); e o Centro Leste que utiliza a estrada de ferro Vitória- Minas, entre o porto de Tubarão(ES) e Belo Horizonte(MG) e a RFFSA entre Belo Horizonte e Pirapora. Os investimentos previstos atingem aproximadamente R$ 800 milhões, com metade proveniente da iniciativa privada. Isso permitirá o aproveitamento de todo o potencial produtivo dos cerrados.

Relativamente à defesa agropecuária, o papel desse setor do Ministério da Agricultura e do Abastecimento será significativamente ampliado, não somente em decorrência dos acordos da OMC, mas também para atender a exigência crescente do consumidor brasileiro em termos de qualidade dos alimentos. No mercado inter-

nacional a importância cada vez maior dada pelos países às normas sanitárias e fitossanitárias faz com que seja necessária a adoção imediata de várias medidas para tornar esse setor mais dinâmico e mais preciso na execução de suas tarefas. Apesar de vários países tentarem usar de forma cada vez mais freqüente essas normas para restringir as importações, o pensamento do governo é de que se trata de mais um serviço público que deve ser prestado, com qualidade e eficiência, aos empresários envolvidos com o comércio exterior, para garantir a ampliação, com segurança, da participação do Brasil no comércio mundial. Na frente doméstica, a política sanitária deve contemplar prioritariamente a eliminação, nas cadeias produtivas, de todos os fatores que restringem o acesso ao mercado internacional. Nesse sentido, merecem destaque os esforços para eliminar, no curto prazo, a febre aftosa de todo o território nacional e a adoção do sistema de análise de riscos e controle dos pontos críticos na produção e processamento de produtos de origem animal e vegetal e de seus derivados.

Na parte relativa à comercialização, cujos programas são executados pela Companhia Nacional de Abastecimento(CONAB),como foi dito, o objetivo é ampliar e popularizar o uso de instrumentos privados de transferência de risco e dar condições ao setor privado para exercer as funções de regulação dos mercados com seus próprios estoques, ou por meio do mercado externo. O papel do Estado deverá ser de mero coadjuvante, interferindo apenas em emergências ou no apoio ao pequeno produtor. Para facilitar a transição dos instrumentos de redução de risco de preços da PGPM para os de mercado, o governo lançou recentemente os Contratos de Opções que, apesar de ainda dependerem fortemente do governo, representam o primeiro passo na direção do uso do sistema tradicional de mercado futuro, nas Bolsas de Futuros. Nesse sentido estão sendo adotadas as seguintes medidas: a) revisão da Lei de Armazenagem, cujos dispositivos, que são do começo deste século, não geram confiabilidade nos certificados emitidos pelos armazéns, e portanto inviabilizam o uso dos instrumentos modernos de apoio à comercialização; b) modificar o sistema de classificação de produtos vegetais por meio da quebra do monopólio estatal, para permitir um serviço capaz de assegurar veracidade quanto à qualidade do produto, elemento essencial na emissão dos certificados de depósito; e c) melhorar o sistema de informações agrícolas no que diz respeito à produção, exportação, preços etc. para assegurar transparência do mercado e na formação dos preços.

3.2. A Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Dentro do princípio de que o Estado deve oferecer bens públicos de boa qualidade para a sociedade, o governo está promovendo a reformulação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. As medidas que foram anunciadas recentemente pelo Sr. Presidente da República estão contidas no Projeto de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (PRIMA) e objetivam uma maior participação do Ministério na formulação, viabilização e implementação das políticas públicas, transformando-o num promotor de inovações. A idéia central é rever conceitos ultrapassados e reorientar as ações para métodos e processos mais modernos no setor agropecuário que propiciem resultados práticos efetivos, garantindo melhor qualidade e competitividade aos produtos do complexo agropecuário agribusiness brasileiros. O enfoque da Reorientação está baseado na integração das cadeias agroprodutivas, com ênfase em novas tecnologias e informações, ganhos de competitividade, aperfeiçoamento do sistema de defesa sanitária e fitossanitária, aumento da qualidade dos produtos e serviços, que garantam satisfação do cliente, *tanto interno como externo*. O principal atributo da cadeia produtiva é o de representar e descrever uma sucessão de fornecedores/clientes, de forma que o interesse de grupamentos sociais, institucionais e profissionais sejam identificados e atendidos. O projeto também vai formular diretrizes estratégicas, já a partir deste ano, para a agropecuária, agrofloresta e agroindústria, tendo como público alvo interno todo o corpo gerencial e técnico do Ministério e suas vinculadas e, como público externo, os agentes econômicos e sociais ligados às cadeias agroprodutivas do País. O PRIMA será coordenado por um comitê estratégico, presidido pelo secretário-executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e terá comitês técnicos em cada unidade onde o projeto for desenvolvido.

Para que a tarefa de repensar o papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento seja feita em conjunto com segmentos representativos do "agribusiness" brasileiro, foi criado recentemente o Fórum Nacional da Agricultura, que vai reunir agentes econômicos e setores da sociedade, objetivando encontrar, a curto prazo, um novo formato administrativo e operacional para o Ministério, de forma a oferecer as bases para o desenvolvimento de uma agricultura forte e competitiva.

DESTINO DOS PRODUTOS HORTIFRUTÍCOLAS COMERCIALIZADOS NA CEASA / CAMPINAS[1]

Adriana Camurça P. Poletto[2], José Ferreira de Carvalho[3]
Elisabete Salay[4]

INTRODUÇÃO

O acelerado processo de urbanização tem exposto a população a diversos problemas alimentares. Convive-se com graves carências nutricionais ou com problemas ligados ao excesso de consumo (obesidade) ou, ainda, com um padrão alimentar inadequado que pode estar relacionado às enfermidades crônico-degenerativas (FAO & OMS, 1992a). No Brasil, cenário das dificuldades sociais contemporâneas e arcaicas, esses diferentes problemas coexistem (Possas, 1989; INAN, 1990 e 1991).

O consumo freqüente de frutas, legumes e verduras favorece tanto o combate das enfermidades de carência nutricional como também das doenças crônico-degenerativas. Esses são, portanto, alimentos fundamentais para ações de segurança alimentar no País. A ingestão desses produtos no Brasil, todavia, encontra-se em patamares insatisfatórios. Estima-se um consumo médio anual por pessoa de 48,0 kg de frutas e 19,2 kg de legumes e vegetais, valores que representam níveis bem inferiores aos dos países desenvolvidos (Marques, 1993).

A rápida urbanização também significa um desafio para o abastecimento alimentar. No Brasil, dentre as ações governamentais relacionadas ao abastecimento de hortigranjeiros, destaca-se a instituição da rede de Centrais de Abastecimento (CEASA's). Esses órgãos foram criados nas diversas capitais estaduais e em outras grandes cidades a partir dos anos sessenta (Conjuntura Econômica, 1974). O governo federal visava, grosso modo, incrementar a produtividade da comercialização agrícola, favorecendo consumidores, comerciantes e produtores. Atualmente, entretanto, considera-se que muitos dos objetivos iniciais das Centrais de Abastecimento não foram plenamente alcançados (Maimom, 1992). De toda maneira, as CEASA's são os principais agentes atacadistas de hortigranjeiros do País, participando de cerca de 60% da comercialização nacional (Pugliesi, 1993).

As ações públicas que visam promover o consumo de hortifrutícolas, ou a segurança alimentar em geral, podem ser diversas (FAO & OMS, 1992b; FAO, 1994). Em qualquer caso, esses programas devem basear-se na compreensão do sistema de produção e comercialização dos produtos. Pouco se conhece, todavia, sobre os circuitos percorridos pelos hortigranjeiros ao longo do território nacional. Assim, apesar das CEASA's serem o elo mais importante na comercialização de hortifrutícolas no Brasil, a maioria delas desconhece o destino dos produtos que vendem. Algumas Centrais de Abastecimento realizam o controle da origem das mercadorias. Entretanto, nada se sabe sobre quem compra e o quanto compra dos alimentos que são comercializados e muito menos onde esses produtos vão ser consumidos, com exceção da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - Entreposto Terminal de São Paulo - CEAGESP-ETSP (Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1994). A presente pesquisa visa, então, determinar o destino dos produtos hortifrutícolas comercializados na CEASA/Campinas, quanto ao equipamento de comercialização, ao município e ao estado.

A CEASA/Campinas representa a quinta Central de Abastecimento mais importante do País e a segunda do Estado de São Paulo, ficando atrás apenas do Entreposto Terminal de São Paulo-ETSP, o maior da América Latina (Camargo Filho & Mazzei,1994; Circuito Agrícola, 1995). Nessa central existem cerca de 1.000 permissionários que comercializam por mês ao redor de 45.000 toneladas de produtos hortigranjeiros.

METODOLOGIA

Realizou-se entrevistas com os responsáveis pelos veículos contendo carga de produtos hortifrutícolas oriundos da CEASA/Campinas. Para tanto, foi utilizado um questionário baseado no modelo empregado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (1994).

O questionário foi aplicado durante o horário de maior fluxo de veículos, ou seja, das 8:00 às 14:00 horas, sem intervalo, conforme o esquema amostral:

(1) Amostra diária simples de 2 dias por semana, durante 4 semanas.

(2) Amostra seqüencial no tempo (a cada 10 minutos) de

(1) A CEASA/Campinas financiou esta pesquisa.
(2) Mestranda em Ciências da Nutrição do Depart[o] de Planejamento Alimentar e Nutrição da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas.
(3) Professor Adjunto do Instituto de Matemática, Estatística e Ciência da Computação da Universidade Estadual de Campinas.
(4) Professora Dra. do Depart[o]. de Planejamento Alimentar e Nutrição da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas.

BR0702812

veículos pesados, médios e leves, respectivamente.

Os dados obtidos no mês de abril de 1995 foram codificados e digitados em computador utilizando-se um programa feito exclusivamente para essa pesquisa a partir do Fox Pro. As tabelas foram feitas com o SAS (Cary, Nc: SAS Institute) versão 6.08, sob Windows 3.11.

AGENTES DE DISTRIBUIÇÃO NA CEASA/CAMPINAS

A tabela 1 mostra a participação dos agentes de distribuição dos produtos hortifrutícolas oriundos da CEASA/Campinas. Destaca-se o supermercado como o principal equipamento de varejo, sendo responsável por 23,1% do escoamento da quantidade total dos alimentos comercializados. Em seguida, aparecem os varejões, com 14,3%, que, em conjunto com os 8,9% destinados aos sacolões, demonstram a importante participação dos equipamentos alternativos[5] de varejo. As feiras livres vêm ocupar o quarto lugar na ordem de importância dos agentes varejistas, seguidas pelo conjunto das quitandas, frutarias e empórios e, depois, pelos mercados municipais, com 8,8, 5,4 e 4,3%, respectivamente, do total comercializado. Constatou-se ainda que, dentre os varejistas, os ambulantes representam clientela com a menor fatia do mercado, detendo 3,0% dos produtos.

Do peso total das mercadorias comercializadas na CEASA que se destinam a Campinas os supermercados absorvem 21,3% , os varejões e sacolões 25,1%, as feiras livres 10,1%, os mercados municipais 5,6%, as quitandas, frutarias e empórios 5,2% dentre outros agentes (tabela 2). A partir desses dados pode-se delinear a evolução do comércio de hortifrutícolas em Campinas. Destaca-se o crescimento dos supermercados, varejões e sacolões e a perda de importância das feiras livres, quitandas e similares, ambulantes e mercados municipais, uma vez que antes da implementação da CEASA/Campinas, em 1971, os feirantes e ambulantes eram responsáveis por 54% do abastecimento de frutas e por 55% da distribuição de hortaliças. Depois vinham as quitandas, comercializando 18% das frutas e 16% das hortaliças, seguidas dos supermercados, mercearias e mercado público, com 13 e 12%, 11 e 12% e com 4 e 5% do abastecimento de frutas e hortaliças, respectivamente (Prefeitura Municipal de Campinas SOCIPLAN, 1971).

Tabela 1
Participação dos principais agentes de distribuição dos produtos hortifrutícolas oriundos da CEASA/Campinas

Equipamento de destino	Quantidade comercializada (%)
Varejo:	
supermercado	23,1
varejão	14,3
sacolão	8,9
feira	8,8
quitanda/frutaria/empório	5,4
mercado municipal	4,3
ambulante	3,0
Grupo de compra	**1,2**
Serviços de alimentação e indústria:	
hotel/restaurante/ lanchonete/bar	9,0
refeitório fábrica	2,6
agroindústria	2,2
Institucional:	
escola/hospital/quartel	2,3
Atacado:	
CEASA's/outros atacadistas	9,9
Outros	**6,1**
Total:	**100,0**

Fonte: Pesquisa de campo realizada na CEASA/Campinas, abril de 1995, referente à Tese de Mestrado de Poletto, A.C.P.

Em pesquisa semelhante, realizada na CEAGESP / Entreposto Terminal de São Paulo em 1993, as feiras livres responderam por 28,8% do escoamento da quantidade total dos produtos comercializados nesse entreposto. Elas foram consideradas também os equipamentos de varejo de maior importância da capital paulista, apesar de ter sido constatada uma diminuição de seu papel distribuidor. Na realidade, ocorreu uma expansão nesse mercado dos varejões e sacolões, que em um período de 10 anos cresceram de 0,8 para 15,3%. Os supermercados também incrementaram suas vendas, participando em 16,7% das compras de mercadorias da CEAGESP (Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1994).

A tendência de crescimento das vendas dos supermercados, em detrimento do comércio tradicional de alimentos, já tinha sido detectada por diversas pesquisas (Vergolino, 1980; Cyrillo 1987; Nielsen, 1995). Nota-se, todavia, no caso do mercado de produtos hortigranjeiros, o importante papel abastecedor dos sacolões e varejões. Estimativas para a região metropolitana de Belo Horizonte confirmam a presença significativa desses varejistas na distribuição de hortigranjeiros que, em conjunto com os supermercados, controlam 85% desse comércio (Rezende et al., 1995).

Tabela 2
Participação dos principais agentes de distribuição dos produtos hortifrutícolas oriundos da CEASA/Campinas com destino a cidade de Campinas.

Equipamento de destino	Quantidade comercializada(%)
Varejo:	
supermercado	21,3
Varejão	15,7
sacolão	9,4
feira	10,1
quitanda/frutaria/empório	5,2
mercado municipal	5,6
ambulante	3,4
Grupo de compra	2,7
Serviços de alimentação e indústria:	
hotel/restaurante/ lanchonete/bar	11,4
refeitório fábrica	4,4
agroindústria	4,3
Institucional:	
escola/hospital	1,8
Outros	4,7
Total:	100,0

Fonte: Pesquisa de campo realizada na CEASA/Campinas, abril de 1995, referente à Tese de Mestrado de Poletto, A.C.P.

Os impactos dessa nova estruturação do varejo de hortifrutícolas no consumidor são, ainda, pouco evidentes. Assim, existem indicações que os supermercados e feiras livres serviriam à população de níveis de renda distintos. Nas feiras entretanto, em geral, os produtos teriam melhor qualidade.

(5) Na presente pesquisa considerou-se como equipamentos de varejo alternativo os varejões e sacolões; de varejo moderno os supermercados e de varejo tradicional as feiras, mercados, ambulantes e quitandas e similares.

Os varejões e sacolões seriam mais freqüentados por pessoas mais pobres e a qualidade dos alimentos seria pior (Marques, 1993). Em relação aos preços, Cyrillo (1987), analisando os supermercados e o comércio tradicional, atribuiu aos supermercados o papel dinamizador do setor em São Paulo. Concluiu também que os supermercados têm uma política de preços diferenciada por produtos. Já na região metropolitana de Belo Horizonte observou-se que os sacolões direcionam os preços do mercado varejista (Rezende et al., 1995).

A redistribuição atacadista de hortifrutícolas ocorre com 9,9% dos produtos na CEASA/Campinas. Nota-se que o setor de serviços de alimentação adquire 11,6% dos produtos da CEASA, mostrando a importância do consumo alimentar fora do domicílio. Constatou-se, também, que a agroindústria detém pequena fatia das vendas da CEASA/Campinas, como foi observado na CEAGESP-ETSP (Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1994). Confirma-se, assim, a consideração feita em outros estudos, de que essas empresas realizam negociações diretas com o setor produtivo (tabela 1).

