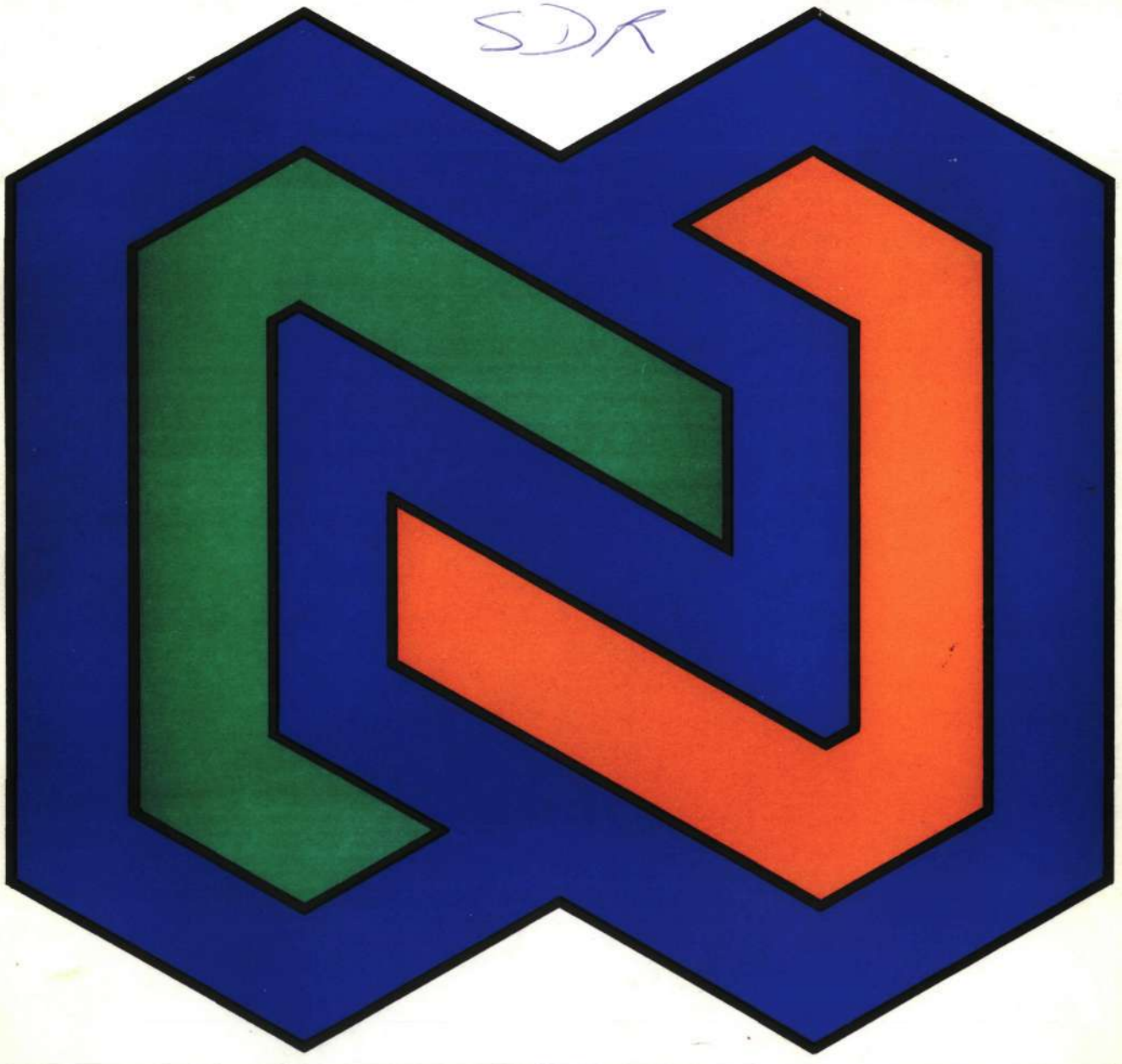
ASIPRN

Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

CENAGRI

SDR



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL ANO IV – Nº 03 JUL - AGO - SET 1995

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

– Política e Planejamento Pesqueiro 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

– Bases para uma nova Política Agrícola
(José Eduardo de Andrade Vieira) 04

– A Agricultura e a Política Agrícola no Mercosul
(Renato Antônio Henz) 12

– Armazenagem: Diagnóstico e Perspectivas
(Ricardo Coelho da Costa e Edmar José Tosta) 18

SEÇÃO III

Legislação Agrícola

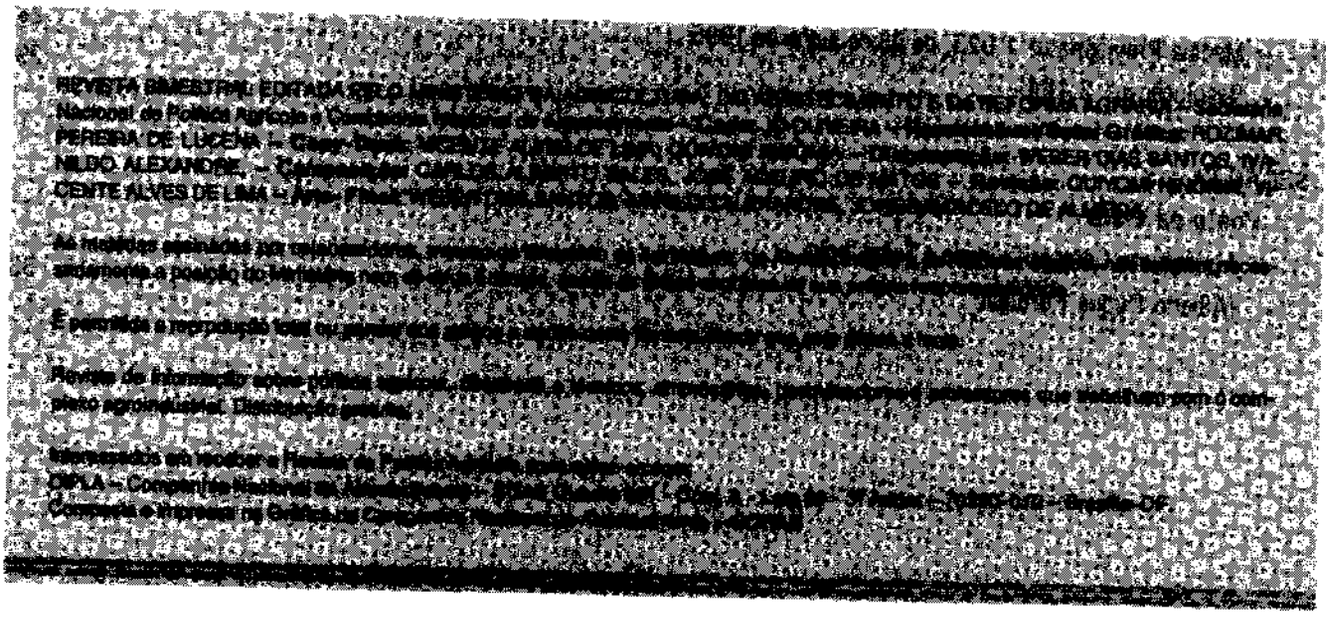
– Medida Provisória nº 1.023, de 08 de junho de 1995 28

– Resolução nº 2.164 29

SEÇÃO IV

Ponto de Vista

– Agricultura, Competitividade e Tecnologia
(Alberto Duque Portugal) 33



Política e Planejamento Pesqueiro

A Casa Civil da Presidência da República está coordenando um Grupo de Trabalho com a participação do Presidente do IBAMA, como representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, e deste articulista, representando o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária – MAARA, tendo por objetivo a formulação de diretrizes para o desenvolvimento da pesca e da aquacultura nacionais, bem como a implementação de medidas e providências governamentais para reverter a atual e mais grave crise vivida pelo setor pesqueiro em toda a sua história, considerada em seus aspectos institucionais, econômicos e sociais.

A presente manifestação de interesse governamental pelo soerguimento do setor pesqueiro constitui a mais recente etapa de um processo que, ao longo dos últimos anos, vem sendo desenvolvido, inicialmente por iniciativas na Constituinte, complementadas pela Lei Agrícola e, neste ano, pela organização da Frente Parlamentar da Pesca e a criação de uma Subcomissão Especial da Pesca, na Comissão da Agricultura e da Política Agrícola, da Câmara dos Deputados.

Após uma década de descaso pela pesca nacional, o Poder Executivo finalmente reconsiderou sua posição e, no último ano do governo Itamar, constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, do qual fui o relator, para o estabelecimento de POLÍTICAS, DIRETRIZES E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESCA E DA AQUACULTURA NACIONAIS. Tal esforço governamental caracterizou-se como acontecimento inédito e altamente positivo, pelos seguintes motivos:

a) mais de 1.000 autoridades governamentais e líderes dos setores privados foram mobilizados em todas as regiões do País; b) foram resgatados importantes estudos e trabalhos técnicos de dezenas de instituições nacionais e estaduais e constituídos subgrupos de trabalho para os diversos setores da pesca (industrial e artesanal) e da aquacultura (carcinicultura, piscicultura, ranicultura, truticultura, mitilicultura, ostricultura e algas) com desdobramentos a nível dos estados, responsáveis pelo acervo técnico que acompanha o Relatório final, constituindo cinco alentadas pastas de anexos; c) toda essa mobilização nacional ocorreu no último ano de governo (quando pela tradição brasileira pouco se trabalha e menos ainda se iniciam novas ações) e sem ônus ministerial.

Os produtos gerados pelo grupo de trabalho do governo passado e pelo atual, em funcionamento na Presidência da República, devem constituir os subsídios para a elaboração do planejamento pesqueiro, como parte do planejamento agrícola, determinado pelo Parágrafo 1º do Art. 187, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.171/91 (a Lei Agrícola) e cuja coordenação cabe ao MAARA, através da Secretaria de Política Agrícola.

Política, diretrizes e ações prioritárias para retirar o setor pesqueiro da situação perversa em que se encontra, e estimular a dinamização das potencialidades fantásticas de aquacultura nacional, estão sendo revigoradas pelo atual governo. Mas se não forem objetivadas pelo planejamento institucional correm o risco de se exaurirem diante da complexidade dos problemas que presentemente penalizam o setor pesqueiro, ou se reduzirem a ações conjunturais isoladas, sem compatibilização nacional, e sem as conseqüências positivas duradouras tão ansiosamente aguardadas há mais de uma década: recolocar a pesca nacional na posição já ocupada no passado como importante setor da economia nacional, produtor de alimentos, gerador de empregos e de divisas para o País.

A Câmara Setorial de Pesca e Aquacultura, como órgão do Conselho Nacional de Política Agrícola, e a exemplo dos grupos de trabalho referidos, também se incumbe de discutir, equacionar e sugerir soluções para a problemática pesqueira nacional, assegurando a coordenação dos interesses e das ações dos setores públicos e privados das áreas de pesca e aquacultura.

Cabe, finalmente, ao planejamento pesqueiro, a ser institucionalizado sob a coordenação da Secretaria de Política Agrícola, o estabelecimento governamental das políticas e das diretrizes nacionais; a definição e quantificação de objetivos e metas; e a identificação dos papéis dos agentes públicos e privados responsáveis pela execução dos programas e projetos, produtos desse planejamento.

José Ubirajara Timm
Técnico do MAARA

BR9701234

Bases para uma nova Política Agrícola

José Eduardo de Andrade Vieira[1]

1. INTRODUÇÃO

Em meu discurso de posse, eu já chamava a atenção dos brasileiros para as dimensões continentais de nosso território, a qualidade de tantos hectares de nossos solos agricultáveis e a competência de produtores capazes de encontrar soluções técnicas adequadas para corrigir as deficiências das terras menos apropriadas ao amanho.

Com tais características, o Brasil tem tudo para satisfazer, na plenitude, a vocação agrícola que sempre teve. O problema é que sempre se falou em "vocação agrícola", mas pouco se fez para realizá-la. Temos em mãos a oportunidade rara de corrigir esse equívoco histórico, pois o presidente Fernando Henrique Cardoso elegeu a agricultura como uma das cinco metas prioritárias de seu programa de governo.

Mas, para caminharmos com sucesso nessa direção, é preciso, antes de mais nada, nos conscientizarmos do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico baseado na proteção e no paternalismo do Estado. Com a crise fiscal da União, o orçamento público ficou quase totalmente comprometido com o pagamento da dívida pública e o resgate da dívida social. Assim, é preciso redefinir o papel do Estado como instância reguladora, reduzindo sua presença em áreas em que não é mais necessária e reforçando-a enquanto planificadora do equilíbrio social.

O Estado deixou de ser, essencialmente, um agente que concentra poupança e distribui crédito. No mundo atual tem um papel essencialmente de normalizador e neutralizador das distorções de mercado.

Às vésperas do terceiro milênio, a economia mundial avança rapidamente em direção à globalização dos mercados, aumentando a interdependência entre as nações. Esse fato, como cenário geral, e o MERCOSUL e o acordo do GATT, em particular, apontam para a necessidade de um choque de competitividade na agricultura brasileira. Nosso objetivo tem de ser produzir cada vez mais barato e com melhor qualidade.

2. MAIS PRODUTIVIDADE, MENOS DESPERDÍCIO

A importância da agricultura na economia brasileira tem raízes que se confundem com a própria formação da nacionalidade. Os compêndios escolares têm fartas informações sobre a dependência da economia colonial em relação ao cultivo da cana-de-açúcar, da mesma forma que, no Império e ao longo de toda a Primeira República, a sociedade brasileira dependeu primordialmente da cafeicultura, responsável inclusive pelas bases de nossa industrialização.

O setor agrícola foi no passado, e continua sendo no presente, fundamental, através da geração de divisas, para

(1) Ministro da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

BR9701235

garantir as importações de bens e serviços indispensáveis à vida da nação. A consolidação do nosso parque industrial ocorreu sob o modelo de substituição de importações pagas com recursos advindos, basicamente, de vendas de produtos primários. Ainda hoje 35% do total de nossas exportações são originárias do setor agrícola. Portanto, para desempenhar bem seu papel no comércio externo, a agricultura precisa receber tratamento compatível com seu peso na obtenção de saldos positivos na Balança Comercial.

No plano interno, parte considerável dos problemas enfrentados pela agricultura deve-se ao fato de se cobrar do setor o fornecimento de alimentos aos centros urbanos, a preços baixos, para tentar aumentar o poder aquisitivo dos assalariados da cidade. Dessa forma, a agricultura, além de outras funções, ainda tem transferido renda para o setor urbano, o que implicou, também, estimular o descontrolado fluxo migratório rural-urbano que tantos problemas tem acarretado a toda a sociedade.

A transferência de mão-de-obra e capital do campo para a cidade no Brasil foi realizada de forma vertiginosa, brutal mesmo. Para ilustrar essa afirmação, basta lembrar que, em 1950, 70% da população brasileira morava no campo. Ou seja, cerca de 2 brasileiros produziam, na roça, alimento para cada habitante da cidade.

Mercê de tantos fatores negativos, hoje, 45 anos depois, 74% da população mora no meio urbano e cada produtor rural tem de produzir alimentos para quase 3 habitantes das cidades, além de continuar arcando com compromisso de gerar excedentes para a exportação e matéria-prima para a indústria. Para o ano 2.000, a previsão é de que apenas 17% da população brasileira estará no campo, o que vai significar uma proporção de um produtor rural para um grupo de mais de cinco consumidores urbanos.

É importante chamar a atenção para outro aspecto dessa questão. Na verdade, o êxodo rural, além de ser influenciado pela falta de assistência na área da saúde, educação, saneamento e lazer, é também decorrente da incapacidade de produzir de forma competitiva.

Diante desse quadro, qualquer observador vai concordar, então, com a necessidade urgente de investimento maior em produtividade, combate sem tréguas ao desperdício e maior racionalidade na produção agrícola.

Evidentemente, a competitividade não é viável sem um tratamento semelhante ou compensatório em relação à realidade dos países concorrentes. Temos de admitir, e o faço também na condição de Ministro da Agricultura e de produtor, que em muitos segmentos nossos produtores são eficientes e só não tem havido maior expansão devido a dificuldades alheias ao processo produtivo dentro da propriedade.

Apesar dos problemas econômicos vividos pelo Brasil nos últimos anos, contudo, cabe reconhecer que a agricultura tem premiado nossa economia com significativos ganhos de produtividade. Hoje, está praticamente superado o período em que o aumento de produção somente ocorria em função da área cultivada e nos locais de mão-de-obra abundante. Nos anos recentes, o crescimento da produção está sendo obtido pela adoção de tecnologia mais avançada, motivo de ânimo e coragem para todos nós.

Em que pesem os expressivos avanços da agricultura nos últimos anos, em termos de progresso tecnológico, existe um acúmulo de problemas em função de complicações causadas pelas opções do modelo econômico, visto como um todo, e da política agrícola em particular.

O esforço do atual governo está sendo no sentido de orientar o desenvolvimento do País com equilíbrio setorial e de forma harmônica. Assim, a agricultura poderá garantir oferta estável de alimentos em níveis adequados, garantir matérias-primas em quantidade, qualidade e custos compatíveis com nossa capacidade de competir, ampliar e firmar nossas posições no mercado externo.

Está sendo implantada uma reforma profunda no modelo econômico, com o objetivo de superar as distorções estruturais, o crescimento desordenado com inflação alta e a instabilidade no sistema produtivo. Graças à reação dos preços nos mercados internacional e interno, principalmente, nas duas últimas safras, observou-se uma recuperação considerável da renda agrícola, uma variável-chave na avaliação do setor, que vinha apresentando queda relativa desde meados da década de 1980. Inclusive com melhoria na relação de troca com outros setores da economia. Mas diversos segmentos ainda sofrem os efeitos da descapitalização acumulada, intensificada pelo alto custo financeiro para produzir em nosso País e a diminuição do nível de preços na comercialização da safra em processo de colheita.

A agricultura brasileira é excessivamente tributada. O agricultor até consegue, fazendo um grande esforço, obter lucro até a porteira da fazenda. Mas, ao transpor os limites de sua propriedade, passa a ser onerado em excesso: o ICMS e o INSS tornam o produto agrícola 25% mais caro no Brasil. Além deles, o produtor tem de arcar com o imposto sobre combustíveis e o ICMS sobre o valor dos transportes.

Ainda assim, o Brasil vem batendo recordes em volume de produção e aumento de produtividade em culturas importantes. Tive a satisfação pessoal de anunciar a previsão de colheita para a safra 1994/95, da ordem de 81 milhões e 600 mil toneladas de grãos, ou seja, a maior da história.

No entanto, não estamos menosprezando os obstáculos e impasses, que prejudicam o País, impedindo um melhor desempenho do setor e limitando sua expansão no futuro. Para superar todos esses impasses vão ser necessárias profundas mudanças no campo. O grande desafio é encaminhar soluções permanentes para os problemas estruturais. Não fazê-lo agora é desviar-se do caminho em direção ao futuro. Sem mudar radicalmente a política agrícola vai ser inevitável repetir ou aprofundar problemas do passado. Somente com reformas profundas vai ser possível restaurar a credibilidade da política agrícola brasileira.

