

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- A Questão dos Estoques Governamentais 3

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- Comportamento das Exportações Agrícolas Brasileiras – 1980/1993
(Renato Zandonadi) 5
- A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS
(Carlos Nayro Coelho) 11
- Haverá Espaço para uma Política de Desenvolvimento Rural?
(Elísio Contini e Alberto Duque Portugal) 15
- Consciência Agrícola
(Hélio Tollini) 20

SEÇÃO III

Legislação Agrícola

- Portaria Interministerial nº 182, de 25/08/94 24

SEÇÃO IV

Apêndice

Boletim Mercosul

- Situação das Negociações Agrícolas no Mercosul
(Renato Henz) 29

SEÇÃO V

Ponto de Vista

- Nova Safra de Reformas
(Eliseu Alves) 35
-
-

REVISTA BIMESTRAL EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA - Secretaria Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento - Capa: JÔ OLIVEIRA - Responsável/Sector Gráfico: ROZIVAR PEREIRA DE LUCENA - Copy-Desk: VICENTE ALVES DE LIMA, QUIYOMI NINÔMIA - Diagramação: WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE - Composição: CARLOS ALBERTO SALES, JOLUSIMAR MORAES PEREIRA, JOSÉ ADELINO DE MATOS - Revisão: QUIYOMI NINÔMIA, VICENTE ALVES DE LIMA - Arte-Final: WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE.

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

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

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

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:

DIPLA - Companhia Nacional de Abastecimento - SGAS Quadra 901 - Conj. A - Lote 69 - 3º Andar - 70390-010 - Brasília-DF.

Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

A Questão dos Estoques Governamentais

Muito se fala dos estoques governamentais, de seu desaparecimento e deterioração. Armazenadores inescrupulosos, fiscalização inadequada e má localização dos estoques são temas que, freqüentemente, constam das páginas dos jornais.

A formação desses estoques ocorre através da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Dois são os instrumentos utilizados: os financiamentos EGF, que objetivam propiciar aos produtores liquidez para melhor comercializar sua produção e a Aquisição do Governo Federal – AGF, instrumento clássico de garantia, que atua passivamente através da retirada dos excedentes do mercado, evitando queda das cotações.

Os dois instrumentos são, portanto, complementares. Se não houver o financiamento, a pressão momentânea da oferta será maior e maiores serão, em consequência, as aquisições. Caso não se utilize a AGF, os excedentes permanecerão durante todo o ano pressionando os preços para baixo e, como são excedentes, em algum momento a sociedade terá que decidir o que fazer com eles.

É através da utilização desses instrumentos que são

formados os estoques, cabendo lembrar, mais uma vez, que sua constituição é mera consequência de uma política que propicia efetiva proteção ao setor rural. Como a PGPM no Brasil procura evitar ao máximo interferir no mercado, ela é, por excelência, passiva. Assim, a aquisição se dá onde o produtor decidir que é mais vantajoso vender ao Governo do que a um outro comprador qualquer. Desta forma, o Governo não escolhe onde comprar, estabelecendo, no máximo, critérios de qualidade mínima e determinando os armazéns em que guardará a produção.

Meses após formados os estoques, inicia o Governo a tarefa de fazer com que o excedente – ou parte dele – retorne ao mercado. Nesse momento, vale-se das regras que disciplinam a liberação dos estoques públicos, as quais determinam que as vendas só ocorram quando os preços de mercado, no atacado, ultrapassem os denominados Preços de Liberação dos Estoques – PLE, que são uma média de preços reais de 24 ou 48 meses, acrescidos de um percentual, variável de acordo com o produto. Determinam também as regras que a liberação dos estoques só ocorra mediante licitação pública, motivo pelo qual as vendas de produtos governamentais são realizadas exclusivamente através das bolsas de mercadorias. O retorno do produto anteriormente adquirido ao mercado ocorre apenas quando os preços estão sazonalmente elevados e é uma forma de beneficiar de maneira ampla os financiadores do estoque formado, ou seja, os consumidores.

O maior problema com os estoques não ocorre nas pontas, isto é, em sua formação e no retorno dos mesmos ao mercado. O maior problema encontra-se em sua administração.

Fortes incentivos concedidos aos produtores, via preços de garantia elevados e concessão de crédito no passado mais distante, fizeram com que se formassem continuados

excedentes de produção, os quais foram integralmente absorvidos pelo Governo. Paralelamente, políticas econômicas de cunho recessivo e reduzidas oportunidades de vendas ao mercado externo terminaram por afetar a demanda pelos estoques, com o que durante alguns anos os estoques federais cresceram – e envelheceram.

Neste momento, de fortes aquisições, a PGPM sofreu uma mudança de rumo. Pressionado pelos desaparecimentos e perdas de produtos, bem como pelo forte peso da conta AGF nos recursos disponíveis, passou-se a privilegiar o EGF em detrimento das aquisições. Assim, ao invés de simplesmente retirar do mercado a parte da produção excedente, optou-se por financiar a sua distribuição ao longo do ano-safra; como um só dos mecanismos é incapaz de propiciar uma efetiva garantia de preços, dispendeu-se enorme massa de recursos e os preços agrícolas permaneceram abaixo dos mínimos durante muitos meses, período em que a agricultura cedeu renda aos outros setores da economia. Independentemente de uma avaliação do custo para a agricultura da adoção de tal mudança, o fato é que os estoques federais reduziram-se a níveis mais confortáveis e os problemas a serem administrados resumiam-se a sobras dos estoques velhos e aos constantes desaparecimentos de produtos por parte dos armazenadores.

O passo seguinte, como era esperado, foi a destinação a ser dada ao produto financiado que não encontrava colocação no mercado, ou seja, o que fazer com o excedente. Retorná-lo ao mercado a qualquer preço era impossível, pois as regras para a liberação dos estoques públicos não o permitiriam. Assim, foram os mesmos transferidos para os estoques governamentais e optou-se, posteriormente, por destinar parte do estoque para uma finalidade de enorme benefício social, qual seja o uso de parte dos excedentes em programas assistenciais.

É chegado o momento – após descrever-se o processo de formação dos estoques e sua venda, bem como a mudança de eixo na PGPM – de se procurar entender como funciona o relacionamento do Governo Federal com os armazenadores.

Como a capacidade governamental de armazenagem é reduzida, utiliza-se a capacidade disponível de armazenagem existente no setor privado. Para tanto, são esses armazéns vistoriados e só podem armazenar para o Governo após a satisfação de uma dupla exigência: a primeira, técnico-operacional, é realizada pela CONAB; a segunda, cadastral, no estrito sentido bancário do termo, é realizada pelo Banco do Brasil S.A. Não obstante essa dupla exigência, não raramente os estoques federais são desviados, ou perdem qualidade, tornando-se, em muitas ocasiões, impróprios para

o consumo. Em qualquer das circunstâncias, caso não ocorra o pagamento amigável, o armazenador é instado, através de meios judiciais, a ressarcir ao Governo a mercadoria desviada ou que perdeu qualidade. Tais processos são, infelizmente, morosos, e é essa demora que anima outros a envolverem por esse caminho.

Cientes desses problemas, imaginou-se a criação de um contrato de depósito específico entre a CONAB e os armazenadores, mais conhecido como "contrato de quebra zero", o qual, mediante um pagamento de um adicional incidente sobre a tarifa de armazenagem, estipula que, detectada uma falta ou perda de qualidade, o Governo Federal seria de imediato ressarcido, sem que coubesse ao armazenador pleitear qualquer redução na quantidade devida a título de quebra técnica, ou de perda por umidade na mercadoria depositada. A partir da instituição desse contrato, notou-se uma apreciável redução nos desaparecimentos de produtos, mas não a sua eliminação. Desvios continuaram a ocorrer nos financiamentos EGF e também nos estoques públicos. Talvez seja esse o momento de se estudar medidas mais severas, como exigir dos armazenadores uma garantia mais facilmente executável, que propicie à operação segurança total.

Concomitantemente à adoção do contrato de quebra-zero, iniciou-se uma fiscalização mais intensiva dos estoques governamentais, a qual intensificou-se a partir do 2º semestre do corrente ano. Nesse mesmo período, a fiscalização dos estoques, antes a cargo do Banco do Brasil S.A., foi transferida integralmente à CONAB.

Uma coisa, entretanto, é evitar desvios e perdas qualitativas; aperfeiçoamento dos instrumentos legais, estratégia de vendas que dê prioridade a venda de estoques mais antigos, ou de qualidade parcialmente comprometidas e assídua fiscalização são medidas que estão sendo adotadas pela Companhia e que, com baixo dispêndio, estão provocando resultados desejáveis. O controle dos estoques, isto é, o que se tem de cada safra, em cada armazém e em um dado momento, exige maior trabalho e elevada soma de recursos em compra de equipamentos e em treinamento de pessoal.

O que não se pode perder de vista, em nenhuma circunstância e independentemente dos estoques federais estarem sendo administrados de uma ou de outra maneira, é que a formação dos estoques objetiva proteger os produtores rurais contra flutuações de preços advindas de variações na oferta. Sem os mecanismos de proteção existentes, em curtíssimo período de tempo a produção agrícola brasileira apresentaria forte decréscimo e os preços aos consumidores mostrariam forte variabilidade, à medida que se estaria acrescentando ao rol de incertezas existentes a incerteza no que se refere aos preços futuros.

Comportamento das Exportações Agrícolas Brasileiras - 1980/1993

Renato Zandonadi(1)

O valor das exportações brasileiras de produtos agropecuários e derivados encontra-se praticamente estável desde 1980, segundo dados do Boletim do Banco Central. Estão sendo exportados, em média, US\$ 8,5 bilhões por ano e as exportações globais, que no início da década de 80 eram da ordem de US\$ 21,0 bilhões, em 1993 atingiram US\$ 38,8 bilhões (quadro 1), participando com cerca de 1,3% do valor do comércio mundial.

A estabilidade dos valores das vendas externas dos produtos agrícolas e derivados provocou decréscimo na sua participação em rela-

ção às exportações totais. O setor agropecuário, que, no início da década de 80 representava em torno de 40% do total das exportações, hoje participa com apenas 24%, com uma queda de 16% (gráfico 1), valendo observar que, no início da década de 70, era da ordem de 75%.

No período de 1980 a 1993 as exportações agrícolas, em valor corrente, cresceram a uma taxa média anual de 0,5%, enquanto as exportações globais cresceram a uma taxa de 4,8%.

Apesar do volume global de recursos exportados ter permaneci-

do estável, as diversas atividades agrícolas e os respectivos valores agregados pelo setor serviço e agroindustrial tiveram um desempenho diferenciado. Por isso serão analisados, a seguir, os dados do Boletim do Banco Central, nos últimos 14 anos, abrangendo as exportações por complexo agropecuário, comparando a média exportada nos dois quinquênios da década de 80 com a média dos quatro primeiros anos da década de 90 (gráfico 2) e com participação percentual das exportações agropecuárias em relação ao total (gráfico 3).

As exportações do complexo soja, o qual envolve grão, farelo e óleo, em valores médios dos três períodos em estudo, tiveram um crescimento médio de 2,2% ao ano (gráfico 2). Exportou-se em torno de US\$ 2,6 bilhões, enquanto o volume médio vendido no exterior pelo complexo passou de 11,0 milhões para 12,7 milhões de toneladas. A queda nos preços externos dos produtos do complexo foi a principal causa do pequeno incremento da receita das exportações.

O complexo soja, atualmente, é o mais representativo em termos de exportação agrícola, participando, nesta década, com cerca de

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

Quadro 1
QUANTIDADE EXPORTADA POR COMPLEXO AGROPECUÁRIO
COMPLEXOS

| ANO | SOJA (1) | | CACAU | | CAFÉ | | AÇÚCAR | |
|--------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|
| | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 |
| 1978 | 6.600 | 1.513 | 223 | 815 | 756 | 2.295 | 2.000 | 350 |
| 1979 | 6.300 | 1.650 | 267 | 935 | 720 | 2.326 | 1.800 | 364 |
| 1980 | 8.900 | 2.264 | 243 | 694 | 732 | 2.773 | 2.600 | 1.288 |
| 1981 | 11.600 | 3.198 | 250 | 594 | 954 | 1.761 | 2.700 | 1.062 |
| 1982 | 9.000 | 2.122 | 236 | 427 | 1.026 | 2.113 | 2.700 | 580 |
| 1983 | 10.900 | 2.564 | 291 | 552 | 1.068 | 2.325 | 2.500 | 515 |
| 1984 | 10.100 | 2.565 | 244 | 656 | 1.176 | 2.858 | 3.100 | 586 |
| 1985 | 13.100 | 2.544 | 317 | 770 | 1.170 | 2.607 | 2.500 | 364 |
| 1986 | 9.000 | 1.640 | 266 | 626 | 535 | 2.347 | 2.000 | 381 |
| 1987 | 12.000 | 2.325 | 273 | 582 | 1.034 | 2.185 | 2.000 | 325 |
| 1988 | 11.000 | 3.046 | 272 | 514 | 945 | 2.222 | 2.000 | 345 |
| 1989 | 15.000 | 3.647 | 219 | 330 | 996 | 1.781 | 1.000 | 306 |
| 1990 | 14.000 | 2.854 | 244 | 336 | 904 | 1.253 | 2.000 | 512 |
| 1991 | 10.000 | 2.031 | 195 | 266 | 1.127 | 1.479 | 2.000 | 396 |
| 1992 | 13.000 | 2.696 | 188 | 248 | 1.068 | 1.112 | 2.000 | 541 |
| 1993 | 14.000 | 3.074 | 193 | 254 | 1.028 | 1.282 | 3.000 | 773 |
| Méd. 80/84 | 10.100 | 2.543 | 253 | 585 | 991 | 2.366 | 2.720 | 806 |
| Méd. 85/89 | 12.020 | 2.640 | 269 | 564 | 936 | 2.228 | 1.900 | 344 |
| Méd. 90/93 | 12.750 | 2.864 | 205 | 276 | 1.032 | 1.282 | 2.250 | 556 |
| TMC 80/93(3) | 3,21 | 2,21 | -1,63 | -6,93 | 2,46 | -5,36 | 1,03 | -3,58 |