LOCAL DE DESTINO DOS PRODUTOS DA CEASA/CAMPINAS

A tabela 3 apresenta o local de destino dos produtos hortifrutícolas comercializados na CEASA/Campinas. Esse município deteve 29,5% dos produtos hortifrutícolas dessa Central de Abastecimento. Outras cidades do Estado de São Paulo tiveram relevante participação, escoando 60,0% das mercadorias. Antes da implementação da CEASA de Campinas, em 1971, ocorria exatamente o contrário, isto é, aproximadamente 60% do volume total anual de frutas e hortaliças serviam ao abastecimento local, enquanto, aproximadamente, 40% eram enviados para outras cidades (Prefeitura Municipal de Campinas & SOCIPLAN, 1971).

Para outros estados do País foi escoado 10,5% do volume total dos hortifrutícolas da CEASA / Campinas, mostrando que a participação desta Central de Abastecimento na distribuição de hortigranjeiros para o restante do Brasil não é expressiva.

Em resumo, os supermercados, sacolões e varejões, atualmente, são os principais clientes da CEASA/Campinas, enquanto as feiras livres, quitandas e similares, ambulantes e mercados municipais estão perdendo cada vez mais sua fatia no mercado. Em termos regionais, a CEASA/Campinas tem papel distribuidor, especialmente para o Estado de São Paulo.

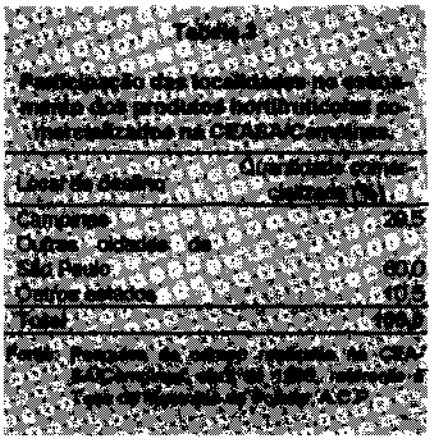


Tabela 3

Participação das localidades no escoamento dos produtos hortifrutícolas comercializados na CEASA/Campinas

Local de destino	Quantidade comercializada (%)
Campinas	29,5
Outras cidades de São Paulo	60,0
Outros estados	10,5
Total	100,0

Fonte: Pesquisa de campo - Unidade de CEASA/Campinas, agosto de 1996. Elaborada e tabulada pelo autor (AC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMARGO FILHO, W.P.; MAZZEI, A.R. Hortaliças Prioritárias no Planejamento da Produção Orientada: Estacionalidade da Produção e dos Preços. ***Informações Econômicas***, São Paulo, v.24, n.12, p.9-53, 1994.

CIRCUITO AGRÍCOLA. Quadro informativo das CEASA's do Brasil. São Paulo, v.4, n.33, 1996, 22p., Indicadores.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Abastecimento - Novos Caminhos? Rio de Janeiro: FGV, v.28, n.4, 1974, 5p., Estudo

CYRILLO, D.C. O Papel dos Supermercados no Varejo de Alimentos. IPE/USP, São Paulo, 1987, n.68, 198p. (Série Ensaios Econômicos).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; WORLD HEALTH ORGANIZATION.
Nutrition and development - A Global Assessment. International Conference on Nutrition. Rome: FAO and WHO, 1992a, 121p.

_____. ***Les Grands Enjeux des Stratégies Nutritionnelles***. Conféremce Internationale sur la Nutrition. Rome: FAO et OMS, 1992b, 42p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. ***Low-cost Urban Food Distribution Systems in Latin America***. Rome: FAO, 1994, n.111, 57p. (FAO Agricultural Services Bulletin)

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição: Resultados preliminares. Brasília: INAN, março, 1990, 35p.

_____. ***Condições Nutricionais da População Brasileira: Adultos e Idosos. Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição, Brasília: INAN, 1991, 39p.***

MAIMON, D. Avaliação das CEASA's Enquanto Política de Abastecimento. Brasília, 1992 (Projeto BRA/91/014).

MARQUES, J.R. Evolução e Caracterização dos Segmentos de Mercado Hortifrutícola no Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Frutas, 1993, 22p.

NIELSEN. ***Censo 94/95: Estrutura do Varejo Brasileiro***. São Paulo: Nielsen, 1995, 188p.

POSSAS, C. Epidemiologia e Sociedade: Heterogeneidade Estrutural e Saúde no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1989, 271p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS & SOCIPLAN SOCIEDADE CIVIL DE PLANEJAMENTO LTDA. ***Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica da CEASA Central de Abastecimento de Campinas***. Campinas, 1971, 182p.

PUGLIESI, A.R.M.S. As CEASA's Frente às Transformações e Tendências do Sistema Agroalimentar - Caso da CEASA-Curitiba. Conjuntura Alimentos, v.5, n.3, p.17-25, 1993.

REZENDE, J.B.: CASTRO A.R.: STARLING M.B.L. Os Problemas da Comercialização de Hortigranjeiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte. ***Conjuntura Alimentos***, v.7, n.1, p.24-38, 1995.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ***Destino dos Hortigranjeiros Comercializados na CEAGESP Entreposto Terminal de São Paulo***. São Paulo, n.1, 1994, 77p. (Caderno de Abastecimento).

VERGOLINO, J.R.O. O Abastecimento de Alimentos no Nordeste. ***Revista de Economia Rural***, v.18, n.3, p.631-642. 1980.

POLÍTICA AGRÍCOLA OU AMBIENTAL PARA A AMAZÔNIA?

Alfredo Homma[1]

1. A Globalização Ecológica da Amazônia

As imagens das derrubadas e queimadas na Amazônia produziram forte impacto na opinião pública, em níveis nacional e internacional, sobretudo a partir do final da década 80. Supunha-se que estavam sendo feitas exclusivamente em função da subtração de áreas de floresta densa, com grande perda de biodiversidade ou movidas pela insensatez. Deve-se mencionar que a maioria dos enfoques de análises e sugestões para reduzir a pressão dos desmatamentos e queimadas na região amazônica tem-se fundamentado em uma postura essencialmente ambientalista (The World Bank, 1989; Políticas..., 1994).

O conflito em Eldorado de Carajás, em 17 de abril de 1996, a despeito da complexidade de interesses envolvidos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, revela o perigo do tratamento essencialmente ambientalista que está sendo dado para a Amazônia. As propostas em nível internacional para a Amazônia têm a tônica exclusiva de preservar o vazio, contrastando com o vazio a ocupar da década de 70. Nesse sentido, a globalização ecológica da Amazônia ganha espaço e pretexto político, tendo como marco o assassinato do líder sindical Chico Mendes, em 22 de dezembro de 1988.

A preservação da Amazônia ganha importância planetária com a realização da Rio 92. As políticas públicas de organismos internacionais, governos de países desenvolvidos e, sobretudo, das ONG's passam a fervilhar, aproveitando a fraqueza das instituições públicas, induzindo na delimitação de propostas, coerentes no sentido ambientalista, mas, em muitos casos, completamente inócuas e prejudiciais aos interesses nacionais.

Como resultado dessa política, as soluções emanadas em centenas de seminários, decretos governamentais, sinalizações dos governos dos países desenvolvidos no fluxo de financiamentos internacionais, de ONG's e de organismos internacionais, sobre a Amazônia, são a de enfatizar as reservas extrativistas, sistemas agroflorestais, comunidades indígenas, zoneamento ecológico-econômico, entre os principais. A ecologia, por ser uma causa nobre, tem, por essa razão, confundido a opinião pública e conduzido a pulverização da política ambiental brasileira, prevalecendo a pressão dos mais fortes.

O objetivo principal aparente de todas essas ações é o de reduzir as agressões ambientais sobre a Amazônia. Essas propostas dizem respeito à redução dos desmatamentos e queimadas, a poluição mercurial nos garimpos, assegurar as terras indígenas, a extração madeireira, como os principais alvos dessas campanhas. Propugna-se dessa forma a redução das atividades econômicas na Amazônia, criar dificuldades para a abertura e a melhoria de rodovias, de construção de hidrelétricas, bloquear espaços territoriais mediante a criação de áreas especiais (terras indígenas e unidades de conservação), medidas legais de caráter ecológico que funcionam como barreiras tarifárias internacionais etc. Não se descarta também diversos interesses ocultos dos países desenvolvidos sobre a Amazônia.

É interessante verificar que essas ações conflitam com a postura dos governantes estaduais e municipais da Amazônia, estes mais interessados em garantir alternativas econômicas, renda e emprego que constituem os problemas da população que os elegeram. No ângulo militar, a globalização ecológica da Amazônia, de um mundo sem fronteiras políticas, provoca arrepios na soberania nacional. Essa postura essencialmente ambientalista pode correr o risco da perda de apoio da própria sociedade se não for traduzida em benefícios para a população regional.

A grande questão é se, com estas medidas que estão sendo adotadas, será possível chegar ao desmatamento zero, a extinção da poluição pelo mercúrio, a utilização do manejo florestal, a intocabilidade das áreas indígenas, a conservação dos recursos faunísticos etc. Em outra dimensão, procura-se chamar a atenção para o fato de que os problemas não são independentes, que a solução não deve passar pela estagnação econômica ou a proposição de um subdesenvolvimento sustentado para a Amazônia.

2. Política Agrícola ou Ambiental ?

Procura-se a seguir, com base nas pesquisas efetuadas ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém (trecho de Ruropólis a Santarém), onde foram entrevis-

(1)Pesquisador do Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental (CPATU/EMBRAPA) e Professor Visitante da UFPG.

EMBRAPA
PDI

tados 68 pequenos produtores em novembro de 1992, e ao longo da rodovia Transamazônica (Altamira a Ruropólis), onde foram entrevistados 132 pequenos produtores, em julho de 1993, evidências quanto à importância de políticas agrícolas para o controle ambiental. Esses dados foram levantados por pesquisadores do Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental-CPATU / EMBRAPA, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, Florida State University e do International Institute of Tropical Forestry -IITF, de Puerto Rico. Em julho de 1996 foi realizado um levantamento com 320 produtores no município de Uruará, situado ao longo da rodovia Transamazônica, envolvendo as mesmas instituições mencionadas e mais a Texas University (Austin), procurando identificar direitos de propriedades e conservação de recursos naturais.

Os resultados da pesquisa mostram que é necessário desmistificar a noção dos desmatamentos e das queimadas na Amazônia. Em primeiro lugar existem diferentes tipos de derrubadas praticadas pelos agricultores. Entre os principais pode-se mencionar:

a) derrubadas de florestas densas; e
b) derrubadas de vegetação secundária, sob várias modalidades:
- capoeirão, vegetação secundária com mais de dez anos depois da última derrubada;
- capoeira, vegetação secundária entre quatro e dez anos;
- capoeirinha, vegetação secundária entre dois e quatro anos;
- juquira, vegetação secundária com até dois anos.

As observações preliminares desta pesquisa mostram que grande parcela das áreas desmatadas e queimadas na Amazônia são estoques de vegetação secundária, decorrentes de desmatamentos de floresta densa de anos anteriores (Homma et al, 1993).

Além das queimadas decorrentes da derrubada de floresta densa e de vegetação secundária, ocorrem também queima de pastagens; vegetações à beira de estradas; resíduos de serraria; e outros, como restos de cultivos, canaviais e incêndios em cultivos.

O grande estoque de vegetação secundária, resultante de desmatamentos realizados em anos anteriores, condiciona para que essas áreas estejam sendo utilizadas, atualmente, por um grande contingente de produtores. Dentre os produtores entrevistados na região da Transamazônica, a idade média das capoeiras derrubadas e queimadas é de 4,2 anos. Em termos de produtividade das culturas, o arroz apresenta melhor desempenho quando plantado em áreas recém-derrubadas de floresta densa ou em capoeirão. Isso faz com que essa cultura, excetuando os cultivos em áreas de várzeas, cerrados, irrigados ou com mecanização e adubação, seja um indicador da existência de desmatamentos e queimadas de floresta densa ou de capoeirão. As culturas do milho e do feijão têm preferência para cultivos em áreas derrubadas e queimadas de capoeira. No caso da mandioca, as respostas encontradas indicam dúvidas quanto à produtividade em áreas recém-derrubadas de floresta densa, que pela existência de muitas raízes dificulta o crescimento dos tubérculos. Longe de ser uma regra geral, deve-se observar que a qualidade da queimada e a fertilidade natural do solo são importantes para garantir a produtividade da cultura do arroz (Scatena et al, 1996).

As evidências do passado revelam o papel que as políticas públicas desempenharam na destruição dos recursos naturais na Amazônia. Consoante a generalização que se procura imputar ao papel dessas políticas, há necessidade de sua qualificação. Enquanto os incentivos fiscais promoveram a ocupação de vastas extensões de terra pela pecuária para um pequeno número de empresários no sul do Pará e no norte de Mato Grosso, identificando uma "civilização criada pela SUDAM", em Rondônia, o processo de ocupação do espaço foi essencialmente uma "civilização criada pelo INCRA", como se identifica no momento uma "civilização da CVRD". O desafio seria o de reverter essas políticas em favor da preservação e da conservação dos recursos naturais na Amazônia.

Em termos globais, nos últimos cinco anos, a Amazônia está apresentando uma redução nos níveis de desmatamentos de floresta densa (e de capoeiras), que foi de 2,4 milhões de hectares em 1989; 1,4 milhão de hectares em 1990; 1,1 milhão de hectares em 1991; 1,3 milhão de hectares em 1992 e 1,5 milhão de hectares no biênio 1992/94 (Tabelas 1 e 2). É importante não esquecer que existem na região amazônica 600.000 pequenos produtores. Esse contingente necessita fazer desmatamentos e queimadas para garantir a sua sobrevivência, além da importância no processo de segurança alimentar e da simbiose com a extração madeireira. Esses produtores fazem desmatamentos de floresta densa ou de capoeira entre 2 e 3 hectares e os cultivam por dois ou três anos, até o término da colheita da mandioca ou a sua transformação em áreas de pastos. Isso indica que existe uma demanda de área de floresta densa ou capoeira para ser desmatada e queimada para atender a esse segmento de pequenos produtores de aproximadamente 600.000 hectares anuais. Pode-se afirmar que a maior parte dos desmatamentos são atualmente realizados por este segmento de pequenos produtores.

3."Desmatamento Zero" para a Amazônia

Conseguir o "desmatamento zero", como preconiza a política

ambiental brasileira e como querem os países desenvolvidos, sem oferecer alternativas econômicas e tecnológicas, seria provocar um quadro caótico em termos de desemprego, aumento da migração rural-urbana, "favelarização" dos núcleos urbanos da Amazônia, saneamento, aumento do índice de criminalidade, entre outros. Enquanto não surgirem alternativas econômicas, o desmatamento planejado de floresta densa e de capoeira pelo segmento de pequenos produtores deve fazer parte da própria política ambiental brasileira. A redução dos desmatamentos pelo contingente de pequenos produtores pode ser tão nociva ao meio ambiente quanto à sua expansão.

A par dessas considerações, não se pode esquecer que na Amazônia existem 16 milhões de habitantes, dos quais 61% vivem nos centros urbanos, e que precisam de alimento e abrigo; ter direito à saúde, à educação e de melhorar o padrão de vida. Deve-se ter certa cautela também quando se coloca a região dos cerrados como opção para reduzir os desmatamentos e queimadas das florestas densas na Amazônia. Observa-se uma interdependência econômica entre as áreas de cerrados e as de floresta densa no limite desses dois ecossistemas e até mesmo em áreas distantes, no processo de aproveitamento dos recursos madeireiros, estabelecimento de áreas de pastagens, entre outros.

A redução das taxas anuais de desmatamento e queimada na Amazônia depende, entre outros, de políticas fiscais e de opções tecnológicas socialmente adaptadas às condições socio-econômicas dos produtores rurais. Em primeiro lugar, estão as tecnologias de baixo custo, que procuram abreviar o tempo de recuperação das capoeiras, aumentando o volume de biomassa, dentre outros, citando-se a introdução de cobertura verde ou morta, e a fabricação de compostos orgânicos. Noutro extremo estão as técnicas exigentes em capital e que prescrevem a mecanização das áreas cultivadas, associadas à utilização de insumos modernos. Seriam as duas opções capazes de manter a fertilidade do solo e aumentar o tempo de permanência das atividades na mesma área. Considerando-se um pequeno produtor que derruba e queima 2 hectares (floresta densa ou capoeira) para as atividades de roça e os cultiva por dois anos, deixando-os depois por um período de pousio de dez anos, isso indica que serão necessários 12 hectares de novas áreas derrubadas até que volte à roça original. Se, em vez de cultivá-lo por dois anos, novos procedimentos tecnológicos permitissem o seu cultivo por três anos, acrescentando apenas um ano de uso, a área total necessária para completar o ciclo seria de 8 hectares, uma redução de 1/3 na área derrubada e queimada anualmente.