Dessa forma, a construção do novo modelo de política agrícola requer o isolamento dos problemas do passado, para análise e solução à parte, e esforços paralelos para encaminhamento das mudanças estruturais, principalmente no caso particular do crédito rural, que tem de se adaptar às novas necessidades e riscos do setor agrícola.

3. O MODELO AGRÍCOLA BRASILEIRO

3.1 - CRÉDITO RURAL

No ano agrícola de 1981, o setor rural absorvia, no Brasil, 74% das aplicações do Banco do Brasil. No final da década, contudo, o setor industrial passou a ser o maior tomador de recursos daquela instituição, chegando, em 1991, a 50% dos financiamentos concedidos. Em 1981, o Banco do Brasil emprestava ao setor rural o equivalente a 50% do PIB agrícola. Hoje, o total não passa de 15%.

O volume de recursos aplicados no crédito rural caiu de 18 bilhões de dólares no final da década de 1970 para pouco mais de 8 bilhões de dólares, atualmente. Enquanto naquele período, o Tesouro Nacional respondia por 75% dos recursos aplicados no campo, hoje tal participação pouco supera a casa dos 10%.

Basta ler os jornais para saber que muitos segmentos da atividade rural continuam pressionando fortemente por crédito subsidiado, quando já poderiam, e até deveriam, prescindir desses recursos oficiais, atuando livremente no mercado. Acredito que não fazem isso por dois motivos: primeiramente, ainda mantêm expectativa quanto à alternativa de atendimento pelo governo. Em segundo lugar, porque as taxas de juros no mercado interno não estão alinhadas com as do mercado externo.

Em minha opinião, o sistema nacional de crédito rural, concebido em meados da década de 1960, está superado, apesar das adaptações e correções introduzidas de lá para cá. O modelo foi concebido numa conjuntura onde não era prioritário o equilíbrio fiscal, a expansão monetária não era variável tão sensível no combate à inflação e havia forte liquidez no cenário internacional. O cenário mudou e exige reformulação sob o risco de tornar inviável o atual sistema.

De qualquer maneira, devemos partir da observação de que crédito oficial farto e subsidiado é um fato do passado e não é compatível com os dias atuais. É preciso substituir o atual sistema de financiamento rural por novas fontes de recursos, inclusive externas. Essas fontes serão direcionadas a um público-alvo criteriosamente escolhido.

Os encargos financeiros também serão diferentes dos atuais. O custeio da próxima safra já será financiado com recursos submetidos a taxas de juros que certamente são inferiores às da safra passada. O governo garantirá recursos, com encargos favorecidos, sim, mas somente para os gastos de custeio de pequenos produtores, para culturas específicas e estratégicas ou para investimentos que induzam a aumento de produtividade.

Nossas preocupações serão dirigidas no sentido de desregulamentar o crédito rural; de estimular a substituição dos estoques públicos pelos estoques privados, privilegiando os financiamentos lastreados por títulos negociáveis; e de retomar as negociações com as agências internacionais de fomento para o financiamento a programas de investimentos setoriais, principalmente os voltados para aumento de produtividade, melhoria de qualidade, redução de perdas, conservação, recuperação de solos e reconversão de atividades produtivas que se mostrem inviáveis frente aos novos paradigmas.

No segmento de crédito de comercialização, o governo tentará desvincular gradativamente as grandes "commodities" agrícolas do crédito rural. Não temos dúvidas de que o nosso mercado de capitais e o sistema financeiro nacional podem perfeitamente cumprir o papel de sinalizar tendências e tornar viável o financiamento das culturas de mercados mais dinâmicas. A estabilização econômica e a pujança dos mercados físico e de futuros no País indicam já ser possível substituir o papel do Estado nesse processo.

Não obstante as metas e diretrizes aqui listadas, o crédito rural tradicional ainda continuará sendo utilizado como instrumento complementar de "alavancagem" do desenvolvimento agrícola, porém reformulado. Por isso mesmo, é preciso que seus normativos sejam simplificados e adaptados à nova política.

Questões como a flexibilização das exigibilidades e das fontes do crédito rural, sua segmentação por atividades, categorias de tomadores e linhas de crédito diferenciadas, o direcionamento das aplicações, a equalização de taxas de juros, a reintrodução de juros préfixados, as restrições à atuação do Tesouro Nacional como banco e a introdução de novos produtos financeiros têm de ser encaradas à luz do novo modelo de atuação do Estado na economia brasileira.

Nesse mesmo sentido, já conseguimos alterar os termos da Resolução nº 63, do Banco Central do Brasil, no sentido de estimular os agentes financeiros a captar recursos no exterior e aplicá-los na agricultura. O prazo mínimo de permanência dos recursos no País, que era de 3 anos, foi reduzido para 6 meses. Trata-se de importante modificação no sistema pois, além de aumentar a oferta de crédito, na prática, extingue a TR nos empréstimos oriundos dessa fonte de recursos. Estou pessoalmente otimista com essa nova modalidade de captação. Já estão sendo formalizadas as primeiras operações, e as taxas de juros deverão ser abaixo das expectativas.

3.2 - POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA AGRÍCOLA

Em minha prática de agricultor e pecuarista, aprendi que, ao contrário do imaginado por muita gente, a atividade agrícola não se resume ao que ocorre da porteira da fazenda para dentro. Ao contrário, no mundo moderno, particularmente depois desta Terceira Revolução Industrial e do Novo Paradigma, a agricultura não é mais apenas uma atividade econômica primária, pois tor-

nou-se complexa, envolvendo diversos setores de várias atividades humanas, numa extensa cadeia produtiva, a que se convencionou chamar de "agribusiness". Cabe ressaltar que hoje, no Brasil, este complexo é responsável por cerca de 44% do PIB.

Por outro lado, também não é possível pensar a agricultura apenas como uma forma de produzir alimentos para o mercado interno. É preciso pensar em outro público de importância fundamental para a agricultura brasileira, o consumidor externo. Este, aliás, não é um raciocínio excludente, pois no mercado externo é possível encontrar a complementação das necessidades do consumidor doméstico, estimulando uma saudável competição. Por isso, não se pode analisar a agricultura sem tentar entender e orientar sua inserção no mercado mundial. Por esta razão, o Brasil participou das negociações da Rodada Uruguai do GATT, defendeu e continua insistindo na necessidade de reduzir subsídios.

Como se sabe, esta foi a primeira vez que o comércio agrícola entrou nas negociações do GATT sobre a liberalização do comércio mundial. E se constituiu no maior entrave à conclusão da Rodada Uruguai, por causa do elevado nível e multiplicidade de subsídios concedidos pelos países desenvolvidos. Tais países gastam, aproximadamente, 246 bilhões de dólares anuais com subsídios agrícolas. Cerca de 40% da renda dos produtores rurais nesses países provém dos subsídios recebidos.

Na União Européia, o custo de manutenção da agricultura está orçado em 900 dólares por contribuinte. Além disso, os consumidores locais pagam 26% a mais pelos produtos agrícolas que consomem em relação aos preços internacionais, por causa da proteção contra as importações. Nos últimos cinco anos, os agricultores europeus receberam, em média, preço de 30% a 35% mais elevados do que os preços internacionais. Nos Estados Unidos, a situação não é diferente: o custo de manutenção da agricultura está orçado em 700 dólares por contribuinte.

Enquanto o assunto era debatido no GATT, o Brasil executou, unilateralmente, um amplo programa de reforma e liberação de suas políticas econômicas e de comércio externo, eliminando quase totalmente o subsídio à agricultura. Desde o primeiro dia do ano, a maioria dos produtos agrícolas "in natura" passaram a ter tarifas de importação de 10%. Entretanto, os países desenvolvidos continuam subsidiando e protegendo pesadamente seus produtores agrícolas.

A abertura externa da economia, implantada a partir de 1990, expôs o sistema produtivo agrícola do País a uma concorrência desigual. Como se sabe, nossos custos de produção carregam o ônus da ineficiência do sistema de transporte, da ineficaz administração portuária, das condições de financiamento mais caras do que as praticadas no mercado externo e do peso de uma excessiva carga tributária.

Além disso, não houve a preparação institucional e burocrática para responder rapidamente, em conformidade com os dispositivos previstos nos acordos do GATT e do MERCOSUL, contra práticas protecionistas e concessão de subsídios por parte de países concorrentes. Em conseqüência, foram criadas condições propícias para a entrada excessiva de diversos produtos de origem externa, dificultando a comercialização dos produtos internos. Mesmo os estoques governamentais, adquiridos para regular o mercado, estão ficando retidos, pois o preço de liberação, fixado segundo as regras atuais, não é alcançado, uma vez que os importados chegam a preços inferiores. Para sanar este impasse, encaminhei proposta de voto ao Conselho Monetário Nacional na qual proponho a modificação dos critérios vigentes para permitir ação mais rápida na colocação em mercado dos estoques do governo.

O governo está se movimentando com maior agilidade nas ações de identificação, coleta de informações, instrução de processo e acompanhamento de painéis na Organização Mundial do Comércio, para proteger a agricultura brasileira, usando os instrumentos legais em vigor.

No que se refere a tarifas externas, de modo geral, a posição do Ministério da Agricultura tem sido a de "não discriminação setorial", ou seja, a de que as tarifas agrícolas devem ter o mesmo tratamento que as tarifas para a agroindústria e os insumos, além de bens de capital utilizados pela agropecuária.

3.3 - O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

Enquanto negociava no âmbito do GATT, ou seja, na atual Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil teve de se entender também com Argentina, Uruguai e Paraguai, nossos parceiros no MERCOSUL. Os países-membros firmaram compromisso a respeito da tarifa externa comum, fixando as alíquotas de zero a 20%, com 90% dos produtos agrícolas concentrados na faixa de 2% a 10%, admitindo-se uma reduzida lista de exceções, com tarifas de até 35%.

A agricultura é o setor em que a integração regional avançou com mais rapidez. Na balança comercial com os parceiros do MERCOSUL, o Brasil apresentou superávit global em 1994, da ordem de US$ 1,1 bilhão, porém, na agricultura houve déficit considerável, em boa parte devido às importações do trigo.

Em relação ao MERCOSUL, há ainda a questão da reconversão, que precisa ser atentamente acompanhada. Os países-membros elaboraram uma minuta de acordo para uma política de reconversão e reestruturação de setores e unidades produtivas que perderão capacidade de competir com o advento do MERCOSUL. Pela proximidade regional, a Região Sul deverá ter prioridade nos projetos de reconversão, particularmente no que diz respeito ao setor primário.

3.4 - O ABASTECIMENTO E A GARANTIA DE PREÇOS

A maioria dos países de agricultura desenvolvida utiliza mecanismos de sustentação de preços para evitar que eventuais adversidades de uma safra

venham a se tornar escassez aguda nos anos seguidos. No Brasil, onde o poder aquisitivo da população é baixo, isso é ainda mais importante.

A atuação do govêmo será, no caso, norteada pelo princípio da menor interferência na livre comercialização privada, com a observação de prazos e procedimentos preestabelecidos e de amplo conhecimento dos agentes do mercado.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), iniciada há 50 anos, foi adotada com o objetivo de assegurar a estabilização dos preços e da produção agrícola do País. Esses objetivos, contudo, não têm sido inteiramente alcançados, nos últimos anos, por causa dos desajustes surgidos em função do distanciamento entre a garantia prometida por ocasião do lançamento do plano de safra e a efetiva capacidade financeira do governo em cumpri-la rigorosamente após a colheita, entre os juros internos dos financiamentos à estocagem e os juros internacionais.

De qualquer maneira, a nova política agrícola continuará utilizando esse mecanismo, só que sob novos critérios. Eles serão fixados em níveis que sinalizem a tendência de mercado e levando em conta a necessidade de retomar a regionalização geoeconômica, que deverá se associar a incentivos alternativos para as regiões mais afetadas. Na reformulação desse instrumento, dever-se-á restringi-lo a produtos cuja produção interna não esteja diretamente condicionada pelos preços internacionais e a mini e pequenos produtores. A extensão a outros produtos deverá ocorrer em caráter excepcional, desde que se trate de programa de recuperação de culturas específicas, seja dirigida à formação de estoques estratégicos para atendimento de programas sociais, ou para produtos em que os agricultores enfrentam estruturas oligopolizadas com grande poder de mercado na comercialização.

Gostaria de lembrar que, neste ano, o governo federal já tornou viável a obtenção de recursos para tirar do giro do mercado um volume de até 20 milhões de toneladas de grãos. Não é um volume desprezível. Para confirmar tal afirmação, eu gostaria de lembrar que o recorde de aquisição de produtos agrícolas no Brasil ocorreu em 1987, quando o governo **comprou 12 milhões de toneladas de grãos**. Dessa forma, o preço tem de subir. E o recado que tenho a dar para o agricultor é o seguinte: se o preço não subir agora, não tenha pressa em vender, pois a tendência é de alta.

De qualquer maneira, o governo federal vai promover uma revisão nos pressupostos e na sistemática de formação dos estoques públicos. Com a abertura da economia, o advento do MERCOSUL e a desindexação da economia, a necessidade de formação de estoques públicos no País deve ser repensada.

Aparentemente, pelo menos no caso dos produtos que têm comércio internacional ativo, não se justifica mais impor ao contribuinte um ônus fiscal que não dará à sociedade uma contrapartida equivalente em termos de estabilidade de preços.

Somente no caso dos produtos típicos de mercado interno, e com elevada estacionalidade de preços, isso poderá se justificar. Além do mais, urge substituir o modelo passivo de hoje por uma política mais ativa, em que o governo, além de negociar preferencialmente com títulos, e não mercadorias, passará a ser agente indutor da qualidade. Tal modelo substituirá a vala comum de hoje em dia, pois para lá flui todo o excedente de produção que, por questões de qualidade ou localização, não encontra colocação junto aos compradores privados.

3.5 - ENDIVIDAMENTO RURAL

Apesar do bom desempenho da produção nas duas últimas safras, há um nível preocupante de endividamento dos agricultores. Parte do problema remonta ao descasamento na correção dos índices de empréstimos e dos preços mínimos por ocasião do Plano Collor I.

A situação é agravada pelo crescente hiato entre o saldo das dívidas contraídas para o plantio da safra 1994/95, corrigidas com a TR, face aos preços mínimos e os de mercado. Ressalte-se que tal situação ameaça converter o mecanismo da equivalência em produto na principal forma de quitação destas dívidas, estatizando a comercialização de cerca de 14 milhões de toneladas da atual safra. Ou seja, contrariando a orientação que pretendemos implantar na Nova Política Agrícola, que é a de menor interferência possível do governo na comercialização. Mas, não há dúvida, a equivalência-produto está sendo honrada e garantidos os direitos contratuais dos produtores.

Preocupa ao governo a situação de endividamento por que passam alguns segmentos de produtores. Mas temos de ser realistas e tratar o assunto com equilíbrio. Os grandes produtores que podem saldar seus compromissos não devem esperar anistia ou perdão de dívidas. As taxas indevidas devem ser revistas, e os casos analisados individualmente.

Temos de reconhecer que a agricultura brasileira não é um todo homogêneo. Por isso, a prescrição de tratamentos adequados para cada caso requer o diagnóstico preciso e o uso dos instrumentos adequados. No caso do endividamento rural, pode-se observar que há duas situações distintas: aqueles que se endividaram para construir uma base produtiva eficiente e aqueles que estão em segmentos incapazes de se manter competitivos frente a nova realidade econômica do País. Mesmo assim, dentro de cada grupo há situações distintas, de forma que o governo entende não poder se aventurar com medidas genéricas, que beneficiem a quem não precisa e deixa insuficientemente atendidos os mais necessitados.

Uma crise estrutural não se resolve com perdão indiscriminado de dívidas. É preciso pensar numa reestruturação dos sistemas produtivos de quem se encontra nessa situação, sob pena de gastar dinheiro da sociedade sem resolver o problema definitivamente. Agregue-se a isso o fato de estar parte da crise circunscrita a determinadas regiões, demandando soluções que passam pelos gargalos de infra-estrutura e da tributação e que requerem a participação imprescindível de Estados

e municípios.

Não podemos nos iludir com a possibilidade de soluções fáceis, principalmente as que colidem de frente com o programa de estabilização econômica, até porque o fortalecimento do mercado consumidor doméstico é um patrimônio do qual a agricultura não pode abrir mão. O principal esforço do governo, compromisso inarredável com a sociedade, assumido na eleição presidencial, são as reformas estruturais de nosso modelo econômico, de forma a propiciar a retomada pelo Estado brasileiro da capacidade de arbitrar conflitos e de dar solução a desequilíbrios, como, por exemplo, as complexas questões que estão por trás do endividamento do setor rural.

Aliás, se as soluções fossem fáceis, milagrosas, por que não teriam sido implementadas até agora? Para resolver as pendências do passado e, principalmente, para evitar que elas se repitam no futuro, vamos ter de olhar com muita atenção os cenários que nos rodeiam, para tomarmos o rumo correto, evitando desgastes inúteis. É sob o manto da solução fácil que mais se costuma esconder o vilão, que há décadas atormenta a sociedade brasileira, o dragão da inflação.

Importante é frisar que o governo, desde a posse, vem tomando medidas. Ainda que insuficientes para resolver de vez os problemas da agricultura, tais medidas, no mínimo, caminham nessa direção. Gostaria de chamar a atenção para três delas.

A primeira é a nova regulamentação para a captação de recursos externos, a que já me referi no início deste pronunciamento, ao tratar do tema do crédito rural. Com a edição da Resolução Nº 2.148 do Banco Central, em 16 de março, foi transformada em realidade na resposta a uma reivindicação que há muitos anos vinha sendo feita pelos agricultores brasileiros : a possibilidade de captar recursos externos para financiar o custeio, a comercialização e o investimento interno.

A segunda medida é a proibição de importação de milho e arroz com financiamento externo. E a terceira, a autorização para o Banco do Brasil efetuar EGF amplamente para todos os produtores.

3.6 - EXCESSO DE IMPOSTOS NA AGRICULTURA

O Brasil é um dos poucos países que importam subsídios e exportam impostos no comércio agrícola internacional. As tarifas de importação de produtos agrícolas são mais baixas do que as dos produtos industriais (inclusive as dos insumos agrícolas). O agricultor brasileiro tem capacidade para competir com o seu concorrente estrangeiro, *mas não para competir com as vantagens concedidas pelo Tesouro dos países ricos.*

O imposto que mais distorce os custos de produção no Brasil é o ICMS, mas, por serem cobrados em cascata, o PIS e o COFINS também pesam no preço final de alguns insumos e produtos processados, comprometendo a capacidade de competição de nossas exportações. Por isso, e também para diminuir seu caráter regressivo em relação às camadas mais pobres da população, o Governo Federal incluiu nas proposições para a reforma tributária a eliminação do ICMS sobre as exportações e os insumos agrícolas, bem como a redução drástica da tributação sobre os produtos de cesta básica. Pretende-se, também, criar condições tributárias e fiscais favoráveis para negociações via Bolsa de Mercadorias, como forma de estimular a comercialização privada.