Quadro 1
QUANTIDADE EXPORTADA POR COMPLEXO AGROPECUÁRIO
COMPLEXOS

| SUCO LARANJA | | CARNE (2) | | FUMO FOLHA | | OUTROS | VALOR TOTAL EXPORT. | |
|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|-------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Quant Mil t | Valor US\$ 1.000 | Valor US\$ Mil | AGRÍCOLA US\$ 1.000 Agrícola | GLOBAL US\$ 1.000 Total Export. |
| 336 | 333 | 106 | 234 | 109 | 230 | 602 | 6.240 | 12.650 |
| 292 | 262 | 171 | 292 | 126 | 284 | 757 | 6.614 | 15.244 |
| 401 | 339 | 288 | 541 | 126 | 284 | 928 | 8.835 | 20.132 |
| 639 | 659 | 484 | 871 | 131 | 356 | 1.127 | 9.280 | 23.293 |
| 523 | 575 | 544 | 814 | 144 | 463 | 1.196 | 7.837 | 20.175 |
| 554 | 609 | 573 | 805 | 155 | 458 | 1.093 | 8.471 | 21.899 |
| 905 | 1.415 | 689 | 867 | 161 | 449 | 934 | 9.889 | 27.005 |
| 487 | 752 | 604 | 847 | 109 | 436 | 930 | 8.822 | 25.636 |
| 808 | 682 | 458 | 679 | 149 | 395 | 815 | 7.178 | 22.349 |
| 755 | 831 | 404 | 726 | 174 | 416 | 1.593 | 8.577 | 26.224 |
| 664 | 1.144 | 591 | 967 | 199 | 523 | 1.776 | 10.022 | 33.789 |
| 730 | 1.019 | 443 | 669 | 194 | 525 | 1.761 | 9.521 | 34.383 |
| 954 | 1.468 | 452 | 625 | 188 | 566 | 1.520 | 8.576 | 31.414 |
| 914 | 900 | 509 | 892 | 190 | 681 | 1.621 | 7.595 | 31.620 |
| 974 | 1.046 | 684 | 1.224 | 244 | 804 | 1.801 | 8.676 | 36.103 |
| 1.165 | 826 | 844 | 1.333 | 244 | 697 | 1.915 | 9.465 | 38.783 |
| 604 | 719 | 516 | 780 | 144 | 402 | 1.056 | 8.862 | 22.501 |
| 689 | 886 | 500 | 778 | 177 | 459 | 1.375 | 8.824 | 28.476 |
| 1.002 | 1.060 | 622 | 1.019 | 217 | 687 | 1.714 | 8.578 | 34.480 |
| 7,92 | 6,57 | 7,98 | 6,65 | 4,72 | 6,62 | 5,31 | 0,49 | 4,79 |

Fonte: Boletim BACEM.

(1) Inclui grão, farelo, óleo bruto e refinado.

(2) Inclui carnes, miúdos e conservas.

(3) TMC = Taxa Média de Crescimento no período de 80/93.

Gráfico 1

EXPORTAÇÃO BRASILEIRA Agrícola e Total

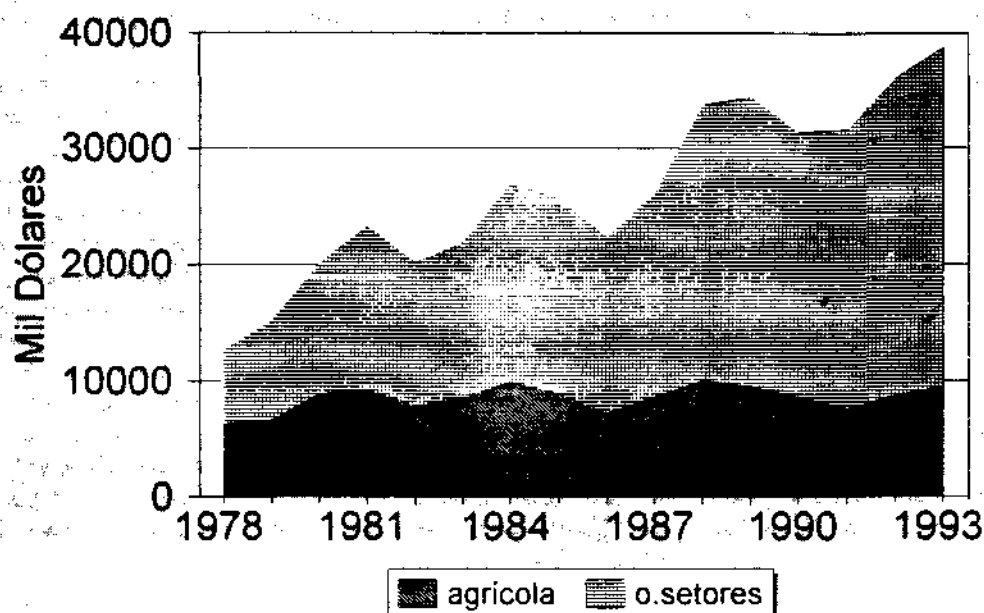
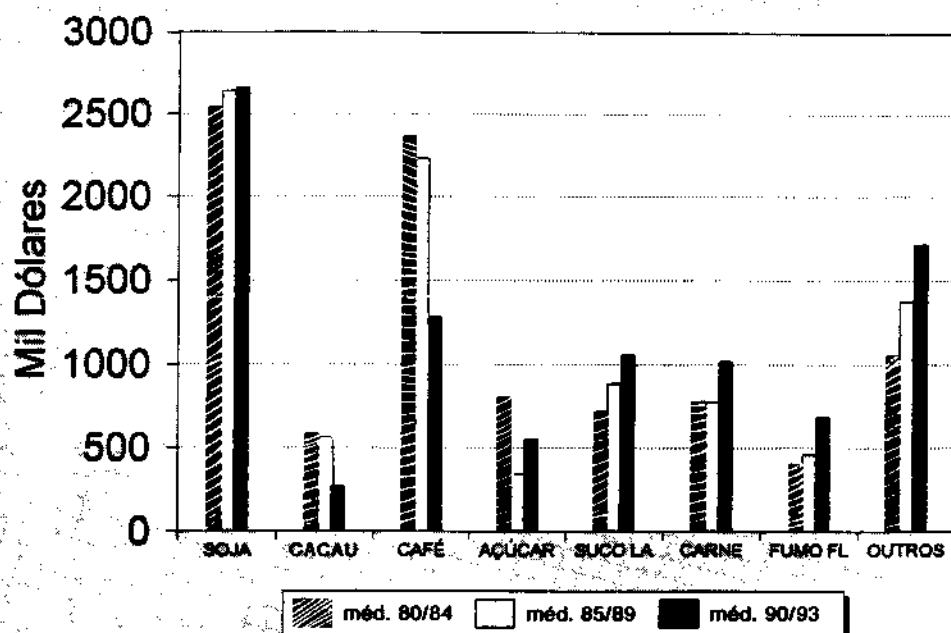


Gráfico 2

EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA MÉDIA DO QÜINQUÊNIO POR COMPLEXO



7,7% das exportações globais do País, sendo que há 15 anos representava aproximadamente 11%. O complexo soja perdeu importância em relação às exportações totais do Brasil, tal como aconteceu com o café, cacau, açúcar, suco de laranja e carne (gráfico 3).

Convém destacar, ainda, que uma parcela da produção nacional de soja está sendo exportada pelo complexo carnes, principalmente através da carne de aves e suínos, assunto que será abordado adiante.

O complexo cacau, envolvendo grão, manteiga, licor e torta, vendeu no mercado externo, na presente década, uma quantidade 24% menor do que nos últimos cinco anos da década anterior; a receita caiu no período, em média, 51%, representando uma taxa média anual de crescimento de -7%.

Neste mesmo período, a participação das exportações de cacau, que era superior a 2%, caiu para cerca de 0,8% em relação ao total (gráfico 3).

O complexo café, que inclui também o solúvel, teve um volume médio exportado em torno de 1,0 milhão de toneladas durante os 15 últimos anos; em contrapartida, o valor das exportações caiu de 2,3 bilhões de dólares para 1,2 bilhão, representando queda de 42% no valor exportado com taxa anual média de -5,4%. Como no cacau, a redução no preço internacional foi a principal causa da redução da receita. A participação do café no comércio externo brasileiro, no período em estudo, caiu de 10,5% para 3,7% (gráfico 3), com perda de US\$ 1,1 bilhão de receita.

O complexo açúcar, envol-

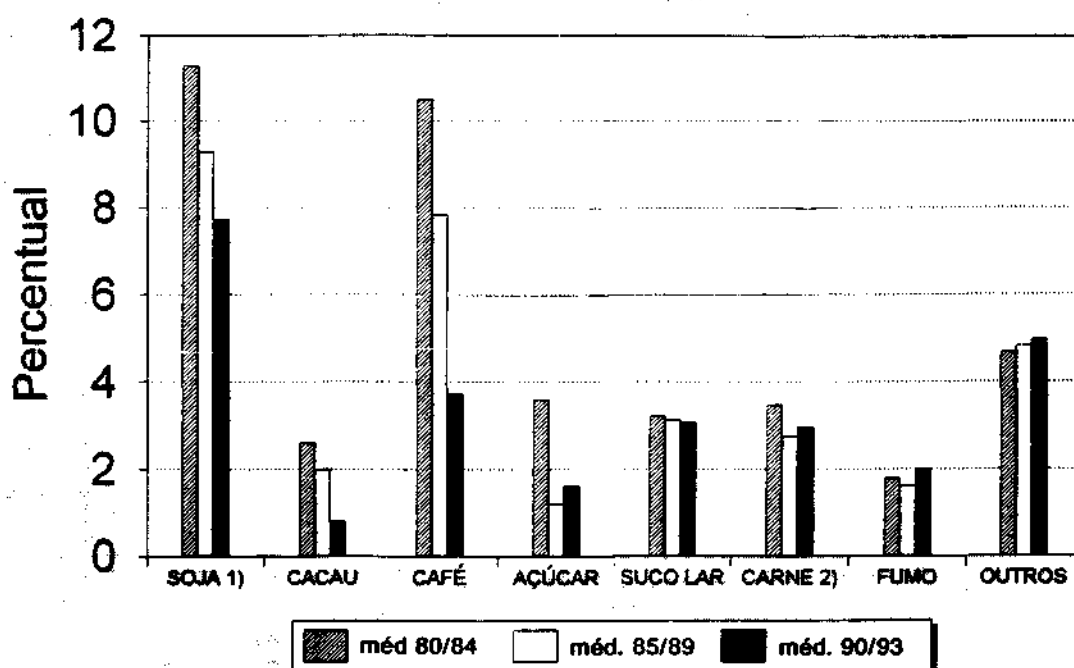
vendo açúcar cristal, refinado e demerara, vendeu no mercado externo, na década de 90, em média US\$ 1,0 bilhão. Nos dois últimos anos, o valor das exportações voltou a crescer, depois de um fraco desempenho no final dos anos 80. Nas exportações totais, o açúcar atualmente participa com 1,6%, quando há 14 anos representava 3,6%.

A grande contribuição deste complexo na balança comercial não foi o aumento das exportações, mas o incremento na produção interna de álcool¹ combustível, que substituiu a importação equivalente a 200 mil barris/dia de petróleo, o que corresponde a US\$ 1,0 bilhão/ano.

O suco de laranja mantém uma participação histórica em torno de 3% das exportações (gráfico 3). O seu crescimento em valor, nos

Gráfico 3

EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA MÉDIA (%) POR COMPLEXO



últimos 14 anos ocorreu a uma taxa anual média de 6,5%, estando próxima ao crescimento do valor das exportações globais. Neste segmento, o País exporta hoje 1,0 milhão de toneladas de suco, faturando em torno de 1,0 bilhão de dólares.

O complexo carnes, que engloba também miúdos e conservas, apresentou um incremento nos volumes das exportações de 780 milhões de dólares para 1.020 milhões, nos últimos 14 anos, devido principalmente ao incremento nas exportações das carnes avícolas. A média das exportações de carne bovina "in natura" decresceu e a industrializada permaneceu estável durante os anos 90. Está se exportando, em dólares, menor valor de carne bovina do que se exportou nos últimos cinco anos da década de 80.

A carne suína melhorou o seu desempenho nas vendas externas a partir de 1990, atingindo um volume em torno de US\$ 70 milhões, recuperando assim o mercado perdido, na década passada, devido à peste suína.

Em termos gerais, o complexo carnes exportou, no período em estudo, uma média entre 500 e 600 mil toneladas de carne, faturando, em média, em torno de US\$ 800 milhões. Destaca-se o crescimento do valor exportado nos dois últimos anos, 1992 e 1993, que superou US\$ 1,2 bilhão, o que proporcionou um incremento médio de 6,6% ao ano nos últimos 14 anos. Este complexo, nos três últimos quinquênios, cresceu em valor exportado (gráfico 2), mas reduziu a participação no valor geral das exportações brasileiras (gráfico 3).

