

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

AS/PAN

REVISTA DE POLÍTICA AGRICOLA

CENAGRI



Fernando Henrique Cardoso
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Arlindo Porto Neto
MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Guilherme Leite da Silva Dias
SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Francisco Sérgio Turra
PRESIDENTE DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Gervásio Castro de Rezende
DIRETOR DE PLANEJAMENTO

Roberto Garcia Salmeron
DIRETOR DE FINANÇAS

Roberto Campos Marinho
DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Ivan Estevam Zurita
DIRETOR DE ABASTECIMENTO

Ezequiel José Ferreira de Souza
DIRETOR DE OPERAÇÕES

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Nayro Coelho (Coordenador)
Angelo Bressan Filho
Elisio Contini
Paulo Nicola Venturelli

ISSN nº 1413 - 4969

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- A Crise do Algodão tem Solução
(Andrew Macdonald) 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- As Grandes Transformações na Agricultura Brasileira
(Alberto Duque Portugal e Elisio Contini) 05
- O Novo Seguro Agrícola nos Estados Unidos
(Carlos Nayro Coelho) 10
- A Agricultura no Brasil: Política, Modernização e Desenvolvimento Econômico
(G. Edward Schuh) 15
- A Agricultura no Mercosul
(José Ricardo Severo) 22
- A Economia do Leite e as Miniúsinas
(A. R. Teixeira Filho e Yoshihiko Sugai) 29

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- O BNDES e a Expansão das Exportações Agrícolas
(Luiz Carlos Mendonça de Barros) 37
-
-

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

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

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

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

Inscreva-se em receber a Revista de Política Agrícola comunicando-se com:

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

A CRISE DO ALGODÃO TEM SOLUÇÃO

A história do algodão no Brasil nos últimos cinco anos é triste. Não somente devido à queda de produção brasileira, mas porque parece que poucas pessoas entendem a causa dos problemas do algodão e querem aplicar remédios totalmente errados. Os fatos, que se encadeiam em efeito-cascata, são:

- falta algodão porque o produtor não planta;
- o produtor não planta porque está quebrado e não tem financiamento de custeio;
- o produtor está quebrado e não tem financiamento porque o retorno de seu investimento é baixo e o banco não quer emprestar;
- o retorno é baixo porque sua produtividade é deficiente hoje, comparada com o mundo moderno, e seus custos de colheita são altos demais.

Embora os fatos sejam estes, até agora o único remédio que vem sendo proposto é reduzir o financiamento das importações de algodão e aumentar as alíquotas de importação. Essas medidas, segundo seus defensores, aumentariam o preço do algodão nacional. Isso é duvidoso e certamente será insuficiente para induzir o produtor a plantar algodão dentro do sistema hoje existente.

A idéia por trás dessa sugestão é de que existe um grande diferencial entre o custo desses financiamentos das importações de algodão e os juros internos. Essa suposição poderia ser verdadeira em 1995, mas hoje não é mais. Para abrir uma carta de crédito de importação, a empresa importadora precisa de um bom cadastro em seu banco, no Brasil. É este que vai lhe dar o crédito, não o fornecedor nem o banco deste no exterior. Assumindo o risco de seu cliente, o banco obtém a confirmação de seu correspondente no exterior e repassa a taxa de juros obtida.

Essa mesma empresa, com um bom cadastro, também obterá hoje crédito em reais, no

Brasil, para 360 dias, a 12 ou 13% ao ano (base dólar) — e não a 5% ao mês, como dizem os defensores da idéia de redução do financiamento externo para a indústria têxtil. Não tem sentido comparar juros internacionais com aquele pago pelo produtor no Brasil. Não é o produtor estrangeiro que está dando crédito à indústria têxtil brasileira, mas o banco brasileiro. Assim, é a indústria, e não o produtor nacional, que tem de obter créditos para comprar, se necessário com ajuda do Governo, com base em taxas competitivas nacionais ou internacionais.

Em consequência, para uma empresa têxtil com capacidade de importar, é muito mais interessante comprar algodão nacional a vista e financiar a compra em reais. A diferença entre 8% (taxa internacional mais 1% para custo de abertura do crédito) e 13% (em reais com risco cambial) é de 4%.

Esses 4% de diferença não pagam sequer as despesas portuárias de importação, e o importador ainda tem de pagar a taxa de importação, frete ultramar e outros custos, que resultam em nada menos de 15% sobre o valor da mercadoria. Conclui-se que hoje o produtor brasileiro tem uma proteção de pelo menos 11% (15-4%), só nessa diferença entre os custos de compra local e externa. Se, apesar disso, ele ainda não planta algodão, fica evidente que hoje não se pode atribuir ao financiamento do importado a falta de produção nacional.

Outros argumentos usados para explicar a "débâcle" do algodão no País, como a falta de EGF para garantir o preço mínimo, a defasagem cambial, os juros internos altos, contribuem pouco para encontrar uma solução. O produtor teve prejuízo em anos anteriores, abandonou o cultivo e hoje não se sente estimulado a voltar à atividade, porque duvida de sua rentabilidade e tem dificuldade em obter crédito para plantio, porque os bancos também duvidam.

Mas existem soluções para o algodão e elas não são complexas. O produtor pode dobrar sua receita, aumentando a produtividade com sementes modernas e com aplicação de melhor tecnologia. Numa perspectiva como essa, certamente os bancos oferecerão empréstimos de custeio para quem

plantar algodão e o Banco do Brasil garantirá os CPRs - o financiamento do futuro, preenchendo a lacuna da falta de financiamento que existe hoje.

Também a afirmação de que a produtividade no Brasil pode ser bem maior é comprovada por cultivos em Mato Grosso, Goiás e norte do Estado de São Paulo, onde se produz três vezes mais por hectare do que a média nacional. Como foi possível esse resultado? A solução foi importar sementes híbridas, cruzá-las com as nacionais e produzir com tecnologia.

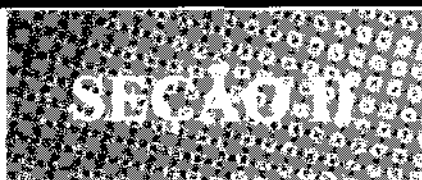
Além de aumentar a produção por hectare, podem-se reduzir os custos em 30%, colhendo-se o algodão com máquinas colheitadeiras em vez de manualmente, em especial nas áreas extensas. Entretanto, pequenas propriedades usando colheita manual, mas com sementes de alta produção e resistentes a doenças, também podem ter retornos, embora mais modestos.

O crescimento da produção e da área plantada com algodão trará também um aumento do emprego no campo, agora mais qualificado.

Assim, é preciso mudar o foco da discussão para aquilo que realmente interessa: o que fazer para facilitar a obtenção, pelos produtores brasileiros, de sementes, tecnologia e mecanização. Resolvida essa questão, o algodão voltará a ser uma cultura rentável e atraente para o produtor, o Brasil deixará de gastar US\$ 1 bilhão/ano com importações, voltará à condição de grande exportador do produto e criará novos empregos.

Andrew Macdonald,

Coordenador da Comissão de Algodão da
Associação da Indústria Têxtil (Abit).



AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES NA AGRICULTURA BRASILEIRA

Alberto Duque Portugal ⁽¹⁾
Elsio Contini ⁽²⁾

1. Introdução

Embora a agricultura englobe outros subsetores importantes além da produção de grãos, esta tem representado um bom indicador do seu desempenho. Segundo estimativas recentes, a safra de grãos 1996/97 deverá superar a 80 milhões de toneladas, o que representa uma considerável recuperação, comparada com a anterior. Esta safra vem acompanhada por preços internacionais firmes, capazes de remunerar e trazer ânimo aos produtores rurais.

Conjunturalmente, melhor o campo, energias dos agricultores, empresários do *agribusiness*, formuladores de políticas e da academia podem ser canalizadas para uma reflexão sobre o futuro próximo do setor. Quais são as idéias motrizes que estão moldando a agricultura brasileira, envolta no processo de globalização? Quais as forças internas e externas que estão transformando rapidamente o setor? Neste artigo, analisam-se as forças determinantes da evolução da agricultura e como ela está se organizando para responder aos desafios.

2. Determinantes da Evolução da Agricultura

A hipótese básica, assumida neste trabalho, é de escassez de produtos agrícolas, para o final deste século e início do próximo, devido a um aumento da demanda mundial. A reação dos preços internacionais, nestes últimos anos, é uma comprovação dessa perspectiva. Três razões embasam nossa hipótese: (1) crescimento da população mundial, até o ano 2025, segundo a ONU; (2) aumento de renda dos países asiáticos, principalmente na China, atualmente com mais de 1,2 bilhão de habitantes e (3) retirada progressiva dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos (IFPRI, 1995).

Aliadas a essas macrovariáveis externas, existem fatores internos também fundamentais que permitem prever uma evolução positiva da agricultura. A população brasileira continua a crescer, com previsão de atingir, daqui a 20 anos, 200 milhões de pessoas. O crescimento econômico, ainda que a taxas modestas, incorporará mais pessoas ao mercado, hoje marginalizadas. A elasticidade-renda desses grupos para

alimentos naturais ou processados é elevada.

Assumindo-se uma elasticidade-renda média para produtos agrícolas da ordem de 0,5 para o mercado interno, o crescimento da renda *per capita* em 3% elevaria a demanda por aqueles produtos em 1,5% ao ano. Acrescentando-se um aumento populacional de 1,5% e um incremento das exportações de 0,5% ao ano, a demanda média por produtos agrícolas elevar-se-ia em 3,5% ao ano (Tabela 1).

Tabela 1
Projeção do Aumento da
Demanda por Produtos
Agrícolas

Fatores de crescimento da demanda	Aumento anual da demanda (%)
Crescimento de 3% na renda <i>per capita</i> , para elasticidade-renda de 0,5	1,5%
+ Crescimento da população brasileira	1,5%
+ Aumento do mercado internacional	0,5%
Projeção do aumento total da demanda	3,5%

Portanto, para atender à crescente demanda, a oferta de produtos agrícolas deveria aumentar em 3,5% a.a. Para o subsetor de grãos, na hipótese de se manter a atual produtividade, para atender àquela demanda seria necessário incorporar menos de 500 mil hectares por ano, o que é muito pouco para um País com

(1) Presidente da Embrapa
(2) Pesquisador da Embrapa.

tamanha fronteira agrícola. Aliás, historicamente esse subsetor, no período de 1990-95, aumentou sua produção em 4,92% a.a., portanto, superior em 1,52% à demanda projetada para os próximos anos. Esse bom desempenho deveu-se ao incremento da produtividade e pouco à expansão de área cultivada. A produção de proteínas animais também teve um desempenho satisfatório.

O crescimento da demanda, porém, não será uniforme entre produtos e subsetores. Para produtos agrícolas, estudos agregados em nível de País, indicam baixa elasticidade-renda total para o arroz (0,24), negativa para o feijão (-0,53) e altamente positiva para trigo (0,44), milho (0,65) e principalmente para soja (1,33%). (Benevenuto & Souza, 1994).

Um aumento da demanda por produtos agrícolas da ordem de 3,5% por ano pode ser considerada uma taxa conservadora. Embora o mercado interno continue sendo a grande mola propulsora do crescimento da agricultura, o dinamismo do setor reside no mercado internacional, já que o Brasil participa dele marginalmente. Em 1996, para um valor de exportações mundiais da ordem de US\$ 6 trilhões, o Brasil exportou US\$ 47,7 bilhões, representando uma participação de apenas 0,80%.

Com uma política macroeconômica sadia e com quedas de barreiras tarifárias nos países desenvolvidos, o País possui condições excepcionais para exportar mais produtos tradicionais e exóticos, dadas as suas condições agroecológicas diversificadas. A manutenção de mercados atuais e a conquista efetiva de novos depende de um conjunto de fatores condicionantes, na esfera do setor privado e de alguns apoios do setor público. Em resumo, conquistaram-se mercados quando se tem competitividade. Para tanto, o

setor agrícola vem se moldando internamente para esse desafio.

3. Reestruturação da Agricultura

Trata-se de averiguar como a agricultura brasileira está se estruturando para vencer o desafio da competitividade no mercado interno e externo. Essa reestruturação compreende seis características fundamentais: a) produção com escala; b) especialização/diferenciação na produção; c) importância das tecnologias biológicas e organizacionais; d) menos interferência do Governo no mercado; e) expansão do *Agribusiness*, com agregação de valor; e, f) deslocamento da produção de grãos para o Centro-Oeste.

Produção com escala - Acompanhando a tendência de outros segmentos de mercados competitivos, a redução dos custos de produção tem sido acompanhada também de uma diminuição nas margens de lucro. A estabilização econômica no Brasil tomou isso mais transparente. Margens menores, relativamente baixas na atividade agrícola, exigem eficiência para mantê-las e escala de produção para permitir um nível de renda compatível com determinado padrão de vida.

A produção de grãos, por exemplo, exige escala de produção, portanto propriedades médias e grandes. Essa é uma das razões do seu deslocamento para a região dos cerrados. Estima-se que um produtor de milho, para obter uma renda líquida de R\$1.000,00 por mês, deveria cultivar entre 100 e 250 ha, dependendo de seu nível de eficiência e dos preços do produto. Para obter uma renda familiar de R\$3.000,00 mensais, seriam necessários de 720 a 200 ha da cultura.

Na área animal, observa-se a mesma tendência. Segundo dados da CEPA/SC, o número de produtores de suínos diminuiu de

67 mil em 1980, para 20 mil em 1995, sendo a quase totalidade de integrados. Entretanto, a produção de carne expandiu-se fortemente, indicando ter havido concentração da produção. Estima-se que até o ano 2000 o número de produtores diminua mais ainda, aumentando porém o número de suínos por produtor. O mesmo está ocorrendo na criação de aves e inicia-se com a produção de leite.

Esse fenômeno não é privilégio do Brasil. Nos Estados Unidos, o número de propriedades no período de 1951 a 1989 reduziu-se de 5,4 milhões para 2,2 milhões, uma diminuição de quase 60%. Estudo do Departamento de Agricultura daquele país (USDA) projeta que uma granja típica de leitões nos EUA deverá evoluir de 300 a 500 acres cultivados em 1993 para 700 no ano 2000. Em termos de leitões comercializados, passaria de 1.000 para 6.400.

No segmento de comercialização de produtos do *agribusiness*, a concentração é maior. Na Comunidade Econômica Europeia, apenas o maior fornecedor é responsável por 22% do café torrado e do chocolate, 45% dos sorvetes, 53% dos cereais para o café da manhã. Os dois maiores fornecedores respondem por 68% da comida para cães, 45% dos *snaks*, 39% das massas e 33% dos biscoitos (Heijbroek, A M.A.; Nederhoed, A M; Potten, 1995).

Especialização/diferenciação no mercado - Com a elevação da renda e a competição acirrada entre empresas pelo mercado, o consumo vem se diversificando, formando verdadeiros nichos. Há alguns anos, R. Golberg, o pai do *agribusiness*, predizia o fim da era das *commodities*. Novos produtos surgem, novas embalagens, novos processos agroindustriais que diferenciam um produto do outro. Naturalmente, pelo menos no início, com preços diferenciados. A qualidade desempenha um papel importante neste processo.

Cafés são diferenciados pelo gosto e pelo mix entre diferentes tipos. O mesmo acontece com vinhos, carnes e frutas exóticas. São pequenos grandes mercados a explorar. Mas sua identificação, conquista e manutenção exigem tecnologias organizacionais sofisticadas.

Os primeiros a entrar nesses novos mercados usufruem de vantagens em termos de preços. O perigo para os novos produtos, como frutas exóticas, reside na saturação dos mercados, com queda brusca de rentabilidade. Então, os aventureiros saem do negócio e o mercado aos poucos volta a se organizar.

Nos mercados diferenciados, a tecnologia organizacional desempenha um importante papel. É fator de competitividade disponibilizar a produção e organizar a comercialização, de modo a atender à demanda em tempo oportuno e com qualidade. O sistema de verticalização na produção de suínos e aves é um bom exemplo de como esses mercados podem ser organizados, inclusive com a participação de pequenos produtores.

Tecnologia como o mais importante fator de produção - A exemplo do que aconteceu nos países desenvolvidos, a produção cresce com um aumento sustentado de produtividade do fator trabalho e terra, e bem menos pela expansão da área cultivada. Isto significa incorporação progressiva de tecnologia mecânica (substituindo mão-de-obra) e químico-biológica (substituindo terra). Além destas, a tecnologia organizacional assume cada vez mais importância na conquista de mercados, nos aspectos de comercialização e agroindustrialização.

Um novo potencial se vislumbra altamente promissor por meio da moderna Biotecnologia. Novos e velhos produtos com características específicas estão

sendo engendrados nos institutos de pesquisa, públicos e privados. Todo esse arsenal tecnológico visa reduzir custos de produção, aumentar ainda mais a produtividade de recursos escassos, viabilizar a produção em áreas geográficas inviáveis por causa de clima adverso. Isso cria novas vantagens competitivas, principalmente para os primeiros que venham a adotar essas novas tecnologias. Um país em desenvolvimento, como o Brasil, deve estar atento, acompanhando os avanços da biologia moderna, de forma a incorporar as novas tecnologias aos sistemas produtivos, para não comprometer a competitividade da produção agrícola brasileira.

Menos interferência do Governo no mercado - As ações de governo tendem a ser cada vez mais gerais e menos específicas quanto a setores. A política agrícola passa a fazer parte da política global, sem tantas especificidades. O mais importante é a estabilização econômica, a taxa de juros da economia como um todo, o câmbio, o incentivo à modernização tecnológica. O mercado determina o que, quanto plantar, onde plantar e a forma de comercialização dos produtos.

Numa fase de transição, não longa demais, em mercados imperfeitos pode ser necessário algum monitoramento governamental, principalmente quando muitos pequenos produtores vendem produtos para poucos compradores. Mas como regra, a abertura comercial na globalização dispensa políticas de estoques de produtos, por mais "estratégicas" que sejam. A história brasileira recente mostra que depois que o Governo deixou de fazer estoques estratégicos para a carne, os preços se mantiveram mais estáveis durante o ano. Não raro, estoques governamentais têm sido mais uma fonte de corrupção do que benefício para os produtores e/ou consumidores.

Expansão do agribusiness, com agregação de valor - Estima-se um mercado mundial de consumo de alimentos e bebidas da ordem de 3 trilhões de dólares americanos. Estados Unidos e Europa representando ao redor de 50% desse mercado, exportavam apenas 4% em *commodities* e 80% de produtos processados. O trigo como *commodity* mantém um valor histórico de US\$200,00/t, ao passo que processado na forma de pasta ou biscoito vale US\$1.700/1.800 a tonelada.

Se, de um lado, países têm obtido vantagens com o processamento de produtos primários, seria ingênuo pensar que podemos exportar somente produtos processados. Nem em todos os setores a competitividade agroindustrial nacional o permite. Parcerias com empresas eficientes de outros países podem ser formas inteligentes de manter e ampliar mercados. Além disso, essa política de não exportar produtos primários *in natura* pode representar perdas de significativos mercados externos, a serem supridos por outros concorrentes.