Em relação ao ICMS, devo lembrar que o CONFAZ – Conselho de Secretários Estaduais de Fazenda, que determina a política fiscal dos Estados – é uma excrescência, um corpo estranho que precisa ser eliminado na revisão constitucional, pois os impostos estaduais são assunto da alçada do Senado Federal.

Tenho me empenhado, pessoalmente, conversando com os companheiros parlamentares, a aprovação da emenda constitucional concedendo a redução radical, ou mesmo a eliminação, de impostos para os produtos da cesta básica. Essa providência é prevista no plano de governo apresentado, pelo Presidente da República, que incorpora também imunidade a insumos, máquinas, tratores e implementos agrícolas. Acredito que a revisão constitucional vai ser de importância fundamental para a agricultura, principalmente no capítulo da incidência de impostos no setor.

3.7 - PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA

Infelizmente, ainda não dispomos, no Brasil, de um seguro capaz de garantir, efetivamente, o produtor contra a instabilidade climática e outros danos naturais. Para suprir tal carência, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) tem sido relevante instrumento de política agrícola, nos últimos vinte anos. O problema é que o PROAGRO está mergulhado em graves impasses, que o tornaram inviável.

Hoje, lamentavelmente, o PROAGRO pouco interessa ao produtor e não gera segurança alguma para o sistema financeiro. O governo atual herdou uma dívida de 190 milhões de reais de processos deferidos e não honrados durante o chamado "PROAGRO velho", ou seja, no período anterior a julho de 1991. Quanto ao "PROAGRO novo", que não conta com repasses do Tesouro Nacional, já se calcula um déficit de 350 milhões de reais. O não pagamento de tais dívidas junto a produtores, cooperativas e ao sistema financeiro provocou profundo descrédito nesse importante instrumento de política agrícola.

Por estas razões, o governo está procedendo a estudos no sentido de rever a participação estatal nesta área.

3.8 - A DEFESA AGROPECUÁRIA

Os países desenvolvidos têm conseguido dificultar a importação de produtos agropecuários usando argumentos nas áreas sanitária animal e fitossanitária, além da ecológica. Tais argumentos têm sido usados como importantes barreiras não-tarifárias, na guerra comercial dos dias de hoje, e

são muito mais sutis e flexíveis do que suporte de preços, tarifas e subsídios.

As atividades de defesa, vigilância e fiscalização sobre produção, comercialização interna, exportação e importação passaram a ser, por isso mesmo, vitais para garantir a presença do Brasil no comércio mundial de produtos agropecuários. Infelizmente, devo confessar que encontrei o Ministério da Agricultura desaparelhado para cumprir bem esta importante missão. Há falhas no plano institucional e faltam recursos humanos e materiais, que demandam tempo para serem contornados.

Independentemente do esforço institucional, estamos iniciando uma completa reformulação gerencial. A meta é implantar o sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária, por meio de mecanismos de ação preventiva e de promoção da sanidade.

Para isso ser feito, é preciso introduzir os conceitos de análise de risco e pontos críticos de controle para a inspeção industrial e sanitária para produtos de origem animal, vegetal, bebidas e insumos agrícolas. Também urge promover a harmonização das normas técnicas à linguagem internacional e a adoção de estratégia ecossistêmica para o controle e a erradicação de doenças e pragas de animais e vegetais. Serão, ainda, definidas áreas livres de doenças e pragas com vistas a superar as barreiras técnicas impostas pelo comércio exterior.

Na área de inspeção animal, um desafio que preocupa muito agora – e tem merecido minha preocupação há muito tempo – é o controle da febre aftosa, que tem causado ao Brasil pesados prejuízos financeiros. Pois o País deixa de ganhar, aproximadamente, 200 milhões de reais por ano, por culpa das restrições impostas à importação da carne bovina brasileira nos mercados dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão.

3.9. A PESQUISA AGROPECUÁRIA

Outra área de grande importância para o Ministério é a da pesquisa agropecuária. Ao tratar de política agrícola, estou consciente de que a geração e a adoção de determinada tecnologia muitas vezes exigem prazos superiores a um decênio de trabalho incansável, requerendo planejamento adequado. Sem a participação da inovação tecnológica, a agricultura brasileira dificilmente encontrará o caminho para competir no mercado internacional, cada vez mais exigente.

A importância dada pelo atual governo Federal e pelo Ministério da Agricultura, em particular, à pesquisa agropecuária ficou demonstrada na recente decisão de deixar o sistema de pesquisa agropecuária nacional fora dos cortes do Orçamento da União.

3.10. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

O Ministério da Agricultura irá investir o máximo que puder na qualificação da mão-de-obra e na extensão rural, que merece ganhar do governo federal um programa ambicioso. Metade, ou mais, da agricultura brasileira é de subsistência e essa parte, que é dedicada à produção de alimentos básicos, precisa de uma política agrícola diferenciada da outra parte, que é auto-suficiente e tem condições de competir no mercado externo.

A agricultura moderna exige conhecimento científico e tecnológico, mas tal conhecimento poderá até correr o risco de se tornar inútil, se não houver na base o homem preparado para levá-lo à prática. Insisti, em meus discursos no Senado Federal, que a primeira verba pública deverá ser sempre destinada à educação. A segunda, também. E, se sobrar algum recurso, também este deverá ser usado para educar o homem. Falo da educação profissionalizante para o agricultor.

No campo da difusão de tecnologia, estabeleci como tarefa urgente a de acelerar o repasse aos extensionistas e produtores dos resultados obtidos pela pesquisa. O Ministério não medirá esforços para que o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), que congrega 27 entidades oficiais, tenha melhor desempenho em sua função de provedor de conhecimento tecnológico aos produtores rurais. Afinal, é um sistema que abrange 4.056 municípios e conta com 25 mil funcionários em todo o Brasil.

Além desses, existem 8 mil técnicos de cooperativas e 10 mil técnicos de empresas privadas que são sócios dos governos federal e estaduais na tarefa de levar ao campo a tecnologia necessária ao desenvolvimento rural.

Peço licença para citar um parágrafo de meu discurso de posse. Nele, lembrei que semear e colher milho, arroz, feijão e outros gêneros de alimentos, consumidos no mercado interno, exige políticas diferenciadas de amparo oficial, técnico e creditício e isso é praticado em qualquer país do mundo. Diariamente, tomamos conhecimento dos elevadíssimos subsídios do governo japonês a seus produtores de arroz.

Infelizmente, a tradição brasileira é a de adotar uma política única, para o grande produtor ou para o pequeno. Hoje, essa tradição vai ser abandonada. A ênfase vai ser no fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

3.11. REFORMA AGRÁRIA

A fixação do homem no campo, mantendo-se em sua atividade original, onde produz e tem renda, é tarefa de grande importância para o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. A agricultura pode e deve contribuir decisivamente para reduzir o fluxo explosivo dos homens do campo rumo à periferia das grandes cidades e, assim, diminuindo a proliferação de favelas.

Os acampamentos de trabalhadores sem-terra chegam hoje a abrigar, se é que se pode usar este verbo, cerca de 16 mil famílias. Não se pode fechar os olhos para as deficiências generalizadas em pelo menos 150 projetos, reunindo 100 mil famílias, entre os assentamentos já implantados.

O desafio é enorme, porque o processo de financiamento para consolidação dos assentamentos, através do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), foi drasticamente reduzido ao longo do tempo, passando de 80 milhões de dólares em

1988 para 5 milhões de dólares em 1992. A partir de 1993, o governo voltou a dar mais atenção ao assunto, aumentando substancialmente os recursos. Nossa intenção é facilitar ao máximo o acesso dos beneficiários da Reforma Agrária ao crédito favorecido desse Programa.

A combinação de tais circunstâncias, que marcam as condições de vida de substancial parcela da população brasileira, justifica e fundamenta a orientação social da política global do governo. A redistribuição de terras, amparada por um sistema de financiamento e apoio técnico e social, constitui solução permanente para esse quadro, que nos aflige a todos.

Tendo em vista as propostas de campanha, submeti ao Presidente da República, no mês de março, proposta de desapropriação de 865 mil hectares de terras consideradas improdutivas. Em janeiro, já havia encaminhado outra proposta para desapropriar 75 mil hectares em 21 estados. Ao todo, quase 1 milhão de hectares, nos quais serão assentadas 16 mil e 286 mil famílias.

Foi possível, reunindo os 600 mil hectares prontos para a desapropriação deixados pelo governo anterior, atingir, já neste primeiro trimestre, a meta do governo para este primeiro ano, totalizando 1 milhão e 600 mil hectares desapropriados para tornar viável o assentamento programado de 40 mil famílias. Até 1998, a meta é desapropriar 11 milhões e 200 mil hectares e assentar 380 mil famílias.

Hoje, 350 mil famílias estão assentadas e distribuídas em 1.414 projetos, ocupando 27 milhões e 200 hectares, considerando-se os do governo federal e os de governos estaduais. Estrategicamente, no plano de combate à miséria no meio rural, esse contingente responde, rapidamente, produzindo alimentos exatamente onde a fome grassa.

O assentamento de trabalhadores é a forma mais barata para a geração de novos empregos, pois, enquanto no setor industrial se exige um investimento de 100 mil dólares para gerar um emprego, o mesmo custo nos projetos de assentamentos rurais é de 4 mil dólares por empregado gerado.

A conquista da paz social no campo é uma forte determinação do atual governo e uma exigência da cidadania. Nosso trabalho está sendo conduzido nos limites estabelecidos pela lei e dentro da ordem. Contudo, ela só será alcançada, com a ajuda de todos, principalmente dos governos estaduais e municipais. Felizmente, o País já relegou ao passado o tempo em que a reforma agrária podia ser conquistada ou impedida pela violência.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gostaria de repetir palavras que usei em meu discurso de posse pois elas continuam válidas e são a melhor síntese de meu pensamento sobre a tarefa que tenho a honra de desempenhar no comando do MAARA.

Naquela ocasião, disse, e hoje ainda creio encontrar em duas palavras as senhas certas para a agricultura facilitar o encontro do Brasil com o seu destino manifesto de parceiro do mundo contemporâneo. Uma delas é a desregulamentação. Nosso esforço tem sido feito no sentido de reduzir as normas burocráticas e aumentar o controle de qualidade. A outra, descentralização. O que puder ser feito no local será feito. Por isso, insisto na pedra de toque do diálogo permanente com os Secretários Estaduais de Agricultura e dos Prefeitos Municipais, ao longo de toda a minha gestão no Ministério.

Invocarei, ainda uma terceira palavra-chave, apesar de ela estar na moda e, por isso mesmo, parece um lugar comum: a parceria. Recorri a esta senha em minha passagem de 14 meses pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, no governo passado. Creio ter duas histórias de sucesso para contar, graças a ela.

O crescimento da economia em 1993, parcialmente explicado pelo desempenho da indústria automobilística, mercê dos excelentes resultados do acordo da Câmara Setorial, é um exemplo de sucesso da parceria. Da mesma forma a criação da Associação dos Países Produtores do Café (APPC) e a retenção de 20% do produto exportado bastaram para recuperar os preços no mercado externo, evitando a bancarrota anunciada da cafeicultura nacional. A parceria com iniciativa privada é fundamental na abordagem do outro bloco de políticas, adotadas no Ministério.

Não tenho a ilusão de que a missão seja apenas do Ministro da Agricultura ou mesmo do Ministério. Para conseguir a estruturação de uma política agrícola moderna e superar as inúmeras dificuldades apresentadas, considero da maior importância a participação e o fortalecimento das entidades de classe do setor. Refiro-me a associações, sindicatos e federações. Só com essas instituições fortalecidas, o setor agropecuário brasileiro conseguirá corrigir as distorções que assinalei aqui e poderá ter representatividade política à altura de sua expressão econômica. Por isso, estou dando condições para o Conselho Nacional da Política Agrícola (CNPA) cumprir o seu papel de foro de debates e de encaminhamento e de soluções para assuntos de interesse do setor.

Não me vexo em dizer que me sinto otimista e motivado diante dos desafios, e ciente de que a superação dos mesmos é importante, a curto prazo, para consolidar o plano de estabilização do governo. A longo prazo, é fundamental para consolidar uma grande mudança no sentido de um sistema produtivo no qual o primado do consumidor e da competição livre venha a substituir a pesada, onerosa, ineficiente e freqüentemente injusta atuação estatal.

O Brasil é um país de grande mercado interno e recursos naturais abundantes a explorar. É detentor das maiores reservas de terras aptas para a agricultura no mundo inteiro e de um extraordinário potencial de irrigação. A exploração de tais reservas deve ser feita com inteligência e criatividade, proporcionando padrão de vida digno a quem vive do e no campo, e com o compromisso solene de preservá-las para as gerações futuras.

A Agricultura e a Política Agrícola no Mercosul

Renato Antônio Henz (1)

1. INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira teve um papel fundamental no processo do desenvolvimento industrial-urbano brasileiro que seria ocioso aqui historiar. A abundância do fator terra e, de uma forma geral, as condições climáticas favoráveis, financiaram o desenvolvimento do fator escasso "Capital", particularmente no segmento industrial-urbano. No caso brasileiro, esse modelo foi mesmo anterior ao processo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, implementado a partir da década de 50. A administração do processo econômico que viabilizava essa transferência inter-setorial por parte das políticas públicas, inclusive do comércio exterior, exigiu políticas setoriais compensatórias para, até certo ponto, neutralizar os efeitos das políticas macroeconômicas ou de outras políticas setoriais.

Em resumo, nesse modelo que "grosso modo" vigorou até o final da década de 80, o papel da agricultura foi o de transferir recursos via políticas públicas, tais como de comércio exterior (câmbio administrado e proteção efetiva negativa), política tributária, gasto público etc., bem como através de outros mecanismos de mercado, principalmente via sistema financeiro. Além disso, a agricultura teve grande importância ao garantir uma oferta estável e a baixos preços de insumos e bens-salários (alimentos e vestuário), e de uma oferta bastante elástica de mão-de-obra, também a baixo custo, para o complexo industrial-urbano. A essas políticas discriminatórias certamente foram instrumentos importantes para o processo de industrialização brasileira, transformando o excedente gerado na atividade agropecuária em fonte básica de acumulação de capitais.

É nesse contexto que foram desenvolvidas políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, restritas a um número reduzido de instrumentos que têm sido utilizados como uma panacéia para os problemas do setor. Esses instrumentos, em sua implementação, objetivavam tanto neutralizar os efeitos discriminatórios das políticas macroeconômicas e outras políticas setoriais, como fazer face aos problemas intrínsecos e característicos da atividade agrícola, ou seja: a sazonalidade da produção; a concentração da oferta num curto período de tempo; elevada imobilização de recursos e em períodos superiores aos normalmente exigidos nas atividades comerciais e industriais; riscos climáticos, fitossanitários e de preços.

A atual política agrícola brasileira, para um restrito número de produtos, ainda se assenta em um sistema de Crédito Rural (Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR), num seguro agrícola (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO) que enfatiza o seguro ao crédito e não à produção, e na Política de Garantia de Preços Mínimos-PGPM. Com as já mencionadas transformações ocorridas na economia brasileira essas políticas, tal como vinham sendo aplicadas, vêm lenta e naturalmente perdendo sua eficácia em termos de seus objetivos. Diante disso, em sua aplicação elas vêm sofrendo ajustes às novas realidades, sem no entanto dar plenamente conta dos problemas que atualmente se colocam para o setor. Por exemplo, os preços mínimos dos produtos "transacionáveis" têm sido fixados a partir das paridades internacionais e dos "não transacionáveis" com base nas perspectivas do balanço de oferta e demanda (estoques). O PROAGRO, em recente reforma, aumentou e ajustou suas taxas de contribuição de acordo com os riscos das culturas. No crédito rural as taxas de juros previstas nos contratos superam os custos de captação, ainda que inferiores às dos mercados livres.

Foram ainda, mais recentemente, introduzidos outros instrumentos para retirar o elevado grau de discricionariedade do governo na condução da política, dando-se uma maior transparência em termos da ação do governo sobre os mercados e de custos orçamentários da política. O Preço de Liberação de Estoques-PLE, por exemplo, deu parâmetros de mercado e previsibilidade para a venda dos estoques públicos, evitando a atuação intempestiva nos mercados agrícolas. Já o Preço de Valoração dos Estoques-PVE passou a ser um indicador do valor dos estoques, permitindo que se tenha uma idéia, comparando-se com o seu custo total - de aquisição mais armazenagem, inclusive custo financeiro -, das necessidades orçamentárias de se equalizar essa diferença para permitir seu retorno ao mercado a preços competitivos.

Apesar desses problemas, os ajustes que vêm sendo efetuados têm permitido uma "sobrevida" tanto aos instrumentos como também viabilizado uma transição mais suave do ponto de vista da produção agrícola, a despeito dos seus custos, do modelo mais intervencionista para o modelo mais orien-

(1) Assessor da Secretaria de Política Agrícola do MAARA.

BR9701236

tado pelo mercado. De qualquer maneira, os avanços adicionais em termos das reformas na política agrícola dependem da evolução das demais políticas, que estão sendo implementadas pelo governo brasileiro. Essas reformas estão sendo realizadas e tiveram um significativo avanço com a implementação do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), com as Reformas Constitucionais atualmente em votação no Congresso Nacional e com o Programa de Privatizações que, em parte, depende das Reformas Constitucionais. Assim, embora se pretenda que as reformas nas políticas agrícolas avancem ainda mais, inclusive introduzindo novos instrumentos e remodelando os atuais para que melhor se adequem aos novos cenários, um longo caminho deve ser percorrido, uma vez que este depende da evolução e consolidação de outras políticas, sobretudo as macroeconômicas.

Tendo esta realidade para a política agrícola brasileira como pano de fundo, cabe a pergunta: Como o Brasil vê o processo de harmonização e coordenação das políticas agrícolas no MERCOSUL?

A posição brasileira com relação a essa questão, nas discussões levadas a efeito no Subgrupo Técnico nº 8 (SGT-8) do MERCOSUL, foi em grande medida convergente com a posição das demais delegações. Sob a orientação e mandato do Grupo Mercado Comum-GMC, e dentro do espírito do Tratado de Assunção, as discussões foram no sentido de se estabelecer um processo de harmonização das assimetrias existentes nas políticas agrícolas, sempre no sentido de torná-las transparentes e orientadas pelo mercado.

Diante das distintas realidades reinantes, não só entre os países membros mas também dentro de cada um dos países, e das visões estratégicas de cada país em termos de utilização das políticas públicas para fazer face a esta realidade, rapidamente se concluiu que seria difícil, e mesmo desnecessária, a criação de uma Política Agrícola Comum do MERCOSUL. Nesse sentido, e seguindo orientação do GMC, a discussão da harmonização no âmbito do SGT-8 se deu com base na metodologia do Projeto Dunkel ("Draft of Final Act") que estava sendo negociado à época pelo GATT. As vantagens desta proposta de trabalho eram evidentes, uma vez que o referido projeto era resultado de árduas e profundas discussões entre os maiores especialistas na matéria, e com a ativa participação dos membros do MERCOSUL, constando de uma metodologia de classificação e de apresentação de políticas que permitiriam sua mensuração e, portanto, monitoramento, ou seja, definia políticas com potencial geração de assimetrias e um método de torná-las mais transparentes.