O fumo em folha foi o único dos complexos analisados que apresentou um bom crescimento nas quantidades, valores e na participação relativa nas exportações globais. De um volume médio de 144 mil toneladas, que se exportava no início dos anos 80, hoje, em

média, são exportadas 217 mil toneladas, correspondendo a um incremento de US\$ 402 milhões para 687 milhões, participando atualmente com 2% das exportações globais.

A venda no mercado externo dos demais produtos agrícolas foi denominada de complexo "outros produtos". Sem individualizar os valores exportados, neste complexo está incluída a exportação de alguns produtos primários de origem mineral, mas sua representatividade não modifica as conclusões feitas para o setor agropecuário. Neste complexo, no início da década passada, exportava-se, em média, 1,05 bilhão de dólares e hoje exporta-se em média 1,7 bilhão, representando 5% das exportações.

Em termos quantitativos, na década de 90, apenas os complexos cacau e café apresentaram redução no volume exportado. No tocante ao valor vendido ao exterior, também foram reduzidas as exportações de cacau e café, mas foram suficientes para compensar o crescimento das vendas externas dos demais produtos agrícolas e seus derivados.

A seguir será feito um exercício introduzindo na análise a atualização dos valores exportados, incorporando a inflação embutida no dólar, com base no Índice de Preço no Varejo (Consumer Price Index/CPI-U) dos Estados Unidos. Foi utilizado o índice de junho de cada ano e atualizado o valor do dólar para junho/93. Com isso, constatou-se tendência de decréscimo no valor nas exportações agrícolas, a uma taxa média anual de -3,2% no período 1980/93, enquanto o total das exportações brasileiras cresce a uma taxa de 0,7% ao ano (gráfico 4).

Observe-se que o crescimento das exportações brasileiras não está acompanhando o crescimento da população. Assim, o País está tendo um decréscimo no valor das exportações por habitante. Este crité-

rio de atualização monetária do dólar deve ser visto com um pouco de cautela, porque nem todas as exportações foram realizadas em dólar, mas não deixa de ser um indicador de que no comércio externo os resultados econômicos não estão sendo tão favoráveis como tem sido insistentemente divulgado.

No gráfico 4, constata-se que, em termos reais, os valores exportados no início da década de 90 são inferiores às exportações realizadas nos anos 1988 e 1989. Esses números deixam uma séria dúvida sobre os resultados obtidos pelo Governo Collor, no curto prazo, em relação à melhoria do desempenho do comércio exterior brasileiro, que foi considerado como um dos destaques do seu Governo.

Os dados do gráfico 4 mostram que o Brasil está perdendo espaço no mercado agrícola internacional, deixando, com isso, de gerar renda em um segmento da economia que tem vantagem comparativa, devido à abundância de recursos naturais, terra e mão-de-obra.

O fato dos complexos agropecuários brasileiros terem exportado, em termos reais, em média US\$ 9,0 bilhões, nos quatro primeiros anos da década de 90 – representando isto menor valor do que a média de US\$ 13,5 bilhões exportados nos cinco primeiros anos da década de 80 e US\$ 11,0 bilhões nos cinco últimos anos – é indicador de que a renda do setor agrícola e dos demais setores a ela relacionada, o "agribusiness", está sendo prejudicada. Isso contribui para agravar os problemas sociais com o empobrecimento e o afastamento do homem do campo, bem como para aumentar a perda dos valores dos ativos agrícolas, e concorrer para o endividamento, sucateamento tecnológico e perda de competitividade do setor agrícola.

A perda de divisas na exportação brasileira dos produtos agrícolas e seus derivados tem como sua principal causa a elevada tri-

butação que incide sobre os produtos agrícolas exportados e o uso cada vez mais intensivo no mercado mundial de práticas comerciais desleais, adotadas pelos países desenvolvidos para preservar o mercado interno de trabalho, gerando com isso excedentes de produção agrícola em relação a sua demanda, que está mais limitada pela capacidade física de consumir do que pela renda. Isto tem provocado uma batalha na procura de novos mercados, deteriorando os níveis dos preços agrícolas no mercado mundial dos principais produtos – soja, trigo, milho, algodão, arroz, cevada e seus derivados.

Esses preços de venda no mercado internacional estão artificialmente inferiores aos próprios custos de produção dos países desenvolvidos. Quando esses países desenvolvidos não são auto-sufi-

cientes adotam uma outra forma de reduzir a receita das exportações dos países produtores, que é a taxação na entrada, como acontece com as exportações brasileiras de suco de laranja, fumo, açúcar, carnes e outros.

Num processo de excedente de produção agrícola no mercado mundial, os países que mais tendem a perder mercado são os que não possuem condições orçamentárias para sustentar subsídios às exportações, como é o caso do Brasil, cujos reflexos ainda se agravam com o descaso brasileiro em não se preocupar em preservar o seu mercado interno contra as práticas desleais adotadas nas exportações subvencionadas pelos países desenvolvidos.

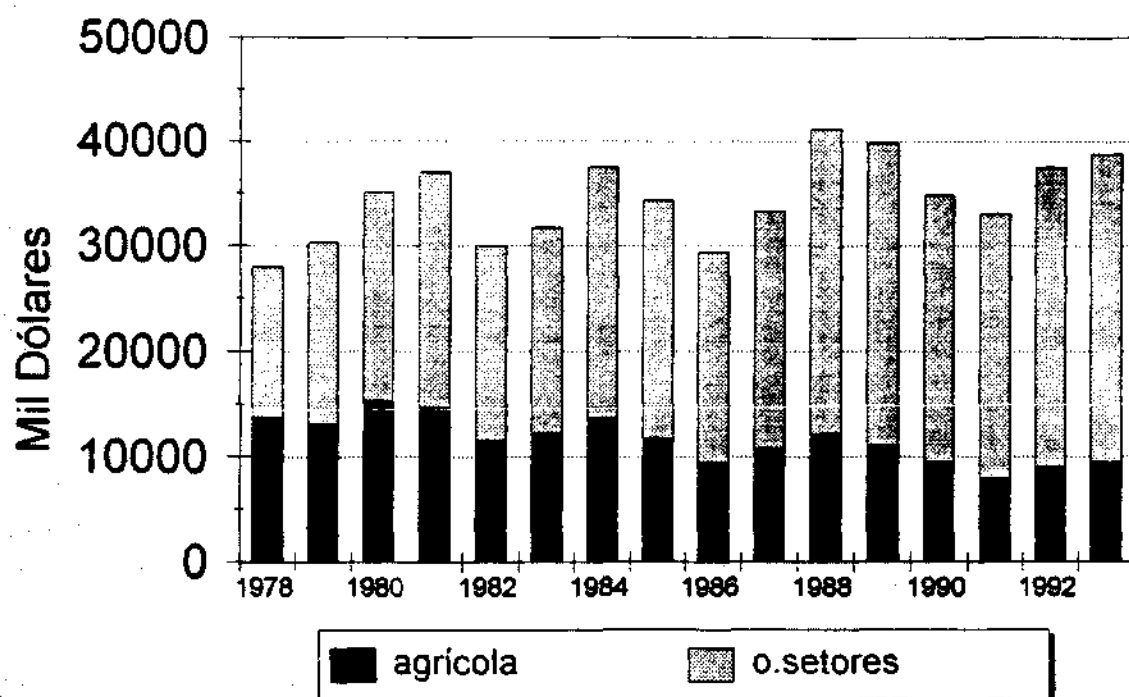
Essa situação de mercado, com preços distorcidos por subsídios expõe o produtor agrícola bra-

sileiro a uma situação vulnerável, pois ele deixa de concorrer com o produtor dos países de primeiro mundo, com quem ele é competitivo, e passa a concorrer com o Tesouro Nacional desses países, com quem sabidamente não tem a mínima condição de sustentar uma concorrência.

As exportações agrícolas brasileiras, em termos reais de valor, têm decrescido na proporção direta do aumento das pressões econômicas realizadas pelos países desenvolvidos para sustentar a aplicação da sua política de "segurança alimentar", que envolve não só a produção de alimentos para atender o seu mercado interno, mas também a preservação do mercado de trabalho para os que, direta ou indiretamente, dependem do setor agropecuário.

Gráfico 4

BRASIL: EXPORTAÇÕES DÓLAR DE JUNHO/93=100



A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS

2 – TRIBUTAÇÃO NA AGRICULTURA

Carlos Nayro Coelho(1)

1 – INTRODUÇÃO

Embora com aprovação unânime de todos os setores da sociedade e principalmente dos especialistas em tributação, as propostas para simplificar e racionalizar o Sistema Tributário Brasileiro têm enfrentado fortes resistências por parte de forças político-burocráticas localizadas em todos os níveis da Federação.

Em essência, essas forças possuem uma característica comum: visão distorcida do processo econômico e mentalidade imediatista. A base de sua argumentação é sempre a mesma: as instituições dos quais fazem parte ou que representam não podem correr o risco de perder receitas, mesmo no curtíssimo prazo, devido à rigidez dos custos administrativos. Surge então o impasse, que é resolvido sempre a favor da permanência do atual sistema, geralmente acrescido de algum imposto "emergencial" ou periférico.

Fica cada vez mais evidente que uma mudança radical no sistema tributário é condição necessária, tanto para o êxito do plano de estabilização da economia como para a retomada do crescimento econômico.

Para o Plano Real, a simplificação e racionalização da cobrança de tributos, juntamente com a diminuição do número de impostos, vão reduzir o elevado índice de sonegação, elevar a base tributária e, portanto, aumentar a receita fiscal, fato importante para eliminar de forma definitiva a ameaça sempre presente de desequilíbrio das contas públicas.

Em termos de crescimento econômico, a redução do número excessivo de impostos, das amarras burocráticas e da nuvem de incerteza que cerca o contribuinte certamente vai facilitar e estimular a atividade empresarial e, com isso, permitir que o sistema econômico utilize no curto prazo todo o seu potencial produtivo.

Além disso, a utilização de mecanismos tributários para privilegiar investimentos (como isenção dos bens de capital) pode, de imediato, assentar as novas bases de crescimento sustentado no médio e longo prazos em todos os setores da economia (notadamente na agricultura e indústria) e, com isso, tirar o país do marasmo econômico em que se encontra.

Em termos de agricultura, dois tipos de impostos incidem atualmente tanto sobre produtos, como sobre insumos: os impostos indiretos e os impostos diretos.

Na lista de impostos indiretos, que por definição incidem sobre operações de compra e venda em que é possível transferir o total ou parte da carga tributária para terceiros, estão o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Bens e Serviços), o COFINS e o PIS, que incidem em cascata (i.e. cumulativamente) sobre o valor integral de cada operação. Por terem sua receita vinculada a desembolsos específicos na área social, são considerados "contribuições".

O ICMS foi implantado em 1967 (com a sigla de ICM), com o objetivo de ser um imposto não cumulativo, por incidir no produto líquido (valor adicionado) em cada estágio do processo de comercialização.

Não obstante a intenção inicial de se reduzir gradativamente a alíquota de implantação (17 por cento) – a alíquota do imposto substituído (IVC) era de 4% – e mantê-la uniforme dentro e entre as unidades da Federação, a verdade é que já a partir de 1968 os estados começaram a estabelecer diferentes alíquotas, em função da natureza de cada operação. Com isso deflagrou-se um processo de proliferação de alíquotas, diferenciadas não só nominalmente mas em função de artifícios (como redução da base de cálculo, créditos presumidos, diferenciados, prazos etc.) que transformaram o ICMS num verdadeiro desastre tributário, mesmo quando visto somente pelo

(1) Pesquisador da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

lado de geração de receitas. Atualmente, esse imposto é símbolo de complicações legais, ineficiência operacional, confusão administrativa e de distorções alocativas.

Para se ter idéia, hoje é praticamente impossível fazer uma avaliação econômica desse imposto, mesmo considerando elementos simples como base de incidência, efeitos distributivos, estímulo ao investimento e mesmo arrecadação intersectorial.

Em recente estudo do IPEA, patrocinado pelo BIRD, chegou-se à conclusão de que é impossível determinar exatamente o número de alíquotas existentes no País. A quantidade situa-se entre 422 e 450. Apenas esse fato dá uma visão do caos existente na aplicação do ICMS.

Como consequência, tornou-se muito difícil calcular com certa precisão a carga potencial do ICMS sobre a economia, considerando parâmetros como valor ao nível da produção, margens de comercialização e valor de consumo.

Mesmo considerando a arrecadação corrente, a situação precária das estatísticas não permite também uma avaliação empírica da incidência do imposto em termos de setores, subsetores, produtos etc. o que torna impossível verificar até que ponto os princípios que nortearam a implantação do valor adicionado no Brasil (neutralidade alocativa, estímulo ao investimento etc.) foram seguidos.

Devido à multiplicidade de situações, às mudanças frequentes nas regras e alíquotas e ao tratamento diferenciado que cada estado adota com relação a cada produto, a situação do ICMS no setor agrícola é ainda mais complexa. No estudo do IPEA, usando-se uma metodologia de cálculo aproximativo, chegou-se a uma alíquota média de 11,56% (cobrada por dentro) incidente sobre todo o setor agrícola, existindo uma dispersão muito grande em torno desta média (zero

para algumas frutas e 25% para fumo, cana-de-açúcar e álcool).