O mesmo conceito vale para os produtores individualmente. A agregação de valor dentro da porteira da fazenda nem sempre é possível e lucrativo. Mesmo para pequenos produtores que dispõem de mão-de-obra, nem sempre qualificada. Propõe-se uma seleção criteriosa de produtos a serem processados e diferenciados, voltados para mercados identificados. Com a crescente urbanização, a demanda por produtos elaborados na fazenda ampliou, mas exige qualidade, oportuno suprimento e preço competitivo.

Deslocamento da produção de grãos para o Centro-Oeste - Informações recentes comprovam que a produção de grãos vem se deslocando para os cerrados do Centro-Oeste do País, principalmente milho e soja. Estima-se

que os estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Bahia, Mato Grosso, Piauí e Maranhão produzam mais de 13 milhões de toneladas de milho, representando 37% da produção nacional, nesta safra de 1996/97. Os mesmos estados devem produzir ao redor de 12 milhões de toneladas de soja, o que representa 45% da produção nacional prevista.

Por estados, o desempenho mais espetacular ocorre com o Mato Grosso. Para a cultura da soja, de 1 milhão de toneladas em 1984, evoluiu para 5.344 mil toneladas em 1996/97, o que representa um incremento de mais de 5 vezes. Em termos comparativos, situa-se em terceiro lugar, atrás apenas do Paraná e do Rio Grande do Sul. O fenômeno da soja inicia uma transformação significativa em parte considerável de estados tradicionalmente muito pobres, como o Maranhão e o Piauí. No caso do milho, os estados destaques são Minas Gerais com uma produção estimada em 4.485 mil toneladas e Goiás com 3.748 mil toneladas. (Conab, 1997) (Ver Gráficos).

Essa tendência de deslocamento da produção de grãos para o Centro-Oeste fortalecer-se-á nos próximos anos. Além das tradicionais vantagens da disponibilidade de terras baratas, em grandes extensões e mecaniza-

das, ampla região vem sendo recentemente favorecida pela implantação de corredores multimodais de transporte, que permitem um barateamento significativo dos custos de transporte. Os principais são:

- a) Noroeste, abrangendo a Chapada dos Parecis, cerrados adjacentes à BR 364 (Cuiabá-Porto Velho) e mais áreas ao sul do Estado do Amazonas, em uma área potencial estimada em 20 milhões de ha;
- b) Centro-Norte, nos estados de Tocantins, sul do Maranhão e Piauí, sudeste do Pará, leste de Mato Grosso e noroeste de Goiás, com potencial para 21 milhões de ha;
- c) Nordeste, com áreas de abrangência nos estados de Minas (norte), Bahia e Pernambuco, sob a influência das extensões navegáveis do rio São Francisco e suas adjacências; e,
- d) Centro-Leste, na área de influência do entorno do Distrito Federal, noroeste de Minas até Pirapora e Belo Horizonte, com potencial estimado em 13 milhões de ha (Licio & Corbucci, 1996).

4. Consideração Final

Embora não de uma maneira uniforme no tempo, a agricultura comercial evolui, encontra aos poucos seu caminho na efici-

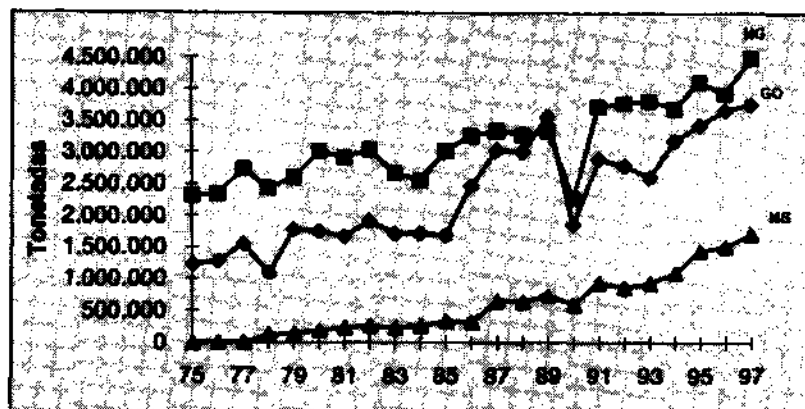
ência produtiva, com redução de custos e aumento de produtividade. No processo de ajuste de um mercado fechado para mercados globalizados, de interferências governamentais frequentes para maior liberdade de mercado, muitos pequenos produtores ficaram à margem do processo. A migração rural-urbana não foi suficiente para absorver quantidades significativas de mão-de-obra não qualificada. Assim, o custo social do ajuste é grande.

Na construção de uma sociedade democrática e civilizada que pretendemos ser, cabe ao Governo propiciar, aos que estão à margem do processo de desenvolvimento na agricultura também, oportunidades para o seu engajamento no mercado. Seria ingênuo esperar que todos os pequenos produtores se tornassem empresários rurais eficientes. Mas, oferecer oportunidades significa treinamento para atividades agrícolas para os que desejarem continuar vivendo no campo e preparação para outras profissões para os que preferirem migrar. Oportunidades significam informações oportunas e úteis para todos os produtores. Oportunidades significam sinalização para a entrada de pequenos produtores em nichos de mercado ou em elos da cadeia que, por sua capacidade, não teriam chance de identificar. A decisão cabe aos próprios pequenos produtores!

BIBLIOGRAFIA

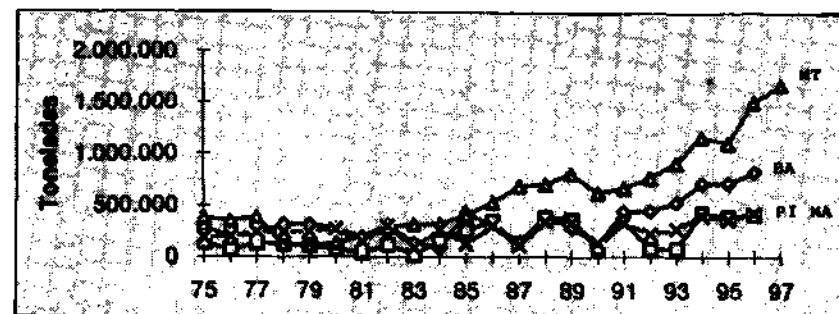
- BENEVENUTO, A & SOUZA, G.S. Elasticidades de Demanda de Produtos da Lavoura Brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 1994, vol. 32, n. 1, p. 47-58
- CONAB. *Previsão e Acompanhamento de Safras*. Ano 21. N. 3, Fev. 1997. Brasília, 1997.
- HEIJBOEK, A M.A; NEDERHOED, A M; POTTEN A J. van. *The international food industry*. Rabobank Nederland. 1995. P 75.
- IFPRI. *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment*. Washington (DC), 1995. 145 p.
- LICIO, A & CORBUCCI, R. A Agricultura e os Corredores Multimodais. *Revista de Política Agrícola*. Ano V, n. 02 (Abril-Jun. 1996). P. 22-36

Evolução da Produção de Milho em Estados da Fronteira Agrícola



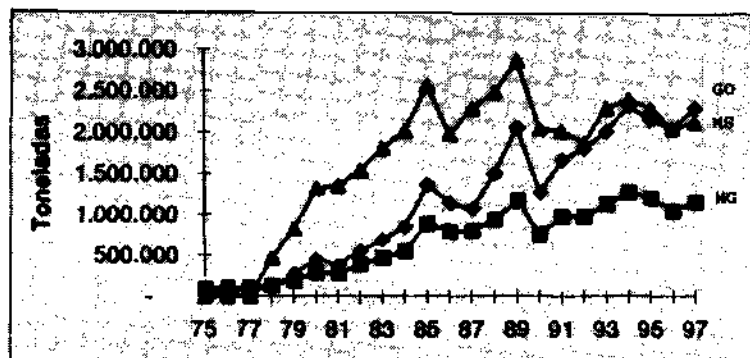
Fonte: IBGE e CONAB

Evolução da Produção de Milho em Estados da Fronteira Agrícola



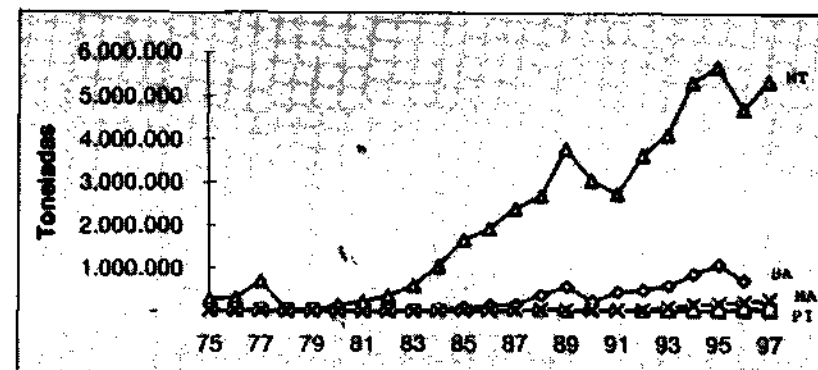
Fonte: IBGE e CONAB

Evolução da Produção de Soja em Estados da Fronteira Agrícola



Fonte: IBGE e CONAB

Evolução da Produção de Soja em Estados da Fronteira Agrícola



Fonte: IBGE e CONAB

O Novo Seguro Agrícola nos Estados Unidos

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

1. Introdução

A aprovação da lei agrícola americana de 1996 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996-Fair Act) alterou significativamente o papel do governo na agricultura dos Estados Unidos⁽²⁾. Os pagamentos de deficiência (baseados nos preços meta e no controle da área plantada), cujo volume dependia dos preços de mercado, foram substituídos por um sistema de pagamentos fixos (contract payments), que independem dos preços de mercado, e dos produtos a serem produzidos. Pelo sistema anterior, quanto menor o preço de mercado, maiores seriam as transferências para os produtores, o que gerava uma importante rede de proteção contra eventuais quedas na renda do setor. Em contrapartida, os agricultores eram obrigados a seguir várias regras relativas à utilização das áreas cobertas pelos programas.

A nova legislação faz parte de várias mudanças na política agrícola americana, iniciadas em 1985, com o objetivo de reduzir o papel do governo na agricultura e torná-la mais orientada para o mercado. Nela, o produtor pode decidir o que plantar e o quanto plantar na área contratada, mas recebe apenas os pagamentos fixos, que em média representam pouco mais de 10% da renda líquida do setor agrícola (em 1996, por exemplo, esta atingiu US\$ 50.8 bilhões, enquanto os pagamentos diretos foram orçados em US\$ 5.27 bilhões).

A eliminação do vínculo

(decoupling) entre os pagamentos governamentais e os preços de mercado, a crescente dependência da agricultura americana nas exportações (30% da renda bruta em 1996, contra 20% em 1989) e a eliminação de barreiras alfandegárias como resultado da Rodada Uruguai criaram um novo ambiente de mercado para os produtores, gerando a necessidade da implementação de novas estratégias de administração do risco. Segundo pesquisa do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), a participação nos programas governamentais era, de longe, o meio mais utilizado pelos agricultores comerciais (vendas acima de US\$ 50 mil) para reduzir risco.

Além do Fair Act, a legislação mais importante na transição dos mecanismos de proteção à agricultura, foi o Federal Crop Insurance Reform Act of 1994, que eliminou os pagamentos de desastre "ad hoc" e lançou as bases para a transformação do programa federal de seguro agrícola dos Estados Unidos, na principal rede de proteção (safety net) aos agricultores.

2. A Administração do Risco na Agricultura

Como é do conhecimento geral, a agricultura é uma atividade com elevado grau de risco e incerteza, pois o empresário agrícola está sujeito à ocorrência de vários fatores, tanto de natureza agronômica como de mercado, fora de seu controle.

Administrar o risco na

agricultura é, portanto, uma tarefa extremamente difícil e exige, via de regra, conhecimento tecnológico, capacidade de previsão, nível elevado de informações e capacidade gerencial. Como a grande maioria dos agricultores não têm condições de combinar na forma ideal esses elementos e mesmo os que conseguem continuam sujeitos a ocorrência de eventos aleatórios que afetam tanto a produtividade como os preços, o setor público tem intervindo diretamente, por meio de vários programas de suporte de renda para redistribuir com o resto da sociedade, os riscos da atividade agrícola.

É importante enfatizar que, mesmo com esse apoio governamental, várias estratégias têm sido utilizadas pelos próprios produtores para administrar o seu portfólio. No tocante à produção, as mais comuns nos EUA (1993) estão no quadro 1.

Quadro 1
ESTRATÉGIAS DE PRODUÇÃO PARA ADMINISTRAR RISCO

Estratégias	Participação dos produtores por intervalo de renda %		
	US\$ 50-250 mil	US\$ 250-500 mil	Acima de 500 mil
Programa Governamental	57	0	47
Diversificação	30	48	48
Arrendamento	23	36	39
Seguros	38	24	18
Parceiros	18	11	8
Contratos futuros	9	5	18
Alug. Equip. para	3	2	10
Outras	15	10	16

Fonte: ERS/USDA.

Conforme mostra o quadro 1 a grande maioria dos produtores em todas as faixas de renda utilizavam os programas governamentais como forma de reduzir risco de produção, seguido de diversificação. Relativamente pou-

(1) Pesquisador do DEPLAN/SPA/MA.

(2) Detalhes sobre a nova lei está em Coelho, C.N. "A Nova Política Agrícola Americana", Revista de Política Agrícola, ano V número 3.

cos produtores, principalmente os menores, lançavam mão do seguro de produção federal (federal crop insurance) disponível para os principais commodities desde o início da década de oitenta. De uma maneira geral, os grandes produtores utilizaram diversificação, arrendamento e aluguel de equipamentos mais que os pequenos (vendas abaixo de US\$ 250 mil).

Com as profundas reformas no sistema federal de seguros, aprovadas em 1994 (que determinou e estimulou o lançamento de novos produtos) e principalmente com o desmantelamento da antiga rede de proteção em 1996, espera-se que ocorra no curto prazo uma mudança substancial no comportamento dos agricultores americanos em face do risco, com uma ênfase maior no seguro agrícola, já que novas modalidades, como o seguro de renda, foram lançadas experimentalmente no ano passado.

A pesquisa mostrou que o uso dos programas governamentais e do seguro da produção foi particularmente importante nas regiões produtoras de grãos do norte e no oeste do cinturão do milho. As outras estratégias, como o arrendamento, foram mais comuns no oeste e sudeste do País.

No tocante à comercialização, a pesquisa indicou que as estratégias mais utilizadas foram a distribuição das vendas dentro do ano e a assinatura de contratos antecipados de vendas (Quadro 2).

Apesar de muito usada por comerciantes (elevators) a estratégia de fazer "hedging" (uso do

mercado a termo para evitar risco de preços) não era muito utilizada pelos produtores, principalmente os com volume de vendas abaixo de US\$ 250 mil (apenas 6% utilizam). Aparentemente o fator limitante é a necessidade permanente de liquidez para manter o processo de "hedging". No conjunto, os dados indicam que os grandes produtores são os que mais adotaram estratégias de comercialização para reduzir riscos de mercado.

3. As Novas Modalidades de Seguros

O Seguro de Produção Federal (Federal Crop Insurance), mais conhecido como Multi Peril Crop Insurance (MPCI), tem sido utilizado por muito tempo pelos produtores. Todavia somente em anos recentes o seu uso tomou-se mais generalizado, em função do aumento nos custos de produção, de perdas em grandes áreas, de pressão dos bancos e principalmente da reforma do sistema federal de seguros aprovada pelo Congresso em 1994. Antes, sempre que ocorriam grandes perdas na produção provocadas por desastres, em grandes áreas do País, o Congresso aprovava "ad hoc" pagamentos de desastre. Isso sem dúvida retirava o incentivo para a compra de apólices do MPCI, de vez que as pressões políticas sempre apresentavam resultados positivos. Com a nova lei, os pagamentos 'ad hoc' foram eliminados, e o MPCI tornou-se o principal instrumento de cobertura

de desastres.

Com a aprovação da nova lei agrícola em 1996, a Risk Management Agency (RMA), criada pela lei de seguros de 1994, para fortalecer, ampliar, e apresentar novas alternativas de cobertura para os produtores agrícolas, teve o seu papel ampliado significativamente em função do novo ambiente de risco gerado. Dessa forma, a RMA passou a responder as novas demandas do setor de três formas: a) ampliando os programas existentes, b) expandindo os atuais modelos de seguro agrícola e c) expandindo alguns serviços, como treinamento em administração do risco.

Com relação ao primeiro, sabe-se que a Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) oferece seguros para 61 produtos diferentes, que representam 75% do valor da produção agrícola americana. A FCIC entretanto não cobre vários segmentos que são protegidos pelo Non-insured Assistance Program (NAP). A NAP oferece um tipo de cobertura para agricultores não segurados quando a produtividade apresenta uma queda sustentada de mais de 35% de uma determinada área. O objetivo da RMA é trazer o maior número possível desses produtores para o sistema de seguros. Como parte do processo, a agência pretende, em 1998 e 1999, criar programas pilotos de seguros para vários produtos, entre os quais batata doce, almondegas, aquacultura, pêssegos etc.

No tocante ao segundo ponto, a RMA ampliou a cobertura do tradicional seguro da produção, e desenvolveu em conjunto com empresas privadas de seguros os seguintes produtos: a) Catastrophic Coverage (CAT); b) Income Protection (IP); c) Crop Revenue Coverage (CRC) e d) Revenue Assurance (RA).

A Catastrophic Coverage (CAT) foi criada pela própria lei de seguros de 1994, com o objetivo de tornar menos dispendioso o

Quadro 2
ESTRATÉGIAS DE COMERCIALIZAÇÃO
PARA ADMINISTRAR RISCO

ESTRATÉGIAS	Participação dos produtores por intervalo de renda %		
	US\$ 50-250 mil	US\$ 250-500 mil	mais de US\$ 500 mil
Distrib. Vendas	74	81	78
Contr. Antecip.	39	35	52
Contr. de Insumos	32	43	48
Hedging	6	18	19
Outras	36	35	31

Fonte: ERS/USDA.

seguro agrícola e torná-lo acessível para o maior número possível de produtores, e como uma forma de compensar a eliminação dos pagamentos de desastre "ad hoc". A cobertura pelo CAT não requer o pagamento de premium, mas o produtor é obrigado a pagar US\$ 50.00 de taxa administrativa, por produto e por condado(county) segurado. Todavia o limite máximo para cada produtor é de US\$ 200.00 por condado ou US\$ 600.00 por produtor, independentemente do número de produtos ou condados. O CAT cobre 50% da produtividade histórica do agricultor, e é fixado em 60% do preço de indenização da FCIC. A cobertura do CAT está disponível para todos os produtos elegíveis para o programa de seguros, e pode ser comprada por intermédio das companhias de seguros ou de agências do USDA. Em última instância esse programa visa, por meio da cobertura de catástrofes pelo governo federal, reduzir o grau de exposição das seguradoras e com isso reduzir o valor do premium, que para cobrir o risco da atividade agrícola, sem esse guarda chuva, seria excessivamente elevado.