Assim, concordou-se, no âmbito do SGT-8, que a harmonização se daria pela classificação das políticas vigentes dentro dos critérios da "Caixa Verde", entendendo-se estas como políticas não geradoras de assimetrias, e das incluídas na Medida Global de Ajuda-MGA, potencialmente geradoras de assimetrias. Quanto às políticas da "Caixa Verde", estas seriam declaradas para fins de monitoramento e de transparência das políticas. Por outro lado, as políticas incluídas na MGA deveriam ser objeto de harmonização. Para tanto, houve concordância em que os compromissos e disciplinas deveriam ser assumidos por produto e não por meio de uma medida global, tal como previsto no Acordo Agrícola da OMC, dando um disciplinamento maior para o MERCOSUL. Além disso, definiu-se que os apoios medidos pela MGA não seriam reduzidos através de um percentual sobre o período base (1991/1992), tal como o Acordo Agrícola da OMC, mas reduzidos até o nível do "de minimis" a ser definido. Também neste caso a proposta de harmonização do SGT-8 era mais restritiva que os compromissos previstos na OMC.

O único ponto sobre o qual não houve concordância no âmbito do SGT-8 foi quanto ao apoio máximo permitido a ser concedido pelas políticas geradoras de assimetrias, o "de minimis" da MGA, ou seja, o percentual de apoio cujos efeitos poderiam ser entendidos como não geradores de assimetrias, e portanto negligenciáveis. A proposta brasileira é de que este deveria ser idêntico ao previsto no Acordo Agrícola da OMC, de 10%, uma vez que é este o apoio que pode ser concedido aos países em desenvolvimento concorrentes com a produção do MERCOSUL. Outras delegações alegaram que também neste ponto o Acordo MERCOSUL deveria avançar, devendo ser mais restritivo que o da OMC. Essa proposta foi encaminhada ao GMC para decisão em nível político, não se tendo um consenso até este momento.

A análise feita pelo governo brasileiro é de que essa proposição atenderia aos objetivos de harmonização das políticas no estágio atual das negociações e da implementação do mercado comum. Considerando que não se pretende criar uma estrutura altamente intervencionista tal como a administrada pela Comissão de Agricultura da União Européia, onde se decide as políticas e os recursos a serem distribuídos, mas uma agricultura mais orientada pelos estímulos do mercado dentro dos objetivos estratégicos de cada país, a metodologia do Acordo Agrícola da OMC permitiria uma convergência mais racional no processo de harmonização. Ao permanecer dentro dos países membros a instância decisória sobre as políticas, se dá aos governos nacionais graus de liberdade para adotarem políticas que, a partir de seus processos históricos, econômicos e sociais e das distintas visões do papel do Estado, permite a transição de um modelo de atuação para outro e fazer face aos problemas de desenvolvimento de regiões e/ou setores produtivos agrícolas, ao mesmo tempo em que cria disciplinas mínimas na utilização dessas políticas.

2. IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA NO MERCOSUL

A conformação do MERCOSUL em particular, e a abertura comercial da economia brasileira de uma forma geral, certamente terá impactos, como já vem tendo durante o chamado período de transição – de 1991 a 1994 –, não ape-

nas sobre o comércio mas também sobre a estrutura da produção agropecuária. Não faria sentido e seria inócuo se não houvesse efeitos, uma vez que os objetivos pretendidos não teriam sido alcançados. A questão é saber se, analisados de uma forma global, esses efeitos são positivos ou negativos para o setor e, talvez mais importante, como os agentes econômicos e sociais reagem a esses efeitos. Para tanto deve-se conhecer de que forma os impactos chegam ao produtor agrícola e quais as condições que lhes são dadas para responder aos desafios com os quais se defrontam diante da nova realidade.

O relacionamento do setor agrícola, entendido como produção primária, se dá a montante pela aquisição nos mercados de insumos agropecuários, normalmente oligopólios industriais (máquinas, defensivos, fertilizantes etc.), e a jusante diretamente, e de forma cada vez mais importante numa sociedade que se urbaniza, com o complexo agroindustrial, ou quando a comercialização e consumo do produto se dá ainda, sem um grau maior de processamento, com o complexo agrocomercial (cerealista, supermercados, "traders" etc.). De qualquer forma, os produtores agrícolas atuam em mercados em que prevalece a concorrência quase perfeita, mas adquirem insumos em mercados oligopólicos e vendem, via de regra, em mercados oligopsônicos. O resultado é que os efeitos para o setor agrícola primário são "filtrados" e se encontram intimamente associados com os setores aos quais estão relacionados.

Nesse sentido, o setor primário agrícola, em termos de competitividade, não pode ser analisado isoladamente. É a competitividade do complexo agroindustrial (lácteo, oleaginoso, avícola, sucro-alcooleiro, frutícola etc.) que define, até certo ponto, a situação de um determinado setor frente ao MERCOSUL e ao mercado internacional. Considera-se até certo ponto porque a partir de um determinado custo o elo fraco da cadeia produtiva pode ser substituído por um fornecedor externo, e no caso de livre comércio com preferências regionais, por parceiros do mercado comum. Contudo, o próprio relacionamento entre algumas agroindústrias e o setor primário tornam esses laços tão estreitos que dificulta a infidelidade nesse relacionamento. Por exemplo, as integrações no setor avícola e de suínos, nos setores de fumo, cítrico, de conservas, pelo menos uma parcela significativa dos produtos gerados no setor primário tem garantia de compra pela agroindústria, que apenas complementa suas necessidades através de produtores independentes ou de importações.

Nesses casos a sobrevivência do setor está associada à sobrevivência do complexo agroindustrial, daí a significância para a agricultura dos estudos sobre a competitividade dos complexos. É claro que para o produtor resta a questão do relacionamento com a agroindústria, ou seja, a negociação sobre a assistência técnica, acesso às tecnologias, o fornecimento dos insumos agrícolas e, não menos importante, o preço do produto vendido à indústria. De qualquer maneira, se o complexo se beneficia com a integração, maior o excedente econômico a ser distribuído dentro da cadeia produtiva e, portanto, melhor o potencial de ganhos para o setor primário.

Quanto à competição direta entre os produtos primários nos países do MERCOSUL, adquirem importância fundamental os resultados da recém-concluída Rodada Uruguai. A atuação conjunta dos membros do MERCOSUL foi no sentido de reordenar os mercados internacionais de produtos agropecuários, através da inclusão da agricultura nas regras e disciplinas do GATT, de forma a que os mesmos reflitam custos e competitividade e não guerra de subsídios entre Tesouros, sobretudo dos EUA e UE. Considerou-se que este objetivo era estratégico para a agricultura do MERCOSUL na medida em que há a consciência de que, embora produtos agropecuários sejam mais competitivos em um ou noutro país, o MERCOSUL como um todo é competitivo em nível mundial, se eliminadas as distorções de preços decorrentes da elevada proteção e dos subsídios concedidos à produção e exportação por parte dos grandes produtores agrícolas.

Assim, por exemplo, os custos de produção dos produtos oriundos da Pampa, reconhecida como uma das regiões mais férteis do mundo, não podem ser considerados como referência para comparação entre os países do MERCOSUL. Levando-se em conta que a área da Pampa úmida é limitada, teremos, pela teoria econômica, e se considerarmos os preços internacionais como dados, que este ganho de fertilidade se refletiria mais como renda da terra e não como preços mais baixos para os produtos oriundos daquela região. Daí a importância de que, enquanto não se conseguir avanços adicionais em termos de redução de subsídios, o esforço deve ser no sentido de impedir que os mesmos sejam internalizados pelo MERCOSUL, neutralizando os efeitos das distorções dos preços internacionais através de mecanismos de defesa comercial contra práticas desleais de comércio.

Cabe ainda a análise do impacto social do MERCOSUL, particularmente sobre a estrutura produtiva e agrária. Vale lembrar que a dicotomia produção familiar versus produção capitalista no campo, além de ser muito estreita para abarcar a complexidade de categorias e relações encontradas no campo, pelo menos no caso brasileiro, não reflete a realidade da produção agropecuária. Existe uma tendência a confundir as variadas formas de produção regidas pela "lei do valor" com o modo capitalista de produção. Esse implica produção com predominância da mão-de-obra assalariada, que exclui quase todas as formas de relações trabalhistas encontradas na produção agropecuária.

Nos modos de produção regidos pela "lei do valor" a produção é orientada para o mercado, podendo-se fazer com as mais avançadas tecnologias, ainda que não predominando a mão-de-obra assalariada, tal como nos "farms" da região do Meio-Oeste norte-americano, onde prevalece a mão-de-obra familiar, e sempre citados como exemplo altas produtividades e de tecnologias de ponta. O modo de produção capitalista é, na sua essência, incompatí-

vel com a produção agropecuária, sendo um fenômeno pontual que só se viabiliza quando há estímulos do governo envolvidos, tais como as isenções fiscais ou crédito altamente subsidiados. Não é por outra razão que, pelo menos no caso brasileiro, os grandes grupos econômicos se desfizeram de suas propriedades agropecuárias tão logo se encerraram os prazos de vigência dos incentivos fiscais ou mantiveram-nas apenas como reserva de valor ou com outros objetivos não produtivos. Assim, mesmo nos países desenvolvidos onde o modo capitalista de produção está mais disseminado pelo sistema produtivo, a visão clássica que previa seu avanço sobre o campo não se realizou.

As razões apontadas para que isto não ocorra são, em primeiro lugar, os altos riscos envolvidos na atividade agropecuária, tais como os climáticos, sanitários, de pragas e de preços, uma vez que o hiato entre a decisão de produzir e a disponibilidade do produto para comercialização é muito longo, aliados à concentração da colheita e comercialização em determinadas épocas do ano. Além disso, o longo ciclo de produção e de comercialização, que pode chegar a até um ano, exige um longo período de imobilização do capital de giro que, associada aos elevados investimentos em ativos (máquinas e implementos), utilizados por apenas alguns dias por ano, além da imobilização em terras, dão uma taxa de retorno sobre o capital investido muito baixa para os padrões não agrícolas. Por último, a legislação trabalhista, cujo espírito melhor se adapta à bem comportada produção industrial-urbana, torna o regime de trabalho no campo pouco adequado para a contratação de mão-de-obra assalariada, uma vez que a exigência desta é concentrada em alguns períodos do ano, basicamente no plantio e na colheita, quando a exigência é superior às 8 horas diárias, além de seguir o ciclo climático e não o calendário.

Essas observações são importantes para que se compreenda que, com ou sem MERCOSUL, o destino da produção agropecuária não é ser substituída pela produção capitalista e sim o de se reestruturar em várias formas de relações com o complexo agroindustrial ou comercial – dependendo de cada região, setor ou mesmo estrutura agrária previamente existente –, sempre condicionada à sua viabilidade econômica, ou seja, regida pela "lei do valor". Assim, as crises de alguns setores da agropecuária brasileira, sejam eles baseados em latifúndios ou minifúndios, decorrem de estruturas produtivas incompatíveis com as exigências e características do setor, cujos problemas estruturais se encontravam latentes mas foram sempre acobertados, quando não muitas vezes gerados, pelas políticas oficiais.

Certamente, a integração econômica e mais ainda a abertura comercial associada às reformas em curso das políticas macroeconômicas e setoriais colocaram a nu os problemas e aceleraram a necessidade de transformações. De qualquer maneira, as próprias reformas em andamento (política comercial externa, tributária, monetária, gasto do governo etc.) para que o Brasil se adeque aos acordos internacionais e ao MERCOSUL criam novas perspectivas que, associadas às oportunidades geradas por essas iniciativas, abrem novos horizontes para os quais as antigas estruturas de produção não podem mais dar respostas aceitáveis. Considerando os problemas existentes na estrutura social e agrária brasileira, somente aqueles que têm interesse em preservá-las podem ter uma visão pessimista do MERCOSUL e daquilo que ele pode vir a representar.

3. O MERCOSUL E A RECONVERSÃO AGRÍCOLA

O processo de integração prevista pelo Tratado de Assunção imprime novas regras do jogo, determinadas pelo mercado e pelas forças que nele atuam, com a conseqüente necessidade de adequação das unidades produtivas ao novo cenário. É natural que em decorrência haja uma reordenação dos setores, em que alguns com base na sua capacidade de reestruturação se convertem dinâmica e naturalmente em atividades competitivas. Para outros, o público alvo dos programas de reconversão, a integração implicará custos sociais que devem ser objeto de atenção da sociedade, com ativa participação do poder público.

A reconversão é entendida como o processo de reestruturação competitiva de uma economia ou de um setor, não sendo meramente um programa de ação social "stricto sensu", fundamentado em políticas que promovam a articulação dos agentes envolvidos, sob a ótica de uma base produtiva integrada e eficiente, sustentada por relações de cooperação entre os setores que integram a atividade econômica. Neste sentido, a reconversão abrange as seguintes ações: reorientação da atividade produtiva; modernização competitiva de cadeias produtivas; promoção da Qualidade e Produtividade; fomento da capacitação tecnológica.

A necessidade de reconverter alguns setores produtivos da agricultura brasileira vai além do processo de mudanças estruturais decorrentes da implementação do MERCOSUL. Embora o debate atual da reconversão se centre no processo de integração, e tenha esse processo como justificativa, deve-se considerar que nossas economias vêm de um passado recente comum, ou seja, do encerramento do ciclo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e, como tal, de um ambiente fortemente protecionista. Assim, embora o enfoque dado à reconversão seja o da integração regional, o processo pelo qual passaram e continuam passando os Estados Membros em termos de mudanças no modelo de desenvolvimento, é certamente muito mais profundo.

Programas de reconversão se justificam quando se faz necessária a reestruturação física ou financeira de um setor produtivo, em resposta às desvantagens estruturais, ou seja, de caráter permanente, objetivamente demonstrada. No caso brasileiro, por exemplo, já na década de 70 se justificaria a implementação de um programa de reconversão, quando houve a grande modernização da agricultura, com a intensiva utilização de máquinas agrícolas e de insumos modernos, que expulsou do campo milhares de produto-

res jogando-os nas periferias das grandes cidades. Aquelas mudanças estruturais certamente foram ainda mais traumáticas para o sistema produtivo do que as que estão em curso.

Na atual situação, o processo de reconversão será muito facilitado pelas próprias transformações estruturais que estão ocorrendo e certamente o seu público alvo constituirá um número de produtores menor que o imaginado pelos mais pessimistas. Entre as três instâncias em que a competitividade se manifesta, indicadas a seguir, no caso brasileiro, são claras as limitações impostas pelos fatores de competitividade estrutural. O modelo menos punitivo para a agricultura, pelo menos no caso brasileiro, e os ganhos setoriais, oferecerão aos produtores novas oportunidades e desafios que certamente não serão desperdiçados.

Assim, os programas de reconversão devem atacar as causas da perda de competitividade, devendo-se detectar suas origens. Nesse diagnóstico deve-se levar em conta os três níveis em que a competitividade se manifesta, identificando-se onde ela é prejudicada. Essa identificação permite determinar o papel dos vários agentes econômicos no processo de reconversão em função da natureza dos fatores inibidores da competitividade, ou seja, as dimensões estrutural, setorial e empresarial (unidade produtiva). Dessa forma pode-se caracterizar as responsabilidades nas ações que venham a ser articuladas entre Estado, entidades de classe e produtores:

a) Competitividade Estrutural

É determinada pelo funcionamento da estrutura de suporte da economia, das condições gerais do ambiente macroeconômico, da funcionalidade do aparato regulatório e do custo dos fatores externos à unidade produtiva. Depende essencialmente das políticas do poder público em todos os níveis. Torna-se importante ressaltar que o papel do Estado, no novo modelo brasileiro, passa a ser menos intervencionista e mais neutro na ação imposta aos diferentes setores.

b) Competitividade Setorial

Determinada pelas vantagens comparativas naturais, adquiridas ou potenciais, e pelo dinamismo dos diferentes setores da economia, por exemplo, o complexo oleaginoso, a avicultura, a citricultura etc. Representa o critério básico para orientar o processo de modernização e especialização da economia e depende da ação articulada das políticas de desenvolvimento e das estratégias das empresas. A dimensão setorial da competitividade é uma referência comum, tanto para a operação dos instrumentos de política governamental, quanto para o setor privado que pode extrair dessa orientação elementos para seus planos de exportação e modernização, orientando decisões de investimento.

O apoio à sustentação e ampliação da atividade nesses setores deve ser priorizado pelas políticas governamentais, tendo em vista que o volume de investimentos requeridos, o risco envolvido, a crescente dificuldade de acesso às tecnologias disponíveis no mercado internacional, a dependência da infra-estrutura técnico-científica governamental fazem com que a competitividade das empresas que atuam nesses setores também dependa de políticas públicas.

c) Competitividade Empresarial

Determinada pela capacidade gerencial e tecnológica das unidades produtivas e, no caso específico da agricultura, na adequação de sua escala às características da sua produção, em particular ao grau de valor agregado gerado. Depende essencialmente da administração da unidade produtiva, cabendo ao poder público apenas políticas genéricas de fomento. Além da adequação da escala de produção, no aspecto da configuração empresarial deve-se levar em conta a possibilidade de melhorar a eficiência na atuação frente aos mercados através do cooperativismo e outras formas de associativismo rural.

Com base nesse quadro referencial, e considerando ainda as distintas visões do papel do Estado vigente, cada país deve adotar seus próprios programas de reconversão. Dada a dificuldade que existe em distinguir os problemas decorrentes das transformações mais estruturais daquelas que surgem a partir do processo de integração, e considerando ainda que essa distinção acaba na prática sendo meramente conceitual, qualquer programa nacional de reconversão não deve estar dissociado do projeto nacional de desenvolvimento agropecuário. É nesse sentido que na proposta de Acordo Agrícola do MERCOSUL se preserva o espaço para a implementação de programas de reconversão e de políticas de desenvolvimento agropecuário em geral.

Na atuação quadripartite deve-se dar ênfase à formulação de um marco conceitual comum, com propostas práticas de ações, a busca de recursos externos para financiar diagnósticos e programas operativos, a articulação junto aos organismos financeiros internacionais para o financiamento de projetos e as trocas de experiências internacionais de reconversão.

4. O PLANO DE ESTABILIZAÇÃO

Um elemento que estabelece um pano de fundo importante para as políticas agrícolas brasileiras, e certamente para o futuro do MERCOSUL no aspecto da harmonização macroeconômica, foi a implantação do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real). Dado o seu impacto sobre o sistema produtivo, particularmente como se verá a seguir, sobre as atividades com as características similares às da produção agrícola vale a pena discorrer acerca de sua implementação e seus efeitos sobre este setor.