Quando da implantação do ICMS em 1967, utilizando-se o princípio do valor adicionado, uma das grandes vantagens assinaladas na época foi a não cumulatividade do imposto, comparado com o anterior (IVC) que era cumulativo. Por esta razão foi implantado com altas alíquotas, para compensar perdas de receita no período de transição. Em sua incidência sobre o setor agrícola, este imposto nunca deixou de ser cumulativo por duas razões principais. Em primeiro lugar, devido à dificuldade da grande maioria dos estabelecimentos agrícolas manterem uma complexa contabilidade que permita a transferência dos créditos de um estágio para outro, principalmente no tocante à aquisição de insumos. Em segundo lugar, não podem deduzir da base os impostos pagos nos serviços de transporte, energia e comunicações.

Os outros dois impostos indiretos que incidem sobre o setor agrícola são o PIS (Programa de Integração Social do Trabalhador) e o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).

O fato gerador de ambos os tributos é o mesmo: faturamento global das empresas. A alíquota do PIS é 0,65% e as receitas geradas são geridas pelo BNDES e vinculadas ao seguro desemprego. Já o COFINS incide com a alíquota de 2% e destina-se ao custeio da previdência social.

Por incidirem em cascata (i.e. cumulativamente) estas alíquotas tendem a aumentar, dependendo do número de estágios existentes no processo de distribuição. De qualquer forma, como a base de cálculo do PIS-COFINS não exclui o ICMS, a alíquota efetiva dos dois, mesmo considerando apenas um estágio, ultrapassa 3%. Até o consumidor final chega a mais de 5%.

Desta forma, considerando somente os três impostos indiretos, a alíquota que incide sobre o pro-

duto agrícola chega a quase 17%.

Em termos de impostos diretos que incidem sobre a agricultura existe o ITR e o Imposto de Renda (IR). O ITR foi criado para servir de instrumento da política fundiária. O IR é aplicado com o mesmo objetivo com que é aplicado nos outros setores: gerar receitas para cobrir despesas públicas sem vinculação específica.

A alíquota do ITR é progressiva e pequena, variando de acordo com o número de módulos fiscais. Até 2 módulos é 0,2%. Acima de 100 módulos chega a 3,5%. O fato gerador é a propriedade, domínio útil ou a posse de imóveis situados fora da zona urbana. A base de cálculo é o valor da terra nua, ou seja, a diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor das benfeitorias.

Embora faça parte de seus objetivos e tenha sido utilizado com sucesso em vários países devido à sua simplicidade administrativa e operacional (é o imposto que melhor se enquadra nos princípios universais de taxação), o ITR no Brasil nunca foi utilizado seriamente como instrumento de redistribuição de terras ou para estimular a produção.

Os dados da arrecadação mostram que a partir de 1983 iniciou-se um processo de deterioração na cobrança do ITR. Neste ano observou-se uma queda de 51% em relação ao anterior. Em 1989 chegou a 40% do resultado de 1982. Em 1990 inverteu-se a tendência, mas em termos globais as receitas geradas são insignificantes e o índice de inadimplência chegou a 66% neste ano. As razões para esse alto índice estão na ausência de definição das penalidades e nas falhas existentes no cadastro do INCRA, que tem problemas sérios para acompanhar o dinamismo das mudanças de um período para o outro.

A pouca importância dada a esse imposto pode ser medida pela seguinte informação: em 1991 a re-

ceita total atingiu apenas 72 milhões de dólares (0,43% do lucro líquido das pessoas físicas), bem longe dos 2 bilhões de dólares planejados para este ano pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF).

No tocante ao Imposto de Renda (IR), somente a partir do corrente ano será possível avaliar o impacto da Lei 8.023/90, que mudou a sistemática da incidência do IR na agricultura. Em função de diversos incentivos existentes antes desta lei, a participação do setor na arrecadação era também sem significação. Enquanto a agricultura participava com mais de 10% da Renda Nacional, a receita gerada pelo IR rural não chegava a 1% do total da arrecadação.

Relativamente aos insumos agrícolas, a estrutura tributária é semelhante à vigente para os produtos. O principal imposto indireto é o ICMS, que incide com alíquotas que variam também de estado para estado e de insumo para insumo. Atualmente variam entre zero e 25%.

Em virtude das freqüentes mudanças nas regras, do número exagerado de alíquotas e do tratamento diferenciado que cada estado dá a cada insumo, as dificuldades no tocante a qualquer tipo de avaliação econômica são as mesmas que ocorrem no ICMS de produtos. As estatísticas também são precárias e de difícil acesso.

O COFINS e o PIS também incidem cumulativamente sobre o faturamento total das empresas, com alíquotas nominais de 2% e 0,65%, respectivamente, mas que podem ser elevadas em função do número de etapas do processo de comercialização.

Na tributação sobre a mão-de-obra rural, as pessoas físicas recolhem 2% do valor das vendas e as pessoas jurídicas, como qualquer empresa, 28,2% sobre o valor da folha de pagamento.

Atualmente, pode-se dizer

que o setor agrícola brasileiro, considerando apenas a taxação dos produtos, é um dos mais taxados do mundo. Somente a taxação indireta (ICMS+PIS+COFINS) teoricamente pode chegar a mais de 20% do Valor Bruto da Produção (VBP), isso sem considerar a taxação de insumos, que pode chegar a 4% do VBP mais o imposto de renda (IR) e o ITR. Estima-se que a carga de todos os impostos brasileiros fica entre 16% e 17% do Produto Interno Bruto.

3 - PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO E A SUBSTITUIÇÃO DO ICMS

Na estrutura tributária brasileira atual, não se pode pensar na agricultura isoladamente. O setor agrícola faz parte de um contexto fiscal que inclui mais de 50 tipos de tributos que infernizam, atrapalham e complicam a vida do cidadão brasileiro e das empresas.

Embora todas as propostas de reforma tributária obviamente contemplem uma redução drástica no número de tributos, poucos tocam no ponto nevrálgico que é a substituição do ICMS por um imposto mais simples, mais uniforme e mais neutro em termos alocativos.

Conforme visto, introduziu-se o princípio do Valor Adicionado no Brasil, através do antigo ICM, para evitar a cumulatividade, ou seja, a cobrança em cascata, e por embutir mecanismos anti-evasão (transferência fiscal de créditos). Por isso foi introduzido com altas alíquotas, que cairiam à medida que o imposto fosse aperfeiçoado.

Acontece, porém, que a proliferação e manutenção de altas alíquotas estimularam a sonegação, e as complicadas regras de transferência de créditos terminaram por eliminar o mecanismo anti-evasão, transformando-o em imposto cumulativo. A neutralidade alocativa foi eliminada pela multiplicidade de alíquotas.

Assim, substitui-se um imposto sobre vendas (o IVC) que, embora cumulativo, era de cobrança simples e de alíquotas reduzidas (em torno de 4%), por um imposto moderno mas de cobrança complexa e de altas alíquotas, cuja aplicação dentro dos princípios de taxação que nortearam a sua criação foi dificultada e distorcida pelos grandes desníveis regionais e pelo alto grau de heterogeneidade do setor agrícola brasileiro.

Aliás, mesmo em economias mais homogêneas, mas com forte espírito federativo, como a americana, as tentativas para implantar o princípio do valor adicionado sempre falharam em virtude da complexidade operacional que cerca sua aplicação na movimentação de mercadorias entre unidades autônomas da federação. Nos EUA, a base das finanças estaduais continua sendo a "Sales Tax", que é cobrada em baixas alíquotas (para compensar a cumulatividade) e aplicada dentro do princípio do destino (nos pontos de consumo) para facilitar a coleta e a fiscalização.

No IVA-ICMS, a fiscalização também é complicada, pois este imposto utiliza tanto o princípio da origem quanto do destino (recolhimento), tanto nos pontos de consumo como nos de produção), o que exige a implantação de uma complexa rede de fiscalização que inclui a instalação de grande número de postos fiscais. No imposto de consumo, apenas os pontos de venda ao consumidor final precisam ser fiscalizados.

Para a agricultura, a substituição do ICMS e demais impostos estaduais por um único imposto sobre vendas de bens e serviços (que incidiria com baixas alíquotas) seria bastante vantajoso pois trata-se de um setor altamente pulverizado, onde a grande maioria dos produtores não mantém registros contábeis e, portanto, não podem deduzir impostos pagos e o seu processo de comercialização é muito complexo.

A taxação sobre os produtos agrícolas incidiria de forma simplificada apenas nos pontos de consumo final.

Por tratar-se de um imposto de consumo a ser cobrado através de uma única alíquota em todo o território nacional (sem os problemas atuais de circulação interestadual), em pouco tempo todo o sistema de finanças estaduais entraria em equilíbrio, sem haver preocupação se o Estado é produtor ou consumidor. No fundo todos são consumidores e vão recolher o imposto no ato do consumo.

A neutralidade alocativa seria obtida pela existência de uma única alíquota, já que não existe a necessidade da criação de alíquotas para o comércio interestadual, e a utilização do imposto na disputa por novos investimentos seria impossível.

Para anular as resistências tradicionais, o Governo Federal poderia criar temporariamente, de preferência antes da implantação da reforma, o "Fundo de Compensações Tributárias" para ajudar os estados a enfrentarem a fase de transição entre o antigo e o novo sistema tributário.

Para estimular os investimentos na produção agrícola e melhorar a competitividade do setor, nenhum imposto deve incidir sobre os insumos agrícolas, inclusive máquinas e equipamentos.

O ITR deve ser utilizado mais intensivamente como instrumento de política fundiária. Nesse sentido, as experiências de sua utilização com este fim em outros países indicam inúmeras vantagens. Primeiramente, por ser um instrumento de mercado, a sua aplicação é simples e direta, sem a necessida-

de da adoção de medidas complementares, geralmente dispendiosas no caso da reforma agrária, a qual exige desapropriação, amplo apoio creditício, assistência técnica integral, educação etc. Em segundo lugar, por não ser neutro em termos alocativos, ele pode atuar diretamente sobre o processo de decisão dos proprietários de terras, obrigando-os a agir de acordo com a política fundiária e agrícola do Governo. Em terceiro lugar, o ITR é um instrumento altamente flexível, podendo ter sua aplicação diferenciada no tempo e no espaço, em função de cada objetivo específico. E, finalmente, embora longe de atingir todo o seu potencial, esse tributo vem sendo cobrado no Brasil há vários anos, existindo por isto toda uma estrutura administrativa criada para dar-lhe o necessário suporte para a sua manutenção.

Haverá Espaço para uma Política de Desenvolvimento Rural ?

Elisio Contini e

Alberto Duque Portugal(1)

1. INTRODUÇÃO

A expressão "política de desenvolvimento rural", em sentido estrito, compreende um conjunto de ações de caráter público, executadas por organizações governamentais e não governamentais, direcionadas a criar bem-estar para a população do meio rural. Em lato sensu, além da abrangência anterior, inclui ações de política macroeconômica favoráveis também ao desenvolvimento do setor e outras políticas sociais. Para fins deste trabalho, adota-se a primeira definição, ou seja, o desenvolvimento rural em sentido estrito, embora se façam referências a aspectos mais gerais.

O título deste artigo contém um importante questionamento: é de interesse do País uma política de desenvolvimento rural? Ou seria melhor para o desenvolvimento, o Governo concentrar seus esforços no estabelecimento de um ambiente macroeconômico e legal estável e sadio, intervindo o mínimo no processo produtivo, inclusive na agricultura?

Os argumentos a favor de uma política de desenvolvimento rural baseiam-se em: a) muitos agricultores, principalmente pequenos e sem-terra, ficaram marginali-

zados do processo de desenvolvimento e necessitam de apoio do Estado para superar sua atual condição de pobreza; b) esta marginalização é reforçada pelo recente processo de integração da economia brasileira ao cenário internacional, como no caso do MERCOSUL; c) a constatação de que o mercado não conseguiria resolver problemas de desigualdades de oportunidades no meio rural; d) a necessidade de gerar empregos produtivos no meio rural, já que o desemprego e o subemprego nas cidades atingiram níveis elevadíssimos; e, e) a posse de novos governos federal e estaduais, no início de 1995, abrindo novas perspectivas de políticas de desenvolvimento.

Os argumentos contrários a uma política de desenvolvimento rural podem ser sintetizados da seguinte forma: a) o Governo é ineficiente e ineficaz em suas ações, desperdiça recursos e, não raro, suas ações de combate à pobreza (causa de grande nobreza) são evadidas de corrupção; b) o processo de alocação e liberação de recursos do Governo é lento e burocratizado; c) pelas razões acima, os recursos que chegam ao destinatário final da política – o pobre rural – são pequena parcela da soma total des-

tinada; e, d) as ações do Governo são de cunho assistencialista, não tornando o processo auto-sustentável.

Sem dúvida, nenhum Governo pode se eximir da responsabilidade quanto à criação de um ambiente legal e macroeconômico saudável ao desenvolvimento da economia, o que permite aos setores produtivos crescerem e absorverem mão-de-obra. Porém, a avaliação dos argumentos favoráveis e contrários a uma política de desenvolvimento rural nos leva a concluir que ainda há necessidade de algum tipo de ação governamental para corrigir distorções regionais, que o sistema de mercado não tem condições de resolver, antes poderá acentuá-las. De outro lado, não será com certeza o mesmo tipo de política adotado em passado recente, mas com características de maior eficiência, descentralização e voltada para públicos-meta bem definidos.