Outras opções tecnológicas estão associadas à pesquisa de variedades mais produtivas e tolerantes às condições de baixa fertilidade do solo. A adoção de uma nova variedade é mais factível do que as técnicas que recomendam, por exemplo, modificações na estrutura do solo, apesar de também serem necessárias. Num sentido mais amplo, seria apropriado à pesquisa oferecer novas alternativas econômicas em termos de cultivos perenes, tais como a seringueira, o cacaueiro, o dendezeiro, as fruteiras nativas, a domesticação de produtos extrativos potenciais, entre outros, em consonância com o mercado. A opção pela pecuária, que está sendo adotada por uma ampla categoria de pequenos produtores mais favorecidos, deve ser acompanhada por tecnologias que permitam maior tempo de uso das pastagens e por uma pecuária mais intensiva. A estabilização dos pequenos produtores é importante para evitar que essas áreas não sejam incorporadas pelos médios e grandes proprietários para a formação de pastagens, uma vez que estes têm dificuldades para procederem às derrubadas e queimadas de floresta densa na atual conjuntura. Para alimentar a população da Amazônia em gêneros de primeira necessidade (arroz, feijão, mandioca etc.) é necessário que pelo menos 1,0 a 1,3 milhão de hectares de culturas de subsistência sejam cultivados anualmente. Todas as atividades produtivas, desde que sejam feitas com técnica e eficiência, são viáveis e podem ser conduzidas com o menor desgaste ambiental possível.

4. Globalização: Oportunidades e Marginalização de Mercados para a Amazônia

O processo de globalização pode induzir na ocupação das áreas já desmatadas da Amazônia, conduzindo inclusive na viabilidade de atividades que requeiram grandes extensões de terra, que apresentam restrições ambientais nos países desenvolvidos e intrínsecas à natureza ecológica das regiões tropicais úmidas. Pode-se especular, nesse sentido, o reflorestamento para produção de celulose, de madeiras nobres, da pecuária, de determinados cultivos perenes, entre os principais.

A atual utilização das áreas de vegetação secundária pelo segmento de pequenos produtores e, em muitos casos, a conversão em áreas de pastagens, constituem indícios de que, nos próximos oito a dez anos, dará lugar a uma grande "crise das capoeiras" na Amazônia, tal como ocorreu com a "crise das pastagens" plantadas nas áreas derrubadas de floresta densa no final da década de 70. O intensivo uso das capoeiras, sem um pousio adequado ou a introdução da mecanização, aplicação de calcário e de fertilizantes químicos, não permite o seu uso contínuo. Nesse sentido, sem outras medidas paralelas de apoio, dentro dos próximos anos poderá ocorrer uma intensificação na derrubada de áreas de floresta

densa e do aumento de áreas degradadas. A redução dos desmatamentos e queimadas na Amazônia deve ser acompanhada por investimentos públicos que procurem viabilizar o aproveitamento de jazidas de calcário e de fosfatos, bem como de aproveitamento de lixo urbano para a fabricação de compostos orgânicos.

Como muitas queimadas na Amazônia são decorrentes de incêndios florestais provocados pela passagem de fogo de áreas derrubadas de floresta densa, capoeira, pastagens, restos de práticas agrícolas e queimadas acidentais ou criminosas, torna-se necessário pesquisar técnicas mais apropriadas de controle dessa prática agrícola. O caráter ilegal das derrubadas e queimadas faz com que tenham aspecto furtivo, promovidos sem maiores cuidados. Muitos produtores, com receio da passagem do fogo para as áreas vizinhas e tentando diminuir a intensidade das chamas, executam a queimada depois de uma chuva, produzindo, conseqüentemente, mais fumaça.

Assegurar preços compensadores para os produtores, mecanismos adequados de comercialização, aumento da produtividade agrícola, disponibilidade de fertilizantes químicos e calcário, mecanização, assistência técnica, entre outros, são indispensáveis para a utilização das capoeiras, como uma maneira de evitar a pressão da incorporação de áreas de florestas densas. A prática da queima de pastagens utilizada pelos fazendeiros e pequenos criadores somente será eliminada na medida em que a pesquisa agropecuária consiga oferecer outras alternativas mais adequadas. Em sentido mais amplo, as políticas fiscais que incentivam aqueles que preservam a floresta (ITR, por exemplo) podem constituir mecanismos apropriados para orientar a utilização das áreas desmatadas na Amazônia. Ressalte-se que uma política de fiscalização, apesar da necessidade para coibir abusos relacionados ao meio ambiente, considerando as dimensões continentais da Amazônia e do universo de pequenos produtores, torna-se completamente inoperante, além dos altos custos envolvidos em programas dessa natureza. Nesse sentido, os mecanismos de mercado e de políticas fiscais teriam um sentido mais eficaz, promovendo a cooptação dos produtores e do caráter distributivo que uma política dessa natureza proporcionaria mediante subsídios visando à preservação dos recursos florestais em favor de uma intensificação do uso da terra, por exemplo.

A intensificação do uso da terra é consistente com a conservação do meio ambiente. É importante, contudo, considerar o processo da intensificação do uso da terra no contexto histórico, uma vez que esta tende a ocorrer depois que esse fator se torne escasso. É óbvio considerar que a elevação no preço da terra tende a reduzir as vantagens da pecuária como um sistema adequado na demanda de maiores quantidades de terra, em face do valor gerado por unidade de área.

Na Amazônia, isso significaria proceder ao desmatamento total da floresta no contexto teórico. Uma política eficaz seria a de promover uma escassez artificial antes que a terra se torne escassa, em termos concretos. Evidentemente, existem duas maneiras principais para alcançar estes objetivos. Uma seria pela fiscalização e a outra por decisões descentralizadas dos produtores. É ponto pacífico admitir que a fiscalização não constitui um procedimento satisfatório. Se a terra fica livre nas fronteiras agrícolas onde se tem disponibilidade de reservas florestais, as áreas fora das reservas vão continuar sendo derrubadas até que estas alcancem os limites das áreas protegidas. Dessa forma, sem um eficiente sistema de fiscalização, com as invasões essas áreas de reservas florestais correm grandes riscos. Observa-se, também, esse processo em nível das propriedades. As imagens de satélite mostram claramente muitas propriedades ao longo da Rodovia Transamazônica, por exemplo, onde os proprietários já derrubaram mais de 50 % da terra, apesar da existência de leis que não o permitem. Medidas de caráter punitivo ou restritivo, como a Medida Provisória 1.511, assinada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, no dia 25 de julho de 1996, restringindo o desmatamento para 20% da área da propriedade, tornam-se inócuas se não forem acompanhadas de efetivas políticas agrícolas.

Outro procedimento é utilizar incentivos individuais que facilitem a substituição entre insumos e estimulem a utilização mais intensiva da terra. É necessário também a identificação de um sistema de produção agrícola, presumivelmente estável, possibilidades de proceder a substituição entre os fatores de produção. Sem dúvida, constitui um desafio encontrar atividades que atendam a esses requisitos. Além disso, se tal sistema agrícola envolve grandes investimentos, como ocorre nos sistemas de culturas perenes, os produtores enfrentam riscos bem altos, associados a uma renda incerta no futuro. Esse aspecto pode reduzir os incentivos para adotar esse sistema e exigir alguma forma de estabilidade nos preços dos produtos. É interessante observar que, enquanto os ecologistas ficam procurando um sistema agroflorestal "mágico", esquecem que na Amazônia existem 100.000 hectares plantados com cacau e que estão abandonados praticamente à propria sorte. O sucesso dos sistemas agroflorestais depende do mercado de seus produtos componentes, muito mais do que a sustentabilidade ecológica.

O processo de intensificação da agricultura ocorre atualmente

na Amazônia como forma de desenvolvimento espontâneo pelos próprios produtores. A concorrência com outras atividades produtivas facilitadas pelo capital urbano (verduras, produção de leite etc.) e a forte tendência à urbanização têm feito com que diversas comunidades de pequenos produtores passem a utilizar a mecanização e aplicar fertilizantes nas culturas de feijão, milho e, em alguns casos, na cultura do arroz. Os pequenos produtores já respondem por 8% do consumo de fertilizantes do Estado do Pará, para essas três culturas. Com esse procedimento, conseguem aumento de produtividade das áreas de capoeiras, em adiantado estado de degradação e a permanência na mesma área. Se esse for o caminho a ser seguido, em outras regiões da Amazônia, sem dúvida, ocorrerrão fortes efeitos positivos na preservação dos recursos florestais da região. A inexistência de políticas adequadas de uso de terra tem feito com que a localização das atividades produtivas tenha um sentido anti-von Thunen; por exemplo, as propriedades pecuárias são estabelecidas ao longo das estradas e as atividades de pequenos produtores localizadas em ramais inacessíveis.

A preservação dos recursos naturais e do meio ambiente é uma forma de investimento de longo período de maturação, onde existe um conflito entre o uso no presente e no futuro. Tais investimentos somente serão contemplados garantindo a segurança para os empresários quanto à estabilidade das propostas governamentais. Juros baixos, capacidade financeira do investidor (ou acesso a crédito), segurança quanto à apropriação dos benefícios dos investimentos, preços atrativos dos bens produzidos e produtividade do recurso natural conservado são fatores de estímulo à conservação. Uma política que contenha a migração rural para a Amazônia, promovendo investimentos nos locais de expulsão, constituem medidas que também têm efeito na redução dos desmatamentos e das queimadas. A prevalecer o contínuo fluxo migratório no Sul do Pará, bem como as pressões recentes do MST para ocupação de fazendas, sem tecnologia adequada e assistência técnica implicará apenas a destruição dos recursos naturais, promovendo uma utopia regressista (Almeida, 1996).

O zoneamento ecológico-econômico da Amazônia, como uma maneira de proteger os recursos naturais, apesar da ênfase como tem sido colocada, mostra-se, dentro do prisma de análise deste trabalho, com potencialidades bastante restritas. Além de prevalecer na prática um zoneamento econômico ditado pelos custos de produção das atividades agrícolas, constitui mecanismo que tolhe as liberdades individuais das propriedades já estabelecidas e, em geral, os pequenos produtores têm uma tendência a buscar novas áreas de floresta densa para ocupar, uma vez que as áreas mais próximas de núcleos urbanos apresentam uma propensão por atividades mais capitalizadas.

O zoneamento em nível das propriedades, procurando a intensificação do uso da terra, acompanhado de políticas fiscais e de mecanismos de mercado, teria maiores condições de sucesso para a proteção dos recursos florestais da Amazônia. Os desmatamentos e as queimadas da floresta amázônica não podem ser entendidos como sendo apenas um fenômeno físico, mas que é possível efetuar esse controle mediante políticas fiscais adequadas.

A violência nos campos da Amazônia, dentre outras causas, está associada também à perda de sustentabilidade das áreas ocupadas pelos pequenos produtores. A prevalecer o atual sistema, os agricultores permanecem na fronteira enquanto a dotação de recursos naturais assegurem a prática da agricultura itinerante. No momento em que os recursos naturais se esgotam, a antiga fronteira passa a constituir ameaça, e esses mudam-se para a nova fronteira. Dessa forma, ao contrário do propalado, a agricultura amazônica deve se basear no uso intensivo da terra para garantir a rentabilidade, a capacidade produtiva e o mínimo de incorporação de novas áreas de floresta. O aproveitamento das áreas de várzeas para a produção de alimentos para atender às populações rural e urbana, localizadas ao longo dos cursos dos principais rios da Amazônia, é também importante para reduzir o fluxo migratório dessas áreas em direção às terras firmes das margens das rodovias.

A atual ênfase que se procura dar às reservas extrativistas como solução para a Amazônia são bastante limitadas e utópicas. Tem a sua importância como ciclo econômico, mas à medida que vão perdendo a competitividade com o crescimento do mercado, do processo de domesticação, da descoberta de substitutos sintéticos, do aparecimento de novas alternativas econômicas, entre outros, a tendência inevitável é o seu desaparecimento. Pode conservar a natureza, mas preserva também a pobreza, além das perdas de oportunidades que este tipo de política provoca. Enquanto a Índia, em pouco tempo, atingiu a auto-suficiência em borracha vegetal, produzindo mais de 425 mil toneladas, a China, mais de 325 mil toneladas, sem falar na Tailândia, atual primeiro produtor mundial, o Brasil fica apoiando o extrativismo vegetal, sem política definida para esse produto.

5. Do Celeiro do Mundo de von Humboldt, ao Inferno Verde de Alberto Rangel à Espada de Dâmocles da Questão Ambiental.

A redução dos desmatamentos e das queimadas da Amazônia exige uma efetiva política agrícola que utilize parcialmente os 47 milhões de hectares já desmatados (10% a 20%), a estimativa é que uns 20 milhões sejam pastagens, dos quais metade estejam degradados, em torno de 1 milhão

de hectares de cultivos perenes e 1,5 milhão de hectares com cultivos anuais e, mais da metade (24,5 milhões de hectares), de vegetação secundária em diversas idades, de infra-estrutura urbana, estradas, barragens etc. Com apenas uma fração dessa área, muitas já com alguma infra-estrutura física e social, será possível atender à população da região. A grande dificuldade é que a utilização dessas áreas desmatadas, representadas sobretudo por capoeiras em diversos estágios de recuperação, torna-se indispensável à aplicação de insumos modernos e de mecanização, levando a um aumento nos custos de produção agrícola a curto prazo. Para derrubar e queimar um hectare de floresta densa necessita-se em torno de R$ 100,00 e um palito de fósforo, enquanto a utilização de um hectare de vegetação secundária, este custo aumenta para R$ 200,00 a R$ 250,00/ha, pela necessidade de aplicação de calcário, aração, gradagem e fertilizantes químicos. Esse é o custo real da preservação e conservação da Amazônia,: onde, para evitar o desmatamento de 1 milhão de hectares de floresta densa ou capoeira, exigiria investimentos adicionais de R$ 100.000.000,00/ anuais em fertilizantes químicos, calcário, mecanização e assistência técnica para os produtores. Esse valor é bem inferior ao custo de limpeza de CO_2 estimado em US$ 9.00 a US$ 13.00/tonelada. Uma vez que o desmatamento de floresta densa produz 100 toneladas de CO_2 /ha, a limpeza custaria US $ 900 milhões a US$ 1,3 bilhão. Alguns estudos em desenvolvimento na Amazônia tentam provar que qualquer atividade agrícola é antieconômica se for colocado o custo da limpeza de CO_2 . O paradoxo dessa conclusão é que a solução seria remunerar os agricultores da Amazônia para deixarem suas atividades produtivas. Dessa forma a preservação e a conservação ambiental da Amazônia é uma via de mão dupla. Pergunta-se: os países desenvolvidos estariam dispostos a arcar com essa despesa ?. O baixo nível tecnológico das atividades pecuária e de culturas anuais constitui uma indicação de que com a utilização mais intensiva da terra será possível reduzir a área dedicada a pastagens e das culturas anuais em pelo menos a metade. A quase totalidade de área deveria ser colocada em forma de regeneração natural, mediante uma política governamental que crie incentivos para esse sentido. Para finalizar, procura-se chamar a atenção que o processo de desmatamento e queimada na Amazônia constitui efeito e não causa, e cuja solução depende de uma efetiva política agrícola ao nível regional e nacional. A Amazônia não pode constituir transferência de problemas de outras áreas do País e do mundo, e mercadoria de troca. A redução dos desmatamentos e queimadas na Amazônia exige portanto, uma política agrícola que procure realizar maiores investimentos no meio rural (saúde, educação, tecnologia, melhoria das estradas existentes etc.) não só na Amazônia, mas também em nível nacional.

Tabela 1
Extensão do desflorestamento bruto na Amazônia Legal (km²)

Estados	Jan.1978	Abr.1988	Ago.1989	Ago.1990	Ago.1991	Ago.1992	Ago.1994
Acre	2.500	8.900	9.600	10.300	10.700	11.100	12.064
Amapá	200	800	1.000	1.300	1.700	1.736	1.736
Amazonas	1.700	19.700	21.700	22.200	23.200	23.999	24.730
Maranhão	6.100	33.000	34.580	35.600	36.300	37.435	38.179
Incluindo desflores-tamento antigo (57.800 km2)	63.900	90.800	92.300	93.400	94.100	95.235	95.979
Mato Grosso	20.000	71.500	79.600	83.600	86.500	91.174	103.614
Pará	16.600	91.700	99.500	104.400	108.200	111.987	120.565
Incluindo desflores-tamento antigo (39.800 km2)	56.400	131.500	139.300	144.200	148.000	151.787	160.365
Rondônia	4.200	30.000	31.800	33.500	34.600	36.886	42.055
Roraima	100	2.700	3.600	3.800	4.200	4.461	4.991
Tocantins	3.200	21.600	22.360	22.900	23.400	23.809	24.475
Amazônia Legal	54.600	279.900	303.600	31.600	328.800	337.664	358.144
Incluindo desflores-tamento antigo (97.600 km2)	152.200	377.500	401.400	415.200	426.400	440.186	469.978

Fonte: INPE/PRODES
Obs: O aprimoramento do processo de análise dos dados levaram à identificação de áreas desflorestadas não observadas nos levantamentos do período de 1978 a 1991, correspondentes a 1.703 km2, não incluídas na Tabela acima.