A estabilização econômica consubstanciada na eliminação do processo inflacionário é hoje, pode-se afirmar, uma exigência da sociedade brasileira. Essa constatação ficou clara no último processo eleitoral em que foi consagrada a proposta que contemplava como programa de governo a continuidade do Plano. A eliminação do imposto inflacio-

nário, que recai pesadamente sobre as camadas mais pobres da população, estimado entre R$ 12 e R$ 15 bilhões anuais, foi fundamental para sua aceitação popular. No meio produtivo, da mesma forma, os efeitos decorrentes da previsibilidade e da viabilização do cálculo econômico numa economia estável também constituíram fatores de grande aceitação do Plano.

O conteúdo básico do Plano se assentou em elementos ortodoxos, a busca do equilíbrio entre oferta e demanda agregada através do equilíbrio, ainda que frágil e provisório, do orçamento público, conseguido com o Programa Social de Emergência, e outro heterodoxo, através da implementação da Unidade Real de Valor-URV. Enquanto o primeiro elemento buscava eliminar as fontes estruturais da inflação, o déficit público, o segundo tinha como objetivo quebrar a inércia inflacionária, ancorando os preços na URV e, em última instância, nos salários, uma vez que foi este o único preço legalmente indexado a esta unidade de valor. Com uma relativa estabilidade entre URV e o câmbio buscava-se, para a quebra da inércia inflacionária, que os próprios agentes econômicos encontrassem seus preços relativos em torno dos salários e do câmbio.

Desde o início havia uma grande margem de manobra para utilização das âncoras fiscais, ainda que de maneira frágil e provisória, da âncora cambial baseada em reservas acima de US$ 40,0 bilhões e âncora monetária. Embora houvesse consciência de que o combate estrutural só teria êxito através do equilíbrio estrutural do déficit público, lançando mão do processo de privatização, da reforma do Estado, e da reforma tributária, estava claro que estes objetivos, inclusive devido à rigidez do gasto público, só seriam alcançados a médio prazo. Assim, provisoriamente, recorreu-se à utilização da âncora cambial, com seus efeitos sobre os preços através do aumento da oferta e pelo efeito da maior competição com os produtos importados, e de forma também importante à âncora monetária para conter a demanda agregada e manter o nível das reservas cambiais.

Com a crise do México a utilização da âncora cambial perdeu graus de liberdade, restando ao governo, a curto prazo, apenas a âncora monetária como instrumento de manutenção da estabilidade. Esta âncora é sabidamente a que implica maiores custos no processo de ajuste macroeconômico, inclusive porque é inconsistente a médio prazo com as próprias metas da estabilização. A âncora monetária baseada na restrição ao crédito, e conseqüente elevação da taxa de juros, viabiliza o ajuste via contenção da demanda prejudicando o ideal do ajuste dinâmico pela ampliação da oferta ao inviabilizar investimentos. Por outro lado, dado o elevado grau de endividamento público, a utilização da âncora monetária prejudica o objetivo do equilíbrio fiscal pelo crescimento dos gastos como o serviço da dívida pública.

Assim, o custo da estabilização dada a crise de confiança nas economias em desenvolvimento emergentes, em particular das latino-americanas, está sendo maior do que o inicialmente previsto. Esse custo afeta de forma mais significativa os agentes econômicos com elevadas dívidas e as atividades produtivas que demandam um grande volume de crédito por longos períodos, tal como a atividade agrícola. As atividades comerciais e a maioria das indústrias podem, diante da alta dos juros, reduzir suas necessidades de capital de giro por intermédio da maior eficiência gerencial, particularmente ajustando os estoques. Já na atividade agrícola deve ser respeitado o ciclo vegetativo da planta, além do custo de que implica a estocagem entre o período de colheita e consumo.

A estabilidade econômica traz inúmeros benefícios para a atividade agrícola. Entre outros pode-se mencionar a melhor eficiência alocativa, conseguida com o maior grau de previsibilidade e pela possibilidade de se fazer o cálculo econômico permitindo a correta sinalização dos estímulos de mercado. Não menos importante é a ampliação da demanda dada pelo maior poder de compra das camadas mais pobres da população, preferencialmente dirigido para alimentos, pelo efeito que a estabilização tem sobre a distribuição de renda. Contudo, os custos dos ajustes trazem sérios riscos a sua sobrevivência. Do ponto de vista do social e econômico seria irracional aceitar o custo de se desestruturar todo um setor produtivo, reconhecidamente eficiente e competitivo, para ser remontado no futuro.

O setor agrícola é o que com certeza tem dado a maior contribuição ao processo de estabilização, pela oferta a baixo preço de produtos da cesta básica e insumos para o complexo agroindustrial, ao mesmo tempo em que assume o maior ônus na atual fase do ajuste. Face a esta realidade, são objeto de negociação medidas que permitam viabilizar a curto e médio prazo a atividade agrícola. Nessa linha encontram-se medidas de renegociação de dívidas dos produtores e linhas de crédito que procuram atender os produtores, principalmente os pequenos, com taxas de juros que reflitam as expectativas de seu comportamento de mais longo prazo. O objetivo é o de que o custo dos financiamentos sinalizem para o cálculo econômico a taxa de retorno das atividades produtivas e não a escassez artificial de crédito gerada pela política de ajuste. Para tanto passa a ser utilizada a Taxa de Juros de Longo Prazo- TJLP nos contratos de financiamento agrícola, isolando até certo ponto os efeitos de curto prazo da política monetária sobre a atividade produtiva que deve ser regida pela taxa interna de retorno.

5. CONCLUSÕES

O governo brasileiro entende o MERCOSUL como parte da estratégia de inserção no processo de globalização da economia mundial. Dentro dessa estratégia a implementação do mercado comum tem um papel importante, junto com os processos de reforma em andamento, na melhoria da eficiência alocativa e produtiva. Do ponto de vista da agricultura, uma vez completado o ciclo de reformas, a atividade deve sair fortalecida pelo processo de desregulamentação das políticas macroeconômicas e setoriais punitivas ao setor. O setor agrícola e agroindustrial já deu

provas de sua capacidade de responder aos estímulos dinâmicos do mercado, podendo-se avaliar como favoráveis as perspectivas para o desenvolvimento do setor.

Quanto à harmonização das políticas agrícolas no MERCOSUL, o fato da orientação das mesmas ser no sentido de privilegiar os estímulos do mercado minimiza o esforço conjunto de se estabelecer uma política agrícola comum, tal como em outras experiências de integração em que o elevado grau de intervenção fez com que esta fosse a base fundamental de todo o processo. O entendimento quadripartite a que já se chegou neste processo, facilitado pelo grau de eficiência produtiva das principais regiões produtoras do MERCOSUL frente a terceiros mercados, faz crer que este não é um ponto crítico na conformação definitiva do mercado comum.

Na análise do impacto sócio-econômico da integração sobre o desenvolvimento do setor agrícola fica clara a crescente interdependência do setor aos complexos agro-comerciais e agroindustriais, dependendo muitas vezes da eficiência destes para sua própria sobrevivência. A crescente participação desses complexos no valor agregado ao produto colocado à disposição do consumidor é prova desta importância. Do ponto de vista da estrutura produtiva e agrária, a própria exigência da eficiência produtiva deve naturalmente reconverter a estrutura produtiva devendo também ter significativos impactos nas estruturas fundiárias. Essa reestruturação deve ser no sentido de ajustar o tamanho da propriedade à sua maior eficiência, no sentido de sua concentração verificada em mãos dos que tinham acesso ao crédito no período em que estes eram fortemente subsidiados. Assim, não se prevê o avanço do capitalismo no campo, mas o fortalecimento da produção familiar, sempre regida pela "lei do valor".

Nesse sentido o processo de reconversão deverá ser bastante facilitado. Como a integração se dá em meio de transformações mais amplas das economias da região, estas devem estar integradas nas estratégias nacionais de desenvolvimento, restringindo a atuação quadripartite a funções não menos importantes de articulação externa e troca de experiências bem sucedidas entre os países membros.

Por último, a implantação do Plano de Estabilização Econômica, embora com perspectivas favoráveis a médio e longo prazos, tem trazido dificuldades adicionais e específicas ao setor agrícola brasileiro. O reconhecimento de sua importância pela sociedade brasileira tem possibilitado, face a grande contribuição que o setor tem dado ao mesmo, que se negociem os custos que o Plano tem trazido, a curto prazo, para o setor agrícola. O fulcro das negociações são a reestruturação das dívidas já incorridas e o estabelecimento de taxas de juros que reflitam o médio e o longo prazos e não a escassez momentânea causada pela política monetária restritiva.

Armazenagem: Diagnóstico e Perspectivas

Ricardo Coelho da Costa (1)
Edmar José Tosta (1)

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se uma abordagem técnica sobre a rede armazenadora para produtos agropecuários, que, embora apresentada de maneira sucinta e objetiva, procura estabelecer premissas e conceitos que sinalizem a própria perspectiva do segmento, sem, contudo, adotar qualquer pretensão de esgotar o assunto.

Assim, algumas considerações sobre o Sistema Nacional de Armazenagem – SINAZEM servem como base para o entendimento de uma estrutura inserida no contexto de uma conjuntura agrícola, trazendo-se, pelo menos, uma percepção macroeconômica.

2. BREVE ANÁLISE SISTÊMICA – CONCEITUAÇÃO E INDICADORES

O segmento armazenagem participa, com maior ou menor intensidade, de todo o ciclo econômico de produtos alimentares: na produção, na comercialização "in natura", na fase de industrialização, consumo no atacado e varejo e nos estágios de exportação e importação.

Desse entendimento busca-se, mesmo que de forma aproximada, uma visão conceitual e crítica do Sistema Nacional de Armazenagem. Na realidade, pretende-se, também, deixar um canal aberto para as discussões no momento atual, véspera da formação de um novo governo, bem como alguns prognósticos para o futuro.

Intenciona-se, ainda, reabrir as discussões levando-se em conta as evoluções constatadas nos últimos anos no País, que alteraram um quadro de carência quantiqualitativo, que exigia, em passado recente, uma forte interferência governamental.

Portanto, mesmo com considerações genéricas, parte-se de uma base de vinte anos, que permite um determinado planejamento e coordenação das atividades vinculadas à armazenagem, especialmente voltadas para a garantia da normalidde do abastecimento

(1) Técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

BR9701237

e a oferta em primeiro nível aos produtores rurais.

2.1 - SINAZEM

Há de se considerar a própria complexidade do Sistema Nacional de Armazenagem, restringindo-se sua concepção à guarda e conservação dos produtos e derivados agropecuários e da pesca, no âmbito nacional.

2.2 - CONSIDERAÇÕES PRIMÁRIAS

Visando facilitar a compreensão do SINAZEM, dentro de uma conceituação teórica tem-se que:

- quanto à modalidade, os armazéns podem ser para produtos **granelizáveis** (milho, soja, trigo etc.) ou para **ensacados** (feijão, sorgo, por exemplo), tidos como armazéns **convencionais** utilizados também para a guarda do algodão, sisal, cera de carnaúba, dentre outros, bem como produtos industrializados.
- no que se refere ao uso, pode-se definir como de **uso privado** aqueles que não prestam serviços a terceiros, como, por exemplo, os armazéns próprios das indústrias de processamento ou, ao contrário, conceituados como de **uso público**.
- as unidades de uso público distinguem-se quanto à PROPRIEDADE, podendo ser classificadas como particulares ou governamentais.

No caso das cooperativas, entidades particulares que atendem aos seus associados, para efeito de planejamento macroeconômico são consideradas como de uso público.

2.2.1 - NÍVEIS, DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E FUNCIONALIDADE

Chama-se a atenção para os diversos níveis e sua integração ao próprio sistema:

a) Nível de Fazenda

Como a produção de grãos, após a colheita, necessita de limpeza, secagem e conservação, os grandes e alguns médios proprietários dispõem de armazéns em suas fazendas. Tal estrutura permite aos agricultores com tais equipamentos uma considerável independência e flexibilidade na comercialização do resultado de suas lavouras.

b) Nível Coletor

Localizados em áreas produtoras, atendem em um primeiro estágio os agricultores de uma determinada área de influência. Caracterizam-se, também, pelo porte maior que o dos armazéns das fazendas, propiciando a venda dos grãos limpos e secos ao Governo ou à indústria de transformação ou às empresas de importação ou, simplesmente, transferência para centros de comercialização (atacadistas).

c) Nível Intermediário

Essas unidades armazenadoras, localizadas em centros polarizadores de comercialização, recebem a produção seca e limpa dos armazéns coletores, concentrando grandes volumes. Permitem desafogar as áreas de produção e facilitam as exportações e a formação de estoques. São tecnicamente bem aparelhadas, com cadência operacional ágil e, pela localização estratégica, integram-se ao sistema rodoferroviário e hidroviário.

d) Nível Terminal

Nesse nível atuam os armazéns das indústrias de processamento de grãos "in natura", incluindo-se os engenhos de arroz, moinhos de trigo e as indústrias de esmagamento de soja. São armazéns de uso particular, voltados para a guarda de sua própria matéria-prima.

e) Nível Portuário

Situados nos portos, apresentam altíssima cadência operacional, atuando, basicamente, no transbordo de produtos importados e exportados.

f) Nível Regulador/Estratégico

Constituem armazéns de médio e grande porte, equipados com tecnologia avançada que permite a conservação dos produtos por longos períodos. Localizam-se em pontos estratégicos dos corredores de exportação ou nas áreas de consumo concentrado (regiões metropolitanas).

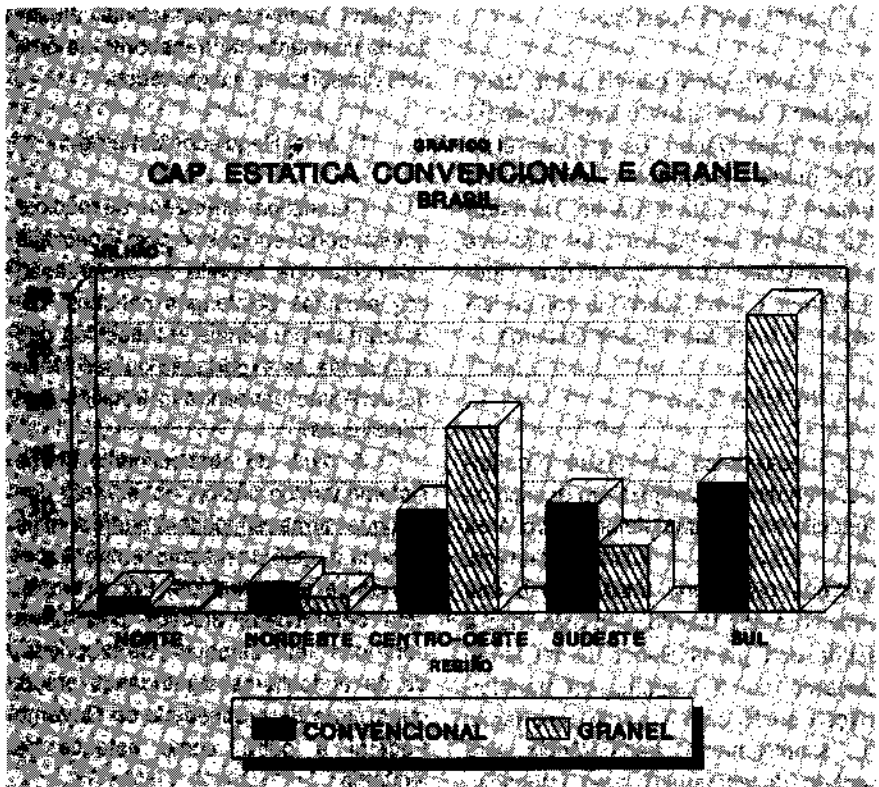
A partir do conhecimento desse sistema teórico básico, observa-se que qualquer armazém poderá exercer mais de uma função ao mesmo tempo, excetuando-se os portuários. Por exemplo, uma determinada unidade poderá ter parte dos seus estoques, de propriedade de agricultores, aguardando preço, outra parte de propriedade do Governo Federal e outra, como estoque da indústria.

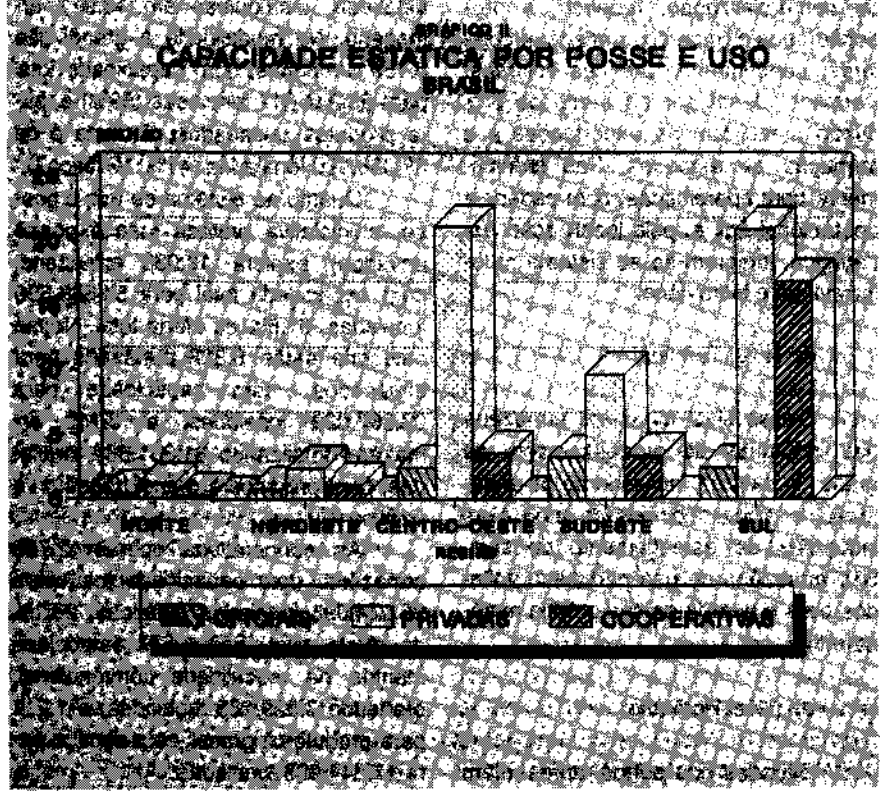
2.2.2 - SITUAÇÃO ATUAL

Segundo o Cadastro de Unidades Armazenadoras, a oferta de espaço é da ordem de 89.281.707 toneladas estáticas, distribuídas em 13.911 armazéns. Na modalidade a granel são 5.159 armazéns, com capacidade total para 53.244.817 toneladas (59%) e, para produtos ensacados, a oferta é de 36.036.890 toneladas (41%) (Gráfico I).

Quanto ao sistema de uso e posse, a iniciativa privada (uso e posse privados) explora 10.033 armazéns, com capacidade total para 54.868.590 toneladas, 61,5% da oferta total. Nessa categoria estão 6.323 armazéns para ensacados, com capacidade para 23.567.029 toneladas, e 3.710 armazéns totalizando 31.301.561 toneladas, para produtos a granel (Quadro I e Gráfico II).