2. CENÁRIO

Esta nova política de desenvolvimento rural pautar-se-á pela tendência das profundas transformações por que passa a economia e sociedades mundiais e brasileira. Dentre estas, destacam-se:

a) o contexto da economia brasileira, da qual faz parte a agricultura, como uma economia de livre mercado, em processo acelerado de integração no cenário econômico internacional;

b) as características da atual sociedade brasileira como urbano-industrial. Até o final dos anos 90, estima-se que cerca de 80% da população viverá nas cidades. A urbanização é uma tendência histórica que ocorreu nos países desenvolvidos e se processa em ritmo acelerado no mundo em desenvolvimento. Não há plano, por mais

(1) Pesquisadores da EMBRAPA.

recursos que disponha, capaz de transferir famílias dos centros urbanos para o meio rural. Em circunstâncias de desemprego elevado nas cidades, recomenda-se reduzir o seu ritmo e/ou incentivar as migrações para centros urbanos pequenos e médios;

c) por outro lado, as pessoas que desejam viver no campo têm os mesmos direitos das que vivem nas cidades. O Governo tem a obrigação de apoiar a ambas, sem discriminação, em termos de infra-estrutura física, social e cultural. Nestas áreas cabem ações de desenvolvimento rural;

d) uma política de Desenvolvimento Rural deve levar em conta a presente exigência da sociedade brasileira — e será cada vez maior — no sentido de diminuir os gastos de Governo, principalmente Federal. A sociedade quer melhores serviços a custos menores, portanto com menos impostos; e,

e) a constatação de que não há mais espaço para uma agricultura com subsídios indiscriminados, particularmente de crédito e comercialização. Mesmo quando absolutamente necessários, devem ser bem localizados no espaço e definidos no tempo. A agricultura ganhará mais se lutar por políticas de mais longo prazo, como a estabilidade econômica, tributação justa, política comercial externa agressiva e mecanismos de seguro para a redução de riscos.

3. AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Uma política de Desenvolvimento Rural — em nível federal, estadual ou municipal — deve partir da premissa de que cada tipo de agricultura necessita de ações e estratégias diferenciadas.

Para efeitos de política, é importante considerar o grau de ho-

mogeneidade/heterogeneidade da agricultura. Existem "n" tipos de agriculturas ou agricultores (2). Para a finalidade de estabelecer uma política de desenvolvimento rural, distinguem-se, neste trabalho, quatro principais tipos: a) agricultura comercial; b) pequena agricultura com potencial; c) agricultura de subsistência; e, d) da Amazônia.

3.1. Agricultura Comercial

A principal característica da agricultura comercial é a integração ao mercado nacional e internacional. Tem um componente científico forte; localiza-se no Sul, Sudeste, Centro-Oeste e partes do Nordeste.

A agricultura comercial necessita de estabilidade econômica para se desenvolver, um forte aporte tecnológico, legislação clara quanto à tributação, importação e exportação de produtos. A maioria dessas ações fazem parte da política global de Governo, notadamente do Federal.

3.2. Pequena Agricultura com Potencial para a Comercial

Embora de uma forma incipiente, a pequena agricultura com potencial para se tornar comercial caminha para a integração no mercado nacional. Ainda que em processo de transformação tecnológica, não está claro em que condições esse tipo de agricultura será competitiva, considerando-se o recente processo de integração ao mercado internacional, particularmente no MERCOSUL. É representada pelos minifúndios do Sul, por algumas regiões do Sudeste e poucas áreas do Nordeste.

Os pequenos produtores com potencial de desenvolvimento de-

vem ser o alvo prioritário das ações e projetos de desenvolvimento rural, incluindo aspectos produtivos. Em geral, estes agricultores carecem de recursos naturais (terra no Sul-Sudeste e água no Nordeste), têm dificuldades de acesso a tecnologias e sua integração ao mercado é insipiente. As ações de políticas governamentais devem ser concretizadas via programas específicos de desenvolvimento.

Na área de acesso aos recursos produtivos, propõe-se que sejam criados dois programas:

a) Assentamento de Agricultores por Cooperativas ou outras Associações de Produtores

Este programa financiará o assentamento de agricultores com pouca ou sem terra, a ser realizado por cooperativas ou outras formas de associação de produtores. Será criada uma linha de crédito fundiário para financiar a aquisição de terras e para a implantação da infra-estrutura necessária.

O crédito fundiário será de responsabilidade do Governo brasileiro, enquanto os recursos para a implantação de infra-estrutura física e social poderiam provir de um empréstimo internacional (BID ou BIRD). De outro lado, as cooperativas e os próprios agricultores aportarão recursos para a implementação dos projetos, de acordo com suas disponibilidades (CONTINI et al. 1991).

b) Irrigação para Pequenos Produtores

A primeira ação consistirá em um levantamento da situação dos projetos de irrigação em execução, particularmente no Nordeste. O estágio dos diferentes projetos determinará que tipos de medidas devem ser tomadas: conclusão de obras não acabadas, exploração do pleno potencial dos projetos em

(2) Eliseu Alves distingue três tipos de agricultura no Brasil: a) comercial; b) subsistência (ou nordestina); e, c) amazônica.

execução ou início de novos projetos.

Como proposta, sugerem-se estudar formas de irrigação mais baratas, mas eficientes do ponto de vista econômico e de utilização ótima do recurso água.

Na área de acesso a tecnologias propõem-se os programas:

c) Difusão de Tecnologias

O Ministério da Agricultura deve criar mecanismos facilitados de transferência de tecnologias agropecuárias para as cooperativas, outras associações de produtores.

O Governo Federal concentrará seu esforço na geração de tecnologia, deixando a extensão rural a cargo das cooperativas e dos municípios, entidades mais próximas dos próprios agricultores.

d) Apoio à Formação Profissional

Mesmo nas famílias com potencial para progredir na agricultura, existem indivíduos que migração, no futuro, para cidades ou um padrão digno de vida exigir-lhes-á ocupar empregos parciais no setor secundário ou terciário. É importante preparar essas pessoas para outras profissões. Isto pode ser feito via SENAR, a quem o Ministério da Agricultura deve dar apoio, ao invés de executar essas atividades diretamente.

Na área de integração aos mercados recomendam-se atividades como:

e) Reconversão de Atividades Produtivas

Devido à abertura da economia brasileira ao mercado internacional, particularmente em relação ao MERCOSUL, algumas culturas de pequenos produtores, provavelmente, não terão condições de competir no mercado. É preciso identificar as áreas e propor um programa em que os agricultores

possam, paulatinamente, reconverter suas atividades para culturas e/ou criações que lhes sejam rentáveis. Já há alguns estudos realizados e experiências sobre o assunto.

f) Acesso a Mercados Externos

O Governo deve apoiar a abertura de mercados externos para produtos brasileiros de uma forma mais eficiente do que vem fazendo até o presente. Nossos produtos estão sendo discriminados em alguns países. O Brasil deve montar uma equipe capacitada para negociações de natureza multilateral e bilateral. Preocupam, sobremaneira, as presentes negociações que estão tendo lugar no GATT e MERCOSUL e suas implicações para a agricultura brasileira.

g) Agroindustrialização

Em áreas ou regiões em que poucas agroindústrias concentram as compras dos pequenos produtores, a preços aviltados, recomenda-se a implantação de programas de criação de novas agroindústrias com o objetivo de ampliar a concorrência entre elas. De comum acordo com os estados, as cooperativas ou outras associações de produtores poderiam receber incentivos fiscais e financiamentos para a implantação de tais indústrias. Essas experiências já ocorreram, com grande sucesso, em alguns estados, como em Santa Catarina.

Esses modelos de integração, entre cooperativados ou não e a agroindústria, viabilizam a agricultura familiar em uma economia de mercado, operando com bons níveis de eficiência.

3.3. Agricultura de Subsistência

A agricultura de subsistência produz quase exclusivamente para o sustento da família. Predominante de pequenos estabelecimentos, lo-

caliza-se principalmente no Nordeste (com problemas sérios de estiagem), em algumas pequenas manchas no Sul e Sudeste.

Para os agricultores de subsistência, concentrados mais no Nordeste, muitos projetos desenhados para a agricultura com potencial terão impactos positivos. Entretanto, há necessidade de ações mais específicas e básicas, destacando-se:

a) Organização de Produtores

Um dos primeiros passos para que esses agricultores de subsistência criem condições de progresso econômico-social é sua organização em alguma forma de associação, como cooperativas, para terem força de reivindicação de seus direitos e viabilizarem formas econômicas de comercialização.

b) Treinamento Profissional de Agricultores e seus Filhos

O treinamento profissional inclui tanto educação básica para os filhos dos agricultores preparando aqueles que desejam (ou vão ter que) migrar para atividades não agrícolas, como o treinamento para o exercício da profissão de agricultor. Esse trabalho deve ser executado e financiado pelos municípios. O Governo Federal poderá apoiar algumas experiências-piloto, em regiões estratégicas, com o objetivo de demonstrar sua viabilidade.

c) Acesso a Tecnologias mais eficientes

A tecnologia inclui desde a utilização racional dos recursos naturais, a escolha das culturas até o processo de comercialização da produção. A organização da comercialização é fundamental. Experiências têm demonstrado que agricultores com pouca educação formal podem ter bom desempenho

quando praticam pacotes tecnológicos bem definidos, como acontece com a criação de suínos e aves no Sul do Brasil.

3.4. A Amazônia

A Amazônia possui recursos naturais frágeis e desconhecem-se tecnologias apropriadas para a exploração de suas potencialidades. Constatam-se alguns núcleos de agricultura comercial, mas predomina a agricultura itinerante.

A agricultura da Amazônia precisa, prioritariamente, de pesquisa para conhecer o potencial da região. A parte mais habitada pode ser contemplada com algumas ações de caráter assistencialista, devido à precariedade de condições de populações marginalizadas que ali habitam. Seria preferível que a Amazônia fosse objeto de um plano específico, mais abrangente, incluindo alternativas de comércio de produtos novos no mercado internacional.

4. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Ao iniciar a elaboração do Plano, é necessário definir claramente o conceito de desenvolvimento rural e as atribuições e responsabilidades dos governos federal, estadual, municipal e da iniciativa privada (ONG's, cooperativas, associações de produtores).

Em termos de desenvolvimento rural, o Governo Federal pode fazer muito pouco. Sua responsabilidade restringir-se-á à definição de diretrizes gerais, viabilizar linhas de financiamento e fazer algum acompanhamento e avaliação. O detalhamento de prioridades e a execução devem ficar a cargo de estados, municípios e organizações de produtores e trabalhadores.

Não restam dúvidas que os estados, municípios e a iniciativa

privada devem assumir maiores responsabilidades de desenvolvimento rural, por estarem mais próximos dos beneficiários finais. Como diretriz, a transferência de recursos orçamentários do Governo Federal limitar-se-á a áreas restritas de desequilíbrios regionais e setoriais acentuados em que as forças de mercado são impotentes para resolvê-los.

Como estratégia geral, esta política deve ser concebida e executada conjuntamente pelo Governo e por organizações de produtores. Preferir projetos pequenos, mas bem definidos e com resultados práticos: ações de natureza imediata, com público meta, espaço e tempo bem definidos e que apresentem resultados concretos. Nada de estudos mirabolantes para descrever coisas conhecidas.

As perspectivas desta política, ou seja, seu direcionamento, porém, serão de médio-longo prazo. A instabilidade político-gerencial do Ministério dificulta esta perspectiva. É preciso encontrar mecanismos para superar este entrave, tipo compromissos com organizações não governamentais da OCB, CNA, CONTAG e outras.

Em muitas atividades cabe ao Governo a responsabilidade de financiar, enquanto sua execução será mais eficiente se realizada pela iniciativa privada. Neste sentido, é bom distinguir entre a obrigação de financiamento e sua execução. O livro "Reinventando o Governo" traz inúmeras experiências bem sucedidas dentro desse campo (Osborne & Gaebler, 1994).

Além disso, o financiamento e apoio do Governo limitar-se-á a ações e projetos com maiores retornos econômico-sociais e de alto efeito multiplicador. Os critérios de viabilidade técnico-econômicos devem prevalecer sobre os interesses político-partidários.

Finalmente, as comunidades beneficiadas, por mais pobres que

sejam, deverão ser envolvidas a participarem com os recursos de que dispõem. Mais do que a soma dos recursos, importa o processo educativo de motivar a comunidade em participar ativamente do processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

a) Embora a progressiva liberalização da economia em curso e a recomendação para que o Governo transfira responsabilidades, principalmente executivas, ao setor privado, reconhece-se ainda a conveniência de o próprio setor público empreender ações de políticas de desenvolvimento rural. Tal política objetiva corrigir distorções nas oportunidades de desenvolvimento para grupos marginalizados que vivem no meio rural.

b) O papel do Governo Federal será de estabelecer diretrizes gerais e ajudar com recursos financeiros em áreas efetivamente de difícil solução. A implementação de programas caberá aos estados, municípios e a organizações não governamentais que terão um papel crescente nesse processo. Estas instâncias sabem muito bem o que as populações mais necessitam, podendo também cobrar a efetiva aplicação dos recursos dentro das prioridades estabelecidas.

c) Uma política de desenvolvimento rural terá presente os diferentes tipos de agricultura descritos neste trabalho, colaborando para a solução de problemas específicos. A pequena agricultura com potencial para a comercial e a agricultura de subsistência demandarão mais ações do setor público para o seu desenvolvimento.

d) O Plano de Desenvolvimento Rural deveria ser aprovado e acompanhado pelo Conselho Nacional de Política Agrícola, por recomendação do Sr. Ministro da

Agricultura. Aquele Conselho precisa ser fortalecido, superando a marginalização e o descrédito e tornando-se um fórum importante para as discussões do setor.

e) Para o sucesso, o Programa deve ter continuidade no tempo e ter um forte componente técnico, com avaliação de sua viabilidade econômico-social. Cada programa,

projeto ou ação deverá ser avaliada e priorizada em termos de seu retorno social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTINI, E. ; FREITAS FILHO, A, de; AVILA, A.F.D. & VEIGA, A. Modelo de participação do Sistema Cooperativista em Projetos de Reforma Agrária. Anais do Congresso da SOBER. 1991, p. 161-180.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. Reinventando o Governo. São Paulo, Editora MH. Comunicações, 1994.