Tabela 2
Taxa média de desflorestamento bruto da Amazônia Legal (km2/ano)

Estados	1978/88*	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/94**
Acre	620	540	550	360	400	482
Amapá	60	130	250	410	36	0
Amazonas	1.510	1.180	520	960	799	370
Maranhão	2.450	1.420	1.100	670	1.135	372
Mato Grosso	5.140	5.960	4.020	2.840	4.674	6.220
Pará	6.990	5.750	4.890	3.750	3.787	4.264
Rondônia	2.340	1.430	1.670	1.110	2.286	2.585
Roraima	290	630	150	420	261	240
Tocantins	1.650	730	580	440	409	333
Amazônia Legal	21.130	17.860	13.610	11.130	13.786	14.896
% ano	0,54	0,46		0,39	0,57	0,42

Fonte: INPE/PRODES
Obs.:* Média da década; ** Biênio 1992/94.

Bibliografia

ALMEIDA, M. Utopia regressista. ***Exame***, São Paulo, 30(14):41, 3 jul. 1996.

ÁLVARES-AFONSO, F.M. ***Políticas públicas e tecnologias de sustentabilidade para uso das florestas tropicais na Amazônia***. Brasília, INCRA,1993. 47p.

BINSWANGER, H. ***Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon***. Washington, D.C.: The World Bank, 1989. 56p. (Environmental Department Working Paper,16).

BOSERUP, E. ***The conditions of agricultural growth***: the economics of agrarian change and population pressure. Chicago: Aldine Publishing, 1965.

CONTINI, E.; ÁVILA, A.F.D.; MUELLER, C.C. Expansão da agropecuária na Amazônia e seus efeitos sobre a floresta: uma análise dos Censos Agropecuários de 1970/85. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 34., Aracaju-SE, *1996*. ***Anais***....Brasília, SOBER, 1996. v.1. p.254-267.

CUNHA, A.S.; KYLE, S.C. Agricultura na Amazônia: crescimento com abundância de recursos naturais em uma região periférica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 18., 1990, Brasília. ***Anais***. Brasília: ANPEC, 1990. v.3. p.971-985.

CUNHA, A.S.; MUELLER, C.C.; ALVES, E.R.A.; SILVA, J.E. ***Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados***. Brasília: IPEA, 1994. 256p. (Estudos de Política Agrícola, 1. Relatórios de Pesquisa, 11).

DOMAR, E. The causes of slavery or selfdom. ***Journal of Economic History***, 30: 18-32, March 1970.

ÉLERES, P. A. A diferença de legalidade no MST. O ***Liberal***, Belém, 5 mai. 1996. p.3.

ELLIS, F. ***Peasant economics***; farm households and agrarian development. Cambridge, Cambridge University Press, 1993. 309p.

FEARNSIDE, P.M. A ***ocupação humana de Rondônia***: impactos, limites e planejamento. Brasília: CNPq, 1989. 76p.(Relatório de Pesquisa, 5).

HOMMA, A.K.O; TEIXEIRA FILHO, A.R.; MAGALHÃES, E.P. Análise do preço da terra como recurso natural durável: o caso da Amazônia. ***Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural***, 29(2): 103-116, abr./jun. 1991.

HOMMA, A.K.O.; CONTO, A.J.; FERREIRA, C.A.P.; CARVALHO, R.A. A dinâmica da extração madeireira no Estado do Pará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 32., 1994, Brasília. ***Anais***...Brasília: SOBER, 1994a. v.2. p.770-787.

HOMMA, A.K.O.; WALKER, R.T.; SCATENA, F.N.; CONTO, A.J.; CARVALHO, R.A.; ROCHA, A.C.P.N.; FERREIRA, C.A.P.; SANTOS, A.I.M. ***Dynamics of deforestation and burning in Amazonia***: a microeconomic analysis. London: Overseas Development Institute, 1993. (Rural Development Forestry Network Paper 16c).

KAZMER, D.R. Agricultural development on the frontier: the case of Siberia under Nicholas II. ***American Economic Review***, 67(1):429-432, Feb. 1977.

MAHAR, D.J. ***Goverment policies and deforestation in Brazil's Amazon region***. Washington, D.C.: The World Bank, 1989. 56p.

MELO, L.A.S.; MORAES, V.H.F.; BARCELOS, E. Opções de uso de terra e dos recursos naturais renováveis. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE MEIO AMBIENTE, POBREZA E DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Belém, 1992. ***Anais***....Belém, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, 1992. p.197-200.

POLÍTICAS públicas coerentes para a região amazônica. São Paulo: Programa Amazônia/Friends of the Earth/Grupo de Trabalho Amazônico, 1994. 79p.

SCATENA, F.N.; WALKER, R.T.; HOMMA, A.K.O.; CONTO, A.J.; FERREIRA, C.A.P.; CARVALHO, R.A.; ROCHA, A.C.P.N.; SANTOS, A.I.M.; OLIVEIRA, P.M. Cropping and following sequences of small farms in the "terra firme" landscape of the Brazilian Amazon: a case study from Santarem, Pará. *Ecological Economics*, 18(1):29-40, July 1996.

THE WORLD BANK. ***An analysis of environmental problems in the Amazon***. Washington, D.C., 1989. 2v. (Report 9104-BR).

WALKER, R.T. & HOMMA, A.K.O. Land use and land cover dynamics in the Brazilian Amazon: an overview. ***Ecological Economics***, 18(1):67-80, July 1996.

WALKER, R.T.; HOMMA, A.K.O.; SCATENA, F.N.; CONTO, A.J.; RODRIGUES-PEDRAZA, C.D.; FERREIRA, C.A.P.; OLIVEIRA, P.M..; CARVALHO, R.A.; SANTOS, A.I.M.; ROCHA, A.C.P.N. A evolução da cobertura do solo nas áreas de pequenos produtores na Transamazônica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 34., Aracaju-SE, 1996. ***Anais***....Brasília, SOBER, 1996. v.1. p.236-253.

REGISTRO ESCRITURAL DO CONHECIMENTO DE DEPÓSITO E DO WARRANT

Paulo Hummel Júnior[1]

1. INTRODUÇÃO

Dando seqüência ao trabalho que realizamos em 1993, com o título "VENDA DE ESTOQUES GOVERNAMENTAIS ATRAVÉS DE WARRANT", e levando ainda em conta os resultados obtidos com as experiências de comercialização de estoques por intermédio da negociação de CD/Warrant, realizadas no decorrer de 1995, propomos a seguir o registro Escritural desses títulos, vinculados a uma garantia de sua liquidação por parte do Armazém Emitente.

Lembramos que o Conhecimento de Depósito e o Warrant são títulos emitidos pelos Armazéns Gerais. O primeiro representa a mercadoria, o que lhe concede o poder de ser utilizado como um título mercantil. O Warrant é um título de crédito e se presta ao levantamento de empréstimos ou o oferecimento de garantias contratuais, contra a penhora da mercadoria.

2. O REGISTRO ESCRITURAL

No chamado registro escritural não se verifica a emissão do documento, mas apenas o seu registro eletrônico, por ordem de depositário, em uma instituição credenciada para esse fim, que fica responsável pela custódia do título. No caso do Conhecimento de Depósito e do Warrant, o registro seria feito em uma Central de Registro a partir de solicitação do armazém depositário, o qual previamente deveria estar conveniado com aquela Central.

Para a circulação desses títulos no mercado seriam comandados endossos eletrônicos junto à Registradora.

Vinculado ao título e como pré-requisito para o seu registro, deverá o armazém depositário oferecer margens para a garantia da entrega do bem estocado, dentro de um sistema de liquidação financeira ("Clearing House").

No caso da não existência do produto nas condições pactuadas, poderíamos também prever, como alternativa à liquidação financeira, a entrega, pela garantidora, de outra mercadoria da mesma especificação, dentro de um determinado raio e em prazo predeterminado.

A implantação de um sistema dessa natureza estará condicionada, naturalmente, à capacidade de se poder oferecer custos compatíveis com a atividade e, pelo menos numa fase experimental, seria utilizado pela CONAB apenas em operações de formação de estoques em locais estratégicos como as de Venda de Contratos de Opção de Venda , que utilizam armazéns que estariam melhor capacitados a atender a curto prazo as exigências inerentes.

Os resultados alcançados poderiam indicar a viabilidade de se generalizar a adoção da medida para todos os estoques oficiais.

3. VANTAGENS

O sucesso da iniciativa teria conseqüências diretas na disseminação do sistema na comercialização e no financiamento da produção agrícola, sanando com sua confiabilidade uma das mais graves deficiências desse setor, que tem sido fator inibidor da modernização da atividade.

Resumidamente, as principais vantagens da adoção de um sistema desses seriam:

3.1. Eliminação de Fraudes e Extravios

A não circulação de papel, o rigoroso controle na emissão e a transparência proporcionada pelo registro escritural praticamente impede a emissão fraudosa, os extravios dos títulos ou suas falsificações, o que por si só concede maior confiabilidade ao documento.

Não devemos nos esquecer que os denominados "desvios" de estoques governamentais, muitas vezes, na verdade, são vendas fraudulentas, realizadas com títulos frios, situação em que os depositários, inclusive, passam bons períodos recebendo até mesmo a tarifa de armazenagem pela guarda do produto inexistente.

3.2-Eliminação de Prejuízos por Desvios e Perdas

Passam a ser do garantidor os riscos de desvios e perdas qualitativas, o qual terá prazo contratual de poucas horas para ressarcir a parte prejudicada, chamando a si a responsabilidade pela cobrança ao depositário.

(1) Técnico da Diretoria de Planejamento da Companhia Nacional de Abastecimento

BR9702214 E10

3.3- Criação de um Mercado Secundário

Com o respaldo da garantia da entrega do produto na quantidade e qualidade pactuada, sem sombra de dúvidas esses títulos despertarão o interesse de novos capitais na comercialização agrícola, provocando o florescimento de um mercado secundário, atraindo os Fundos de Investimento em Commodities (FIC), que até mesmo por obrigação legal necessitam investir nessa área, não o fazendo hoje em decorrência do elevado risco que representam.

A entrada desse tipo de capital carrearia o ingresso de novos recursos, que passariam a compartilhar com o Governo o carregamento dos estoques físicos, atividade hoje, no Brasil, quase que exclusivamente realizada pelo Estado.

3.4- Melhoria no Controle de Estoques

A interligação de nossa área de informática com os computadores dessas Registradoras criariam condições excepcionais para um efetivo e independente sistema de controle de estoques, praticamente sem custos, possibilitando a venda dos produtos com base na sua efetiva qualidade.

3.5- Elevação nos Preços de Venda

Sem dúvida as vendas dos estoques governamentais são depreciadas por falta de confiança na qualidade e na própria existência do produto ofertado. Com a garantia da entrega do produto nas condições ofertadas, haverá elevação no interesse pela mercadoria, que se refletirá na melhoria dos preços alcançados nos pregões da CONAB.

3.6- Venda dos Estoques por meio da Negociação do Conhecimento de Depósito

Dispondo-se de um título garantido e um perfeito controle, que vimos ser possível, pode a CONAB passar a comercializar os seus estoques por intermédio da negociação dos títulos representativos dos estoques, que entre outras vantagens possibilita suprimir a entrega física hoje existente, com a conseqüente eliminação da emissão de nota fiscal carga a carga, o acompanhamento das entregas e a supressão do prazo de retirada.

Além de reduzir despesas e racionalizar os serviços, a medida proporciona uma enorme flexibilidade operacional à Companhia, permitindo a manutenção da capilaridade da sua atuação, mesmo sem contar com serviços hoje prestados por terceiros.

3.7- Possibilidade da Negociação dos Warrants em Bolsas

Pode-se criar, a exemplo do que ocorre em outros países, a negociação dos Warrants em Bolsas de Mercadorias e de Futuros, com ofertas realizadas pelos detentores dos títulos, em busca de empréstimos. Os arrematantes seriam selecionados pela menor taxa de juros oferecida.

3.8- Dispensa da Reclassificação dos Estoques

A existência de um título garantido e um correto controle dos estoques permitirá que a Companhia comercialize seus produtos pela classificação original, eliminando a necessidade das reclassificações das mercadorias que serão ofertadas, como hoje se faz, nas poucas vezes em que o produto não é comercializado na modalidade de "bica corrida".

A venda dos estoques governamentais sem a indicação qualitativa é uma forma perversa e sutil de liberar o armazenador da responsabilidade de entregar o produto nas mesmas condições que recebeu, tornando letra morta as obrigações previstas na lei e no contrato de depósito firmado com a CONAB.

Uma reclassificação dos estoques só seria realizada após o vencimento dos títulos e somente na hipótese de haver solicitação por parte do armazenador, o que não seria freqüente.

3.9- Redução das Fiscalizações

Com a transferência dos riscos de perdas para a empresa garantidora, as fiscalizações dos estoques realizadas pela CONAB poderão ser realizadas com maior periodicidade, proporcionando, também nessa área, significativa redução de custos.

3.10- Redução de Juros e Prêmios

A maior transparência no controle dos estoques e na emissão dos títulos dará maior segurança à rede bancária e às seguradoras, o que provavelmente provocará redução das taxas de risco embutidas nos juros cobrados nos financiamentos de comercialização, além do declínio nos prêmios dos seguros de estocagem.

4. GARANTIA

As garantias que estariam vinculadas aos títulos seriam oferecidas pelo depositário à "Clearing House", a critério da registradora, de acordo com o perfil do armazenador, podendo variar de fiança ou aval bancário, seguro, hipoteca etc.

Lembramos que a fiança para a garantia do bem depositado, apesar de não ser vedada, não é exigida pelo Decreto 1.102, de 21.11.1903.

Aliás, o oferecimento de garantias por parte do depositário já era uma exigência feita pelo Decreto 2.502, de 24.04.1897, a exemplo de procedimento adotado em alguns outros países, conforme nos dá notícia o excelente parecer do jurista J. X. Carvalho de Mendonça, de 1901, ao comentar o então projeto que veio se concretizar como o Decreto 1.102.

Tais comentários constam de publicação realizada pelo Sindicato dos Armazéns Gerais no Estado de São Paulo, em outubro de 1981.

J. X. Carvalho de Mendonça, que também foi o autor do projeto que originou o Decreto 1.102, justificou a mudança com o argumento de que a exigência de garantia "importa um sacrifício para a empresa, e todo o empenho consiste em favorecer a fundação desses estabelecimentos e lhes economizar os elementos de prosperidade". Acresceu ainda que, "para ser eficaz, deveria a fiança corresponder ao valor das mercadorias depositadas, e exigir isso é o mesmo que criar para imolar a instituição".

Julgava ainda o jurista que para substituir a fiança bastavam outras duas exigências previstas no projeto: a proibição dos armazéns gerais negociarem sobre os seus próprios títulos e a fiscalização por parte das juntas comerciais.

A situação hoje existente mostra-nos que a retirada da exigência de garantia por parte do armazenador foi realmente um grande equívoco daquela legislação, evidenciado pelos constantes desvios de estoques por parte dos depositários, sob o beneplácito da total ausência de fiscalização do setor por parte das juntas comerciais, contrariando o normativo legal.

Essa situação provocou o atrofiamento e o atraso no desenvolvimento de comercialização agrícola nacional de produtos físicos, e a fuga dos capitais privados, ficando esse mercado hoje excessivamente dependente da ação governamental.

Portanto, o restabelecimento da garantia, acoplando-a ao registro escritural do CD/Warrant, é fundamental não só para restabelecer a moralização no setor armazenador nacional, mas também modernizar nossas práticas de comercialização agrícola, reduzindo a participação do Governo no carregamento dos estoques.

5. INSTRUMENTO PRIVADO

A proposta que ora se faz não sugere a criação de um sistema de registro escritural por parte do Governo, mas o incentivo à criação de um sistema privado, aberto a qualquer interessado, do qual a CONAB seria apenas um usuário a mais.