O Income Protection (IP), é um seguro de renda desenvolvido pelo Risk Management Agency, com base na área total plantada, cuja indenização é calculada levando em conta a produtividade histórica média do agricultor, o preço "projetado"(baseado no preço futuro para entrega na época da colheita) e o tipo de cobertura escolhido pelo produtor. Os níveis de cobertura variam de 50% a 70%, com intervalos de 5%. A fixação de todos os parâmetros, inclusive os níveis de produtividade, ajustamentos de perdas e compras das apólices é baseada na regras do Multiple Peril Crop Insurance(MPCI). Na IP, o produtor recebe uma indenização se o preço na colheita, multiplicado pela produtividade obtida, for menor do que a garantida. Por

exemplo, se a produtividade média de determinado produtor de milho for de 120 bushels por acre e o preço projetado para a colheita for US\$2.70, e se ele escolher a cobertura de 65%, a renda garantida será US\$210.60. Caso a produtividade obtida atinja apenas 60 bushels o valor da indenização será US\$ 105.30($US\$ 210.60 - 60 \times 0.65 \times US\$ 2.70$). Se o preço na colheita for apenas US\$2.20 por bushel o valor da indenização do IP será US\$39.00($US\$ 210.60 - 120 \times 0.65 \times US\$ 2.20$). O valor do premium é calculado com base em um modelo de cálculo atuarial que mede a covariância de produtividade e preços assinalados na apólice. Para produtos em regiões onde existe o hedging natural (relação inversa entre produtividade e preços) o valor do premium é menor. Atualmente o premium é subsidiado pelo USDA, e as companhias de seguros, como será visto posteriormente, fazem resseguros junto à FCIC. O programa foi oferecido experimentalmente em 1996, para milho, algodão, trigo da primavera em 29 condados, e para trigo de inverno em 18 condados. Para a safra de 1997 foi aprovada a inclusão da soja(56 condados) e sorgo(24 condados). Como a variância da renda é sempre menor que a variância da produtividade, o premium do IP tende a ser menor que o do seguro agrícola tradicional.

O Crop Revenue Coverage (CRC) foi desenvolvido pela Redland Insurance Company e oferecido como programa "piloto" em 1996 para milho e soja nos estados de Iowa e Nebraska. Para 1997, foi expandido para algodão, sorgo e trigo e para outros estados. A principal diferença com relação ao seguro anterior é que o CRC, além de segurar a renda na época da colheita, quando os preços ou produtividade caem, permite reajustes na renda garantida quando os preços aumentam no mercado. Ou seja, a renda garantida pelo CRC é igual à produtivi-

dade histórica média, multiplicada pelo nível de cobertura escolhido, e pela projeção de preços mais elevada do início da estação ou pelo que vigorar na colheita. Dessa forma o CRC permite um ajustamento no preço projetado(o preço de indenização é 95% do maior entre os dois preços). Exemplificando: se o produtor acima colher 60 bushels e o preço na colheita atingir US\$2.90, a renda garantida será $120 \times 0.65 \times US\$ 2.90 \times 0.95 = US\$ 214.89$, e a indenização será US\$49.89($US\$ 214.89 - US\$ 2.90 \times 0.95 \times 60$). Se o preço da colheita for menor que o preço projetado($US\$ 2.70$), por exemplo US\$2.10, e o produto alcançar a produtividade de 60 bushels, a renda garantida será $120 \times 0.65 \times US\$ 2.90 \times 0.95 = US\$ 214.89$, e a indenização US\$95.19 por acre($214.89 - 60 \times US\$ 2.10 \times 0.95$). Dessa forma, se um agricultor tiver vendido sua produção por meio de contratos antecipados, e sofrer perdas na sua produtividade, ele pode repor, sem prejuízo, a quantidade necessária para cumprir o contrato, mesmo que o preço de mercado na colheita seja superior ao projetado. O premium do CRC é, em média, 60% maior do que o do Income Protection(IP), e foi oferecido na safra de 1996, para a soja e milho nos estados de Iowa e Nebraska e para o trigo de inverno em seis estados. Para este ano(1997)será estendido para algodão e para o sorgo em algumas regiões selecionadas e para o milho e soja, cobrirá praticamente todo o território nacional.

O Revenue Assurance(RA) garante apenas renda, sem ajustamentos nos preços, tomando-o similar ao IP. Foi desenvolvido pelo Iowa Farm Bureau, e estará disponível a partir dessa safra aos produtores de milho e soja de Iowa. A diferença é que o RA embute um sistema de descontos no premium cujo nível depende da estrutura produtiva da fazenda.

Sob o RA, os preços projetados são ajustados ao nível de condado, e o premium varia de acordo com o método escolhido para identificar a unidade de produção. Em contraste com o IP, que permite somente a cobertura de toda unidade produtiva (toda a área plantada com um produto em um condado é agrupada em um lote), o RA permite a divisão opcional da área. Assim, se o produtor está preocupado apenas com o agregado e quer pagar o menor premium possível, ele pode escolher área de milho e soja como um todo. Se, por outro lado, o mesmo está preocupado em reduzir ao máximo as perdas, ele pode subdividir a unidade e pagar um adicional de premium. Essa subdivisão logicamente permite melhores condições para ele administrar seu próprio risco.

4-O Sistema de Resseguros

Em todas as opções de seguro apresentadas, o resseguro é feito pela Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) uma agência independente do governo federal, ligada à estrutura do USDA. Existem três fundos de resseguros, dentro do Standard Reinsurance Agreement (SRA), que são os seguintes: a) risco assinalado; b) desenvolvimento e c) comercial.

Esses fundos diferem em termos do valor dos premiums e das indenizações pagas pelas companhias de seguros e pela FCIC. As companhias destinam as apólices para os dois primeiros fundos, e as não designadas vão para o fundo comercial. A alocação de apólices para o fundo de risco especificado é limitada a uma percentagem do volume de negócios de uma companhia em cada estado. Cada companhia deve também reter no mínimo 35% do premium e obrigações relacionadas no total líquido de negócios, ou 22.5% do premium e

obrigações, se mais de 50% de seus contratos estão no fundo de risco assinalado.

Dentro de cada fundo de resseguros, o compartilhamento do risco entre a companhia e a FCIC é feito de componentes proporcionais e não proporcionais. Os proporcionais referem-se à parte dos premiums e obrigações relacionadas retidos pela companhia, e a parte cedida à agência do USDA. Esse sistema também é chamado quota-parte. Os não proporcionais referem-se às sobras (depois de realizada a divisão proporcional) dos ganhos ou perdas das subscrições das apólices, e depende da proporção designada de perda (loss ratios) para um fundo em um estado. São também conhecidos como proteção para parar perdas (stop-loss protection).

Sob o compartilhamento não proporcional de risco, a FCIC paga uma parte crescente das perdas, em um fundo e estado, à medida que a quantidade de perdas aumenta.

O papel de cada fundo no compartilhamento proporcional do risco é o seguinte:

a) **Fundo de Risco Assinalado** - Para as apólices desse fundo, a FCIC assume 80% das obrigações em troca de 80% do premium relacionado; a companhia de seguros retém 20%. Ou seja, a companhia assume 20% do risco e a FCIC assume 80%. O volume de negócios que uma companhia pode colocar no fundo varia de estado para estado, e é especificado no contrato de resseguro. A participação é maior nos estados com maior risco - 75% no Texas, Sudeste e Montana, e a menor 20% no cinturão do milho e na Nova Inglaterra. As companhias de seguros precisam designar os contratos para o fundo, até 30 dias após o dia de encerramento das vendas das apólices. Se a companhia excede seu limite no volume de negócios, a FCIC transfere-os para o fundo de desenvolvimento. Se uma companhia

falha em reter as percentagens mínimas exigidas do valor total dos premiums e outras obrigações, as apólices derivadas do fundo, em todos os estados serão aumentadas em uma base prorrata de 20% até alcançar o limite de retenção exigido.

b) **Fundo de Desenvolvimento** - as apólices podem ser designadas para o fundo de desenvolvimento por produto ou por condado, mas não para ambos dentro de um mesmo estado. Se as designações forem por condado, todos os contratos elegíveis para todos os produtos naquele condado serão incluídos. Se as designações forem por produto, todos os contratos daquele produto no estado serão incluídos. Essas designações precisam ser parte do plano operacional de resseguros, para cada exercício (1 de julho a 30 de junho). A companhia de seguros precisa reter 35% ou mais (incrementos de 5%) do volume líquido dos premiums e as obrigações relacionadas, nos contratos do fundo em cada estado. A FCIC assume as obrigações por perdas líquidas não retidas pela companhia, em troca de uma percentagem igual no valor dos premiums. Ou seja se uma companhia retém 35% dos premiums e obrigações, a FCIC assume 65% dos mesmos.

c) **Fundo Comercial** - Qualquer apólice que não for designada para os dois fundos descritos acima será incluída no fundo comercial. Dentro desse fundo a companhia de seguros precisa reter no mínimo 50% do valor líquido dos premiums e obrigações relacionadas dentro de cada estado. A companhia pode reter uma percentagem maior, com incrementos de 5%. A FCIC assume as obrigações por perdas líquidas, não retidas pela companhia em troca de uma percentagem igual nos premiums.

No tocante ao sistema de compartilhamento de risco não proporcional, esse se aplica, como

foi dito, o resultado final em termos de perdas líquidas registradas no livro de contabilidade dentro de cada estado da seguinte forma: a) para perdas que excederem 100% mas que sejam menos que 160% do valor líquido da carteira de premiums a companhia paga 30% de suas perdas líquidas no fundo comercial, 14% no fundo de desenvolvimento e 5% no fundo de risco assinalado. A FCIC paga o saldo. Para perdas que se situarem entre 160% e 220% a companhia paga 25% de

suas perdas líquidas no fundo comercial, 10% no fundo de desenvolvimento e 3% no fundo de risco assinalado. Para as perdas que se situarem entre 220% e 500% as percentagens são 15%, 7% e 2%. A FCIC paga as perdas acima de 500%.

Se as perdas registradas forem menores que os premiums, haverá um ganho subscrito e aplica-se o sistema de resseguros não proporcional da seguinte forma: a) para perdas que excederem 65% mas que sejam menos

que 100% do valor registrado no livro de premiums, a companhia pode reter como ganhos na subscrição de apólices 94% no fundo comercial, 45% no fundo de desenvolvimento, e 15% no fundo de risco assinalado. Para perdas que se situem entre 55% e 65%, os percentuais são 65%, 30% e 9%. Para perdas menores que 55%, os ganhos que podem ser retidos no fundo comercial são 11%, no de desenvolvimento 6% e no de risco assinalado 2%.

Bibliografia

- 1-Robinson, BH, "Risk Management for U.S. Agriculture", Agricultural Outlook Forum 1997 - Speech Booklet 1- United States Department of Agriculture (USDA) , Washington DC, 1997, pg 1
- 2-Harwood, J. Heifner, D. Coble, K. "Alternatives for Producer Risk Management", Ibid pg 5.
- 3-Ackerman, K. "New Agricultural Risk Management Insurance Tools", Ibid pg.20.
- 4-Kintzle, J. "Risk Management From a Producer's Point of View", Ibid, pg 27.

A AGRICULTURA NO BRASIL: POLÍTICA, MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO⁽¹⁾

G. Edward Schuh⁽²⁾

1. Introdução

É importante dirigir a atenção para a agricultura que, em todo o mundo, tem sido cada vez mais negligenciada dentro da política de desenvolvimento. A tarefa que estabeleci para mim neste trabalho é abrangente, em parte porque acredito ser importante compreender esse setor no seu contexto histórico, além de analisar amplamente as políticas que o influenciam. Minhas observações serão divididas em quatro partes. Na primeira, vou recapitular, resumidamente, de que modo a agricultura pode contribuir para o desenvolvimento da economia como um todo, até mesmo nos estágios mais avançados do desenvolvimento. A segunda parte será uma revisão das políticas antigas que influenciaram o setor, e um resumo de seus principais efeitos. A terceira descreve alguns dos componentes dessas políticas, introduzidas após a implementação da nova moeda (Real), e analisa alguns dos seus aspectos. Finalmente, a quarta parte descreve o que acredito que deva ser a política, se a agricultura for reconhecida como fator de contribuição, eficiente e equitativo, para o desenvolvimento da economia como um todo.

É importante observar o que o meu "paper" deixou de abordar. De saída, ele fala muito pouco sobre o que é comumente chamado de política agrícola doméstica, ou política de "commodity". Minha

ênfase é sobre a política macroeconômica, e sobre a política de investimentos públicos, sobretudo porque estas são as que, historicamente, mais influenciaram o setor; além disso, existem muito poucos dados empíricos disponíveis, relativos aos problemas discutidos. Portanto, a ênfase é sobre a descrição das políticas e seus efeitos, deixando de lado os detalhes, para não resultar num "paper" maior do que o limite de tempo de que dispomos.

2. De que modo a agricultura pode contribuir para o desenvolvimento da economia como um todo

A triste realidade do mundo em que vivemos é que os encarregados da política doméstica e as agências internacionais de desenvolvimento, multilaterais e bilaterais, estão negligenciando a agricultura. Se alguém questionar essa negligência, ouvirá várias explicações. A primeira, e talvez espalhada por todo o mundo, é que a participação da agricultura como componente do PIB, e a participação do emprego, na agricultura, diminuem à medida que o desenvolvimento econômico ocorre. Portanto, o objetivo da política deveria ser, na opinião dos que escolhem ignorar o setor, o de ajudar o resto da economia a se expandir, o que pode ser feito por meio da alocação de recursos para os demais setores. Pretendo demonstrar o engano desse argumento.

A segunda explicação, também freqüente, é a de que o problema mundial de alimentos está resolvido. Até recentemente, o conjunto dos estoques norte-americanos e da União Européia era citado como evidência de "excesso" de produção. O uso de dados relativos a estoques mantidos pelos governos de países que subsidiam e protegem sua agricultura dificilmente pode ser considerado uma evidência que ratifique a idéia de que o problema mundial de alimentos tenha sido resolvido.

A inquietante situação em que nos encontramos é que os especialistas em desenvolvimento e os técnicos encarregados da política parecem ter esquecido como a agricultura contribui para o desenvolvimento econômico - algo que era sobejamente reconhecido nas décadas de 80 e 70. A compreensão de como a agricultura contribui para o desenvolvimento da economia é a chave para os investimentos neste setor e uma adequada política econômica voltada para ele.

A agricultura pode contribuir eficazmente para o desenvolvimento da economia, se ela for modernizada através da adoção de uma nova tecnologia de produção. Podemos considerar dois casos gerais. O primeiro, em que a nova tecnologia de produção é adotada para as principais "commodities" de subsistência e/ou de consumo doméstico. Esse tipo de "commodity", como arroz, feijão ou mandioca, tende a ter uma demanda relativamente inelástica. Assim, à medida que se expande a oferta tecnologicamente dirigida, o preço da "commodity" tenderá a cair, em termos reais ou relativos.

Esse declínio no preço é equivalente a um aumento na renda real do consumidor dessa

(1) Apresentado na Conferência Internacional sobre Agricultura nas Américas, em São Paulo, Brasil, 28 e 29 de agosto, sob o título "Agriculture in Brazil: Policy, Modernization and Economic Development".

(2) Reitor e Professor do "Humphrey Institute of Public Affairs", Universidade de Minnesota, Minneapolis, EUA.

"commodity". Se a "commodity" é amplamente consumida, a distribuição desse aumento na renda real pode ser difundida na economia. Embora o aumento na renda possa ser relativamente pequeno, para um consumidor individual, a soma sobre a economia geral pode ser significativa. Essa é uma das razões pela qual o retorno social dos investimentos em pesquisas que criem uma nova tecnologia tende a ser tão significativo.

Há um outro importante benefício para essas "commodities" oriundo do investimento em nova tecnologia. A população de baixa renda tende a gastar a maior parte do seu salário em alimentos, o que a diferencia dos grupos superiores de renda. Assim, aquela população tenderá a ter um benefício maior em decorrência da mudança.

Algumas coisas ficam evidentes, a partir dessa caracterização do processo de modernização. A importância da modernização, ou do desenvolvimento da agricultura, deve-se, fundamentalmente, ao fato de que todas as pessoas se alimentam, tendo pouco a ver com o significado da agricultura para o PIB, ou com a relativa importância do emprego agrícola. É muito difícil encontrar outro setor na economia em que o produto seja tão amplamente consumido, e em que o desenvolvimento do setor possa beneficiar, de certo modo, as camadas sociais pobres (a título de comparação, consideremos o setor automobilístico).

No entanto, os benefícios não param por aí: a abrangente distribuição do aumento na renda leva a aumento na demanda por bens e serviços de outros setores, o que pode resultar num impulso para o desenvolvimento da economia a partir de uma base ampla.

Consideremos, agora, o segundo caso. Vamos supor que a nova tecnologia seja voltada para

as "commodities" exportáveis. Neste caso, o preço dessas "commodities" não tenderá a cair, mas ainda poderá haver ampla contribuição para o desenvolvimento econômico, porque a nova tecnologia tomará o setor de exportação mais competitivo no mercado internacional. Por exemplo, o país obterá capital externo adicional, caso a "commodity" seja exportável; se ela for do tipo que compete com as importações, o capital externo pode ser economizado. Em ambos os casos, a maior disponibilidade de capital externo pode ser utilizada para financiar o crescimento econômico, possibilitando importar os recursos necessários ao desenvolvimento. Os benefícios de maior desenvolvimento econômico também tenderão a ser amplamente distribuídos na economia.

Se o aumento na competitividade internacional for abrangente, ou significativo, a taxa cambial poderá aumentar e, portanto, permitir igual aumento na renda real. Da mesma forma, embora esse aumento na renda real possa ser pouco expressivo para uma só pessoa, o total poderá ser bem grande, quando considerada a soma de toda a população.

Existe ainda um outro benefício oriundo da modernização e do desenvolvimento da agricultura, já que alimento é um "bem salário". Se o preço real dos alimentos cai em consequência da introdução da nova tecnologia de produção no setor agrícola, os salários reais podem crescer, enquanto os salários nominais permanecem estáveis, ou se elevam mais lentamente. Isso permitirá que o país seja mais competitivo no mercado internacional em outros setores além da agricultura.

Para concluir, o desenvolvimento do setor agrícola, pela introdução da nova tecnologia de produção, pode contribuir para o desenvolvimento da economia

como um todo, de modo eficiente e equitativo. Ademais, quase todos os estudos já feitos mostraram que o retorno social dos investimentos na pesquisa agrícola, que geram a nova tecnologia, é muito alto, atingindo entre 80 e 100% em países como o Brasil. É de se admirar que os encarregados da política desprezem investimentos com esse tipo de retorno, mas eles freqüentemente fazem isso.