Consciência Agrícola

Hélio Tollini(1)

Para um país com o potencial agrícola do Brasil, agimos, na melhor das hipóteses, ingenuamente em relação ao mercado internacional de produtos agropecuários. A agricultura merece pouca atenção nos planos de governo, embora as "palavras certas" das versões escritas e faladas desses planos. O despreparo organizacional e institucional do setor público na prestação dos serviços essenciais para uma agricultura competitiva é indicador de que, na realidade, a agricultura é tratada como se não fora negócio de grande valor para o país.

Todos se preocupam quando aparecem problemas que se refletem na gestão macroeconômica, mas as soluções mesmas são indicadores da despreocupação com o setor agrícola como negócio. É claro ainda que todos dão valor às divisas geradas pela agricultura, mas não se vê interesse em preparar o setor para o mercado que se desenha para o futuro e para a competição que já se desencadeia pela conquista desse mercado.

O quadro é semelhante em vários países vizinhos. O desempenho da agricultura latino-americana e caribenha nas últimas décadas foi, aparentemente, satisfatório. A taxa de crescimento per capita no período foi positiva, em torno de 0,7 por

cento ao ano. Ganhos de produtividade aumentaram sua participação no crescimento do produto agrícola, que antes se dava basicamente por expansão de área. Com a urbanização e o crescimento da produção, a produtividade da mão-de-obra empregada na agricultura tem aumentado. Esses indicadores parecem sugerir bom desempenho.

O desempenho não tem sido satisfatório em todos os lugares. Durante o longo período de crise econômica, a maioria dos países apresentou taxa negativa de crescimento per capita das culturas. Os países do Caribe e da Zona Andina são os que apresentaram maiores dificuldades. No caso de cereais, um setor básico, é evidente a deterioração da posição latino-americana. Em termos de valor, o índice de auto-suficiência no abastecimento de cereais caiu muito. De situação em que as exportações eram iguais às importações passou-se à situação em que as exportações representam apenas dois terços das importações. É evidente que a região, em geral, não se preocupa em desenvolver sua agricultura.

O Brasil, com agricultura bastante robusta para progredir mesmo sem o apoio de programas recomendáveis (subsídios generali-

zados não são aqui incluídos), conseguiu índices satisfatórios nessas décadas. Poderia o país ter logrado todavia se houvesse cuidado adequadamente de sua agricultura. As importações nos últimos anos não indicam que o Brasil é menos competitivo em certos setores agrícolas, mas que há problemas nas políticas para esses setores. Importações desnecessárias em um ano ou dois não significam muito, mas quando afetam os investimentos e a capacidade produtiva do setor passam a ser significantes, porque mostram distorções na política macroeconômica que geram condições desfavoráveis para os produtos transacionados internacionalmente.

Frustrante também é o fato de que a pobreza rural não diminuiu, apesar dos milhões de pessoas que migraram para o setor urbano. A pobreza urbana na região é fruto de políticas econômicas e agrícolas que discriminaram o setor agrícola por mais tempo e em grau maior do que uma política equilibrada de diversificação da economia recomendaria. Foram políticas que discriminaram o emprego. Perder oportunidades de emprego e renda na agricultura porque se entrega inconsequentemente o mercado de produtos agropecuários a agricultores estrangeiros subsidiados em seus países é falta de visão e de sensibilidade.

A longa crise econômica induziu mudanças na economia e a adoção de políticas de ajustamento em vários países. É necessário, assim, repensar o que fazer em apoio ao processo de desenvolvimento agropecuário. O propósito deste artigo é propor um programa de política agrícola dirigido à remoção dos obstáculos à maior competitividade da agricultura brasileira. A seção seguinte examina o cenário em que se estará operando no futuro próximo.

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

O Cenário para os Próximos Anos

Dentro de 10 ou 15 anos, se as intenções declaradas nas sempre difíceis negociações internacionais frutificarem em medidas concretas, as forças de mercado estarão determinando parte considerável do fluxo internacional de comércio de produtos agropecuários. Isto significa que os países terão de fazer esforço sério para se tornarem mais competitivos, revertendo o quadro de importações desnecessárias e crescentes e, principalmente, participando da disputa pelo grande mercado de produtos agrícolas que se estará formando nas próximas décadas. Estima-se que a população mundial passará dos atuais 5 bilhões de pessoas para 8 bilhões nas próximas três décadas, com mais de 90 por cento desse crescimento ocorrendo nos países em desenvolvimento. Não há na história dos povos momento de crescimento tão intenso da pressão de demanda sobre a capacidade de produção dos países em desenvolvimento como esse que se avizinha.

Para que a América Latina e o Caribe, principalmente os países com potencial agrícola na região, possam competir, é necessário criar as condições para estimular a competitividade do setor agropecuário. Isso depende muito de políticas macroeconômicas, como política cambial e política de juros, mas depende também da produtividade física e de consciência estratégica sobre o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro. Não é mais possível abdicar de empregos na agricultura em favor de produtores estrangeiros subsidiados. As autoridades dos ministérios do Planejamento, da Agricultura e da Fazenda deveriam coletivamente ter de prestar contas de suas ações nessa área.

O uso de barreiras não tarifárias por parte dos países que protegem suas agriculturas tende a au-

mentar como forma de compensar a redução de tarifas acordada nas negociações da Rodada Uruguai. O cenário futuro inclui essas barreiras não tarifárias como parte do jogo. Compete aos países tomarem consciência disso, não se preocupando com a questão, mas ocupando-se em desenvolver programas que minimizem as possibilidades do uso dessas barreiras no comércio internacional. A América Latina e o Caribe precisam desenvolver serviço de controle de qualidade dos produtos agropecuários nos aspectos de padrões e no de sanidade. O Chile, desde que abriu sua economia à competição internacional e pretendeu competir no mercado de frutas e produtos florestais, criou um serviço competente na área de qualidade.

O cenário, em resumo, é o de competição aberta e de necessidade dos países se prepararem para a competição. O grande mercado de produtos agropecuários estará no mundo em desenvolvimento. Se não houver consciência da importância comercial estratégica da agricultura e o desenvolvimento de programas bem delineados e executados de apoio ao aumento da competitividade, esse mercado estará à disposição dos países ricos, que já detêm capacidade avançada de geração de tecnologia, fonte principal, no futuro próximo, de vantagens comparativas.

FALSAS IDÉIAS

A idéia de que a agricultura está perdendo importância pela redução de sua participação relativa no produto interno, na geração de divisas e no emprego, parece nova versão da tese de Raúl Prebisch. Quando o grande economista constatou que os preços dos produtos agropecuários tinham uma tendência declinante em relação aos preços industriais, concluiu que chegara a hora de diversificar. Na verdade, foi como que concluir-se

que chegara a hora de "sair" da agricultura e construir o futuro com um setor industrial.

Diversificar economias baseadas em apenas um setor é sempre desejável. As trocas inter-setoriais são importante fonte de crescimento e estímulo ao progresso tecnológico. Mas os custos de oportunidade da ação dirigida à diversificação são aceitáveis até certo limite. Há clara noção na comunidade internacional devotada às questões de desenvolvimento que a maioria dos países foram longe demais nos custos impostos a suas agriculturas no processo de industrialização.

No Brasil, a assimetria das ações de exposição dos setores à competição internacional demonstra que a agricultura ainda hoje é o setor que paga a conta. Sem organização de trabalhadores, sem poder monopolista para tirar produtos das prateleiras, sem parceria com o governo na cobrança de impostos, a agricultura tem sua organização pública de apoio usada como troco político e seu mercado exposto a interesses menores.

É necessário refletir sobre as causas de queda dos preços dos produtos agrícolas quando a população mundial e a renda estavam crescendo. Não se divulgou o fato de que havia ocorrido significativo progresso tecnológico na produção agrícola nos países industrializados, o que explicava os preços relativos declinantes para a agricultura. Não se alertou para o fato de que em mercados com preços declinantes sobrevive o que consegue acompanhar o progresso tecnológico, não o que abandona o setor à própria sorte. A idéia de que a agricultura já não é importante porque sua fatia na economia está diminuindo origina-se, na melhor das hipóteses, em ilusão aritmética. Na pior, origina-se no despreparo dos países em desenvolvimento frente ao oportunismo de países que utilizam todas as armas para desmobilizar competidores desavisados.

Alguns países ricos alegam que a competição com os países pobres é injusta para eles. A razão seria que os países pobres pagam baixos salários enquanto eles pagam salários altos. Está claramente sendo preparada nova justificativa para proteger e estimular as agriculturas dos países ricos. É a busca da equidade internacional às avessas. No tempo da guerra fria dizia-se que razões de segurança exigiam que os países ricos mantivessem boa capacidade de produção de alimentos, além de estoques grandes, o que demandava vários tipos de subsídios. Afinal de contas, a Alemanha sustentou a Segunda Guerra Mundial, entre outras razões, por iniciá-la com grandes estoques de alimentos e por manter capacidade produtora.

Hoje a guerra fria acabou. Ficou a guerra comercial que, em prevalecendo a razão do mais forte, pode causar mortes nas regiões em desenvolvimento, que necessitarão de muitos empregos e de muita capacidade de produção de alimentos para sustentar o contingente populacional adicional de 3 bilhões de pessoas nas próximas três décadas. Isso se não quiserem se tornar esmolerias internacionais, já que será difícil gerar divisas suficientes, exportando produtos não agrícolas, para pagar pela importação de bens essenciais.

É importante acabar com a idéia de que a agricultura perdeu importância. Isso não interessa apenas aos agricultores. Interessa a toda a sociedade, pelas implicações quanto a emprego, geração de divisas e redução da pobreza rural e urbana. Interessa a todos devido ao ritmo de urbanização da América Latina e Caribe. Os governantes latino-americanos precisam desenvolver visão estratégica e programas coerentes e estáveis para encaminhar o setor agrícola para a exploração de suas potencialidades. No Brasil, essa é necessidade fun-

damental e que parece politicamente difícil de atender.

OS PONTOS ESSENCIAIS

O poder público tem poucas áreas para atuar em prol da capacitação da agricultura brasileira para esse futuro de competição aberta e obstáculos disfarçados através de barreiras não tarifárias. Nessas áreas em que o setor público deve atuar há de se desenvolver processos competentes de ação. A condição mais importante para que os bens transacionáveis da agricultura ou de outros setores possam competir bem, exportando ou substituindo exportações, é que os preços básicos da economia, câmbio e juros, não sejam distorcidos pela política macroeconômica. Se houver distorção contra as exportações, os retornos a outros serviços públicos, como pesquisa e controle de qualidade, serão baixos independentemente da competência com que esses serviços sejam ofertados.

Na área mais técnica referente às instituições que prestam serviços de apoio ao desenvolvimento agrícola, o corporativismo deve ser imobilizado para que as mudanças necessárias possam ser feitas. Muito do que hoje o setor público pretende fazer mas não faz ou faz de forma ineficiente deve ser deixado para o setor privado, para que não interfira com aquilo que é essencial na ação pública.

São três os objetivos que o setor público deveria perseguir para a agricultura: fortalecer o sistema de geração e difusão de tecnologia, implantar um serviço altamente técnico de promoção da qualidade dos produtos brasileiros e desenvolver programas para ajudar os grupos de baixa renda na zona rural a se incorporarem ao processo de desenvolvimento sócio-econômico. Isso, evidentemente, pressupondo que a política cambial e a de juros sejam favoráveis ao investimento e ao progresso tecnológico.

SISTEMA DE GERAÇÃO DE TECNOLOGIA

As necessidades de tecnologia em um país das dimensões e potencialidades do Brasil e que deseje manter sua competitividade, são enormes e variadas. Há necessidades nacionais, regionais e locais. A EMBRAPA não supre nem deve tentar supri-las. Princípios de justiça fiscal devem decidir quem faz e quem financia qual pesquisa. É preciso que todo o sistema de pesquisa seja fortalecido, incluindo os sistemas estaduais, às universidades e o setor privado, para que possam assumir suas responsabilidades no atendimento das necessidades de tecnologia. Pesquisa só é cara se mal direcionada ou malfeita. A experiência brasileira mostra que quando os esforços são dirigidos para atendimento da demanda por tecnologia os retornos sociais são altos. Essa é também a experiência de muitos outros países.

O poder público brasileiro tem de cuidar da capacidade de geração de tecnologia no país de forma consciente e programada. O Congresso Nacional deve colocar isso como objetivo nacional e exigir do Executivo projeto completo para esse fim. Afinal de contas, em uma sociedade pobre e urbanizada, é essencial progresso tecnológico para manter ou reduzir o preço dos alimentos básicos para essas populações. Mesmo do ponto-de-vista da administração macroeconômica, será impossível evitar choques de oferta agrícola ano-a-ano, através de injeções de crédito. Para aliviar a relação crédito/produção e ajudar na estabilização de preços a médio prazo, somente o progresso tecnológico, dependente, como vimos, de boa pesquisa e de boa política de preços macroeconômicos.