Seria organizado por instituições autorizadas pelo Banco Central a operar com esse tipo de mercado, sem a formação de qualquer monopólio.

As Empresas com as quais contatamos são as que hoje já realizam esse tipo de atividade, que é usual na comercialização de títulos, agrícolas ou não.

O Conhecimento de Depósito e o Warrant estão entre os poucos títulos existentes no mercado que não são registrados em alguma organização da espécie.

6. EXIGÊNCIAS

Para uma melhor utilização desses títulos na comercialização agrícola, caberia ainda a adoção dos seguintes aperfeiçoamentos:

6.1- Eliminação da Incidência de Tributação

A circulação desses títulos hoje está sujeita à incidência de ICMS (no caso de endosso no Conhecimento de Depósito) e de IOF (quando é endossado o Warrant), retirando uma maior operacionalidade e "engessando" tais títulos, conforme jargão utilizado nesse mercado.

O ideal, para não provocar prejuízos às combalidas contas públicas, seria dispensar a tributação do IOF para o Warrant e transferir a incidência do ICMS para a ocasião da efetiva retirada do produto. Com isso ocorreria até mesmo uma maior valorização da mercadoria, o que compensaria o atraso no recolhimento do imposto.

Essa medida é muito importante para o florescimento de um mercado secundário mais desenvolto desses títulos.

6.2- Padronização de Qualidade

O ideal seria realmente proceder-se a uma reforma na atual sistemática de classificação de produtos vegetais. Na impossibilidade de promovê-la de imediato, acredito ser possível, dentro dos atuais normativos, definir-se padrões mais restritos para compra e venda de estoques, sujeitos a ágios e deságios e mais compatíveis com as práticas de mercado.

Como dissemos, a negociação dos estoques por intermédio da negociação de títulos atrai novos capitais, não necessariamente especializados na atividade ou interessados em suprimento, para os quais a especificação da mercadoria terá obrigatoriamente que traduzir um padrão perfeitamente conhecido e aceito pelo mercado.

6.3- Somente Utilizar Armazéns Gerais

Trata-se realmente de uma exigência que seria fundamental, pois os títulos em causa somente podem ser emitidos por Armazéns Gerais e não teria sentido operar com armazéns que não ofereçam as garantias do sistema proposto.

Nada impede que os atuais depósitos não enquadrados como tal constituam armazéns gerais, bastando que lhes seja concedido um prazo para tanto.

7. POR QUE REABILITAR ESSES TÍTULOS?

Realmente pode parecer paradoxo falar-se em aperfeiçoamento e modernização de nossos instrumentos de comercialização agrícola, lançando-se mão de

títulos criados no século passado,estando hoje quase que sem uso por parte do próprio mercado. Ocorre que o Conhecimento de Depósito e o Warrant, que já existiam em outros países já no século XVIII, são os únicos títulos representativos de estoques físicos disponíveis no Brasil.

Entendemos, assim, que ao invés de partir para a criação de outros títulos, com a simples alteração na sua denominação, melhor faríamos se aperfeiçoássemos os documentos já disponíveis.

Outros instrumentos existentes no mercado, como a CPR e o CMG, também podem ser utilizados na comercialização de estoques físicos. Só que foram simplesmente ignorados pelo mercado para essa finalidade, pois exigem garantias do vendedor ,ao invés de exigi-las do depositário. Assim, no caso de desvio do estoque pelo armazenador, o vendedor é que tem de responder pelo prejuízo.

Portanto, a CPR e o CMG, característicos do mercado a termo, também estão a requerer, na comercialização de estoques disponíveis, o oferecimento de garantias por parte do depositário, o que seria suprido com a implantação da presente proposta.

8. CONCLUSÃO

Não nos foi possível apresentar aqui algum dado a respeito dos custos que os depositários teriam com a implantação da garantia acoplada ao registro escritural, por estarmos ainda na fase inicial de contatos com as organizações que trabalham com esse serviço. Além das Centrais de Registros e Custódia de Títulos, estamos também discutindo o assunto com Seguradoras e Bancos, que poderão oferecer garantias aos títulos registrados.

É claro que esses custos serão automaticamente embutidos nas tarifas de armazenagem e, pelo menos inicialmente, pode ser que provoquem elevação de custos, principalmente porque basear-se-ão nas atuais estatísticas de desvios e perdas, seguramente mascaradas pelas facilidades hoje existentes para fraudar, desviar ou não conservar corretamente os estoques.

Independentemente do valor adicional que será agregado às tarifas de armazenagem, não custa lembrar que, na verdade, os usuários de nossa rede armazenadora já estão tendo esses custos, diluídos nos desvios, quebras de peso, má conservação etc.

O CRÉDITO AGRÍCOLA NOS ESTADOS UNIDOS

Carlos Nayro Coelho [1]

1. Antecedentes

O envolvimento do governo dos Estados Unidos com o crédito rural iniciou-se no período 1916/17, quando o Congresso americano criou os Bancos Rurais Federais (Federal Land Banks - FLB) e as Associações de Bancos Rurais Federais (Federal Land Bank Associations - FLBA), para fornecer financiamentos imobiliários de longo prazo para os agricultores[2]. Em 1923 foram criados os Bancos Intermediários Federais de Crédito (Federal Intermediate Credit Banks - FICB) para conceder crédito operacional por meio de repasses aos bancos comerciais.

As Associações de Crédito para Produção (Production Credit Associations - PCA) foram estabelecidas em 1933 com o mesmo fim. No mesmo ano foram criados os Bancos para Cooperativas (Bank for Cooperatives - BC) para financiar as cooperativas de comercialização (marketing cooperatives).

O conjunto dessas instituições formava o Sistema de Crédito Rural (Farm Credit System - FCS) patrocinado pelo Governo Federal. Até o final da década de setenta esse sistema cresceu consideravelmente e várias modificações nos mecanismos de concessão do crédito foram adotadas naquela época para permitir a expansão dos financiamentos, como o aumento do limite de empréstimo para 85% do valor de mercado da propriedade e a autorização para as Production Credit Associations (PCA) realizarem empréstimos imobiliários rurais. Além disso, a maioria das instituições pertencentes ao Farm Credit System (FCS) receberam permissão para financiar projetos de aquacultura, assim como os Cooperative Banks (BC) para financiar serviços públicos rurais.

Em 1978 as Prodution Credit Associations (PCA's) receberam autorização para estender os prazos dos empréstimos relacionados com a aquacultura para entre 7-15 anos.

Até o início da década de oitenta, apesar de o FCS adotar com freqüência estratégias operacionais erradas e posturas excessivamente liberais na concessão dos empréstimos, somente em 1925 uma instituição (o Federal Land Bank of Spokane) não teve condições de honrar o pagamento programado dos juros referentes a títulos lançados no mercado, devido à inadimplência de agricultores. Todavia a crise não se propagou devido a uma operação de socorro engendrada por outros Federal Land Banks e por ser localizada.

Dessa forma, por quase setenta anos, o Farm Credit System foi a espinha dorsal do financiamento agrícola americano, apesar da importância crescente dos bancos comerciais e do papel desempenhado pelas agências federais de crédito, a exemplo da antiga Farmers Home Administration (criada em 1946), substituída recentemente pela Farm Service Agency (FSA). Os recursos eram (e ainda são) captados no mercado mediante a emissão de títulos.

Todas as atividades do sistema são supervisionadas pela Farm Credit Administration (FCA), uma agência federal independente que regula e controla todas as instituições envolvidas no Farm Credit System para garantir segurança e transparência nas operações. O papel da FCA foi bastante reforçado na década de oitenta, como parte das mudanças promovidas pelo Congresso americano para enfrentar os graves problemas de liquidez com que se defrontavam as instituições de crédito agrícola na época.

Como será visto, essa crise que abalou todo o FCS foi reflexo da recessão agrícola e das políticas macroeconômicas de combate à inflação mas, principalmente, ocorreu em função das deficiências administrativas, do desenho institucional do sistema e da falta de flexibilidade das instituições.

2. A Crise de Crédito Rural nos anos 80

A crise sem precedentes que atingiu o Farm Credit System (FCS) começou a mostrar os seus primeiros indícios já no começo da década, com o crescimento exagerado do endividamento dos produtores que chegou a US$ 82 bilhões em 1983. Nesse ano e em 1984, onze Production Credit Associations (PCA) foram liquidadas em vários estados, e o prejuízo total do FCS em 1985 atingiu US$ 2,7 bilhões.

Entre os exemplos de falhas nos mecanismos operacionais do Farm Credit System podem ser

(1) Técnico do DEPLAN/SPA/MA.
(2) Os empréstimos de comercialização da Commodity Credit Corporation (CCC) são considerados parte do programa de preço suporte e não do sistema de crédito rural. Portanto, não serão objeto de análise nesse trabalho. Sobre os empréstimos da CCC *ver Coelho, C.N., "A Commodity Credit Corporation e os Programas de Sustentação da Agricultura dos Estados Unidos, Revista de Política Agrícola, Ano II nº 3.*

E13 BR9702815

citados: a) a ênfase exagerada dada pelas instituições ao valor de mercado das hipotecas (no lugar da capacidade de pagamentos) no "mix" das exigências rotineiras do sistema; b) a forma de fixar a taxa de juros nos contratos (considerava-se a taxa média), sem levar em conta os fatores de tempo e risco e a baixa capacidade de avaliação gerencial da relação entre valor dos ativos/volume das dívidas. Logicamente sempre que o setor agrícola enfrenta dificuldades financeiras graves, a aplicação desses mecanismos tende a elevar consideravelmente a taxa de inadimplência do sistema, a prejudicar a capacidade de captação de recursos no mercado, a afetar negativamente a receita operacional e a reduzir a participação no mercado de crédito (volume de negócios).

Afora o problema do peso excessivo dado ao valor de mercado das hipotecas (sujeito aos mesmos padrões de risco e incerteza que comandam a renda agrícola), a estratégia de fixação de juros do FCS revelou-se igualmente prejudicial quando a taxa começou a apresentar grandes variações no fim da década de 70 e início da década de 80. Quando a taxa de juros aumentou, as instituições do FCS continuaram (dentro do espírito cooperativista) cobrando a taxa média (no lugar da marginal) abaixo da que era correntemente praticada, o que inviabilizou o processo de captação de recursos no mercado e, em conseqüência, ocasionou perda de espaço para os concorrentes, principalmente para as instituições de poupança imobiliária.(3)

Para reverter a situação, os membros do FCS decidiram elevar a taxa de juros e emitiram grande quantidade de papéis de longo prazo com taxa de remuneração elevada. Quando, em meados da década de 80, o Federal Reserve Board decidiu mudar a política monetária e reduzir a taxa de juros, o FCS foi surpreendido com uma imensa carteira de títulos de alto custo, sem condições de repassá-los aos clientes. Em conseqüência, foi obrigado a emprestar dinheiro a juros mais baixos, acumulando prejuízos de mais de US$ 3,4 bilhões em 1985 e 1986, somente por conta da diferença entre as taxas de juros, excluídas as perdas por conta dos créditos não recebidos, que atingiram quase a mesma quantia.

Nos contratos de empréstimos com taxa de juros flexível (que transferiam o risco dos juros para o tomador), o índice de inadimplência atingiu níveis absurdos, devido à coincidência da elevação da taxa de juros para combater a inflação com a queda na renda agrícola.

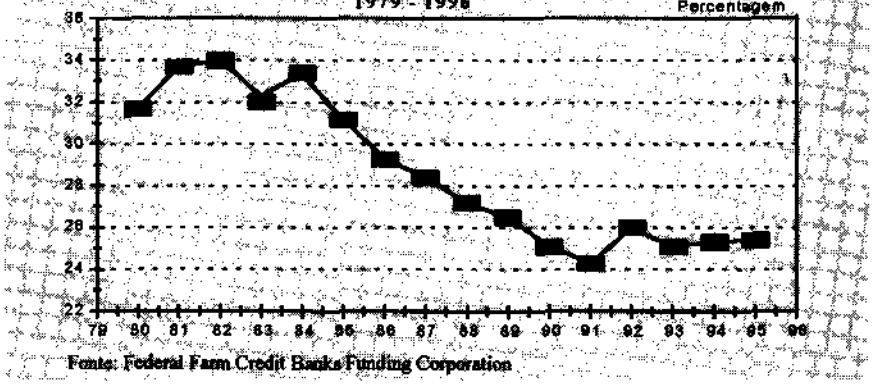
Em resumo, no tocante às políticas macroeconômicas, o Farm Credit System andou na direção errada. Emprestava a juros baixos, quando os juros de mercado estavam elevados, criando excesso de demanda. Por outro lado, emprestava a juros altos quando os juros de mercado estavam baixos, criando excesso de oferta. A tentativa (tardia) de reverter a situação gerou prejuízos de quase US$ 7 bilhões em 1995 e 1996 e provocou uma queda significativa na participação do FCS no total de crédito agrícola.

Como mostra a Figura 1, a participação do FCS no crédito total entre 1980 e 1995 atingiu o máximo em 1982 (34,0%), quando o volume total de crédito alcançou US$ 188,8 bilhões. Com o desdobramento da crise, esse percentual entrou em declínio até estabilizar na década de 90 em torno de 25%.

O modelo institucional do FCS (em que a distribuição da unidade obedecia padrões geográficos e funcionais) evoluiu de forma equivocada a partir de 1916. Em primeiro lugar, incorporou aspectos protecionistas da legislação do New Deal e gerou vários tipos de bancos rurais (Land Banks) distritais e associações (Production Credit Associations) para atender o setor agrícola no tocante ao crédito. Alguns distritos logo reconheceram a ineficiência deste arranjo institucional e colocaram o banco e a associação sob a mesma direção. Outros mantiveram as duas organizações independentes.

Em segundo lugar, três fatores aumentaram a ineficiência do modelo: a) escala de operações; b) incapacidade de reduzir riscos por meio da diversificação (entre regiões e aplicações) e, c) falta de

Figura 1
ESTADOS UNIDOS
Participação do Farm Credit System no Crédito Agrícola
1979 - 1996



Fonte: Federal Farm Credit Banks Funding Corporation

(3) Uma crise, só que mais grave e mais onerosa, atingiu também a Poupança Imobiliária, principalmente a partir de 1987. Mais de 2.900 bancos e associações de poupança foram atingidos, custando mais de US$ 200 bilhões.

integração entre as unidades. No primeiro caso, a cultura do "banco da nossa terra" aliado a interesses políticos locais impediram a utilização das economias de escala existentes na atividade, mantendo a maioria das instituições pequenas e frágeis. No segundo, tanto os bancos como as associações atuaram de forma extremamente localizada e especializada em função do desenvolvimento histórico do FCS, o que impedia qualquer mudança na linha de operações para reduzir o risco. No terceiro caso, a ausência de cruzamento de informações permitia, por exemplo, que o cliente da unidade "A" tomasse empréstimos na unidade "B" para cobrir débitos na unidade "A", postergando o problema da incapacidade de pagamento e ampliando mais ainda o índice de inadimplência do sistema.

É importante notar que, após a crise, também o crédito rural total começou a mostrar trajetória declinante. Depois de atingir o máximo em 1984 (US$ 193,7 bilhões), caiu quase 30% (US$ 55,8 bilhões) entre esse ano e 1990 (Quadro I).

No volume de crédito concedido por tipo de instituição no mesmo período, observa-se que apenas os bancos comerciais atravessaram a crise e chegaram em 1990 com a mesma posição de 1984. Todas as demais instituições de crédito adotaram políticas de restrição, a começar pela agência do governo federal (Farm Service Agency) que cortou em 27% (US$ 6,3 bilhões) os desembolsos, as companhias de seguros, 19,5% (US$ 2 bilhões) e outros, 42,9% (US$ 18,8 bilhões). O maior corte (44,8%) ocorreu no Farm Credit System, e atingiu US$ 28,7 bilhões, pelos mesmos motivos.

Considerando-se somente o crédito operacional (sem os empréstimos imobiliários e sem os empréstimos de comercialização da Commodity Credit Corporation), o Quadro II mostra que mesmo os bancos comerciais adotaram políticas restritivas, e a importância do Farm Credit System caiu mais ainda no contexto agrícola. Em 1981, por exemplo, o FCS desembolsou perto de US$ 21,3 bilhões (25,5% do total) para financiar a produção. Dez anos depois, o valor caiu para US$ 10,2 bilhões e a participação caiu para 15,8%, em função de um decréscimo de 42,2% no volume (US$ 11,1 bilhões). Vale notar que, no mesmo período, o desembolso total caiu 23,2% (de US$ 83,6 bilhões para US$ 64,2 bilhões).