3. Revisão das Políticas Anteriores que Influenciaram a Agricultura

Um dos meus mentores, D. Gale Johnson, costuma observar que os governos em todo o mundo tendem a cometer três erros em relação ao setor agrícola: investem pouco na pesquisa agrícola, na educação rural e na infraestrutura rural. Com algumas poucas exceções, os encarregados da política no Brasil cometem esses três erros, e mais alguns.

Consideremos a década de 50 e a maior parte dos anos 60. O Brasil se empenhou na adoção de uma política de industrialização que substituisse as importações. Mesmo nos anos mais recentes, quando houve um estímulo à exportação, a substituição das importações ainda era fomentada.

Um dos pontos importantes dessa política era o de ignorar a agricultura em termos de desenvolvimento, e dirigir a maior parte dos investimentos públicos na promoção do desenvolvimento do setor industrial e manufatureiro, ambos muito protegidos. Essa política não só negligenciava a agricultura, como a discriminava de modo muito rigoroso, utilizando a política macroeconômica para indiretamente taxar o setor.

Talvez a mais importante política discriminatória, nesse período, tenha sido a persistente sobrevalorização da moeda brasi-

leira, o que significa imposto sobre as exportações, e o Brasil foi um exportador agrícola durante esse mesmo período. (A moeda sobrevalorizada é também um subsídio para as importações, mas a principal importação brasileira foi a de trigo. Neste caso, a política doméstica tendia a compensar os efeitos da distorção da taxa cambial estabelecendo os preços acima do nível de preço do mercado, pela taxa cambial vigente). Porém, os impostos sobre a agricultura não se limitaram à distorção da taxa cambial. Ocorreram grandes confiscos de café, cacau e, às vezes, de outras "commodities". Além disso, impostos explícitos foram impostos a várias "commodities" para garantir a disponibilidade de oferta na economia doméstica.

Essas medidas alteraram drasticamente os termos domésticos de troca contra a agricultura, transformando-se numa força poderosa para tirar precocemente a mão-de-obra da agricultura, levando-a para o setor não-agrícola e urbano. Adicionalmente, outras medidas criaram sérios problemas para o mercado urbano de trabalho, limitando sua capacidade de absorver os migrantes. Por exemplo, o baixo investimento na educação da população rural deixou os migrantes do campo para a cidade sem condições de conseguir emprego digno no mercado de trabalho urbano. Esse problema piorou por conta da lei do salário mínimo, dos elevados encargos para financiar os programas sociais e do crédito altamente subsidiado para o setor manufatureiro. A combinação dessas medidas alterou a relação de preço de fatores contra a mão-de-obra, causando uma forte tendência antiemprego no processo de desenvolvimento.

Na verdade, a mão-de-obra foi prematuramente afastada da agricultura, e só encontrou oportunidades limitadas de emprego,

quando chegou aos centros urbanos, onde a segregação foi acentuada: a mão-de-obra se acumulou muito e passou a fazer parte, tanto do grande mercado informal, como do problema social.

No período de 1964 a 1973, a política reformista do governo mudou várias dessas medidas, quando os políticos tentaram reintegrar a economia brasileira na internacional. A taxa cambial foi mudada para um nível mais realista, as tarifas e outras proteções do setor manufatureiro foram reduzidas e as condições domésticas de comércio foram alteradas em favor do setor agrícola.

A agricultura e a economia brasileira também se beneficiaram das consequências da primeira crise do petróleo, em 1973. Inicialmente, o Brasil implementou um importante programa para produção de álcool combustível, a partir da cana-de-açúcar. Ao lado do modesto programa de trigo, essa foi a primeira tentativa importante na busca de um programa de substituição das importações, que beneficiou a agricultura. Além disso, duas expressivas desvalorizações do dólar americano foram concomitantes à primeira crise do petróleo e, nesse período, o Brasil manteve o valor real da sua moeda em relação ao dólar, por meio de uma rígida política cambial. Assim, durante a década de 70, o Brasil se beneficiou da queda do dólar americano, atingindo uma das mais elevadas taxas mundiais de crescimento.

Com a segunda crise do petróleo, em 1979, essa situação favorável passou por uma dramática mudança, já que a queda súbita do valor do dólar levou os Estados Unidos a reagirem com uma total reversão em sua política monetária: O "Federal Reserve" interrompeu o financiamento de expressivo volume de dívidas que o Tesouro americano emitira,

como consequência do insucesso do governo federal em equilibrar seu orçamento. O resultado foi uma grande elevação das taxas de juros reais, à medida que o tesouro foi obrigado a recorrer ao mercado de capital privado com vistas a financiar o déficit orçamentário. As taxas passaram do nível negativo para o patamar de 22 a 23% e, com esse elevado crescimento, o valor do dólar também subiu, atingindo, em 1985, nível compatível com as taxas em vigor na época em que o dólar começou a cair, no início da década de 70.

Isso foi um duro golpe para a economia brasileira e a de outros países, sobretudo da América Latina. Esses países vinham fazendo empréstimos no mercado internacional de capitais, a taxas essencialmente negativas de juros reais, e a curtíssimo prazo, com pagamentos variando entre 30 e 90 dias. De uma hora para outra, eles se viram forçados a refinarçar suas dívidas, com taxas elevadíssimas de juros reais, além do serviço da dívida, por intermédio da compra de dólares, o que se tornou muito oneroso com o passar do tempo. Essa foi a origem da crise da economia global, da década de 80.

É verdade que o Brasil e outros países latino-americanos não estavam com sua economia em condições de enfrentar o grande choque externo. Porém, o que não foi inteiramente admitido, nem nos Estados Unidos, nem mesmo na Europa, é o quanto esse choque na economia foi imposto de fora. Foi a desfavorável política econômica da década de 70 que originou a crise de 1979, nos Estados Unidos, e a sua necessária reversão criou condições quase impossíveis, para o Brasil e os demais países latino-americanos. No final, esses países tiveram que lidar com a crise da década de 80 com limitada ajuda das comunidades norte-americana e internacional.

Nesse período, houve vários fatos paralelos que precisam ser mencionados para completar a história. Primeiro, o Brasil começou a investir significativamente na pesquisa agrícola, no início da década de 70, com a criação da EMBRAPA. Com excelente comando e a manutenção dos recursos pelo governo federal, a EMBRAPA logo se tornou um dos mais importantes sistemas de pesquisas do mundo em desenvolvimento, investindo pesadamente no treinamento de seus pesquisadores, por meio de graduação no exterior e, no seu retorno, garantindo-lhes o necessário apoio operacional. Assim, o sistema começou a gerar um fluxo contínuo de nova tecnologia de produção, e o resultante aumento de produtividade foi muito importante durante a crise dos anos 80.

Ainda durante esse período, o governo também investiu bastante no desenvolvimento de programas de graduação em ciências agrárias, desenvolvendo a capacidade de treinar seus próprios pesquisadores, para o seu crescente sistema de pesquisa agrícola.

Infelizmente, os técnicos encarregados da política fizeram aquilo que quase sempre costumam fazer, quando se defrontam com uma crise fiscal: reduziram o apoio aos programas de graduação e à EMBRAPA. Em consequência disso, ambos os sistemas passaram por um sério declínio, provocando a saída do Brasil de técnicos especializados, que foram em busca de emprego, tanto em organismos internacionais, como na iniciativa privada, no país.

O segundo fato paralelo envolve a política brasileira de crédito agrícola. Tradicionalmente, a resposta dos encarregados da política para as crises na agricultura tem sido a de fornecer crédito subsidiado para o setor. Desse modo, o setor agrícola tratou de se

beneficiar dessa política, ao longo dos anos, aumentando a utilização do crédito subsidiado na década de 70, e levando ao extremo essa política, durante a crise dos anos 80. As taxas de juros reais, para o crédito agrícola, chegaram a situar-se entre 40 e 50% negativos. A cada par de anos, o volume de crédito agrícola, carreado para o setor, era tão elevado quanto o valor da produção agrícola, o que contribuiu para a eventual perda de controle da política monetária, por parte do governo.

De fato, esse crédito subsidiado compensou alguns dos recursos que foram subtraídos do setor, pelas políticas comercial e cambial. Mas a distribuição dos benefícios dessas políticas era bem diferente da política de distribuição dos impostos. Esse crédito subsidiado aumentou o valor da terra, e os grandes proprietários eram os que o recebiam, não os pequenos. Além de exacerbar a distribuição muito distorcida da renda do setor, essa política também deu condições para que os grandes agricultores comprassem as terras de seus "irmãos" menores, relegando-os ao mercado urbano de trabalho.

O terceiro fato paralelo refere-se às consequências da crise econômica da década de 80. A crise teve efeitos salutarres sobre a política econômica, já que ela teve que ser mais justa com a agricultura, pois a dívida externa precisava ser respeitada e havia necessidade de atrair mais capital externo para a economia. A proteção teve que ser reduzida, a taxa cambial mais realista, os impostos sobre a exportação eliminados e as exportações estimuladas. A maior parte dessas reformas políticas beneficiou a agricultura.

Vou concluir com alguns comentários adicionais sobre a década de 80 e o início da de 90. Como se sabe, a economia brasileira caracterizou-se por elevadís-

simas taxas de inflação. Com as limitações do mercado de capitais, o resultado foi que os possuidores de ativos passaram a investir em terras e outros ativos fixos, aumentando muito o valor da terra.

Em geral, a política parece ter sido mais favorável à agricultura durante esse período, em razão do seu papel de geradora de moeda estrangeira. Entretanto, não acompanhei de perto essa fase, e algum outro palestrante terá que apresentar maiores detalhes sobre isso.

4. A Política Recente para o Setor Agrícola

Apesar da contribuição positiva para uma economia mais sólida para o País, o Plano Real novamente resultou em grave discriminação contra o setor agrícola. Vou apresentar três aspectos.

O primeiro é a tendência de, mais uma vez, sobrevalorizar a moeda. Com o real de novo atrelado ao dólar, e as taxas domésticas da inflação ficando significativamente mais elevadas do que nos Estados Unidos, o valor real da moeda voltou a subir. Apesar de as taxas domésticas de inflação terem caído substancialmente em relação ao nível anterior ao Plano, elas ainda são positivas e muito mais altas do que as dos Estados Unidos. Sem o ajuste no câmbio real/dólar para compensar essa diferença, o real se tornou cada vez mais sobrevalorizado e, portanto, a taxa implícita sobre o setor agrícola vem crescendo continuamente, outra vez.

A agricultura se beneficiou da tendência anterior de reduzir a proteção que tradicionalmente favoreceu o setor manufatureiro. Entretanto, com a moeda sobrevalorizada, as importações são subsidiadas. Os encarregados da política acharam conveniente permitir que essas importações de

produtos agrícolas e de alimentos entrassem no país, como um meio de combater a inflação. Com a distorção na taxa cambial subsidiando as importações, algum nível de proteção teria sido adequado, considerando que deveria ser mantido um uso eficiente dos recursos.

O segundo aspecto da política econômica que discrimina a agricultura são as altas taxas de juros reais: o crédito só é disponível para o setor a taxas muito elevadas. Em comparação com as taxas altamente negativas de juros reais do passado, isso provocou um colapso no valor das terras para agricultura, e no valor dos ativos fixos do setor como um todo.

A combinação da moeda sobrevalorizada com as elevadas taxas de juros reais trouxe uma grave crise para o setor agrícola. Até que ponto essa crise poderia ter sido evitada é um assunto a ser discutido. Os encarregados da política relutam em ajustar o valor da moeda temendo que isso possa resultar em colapso, como ocorreu no México. Indubitavelmente, o país não poderia continuar com o crédito tão subsidiado para o setor, mas as taxas de juros reais precisam ser tão altas? Neste caso, o problema é o déficit no orçamento federal, e o equilíbrio nesse orçamento é um dos problemas políticos mais desafiantes para o atual governo.

5. Política para que a Agricultura contribua com o Desenvolvimento da Economia

O Brasil dispõe de muitas terras. Ainda que os novos estoques estejam longe dos consumidores e dos portos de exportação, provavelmente o País poderá continuar com as mesmas políticas seguidas no passado e alcançar taxas razoáveis de crescimento econômico. Tais políticas sem-

pre deram um tratamento passivo às questões agrícolas e sugaram o excedente (a la William Nicholls) do setor, através das políticas de comércio e de câmbio.

Entretanto, se o Brasil implementasse uma política mais construtiva para a agricultura, esse amplo e relativamente bem-dotado (em termos de terra e clima) setor poderia contribuir, de forma mais intensa, para o desenvolvimento econômico, além de propiciar uma distribuição mais justa da renda.

Como na maioria dos setores agrícolas, uma política eficiente para a agricultura exige uma também eficiente política macroeconômica, sendo imprescindível, como ponto de partida, que as políticas monetária e fiscal sejam neutras, ou seja, o orçamento precisa estar equilibrado, e a inflação precisa ser trazida para perto de zero, tolerando qualquer deficiência que possa haver nos padrões usados para avaliar o nível de preço.

A política fiscal é o componente chave desse grupo de políticas mas, politicamente, sua neutralidade talvez seja muito difícil de ser atingida.

Com a adoção de políticas monetária e fiscal neutras, o valor da moeda teria condições de fluir com as taxas cambiais do mercado externo. Se essas duas políticas tiverem uma base sólida, o valor da moeda permanecerá relativamente estável, embora não imutável. Mas se essas duas políticas forem relativamente estáveis, as mudanças no valor do dólar irão refletir as mudanças do mercado financeiro internacional. Além disso, uma taxa flutuante de câmbio permitirá que a economia comece a se ajustar imediatamente às variações, e em base ampla, reduzindo os choques em determinados setores.

Outro componente essencial para a criação de um adequado ambiente econômico para a agricultura é uma acertada política de crédito agrícola. Há muito tempo o Brasil desenvolveu um amplo sistema de intermediários financeiros, tanto para o setor agrícola como para os demais setores, cujo objetivo deveria ser não só o de captar e mobilizar a poupança privada, como realizar empréstimos aos investidores rentáveis.

Se esse sistema puder ser mantido relativamente descentralizado, o desenvolvimento da economia será relativamente disseminado, facilitando a transferência da mão-de-obra do setor agrícola para fora dele. O sistema atual tende a centralizar a poupança, canalizando-a para os grandes centros urbanos.

As regras do setor creditício precisam ser reduzidas ao mínimo indispensável, e as taxas de juros devem ser determinadas pelas forças do mercado, e não por decreto governamental. As taxas básicas devem ser determinadas pela política monetária do Banco Central, e pelas taxas de poupança e investimento, tanto em nível doméstico como internacional.

A combinação das políticas comercial, cambial e creditícia deve estabelecer um ambiente econômico saudável para o setor agrícola, inclusive oferecendo incentivo para que a poupança e o investimento atinjam taxas adequadas. Um outro componente importante dessa política para o setor é o proporcionado pelos investimentos públicos, que favorecem o crescimento econômico e o desenvolvimento.

O primeiro desses investimentos públicos é na pesquisa agrícola, pois a capacidade de gerar nova tecnologia de produção é decisiva. Os encarregados da política precisam revitalizar a capacidade brasileira de crescimento que havia na EMBRAPA, onde

ainda existe a maior parte do sistema. O desafio é o de oferecer salários que atraiam o retorno dos pesquisadores que já fizeram parte de seu quadro, garantindo-lhes os recursos operacionais que os tornem permanentes.

Os investimentos relativos à revitalização dos programas de graduação nas ciências agrícolas são igualmente importantes, pois a ciência e a tecnologia são a essência do crescimento econômico no mundo de hoje, e também a chave para a competitividade internacional. Uma adequada política científica e tecnológica para a agricultura é tão importante quanto o é para os demais setores, pelas razões já mencionadas na primeira parte destas minhas observações.

Uma política correta para a propriedade intelectual é também importante: com ela, o setor privado investirá na pesquisa agrícola, complementando os investimentos feitos pelo setor público. Essa política precisa assegurar que o setor privado terá meios de recuperar os investimentos realizados na produção de nova tecnologia.

O segundo conjunto de investimentos públicos necessários é em educação básica nas áreas rurais. O Brasil é um país semi-industrializado, e precisa treinar sua mão-de-obra dando-lhe capacidade suficiente para que ela possa contribuir para a economia. O fracasso no desenvolvimento de um sistema educacional que propicie essa capacidade à população rural é uma causa importante na distribuição irregular da renda no Brasil, além de ser um obstáculo significativo ao futuro crescimento econômico.

Dois outros fatores acrescentam peso a este importante componente do investimento público. O primeiro é que a capacidade cognitiva, oriunda da educação básica, está associada à introdução da nova tecnologia de produ-

ção, no setor. Os trabalhadores e os agricultores necessitam da capacidade cognitiva para decodificar a nova tecnologia, de modo a poder adotá-la.

Além disso, a introdução da nova tecnologia de produção pressionará o mercado de trabalho intersetorial, uma vez que ela reduz os preços relativos das "commodities" agrícolas e, portanto, diminui a demanda por mão-de-obra no setor agrícola. Consequentemente, o principal motivo pelo qual são necessários investimentos na educação ampla nas áreas rurais é não só preparar a população rural para trabalhar na agricultura - embora isso seja importante, mas prepará-la melhor para o mercado de trabalho fora da zona rural.

O fracasso brasileiro em investir adequadamente na educação para sua população rural é um significativo obstáculo ao seu desenvolvimento econômico, além de ser um fator que contribui para a desigual distribuição da renda, como observou Albert Fishlow há alguns anos.

Existe ainda um terceiro componente de capital humano, que é importante para o setor agrícola: saúde e nutrição. Esses fatores reapareceram, nos últimos tempos, como um grande obstáculo para o desenvolvimento agrícola em todo o mundo. Como no caso da educação, há uma grave disparidade entre os serviços de saúde disponíveis para os residentes nas cidades e os residentes nas zonas rurais, e isso deve ser corrigido.

O último componente do investimento público é a infraestrutura física. A agricultura é uma atividade econômica geograficamente dispersa, e os insumos modernos têm que ser trazidos dos setores urbano e industrial até os produtores, enquanto a produção precisa ser levada das fazendas, muitas vezes bastante afas-

tadas, até os consumidores, nos centros urbanos.

O melhoramento nesse setor requer maiores investimentos nas vias de acesso e também nas estradas vicinais, das propriedades até os mercados. Além disso, com a grande extensão geográfica do Brasil, é necessário levar em consideração a eficiência de um sistema ferroviário.

Um sistema de transporte eficiente é importante não apenas para o setor agrícola, mas para os demais. Esse sistema contribuirá para o desenvolvimento descentralizado da economia. As atividades manufatureiras e outras, fora da agricultura, irão para as áreas rurais, se houver mão-de-obra capacitada e infra-estrutura física adequada. A descentralização da atividade econômica reduzirá a necessidade da mão-de-obra se concentrar nos centros urbanos, criando emprego nas comunidades rurais, ajudando-as a aumentar sua renda per capita.