CONTROLE DE QUALIDADE

Os grandes mercados consu-

midores nos países industrializados são exigentes com relação à qualidade dos produtos, tanto nos aspectos sanitários quanto nos de características comerciais. Não é possível condescender em nada e em nenhum momento quanto a qualidade. Além disso, à medida que alguns desses mercados ricos são relutantemente induzidos a reduzir suas proteções tarifárias, tenderão a intensificar o uso das já sobejamente abusadas barreiras não tarifárias.

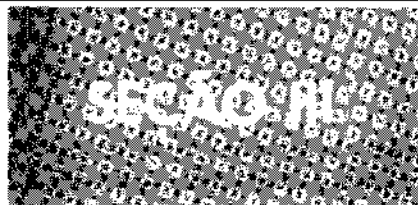
Somente serviço extremamente bem organizado e competente, com recursos humanos e laboratoriais de nível internacional, de forma a poder desenvolver argumentos e laudos técnicos respeitados, pode criar as condições para impedir abuso contra nossas exportações. Por outro lado, esta é uma área em que o setor privado tem interesse e, portanto, responsabilidade. É necessário evitar o "carimbo" de qualidade dado por órgão público que não tem a menor condição de saber se o produto é realmente de boa qualidade.

APOIO A GRUPOS DE BAIXA RENDA

Há inúmeras razões para se tentar incluir os grupos de baixa renda na agricultura dentro do processo de crescimento econômico. Equidade social é importante razão. Alívio das pressões sobre os centros urbanos já começa a ter peso também. A contribuição que esses grupos podem oferecer à oferta de produtos agrícolas básicos é outra razão. É necessário, primeiro, oferecer serviços de educação e prover condições para que as crianças atendam à escola. Em segundo, envolver essas comunidades na discussão e dar prioridade a seus problemas. Em terceiro, financiar os projetos sociais escolhidos por essas comunidades e que melhoram a infra-estrutura de vida desses locais. É ainda necessário financiar pequenas empresas, agrícolas ou não, através de empréstimos individuais que contem com a solidariedade de grupos comunitários. É evidente que a redução da pobreza vai depender basicamente do cres-

cimento econômico e da geração de emprego. Mas certa ação social, envolvendo transferências explícitas nos orçamentos fiscais, é justificada pelas externalidades possíveis de serem geradas pela aceleração do processo de desenvolvimento das comunidades rurais de baixa renda.

Esse é um programa pequeno para um país com as condições do Brasil. Mas esse programa melhora as perspectivas para o Brasil enfrentar as próximas décadas de competição internacional e satisfazer as necessidades internas. É compreensível certo pessimismo sobre a possibilidade política do País se organizar melhor nessa área, mas não é aceitável a entrega dos pontos sem luta. Espera-se que nos anos futuros os interessados em dar à agricultura a possibilidade de contribuir para o bem-estar da sociedade brasileira continuem lutando por melhores organizações e instituições para o desenvolvimento agrícola e rural no Brasil.



Portaria Interministerial nº 182, de 25 de agosto de 1994

O MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA E O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e considerando o que consta no Processo nº 21000.009084/92-72, resolvem:

Art. 1º Aprovar as Regras Disciplinadoras da Formação e Liberação dos Estoques Públicos, e da Intervenção no Mercado de Produtos Agropecuários, baixadas em anexo.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SYNVAL GUAZZELLI

RUBENS RICUPERO

REGRAS DISCIPLINADORAS DA FORMAÇÃO E LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Estabelece as regras disciplinadoras da formação e liberação dos estoques públicos e da intervenção no mercado de produtos agropecuários.

Título I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A intervenção do Governo na comercialização de produtos de origem agropecuária, mediante a compra, a venda, a importação, a exportação e o financiamento à comercialização e à estocagem, reger-se-á pela legislação e normas da Política de Garantia de Preços Mínimos, pelas Leis nº 8.171, de 17.01.91, e 8.174, de 30.01.91, pelo art. 36 da Lei nº 8.177, de 01.03.91, pelos dispositivos legais que regem o comércio exterior e pelas regras previstas nesta Portaria.

Título II DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Capítulo I DA DEFINIÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Art. 2º As regras de formação e de liberação de

estoques públicos, objeto desta Portaria, obedecerão, conforme determina o artigo 31 da Lei nº 8.171, ao princípio da menor interferência na livre comercialização privada, observarão prazos e procedimentos preestabelecidos, serão de amplo conhecimento público e garantirão margem mínima de ganho real ao produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.

Art. 3º O poder público, através da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, formará, localizará adequadamente e manterá estoques públicos, constituídos dos estoques regulador e estratégico, visando garantir a compra ao produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno.

§ 1º O estoque regulador abrangerá os produtos contemplados pela Política de Garantia de Preços Mínimos, com prioridade para os produtos básicos.

§ 2º O estoque estratégico visa garantir o abastecimento do mercado consumidor de produtos básicos de consumo popular e o apoio aos programas de segurança alimentar, na forma prevista no artigo 17 desta Portaria, e será formado por produtos oriundos do estoque regulador e por aquisições feitas prioritariamente no mercado interno.

Capítulo II

DA FORMAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Art. 4º O estoque regulador será constituído dos produtos adquiridos pelo Governo Federal, em decorrência das operações da Política de Garantia de Preços Mínimos e daqueles, em mãos do setor privado, objeto de realização de empréstimos do Governo Federal sob cláusulas especiais para sua liquidação (EGF Especial).

Parágrafo único – O estoque regulador deve ser adquirido preferencialmente de organizações associativas de pequenos e médios produtores.

Art. 5º O estoque estratégico deverá abranger os seguintes produtos básicos de consumo popular: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga.

Art. 6º O volume de cada produto componente do estoque estratégico não poderá exceder o correspondente a 1/12 (um doze avos) de seu consumo anual aparente, à exceção dos produtos em que o país é deficitário e tradicional importador, em cujo caso es-

se limite será de 2/12 (dois doze avos).

Art. 7º Para a formação do estoque estratégico utilizar-se-á, prioritariamente, quando couber, a transferência de produtos do estoque regulador.

Parágrafo único – Na hipótese de aquisições diretas para a formação do estoque estratégico, estas deverão ocorrer preferencialmente no período de safra.

Art. 8º A localização do estoque estratégico deverá obedecer aos critérios de demanda potencial de mercado e de programas emergenciais de segurança alimentar, de conformidade com regulamentação específica; o estoque deverá ser prioritariamente colocado em armazéns da CONAB.

Art. 9º O Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, nos termos da legislação em vigor, fixará anualmente, até junho de cada ano, os volumes mínimos dos estoques estratégicos para o ano subsequente, por produto, tipo e localização, com base em informações disponíveis do Governo e da Iniciativa Privada.

Capítulo III

DA INFORMAÇÃO SOBRE OS ESTOQUES PÚBLICOS

Art. 10 A Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, coordenará as ações dos diversos órgãos envolvidos na execução da política agrícola e de abastecimento para a implementação de um fluxo sistemático de informações sobre os estoques públicos, incluindo posições atualizadas de EGF, AGF e de custos de carregamento destes estoques, de forma a viabilizar o cumprimento do disposto nesta Portaria.

Capítulo IV

DA LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Seção I

DO PREÇO PARA A LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Art. 11 Para atender ao disposto no artigo 3º da Lei nº 8.174, de 30.01.91, será fixado um parâmetro denominado Preço de Liberação dos Estoques Públi-

cos – PLE, que se constituirá no referencial para o início e para a suspensão da intervenção do Governo no mercado.

Art. 12 O PLE será calculado tomando-se como referência uma série histórica de preços reais de mercado, em nível de atacado, nas principais praças de comercialização de cada produto.

§ 1º O PLE será formado pela:

I – Média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 (quarenta e oito) e máxima de 60 (sessenta) meses consecutivos, considerada até o penúltimo mês anterior ao de cálculo do PLE, admitindo-se a exclusão simétrica dos cinco maiores e cinco menores preços da série; e

II – Margem percentual de até 15% (quinze por cento) para contemplar o custo de estocagem até a entressafra, as políticas de fomento à produção e as perspectivas de mercado a cada ano.

§ 2º O PLE para cada produto será diferenciado por região, para se adequar à regionalização dos preços mínimos.

§ 3º O Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária em conjunto com o Ministério da Fazenda poderão fixar critérios alternativos para o cálculo do PLE de produtos para os quais não se encontre consistência estatística ou metodológica que satisfaça as condições mencionadas no inciso I do parágrafo 1º deste artigo.

§ 4º Respeitadas as alternativas previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo, o critério de cálculo do PLE será revisto anualmente, em fevereiro e junho, respectivamente, para as safras de inverno e verão.

§ 5º A série histórica de preços para cálculo do PLE será atualizada mensalmente, até o mês imediatamente anterior ao de início de vigência do valor do PLE, utilizando-se o encadeamento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, com o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, este apenas para o mês em que aquele não estiver disponível.

§ 6º O PLE, calculado segundo o disposto nos parágrafos 4º e 5º deste artigo, terá validade por 30 dias, a partir do dia 1º de cada mês, podendo sofrer atualizações intermediárias dentro do período de vigência, para compatibilizar-se com os custos financeiros de estocagem de produtos agropecuários.

Seção II

DAS MEDIDAS DE LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

Art. 13 Sempre que o preço do mercado atacadista ultrapassar o respectivo PLE nas praças de referência definidas para cada produto, serão adotadas, em sequência e quando cabíveis, as seguintes medidas:

I – Suspensão de novas contratações de EGF ou outros financiamentos à comercialização e estocagem a taxas de juros preferenciais;

II – Autorização para a venda voluntária, pelo setor privado, do produto vinculado a EGF Especial, mediante a remição dos financiamentos acrescidos dos respectivos encargos;

III – Venda de produtos vinculados ao EGF Especial com a utilização do programa de equalização de preços;

IV – Liberação de EGF Especial mediante aquisição e concomitante venda pelo Governo Federal; e

V – Liberação de estoques regulador e estratégico;

§ 1º No caso de produto cujo PLE não seja regionalizado, as medidas previstas nos incisos deste artigo serão direcionadas para atender à área de influência daquelas praças onde o preço do mercado atacadista ultrapassar o respectivo PLE.

§ 2º As medidas previstas nos incisos deste artigo serão suspensas logo que o preço do mercado atacadista baixar em nível igual ou inferior ao PLE, nas mesmas praças de referência consideradas para a adoção de tais medidas.

Seção III

DAS VENDAS

Art. 14 As vendas dos estoques públicos serão realizadas através de leilões em bolsas de mercadorias ou mediante licitação pública, nos termos da legislação pertinente.

§ 1º A divulgação das vendas deverá ser feita com, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis de antecedência, ocasião em que serão especificadas a quantidade, a qualidade e o local de depósito do produto objeto da operação, assim como outras informações relevantes para o comprador.

§ 2º A divulgação do preço de abertura nos leilões, nos casos em que este for passível de divulgação, será realizada com, no mínimo, 2 (dois) dias úteis de antecedência.

§ 3º Os resultados das vendas estarão disponíveis aos interessados até 2 (dois) dias úteis após a realização dos leilões, na sede da CONAB ou em suas superintendências regionais e nas bolsas de mercadorias.

§ 4º Até o dia 31 de março e 30 de setembro de cada ano, a CONAB deverá apresentar, ao MAA-RA/SPA e ao MF/SPE, relatório das operações realizadas com estoques públicos nos seis meses imediatamente anteriores e posição atualizada dos estoques.

Seção IV DAS PRIORIDADES DE VENDA

Art. 15 Nas vendas ou em qualquer outra modalidade de liberação dos estoques públicos deverão ser obedecidas obrigatoriamente as seguintes prioridades, de acordo com a ordem abaixo:

- I – Estoques com risco de perda;
- II – Estoques depositados "a céu aberto" ou "piscinas" e em outros tipos de armazenamento emergencial;
- III – Estoques armazenados em regiões de difícil acesso;
- IV – Armazéns descredenciados; e,
- V – Estoques de safras antigas.

Seção V DO PREÇO DE VENDA

Art. 16 No cálculo do preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para cada lote, deverão ser levados em consideração os preços praticados na região onde se encontra depositado o produto, os ágios ou deságios de safra, localização, classe, tipo, rendimento industrial e embalagem do produto em relação às especificações tomadas como referência para se determinar o PLE.

§ 1º O preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para a venda dos estoques públicos não poderá ser inferior a 105% (cento e cinco por cento) do preço mínimo de garantia vigente à época da venda.

§ 2º Nos casos previstos no artigo 15, o preço de abertura e/ou aceitação de proposta poderá ser inferior

a 105% (cento e cinco por cento) do preço mínimo, respeitando-se os critérios de valorização previstos no caput deste artigo. Neste caso, a CONAB manterá à disposição dos interessados planilha de cálculo que respalde a composição do referido preço.

§ 3º Nos casos de produtos em que o país dependa de importações para garantir o abastecimento, é facultado, na definição do preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para cada lote, o uso do custo de internação do produto, considerando os ágios ou deságios da safra, localização, tipo, classe, rendimento industrial e embalagem em relação às especificações do produto importado.

Capítulo V DOS CASOS ESPECIAIS

Art. 17 A liberação dos estoques públicos poderá ser feita, independentemente do preço do mercado atacadista ultrapassar o PLE, nos seguintes casos especiais:

- I – Produtos de safras antigas, nos termos da legislação específica;
- II – Produtos considerados sob risco de perda do valor comercial ou deterioração;
- III – Pontas de estoques e saldos remanescentes em quantidades irrelevantes para o mercado, nos termos da legislação específica;
- IV – Estoques localizados em regiões distantes quando o custo de remoção para os centros de consumo ou de formação de estoques estratégicos for superior a 50% (cinquenta por cento) do valor do produto estocado; e,
- V – Renovação de estoques de produtos de safras antigas, ou sob risco de perda do valor comercial, ou de deterioração, mediante a sua alienação e aquisição concomitante de produtos ou derivados localizados próximos aos centros de distribuição, beneficiamento e consumo, em igual valor àqueles vendidos, dentro do mesmo ano-safra.