As cooperativas operam 2.788 armazéns, com capacidade total para 25.074.098 toneladas estáticas, 28,1% da oferta total. São 1.577 estabelecimentos na modalidade convencional, ofertando 7.529.135 toneladas, e 1.211 para produtos a granel, com espaço para 17.544.963 toneladas.





O setor público (posse e uso públicos) administra apenas 1.090 unidades, totalizando 10,5% da oferta nacional, 9.339.019 toneladas estáticas. Para produtos ensacados são 852 armazéns, com capacidade total para 4.940.726 toneladas, e 238, com espaço para 4.398.293 toneladas, na modalidade a granel.

Quanto à localização espacial da rede verifica-se:

Região Norte: oferece apenas 1.814.139 toneladas estáticas, sendo 1.432.550 t para ensacados e 381.589 t para granel.

Região Nordeste: apresenta oferta da ordem de 4.185.403 toneladas, 2.804.042 para ensacados e 1.381.361 para granel.

Região Centro-Oeste: conta com uma oferta estática da ordem de 27.001.288 toneladas, com 9.585.304 para ensacados e 17.415.984 para granel.

Região Sudeste: dispõe de uma oferta para 16.274.456 toneladas, sendo que a modalidade convencional oferece 10.102.354 e a granel, 6.172.102.

Região Sul: conta com uma oferta armazenadora da ordem de 40.006.421 toneladas, sendo 12.112.640 toneladas para ensacados e 27.893.781 toneladas para produtos a granel (Gráficos III a V).

O Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - posição julho/94, aponta um volume de 77.251.532 toneladas para grãos, incluindo-se produtos com importância regional, tais como: cacau, amendoim, aveia, cevada, sorgo etc. e 1.536.596 toneladas para fibras (Quadro II).

GRÁFICO III

CAPACIDADE ESTÁTICA
COOPERATIVAS

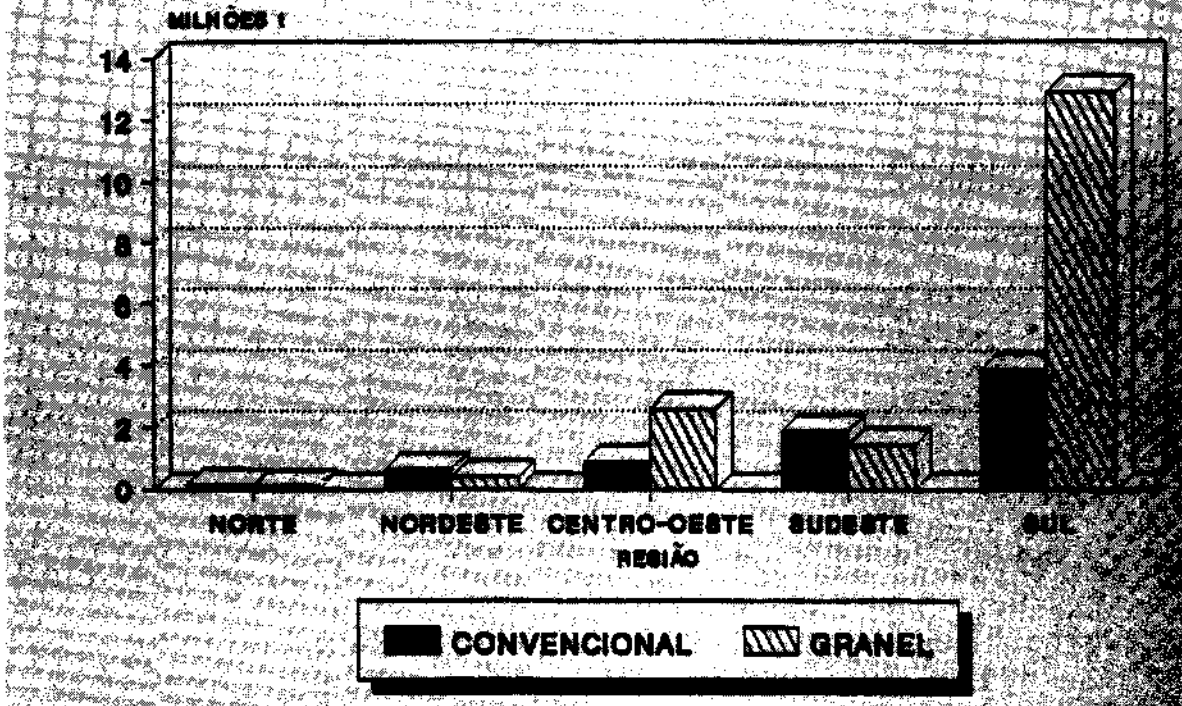
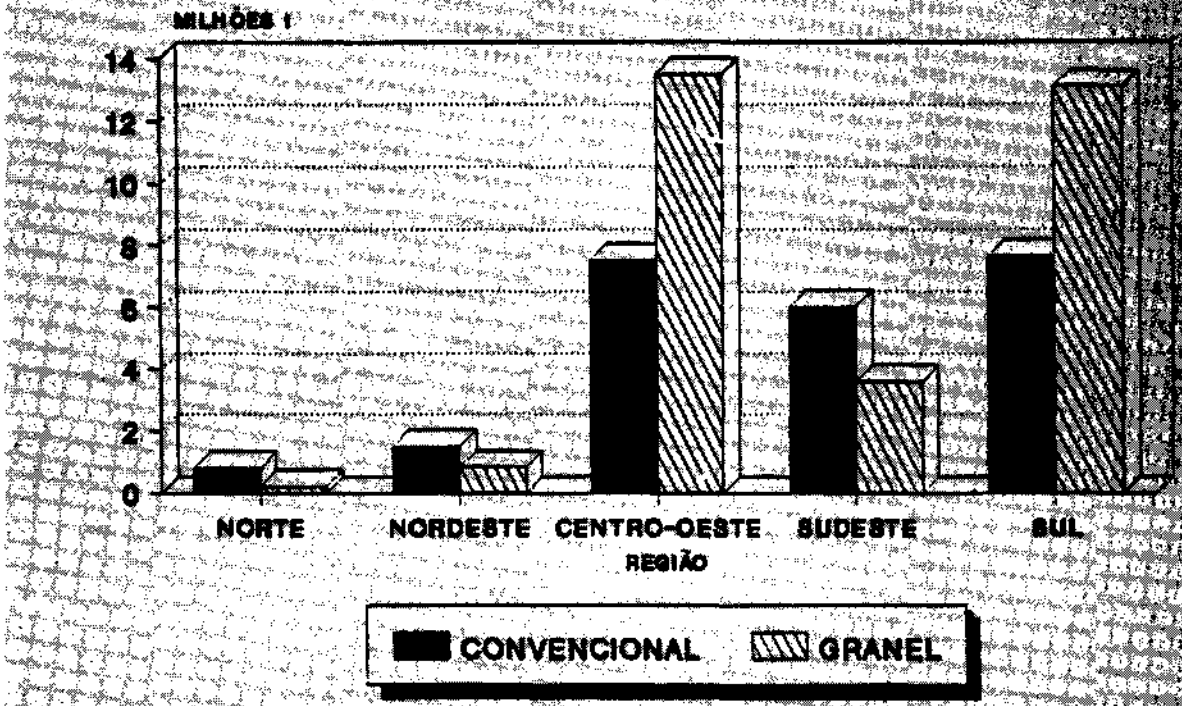
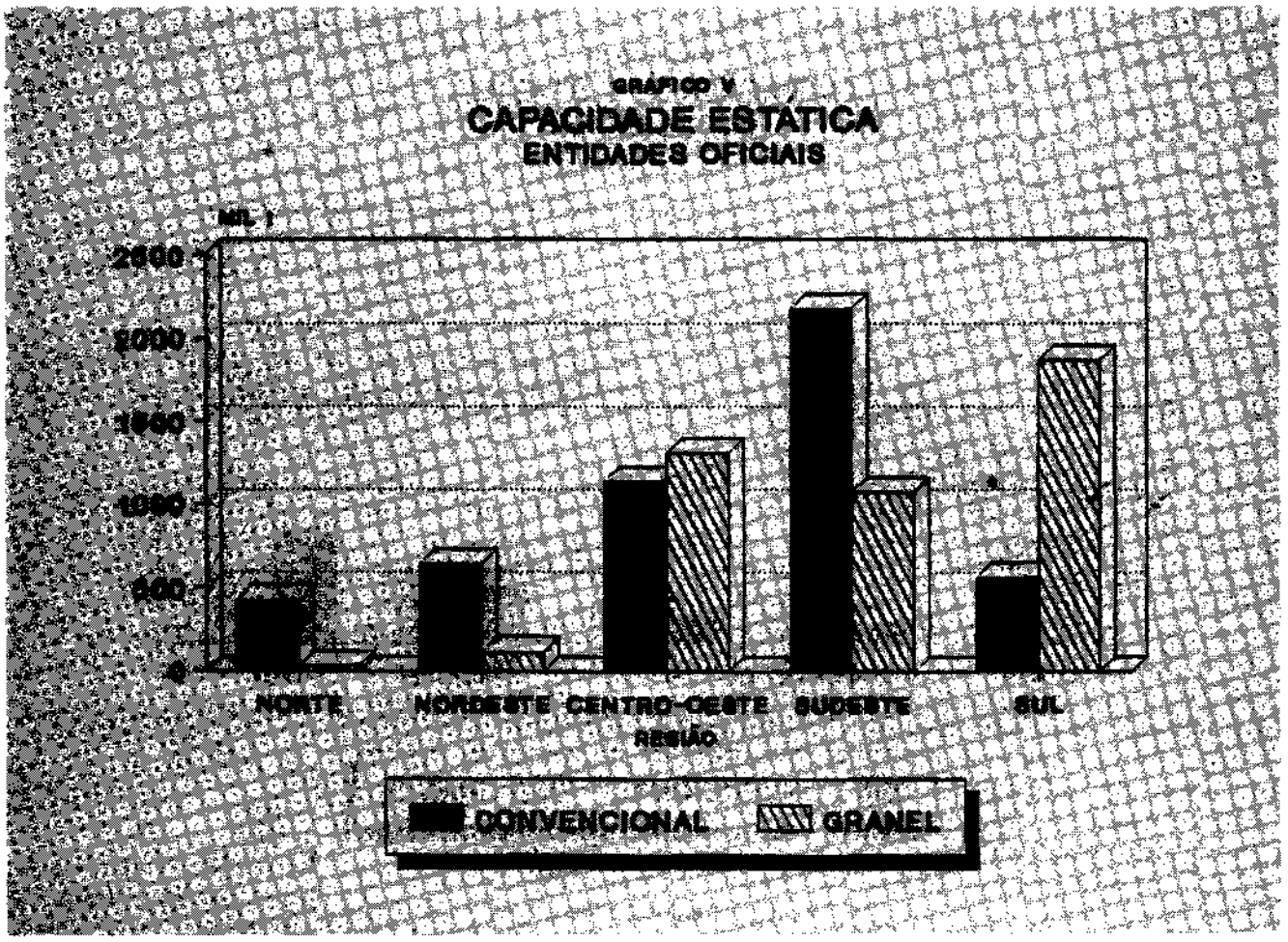


GRÁFICO IV

CAPACIDADE ESTÁTICA
ENTIDADES PRIVADAS





A produção daqueles típicos da armazenagem a granel (milho, soja e trigo) atinge 59.199.710 toneladas, sem se considerar que o arroz demanda as duas modalidades, principalmente no Rio Grande do Sul. Os produtos mais comuns que demandam a modalidade convencional (arroz, feijão, cacau, café e algodão) apresentam um volume de 18.299.629 toneladas.

Observe-se, ainda, que demandando armazéns, levando-se em conta a safra 92/93, o volume de café produzido atinge 1,8 milhão de toneladas (estoques em torno de 900 mil toneladas), o cacau com 330 mil toneladas e o açúcar com 231 milhões de toneladas destinadas à industrialização.

Em uma comparação primária, pode-se verificar que a oferta de espaço seria suficiente para abrigar toda a produção agrícola, com espaço disponível para produtos de safras anteriores e para aqueles importados. Esse resultado, por si só, aponta a existência de ociosidade na rede, índice que cresce à medida que se inclui mais variáveis na análise, tais como periodicidade da colheita de cada produto, velocidade de comercialização, retenção para sementes, consumo humano e animal imediato etc. Nesse contexto, verifica-se, ao nível nacional, a inexistência de déficit. O que se admite é a existência do mesmo, em áreas isoladas.

Paradoxalmente, sob essa ótica, considera-se, por exemplo, que o trigo como cultura de inverno não poderá ser adicionado à soja ou ao milho no cálculo da demanda. De outra forma, existe uma periodicidade da colheita e do escoamento/comercialização, que permite um índice de rotação nas unidades armazenadoras, gerando-se uma capacidade dinâmica na rede. Significaria afirmar que os armazéns polarizadores da produção ou intermediários poderiam operar atendendo anualmente de uma até duas vezes a oferta nominal estática, enquanto os armazéns tidos como coletores podem satisfazer com um índice de rotação igual a 1.

Problemas, como inadequação da rede local frente ao tipo de produto demandante (granel ou ensacado), má distribuição espacial da rede, qualidade das instalações, existência ou não de equipamentos que garantam a qualidade dos produtos estocados e a facilidade de escoamento, tanto na existência de vias quanto de meios de transportes é que causam instabilidade ao setor agrícola, atingindo diretamente todos os agentes envolvidos, desde os produtores até os consumidores finais.

Nesse aspecto, a própria oferta de armazenagem deverá ser processada, de forma a retirarmos os armazéns portuários e pelo menos parte dos de propriedade das indústrias, pois os primeiros são destinados apenas ao transbordo, e ambos recebem a produção originária de outros armazéns, devidamente limpa e seca (beneficiamento do primeiro estágio).

QUADRO I
CAPACIDADE ESTÁTICA
ARMAZÉNS CADASTRADOS
POSIÇÃO OUT/94

UF	OFICIAIS		PRIVADOS		COOPERATIVAS		TOTAL POR MODALIDADE				TOTAL GERAL	
	CONVEN.	GRANEL	CONVEN.	GRANEL	CONVEN.	GRANEL	CONVEN.		GRANEL			
	Capacidade	Capacidade	Capacidade	Capacidade	Capacidade	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
AC	24.150						13	24.150			13	24.150
AL	16.597		192.500	81.500	216.200		45	392.097	4	81.500	49	473.597
AM	27.500		10.640		8.000		21	46.140			21	46.140
AP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
BA	57.450		381.817	524.272	104.632	338.220	312	543.507	66	862.492	378	1.435.999
CE	91.359		154.722	107.000	207.160		282	553.241	7	107.000	289	640.241
DF	47.601	25.600	70.745	22.350	5.098	33.720	29	124.344	9	81.670	38	206.014
ES	78.000		195.763	12.800	56.374	7.200	88	330.139	4	20.000	92	350.139
GO	632.218	593.000	3.678.306	3.886.801	911.674	1.059.025	890	4.521.997	319	7.510.097	1.209	12.032.094
MG	259.650	40.000	102.650	11.362	78.378	84.006	153	329.994	10	135.552	163	564.546
MS	436.071	439.000	3.348.613	5.384.013	481.630	908.860	645	4.276.543	199	6.416.697	844	4.695.217
MT	224.813	359.000	888.525	2.106.812	203.910	1.927.000	389	1.317.248	292	4.048.292	642	5.398.253
PR	930.315	369.300	2.894.250	4.850.185	361.431	976.440	766	4.598.092	358	5.775.925	1.124	9.364.927
PA	15.916		34.588	20.800	10.180		46	130.384	3	20.800	49	151.184
PB	46.046		2.990	16.900	14.879		28	63.915	2	16.900	30	80.815
PE	66.948	57.600	122.380	53.217		240	33	189.328	20	110.557	53	299.885
PI	67.482		548.218	11.360	9.390	8.000	87	621.090	4	19.360	91	640.450
RJ	429.967	662.026	2.634.811	4.883.493	2.190.584	6.414.675	1.131	5.255.362	1.021	11.960.194	2.152	17.215.556
RJ	84.697		152.571	109.622	32		63	237.300	11	108.623	74	345.923
RN	25.900		143.920		36.380		36	205.800			36	205.800
RO	150.644		17.646		10.505		81	178.795			81	178.795
RR	32.698						10	32.698			10	32.698
RS	105.116	1.079.100	4.332.357	7.156.365	1.246.977	5.924.659	2.111	5.684.450	2.137	14.160.124	4.248	19.844.574
SC	23.240	126.500	710.016	1.071.606	439.572	575.357	640	1.172.828	364	1.773.463	1.004	2.946.291
SE	16.070		5.700	10.000	4.300	8.000	19	26.070	2	18.000	21	44.070
SP	1.569.636	684.397	4.301.792	1.963.051	1.395.564	1.009.392	690	7.256.905	297	3.626.782	987	10.883.177
TO	189.619	31.850	775.976	203.539	156.788	125.980	182	1.020.383	31	360.789	213	1.381.172
Total	6.940.726	6.398.293	23.567.029	31.301.561	7.529.133	17.344.963	8.752	36.036.890	5.159	55.244.817	13.911	89.281.707

Fonte: DEPOP.

Quadro 11
PRODUÇÃO AGRÍCOLA
SAFRA 93/94

UF	PRODUTOS													
	Arroz	Feijão	Milho	Soja	Trigo	Outros (1)	A. Restrito	A. Arbóreo	Outros (2)	Subtotal Grãos	Subtotal Fibras	Total Geral
RO	273.166	110.132	387.228	–	–	184.188	38.020	–	–	954.734	38.020	992.754
AC	89.550	11.153	62.302	–	–	–	–	–	–	124.005	–	124.005
AM	2.483	1.564	7.232	–	–	405	–	–	16.443	11.736	16.443	28.179
RR	16.050	1.560	7.500	–	–	–	–	–	–	45.120	–	45.120
PA	848.824	32.497	283.850	–	–	56.244	744	–	2.824	661.463	2.768	664.231
AP	300	80	226	–	–	–	–	–	–	806	–	806
TO	486.439	3.131	83.407	38.609	–	–	–	–	–	553.714	–	553.714
MA	1.036.762	46.434	399.261	140.653	–	–	–	–	–	1.623.450	–	1.623.450
PI	589.090	125.483	443.842	–	–	66.640	38.439	2.540	–	1.034.635	40.979	1.075.614
CE	209.833	297.361	481.273	–	–	93.741	73.104	11.580	62	1.082.248	84.746	1.166.994
RN	4.188	94.961	90.829	–	–	34.659	31.565	6.396	2.398	244.637	38.259	282.896
PB	13.972	80.893	124.657	–	–	903	12.229	2.446	23.073	222.435	38.748	261.183
PE	36.057	197.328	277.657	–	–	14.979	7.051	669	238	506.021	7.978	513.999
AL	44.103	81.385	60.649	–	–	–	15.435	–	–	186.091	15.433	201.532
SE	49.165	48.742	79.142	–	–	1.444	1.707	–	–	158.493	1.707	157.200
BA	70.725	301.778	692.389	873.384	–	474.677	153.128	–	105.573	2.352.053	238.701	2.591.654
MG	484.837	378.734	3.810.804	1.220.107	26.015	1.198.461	78.938	–	–	7.273.958	78.938	7.352.896
ES	83.488	56.992	236.194	–	–	439.236	–	–	–	807.910	–	807.910
RJ	63.734	7.110	34.545	–	–	16.000	–	–	–	141.399	–	141.399
SP	1.276.000	249.200	3.710.800	1.172.400	34.400	618.171	245.000	–	–	5.560.971	245.000	5.805.971
PR	242.000	498.630	7.849.300	5.410.400	1.166.000	302.700	415.000	–	–	15.471.250	415.000	15.890.250
SC	767.030	345.527	3.303.304	433.345	44.151	23.287	–	–	4.000	4.867.650	–	4.867.650
RS	4.230.690	168.185	4.251.443	5.482.728	971.664	389.751	–	–	–	15.950.451	–	15.950.451
MS	225.093	28.564	1.156.543	2.388.717	78.400	3.889	71.853	–	–	3.873.167	71.853	3.945.020
MT	839.437	26.164	1.172.488	5.240.983	–	31.180	97.213	–	–	7.330.232	97.213	7.427.445
GO	466.859	143.001	3.097.840	2.303.859	14.005	85.774	100.808	–	–	6.112.288	100.808	6.213.096
DF	3.014	9.224	86.944	2.233	–	1.274	–	–	–	102.689	–	102.689
Total	10.629.998	3.348.233	32.135.647	24.690.369	2.373.693	4.873.603	1.361.234	21.531	153.831	77.251.532	1.536.596	78.788.128

Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola
Notas: (1) - Inclui Amendoim, Aveia, Centeio, Café, Castanha-de-caju, Cevada, Mamona e Sorgo.
(2) - Inclui: Juta, Malva, Rami e Sisal.