Esses são os elementos básicos do que eu considero uma eficiente política de desenvolvimento agrícola para o Brasil. Provavelmente, alguém irá ponderar que foram desconsiderados dois elementos de política: a política comercial agrícola (ou de "commodities") e a política relativa à pobreza. Vou explicar por que não sugeri nada quanto a elas.

No caso da política comercial, a experiência de outros países tem sido quase sempre negativa: ela tende a sucumbir às pressões, e se torna difícil de ser descartada, quando não é mais necessária. Além disso, ela é necessária para lidar, principalmente, com a instabilidade do mercado; mas a política macroeconômica descrita acima deve proporcionar condições de mercado mais estáveis. No passado, a instabilidade na política macroeconômica foi a principal fonte de instabilidade no mercado de "commodities".

Além disso, o crescimento do comércio internacional e a menor proteção em decorrência da rodada Urugual sobre transações comerciais devem resultar num mercado internacional de "commodities" mais estável. Gale Johnson assinalou isso num importante artigo escrito em 1976.

Certamente, não deveremos ter a perfeita política macroeconômica, no futuro próximo, e o mercado não vai se comportar do melhor modo. Haverá instabilidade, e os produtores e outros segmentos do setor irão se deparar com preços que oscilam de um ano para outro, mesmo com uma política macroeconômica mais estável e um comércio internacional mais livre. A instabilidade precisará ser tratada por meio de programas institucionais que vão além dos programas convencionais de "commodities".

Um importante meio de tratar essa instabilidade é dispor de um eficiente sistema de informação de mercado, que forneça aos produtores e demais segmentos do setor as últimas informações sobre o mercado. Esse sistema deve incluir a capacidade analítica de entender tanto o mercado doméstico quanto o internacional, e essa capacidade será um componente importante na formação da adequada capacidade de pesquisa para o setor.

A existência de um mercado futuro eficiente também é importante para as transações domésticas e internacionais. Ele assegura a chance de realizar operações de "hedging", propiciando meios de transferir os riscos do mercado interno para o mercado internacional.

Um eficiente mercado de crédito também propicia meios de lidar com a flutuação dos preços e outras fontes de instabilidade,

viabilizando o carregamento de estoques e, portanto, permitindo a retirada dos produtos do mercado, quando os preços estiverem baixos. Ele também viabiliza os meios para que os produtores individuais possam atravessar os períodos de dificuldades.

O problema da pobreza na área rural do Brasil, onde se concentra uma participação desigual da renda, e o meio de tratá-lo, é a segunda questão a ser levantada. A política para lidar com a pobreza se insere na maior parte do que foi sugerido anteriormente, sobretudo a ênfase na educação e na saúde na área rural. Ademais, a perspectiva mencionada trata a pobreza numa escala que ultrapassa a pobreza rural, uma vez que os maiores beneficiários da nova tecnologia de produção serão os pobres nas áreas urbanas. Além disso, como se sabe, a introdução da nova tecnologia de produção na agricultura é um meio de promover o desenvolvimento econômico, muito além da própria agricultura. Assim, associada ao investimento em educação no meio rural, ela terá um forte efeito na redução da pobreza, nas áreas urbanas e rurais.

Na medida em que o Brasil mantenha uma eficiente política social na nova configuração de sua política econômica e social, é importante que essas políticas estejam disponíveis para a população do meio rural. Afora isso, existe pouca necessidade de políticas especializadas para o setor, no meu entender.

6. Comentários Finais

A perspectiva histórica descrita anteriormente é a de um setor agrícola que poderia ter contribuído de modo muito mais significativo para o desenvolvi-

mento econômico do Brasil. Entretanto, em vez de investir nesse setor, para torná-lo mais produtivo, os formalizadores da política econômica preferiram tirar os recursos do setor, por meio da taxa-ção implícita do comércio e do câmbio, e investir menos em setores públicos importantes, como pesquisa agrícola, educação rural, saúde e infra-estrutura no meio rural. Essas políticas ofereceram fracos incentivos para o setor, empurrando a produtividade da mão-de-obra para outros setores, e em direção aos centros urbanos, criando novos problemas sociais, e deixando um legado de baixa produtividade e baixo nível de renda.

A política para o futuro, aqui sugerida, propicia meios para que a agricultura contribua, com eficiência e equidade, para o desenvolvimento mais amplo da economia brasileira, e também os meios para sustentar a competitividade da agricultura brasileira na economia internacional. Isso é relevante, porque acredito que o problema mundial de alimentos está longe de ser resolvido. Ao contrário, devido à negligência em relação à agricultura, por parte dos formuladores da política, em todo o mundo, e sobretudo à negligência relativa à adequada política para a ciência e a tecnologia voltadas para o setor, acredito que haverá problemas de suprimento global na próxima década, com uma tendência de elevação do preço das "commodities". Este fato será uma importante oportunidade de mercado para o Brasil, capaz de poder financiar altas taxas de crescimento econômico. Com os recursos agrícolas que o Brasil possui, seria trágico deixar de lado a importante contribuição que este setor pode dar ao futuro do país.

(Tradução de Lúcia Marques)

A AGRICULTURA NO MERCOSUL

José Ricardo Severo⁽¹⁾

1. INTRODUÇÃO

O auge da integração na América Latina foi atingido com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que constituía então o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fixando para 31 de dezembro de 1994, a formação da zona livre de comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Passados seis anos da assinatura do Tratado, a estrutura comercial exterior do Brasil sofreu grandes transformações. Segundo Viner (1993) as quedas de barreiras comerciais com a formação de blocos econômicos têm elevado a eficiência produtiva, o desempenho comercial e a comercialização dos países integrantes. É fácil verificar este fato analisando a eficiência comercial dos blocos econômicos, que apresentaram dados surpreendentes. O bloco europeu, por exemplo, concentrou 41% das exportações globais, o NAFTA concentrou 17%, o bloco asiático 26%, a América do Sul representou 2,5% e o Mercosul representou 1,5% no total das exportações mundiais.

Neste contexto a importância intra-sub-regional entre o Brasil e os países integrantes tem se tornado cada vez mais evidente. Basta verificar a reciprocidade entre o Brasil e Argentina: no ano de 1990, de todas as exportações argentinas 11,5% foram destina-

das para o Brasil, em 1995 este valor aumentou para 27,5%. Por outro lado, em 1990, 2,1% das exportações totais brasileiras foram para a Argentina, aumentando esta participação para 9,4% em 1995. Desta forma, a Argentina passou para segundo lugar em parceria comercial com o Brasil, atrás apenas dos Estados Unidos.

Com este fluxo comercial, a agricultura é o setor de integração que avançou com mais rapidez pois, sendo mais sensível a questões de competitividade e de regras de mercados, tem sofrido uma transformação rápida nos seus fatores de produção, como forma de superar as dificuldades decorrentes de uma abertura comercial, ou seja, quedas de barreiras tarifárias que funcionavam como proteção comercial.

2. INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL x MERCOSUL

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, registrou-se um notável crescimento no fluxo comercial do Brasil com o Mercosul, conforme mostra a Tabela 1. Nota-se que, a partir da assinatura do Tratado (março de 1991), até 1996 o crescimento nas importações foi de 3,7 vezes. Para as exportações o índice atingiu um crescimento 15% menor que o das importações.

No período de 1994 a

1996 o acentuado crescimento das importações foi decorrente da queda das barreiras alfandegárias em conjunto com o aumento significativo da renda per capita, em razão da política cambial de valorização do Real, atingindo assim o aumento de 80% em dois anos. As exportações registraram menor desempenho, aumentando em 23% no mesmo período. Essa situação provocou um saldo negativo nestes últimos dois anos.

Dessa forma, pode-se citar o crescimento da Argentina que passou de sétimo para segundo lugar na parceria comercial com o Brasil. Na Tabela 2, verifica-se que as importações brasileiras provenientes da Argentina obtiveram um aumento de 4,2 vezes no período de 1991 a 1996, enquanto as exportações brasileiras para a Argentina atingiram no mesmo período 3,5 vezes. Para o Paraguai, o segundo parceiro no Mercosul, as importações cresceram em 150% no período, já para as exportações (Tabela 3), o aumento foi de 167%. O Uruguai, nesse período, teve um aumento de 114% nas importações e 140% nas exportações.

Tabela 1
Exportações e Importações Brasileiras
no Período de 1990 a 1995
e o Total do Fluxo
(Valores em Milhões de US\$ FOB)

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1990	1.320	2.220	-940
1991	2.309	2.269	40
1992	4.097	2.229	1.868
1993	5.367	3.378	2.009
1994	5.922	4.583	1.339
1995	6.154	6.844	-690
1996	7.306	8.258	-952

Fontes: MICT/SECEX.

(1) Técnico da SPAMA.

Figura 1
Importações e Exportações Brasil/Mercosul

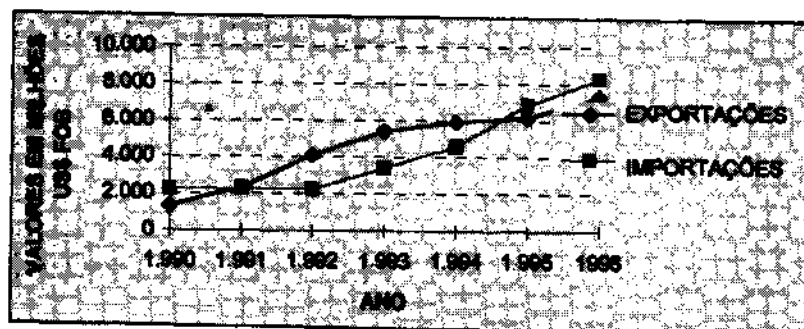


Tabela 2
Exportações Brasileiras para os Países Integrantes do Mercosul,
com as Variações Anuais
(Valores em Milhões US\$ FOB)

Ano	Argentina	Variação (%)	Paraguai	Variação (%)	Uruguai	Variação (%)	Total
1990	645	0	390	0	285	0	1.320
1991	1.478	128,54	498	30,53	337	14,24	2.309
1992	3.040	105,98	543	9,48	514	52,52	4.087
1993	3.659	0,36	962	75,32	776	50,87	5.387
1994	4.136	13,04	1.054	10,71	732	-5,67	5.823
1995	4.041	-2,30	1.301	23,43	812	10,93	6.184
1996	5.170	27,94	1.325	1,84	811	-0,12	7.306

Fonte: SECEX.

Tabela 3
Importações Brasileiras para os Países Integrantes do Mercosul
com as Variações Anuais
(Valores em Milhões US\$ FOB)

Ano	Argentina	Variação (%)	Paraguai	Variação (%)	Uruguai	Variação (%)	Total
1990	1.340	0	334	0	597	0	2.290
1991	1.818	20,82	220	-33,93	434	-26,06	2.269
1992	1.732	-7,24	195	-11,36	302	-30,41	2.229
1993	2.717	56,87	278	41,54	385	27,48	3.378
1994	3.862	34,78	352	27,54	569	47,79	4.583
1995	5.591	52,68	515	46,31	738	28,70	6.544
1996	6.775	21,18	531	3,10	952	28,28	8.258

Fonte: SECEX.

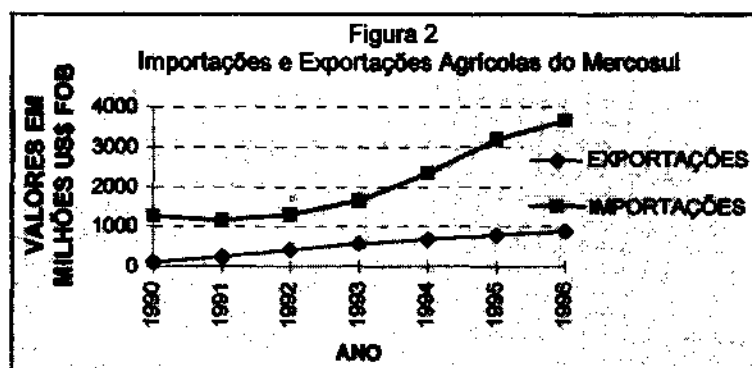
3. EVOLUÇÃO DO FLUXO COMERCIAL AGRÍCOLA BRASIL/MERCOSUL

Historicamente o Brasil é um grande importador de produtos agrícolas dos países que hoje compõem o Mercosul. Este fato é constatado pela Tabela 4, com o resultado da balança comercial agrícola brasileira no Mercosul, apresentando saldos negativos no período de 1990 a 1996. Apesar deste fato, o saldo agrícola total do Brasil com o resto do mundo vem se mostrando positivo nos últimos sete anos. Observa-se ainda que, no ano de 1996, as importações de produtos agrícolas representaram cerca de 44 % do total das importações do Mercosul (Tabela 1). No entanto, as exportações agrícolas para os países integrantes têm menor peso, representando 12% do total. Isto deve-se ao fato do Brasil possuir maior capacidade de agregar valor aos produtos e deficiência na produção de certos produtos básicos como trigo, algodão e laticínios. Cabe ressaltar que, nas importações brasileiras de produtos agrícolas, o Mercosul participa com 43% do total. O maior fluxo de importação e exportação de produtos agrícolas brasileiros no Mercosul é verificado pela Argentina (Tabelas 5 e 6), representando 71% nas importações e 50% no total dos países membros. A eficiência argentina é motivada pelos baixos custos de produção e pelas condições climáticas favoráveis para a produção agrícola.

Tabela 4
Importações e Exportações
e o Saldo Comercial Agrícola
do Brasil com o Mercosul,
(Valores em Milhões de US\$ FOB).

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1990	119	1.385	-1.266
1991	233	1.288	-1.055
1992	416	1.302	-885
1993	577	1.655	-1.078
1994	673	2.340	-1.667
1995	784	3.165	-2.401
1996	884	3.646	-2.762

Fonte: SECEX.



4. AS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DO MERCOSUL

TRIGO

De todos os produtos agrícolas o trigo é o de maior peso, mantendo-se na liderança desde 1990 com US\$ 278 milhões, tendo obtido um crescimento de 237,41% até o ano de 1995, atingindo US\$ 877 mi-

lhões. Esse produto representou, em 1990, 41% de todas as importações agrícolas no Mercosul e 24% em 1996. Do total das importações de trigo no Mercosul, 97% foram provenientes da Argentina, que também representou 74% do total de importações brasileiras de trigo. A sua produção atual no Mercosul é de aproximadamente 19.446 mil toneladas (4% da produção mundial). Deste total, a Ar-

Tabela 5
Exportações Agrícolas Brasileiras para os Países Integrantes do Mercosul

(Valores em Mil US\$ FOB)

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai	Total
1990	48.915	38.380	30.674	118.969
1991	123.402	72.525	37.168	233.095
1992	258.722	101.791	55.859	416.372
1993	317.362	172.558	87.518	577.428
1994	371.388	209.749	91.800	672.917
1995	369.047	295.912	118.557	783.516
1996	437.620	289.392	177.167	884.179

Fonte: SECEX

Tabela 6
Importações Agrícolas Brasileiras dos Países Integrantes do Mercosul

(Valores em Mil US\$ FOB)

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai	Total
1990	828.833	275.330	280.893	1.385.056
1991	868.199	182.487	237.683	1.288.349
1992	971.929	182.385	167.680	1.301.974
1993	1.198.199	214.565	244.174	1.654.938
1994	1.680.017	294.229	385.287	2.339.533
1995	2.311.001	449.721	424.099	3.184.821
1996	2.594.227	479.892	571.800	3.645.719

Fonte: SECEX

gentina participa com quase 80%, Brasil com 16%, Paraguai com 2,7% e Uruguai com cerca de 2,3% da produção dos quatro países.

A produção de trigo no Mercosul está concentrada basicamente entre a Argentina e o Brasil. A Argentina é o grande produtor e exportador do Mercosul, e o único exportador de farinha dos quatro países. No ano de 1987, exportou 13% do total da sua produção de trigo, aumentando para 58% no ano de 1995.

No Brasil a produção de trigo vem decrescendo de forma ininterrupta desde o ano de 1987 passando de 5,6 milhões de toneladas para 3,2 em 1996 e, ao mesmo tempo, o consumo interno brasileiro passou de 8 milhões de toneladas em 1986 para 8,5 milhões de toneladas em 1995.

O trigo é um alimento básico por excelência e, por esse motivo, tem sido alvo de medidas de proteção pelos países produtores. Ao nível do Mercosul, o Brasil é o país mais dependente de importações de trigo, devido as suas necessidades de suprir o alto consumo per capita. A adoção de um imposto externo comum a partir de janeiro de 1995 foi um dos principais fatores que mais favoreceram a Argentina como fornecedor de trigo e de seus subprodutos para o Brasil. Além disso, a Argentina possui uma aptidão edafoclimática mais favorável que os demais países do Mercosul (Adreani, 1993).

ALGODÃO - O Brasil é o maior comprador de algodão do Mercosul e um dos maiores compradores do mundo. Em 1996 as importações totalizaram 858 milhões, sendo o segundo produto na lista de importações agrícolas. Do total das importações 46% foram feitas do Mercosul, sendo 26% vindos da Argentina e 20% do Paraguai. Nos últimos seis anos o Brasil diminuiu a área colhida de algodão arbóreo em cer-

ca de 90%, resultando na diminuição da produção em 83%.

O problema que agrava a cotonicultura no país está na colheita, que tem de ser feita em poucos dias e necessita de um grande número de apanhadores. A desqualificação da mão-de-obra na colheita vem tomando a cultura de algodão no Brasil inviável. Basta notar que o custo de produção brasileiro é o maior no Mercosul, ficando em US\$ 665/ha, sendo 39% a mão-de-obra do custo total. No Paraguai o custo de produção é de US\$ 537/ha. A falta de variedades adaptadas de algodão e a alta incidência de pragas em conjunto com uma colheita não mecanizada tem tornado o nosso país ineficaz na competição desta cultura no Mercosul.

ARROZ - O arroz é o terceiro produto agrícola de importação brasileira no Mercosul, apesar do Brasil produzir cerca de 61% de todo o arroz na América do Sul. É um dos dez principais produtores de arroz do mundo. O déficit de arroz brasileiro surge do alto consumo per capita no Brasil, que é de 74,6 kg/hab./ano, enquanto na Argentina o consumo per capita é de 11 kg/hab./ano, tendo o Uruguai o menor consumo per capita do Mercosul, 6 kg/hab./ano. A produção de arroz no Mercosul tem-se mantido estável de 1991 a 1996, com um aumento de 13% na produção nesse período, chegando a 12 milhões de toneladas em 1996, sendo que o Brasil participou com 88% do total produzido no Mercosul.