Com relação aos bancos comerciais observa-se que em 1984 eles chegaram a aplicar US$ 37,6 bilhões, reduzindo para US$ 29,2 bilhões em 1990 (queda de 23,4%). Os empréstimos governamentais do Farm Service Agency (FSA) caíram no mesmo

QUADRO I
ESTADOS UNIDOS
Total do Crédito Agrícola
1980 - 1995

POS. 31/12 Bilhões US$

Ano	Sistema de Crédito Rural	Bancos Comerciais	USDA/FSA[1]	Seguradoras	Outros [2]	Total
1980	52.9	37.7	17.4	12.0	46.6	166.8
1981	61.5	38.8	20.8	12.2	49.0	182.4
1982	64.2	42.0	21.3	11.8	49.6	188.8
1983	63.7	45.4	21.4	11.7	48.8	191.1
1984	64.6	47.2	23.3	11.9	46.7	193.8
1985	56.1	44.4	24.5	11.3	41.1	177.6
1986	45.9	41.6	24.1	10.4	34.9	157.0
1987	40.0	41.1	23.5	9.4	30.3	144.4
1988	37.2	42.7	21.8	9.0	28.7	139.6
1989	36.4	44.9	19.0	9.1	28.3	137.8
1990	35.7	47.5	17.0	9.7	27.9	137.9
1991	35.5	50.2	15.2	9.5	28.6	139.2
1992	35.7	51.6	13.5	8.8	29.3	139.1
1993	35.4	54.5	12.1	9.0	30.9	141.9
1994	35.7	57.8	11.5	9.0	32.7	146.8
1995	37.3	59.9	10.5	9.2	34.1	151.0

FONTE: Economic Research Service (USDA)

(1) Crédito Governamental

(2) Inclui crédito da CCC para construção de armazéns, crédito de revendedores e comerciantes, e crédito Farmer Mac (Federal Ag. Mortgage Co)

QUADRO II
ESTADOS UNIDOS
Crédito Operacional
1980 - 1995

Posição 31/12 US$ bilhões

Ano	Bancos Comerciais	Sistema de Crédito Rural	USDA/FSA[2]	Outros[1]	Total
1980	30.0	19.7	10.0	17.4	77.1
1981	31.2	21.3	12.7	18.4	83.6
1982	34.3	20.6	13.0	19.1	87.0
1983	37.1	19.4	12.8	18.5	87.9
1984	37.6	18.1	13.7	17.6	87.1
1985	33.7	14.0	14.7	15.0	77.5
1986	29.7	10.3	14.4	12.1	66.6
1987	27.6	9.4	14.1	10.9	62.0
1988	28.3	8.7	13.0	11.8	61.7
1989	29.2	9.5	10.8	12.2	61.9
1990	31.3	9.8	9.3	12.7	63.2
1991	32.8	10.2	8.2	13.0	64.2
1992	32.9	10.3	7.1	13.2	63.6
1993	34.9	10.5	6.2	14.2	65.9
1994	36.7	11.2	6.0	15.2	69.1
1995	37.5	12.9	5.4	16.2	72.2

FONTE: Economic Research Service - USDA

(1) e (2) Ver Quadro I

período 33,2% (de US$ 13,7 bilhões para US$ 9,3 bilhões). As demais aplicações (incluídas em outros) atingiram o máximo em 1982 (US$ 19,1 bilhões). Durante a crise caíram 46,3% (US$ 6,4 bilhões). Cumpre observar que, como forma de amenizar os efeitos da recessão agrícola, apenas os financiamentos diretos do governo mediante a FSA foram mantidos no mesmo nível (em torno de US$ 13 bilhões) até 1988[4]. A partir de 1989, no entanto, quando as demais instituições, inclusive o Farm Credit System (FCS), iniciaram nova trajetória de aumentos nas aplicações, os empréstimos governamentais da USDA - FSA para a produção continuaram com tendência declinante: caíram de US$ 10,8 bilhões nesse ano para US$ 5,3 bilhões em 1995.

Em resumo, no tocante ao crédito operacional a recessão agrícola e a crise de liquidez que atingiram o FCS tiveram as seguintes conseqüências:

a) ampliaram o papel dos bancos comerciais, que em 1980 contribuíram com 38,6% do total e em 1995 com 52,0%;

b) reduziram o papel dos financiamentos governamentais da Farm Service Agency que em 1980 participavam com 13,0%; chegaram a contribuir com 19% no auge da crise (1985) e em 1995 participaram com apenas 7,5%;

c) reduziram o papel do Farm Credit System que,em 1980,contribuiu com 38,8%; chegou em 1984 com 43,2% e em 1995 caiu para 17,9%;

d) não afetaram a participação dos outros financiadores (comerciantes, agroindústrias, revendedores etc.) que em 1980 atingiu 22,4% e em 1995 permaneceu basicamente no mesmo nível.

A Figura 2 mostra como as instituições do FCS foram afetadas pela crise.

3. As Medidas do Governo para Contornar a Crise de Liquidez

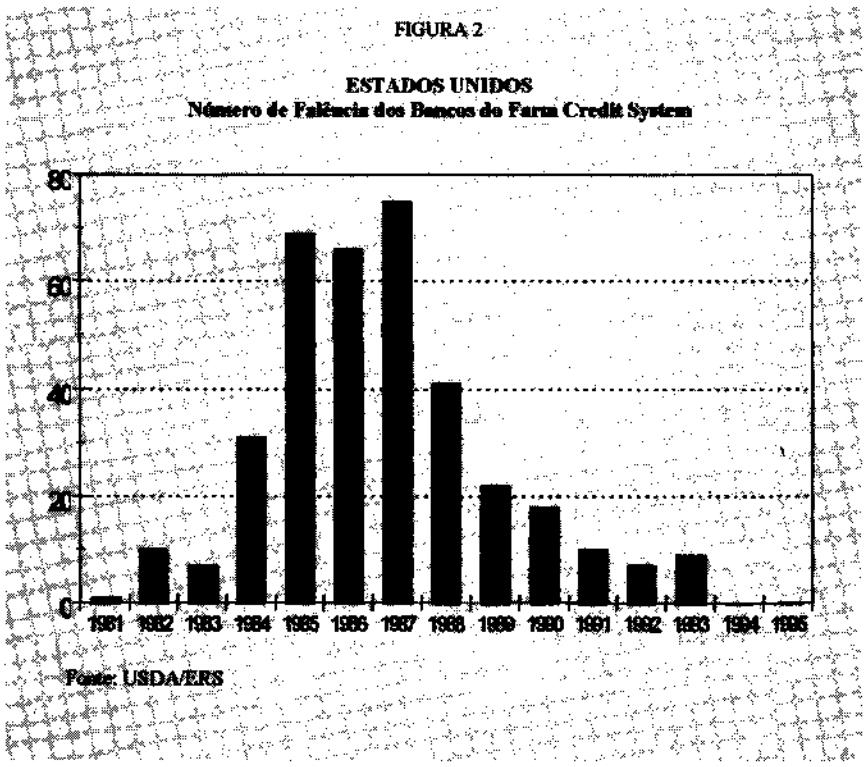
Já no início da década de oitenta estava evidente que, devido ao modelo administrativo e operacional do Farm Credit System (FCS), a maioria dos membros não tinha flexibilidade nem capacidade de alavancagem para enfrentar uma recessão agrícola de grandes proporções conjugada com mudanças na política macroeconômica.

Embora patrocinados e supervisionados pelo Governo Federal (por intermédio da Farm Credit Administration), tanto os bancos como as associações de crédito do FCS são instituições privadas (em alguns casos o governo participa do capital), sujeitos portanto às injunções do mercado.

Como essas instituições são obrigadas a captar a maior parte dos recursos no mercado (mediante a emissão de títulos) para emprestar aos agricultores, logo os sinais e as notícias de grandes perdas no início dos anos 80 abalaram a capacidade de captação do sistema.[5] As "margens" dos títulos de curto prazo do FCS subiram da média histórica de 10 pontos para 140 pontos.

Embora no contexto da economia americana os débitos do FCS representassem pouco (o pico foi de US$ 64,6 bilhões em 1984), comparados com aproximadamente US$ 5 trilhões de outros intermediários, a possibilidade de a crise de liquidez contaminar o já problemático setor da poupança imobiliária (com US$ 822 bilhões de empréstimos em 1982/83) e a carteira agrícola dos

FIGURA 2



(4) Também os desembolsos da CCC nos programas de suporte de preços cresceram significativamente no período da crise. Entre 1982 e 1988 foram desembolsados quase US$ 45 bilhões; somente em 1986 foram aplicados US$ 19,1 bilhões. Em 1990 caíram para US$ 4,3 bilhões.

(5) Embora os investidores fossem protegidos por uma garantia conjunta de todos os bancos do FCS, e implicitamente pelo Governo Federal, a verdade é que no auge da crise o sistema ficou dividido e muitos bancos, inclusive, recorreram à justiça para não transferir recursos para outras instituições em perigo. Quanto ao Governo Federal, não havia garantia *explícita*.

bancos comerciais, levou o Congresso americano a aprovar várias leis em 1985, 1986 e 1987 destinadas a sanear, reestruturar e recuperar a capacidade operacional (principalmente em termos de captação) do Farm Credit System.

As principais leis, aprovadas em 1985, autorizaram a Farm Credit System Capital Corporation (FCSCC), espécie de "holding" do sistema, a receber repasses do tesouro americano. Calcula-se que no período foram repassados mais de US$ 4 bilhões em títulos garantidos pelo Tesouro, sendo US$ 1,26 bilhão destinados à reorganização do sistema. Em seguida, no mesmo ano, foi aprovada a reestruturação da agência governamental de controle do crédito rural, a Farm Credit Administration (FCA).

Na legislação anterior, a FCA desempenhava duas funções nitidamente conflitantes: supervisora das atividades do FCS e, ao mesmo tempo, defensora dos interesses do sistema. O primeiro passo da nova legislação foi então eliminar a segunda função e enfatizar a FCA como agência responsável pela segurança e a transparência das operações do Farm Credit System. Nesse sentido, as seguintes medidas foram aprovadas:

a) reestruturar o quadro de direção da FCS para reduzir o grau de ingerência política;
b) adotar auditorias externas nas instituições do FCA, usando os princípios contábeis geralmente aceitos;
c) retirar da FCA as responsabilidades gerenciais no sistema;
d) retirar da FCA a autoridade para delegar responsabilidade de supervisão aos bancos;
e) fornecer autoridade de execução (era apenas supervisão) à FCA, e;
f) determinar que a FCA examine anualmente todos os membros da FCS.

Atualmente, a FCA é dirigida por um Conselho Diretor de três membros, apontados pelo Presidente dos Estados Unidos e confirmados pelo Senado. O mandato de cada membro é de seis anos, e, no máximo, dois membros podem pertencer ao mesmo partido político. As qualificações exigidas são: a) experiência ou conhecimento em economia agrícola e finanças; b) experiência no controle de entidades financeiras e c)forte experiência legal e financeira em práticas regulatórias.

Antes de 1985, a FCA era administrada por treze membros, doze dos quais representando distritos do FCS e um apontado pelo Secretário de Agricultura dos Estados Unidos. Esses membros elegiam o governador da FCA. Na antiga estrutura, o Presidente da República era obrigado a considerar indicações vindas dos distritos relevantes (uma selecionada pelo Federal Land Bank, uma selecionada pelo Federal Intermediate Credit Bank e outra selecionada pelo Bank for Cooperatives). Na prática,essas indicações eram geralmente aceitas, o que ampliava a ingerência política e a influência dos interesses locais.

Para recuperar a credibilidade do sistema na captação de recursos, em 1987 o Congresso autorizou a criação da Farm Credit System Insurance Corporation (FCSIC) e o estabelecimento da FCS Financial Assistance Corporation. A primeira para garantir os investidores nas compras dos títulos rurais, da mesma forma que a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) garante os depósitos nos bancos comerciais, e a segunda para emitir títulos garantidos pelo Tesouro. Os Federal Land Banks foram transformados em Farm Credit Banks (FCB), que passaram a controlar as associações de crédito.

A FCSIC é uma corporação independente do Governo Federal, cuja principal missão é garantir o pagamento do principal mais juros, no tempo hábil de qualquer título emitido por entidades do Farm Credit System. Nesse sentido o FCSIC fornece mecanismos permanentes para o atendimento de qualquer membro do Farm Credit System em dificuldades e, com isso, reduzir a probabilidade de pedidos de ajuda ao Governo Federal no futuro. A FCSIC também cobre qualquer título não honrado, emitido pela FCS Financial Assistance Corporation, colocado no mercado para financiar o socorro federal de 1988.

O capital inicial da FCS Insurance Corporation foi de US$ 260 milhões, transferidos pelo Governo Federal do fundo rotativo da Farm Credit Administration (FCA). Para desempenhar sua missão a FCSIC administra o Farm Credit Insurance Fund (FCIF), que é o seu braço operacional. De acordo com as provisões da lei, a FCA não pode declarar crise no FCS sem antes esgotar o fundo rotativo.

A função de redução de risco do FCSIC foi muito importante para tirar o FCS da crise de liquidez, devido principalmente à resistência que existia ao processo de assistência solidária entre seus membros cujas negociações tornaram-se freqüentemente litigiosas e demoradas.

A FCSIC é dirigida por três membros apontados pelo Presidente, que atualmente são os mesmos que dirigem a Farmer Credit Administration (FCA), e tem dois papéis distintos com relação às instituições seguradas: primeiro como seguradora dos papéis emitidos e segundo como garantidora do sistema.

Como seguradora, a FCSIC estipula o valor dos "premiums" e analisa continuamente os riscos do sistema. Como garantidora, a Farm Credit System Insurance Corporation tem as seguintes atribuições:

a) fornecer empréstimos diretos ou contribuições para instituições em dificuldades;
b) patrocinar ou ajudar financeiramente a fusão de uma instituição do FCS com outra em dificuldade;
c) comprar "securities" da nova instituição resultante da fusão, e;
d) garantir que a nova instituição não tenha prejuízos com a fusão.

A Farm Credit Administration (FCA) pode apontar a FCSIC como interventora em qualquer banco ou associação com problemas de liquidez. No caso de liquidação ela serve como "trustee" e se encarrega de todas as providências (recebimento de créditos, liquidação de ativos etc.) para se ressarcir dos prejuízos ou para proteger os acionistas. Todavia, antes da FCA decidir pela liquidação ou não, a FCSIC é responsável pela preservação do patrimônio da instituição e pela proteção dos interesses dos credores e dos acionistas.

Como administradora do Farm Credit Insurance Fund (FCIF), a FCSIC precisa analisar cuidadosamente todas as necessidades de desembolso. Em função da multiplicidade de usos do fundo, pode ocorrer que os ativos não sejam suficientes para cobrir todos os casos, pois diferentemente do seguro federal de depósito para bancos, poupança e associações de crédito (Crédit Unions), o FCSIC não tem linha de redesconto direta junto ao Tesouro, nem poder de impor medidas especiais aos bancos do FCS para recuperar perdas do fundo. Como foi mencionado, o poder de intervenção é da Farm Credit Administration (FCA).

Os ativos do Farm Credit Insurance Fund têm três fontes primárias: a) US$ 260 milhões de capital inicial transferido pela FCA; b) recebimento de "premiums" dos bancos do FCS; e c) ganhos nas aplicações dos ativos.

Os valores dos "premiums" são coletados anualmente junto aos bancos segurados, em função dos empréstimos realizados por eles e por suas associações. As taxas variam de acordo com a situação e com o tipo de empréstimo.

Nos empréstimos federais, por exemplo, a "basis" (um centésimo de um ponto percentual) é 1,5 ponto, nos estaduais 3 pontos, nos recebidos em dia (média), 15 pontos, e 25 pontos nos demais. O valor recebido pelo fundo pode crescer até atingir 2% do total do saldo devedor segurado, ou até o FCSIC determinar novo cálculo atuarial.

Os ativos do fundo não utilizados nas operações da FCSIC, de acordo com a lei, devem ser investidos em títulos garantidos pelo Governo Federal, como os títulos do tesouro, os títulos do Governament National Mortgage Association (GNMA).