2.3 - DISFUNÇÕES E DETERMINANTES

Baseando-se nos conhecimentos adquiridos na elaboração de trabalhos sobre o segmento, relacionou-se algumas considerações gerais, que permitem uma visualização, mesmo que parcial, dos estrangulamentos identificados empiricamente e suas prováveis causas.

Obviamente, qualquer desestruturação, disfunções políticas e carências de tecnificação existentes nos diversos estágios da produção, industrialização e comercialização dos produtos agrícolas, conjunturais ou estruturais, afetam direta ou indiretamente o SINAZEM. Sob essa ótica, podemos resumir:

- ausência de uma política agrícola com objetivos de longo prazo;
- ausência de uma diretriz política de estoques reguladores estratégicos; e
- ausência de conhecimento profundo das características regionais.

Em função do exposto, torna-se extremamente precária a coordenação e execução de uma política de armazenagem, incluindo-se, idealmente, uma fiscalização efetiva, que defenda margens de lucro condizentes em todos os estágios, que colabore para evitar a especulação perniciosa, a intermediação desnecessária, a proteção do produtor rural de preços aviltados e, finalmente,

contribua para garantir ao consumidor final do mercado interno as quantidades demandadas a preços justos, ou seja, a própria normalidade do abastecimento.

De acordo com os conceitos retromencionados, observando-se ainda a propriedade dos armazéns e da produção, destacamos os seguintes aspectos:

- tendo em vista o custo dos armazéns em nível de fazenda, dos fabricantes tradicionais, em especial silos metálicos com todos os equipamentos, o acesso a essa infra-estrutura de apoio dá-se normalmente aos agricultores com áreas acima de 200 hectares;
- os agentes que operam em nível coletor são as cooperativas, os armazéns gerais, o governo estadual e o Governo Federal. Verifica-se a real possibilidade da existência de déficit de armazenagem em áreas de expansão da fronteira agrícola e em localidades de crescimento acelerado da produtividade, enquanto em outras áreas registra-se uma concorrência acirrada entre os agentes armazenadores;
- em nível intermediário, com uma atuação bastante consistente dos atacadistas, os estrangulamentos que possam ser detectados decorreriam do sistema de transporte e/ou bruscas variações de preços;
- os armazéns portuários, de acordo com o tipo de produto, necessitam de novas tecnologias, adaptações e, localizadamente, de aumento da velocidade da recepção e expedição, além de uma maior flexibilidade intermodal;
- por último, no que se refere à formação e guarda de estoques reguladores, nota-se uma ação incipiente e improvisada, tendo em vista a quantidade cada vez menor de recursos alocados pelo Governo e a falta de uma definição clara da política de sustentação da atividade.

Considere-se, ainda, a necessidade de acrescentar-se mais alguns fatos, conceitos e observações, que devem servir como parâmetros e variáveis para um planejamento estratégico, no sentido de evitarmos precipitações de políticas que possam vir a comprometer o sistema produtivo e de abastecimento, a médio e longo prazos, e que tragam um altíssimo custo de correção para a sociedade brasileira e um desgaste irrecuperável para o Estado. Dessa forma, apesar da simplicidade das colocações, vale lembrar:

a) o sistema armazenador adquire característica própria, de acordo com o produto ou grupo de produtos, entendendo-se também as peculiaridades de comercialização dos mesmos;

b) ocorrem graves problemas de adequação das unidades, considerando-se que, de maneira geral, a soja, o milho, o trigo e a cevada, principalmente, são armazenados a granel, enquanto parte do arroz, feijão, café, açúcar, entre outros, demandam os armazéns convencionais para ensacados (elevado custo operacional em função de utilização intensa de mão-de-obra);

c) registra-se um atraso tecnológico, com poucos armazéns equipados com termometria, aeração, laboratórios, balança de fluxos etc., que garantam a permanência e a segurança dos estoques, por longos períodos;

d) acentue-se uma precariedade de pesquisas, de treinamento no segmento, principalmente nos últimos dez anos, em decorrência da falta de recursos e incentivos governamentais;

e) constata-se um anacronismo da legislação pertinente, alguns conflitos na normalização técnica, ausência de diretrizes, não existência de fiscalização apropriada e desatualização parcial do Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras;

f) por falta de coordenação, observa-se um crescimento pouco ordenado da capacidade estática, agravando-se os problemas da distribuição espacial da rede, de qualificação e dimensionamento;

g) necessário se faz afirmar, ainda sob o enfoque anteriormente mencionado, que o elevado custo de construção, a instabilidade da demanda e dos preços dos produtos e outras alternativas de investimentos com maior e mais rápido retorno, colocam a simples atividade de armazenar produtos de terceiros no grupo de alto risco.

Dessas premissas, a princípio, a viabilidade econômico-financeira dá-se pelo exercício concomitante da compra e venda de cereais e/ou quando vinculada às atividades de transportes. Em conseqüência, via de regra, os armazéns gerais particulares prestam serviços de maneira supletiva a terceiros, garantindo seus espaços, prioritariamente, às suas empresas de comercialização. Na eventualidade do esfriamento do comércio, armazenam produtos de propriedade governamental, procurando, dessa forma, minimizar seus custos operacionais.

Vale frisar que, quanto ao setor privado, a sistematização, em todos os níveis, reflete, principalmente, a busca do lucro e, portanto, a localização, o dimensionamento e o tipo dos projetos desprezam os aspectos sociais, principalmente aqueles inerentes ao apoio ao pequeno produtor, descapitalizado e dependente da política de preços mínimos.

h) na área estatal, a partir de uma tendência mundial, registrou-se nos últimos anos uma sensível redução do intervencionismo desnecessário, eliminando-se grande parte da pulverização de ações, a exemplo da própria criação da CONAB. A extinção do IAA, IBC, PORTOBRÁS e COBEC reflete uma posição de governo que conduz a um maior liberalismo da economia.

Agindo no segmento armazenagem, especificamente no processamento primário de grãos, guarda e conservação, na esfera federal atua a CONAB e, nos estados, as companhias estaduais de armazenamento.

Todavia, ressente-se, nos meios técnicos, de uma política mais agressiva e catalizadora, que absorva, através do MAARA, as atividades atomizadas do Estado quanto a produtos como o café, o açúcar e o cacau. Por outro ângulo, entende-se que as cooperativas ou associações de produtores deverão constituir os principais instrumentos para atender a demanda dos pequenos produtores rurais, com unidades armazenadoras caracterizadas como coletoras.

2.4 - INDICADORES DE REORIENTAÇÃO DO SISTEMA

Levando-se em conta as experiências dos técnicos especializados nessa área específica, pode-se sintetizar os seguintes objetivos:

- a defesa do pequeno produtor rural;
- a necessidade de uma redução das ações do Estado; e
- uma contribuição efetiva para a estabilidade dos preços nos diversos estágios, com margens de lucro compatíveis, garantindo-se o abastecimento e permitindo-se a colocação dos produtos alimentares básicos ao alcance da população de renda mais baixa.

Portanto, a título de sugestão, relacionamos algumas **prioridades** de governo que devem ser analisadas a partir de um planejamento sistêmico, macroeconômico, que permita um determinado grau de controle das atividades vinculadas à prestação desses serviços:

a) a partir de um diagnóstico da realidade agrícola brasileira, e considerando-se as peculiaridades regionais, necessário se faz uma reformulação da política agrícola, creditícia e de formação dos estoques reguladores. Nesse contexto, exige-se a definição de uma política de armazenagem que atenda aos princípios anteriormente preconizados;

b) incentivos à pesquisa e divulgação de soluções de baixo custo para a armazenagem em nível de fazenda com linhas de crédito de longo prazo;

c) estímulos à criação de cooperativas ou associações de produtores, com a construção de unidades coletoras;

d) priorizar a prestação de serviços de armazenamento pelo Governo Federal, ao nível regulador/estratégico;

e) reconsiderar, preferencialmente, a prioridade de armazenagem e/ou formação de estoques nos armazéns do Governo Federal por todas as empresas, institutos, fundações e outros ligados a essa esfera, levando-se em conta os aspectos econômico-financeiros;

f) incentivo à modernização e reequipamento dos portos, buscando a velocidade necessária à exportação e importação de produtos agropecuários, proporcionando, em conseqüência, uma redução dos custos;

g) total entrosamento entre o planejamento do sistema de armazenagem e o de transporte, tendo em vista que o primeiro garante o deslocamento da produção no tempo e o segundo, no espaço;

h) revisão e atualização de toda a legislação pertinente à prestação de serviços de armazenagem;

i) retirada gradual, até atingirmos os limites aceitáveis, de subsídios nas subvenções, às atividades do setor e, ao mesmo tempo, promover a criação de mecanismo de coordenação e controle do sistema, **objetivando o diagnóstico dinâmico**, uma melhor distribuição espacial, adequação correta quanto aos tipos das unidades e a exigência de equipamentos modernos e confiáveis;

j) a concentração das ações dos organismos governamentais, a desburocratização das áreas de comercialização, distribuição e abastecimento e, finalmente, a liberação de espaços onde a iniciativa privada demonstre encontrar-se apta a ocupar.

Por fim, serão consideradas uma realidade e alternativas de solução totalmente desprovidas de tendências corporativistas estatizantes, levando-se em conta, entretanto, a experiência dos especialistas e a boa técnica aplicada.

Da parte do Governo, a CONAB deverá obedecer as sinalizações da política agrícola para os próximos anos, partindo da premissa de um menor intervencionismo possível no mercado, ressalvando-se a guarda e conservação dos estoques reguladores, das ações sociais isoladas de atendimento às áreas de expansão da fronteira agrícola e aos pequenos produtores rurais, normalização, desenvolvimento tecnológico e fiscalização.

3. PERSPECTIVAS

Demonstrou-se, com absoluta nitidez, a complexidade do sistema e a necessidade de uma disposição política acoplada à procura por recursos para a montagem de um projeto específico que possa determinar uma quantificação, qualificada e localizada, dos déficit e superávit de armazenagem no País.

Descarta-se a possibilidade de importação de modelos, e, portanto, os estudos demandariam novas pesquisas e depuração dos dados atualmente existentes, com a aplicação de metodologias próprias para um diagnóstico completo do sistema produtivo, de comercialização e consumo. Inserem-se na proposta os levantamentos de origem e destino da produção, nos seus diversos estágios.

Todavia, como mero exercício de prognóstico, observa-se que na safra 93/94 os produtos milho e soja totaliza-

ram 56,8 milhões de toneladas. Em contrapartida, a oferta de armazéns a granel cadastrados atinge 53, 2 milhões de toneladas. Sob hipótese, com um índice de rotação de uma vez e meia da rede, a oferta dinâmica seria de 79,8 milhões de toneladas, ocasionando, em conseqüência, um superávit de 23 milhões de toneladas.

Contudo, à medida que se excluem os armazéns portuários, levando-se em conta os estoques anteriores, parte da demanda de arroz e a importação de trigo, pode-se estimar uma diminuição substancial dessa aparente sobra de espaço. Acrescente-se, ainda, que a capacidade estática varia de acordo com o peso hectolítrico de cada produto e os armazéns graneleiros sem septos divisórios comprometem a guarda e conservação de mais de um cereal ao mesmo tempo.

Para os próximos 5 anos (Quadro III), prevendo-se uma demanda bruta de 87,35 milhões de toneladas de milho, soja e arroz (30% a granel), incluindo-se as importações, e, ainda, para o trigo 6,4 e 3,9 milhões de toneladas de produção e importação respectivamente, observa-se a necessidade de novos investimentos, localizados em unidades graneleiras, sendo boa parte para atender ao produto arroz.

Quanto aos armazéns convencionais, a oferta estática cadastrada registra 36,0 milhões de toneladas. Para a safra 93/94, incluindo-se 70% do arroz, feijão, fibras e os demais produtos que demandam essa modalidade, totalizariam 18,4 milhões de toneladas.

Portanto, com índice de rotação igual a 1 (um), haveria um superávit de 17,6 milhões de toneladas para absorver os estoques reguladores - estratégicos. Tendo em vista as expectativas de total granelização do milho e do arroz a médio prazo, estima-se a não existência da necessidade de armazéns nessa modalidade, excetuando-se aquelas decorrentes de uma distribuição espacial ou disfunção quanto à propriedade, hoje e até o ano meta retromencionado.

Finalmente, há de se considerar que nos próximos cinco anos, ressalvadas as limitações técnicas supracitadas, poderíamos estimar uma demanda de pelo menos 15 milhões de toneladas de armazéns, a granel, principalmente para o arroz e o milho, além daquela reprimida ao nível de fazenda, devendo exigir investimentos de, aproximadamente, R$ 1,5 milhão.

QUADRO III
ESTIMATIVA DE CONSUMO, PRODUÇÃO E ÁREA PLANTADA COM OS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS

PRODUTO	UNIDADE	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO
consumo	1.000 t	12.031,70	3.436,40	49.570,00	27.140,10	10.294,10
consumo pc	Kg/hab/ano	71,50	19,10	276,20	151,20	57,40
exportação	1.000 t	6,00	0,00	0,00	6.192,40	0,00
importação	1.000 t	750,00	75,00	1.900,00	385,60	3.929,10
nec. liq.	1.000 t	12.831,70	3.436,40	49.670,00	33.332,50	10.294,10
produção	1.000 t	12.106,70	3.360,20	48.808,00	39.332,80	6.638,40
área plantada	1.000 ha	4.196,41	4.808,80	18.526,30	14.036,00	3.291,50

FONTE: DIPLA/DERAE

Medida Provisória nº 1.023, de 08 de junho de 1995

Dispõe sobre crédito rural, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º – Fica autorizada, para o crédito rural, a equalização de encargos financeiros, observado o disposto na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

§ 1º – Compreende-se na equalização de encargos financeiros de que trata o caput deste artigo o abatimento no valor das prestações com vencimento em 1995, de acordo com os limites e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º – O Poder Executivo e o Poder Legislativo providenciarão a alocação de recursos e a suplementação orçamentária necessárias à subvenção econômica de que trata este artigo.

Art. 2º – Para as operações de crédito rural contratadas a partir da publicação desta Medida Provisória e até 31 de julho de 1996, não se aplica o disposto no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

Art. 3º – O disposto no art. 31 da Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994, não se aplica aos empréstimos e financiamentos, destinados ao crédito rural, com recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC) sob supervisão do Ministério da Fazenda.

Art. 4º – É facultado às instituições financeiras conceder financiamento rural sob a modalidade de crédito rotativo, com limite de crédito fixado com base em orçamento simplificado, considerando-se líquido e certo o saldo devedor apresentado no extrato ou demonstrativo da conta vinculada à operação.

Parágrafo único. Os financiamentos de que trata este artigo poderão ser formalizados através da emissão de cédula de crédito rural, de acordo com o Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967.

Art. 5º – Na formalização de operações de crédito rural, celebradas nos termos desta Medida Provisória, as partes poderão pactuar, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, encargos financeiros substitutivos para incidirem a partir do vencimento, ordinário ou extraordinário, e até a liquidação do empréstimo ou financiamento, inclusive no caso de dívidas ajuizadas, qualquer que seja o instrumento de crédito utilizado.

Parágrafo único. Em caso de prorrogação do vencimento da operação, ajustada de comum acordo pelas partes ou nas hipóteses previstas na legislação de crédito rural, inclusive aquelas mencionadas no Decreto-lei nº 167, de 1967, os encargos financeiros serão os mesmos pactuados para a situação de normalidade do financiamento.

Art. 6º – Fica a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB autorizada a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S.A. no valor correspondente aos Empréstimos do Governo Federal (EGF), vencidos até 31 de dezembro de 1994.

Art. 7º – Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de junho de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Malan
José Eduardo de Andrade Vieira
José Serra

DECRETO Nº 1.519, DE 8 DE JUNHO DE 1995.

Resolução nº 2.164

Dispõe sobre encargos financeiros e renegociação de dívidas no crédito rural.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31.12.64, torna público que o Presidente do CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, por ato de 16.06.95, com base no art. 8º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.004, de 19.05.95, "ad referendum" daquele Conselho, e tendo em vista as disposições do art. 4º, inciso VI, da citada Lei, dos arts. 4º e 14 da Lei nº 4.829, de 05.11.65, e dos arts. 2º e 5º da Medida Provisória nº 1.023, de 08.06.95,

RESOLVEU:

Art. 1º – As operações contratadas no período de 09.06.95 a 31.07.96, ao amparo de recursos controlados do crédito rural, destinam-se exclusivamente a financiamentos de despesas de custeio e a Empréstimo do Governo Federal (EGF), concedidos diretamente ao produtor ou repassados por suas cooperativas, e ficam sujeitas à taxa efetiva de juros de até 16% a.a. (dezesseis por cento ao ano).

§ 1º – Consideram-se como recursos controlados do crédito rural aqueles oriundos da exigibilidade de que trata o MCR 6–2, das Operações Oficiais de Crédito (OOC) sob Supervisão do Ministério da Fazenda (MCR 6–6–), destinados às mencionadas finalidades, e outros que vierem a ser especificados.

§ 2º – O EGF fica restrito a produtos de safras futuras, inclusive a de inverno, em curso, admitida a inclusão de semente destinada ao plantio da safra 1995/96.