O Brasil produz anualmente em torno de 10 milhões de toneladas, atendendo cerca de 90% do consumo nacional. Apesar desse fato, continua sendo o maior importador de arroz nos países integrantes do bloco. Basta verificar que do total de arroz importado pelo Brasil, em 1996, 98% tiveram origem do Mercosul, sendo 37% proveniente da Argentina e

56% do Uruguai. O grande incremento nas importações no período de 1990 a 1996 surge do aumento do consumo em conjunto com a diminuição da produção brasileira. Esse decréscimo é decorrente das desvantagens comparativas brasileiras em relação ao arroz produzido nos países integrantes do Mercosul. A alta carga tributária incidente na cultura do arroz, cerca de 40% do custo total e o alto valor do arrendamento da terra, desestimulou os produtores do Sul do país que estão se direcionando para os países vizinhos, pois na Argentina o valor do imposto pode chegar a 16% e no Uruguai a 14% no final do custo da produção de arroz irrigado (Rucatti, 1995).

SOJA - Em seguida pode-se citar a soja e seus derivados. O Brasil é o principal produtor e importador de soja, com 23 milhões de toneladas produzidas em 1996 e importando 937 mil toneladas. A Argentina produziu no mesmo período 14 milhões de toneladas, e o Paraguai 2,5 milhões de toneladas. Os quatro países juntos produziram cerca de 31% de toda soja mundial, enquanto para o óleo de soja o Mercosul participou com 25% de toda a produção mundial e 50% do comércio mundial.

O Paraguai, portanto, tem fundamental importância nas importações de soja em grão, tendo sido, no ano de 1996, responsável por cerca de 76,5% de todas as importações brasileiras. No período de 1991 a 1995, o aumento de importações do Paraguai foi de 6,5 vezes, passando para 172 milhões de dólares, em 1996, ou seja, 32% de sua produção é colocada no Brasil e reexportada para outros continentes. Esse aumento foi favorecido pela migração de produtores brasileiros para terras paraguaias. Este fato é constatado, pois no ano de 1991 a Argentina participou com 94% de todas as importações brasilei-

ras de soja no Mercosul, sofrendo uma diminuição progressiva, chegando a não haver nenhuma importação de soja argentina realizada pelo Brasil no ano de 1996. Nas importações de soja pelo Brasil, o aumento alcançou 172% no período de 1991 a 1996. No tocante às importações brasileiras de óleo de soja do Mercosul, houve um incremento de 341%, sendo que as importações do Paraguai aumentaram em 750% no mesmo período e as provenientes da Argentina tiveram uma diminuição de 98%. Esses dados representam o aumento de importações de produtos de maior valor agregado no complexo soja.

O Brasil experimentou desde a década de 70 um crescimento acentuado no parque industrial de soja e seus complexos, aliado também a uma política de desenvolvimento de novas variedades e apoio às atividades de exportação de soja, favorecendo assim a alta demanda deste produto (Gelsomino, 1993). Pode-se citar como desvantagens a distância entre a região produtora e os centros consumidores, aliada a uma política cambial que barateia as importações e a uma elevada carga tributária incidente sobre produtos agrícolas, que constitui uma constante ameaça à competitividade da soja (Campos & Netto, 1995).

MILHO - O milho, que no período de 1994 a 1995 obteve um aumento de 48,25% em suas importações, passou de US\$ 91,1 milhões para US\$ 135,4 milhões em 1995. Já em 1996 as importações tiveram uma queda acentuada devido à grande produção brasileira. O Brasil possui o maior custo de produção dos países integrantes do Mercosul, ficando com US\$ 315,95/ha, a Argentina com US\$ 152,45/ha, o Paraguai com US\$ 262,54/ha e o Uruguai com US\$ 233,07/ha produzidas. As vantagens brasileiras surgem quando se compara a sua produtividade: (3 toneladas/ha), com as

da Argentina (1,7 toneladas/ha) e do Paraguai (2 toneladas/ha em média). Em 1995, 60% do milho paraguaio foi produzido por brasileiros, incentivados pelo baixo preço das terras e pela taxa de impostos menores (Itamarati, 1995).

No Mercosul a Argentina tem se mantido como principal exportador (sendo o Brasil seu maior consumidor e produtor de milho). Para a Argentina, o milho constitui o grão forrageiro de maior importância quantitativa, atingindo cerca de 70% da produção. A maior competitividade argentina é favorecida pelas condições edafoclimáticas, diminuindo os custos de produção com a menor utilização de insumos, participando com 67% de todas as importações brasileiras de milho feitas dentro do Mercosul. No entanto, a produção de milho argentino vem diminuindo, devido ao incremento considerável da área dedicada à produção de soja, deslocando a cultura de milho que vinha sendo desenvolvida no país (Silva, 1995).

O Brasil é o maior importador e consumidor de milho no Mercosul. Tal fator resulta da demanda do abastecimento, em grande parte das agroindústrias do Nordeste, para a produção de frangos. As desvantagens comparativas brasileiras surgem das incidências de impostos sobre a produção agrícola e agroindústrias que são superiores às dos demais parceiros do Mercosul.

6. AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO MERCOSUL

CAFÉ - As exportações brasileiras de café em grão aumentaram em 6 vezes para o Mercosul no período de 1990 a 1996. No mesmo período a safra sofreu uma queda de 27% e a área plantada uma queda de 35%. A importância argentina nas importações de café no Mercosul é considerável, sendo responsável por 92% da aquisição de café em grão brasileiro no ano de 1996 dentro do Mercosul, e compra 5% do total que o Brasil exporta para

o resto do mundo. O Paraguai foi responsável por 2% e o Uruguai por 1%.

AÇÚCAR - Em seguida, tem-se a cana de açúcar que, no ano de 1996, atingiu uma produção de 308 milhões de toneladas, com o rendimento de 67 t/ha. No Brasil, 60% da produção é destinada à destilação de álcool, enquanto a Argentina tem destinado a sua produção para o açúcar. As exportações de açúcar cristal no ano de 1996 foram de 934 milhões de dólares. Para os países integrantes do Mercosul essas exportações atingiram 31,45 mil toneladas, representando 3,02% das exportações globais brasileiras. Nas exportações para o Mercosul, a Argentina comprou 74% do total, o Uruguai e o Paraguai representaram com 13% para cada país.

O açúcar, para a Argentina, é um produto sensível à competitividade brasileira, participando das listas de exceções com uma alíquota de 25% para as exportações brasileiras para a Argentina. A baixa competitividade argentina surge dos altos custos de produção da indústria açucareira que é de US\$ 24 por tonelada, enquanto a brasileira é de US\$ 12/t (Chaloult, 1995).

A exportação de açúcar cristal para a Argentina, no período de 1994 a 1996, teve uma diminuição de 43%. Essa diminuição foi motivada por negociações entre governos argentino e brasileiro com o empenho de evitar o colapso da indústria açucareira argentina.

SUÍNO - Outro produto de exportação sensível à competitividade entre os países do Mercosul é a carne suína. O Brasil já foi o 4º produtor mundial em 1992, possuindo 4% do rebanho mundial (FAO, 1992). No Mercosul o Brasil detém cerca de 77% da produção de carnes de suíno.

Nas exportações de todos os tipos de carne suína, 97% são de carnes congeladas. Do total das exportações brasileiras de carne suína congelada para o globo, em 1996, 35% foram para

os países integrantes do Mercosul; deste total, foram exportados para a Argentina 80% no ano de 1996.

Dos quatro países integrantes do Mercosul, o Brasil possui o menor custo de produção chegando a atingir até 10% de diferença nos custos dos demais países. As vantagens comparativas brasileiras surgem de um alto índice zootécnico, sendo o Brasil um fornecedor de tecnologia, equipamentos e produtos veterinários para a América Latina (Lobato, 1995). Pode-se salientar o alto grau de integração das empresas de suinocultura com os produtores rurais.

AVES - O complexo avícola tem grande importância no Mercosul, porque o Brasil é o segundo produtor mundial e o terceiro exportador, colocando cerca de 10% de sua produção no mercado mundial. Em conjunto, o Mercosul representa 15% da produção mundial, sendo o Brasil responsável por 84% do total regional (Castillo, 1995).

A eficiência brasileira é uma das melhores do mundo, ficando atrás apenas da França e do Uruguai. A melhor eficiência uruguaia compete ao alto nível sanitário das granjas e a deficiência argentina é decorrente do alto nível de mortalidade e perdas em todo o complexo.

O Brasil sofre problemas na comercialização de carne de frango intra-Mercosul. Esses problemas são decorrentes de barreiras sanitárias impostas principalmente pelo Uruguai que está livre da doença Newcastle, desta forma restringindo importações de carne de frango brasileira.

A produção brasileira de carcaça, em 1996, foi de 4.400 mil toneladas, correspondendo a 13% da produção mundial, enquanto na Argentina a produção foi de 582,3 mil toneladas, equivalentes a 1,24% da produção mundial. A produção paraguaia e a uruguaia foi de 30 mil toneladas para cada país.

O consumo per capita brasileiro no mesmo ano foi de 24,7 kg/pessoa/ano (quilos de

equivalente carcaça), enquanto o argentino foi de 21,9 kg/pessoa/ano. O consumo per capita brasileiro teve um aumento de 67 % no período de 1992 a 1996, enquanto a produção obteve um aumento de 41%.

A eficiência brasileira na produção de frangos vem de um sistema de integração da indústria com os produtores (integração vertical). Dessa forma, podemos ressaltar a sua importância fundamental na avicultura. Do preço final do frango ao consumidor, 76% referem-se ao custo de industrialização de carne de frango (Castillo, 1993). Em 1993, a concentração das empresas avícolas no Mercosul encontrava-se na seguinte forma: no Brasil as 14 principais empresas detinham 50% da produção; na Argentina as 5 maiores empresas detinham 37 % da produção e no Uruguai as 4 maiores indústrias detinham 95% da produção e distribuição.

7. A EVOLUÇÃO DOS FLUXOS AGROPECUÁRIOS E AGROALIMENTARES

As exportações de produtos agroalimentares têm crescido substancialmente, conforme demonstrado na Tabela 7. No ano de 1990, os produtos agroalimentares representaram 53 % do total das exportações e, no ano de 1996, essa participação no total foi de 67%.

Enquanto a participação dos produtos agropecuários no total de produtos agrícolas vem diminuindo, no ano de 1990 representou 47% no total de exportações, diminuindo para 33% no ano de 1996. No total, as exportações tiveram um aumento de 7,5 vezes no período de 1990 a 1996. Esses números comprovam o aumento significativo das exportações para o Mercosul quando comparadas com as exportações agrícolas brasileiras para o resto do globo, que tiveram um aumento de 87,5% no mesmo período. O aumento nas exportações de agroalimentares é verificado pela maior eficiência brasileira em agregar valor aos produtos agropecuários.

Os principais produtos agroalimentares de exportação no ano de 1996 foram: cigarro, café torrado, açúcar e produtos confeitados a partir de cacau, enquanto os agropecuários foram: café, mate, carne de frango e suíno.

As importações dos agropecuários para os países membros (Tabela 8) representaram, no ano de 1990, 77% sobre o total agrícola. As importações brasileiras de produtos agropecuários vem decrescendo na participação no total de produtos agrícolas. No ano de 1996 atingiu a cifra de 70%. Já os produtos agroalimentares no ano de 1990 representaram 13% sobre o total agrícola, representando, neste ano, 30% do total de importações agrícolas. Explica-se as importações de produtos agropecuários pela alta demanda interna de trigo, algodão e de insumos para a preparação de ração animal. Os aumentos nos agroalimentares são explicados pela queda das taxas aduaneiras e a liberação das importações, e pelo aumento do poder aquisitivo da população em função da política de valorização do Real. Os principais produtos agroalimentares importados foram: lácteos, bebidas, óleo de soja, óleo de girassol e produtos confeitados de cacau; nos agropecuários se destacaram: trigo, soja, milho e arroz.

Tabela 7
Total das Exportações de Produtos Agropecuários e Agroalimentares Brasil-Mercosul, (Valores Em Milhões Us\$ FOB).

Ano	Exportações		
	Agropecuário	Agroalimentar	Total
1990	58	63	119
1991	103	130	233
1992	242	174	416
1993	287	290	577
1994	294	379	672
1995	308	478	783
1996	377	507	884

Fonte: DECEX.

Tabela 8

Total de Importações Produtos Agropecuário e Agroalimentares Brasil-Mercosul, com as Respectivas Participações nos Totais

Ano	Importações		
	Agropecuário	Agroalimentar	Total
1990	1.062	192	1.385
1991	998	158	1.288
1992	757	554	1.302
1993	973	682	1.654
1994	1.422	918	2.340
1995	1.830	1.355	3.185
1996	2.543	1.103	3.646

Fonte: DECEX.

8. CONCLUSÕES

O Mercosul representa para o Brasil grande oportunidade e expansão dos horizontes comerciais, políticos e culturais, firmando-se como um espaço cada vez mais relevante no intercâmbio entre os países integrantes. Portanto, ressalta-se a regionalização comercial ocorrida entre o Brasil e os países integrantes do Mercosul, indicando um desvio de comércio agrícola para os mesmos.

A análise do comportamento do setor primário, em termos de competitividade brasileira frente aos países partes, está intrinsecamente relacionado com o complexo agroindustrial. Dessa forma, o potencial agrícola necessita de um programa de reconversão, abrangendo a modernização de toda a cadeia produtiva.

A harmonização do sistema tributário no Mercosul é um dos principais fatores de regularização da competitividade agrícola brasileira com os países integrantes. Ressalta que os altos tributos cobrados na agricultura brasileira têm prejudicado a sua competitividade, sendo a maior alíquota dos países integrantes, tomando, assim, os preços dos insumos agrícolas mais altos.

BIBLIOGRAFIA

- ADREANI, P.G. Diagnóstico de Competitividade Agropecuária e Agro-industrial a nível de Mercosul. **Informe Setorial de Trigo Farinha**, BID. 201p. 1993
- ALMEIDA, P.R. Dois anos de Processo Negociador no Mercosul, Caminhos e Processos de Negociação. **Boletim de Integração Latino Americana, Edição Especial**. p. 10-17. Brasília. MRE, 1994,
- AMORIM, A.B.N. O Mercosul e a integração Latino-Americana. **Boletim de Integração Latino-Americana**. Nº 14, Brasília. MRE, p. 62-67, 1994.
- BRANDÃO, M. A D. Uma Avaliação do Processo Negociador. **Boletim de Integração Latino Americana, Edição Especial**. Brasília. MRE, p. 01-09. 1994,
- CHALOULT, Y. & HILLCOAT, G. Regionalização do Cone Sul e Comércio Agropecuário. Seminário SFER - UNIGRAINS - CIRAD. Paris. 31p. 1995
- CAMPOS, C. A. & NETTO, V. S. N. Impactos do Mercosul na Produção e Comercialização de Milho e da Soja na Região Centro Oeste. **Revista de Política Agrícola**. MAARA, p 10-14 out-nov-dez 1995.
- CASTILLO, P.R. El Complejo Avícola en Entre Ríos. **Proyecto FAO-MERCOSUR**, 73 p 1993
- CONAB. MERCOSUL AGRÍCOLA, **Revista nº 01**. Brasília-DF MAARA. 1991.
- CRIVIELA, G. Diagnóstico Agrônomo da Cebola no Rio Grande do Sul. **EMATER/RS** Porto Alegre. 98p. 1993.
- DRUMMOND, M.C. O Mercosul e a Articulação de Atores Sociais: o Caso Brasileiro (1991-1994). Universidade de Brasília. Brasília-DF. 216p. 1995.
- GELSOMINO, E. Diagnóstico de Competitividade Agropecuária e Agro-industrial a nível de Mercosul, Complexo Oleaginoso- SGT Nº 08, 204p, 1993
- KUNZLER, J.P. MACIEL, C. Mercosul e o Mercado Internacional. **Boletim de Integração Latino-Americana** Nº 14, Brasília. MRE, p. 335-337. 1994,
- LÍCIO, A. M. A. A Tributação da Agricultura no Brasil: Relatório final. Brasília: IPEA, p141, 1994.
- MEDEIROS, J.A.D. Quadro Normativo e Institucional, pós-Ouro Preto. **Boletim de Integração Latino-Americana nº16**. Brasília. MRE, p. 01-06, 1995.
- RUCATTI, E.G. Diagnóstico do Complexo Arroz dos Estados do RS, SC e MS no Âmbito do Mercosul. **IR-GA/RS**, p. 45, 1995.
- SILVA, R.P. Diagnóstico de Competitividade Agropecuária e Agro-industrial a Nível de Mercosul, Relatório Setorial de Milho., BID. p116, 1994.
- VILLWOCK, L.H.M. Impactos Econômicos do Mercosul, sobre as Cadelas de Produção de Trigo, Soja, Milho, Suínos e Aves. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. p.222 1993

A ECONOMIA DO LEITE E AS MINIUSINAS

A. R. Teixeira Filho
e Yoshihiko Sugai⁽¹⁾

1. Introdução

Os novos padrões de competição e de comércio que a instituição do Mercosul cria para a economia brasileira e, especialmente, para seu setor primário, em certos casos, exigirão reconstrução de algumas atividades. Nestas, o pequeno produtor e as camadas de salários mais baixos deverão merecer atenção especial.

Algumas buscas na literatura e análises de experiências de outras sociedades mostram alternativas adotadas noutros países que podem representar opções válidas para certas regiões do Brasil.

Associações de produtores rurais (pequenos produtores) fornecedores de matéria-prima, com indústrias que transformavam seus produtos e os levavam aos mercados consumidores, teriam sido de fundamental importância em alguns países.

Na França um processo que funcionou preconiza a localização de unidades industriais (pólos) junto a comunidades ou regiões de pequenos produtores. Estes tornam-se fornecedores de matéria-prima para o pólo industrial. A proximidade entre as partes enseja redução de custos, melhoria da matéria-prima recebida pela indústria, e, em consequência, dos produtos entregues ao consumidor. Nesse processo,

toda a sociedade se beneficia. A esse sistema se atribui uma melhor distribuição de ganhos entre o setor produtivo primário, o industrial e o de distribuição.

A constância e a regularidade da oferta de matéria-prima exigiam e facilitavam a passagem rápida dos produtos acabados pelo sistema comercial; o volume de negócios crescia e com ele surgiam grandes firmas comerciais. O Carrefour é citado como resultante desse esquema de reconversão (há outras redes que supostamente surgiram deste momento na França, por exemplo, Leclerc, Cassino etc.).

No Brasil, um programa de segurança alimentar envolveu a parcela carente alvo, pequenos produtores rurais e a componente industrial do setor (pequenas indústrias).

Este talvez seja o melhor exemplo de ação efetiva de desenvolvimento econômico com expansão de emprego, garantia de renda, capitalização industrial e segurança alimentar. Trata-se do Programa de Distribuição de Leite do Estado de Goiás, programa que envolve o pequeno produtor de leite, as miniusinas de industrialização e a população de crianças pobres do estado.