Além da criação da Farm Credit System Insurance Corporation (FCSIC), outra medida importante adotada em 1985 para fortalecer o sistema foi a criação do Farm Credit System Capital Corporation (FCSCC), como um mecanismo de assistência mútua entre os bancos do FCS, e a assinatura pelos membros do FCS do Capital Preservation Agreement (CPA). Esses acordos previam a assistência a bancos com perdas líquidas suficientes para inviabilizar a captação e, em 1985 e 1986, permitiram a transferência de US$ 1,1 bilhão para os Federal Land Banks (FLB) de Jackson (MI), Louisville (KY), Omaha(NB), St. Louis (MO), St. Paul (MN) e Wichita (KS).

A FCSIC foi reorganizada em 1986 de acordo com o Farm Credit Amendments de 1985, aprovado pelo Congresso. A lei autorizou a FCSIC a impor contribuição nas instituições mais fortes para custear suas atividades. Todavia, devido à recusa de algumas instituições em participar (com respaldo judicial), o valor planejado das contribuições (US$ 297 milhões) nunca chegou a ser coletado. De acordo com os registros, os recursos do FCS Capital Corporation foram usados em 1985 na assistência direta ao Federal Intermediate Credit Bank of Spokane e Omaha no valor de US$ 102 milhões. Mais US$ 261 milhões foram usados em 1986 para cobrir empréstimos de alto risco e perda de capital.

Apesar das disputas judiciais, em janeiro de 1988, US$ 622 milhões já tinham sido pagos dentro do Capital Preservation Agreement (CPA), faltando US$ 486 milhões. O Farm Credit Act de 1987 acabou com as disputas judiciais e determinou que a Financial Assistence Corporation (FAC) pagasse a parte do capital devido embargado pela justiça (US$ 415 milhões) mediante a venda de títulos do Tesouro americano, no valor correspondente.

Além dessas três medidas : reformulação da Farm Credit Administration (FCA), criação da Farm Credit System Insurance Corporation (FCSIC) e da Farm Credit System Capital Corporation (FCSCC), várias outras foram adotadas para reduzir a exposição ao risco do FCS. O Farm Credit Act de 1987, por exemplo, determina que o Federal Farm Credit Bank Funding Corporation (FFCBFC), como entidade fiscal, fixe a quantidade, prazo, termos e condições de emissão das "securities" para financiar as operações do Farm Credit System. Para executar essa tarefa, o FFCBFC desenvolveu o Market Access and Risk Alert Program (MARAP), transformado em Market Access Agreement (MAA) em

1994. Adicionalmente, os bancos adotaram voluntariamente o Contractual Interbank Performance Agreement (CIPA) para estimulá-los a alcançar e manter altos padrões de segurança e confiabilidade.

4. O Crédito Agrícola Após a Crise

Apesar das medidas tomadas na década de oitenta para fortalecer o Farm Credit System (FCS) a tendência observada, mesmo antes da crise, de crescimento da participação dos bancos comerciais, principalmente nos créditos à produção, continuou na década de noventa. O Quadro III acima mostra a distribuição do crédito por emprestador.

Desde 1981, quando sua fatia no mercado era de 21,3%, os bancos comerciais por 14 anos, sem interrupção, aumentaram sua participação nos empréstimos agrícolas. Em 1995 chegou a 39,7%. Grande parte da expansão ocorreu às custas do Farm Credit System (FCS) e dos empréstimos do Governo (USDA/FSA). A fatia do FCS em 1981 chegou a 33,7% e em 1995 caiu para 24,7%. A do USDA/FSA era 11,4% em 1981 e decresceu para 7% em 1995. O "portfolio" de empréstimo dos bancos comerciais cresceu 54,4% no período de 1981/95, o do FCS caiu 39,5% e o do USDA/FCS decresceu 49,6%.

Mudanças mais importantes ocorreram nos empréstimos à produção. Já em 1988 o "portfolio" desses empréstimos do FCS apresentava um declínio de 58,5% com relação ao seu pico de 1981 (Quadro II). Após esse ano, com o amortecimento da crise, voltou novamente a crescer, passando de US$ 9,5 bilhões em 1989 para US$ 12,9 bilhões em 1995.

No fim de 1987 esses tipos de empréstimos dos bancos comerciais apresentavam um declínio de 26,7% com relação ao máximo de 1984, voltando

QUADRO III
ESTADOS UNIDOS
Distribuição do Crédito Rural

	1981			1990			1995		
	Imob.	Prod.	Total	Imob.	Prod.	Total	Imob.	Prod.	Total
Bancos Comerciais	4,2	17,1	21,3	11,4	2,3	34,5	14,8	24,8	39,7
Farm Credit System	22,1	11,6	33,7	19,0	7,1	25,9	16,1	8,6	24,7
USDA/FSA	4,4	7,0	11,4	5,8	6,7	12,3	3,4	3,6	7,0
Seguradoras	6,6	-	6,7	7,0	-	7,0	6,0	-	6,0
Outros [1]	16,1	10,8	26,9	11,5	9,2	20,3	11,9	10,7	22,6
TOTAL	53,4	46,6	100,0	54,7	45,3	100,0	52,3	47,7	100,0

Fonte: USDA/Economic Research Service (ERS)
[1] Inclui empréstimos da CCC para construir armazéns

subseqüentemente a crescer a partir de 1988 (36% entre esse ano e o de 1995). Como foi visto antes, os empréstimos do governo (USDA/FSA), que aumentaram durante o período de crise, chegando a US$ 14,7 bilhões em 1995, declinaram continuamente após esse ano, chegando a US$ 5,3 bilhões em 1995 (uma queda de 74%).

Nos empréstimos imobiliários, o valor do "portfolio" dos bancos comerciais aumentou 196,3% entre 1982 e 1995 (US$ 14,9 bilhões), enquanto o "portfolio" imobiliário do Farm Credit System (FCS) caiu 47,7% a partir de 1984, quando atingiu o ponto máximo. A fatia do FCS declinou de 43,7% nesse ano para 30,8% em 1995. Nas companhias de seguros, os empréstimos imobiliários caíram 24,7% entre 1981 e 1995, mas cresceram de US$ 8,7 bilhões em 1992 para US$ 9,1 bilhões em 1995 (4,6%).

Com relação à taxa de inadimplência do crédito rural, o Quadro IV mostra a sua evolução entre 1986 e 1995 (julho).

Durante o período, os empréstimos governamentais da Farm Service Agency (FSA) apresentaram as maiores taxas de inadimplência, tendo atingido o máximo em 1988 (49,8%). Em 1995 caíram para 39,0%, o que, de certa forma, reflete a política de reduzir drasticamente esses empréstimos e torná-los mais seletivos.

Nos demais, observa-se que a taxa do FCS foi praticamente o dobro da dos bancos comerciais, mas caiu continuamente após 1989. Nas seguradoras (que somente financiam imóveis) o índice máximo ocorreu em 1986 (17,0%) tendo decrescido continuamente até atingir o mínimo em 1993 (2,2%). Em 1995 aumentou para 2,9%, ficando pela primeira vez, desde 1986, acima do índice de inadimplência do FCS.

Com relação aos bancos comerciais, o Federal Reserve Board (FRB) considera que um agente financeiro comercial é um banco agrícola se a relação entre

QUADRO IV
ESTADOS UNIDOS
Taxa de Inadimplência do Crédito Rural [1]
1986 - 1995

%

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bancos Comerciais	7.0	4.8	3.3	2.3	1.9	1.9	1.8	1.4	1.1	1.3
Farm Credit System	12.8	11.8	8.0	6.1	6.1	5.4	4.6	3.6	2.7	2.4
Seguradoras	17.0	14.3	8.9	4.7	4.2	3.8	3.3	2.2	2.6	2.9
USDA/FSA [2]	42.9	45.8	49.8	47.8	41.3	41.7	42.5	41.0	34.8	39.0

FONTE: USDA/ERS
[1] Refere-se empréstimos vencidos por 90 dias ou mais.
[2] Vencidos por 30 dias ou mais, no término do ano fiscal (30 de setembro).

os empréstimos agrícolas e os empréstimos totais excede em uma determinada data a taxa média (não ponderada) de todos os outros bancos (17,12% em 30 de junho de 1995). Sob esse prisma o número de bancos comerciais agrícolas bem como as medidas de performance por tipo de banco estão configurados no Quadro V.

A taxa de retorno ao capital aumentou gradativamente de 7,6% em 1987 até atingir 13,1% em 1992. Em 1995 chegou a 11,7%. A relação capital/ativos evoluiu de 9,8% para 11,4% em 1995 mostrando melhoria no grau de solvência.

Os pequenos bancos agrícolas são os maiores emprestadores para os produtores rurais. Bancos com ativos de até US$ 300 milhões contribuem com mais da metade do crédito. Os maiores participam com pouco mais de 25% do crédito concedido em 1995 (Quadro VI).

Nesse ano, os pequenos bancos agrícolas aplicaram US$ 33,7 bilhões (90,3%) do total de US$ 35,4 bilhões. A relação entre os empréstimos agrícolas e não agrícolas chega a 48,8 nos bancos com menos de US$ 25 milhões de capital e decresce para 19,8 nos bancos com capital acima de US$ 500 milhões. No caso dos não agrícolas, do total de US$ 28,3 milhões aplicados, os bancos maiores (acima de US$ 300 milhões de capital) aplicaram US$ 18,7 milhões (66,1%) embora a relação entre empréstimos agrícolas seja apenas de 2,5 e 0,8 respectivamente.

Os principais indicadores do grau de solvência, liquidez etc., dos bancos comerciais estão no Quadro VII

A relação empréstimos/depósitos pode sugerir que os bancos menores têm mais liquidez do que os bancos maiores. Todavia, a expansão das outras formas de captação e o crescimento das aplicações dos bancos no mercado secundário de títulos reduziram a eficiência dessa relação como medida tradicional das condições de liquidez bancária. Alguns bancos emprestam mais, porém outros, para reduzir riscos, vendem parte dos empréstimos

QUADRO V
ESTADOS UNIDOS
Desempenho dos Bancos Comerciais Agrícolas
1985 a 1995

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nº Banco Comerc.	13.505	12.961	12.635	12.270	11.849	11.400	10.917	10.400	10.119
Nº Bancos Agrícolas	4.480	4.337	4.180	4.067	3.952	3.851	3.723	3.548	3.488
Lucro/capital (%)	7.6	10.0	10.7	10.7	11.4	13.1	12.8	12.1	11.7
Capital/ativos (%)	9.8	10.0	10.1	9.9	10.1	10.4	10.9	10.8	11.4

Fonte: USDA/ERS.

QUADRO VI
ESTADOS UNIDOS
Empréstimos Agrícolas dos Bancos Agrícolas e não Agrícolas
Por Tamanho - 1995

Ativos	AGRÍCOLAS				NÃO AGRÍCOLAS			
	Nº	Valor	Empr. Agric. %	Emp. Ag/ Totais	Nº	Valor Us$ Bi	Empr. Agric. %	Emp. Ag/ Totais
<25	1.216	5.2	8.2	48.8	677	0.4	0.6	5.8
25-50	1.173	9.8	15.3	42.3	1..324	1.3	2.0	4.5
50-100	777	10.9	17.1	36.5	1.786	2.9	4.5	3.8
100-300	300	7.8	12.2	31.2	1.828	5.1	8.0	2.8
300-500	16	1.0	1.6	29.1	371	2.2	3.5	2.5
>500	6	0.8	1.2	19.8	643	16.5	25.9	0.8
TOTAL	3.488	35.4	55.6	36.9	6.629	28.3	44.4	1.2

Fonte: USDA/ERS.

QUADRO VII
ESTADOS UNIDOS
Indicadores de Solvência e Liquidez dos Bancos Comerciais [1]
Julho/1995

Ativos	Nº	Capital/ Ativos [2]	Empréstimo/ Depósitos	Empréstimo/ Ativos	Depósitos/ Passivos
<25	1.893	12.5	62.5	54.0	97.7
25-50	2.497	11.4	64.3	56.0	97.3
50-100	2.563	11.0	66.4	57.7	96.6
100-300	2.128	10.5	69.3	59.5	94.9
300-500	387	10.4	74.4	61.6	91.2
>500	649	10.2	91.7	60.4	71.2
Total/Média	10.117	10.4	86.2	60.1	75.8

Fonte: USDA/ERS.

[1] Ponderado dentro de cada classe

[2] Inclui provisão para perdas, capital de acionistas minoritários em empresas subsidiárias, notas e debêntures e débitos convertidos mandatoriamente.

para aplicar em títulos garantidos, o que eventualmente aumenta a relação sem aumentar a exposição do banco ao risco. Na relação depósito/passivos o raciocínio é semelhante, pois os grandes bancos usam muito outras fontes de recursos.

O desempenho dos bancos pertencentes ao Farm Credit System melhorou significativamente depois da reestruturação do sistema na década de 80 e pelas fusões autorizadas pelo Farm Credit System Act de 1987.

No fim do ano fiscal de 1995 (30 de setembro), dois Agricultural Credit Banks (ABC) e cinco Farm Credit Banks (FCB) distritais (que substituíram os Federal Land Banks), bem como suas associações de empréstimos, forneciam crédito direto aos agricultores. O primeiro ACB (Chamado Cobank) foi formado em janeiro de 1995 com a fusão do Farm Credit Bank, do Cooperative Bank de Springfield (Mass) e do Cobank . De acordo com a lei, um ACB só pode ser formado com a fusão de, no mínimo, um FCB e um Cooperative Bank (CB). Em abril de 1995 formou-se o segundo ACB com a fusão dos Farm Credit Banks de Columbia e Baltimore para formar o Ag First.

Os principais indicadores do desempenho dos membros do Farm Credit System (FCS) estão no Quadro VIII.

Desde 1989 a receita líquida do FCS vem sendo positiva, após as grandes perdas durante a crise. A elevação em 1995 foi resultado principalmente do aumento na taxa de juros, redução nas provisões para crédito em liquidação, menos os créditos recuperados e decréscimo nas despesas administrativas.O crédito imobiliário continuou decrescendo a partir de 1989 (7,0%) enquanto os créditos de curto e médio prazos e para cooperativas destinados à produção cresceram 37,7%. O capital de risco mais o Farm Credit Insurance Fund (FCIF) em 1995 chegaram a US$ 11,4 bilhões, cerca de 19,63% do crédito. Em nível de distrito, o Quadro IX mostra os dados de cada membro em 1995.

O volume total de empréstimos varia de US$ 14,6 bilhões do Cobank (Mass.) a US$ 2,3 bilhões do Bank for Cooperatives de St. Paul (Minnesota). A relação capital de risco/ativos, que mede a capacidade do banco honrar compromissos com investidores e acionistas, varia entre 23,57 do FCB do Texas e 9,59 do Cobank.

No tocante aos empréstimos governamentais da Farm Service Agency USDA (Direct farmer loans e guaranteed farmer loans), nota-se que a diferença na taxa de inadimplência entre os dois programas está fazendo com que o

Quadro VIII

ESTADOS UNIDOS

Desempenho do Farm Credit System

1989 - 1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995[1]
Cred. Imobiliário (L.P)	30.24	29.42	28.77	28.66	28.81	28.40	28.15
Cred. Curto e Médio Prazo	10.02	10.67	11.22	11.11	11.43	12.39	13.80
Cred. Cooperativas	10.44	11.08	11.47	12.63	13.03	13.89	15.16
TOTAL	50.70	51.17	51.46	52.40	53.29	54.68	57.12
Rec. Liquida Juros	1.01	1.24	1.56	1.74	1.96	1.96	1.99
Provisões - Cred. Recup.	0.29	0.04	-0.05	-0.02	-0.04	-0.05	-0.01

Fonte: USDA/ERS

(1) Até 30/06/95

QUADRO IX

ESTADOS UNIDOS

Desempenho das Instituições Distritais do FCS

Até 30/09/1995

	Empréstimos	Receita Líquida	Capital Risco[1]	Inadimplência %	Cap. Risco/ Ativos %
Ag. América	6.689	113.6	1.441	2.93	20.09
Ag. First	8.793	132.5	1.936	1.90	19.23
Agribank	13.864	237.3	2.946	2.24	17.51
Texas	3.866	63.5	995	1.31	23.57
Wichita	3.597	75.6	955	1.40	22.93
Western	4.678	105.7	1.020	1.92	18.73
Cobank	14.614	131.3	1.656	0.31	9.59
St. Paul	2.311	33.0	270	0.09	9.68
TOTAL	58.417	843.2	11.175	1.56	16.46

Fonte: USDA/ERS

(1) Capital de risco (at risk capital) é o volume de recurso que pode ser desembolsado sem prejudicar os investidores.

Governo reduza drasticamente o primeiro e aumente gradativamente o segundo. O Quadro X mostra os dados dos dois programas.