Art. 2º – O montante de crédito a cada beneficiário, sob as condições estabelecidas no artigo anterior, em todo o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), fica sujeito aos seguintes limites e critérios:

I – R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), quando destinado ao custeio ou EGF/SOV de algodão, hipótese em que:

a) se utilizado integralmente o limite, o beneficiário fica impedido de obter os créditos previstos nos incisos II e III;

b) se utilizado parcialmente o limite, o beneficiário pode obter os créditos previstos no inciso II, observado o critério ali estabelecido;

II – R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais), deduzida a metade dos valores dos créditos concedidos para algodão quando destinado a custeio ou EGF/SOV, de arroz, feijão, mandioca, milho e/ou trigo. Se utilizado integralmente o limite, o beneficiário fica impedido de obter os créditos previstos nos incisos I e III;

III – R$ 30.000,00 (trinta mil reais), quando destinado a qualquer custeio (agrícola ou pecuário) e EGF, desde que concedido a produtor com no mínimo 80% (oitenta por cento) da renda bruta anual proveniente da atividade agropecuária, observado que:

a) os financiamentos destinados ao custeio de produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), até esse limite, podem ser formalizados com cláusula de equivalência em produto, à opção do tomador, observadas as disposições do art. 3º da Resolução nº 2.100, de 24.08.94;

b) a utilização de crédito com equivalência em produto, em qualquer montante, ou para custeio da lavoura que não seja de arroz, algodão, feijão, milho, mandioca ou trigo, impede o beneficiário de se utilizar dos limites de crédito previstos nos incisos I e II;

IV – os limites estabelecidos neste artigo não são acumulativos e devem ser observados em função de cada safra e finalidade (custeio e EGF);

V – a instituição financeira deve exigir do produtor, no momento da formalização do crédito, sob as penas da lei, declaração minuciosa sobre o montante de crédito obtido em outras instituições ao amparo de recursos controlados;

VI – o limite de EGF destinado ao produto classificado como semente será estabelecido nas normas operacionais da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Art. 3º – As operações de crédito rural ao amparo de outras fontes de recursos, não considerados como controlados, contratadas no período de 09.06.95 a 31.07.96, ficam sujeitas a encargos financeiros livremente pactuados entre as partes.

Parágrafo único. Excetuam-se das disposições deste artigo as operações formalizadas com base em recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou sujeitos a regulamentação própria.

Art. 4º – Admite-se a concessão de financiamento para custeio das atividades rurais sob a modalidade de crédito rotativo, mediante apresentação de orçamento simplificado.

Parágrafo único. O crédito rotativo ao amparo de recursos controlados fica restrito a miniprodutores e pequenos produtores e ao limite máximo de R$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Art. 5º – Autorizar a renegociação, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano e máximo de 2 (dois) anos, de parcela mínima de 20% (vinte por cento) e máximo de 30% (trinta por cento) do valor das prestações vencidas em 1995 e ainda não pagas ou vincendas até 31.12.95, decorrentes de financiamentos rurais – admitida a inclusão de parcelas de EGF contratados até a publicação desta Resolução e vencíveis até 31.01.96 – observadas as seguintes condições:

I – excluído o valor de parcela de EGF vincendo, exigência de pagamento de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do valor das prestações a que se refere este artigo, apurado mediante aplicação dos encargos originalmente pactuados;

II – aplicação de abatimento sobre os encargos financeiros, equivalente a 1% a.m. (um por cento ao mês) sobre os valores a serem pagos e renegociados, calculado a partir de 01.06.95 até a data do pagamento/renegociação;

III – a partir da data de formalização da renegociação a dívida repactuada passa a sujeitar-se a encargos financeiros limitados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

§ 1º – O percentual a ser renegociado deve ser definido mediante exame caso a caso, de acordo com a capacidade de pagamento do devedor, e o máximo admitido pode ainda ser elevado, a critério da instituição financeira, quando se tratar de situações especiais previstas no MCR 2–6–9.

§ 2º – No caso de financiamento de custeio com cláusula de equivalência em produto, o pagamento de que trata o inciso I pode ser efetuado mediante entrega de documento representativo de estocagem de unidades equivalentes proporcionais ao percentual exigido, ficando assegurado ao devedor o mecanismo de equivalência para quitação do percentual renegociado, com a entrega de produto da safra seguinte.

§ 3º – A parcela de EGF renegociada deve ser mantida sob a modalidade original (COV ou SOV) e, no caso de EGF/COV, a quantidade correspondente de produto pode ser liberada para o mutuário, para reposição mediante entrega da mesma quantidade de produto da safra seguinte.

§ 4º – Deve ser mantido o prazo original de vencimento para exigência da parcela não renegociada de EGF vincendo.

§ 5º – Haverá concessão de subvenção econômica pela União ante o custo específico da fonte de recursos utilizada nas operações, inclusive para cobertura dos efeitos financeiros decorrentes do abatimento sobre os encargos, conforme autorizado pela Medida Provisória nº 1.023, de 08.06.95.

§ 6º – Os valores renegociados podem ser computados para satisfação da exigibilidade que vier a lastreá-los.

Art. 6º – A renegociação a que se refere o artigo anterior deve ser requerida e formalizada:

I – até 31.08.95, nas operações com vencimento no período de 01.01.95 até a data de publicação desta Resolução e nos EGF vincendos;

II – Até 30 (trinta) dias após a data de vencimento nas demais operações vincendas até 31.12.95.

Art. 7º – Alterar para 31.05.96 o prazo estabelecido no art. 4º, inciso I, da Resolução nº 2.080, de 22.06.94, e admitir prazo até 31.07.95 para as renegociações com base na mencionada Resolução.

Art. 8º – Para novas operações de EGF da safra 1994/95, prevalecem as normas operacionais divulgadas por meio da Resolução nº 2.146, de 02.03.95, e os encargos anteriormente vigentes.

Art. 9º – Ficam as Secretarias de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, e de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, autorizadas a adotar as medidas e a promover os ajustes, inclusive quanto aos produtos a que se destinam os recursos controlados, indispensáveis à implementação das disposições desta Resolução, que serão divulgadas pelo Banco Central do Brasil.

Art. 10 – Ficam revogados os itens 3–2–7, 3–2–8, 3–3–13, 3–3–15, 6–2–13 a 17, 6–2–19, 6–2–25, 6–6–6 e 6–6–7 do Manual de Crédito Rural (MCR) e as Resoluções nºs 2.102, de 24.08.94, 2.133, de 26.12.94, e 2.160, de 05.05.95, sem prejuízo das disposições codificadas no mencionado Manual.

Art. 11 – Encontram-se anexas as folhas necessárias à atualização do Manual de Crédito Rural (MCR), abrangendo inclusive as alterações promovidas por meio da Resolução nº 2.132, de 21.12.94, que ora também se revoga.

Art. 12 – As presentes disposições não impedem que seja utilizado para satisfação dos percentuais de exigibilidade o estoque de operações computável até esta data, sob as condições anteriormente estabelecidas.

Art. 13 – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de junho de 1995

Gustavo Jorge Laboissière Loyola
Presidente

POLÍTICA AGRÍCOLA: MATÉRIAS SUBMETIDAS AO CMN

ASSUNTO	ATO LEGAL	COMENTÁRIO
Captação de recursos externos para o setor rural (63 Rural)	Resolução 2.148, de 16.03.95	Faculta a captação de recursos externos para financiamento de custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária.
Captação de recursos externos para o setor rural (63 Rural)	Resolução 2.151, de 29.03.95	Revoga o inciso II, do art. 5º da Resolução 2.148
Captação de recursos externos para o setor rural (63 Rural)	Circular 2.564, de 27.04.95	Regulamenta o disposto na Resolução 2.148, quanto à aplicação de recursos externos na agropecuária.
Captação de recursos externos para o setor rural (63 Rural)	Carta Circular 2.538, de 27.04.95	Define os procedimentos operacionais para a efetivação das operações de captação de recursos externos para o financiamento da agropecuária.
EGF - Sementes	Resolução 2.157, de 05.05.95	Inclusão nas normas sobre equivalência em produto da possibilidade de formalização de EGF/COV, tendo como mutuária uma empresa beneficiadora de semente. Foram liberados R$ 109 milhões e a demanda foi plenamente atendida.
Safra de inverno 95	Resolução 2.159, de 05.05.95	Estabelece condições para o financiamento da safra de inverno de 1995.
Fixação dos encargos financeiros e renegociação de dívidas do setor rural.	Resolução 2.164, de 19.06.95	Estabelece novas condições para as operações de custeio e de comercialização, tais como juros de 16% a.a., limite de R$ 30 mil para a modalidade de equivalência em produto, e fixa critérios para renegociação das dívidas.
Lavoura cacaueira	Resolução 2.165, de 19.06.95	Estabelece condições para o financiamento do programa de recuperação da lavoura cacaueira baiana.
Captação de recursos externos para o setor rural (63 Rural)	Resolução 2.167, de 30.06.95	Faculta a concessão de financiamento para aquisição de CPR, ao amparo de recursos captados com base na Resolução 2.148.
Lavoura cacaueira	Resolução 2.175, de 19.07.95	Altera condições para financiamento do programa de recuperação da lavoura cacaueira baiana.
Estabelece encargos financeiros para crédito rural com recursos do OOC	Resolução 2.177, de 20.07.95	Fixa os encargos financeiros nos mesmos níveis praticados no segundo semestre do ano anterior em 6% a.a. (miniprodutor), 9% a.a. (pequenos produtores e cooperativas do grupo I) e 12,5% a.a. para os demais casos.
Encargos financeiros para crédito agroindustrial com recursos do OOC	Resolução 2.178, de 20.07.95	
Exigibilidade de aplicação no crédito rural	Resolução 2.182, de 20.07.95	Fixa a obrigatoriedade de aplicação de que trata o MCR 6.2, temporariamente, em 17%.
PROAGRO	Resolução 2.184, de 24.07.95	Redução do limite de risco e outros ajustes no regulamento do Proagro.
Cotas-partes para cooperativas.	Resolução 2.185, de 26.07.95	Linha de crédito para integralização de cotas-partes de cooperativas de produção.

ASSUNTO	ATO LEGAL	COMENTÁRIO
EGF - Normas operacionais	Resolução 2.186, de 27.07.95	Dispõe sobre normas operacionais de EGF para cera de carnaúba, juta/malva, mamona e sisal – safra 95/96.
Ajuste à Resolução 2.164	Resolução 2.187, de 09.08.95	Dispõe sobre crédito rural ao amparo de recursos controlados e renegociação de dívidas.
Preços mínimos safra de verão 1995/96	Voto 098/95	Fixa os preços mínimos e valores de financiamento dos produtos agrícolas da safra de verão 1995/96.
PROCERA	Voto 101/95	Altera condições de financiamento e atualiza o valor de crédito de investimento de R$ 3.192,00 para R$ 7.500,00
PRONAF	Resolução 2.191, de 24.08.95	Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
PROGER RURAL	Resolução nº 82 do Codefat, de 03.05.95.	Dispõe sobre o Programa de Geração de Emprego e Renda destinado ao Setor Rural – PROGER-RURAL
FINAME-RURAL	Carta Circular nº 08/95, da FINAME, de 17.07.95	Revisão dos efeitos financeiros, em decorrência da aplicação da TR, e renegociação do prazo de amortização de parcelas, no âmbito do Programa Agrícola da FINAME.
PROGER RURAL	Resolução 89 do Codefat, de 04.08.95.	Estabelece critérios para aprovação e utilização dos recursos destinados ao PROGER-RURAL
PLE	Portaria Interministerial 488-B, de 04.08.95	Fixa os valores dos Preços de Liberação dos Estoques, safra 94/95, para alguns produtos e as regras de comercialização para a soja, safra 94/95.
IOF	Decreto 1.591, de 10.08.95	Dispõe sobre o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários.
Lista de Exceção	Portaria nº 201, do MF, de 10.08.95	Altera os anexos II e III da "lista Dallari", alterando a alíquota do Imposto de Importação de alguns produtos, inclusive 13 itens do setor têxtil.
IOF	Portaria nº 202, do MF, de 10.08.95	Fixa as alíquotas do IOF estabelecidas pelo Decreto 1.591, que tributa, inclusive, as captações externas ao amparo da Resolução nº 2.148 - 63 Rural.
IOF	Portaria nº 205, do MF, de 15.08.95	Estabelece alíquota zero para os recursos externos ingressados no País para o financiamento do setor rural - abre exceção para o setor rural.
Sucroalcooleiro	Medida Provisória nº 1.091, de 25.08.95	Dispõe sobre medidas reguladoras do abastecimento do mercado interno de produtos do setor sucroalcooleiro.
Crédito Rural	Medida Provisória nº 1.099, de 25.08.95	Dispõe sobre crédito rural e dá outras providências.
Fundos Constitucionais	Medida Provisória nº 1.105, de 25.08.95	Estabelece a aplicação da TJLP nos empréstimos concedidos com recursos do FCO, FNE e FNO, a partir de 01.07.95.

Agricultura, Competitividade e Tecnologia

Alberto Duque Portugal (1)

O cidadão está exigindo cada vez mais bem-estar. Maior oferta de produtos e serviços, com qualidade e a preços mais baixos. Isso só se obtém através de maior eficiência produtiva. Na indústria e no setor serviços, a mão-de-obra aumentou consideravelmente seu desempenho. Na agricultura, além do aumento da produtividade da mão-de-obra, constatou-se também um incremento da produtividade da terra, ocasionada pela sua transformação através dos chamados "insumos modernos".

A globalização da economia fez com que o capital não tivesse mais fronteira; a produção final em amplos setores é uma linha de montagem de peças fabricadas em diferentes partes do mundo. O que determina onde e o que produzir não são mais os recursos naturais, mas a competitividade do processo de transformação, transporte e comercialização. Nisso tudo há muito mais inteligência do que no modelo de mercado fechado ou no modelo de produção determinado pela disponibilidade de recursos naturais. E o determinante principal desse processo é o mercado. Dizia um chanceler de um pequeno mas poderoso país, que mais importante do que as nações são os mercados!

A agricultura, em todo o mundo, é um setor retardatário nesse processo. A causa tem sido a excessiva proteção setorial através de subsídios e da taxação de importações, principalmente por parte dos países desenvolvidos. Felizmente, mais recentemente tem caminhado também para uma integração progressiva na economia mundial. Aos poucos as fronteiras se abrem, por pressões externas e internas.

No caso brasileiro, as transformações na agricultura foram profundas. De produtos como o café, o cacau e o açúcar, o Brasil passou a ser importante produtor também de laranja, soja, milho e carnes, principalmente de aves. A agricultura cresceu e se diversificou. Num primeiro momento, expandiu suas fronteiras rumo ao Centro-Oeste e Norte. Foi a fase caracterizada pelo aumento da área cultivada. Em uma segunda fase, a produtividade foi determinante.

O exemplo na produção de grãos é muito elucidativo. Até meados dos anos 70, a produção agregada de arroz, feijão, milho, soja e trigo cresce em função do aumento da área cultivada. Somente a partir daquela data, a produtividade da terra torna-se o fator preponderante na explicação do aumento da produção agrícola. Em período mais recente (1988-95)(2), observa-se um decréscimo da área da ordem de -1,1% a.a., enquanto a produtividade aumenta 4,51% a.a. (Ver Tabela 1).

Nesse processo de modernidade da agricultura, o maior mérito deve ser creditado aos produtores rurais que acreditaram no setor, adquirindo áreas em zonas de expansão da fronteira e depois adotando inovações tecnológicas, que permitiram ganhos de produtividade. Nesse processo, foi muito grande a contribuição dada pela pesquisa agropecuária brasileira.

Na década de 90, a palavra de ordem é a competitividade, dado o contexto da globalização das economias, com abertura de mercados, especialmente no âmbito regional. No caso brasileiro, o MERCOSUL trouxe grandes desafios para

(1) Presidente da EMBRAPA.
(2) Calculado a partir de médias móveis trianuais.

o setor agrícola e para as próprias instituições de ciência e tecnologia. Os subsetores não competitivos necessitam encontrar alternativas, mudando sistemas de produção em uso para outros mais competitivos. É o chamado processo de reconversão onde o Governo e a iniciativa privada devem buscar parcerias para encontrar as melhores soluções. Neste processo, há riscos e incertezas quanto ao futuro de determinados segmentos do setor.

Diante de um quadro de mudanças, cabe a pergunta: Para onde vai a agricultura nos próximos anos, décadas? Aos cientistas e gerentes cabe detectar os sinais que são emitidos pelos mercados interno e externo. Estudos sinalizam que teremos, nos próximos anos, crescente demanda por produtos agropecuários, provocada pela elevação da renda em países subdesenvolvidos e nos países asiáticos, principalmente na China. Esse novo e importante mercado pertencerá aos que forem mais competitivos em toda a cadeia de produção, via biologia avançada e tecnologias organizacionais que contribuam para a melhoria da eficiência produtiva.

De outro lado, os países desenvolvidos investem vultosas somas de recursos para a obtenção de novas tecnologias, principalmente com possibilidade de patenteamento (propriedade intelectual), através de tecnologia avançada. Só terão acesso a essas novas tecnologias quem pagar por elas, pois não serão bens facilmente acessíveis, como ocorreu com as tecnologias da chamada "revolução verde". A manutenção de mercados, tanto externos como internos, mediante subsídios e taxações tenderá a diminuir em importância, mesmo nos mercados protegidos dos países desenvolvidos. Manter-se-á no mercado quem estabelecer bases competitivas, menos talvez na produção, mas, sobretudo, na cadeia produtiva correspondente.

Manter a agricultura brasileira competitiva no mercado nacional e internacional é uma tarefa fundamental da pesquisa agropecuária, ou seja, das instituições brasileiras responsáveis pela geração de tecnologia agropecuária.

A presente crise por que passam determinados segmentos importantes do setor agrícola é séria. Sua solução exige medidas urgentes e corajosas de todas as instituições ligadas ao setor. A EMBRAPA, em particular, está determinada a fazer um esforço adicional no sentido de encontrar novos caminhos para tornar o setor mais rentável e competitivo.

Como parte desse esforço, recentemente a Empresa lançou um milho híbrido triplo de alta produtividade. Essas sementes mais produtivas, portadoras de muita ciência, estarão, brevemente, no mercado, gerando benefícios adicionais aos produtores e consumidores brasileiros. Trabalhos similares estão sendo realizados para culturas e criações, como o feijão e o milho, o leite e a carne bovina, e a fruticultura, particularmente a irrigada, onde existem enormes espaços para o aumento da produtividade e da competitividade.

TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAIS DA PRODUÇÃO DE GRÃOS (ARROZ, FEIJÃO, MILHO, SOJA E TRIGO)

Período de Análise	Fontes de Crescimento		
	Produção (% a.a.)	Área	Rendimento
1961/94	4,34	2,68	1,66
1961/70	4,91	4,99	-0,08
1971/75	8,72	6,38	2,34
1976/94	3,12	0,74	2,38
1980/94	3,41	0,45	2,96
1985/94	3,74	0,08	3,67
1989/94	3,42	-1,10	4,51

Fonte: Dados brutos IBGE; Elaboração: EMBRAPA.
Obs.: Calculado a partir de médias móveis trianuais.

Normas para a Elaboração de Artigos Técnicos

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

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