As principais características daquele programa estão aqui descritas, procurando situá-lo nas circunstâncias atuais de ajustamentos na economia brasileira. O

documento segue oferecendo uma visão panorâmica da produção de leite e da indústria láctea no Brasil. A industrialização de leite e sua distribuição são abordados a seguir. Este setor tem passado por mudanças fundamentais. A situação internacional do leite é o tema subsequente. As informações oferecidas nessas etapas do documento configuram um ambiente que convida a inovações. Com o título - A logística da distribuição de leite e as miniusinas", o tópico seguinte oferece especulações sobre possíveis papéis que essas pequenas indústrias podem desempenhar no setor.

Este trabalho pretende avaliar, em tese, as possibilidades das miniusinas como possível via de se promover inovações no setor leiteiro. Essas inovações aconteceriam no relacionamento da indústria com seu fornecedor de matéria-prima; e dos dois componentes com seus consumidores.

De certa forma, busca-se também registrar o esforço que vem se desenvolvendo no Estado de Goiás, no setor leiteiro, com vistas à segurança alimentar de sua população carente.

Num processo desse tipo, no qual todas as partes se beneficiam e há solidariedade produtiva, consegue-se dispensar interferência alheia ao setor. Um papel que se atribui ao governo em tais arranjos encontra-se na determinação da localização, nas regiões, dos pólos industriais. Pode-se também imaginar que ficaria bem se o governo, uma vez determinada a localização destes pólos, oferecesse as condições mínimas de sua infra-estrutura, como: disponibilidade de energia, água, de facilidades de comunicação etc.

Apesar das grandes diferenças das condições entre os países onde mecanismos desse

(1) Pesquisadores da EMBRAPA.

tipo funcionaram e o Brasil, é necessário acreditar que aqui também as soluções semelhantes podem e devem ser testadas. A sociedade brasileira precisa urgentemente encontrar soluções para problemas relacionados com o pequeno produtor.

Já se começa a ter notícias de esquemas que tendo nascido e crescido, fundamentados na agregação da pequena produção rural, começam a despertar pelo incômodo que o pequeno produtor representa. No Sul do país, o fato de o pequeno produtor rural exigir atenção semelhante ao grande e aportar ao processo volumes muito menores de produtos, e portanto, ensejando menores retornos, já começa a inspirar certa rejeição, pelos grandes complexos, da participação do pequeno produtor no seu esquema.

Os grandes integradores da produção agropecuária em Santa Catarina já se incomodam com a presença de pequenos produtores entre seus fornecedores. No Paraná, a presença maciça de pequenos produtores de soja incomoda os grandes industriais da leguminosa.

Todos esses pensamentos levam à esperança do que pode vir a ser o futuro da agroindústria de leite, especialmente em sua componente das miniusinas.

2. O Programa de Distribuição de Leite em Goiás

Percebe-se neste programa uma busca efetiva pelo Governo do Estado de Goiás de participar da construção da segurança alimentar naquele estado.

O estado elege o estratagema de sua população a ser assistido: lares com renda familiar de até um salário mínimo - definição precisa e adequada, pois, "na população de renda familiar até um salário mínimo o leite pratica-

mente não entra na dieta alimentar".

Em seguida, enumeram as crianças de menos de seis anos em cada unidade familiar e, para cada criança, entrega um litro de leite e um pão por dia. São distribuídos 90.000 litros de leite por dia. Para tanto, negocia-se a compra do leite com as miniusinas beneficiadoras. Nas operações do programa, as miniusinas compram leite dos produtores a R\$0,25 (vinte e cinco centavos) o litro. Depois de pasteurizar o produto e ensacá-lo, cada litro de leite tem sido pago às miniusinas a razão de R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos).

Além dos aspectos humanitários abrangidos pela distribuição de alimentos às populações carentes, este programa reforça a idéia de investimentos na mais rentável componente do capital, o capital humano. A opção de investimento de retorno mais alto possível.

A falta de certos alimentos na infância arruina as possibilidades físicas, mentais e intelectuais do ser humano, leva a populações debilitadas em sua inteligência, e enfraquecidas em suas possibilidades de trabalho. Estes fatos estão na base dos altos retornos que estes investimentos alcançam.

O programa é também oportuno por incentivar o sistema produtivo num momento muito conveniente, por várias razões: o consumo de leite no Brasil tem crescido. Um estudo de um professor da USP mostra que da segunda metade da década de 70 até fim dos anos 80, o consumo de leite vem aumentando, pelo menos quando comparado com outros alimentos. Outra constatação do mesmo trabalho é que o consumo de leite tem aumentado mais que a população.

Mudanças de hábitos alimentares associadas ao processo de urbanização levam as pessoas a preferir alimentos que não exigem muito tempo de preparação; leite e seus derivados (queijos, manteiga, iogurtes e outros produtos lácteos) que podem ser consumidos, praticamente sem trabalho de preparação no domicílio.

Na medida em que o programa de distribuição de leite constituiu a ativação de uma componente do consumo, leva-se ao setor produtivo, e especialmente à pequena produção interiorana, o estímulo que o aumento da demanda transmite.

O consumo de leite alcança acréscimo notório na atual década em decorrência de ajustes da economia brasileira. O aumento mais expressivo acontece com a implantação do Plano Real.

O consumo de leite tende a crescer. A intensificação da urbanização aumenta a tendência de crescimento. O aumento de renda em função do Plano Real, especialmente das camadas com maior elasticidade renda do consumo de alimento, dá ímpeto adicional ao consumo interno.

Quando mudanças desse gênero começam a acontecer, é preciso mudar com vistas a garantir condições para que o abastecimento interno do estado seja efetuado com produção própria.

A alternativa de abastecimento interno no estado é naturalmente ameaçável pela compra do produto de outros estados, e também de outros países. O acerto na economia brasileira leva também em conta acertos internacionais, nas relações comerciais do Brasil com outros países.

O abastecimento de leite em qualquer estado brasileiro pode ser influenciado pelo que acontece em outros, bem como

pela disponibilidade do produto importado ou importável, uma vez definidas as regras do comércio do país. Cruz e Co-autores concluem que o leite fluido da Argentina consegue penetrar 810km e ser vendido no Brasil; o do Uruguai 1.125km.

Internamente no Brasil, observam-se esforços de organizar melhor o setor leiteiro (e de laticínios) nos estados. São Paulo busca avaliar a capacidade produtiva de cada região (Dira). Minas Gerais leva a efeito o mais completo dos diagnósticos do setor leiteiro.

Deve-se realçar, mais uma vez, o esforço goiano de incentivar a procura dos produtos simultaneamente a esforços de organização do setor, no que ele tem de mais promissor, que são as interações entre o produtor rural e a indústria de seu produto. Nesse processo a grande novidade surge na interface do produtor (fornecedor de matéria-prima) com a indústria que recebe seu produto.

Ainda como reflexo dos ajustes econômicos, há que se levar em conta o fluxo de capital internacional que o Brasil tem recebido, especialmente no setor de laticínios. Acredita-se que as aquisições no setor continuarão tanto por novas firmas internacionais que deverão procurar opções de investimentos no Brasil, ou mesmo por empresas que, já estando no Brasil, irão descobrir a opção que o setor leiteiro oferece.

Do ambiente internacional devem-se considerar a abertura comercial, a consolidação da união aduaneira alcançada na Região Sul (a caminho do MERCOSUL), a incorporação da agricultura nas regras do comércio mundial - a queda na produção nos países que constituíam a União Soviética, e o aumento da demanda nos países

asiáticos. Todos esses eventos induzem a necessidade de melhor organização do setor produtivo interno, para suportar maior competição externa, e para se candidatar a opções de exportar produtos especialmente para abastecer os mercados de maior renda, maior sofisticação e maiores exigências.

3. Leite e Indústria Láctea no Brasil

O Brasil, com o segundo rebanho bovino mundial, sétimo produtor de leite do planeta convive, no setor, com padrões de desempenho que atestam o atraso numa atividade muito importante.

Entre 1980 e 1992 o país alcançou a produção média, per capita, de cerca de 95 l/ano. Essa quantidade comparada com o consumo preconizado pela FAO, de 215 litros por ano, ilustra, de modo claro, uma importante fragilidade do setor. Um grande produtor que não consegue se abastecer.

A produção média de leite por vaca/ano, estimada em 793 kg no Brasil e em 897kg em Minas Gerais, em 1996, está muito abaixo da média mundial, 2.080kg/vaca/ano. A produção por vaca está muito inferior àquela dos países de maior produtividade - Estados Unidos, 6.744 kg, França, 5.101 kg, Nova Zelândia, 2.979 kg, Argentina, 2.286 kg e Uruguai, 1.680 kg.

Em função das novas regras de comércio internacional, é conveniente que a atividade leiteira nacional procure os meios de alcançar maior produtividade de seus recursos. Nesse sentido, observa-se que entre os estados maiores produtores, há notícias de melhorias notórias. O Estado de São Paulo, com o crescimento do número de produtores altamente

tecnificados, acena com possibilidade de aumento de sua produção anual em cerca de 1 bilhão de litros/ano (50% da produção atual).

Em Minas Gerais, o maior e mais tradicional produtor de leite do país, recente diagnóstico do setor não mostra grandes perspectivas de progresso. Talvez a mudança mais expressiva no cenário leiteiro de Minas seja o deslocamento da produção da Região Sul/Sudeste, com mais tradições leiteiras, para as regiões Triângulo/Alto Parnaíba. Essa mudança não chega a se associar ainda com progresso tecnológico. Na região Triângulo/Alto Parnaíba, a produção média por vaca/ano é de apenas 795kg, o que deixa sua produtividade mais baixa do que a da Região Sul/Sudeste, de 897 kg.

No contexto nacional tem-se que registrar também o crescimento da produção na Região Centro-Oeste, onde o Estado de Goiás lidera o processo, já alcançando a posição do 4º produtor nacional, superando, segundo algumas estatísticas, o Estado do Paraná⁽²⁾.

Do ponto de vista da demanda, o principal problema se relaciona com o baixo poder aquisitivo da população. A estimativa mais conhecida da conta de que a vasta população brasileira, cuja renda familiar mensal se situa até a faixa de um salário mínimo, simplesmente não inclui leite em sua dieta alimentar.

As mudanças no processo econômico nacional, com o controle parcial do processo inflacionário que reduz substancialmente a subida dos preços, especialmente os preços de alimentos, tem ensejado substancial aumento na procura de determinadas mercadorias. Leite e laticínios estão entre os bens cuja procura cresceu substancialmente.

A despeito de notável

(2) Estudo do Departamento de Economia Rural da UFMG.

aumento da produção de leite no ano de 1995, o Brasil naquele ano teve também que importar o maior volume de leite de sua história, para atender a sua demanda interna. O país importou cerca de 10% de toda a exportação de leite entre os países em 1995, ou seja, 3 milhões de toneladas.

A pressão da demanda, aliada às novas condições de comércio, recomenda busca de meios de aumentar sua produção de alimentos, para que este setor não venha a exigir mais reservas cambiais para ser suprido, ao mesmo tempo em que o setor agrícola nacional perde a batalha da competitividade dentro de seu próprio mercado consumidor.

4. Industrialização e Distribuição de Leite

Pela industrialização o leite fluido é inicialmente pasteurizado e padronizado em seu teor de gordura, para ser distribuído ao consumidor. Na forma fluida é que a maior parcela do leite é consumida.

Por meio da industrialização criam-se diferentes formas pelas quais o leite pode ser armazenado. Criam-se, também, diferentes produtos a serem oferecidos ao consumidor e para aumentar a utilização final do leite.

Na etapa da industrialização é que acontece a maior parcela de agregação de valor ao produto saído da fazenda. O produtor entrega seu leite a R\$ 0,20 (vinte centavos). O transportador cobra 15% (quinze por cento) para levá-lo até o entreposto ou a fábrica; agrega ao valor inicial R\$ 0,03 (três centavos).

A fábrica pasteurizando e padronizando o leite, ensaca-o, recolhe o imposto devido, transporta-o e o entrega, à padaria, ao supermercado ou à mercearia por

R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos). Neste processo, mais R\$ 0,32 foram agregados ao valor do leite que o produtor entregou por 0,20 (vinte centavos).

A padaria, o supermercado ou a mercearia, por sua vez, pelo trabalho de manter o produto por algumas horas, pelo imposto que paga, pela energia que gasta para mantê-lo gelado, e depois entregá-lo ao consumidor, soma mais R\$ 0,15 (quinze centavos) e cobra do consumidor pelo litro de leite R\$ 0,70 (setenta centavos).

Como o preço do produto cresce mais no processo de industrialização e distribuição, estas etapas tornam-se mais importantes para toda a sociedade, inclusive para o próprio fazendeiro.

Na indústria investe-se muito. As empresas empenham-se para criar novos produtos, os quais pretendem vender mais do que os de seus concorrentes. Para isso, elas fazem todo tipo de investimento. Contratam, por exemplo, cientistas para inventar produtos e formas para atrair os consumidores.

A indústria de laticínios nos países desenvolvidos cresceu e desenvolveu muito. As empresas naqueles países sabem que se não fizerem melhor do que as concorrentes não venderão seus produtos. Quando uma firma cria um produto diferente, as outras saem também a procura de novas formas. Com isto, a indústria progride, os consumidores aumentam seu conforto e o bem-estar na sociedade aumenta.

No Brasil, tradicionalmente, poucos produtos derivados do leite eram consumidos. Além do leite fluido, manteiga, queijo e doce de leite eram quase o que havia. O queijo mineiro, de coalho, reinou soberano por muito tempo. Havia também o requeijão, pastoso e o amarelo. Regional-

mente encontravam-se outros produtos.

As camadas de rendas mais altas da sociedade consumiam queijos importados, bem como outros produtos. Com a permissão da instalação de firmas estrangeiras no Brasil, com o aumento das facilidades de importação, a sociedade brasileira em geral passou a ter acesso a outros produtos lácteos. Hoje o brasileiro comum pode consumir os produtos laticínios mais requintados que existem.

Neste processo, a indústria brasileira também cresceu, porém desenvolveu pouco.

Do ponto de vista das empresas, não havia necessidade de desenvolver. As empresas mais tradicionais são muito grandes e o governo sempre quis leite barato, para alimentar os pobres. Nas regiões em que atuavam (ou atuam) estavam praticamente sozinhas. Algumas são chamadas cooperativas. A idéia era que o produtor de leite seria cooperado. Como tal, ele não sabe de nada que acontece com sua cooperativa. Lucros da distribuição de leite ele nunca viu. Ele tem, apenas, o direito de entregar seu leite a um caminhoneiro que faz a linha de leite na qual ele entrega seu produto. No fim do mês ele recebe os R\$0,20 (vinte centavos) por litro de leite que entregou.

O fenômeno de leite cota e extra-cota é conhecido de todos.

Os receptores e distribuidores de leite são grandes. Pelo seu tamanho e sua expressão conseguem também o que pretendem junto ao sistema. Por exemplo, no momento em que se produz mais leite, em que o produtor recebe preços mais aviltados, eles, receptores/distribuidores conseguem elevar o preço do produto pago pelo consumidor.

Essas "cooperativas" ainda atuam com poder de mercado. Os oligopsônios estão presentes em todas as regiões produtoras de leite. A Revista Leite B, em seu número 95, publicou as seguintes informações sobre o número de empresas de recepção de leite (quadro 1).

Quadro 1
Número de Empresas de Laticínios e a Recepção de Leite nos Estados

Estado	Nº de Empresas	Participação na Recepção
Minas Gerais	10	88
São Paulo	10	94
Rio Grande do Sul	7	92
Rio de Janeiro	10	85
Goiás/Distrito Federal	7	85

Fonte: Revista Leite B, n° 95, 1994

As empresas de leite são regionais, grandes, não investem ou investem pouco na criação de produtos e não criam marcas fortes. Por tudo isso elas certamente terão dificuldades no ambiente mais competitivo que vão enfrentar ou já estão enfrentando. A agroindústria nos países desenvolvidos progrediu muito no passado recente. No Brasil, o desenvolvimento de alguns setores da agroindústria foi notório. Admitindo o nível de desenvolvimento da agroindústria dos países mais avançados, no setor correspondente, igual a 100, tem-se a seguinte situação para o caso brasileiro:

Quadro 2
Defasagem Tecnológica da Agroindústria Brasileira

Setor	Progresso Tecnológico
Açúcar	78
Abate de animais e conservas	52
Preparação de leite e fabricação de laticínios	14

Fonte: 1, pag. 88

Com o mercado consumidor brasileiro (atual e potencial) de 160 milhões de habitantes, um setor concentrado e com o padrão de defasagem tecnológica indicado, o setor de laticínios no Brasil apresenta-se como uma atração

especial para capitais estrangeiros.

Veja-se, por exemplo, a seguinte relação de aquisições no setor:

Quadro 3
Aquisições de Empresas Brasileiras por Capital Externo - Laticínios

Empresa Enfiante (Nacionalidade)	Empresa Adquirida
Bongrain (FRA)	Scandia e C. Limpo
M. Fodda (DIN)	Vigor
Cassilever (GB/Hol)	Rex e Luna
Sodima (FRA)	Lacasa (Yoplat)
Parnalat (ITA)	Tobalina, Supremo, Spam, Via Láctea, Alimba, Lavisa, Alpha Star, Helena, Gogo, Mococa e Planalto.
BSN (FRA)	Chandler e LPC

Fonte: Bellik (2)

5. A Situação Internacional do Leite

O fato recente mais notório no comércio internacional de leite e derivados é reflexo do acordo de Marrakech que cristaliza as conclusões da Rodada do Uruguai de negociações do Acordo Geral de Tarifa e Comércio-GATT. Já na declaração de Punta del Este os ministros reconheceram "uma urgente necessidade de criar mais disciplina e previsibilidade no comércio mundial de produtos agrícolas, corrigindo e evitando distorções entre as quais aquelas relacionadas a excedentes estruturais". Procura-se reduzir a incerteza, os desbalanços e a instabilidade do comércio internacional de produtos agrícolas.

O Brasil, com as características de uma das mais fechadas economias do planeta, que buscava proteger as ineficiências de seus processos produtivos, com tarifas, quotas, contingenciamento, confiscos, incentivos, estímulos, subsídios etc. se vê agora frente a novo conjunto de regras e normas de comércio.

O Brasil participou do grupo de países que exigiu que o comércio de produtos agrícolas fizesse parte das discussões da Rodada do Uruguai. O país foi um

dos primeiros a eliminar ou reduzir substancialmente as deformações que se impunham ao desempenho do setor rural.

Tido como "eminente agricultor", ao longo de sua história mais recente (pós Segunda Guerra), o Brasil aceitou "alimentos para a paz" (doados), importava, comercialmente, com regularidade, grãos, leite, carne etc., para suplementar seu abastecimento. O brasileiro se beneficiava das condições criadas internacionalmente por países que subsidiavam, na origem, seus produtos agrícolas. O país eminentemente agrícola sempre importa alimentos.