Os empréstimos garantidos aumentaram de US$ 1.6 bilhão em 1986 para US$ 2,0 bilhões em 1995. Os diretos caíram de US$ 2,8 bilhões para US$ 564 milhões no mesmo período. Os garantidos representaram um recorde de 77% dos empréstimos da Agência em 1995. O total de empréstimos diretos atingiu o mais baixo nível desde a criação da antiga Farmers Home Administration, em 1946. A queda foi influenciada também pela redução de 50% nos empréstimos do Emergency Disaster (EM). Em 1995 a participação dos empréstimos diretos no total do débito da FSA caiu para 7%, devido à grande eliminação contábil de débitos (writeoffs) e também à redução no volume de empréstimos a partir de 1986.

QUADRO X
ESTADOS UNIDOS
Empréstimos Governamentais da FCA[1]

US$ Bilhões

	Empréstimos Diretos			Empréstimos Garantidos		
	Débito	Empréstimo	Tx. Inad.	Débito	Empréstimo	Tx. Inad.
1986	27,57	2,80	22,8	1,66	1,57	1,9
1987	25,76	1,51	25,6	2,38	1,58	1,8
1988	25,06	1,06	33,2	3,17	1,27	1,7
1989	23,28	1,03	34,4	3,24	1,19	1,9
1990	19,54	0,92	31,4	4,13	1,27	1,4
1991	17,46	0,63	31,5	4,52	1,49	1,3
1992	15,53	0,71	30,9	4,92	1,59	2,1
1993	13,77	0,67	29,9	5,04	1,43	2,0
1994	12,62	0,88	28,3	5,41	1,84	1,5
1995	11,51	0,56	27,8	5,93	2,12	1,5

Fonte: USDA/ERS
(1) posição dos débitos em 30/9.

Para 1995 e 1996 a distribuição por programa no orçamento fiscal dos recursos para empréstimos da FCA está no Quadro XI.

QUADRO XI
ESTADOS UNIDOS
Distribuição por Programa dos Recursos da FCA

US$ Milhões

	1995	1996
Aquisição de propriedade		
Direto	49,23	73,70
Garantido	562,53	535,26
Créditos: Produção		
Direto	447,69	579,23
Garantido	2.127,13	1.850,99
Emergency Disaster	106,54	109,33

Fonte: USDA/ERS

A reorganização do United States Departament of Agriculture, (USDA), iniciada em 1994, ainda está sendo implementada. Atualmente, todos os 3.300 escritórios da Farm Service Agency (FSA) estão sendo reorganizados para permitir maior grau de descentralização nas decisões relativas a programas de crédito rural da agência.

A Federal Agricultural Mortgage Corporation (Farmer Mac)[6] foi autorizada pelo Food, Agriculture, Conservation and Trade Act de 1990 a estabelecer e operar um mercado secundário de títulos de crédito para os empréstimos agrícolas garantidos da FSA.

Além dos programas federais da FSA, os governos estaduais também têm programas de crédito para atividades específicas. Entretanto, são pequenos valores que não exercem influência na produção agrícola como um todo. A maioria varia entre 5 e 30 milhões de dólares.

Quanto à taxa de juros, o Quadro XII mostra o seu comportamento no período 1980-1995 (anualizada), por tipo de emprestador.

De uma maneira geral, os juros dos bancos comerciais acompanham "pari-passu" a "prime rate". Apenas em alguns anos caracterizados por grande instabilidade nas taxas a evolução foi diferente, como no início dos anos 80. Já com a taxa de juros do FCS, apenas a partir de 1984 existe uma correlação com a "prime rate". Na época da crise de liquidez, o comportamento foi nitidamente assimétrico. Em 1980, por exemplo, a taxa do FCS foi apenas de 12,74%, enquanto a "prime rate" chegou a 15,29% e a dos bancos comerciais 15,20%. Quando a "prime" caiu para 9,93% em 1985, a taxa do FCS chegou a 12,40%. Esse desencontro, conforme visto, gerou grandes prejuízos para o sistema.

As taxas cobradas nos empréstimos governamentais dependem do tipo de mutuário. Nos pequenos financiamentos, as taxas são bastante subsidiadas: em 1980 chegaram a ser 8,45 pontos percentuais abaixo da "prime rate" nos créditos à produção. Em 1995 chegaram a 3,83 pontos a menos. Na linha normal (FSA-1) os juros têm sido menores que os praticados no FCS, mas com a tendência

(6) Organização responsável pela garantia e venda de títulos imobiliários rurais no mercado secundário de hipotecas.

de acompanhar no mercado.

5. O Crédito Rural na Lei Agrícola de 1996

A nova Lei Agrícola Americana (The Federal Agriculture Improvement And Reform Act of 1996) modificou vários dispositivos legais existentes nas leis anteriores referentes aos créditos governamentais. Dentre as modificações, as mais importantes são as seguintes:

a) proibiu a utilização do crédito rural em atividades recreativas ou em equipamentos de lazer, na fundação de empresas para suplementar a renda rural, em sistemas de energia solar, em pequenas empresas rurais e em projetos de controle ou redução da poluição;

b) os novos empréstimos para aquisição de propriedades estão restritos a agricultores com menos de 10 anos de experiência ou que sejam clientes do USDA, também por menos de 10 anos. Os recursos para empréstimos diretos estão disponíveis somente para aqueles com menos de 5 anos de experiência ou para aqueles que tenham recebido empréstimos diretos por menos de 7 anos. Uma percentagem do total dos recursos passa a ser destinada a iniciantes;

c) a mudança dos empréstimos diretos do USDA para empréstimos garantidos foi reforçada na nova Lei. Os recursos anuais para empréstimos diretos foram congelados em US$ 500 milhões para créditos operacionais e US$ 85 milhões para aquisição de propriedades até o ano fiscal de 2002. Os recursos para empréstimos garantidos foram elevados para US$ 2,1 bilhões para crédito operacional e US$ 750 milhões para aquisição de propriedades;

d) foi proibida a concessão de empréstimos a agricultores inadimplentes;

e) o agricultor que tiver seu débito renegociado com o USDA pode continuar como cliente, mas qualquer um que tiver recebido perdão em dívidas anteriores não pode mais receber empréstimos governamentais, a menos que os créditos sejam destinados a despesas operacionais. O USDA está proibido de conceder mais de um perdão por produtor nos empréstimos diretos;

f) aos agricultores é permitido resgatar débitos no valor de mercado da garantia no lugar do valor líquido de recuperação;

g) o período de notificação foi reduzido para 90 dias após o agricultor tornar-se inadimplente;

h) a nova Lei eliminou o sistema de preferência na aquisição de propriedades do USDA recebidas como garantia de empréstimos. Agora o USDA é obrigado a oferecer a propriedade em 75 dias para qualquer agricultor iniciante. Depois desse período, se não conseguir vender, ele deve oferecer a propriedade ao público e vender pelo maior preço;

i) novos aluguéis de propriedades do USDA ficam proibidos e quando expirarem os atuais contratos o órgão é obrigado a vender dentro das condições mencionadas.

QUADRO XII
ESTADOS UNIDOS
Taxa de Juros de Crédito Rural
1980-1995

	CRÉDITO A PRODUÇÃO				CRÉDITO IMOBILIÁRIO				PRIME RATE
	FCS	Bancos Comerciais (1)	FSA-1	FSA-2	FCS	Bancos Comerciais	FSA-1	FSA-2	
1980	12,74	15,20	11,00	6,82	10,39	13,76	11,05	4,82	15,27
1981	14,46	18,50	14,04	8,13	11,27	16,75	13,00	5,50	18,87
1982	14,38	16,70	13,73	10,75	12,27	16,63	12,94	6,50	14,86
1983	11,95	13,50	10,31	7,31	11,63	13,76	10,79	5,27	10,79
1984	12,47	14,10	10,25	7,25	11,76	14,07	10,75	5,25	12,04
1985	12,40	12,80	10,25	7,25	12,24	12,96	10,75	5,25	9,93
1986	11,23	11,50	8,66	5,66	11,61	11,56	9,13	5,06	8,33
1987	10,10	10,60	8,12	5,27	11,10	11,10	8,90	5,00	8,21
1988	10,56	11,20	9,00	6,02	10,08	10,08	9,46	5,00	9,31
1989	11,67	12,46	9,28	6,10	10,80	10,80	9,46	5,00	10,87
1990	11,16	11,48	8,89	5,81	10,55	10,55	8,97	5,00	10,01
1991	10,11	9,82	8,25	5,00	9,85	9,85	8,72	5,00	8,46
1992	8,19	7,86	6,79	5,00	8,02	8,24	8,12	5,00	6,25
1993	8,09	7,48	5,87	5,00	7,83	7,83	7,29	5,00	6,00
1994	8,23	7,70	6,45	5,00	8,56	8,56	7,41	5,00	7,13
1995	8,89	9,52	7,35	5,00	8,56	8,54	7,95	5,00	8,83

Fonte: USDA/ERS
FSA (1) = empréstimos regulares
FSA (2) = pequenos empréstimos (diretos)

BIBLIOGRAFIA

1) Handbook of State-Sponsored Agricultural Credit Programs - USDA/ERS, STAFF PAPER, number 9426.

2) Provisions of the Food, Agriculture and Trade Act of 1990 - USDA/ERS, Bulletim número 624.

3) Farm Credit System - Safety Ande Soundness USDA/ERS - Bulletim número 722.

4) Agricultural Income And Finance - USDA/ERS - AIS 60 FEB. 1996.

5) Agricultural - Food Policy Review - USDA/ERS - nov. 1989.

Ponto de Vista

A AGRICULTURA E A COMPETITIVIDADE

Alysson Paulinelli(1)

Depois de tantas tentativas de planos econômicos, todos eles com características semelhantes - a manipulação de indicadores econômicos com penalização de dois segmentos da sociedade; de um lado a classe assalariada, que tinha seus salários degradados em função das mágicas econômicas, e de outro os produtores rurais, vítimas da contenção artificial dos preços agrícolas e a incontrolável elevação dos custos dos insumos de produção -, surge o Plano Real, com características diferentes dos anteriores, mas ainda agora não menos perverso do que os seis anteriores para o setor rural brasileiro.

No Plano Real, a classe trabalhadora foi protegida desde a fase chamada de "amortecedora", abril a junho, quando os salários já eram pagos em URV. Após o Plano Real, protegidos pela redução da inflação e elevados os salários mínimos de forma artificial a níveis que já ultrapassam os 40% de elevação. Na realidade, no Plano Real a conta ficou para ser paga pelos produtores rurais. As próprias instituições municiadoras do governo indicam que em 1995 a transferência do setor rural para o setor urbano não foi menor do que 10 bilhões de reais.Numa conta simples, sem sofisticadas equações econômicas, se pegarmos o volume da produção de 1995 comparando-se vis-à-vis o valor total preços/94 e preços/95, esta transferência ultrapassa 14 bilhões de reais, ou seja, 1/3 do PIB agrícola brasileiro à época.

Mas nem tudo é desastre. É inquestionável que o Plano Real trouxe, pelas conseqüências da própria proteção da renda do assalariado, uma espantosa elevação na demanda. Inclusive pelo não-estímulo ao crescimento da produção agrícola, transformou o Brasil num dos maiores importadores de alimentos do mundo. É evidente que o mercado interno cresceu. A conjuntura no setor de alimentos nos dá clara sinalização de mudança do perfil da oferta e procura. O espantoso crescimento econômico da China, com 1.200 bilhão de habitantes; a recuperação econômica da Índia, o crescimento de Bangladesh e a abertura política da antiga União Soviética, abrem no mínimo, nos próximos dez anos, uma perspectiva favorável ao mercado de produtos agrícolas no mundo.

A própria posição brasileira, de um dos maiores exportadores de produtos agrícolas e matérias-primas na década de 70, hoje, na década de 90, um dos maiores importadores, ajuda a aquecer os preços internacionais de alimentos. Nessa área, o Plano Real ainda é uma expectativa.

Temos de crer na possibilidade de recuperação dos instrumentos básicos da política agrícola, que todos os países sérios e de economia estável, como esperamos ser daqui em diante, realizam, aqui também terão de funcionar.

(1) Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O **crédito rural** é um importante instrumento de estímulo à produção, de incorporação de tecnologia e de crescimento da produção. Tem, urgentemente, de se livrar dos penduricalhos da política monetária (TR, TJLP, ajustes etc.), que incorporam no saldo devedor dos produtores rurais contas impagáveis. Terão de ser, conforme estabelece a Lei 4829/65,suficientes, oportunos e adequados. Não precisa mais nenhuma legislação - basta cumprir a lei.

O **preço mínimo,** que nos países mais desenvolvidos já é substituído por renda mínima, para nós ainda uma ficção, tem de ser respeitado. Três leis no Brasil já garantem a política de preços mínimos, só que não são cumpridas, como a do crédito rural que, de 1983 para cá, passou a ser apenas referência, não dando nem a produtores e muito menos a consumidores, seu maior beneficiário, qualquer garantia ou estímulo.

O **seguro agrícola,** já estabelecido como obrigatoriedade pela lei agrícola, regrediu. O Proagro, seguro apenas do crédito rural transformou-se num confisco, mais do que um tributo, e não foi pago. Deu-se o verdadeiro calote no produtor.

A **regra da comercialização** foi regida exclusivamente pela lei do "segurar o preço". A única âncora que funcionou de fato nesses dois anos do Plano Real foi a "verde". A cesta básica de origem rural paga na prateleira, hoje, tem o preço menor do que em 30/06/94.

Esses quatro instrumentos: crédito rural, preço mínimo, seguro e regras de comercialização são as normas básicas de qualquer sociedade civilizada, especialmente pelos seus consumidores, que fazem os seus governos respeitarem. Não vamos discutir aqui a tributação excessiva, tributos diretos nos insumos, nas máquinas agrícolas, no transporte, na energia, nos combustíveis que o agricultor brasileiro paga antes de plantar.

Somos o campeão mundial de tributos nos produtos in natura da agricultura e da pecuária, sem contar os indiretos - entre eles o IPI na agroindústria e, impossível esquecer, a atual política cambial, escorchante ao produtor agrícola. Hoje é mais fácil, mais econômico e mais lucrativo importar produtos agrícolas que, além da defasagem cambial, trazem estímulos creditícios e subsídios que se tornam altamente favoráveis em relação ao similar brasileiro.

Vale lembrar do algodão, lavoura de cunho altamente social para o Nordeste brasileiro. O norte de Minas, única opção das regiões semi-áridas, como cultura sem irrigação, está aniquilado pela falta de tarifa alfandegária, legalmente já instituída no Brasil, necessária ao produto brasileiro. Só em Minas Gerais, das 16 mil famílias que há três anos viviam do algodão no norte de Minas, hoje provavelmente não temos mais cinco mil famílias nessas atividades. Aí está provavelmente uma das fortes correntes a engrossar o Movimento dos Sem-Terra no país inteiro.

Temos notícias que os plantadores de maçã do Planalto Gaúcho, que transformaram o Brasil num grande produtor e exportador, estão arrancando seus pomares e se transformando em importadores desse produto da Argentina, Chile e até da Europa e ganhando muito mais como distribuidores pelo Brasil inteiro.

Eles se beneficiam de subsídios e de créditos especiais de até 360 dias sem juros, o que torna este produto importado, embora de pior paladar do que nosso, com grande vantagem para o mercado inteiro.

Fico só nos dois exemplos, porque é triste saber que este ano o Brasil será também um campeão mundial de importação de carne bovina. As causas não são diferentes. No entanto, existe a expectativa de que as coisas começarão a mudar. Não foi só a mudança de ministro mas o próprio governo que, na fala do Presidente da República, começa a reconhecer o erro que cometeu e o sacrifício da agropecuária brasileira. Novos rumos significam recuperar, imediatamente, pelo menos quatro instrumentos: crédito rural, preço mínimo, seguro e regras de comercialização.

Não podemos nos esquecer que a globalização da economia vai exigir algo mais. Só sobreviverá quem tiver capacidade competitiva.

Além da inarredável condição de igualdade entre os competidores, a pedra mágica está na geração e transferência de tecnologia, hoje quase abandonada no País. Como conheço bem o novo ministro, até pelas suas origens, sei que novos ventos vão soprar, aliás, já estão soprando. Com isso espero que não só os produtores e consumidores brasileiros continuem decepcionados, afinal o Brasil na década de 70 transformou-se na grande esperança de ser a alternativa de suprimento do escasso alimento no mercado mundial. Aí estão nos rondando a China, Japão, Rússia, Coréia e tantos outros. Espero que o país não os decepcione também.

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 oridem 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.