O futuro certamente não trará muitas surpresas. O trabalho de um professor da Universidade de Arkansas concluiu que o Brasil, numa eventual liberalização global do comércio de produtos agrícolas, teria condições e necessidade de importar dez milhões de toneladas de arroz por ano.

Em relação ao leite e derivados, a situação atual de importador não se inicia com o novo esquema de comércio exterior. O Brasil sempre importou leite e, com novas normas, vai continuar importando.

A evolução recente do mercado internacional de leite e laticínios mostra, desde o fim da guerra, que a produção de leite no ocidente, de modo geral, tem sido marcada pela presença de excedentes. Nos anos 70, a assistência alimentícia aos países pobres foi baseada em grãos de origem americana e produtos lácteos de origem européia. Segundo a FAO, naquela década, as importações de lácteos (doados ou pagos) dobraram.

Na década dos anos 80, por sua vez, o crescimento da produção de lácteos se estabilizou, graças à crise de insolvência

em vários países e também à política de redução de produção de leite, com vistas a limitar o crescimento das despesas de governo com o produto. Esse procedimento foi adotado especialmente pela União Européia. A queda da produção mundial de leite no início dos anos 90 deve ser atribuída às mudanças políticas envolvendo o Leste Europeu e a União Soviética.

Nos últimos anos, o aumento da procura de produtos lácteos por parte do terceiro mundo tem sido notório. A rápida urbanização da população destes países aumenta a pressão de demanda de produtos lácteos entre outros. O atendimento a essa demanda pode beneficiar países em desenvolvimento que tiverem oportunidade de gerar excedentes de lácteos. O Brasil, certamente, irá ajudar a pressionar sua demanda.

Jacknik, ao analisar as possibilidades de crescimento da produção global de leite observa que, com todo o aumento de demanda e da produção que a atende, todo o leite movimentado no comércio internacional não passa de 6% da produção mundial de leite de vaca, totalizando cerca de 28 a 30 milhões de toneladas.

Apesar de reduzido, quando expresso em termos de equivalente leite, a parcela comercializada internacionalmente corresponde a: 11% da produção total da manteiga, 7% da produção de queijo, 26% da produção de leite desnatado em pó e 40% do creme integral, também em pó.

A União Européia ainda domina o comércio internacional de leite e de lácteos, embora sua participação no volume exportado tenha decaído. De 90 a 94 a participação da União Européia na

oferta de exportação de lácteos caiu 7% (quadro 4).

No mesmo período, foram registrados os seguintes reajustes:

Quadro 4
Variação nas Exportações de Lácteos no Período de 1990 - 1994
Principais Países Ofertadores

País	Parcela (%)	
	1990	1994
União Européia	55,5	48,5
Estados Unidos	1,4	9,0
Austrália	10,0	12,0
Nova Zelândia	20,5	28,5

Fonte: Federação Internacional de Laticínios.

Cerca de um terço do comércio internacional de produtos lácteos é realizado por meio de acordos bilaterais entre países, normalmente um industrializado e um do Leste Europeu.

As Américas, Central e do Sul, importam 10% dos produtos comercializados. A maioria das transações envolve leite desnatado em pó.

A União Européia era a principal fonte supridora da América Latina. Sua participação caiu de 57 para 51% entre 1990 e 1994. A participação americana cresceu de 2 para 8% e a australiana de 4% para 12%.

Depois do decréscimo da produção mundial de leite nos primeiros quatro anos da década de 90, o ano de 1995 registrou substancial aumento de produção. A produção brasileira passou de 16,09 bilhões de litros em 1994 para 18,005 bilhões em 1995. Apesar do acréscimo substancial na produção, as importações no ano também aumentaram sensivelmente, alcançando 3,2 bilhões de litros. Dez por cento de toda a exportação global de leite naquele ano.

O quadro 5 lista os principais países produtores em 1994

Quadro 5
Principais Países Produtores de Leite, 1994

Países	Quantidade Produzida (T)
União Européia	111.000.000
Estados Unidos	70.000.000
Índia	63.000.000
Rússia	42.800.000
Ucrânia	18.200.000
Paquistão	18.000.000
Brasil	16.700.000
Polônia	11.680.000
Nova Zelândia	9.800.000
Japão	8.400.000
Austrália	8.400.000
Canadá	7.700.000
China	7.500.000
México	7.500.000

Fonte: Jacknik - 9, página 4.

6. A Logística da Distribuição de Leite e as Miniúsinas

Ao longo da descrição do processo de coleta de leite e sua distribuição, do padrão de relacionamento entre o fornecedor de matéria-prima e o industrial, da distribuição de retornos obtidos na atividade, vão-se percebendo aquelas etapas onde aparentemente, há ganhos a serem capturados por inovações que puderem ser implantadas ou inseridas no processo.

Algumas características do processo tradicional acabam por atrair a atenção do observador, mesmo o menos atento. Por exemplo, a parcela do preço pago pelo consumidor que representa o que o produtor recebe é algo que sempre chama a atenção.

Dada a necessidade de operar com escala, as indústrias tradicionais têm que ampliar o raio de sua captação de leite. Elas têm que investir no transporte, as vezes em entrepostos de resfriamento, além de outras facilidades das quais dependem. Neste processo o número de fornecedores de matéria-prima cresce muito e os contatos da indústria com todos fica mais difícil.

Por sua vez, a indústria não tem contato com o consumidor, no que é substituída pelas instituições que compõem seus pontos de vendas. Especialmente no setor de laticínios no Brasil, as grandes indústrias, por tradição, preocupam pouco com o consumidor. A melhor prova disto está na reduzida criação de produtos e na ausência de promoção dos existentes.

Uma miniusina, em contrapartida, é uma mini-indústria. Exige reduzida parcela de capital. Certamente irá processar leite de pequenos produtores, com quem manterá contatos constantemente e com os quais interagirá. Uma miniusina dependerá da produção de cada um de seus fornecedores, para desenvolver, crescer, ou, até mesmo, para sobreviver. Ela entende e demonstra que a qualidade de seus produtos se liga diretamente à do seu fornecedor.

O progresso de seu fornecedor redundará em seu próprio crescimento. As atividades de compra junto aos fornecedores enfatizam o destino comum das relações verticais. O produtor, fornecedor de matéria-prima, entende que bons resultados da miniusina com quem trabalha certamente redundarão em bons resultados para ele próprio.

Em certo sentido, a operação via miniusina enseja a eliminação ou redução de algumas etapas e características do processo tradicional que devem mudar para melhor. O desempenho das duas componentes está estritamente relacionado com seu grau

de articulação entre as duas etapas: a produção rural e a industrialização.

De fato, a necessidade de se estabelecer um longo tempo de colaboração, de sólidos mecanismos de fixação de preços e pactuação de margens ao longo da cadeia de produção induz a emergência de uma verdadeira solidariedade produtiva. A busca de esquemas de associação entre fornecedores de matéria-prima e indústrias pode dar origem a novos métodos organizativos.

7. Comentários Finais

Este trabalho argumenta que as miniusinas processadoras podem representar uma mudança nos esquemas tradicionais de industrialização e distribuição de leite. Elas não substituirão as grandes "cooperativas" que operam no mercado. Nos mercados em que as miniusinas se inserirem poderão promover mudanças desejáveis. Entre estas, citam-se, por exemplo: ao participar do escoamento do leite de pequenos produtores, elas os colocam bem próximos de seus consumidores. Os três componentes (produtores, processadores e consumidores) se beneficiarão desta proximidade com a comercialização do leite via miniusinas. O produtor tem oportunidade de melhor participação no valor agregado a seu produto (ele consegue um preço melhor para seu leite). A possibilidade de o próprio produtor levar seu leite à usina permite-lhe incorporar ao preço recebido o primeiro transporte de leite. A proximidade

da usina garante este procedimento.

A miniusina também economizará transporte, e receberá o leite menos batido, menos viajado, portanto, de melhor qualidade. O consumidor se beneficiará de um produto de melhor qualidade, que lhe chegará às mãos a preços menores.

Este documento inspirou-se na presença maciça de miniusinas no Estado de Goiás. Naquele estado o sucesso dessas instituições tem sido comprovado pelo programa de distribuição de leite a famílias carentes. A existência daquele programa ensinou o aparecimento de miniusinas em todo o estado. Hoje pode-se afirmar que em todo município de Goiás toma-se leite pasteurizado. Um bom número de miniusinas desse estado já produz e distribui derivados de leite, vários tipos de queijos, manteiga, iogurte etc.

As miniusinas têm melhorado a rentabilidade dos pequenos produtores com quem trabalham e têm melhorado a vida dos consumidores a quem atendem. O trabalho dessas pequenas indústrias que operam em Goiás não tem interferido substancialmente no mercado das sete grandes receptoras que continuam recebendo 85% do leite produzido no estado.

As notícias de competição imperfeita (desleal) por parte dos grandes receptores de leite ainda são oficiosas, ficam, portanto, para outra abordagem.

Nota do Editor: Uma versão anterior deste trabalho foi discutida no I Encontro da Política Social do Leite em Goiânia-GO, em setembro de 1996.

BIBLIOGRAFIA

Associação Brasileira de Agribusines (Abag) - Segurança Alimentar, uma Abordagem de Agribusiness, São Paulo S.P. - 1993 162 p.

Belik. W - Agroindústria e Reestruturação Industrial no Brasil: Elemento para uma Avaliação, in Ramos et. alii op. Cit. pg 107-123.

Cramer G. L, Wailes E. J., Goroski J. M, Phillips S. S. The Impact of Liberalizing Trade on The World Rice. Market: Aspatial Model including Rice Oceality, special report 153 Division of Agriculture, University of Arkansas, 1991, 49 pg.

Cruz J. C. F. Teixeira, E. C. e Raggi L. A Análise da Competitividade no Mercosul - Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER Vol. 32. Nº 2 abril/junho 1994 pp. 175 - 192.

FAO - Boletim Trimestral de Estatística - Roma, 1993.

Green R. H., Principalew Tendencias de la Reestructuracion del Sistema Agroalimentario en Europa. Comunicação apresentada no Seminário sobre reconversão agrícola e agroindustrial organizado pelo subgrupo de política agrícola do Mercosul e o IICA - Porto Alegre, 28 e 29 de abril de 1993 - 13 páginas.

Hoffman R. e Scampini, P.J. -O Consumo de Leite - Preço Agrícola - Ano 10, 114 - Abril 1996 Fealq/ CEPEM e USP/ ESALQ pp. 4 e 5.

Homem de Mello, F.B. Um Diagnóstico sobre Produção e Abastecimento Alimentar no Brasil, Agricultura em São Paulo, SP, 49, 115-116, 1988.

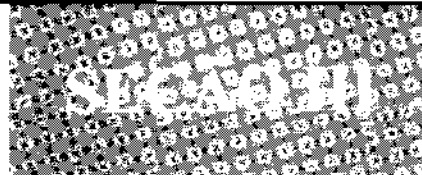
Jacknik - ph - Brazil and the World Dairy Situation - Agosto de 1996.

Maricochi L. Ferreira C.R.R.P.T; Fagundes, L. e Bartolomeu E.E Produção de Leite no Estado de São Paulo: Potencial Tecnológico- Agricultura em São Paulo, São Paulo (1994), vol..41 N 2 pag 141 - 157.

Ramos p: Reydon B.P. - (organizadores) Agropecuária e Agroindústria no Brasil, Ajuste, Situação Atual e Perspectiva, Campinas, S.P. ABRA, 1995 - 254 p.

Revista LEITE B, nº 95 - 1994.

SEBRAE MG- FAEMG - Diagnóstico da Pecuária Leiteira do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996 102 p.



O BNDES E A EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS

Luiz Carlos Mendonça de Barros⁽¹⁾

Embora os resultados da Rodada Uruguai ainda sejam tímidos com relação ao que pode ser alcançado no futuro, pode-se dizer que a assinatura dos acordos, em dezembro de 1993, que culminaram com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), constitui o marco definitivo na direção de uma economia cada vez mais globalizada. Entre 1994 e 1996 o valor total das exportações mundiais (conforme dados preliminares) passou de US\$ 4.3 trilhões para mais de US\$ 5.8 trilhões, um crescimento superior a 36%, ou seja, US\$ 1.5 trilhão, comparado com apenas 10,1% entre 1990 e 1993.

No tocante às exportações agrícolas, além dos acordos da Rodada Uruguai, o excepcional desempenho das economias do cinturão do Pacífico (sem condições de expandir a produção agrícola), e o nível razoável de crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento, indicam claramente que nos próximos anos, o consumo mundial de alimentos nobres e com alto valor agregado aumentará significativamente. Dessa forma, é chegado o momento do Brasil decidir se vai aproveitar essa conjuntura altamente favorável e usar o seu imenso potencial produtivo, para transformar-se, de forma dinâmica, em um dos grandes líderes do comércio mundial de produtos agrícolas ou continuar preso às velhas estruturas que impedem e atrasam o processo de modernização do país.

Para se ter uma idéia da importância dessa afirmativa, basta dizer que as exportações agrícolas dos EUA cresceram quase 17% entre 1994 e 1996 (US\$8.8 bilhões) e as brasileiras permaneceram praticamente estagnadas em torno de US\$12 bilhões. Apesar de dispor da maior área agricultável do mundo, o Brasil ocupa apenas o nono lugar nas exportações agrícolas mundiais.

O Brasil é sem dúvida eficiente na produção, pois tem tecnologia, notadamente para explorar a grande área dos cerrados e dispõe de uma classe de empresários rurais, que vem demonstrando extrema competência, ao produzir grandes safras, mesmo em épocas de crises e sob condições adversas. O grande problema é que os chamados bens públicos não são transferidos para o setor, com a presteza necessária para atender a sua necessidade de expansão.

Entre esses bens públicos, destaca-se a infraestrutura. Como é do conhecimento geral, a inexistência de um sistema de transportes adequado, e de um sistema portuário moderno e eficiente, é o maior fator impeditivo a um comportamento mais dinâmico das exportações agrícolas brasileiras. Enquanto nos EUA, por exemplo, o custo para se transportar uma tonelada de soja das regiões produtoras para os portos, em uma distância aproximada de 1.600 km, por hidrovias, é de 16 dólares, no Brasil pode chegar a 80 dólares, por via rodoviária. Da mesma forma, o custo para se embarcar uma tonelada de grãos no porto de New Orleans é menos que 25% do custo nos principais portos brasileiros.

Na realidade, a agricultura brasileira foi o setor mais penalizado pela opção rodoviária adotada pela política geral de transportes, desde os anos cinquenta, e pelo atual modelo de administração portuária. Devido à necessidade de se movimentar e transportar, com baixos custos, grandes volumes de carga, com baixo valor específico, entre grandes distâncias, existe a necessidade de modos de transportes adequados, assim como de um sistema de embarque e desembarque nos portos, que seja moderno e eficiente. Para reverter esse quadro, o Brasil está correndo contra o tempo, pois seus maiores competidores no mercado internacional já dispõem de uma infraestrutura com essas características.

Com a participação do BNDES, o governo lançou um ambicioso programa para viabilizar, no curto prazo, os dois modos de transporte mais adequados para o transporte interno de grãos, em grandes volumes a longas distâncias, e assim permitir a exploração em larga escala do cerrado brasileiro: o ferroviário e o hidroviário.

(1) Presidente do BNDES

No setor ferroviário, a transferência da malha federal para o setor privado por meio do programa de privatização executado pelo BNDES e a conclusão da Ferronorte, que conta também com financiamento do Banco, sem dívida garantirá o escoamento para os portos de Santos e Paranaguá, da produção localizada nas regiões mais próximas. Nesse ponto, vale destacar a extrema necessidade de se mudar rapidamente a atual estrutura administrativa e operacional desses dois portos, tanto para ampliar significativamente a capacidade de movimentação de grãos como para reduzir drasticamente o custo de embarque e desembarque.

No Maranhão, visando aproveitar a ferrovia Carajás e o porto da Ponta da Madeira nas exportações de grãos produzidos no sul do estado, o BNDES está participando do "pool" de financiamento para a conclusão da BR-230, estrada considerada vital para o aproveitamento integral de todo o potencial da região de Balsas.

Em Roraima, com a conclusão da rodovia BR-174, ligando o estado com a Venezuela, ao norte, e com Manaus e Itacoatiara ao sul e com o equacionamento do fornecimento de energia elétrica previsto para o próximo ano, abre-se a possibilidade de se criar mais um pólo para a produção de grãos no país. Com isso, o Brasil poderá promover uma maior integração comercial com os países da área, notadamente com a Venezuela, já que esse país é grande importador de alimentos, e também utilizar a estrutura portuária venezuelana no Caribe, para atingir os grandes mercados consumidores da Europa e costa leste dos EUA. Além disso, como importante produtor de petróleo, a Venezuela pode tornar-se, em larga escala, o fornecedor de fertilizantes para o novo pólo.

Na direção sul, a produção de Roraima, por intermédio da mesma rodovia, pode abastecer o mercado de Manaus, também tradicional importador de alimentos, e utilizar o novo complexo portuário de Itacoatiara-AM, para exportar os produtos para os referidos mercados.

Devido aos seus efeitos dinâmicos, a atividade agrícola (centrada na produção de grãos) é a atividade econômica ideal para consolidar de maneira estratégica a ocupação dessa nova fronteira agrícola, através da exploração da faixa de cerrados de Roraima. No entanto, a sua viabilidade econômica, vai depender das condições agrônômicas e do suprimento estável e em escala suficiente de insumos básicos, notadamente calcário. Nesse caso particular, a distância entre a fonte da matéria-prima e os pontos de consumo é o elemento crucial na questão da viabilidade econômica.

Ante a evidente falta de informações técnicas confiáveis, principalmente com relação à disponibilidade de calcário nas regiões próximas (incluindo Venezuela e Guiana), o BNDES acertou com o governo do estado a realização de pesquisas e estudos, sob orientação e supervisão do Ministério da Agricultura, com financiamento do Banco, para determinar as condições agrônômicas e as condições de suprimento de insumos básicos.

Para viabilizar a utilização da hidrovía da Madeira no escoamento dos grãos produzidos no norte de Mato Grosso, Rondônia e Acre, o BNDES vai investir por meio de convênios com os estados envolvidos e com a iniciativa privada, no projeto de implantação do terminal portuário de Itacoatiara(AM) e de Porto Velho(RO).

No Amazonas, visando o desenvolvimento da produção na região de Humaitá e Lábrea, decidiu-se em acordo celebrado entre o Estado do Amazonas, o BNDES e o Ministério da Agricultura, a realização de estudos, também financiados pelo Banco, sob orientação e supervisão do MA para definir, em caráter definitivo, as condições agrônômicas da região, e sua viabilidade para a produção de grãos.

O mesmo sistema será adotado no Estado do Pará, para aproveitar o potencial de algumas áreas do estado na produção e exportação de grãos.

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 ordem 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