Parágrafo único – No caso dos incisos I, II, III e IV deste artigo, quando se tratar de estoque estratégico, o montante de produto a ser liberado que ultrapassar 1% (um por cento) do consumo anual aparente terá que ser substituído pelo mesmo produto, em igual quantidade, mediante a aquisição no mercado interno, dentro do mesmo ano-safra.

Art. 18 As regras estabelecidas nesta Portaria não se aplicam às vendas, doações e transferências de produtos destinados aos seguintes atendimentos:

I – Casos de calamidade pública ou emergência nacional;

II – Programas específicos de abastecimento com recursos oficiais destacados no orçamento geral da União; e

III – Quaisquer outros programas de abastecimento com cunho social, não previstos no orçamento geral da União ou a serem incorporados no orçamento no ano subsequente, definidos e quantificados após ouvido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA.

Art. 19 Excepcionalmente, quando as condições de mercado estiverem inviabilizando o acesso do comprador de pequeno porte a produto que esteja disponível nos estoques públicos, poderão ser feitas vendas diretas “de balcão” ao PLE ou preço de leilão/licitação, regulamentadas por portaria específica do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária em conjunto com o Ministério da Fazenda, respeitados os princípios desta Portaria.

Art. 20 Na hipótese de ocorrência de importação de produtos com preço de internação sistematicamente abaixo do PLE, mesmo após a incidência do imposto de importação e/ou tributação compensatória, inviabilizando a venda dos estoques públicos, a Companhia Nacional de Abastecimento terá como referencial para o início e para a suspensão das vendas de seus estoques um preço-piso equivalente ao custo de internação. Para a definição do preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para a venda dos estoques públicos será observado o disposto no artigo 16 desta Portaria.

Parágrafo único – O disposto neste artigo será objeto de regulamentação conjunta dos Ministérios da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e da Fazenda, mediante proposta da Companhia Nacional de Abastecimento, para cada produto e ano-safra.

Título III

DOS PRAZOS DE DIVULGAÇÃO DAS REGRAS DE INTERVENÇÃO

Art. 21 Anualmente, com base em estudos conjuntos elaborados pelas áreas técnicas do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrá-

ria e do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Política Agrícola do MAARA baixará portaria específica, contendo as regras previstas no Título II desta Portaria, observando-se os seguintes prazos de divulgação:

I – Safras de verão: até o dia 30 de junho; e,

II – Safras de inverno: até o dia 28 de fevereiro.

Título IV

DA IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO

Art. 22 As importações deverão ser efetuadas primordialmente pelo setor privado, recebendo, no mercado interno, tratamento fiscal equivalente ao dispensado ao produto de origem nacional, nos termos da legislação vigente.

Título V

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Art. 23 Será mantido sistema de coleta e acompanhamento dos preços de mercado dos produtos sujeitos às regras desta Portaria, consideradas as respectivas regiões e safras, que servirão de base para os cálculos aqui previstos e também para a constatação das condições de intervenções ora regulamentadas.

Art. 24 A Companhia Nacional de Abastecimento divulgará os preços, metodologia de cálculo, procedimentos e demais regras de intervenção estabelecidas neste instrumento, bem como dados e informações sobre volumes e preços de valoração dos estoques regulador e estratégico, para amplo conhecimento público, com periodicidade compatível com os objetivos desta Portaria.

Art. 25 Uma vez verificada a ocorrência das condições para a liberação dos estoques ora regulamentada, caberá à Companhia Nacional de Abastecimento adotar os procedimentos operacionais de sua competência e informar o fato à Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e aos demais órgãos intervenientes no processo.

Art. 26 Caberá à Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em articulação com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, a solução dos casos omissos.

Art. 27 Revogam-se as disposições em contrário.
(Of. nº 135/94)

Situação das Negociações Agrícolas no Mercosul

Renato Henz(1)

A decisão de implementar o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, na avaliação dos governos dos Estados Partes, foi uma exigência aos desafios impostos pela evolução dos acontecimentos internacionais. Somente com o aprofundamento do processo de integração poder-se-ia, de forma eficiente, enfrentar a formação de grandes espaços econômicos e a globalização dos processos produtivos que vem caracterizando os mercados internacionais. Assim, o pressuposto da integração são as exigências de modernização das economias dos países membros, de ampliação da oferta e da qualidade dos bens em circulação e de favorecer o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Antecedentes do MERCOSUL

O Tratado de Assunção, que culmina com a conformação do MERCOSUL, resulta de um processo que se iniciou com a assinatura da Ata da Amizade Brasileiro-Argentina, Democracia, Paz e Desenvolvimento de 1986, orientada para a expansão do comércio bilateral em função de uma abertura econômica negociada. Como etapa seguinte foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, também entre o Brasil e Argentina, em 1988, no qual se fixa como objetivo o estabelecimento de um espaço econômico comum, ainda que mantendo-se o esquema original de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria.

A gênese do MERCOSUL, no entanto, encontra-se na Ata de Buenos Aires, assinada em 06/06/1990, que decide a conformação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina, baseando-se em dois pilares: esquema de reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas; e coordenação e harmonização de políticas macroeconômicas. Esta decisão foi consubstanciada no Acordo de Complementação Econômica-ACE Nº 14, de 1990, já inserido no marco da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), transformando-se em instrumento operacional do Tratado de Integração Brasil-Argentina. Finalmente em 26/03/1991 é assinado o Tratado de Assunção que constitui o MERCOSUL, subscrito por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo como instrumento legal junto à ALADI o Acordo de Complementação Econômica-ACE Nº 18.

Assim, o "Tratado de Assunção" que cria o MERCOSUL foi a adesão do Uruguai e do Paraguai ao acordo firmado entre Brasil e Argentina, cuja essência encontra-se na já mencionada "Ata de Buenos Aires". Nela já estão estabelecidos os elementos essenciais do projeto, tais como os objetivos, a metodologia e os mecanismos de conformação do mercado comum

(1) Técnico da CONAB.

entre Brasil e Argentina, posteriormente ampliado para acolher os demais membros. Nesse sentido pode-se considerar que o ACE-14 seria o principal instrumento do ponto de vista econômico enquanto o "Tratado de Assunção", formalizado junto à ALADI como ACE-18, seria na realidade um instrumento que amplia o caráter político da integração, ainda que não menos importante do ponto de vista econômico.

Metodologia, Objetivos e Instrumentos do MERCOSUL

A metodologia de conformação do Mercado Comum definida na Ata de Buenos Aires, detalhada em seu Anexo I, estabelece que dar-se-á especial ênfase à coordenação de políticas macroeconômicas, especialmente daquelas que têm maior impacto sobre os fluxos comerciais e a estruturação do setor industrial, e às reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, consideradas estas a verdadeira coluna vertebral do processo de conformação do mercado comum. Nestes mesmos parâmetros é que foi assinado o "Tratado de Assunção" que agrega Uruguai e Paraguai ao Mercado Comum.

O Tratado tem como objetivo o estabelecimento de um Mercado Comum caracterizado pela livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, por uma política comercial única frente a terceiros mercados, pela coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais e pela harmonização das legislações.

Até que entre em vigor o MERCOSUL, ou seja, durante o período de transição, os principais instrumentos definidos para sua constituição foram: formalização de um programa de liberalização comercial; coordenação de políticas macroeconômicas; estabelecimento de uma tarifa externa comum para incentivar a competitividade externa dos Estados Partes; adoção de

acordos setoriais, visando otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, além de tornar mais eficientes as escalas de produção em cada um dos países membros.

É importante salientar que os elementos constituintes do Tratado estabelecem as regras que conduzem a conformação do mercado comum, sendo válidas, em princípio, até 31/12/94 e em alguns pontos relativos a Uruguai e Paraguai até 31/12/95. Nesse sentido a maior parte dos artigos do acordo tem sua validade limitada ao período de transição, devendo-se criar mecanismos definitivos a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo Mercado Comum.

Estrutura Orgânica

A administração e execução do Tratado estão a cargo do Conselho do Mercado Comum-CMC e do Grupo Mercado Comum-GMC, sendo o primeiro integrado pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e Ministro da Economia dos países membros, a quem cabe a condução política e a tomada de

decisões, prevendo-se, no mínimo, uma reunião anual com a participação dos Presidentes dos 4 países.

Ao Grupo Mercado Comum compete a responsabilidade pelas funções executivas, e é integrado por quatro titulares e quatro suplentes de cada Estado Parte. Dadas as distintas estruturas institucionais de cada país, o GMC é formado basicamente por representantes dos ministérios de Relações Exteriores, da Economia, bem como das áreas da indústria, comércio exterior, coordenação econômica, e do Banco Central. No caso do Brasil o Ministério da Agricultura foi posteriormente integrado formalmente ao GMC, sendo representado pelo coordenador da seção nacional do SGT-8.

Ainda de acordo com o Tratado, foi fixado um prazo de 30 dias, após sua entrada em vigor, a criação em cada Estado Parte de 10 subgrupos técnicos vinculados à seção nacional do Grupo Mercado Comum e compostos por diferentes órgãos de governo. Esse número foi posteriormente ampliado para onze subgrupos. Os subgrupos técnicos (SGT's) hoje existentes são os seguintes:

| Subgrupo | Assunto Tratado |
|----------|--|
| SGT - 1 | - Assuntos Comerciais |
| SGT - 2 | - Assuntos Aduaneiros |
| SGT - 3 | - Normas Técnicas |
| SGT - 4 | - Política Fiscal e Monetária |
| SGT - 5 | - Transporte Terrestre |
| SGT - 6 | - Transporte Marítimo |
| SGT - 7 | - Política Industrial e Tecnológica |
| SGT - 8 | - Política Agrícola |
| SGT - 9 | - Política Energética |
| SGT - 10 | - Coordenação de Política Macroeconômica |
| SGT - 11 | - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social |

Os trabalhos previstos para a implementação do MERCOSUL foram sendo ajustados na medida em que o processo ia avançando. Inicialmente o Grupo Mercado Comum criou um cronograma de trabalho, o chamado "Cronograma de Las Leñas", atribuindo tarefas e prazos de execução para os 11 subgrupos técnicos a ele subordinados. Os resultados obtidos nas negociações deverão, como previsto, ser implementados a partir de 01/01/1995.

Programa de Desgravação

O programa de desgravação progressivo, linear e automático entre os membros do MERCOSUL é aplicado sobre a tarifa aduaneira vigente para produtos procedentes de terceiros países, não membros da Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração - ALADI, e obedece o seguinte cronograma:

| | | | |
|----------|-----|----------|------|
| 01/01/91 | 40% | 01/07/93 | 75% |
| 01/07/91 | 47% | 01/01/94 | 82% |
| 01/01/92 | 54% | 01/07/94 | 89% |
| 01/07/92 | 61% | 01/01/95 | 100% |
| 01/01/93 | 68% | | |

Sobre os produtos para os quais já haviam sido negociadas preferências tarifárias, a ampliação da margem, também em aproximadamente 7%, está se dando sobre a margem já negociada através de um cronograma próprio. Assim, muitos produtos já terão margem de preferência de 100% antes do início do MERCOSUL. Se um país vier a aumentar sua tarifa frente a terceiros mercados a margem de preferência será aplicada sobre a tarifa vigente em 01/01/91. Caso a tarifa venha a ser reduzida a margem se aplica sobre a tarifa reduzida.

Lista de Exceções (Produtos Sensíveis)

São excluídos do programa de desgravação os produtos considerados sensíveis, informados pelos países através de listas individuais de cada país. A lista do Brasil continha 324 itens tarifários, a da Ar-

gentina 394, a do Paraguai 439 e a do Uruguai 960.

Com relação ao Brasil e à Argentina, esta lista vem sendo reduzida em 20% através do seguinte esquema:

| Data da redução | % | Itens retirados | | Itens restantes | |
|-------------------|-----|-----------------|----|-----------------|-----|
| | | BR | AR | BR | AR |
| Adesão ao Tratado | 20% | 65 | 79 | 259 | 315 |
| 31/12/91 | 20% | 65 | 79 | 194 | 236 |
| 31/12/92 | 20% | 65 | 79 | 129 | 157 |
| 31/12/93 | 20% | 65 | 79 | 64 | 78 |
| 31/12/94 | 20% | 64 | 78 | 0 | 0 |

No caso do Paraguai e Uruguai o cronograma previsto foi o seguinte:

| Data da redução | % | Itens retirados | | Itens restantes | |
|-------------------|-----|-----------------|-----|-----------------|-----|
| | | PAR | URU | PAR | URU |
| Adesão ao Tratado | 10% | 44 | 96 | 395 | 864 |
| 31/12/91 | 10% | 44 | 96 | 351 | 768 |
| 31/12/92 | 20% | 88 | 192 | 263 | 576 |
| 31/12/93 | 20% | 88 | 192 | 175 | 384 |
| 31/12/94 | 20% | 88 | 192 | 87 | 192 |
| 31/12/95 | 20% | 88 | 192 | - | - |

Assim, hoje o Brasil ainda mantém 64 itens em sua lista de exceções, a Argentina 78, o Paraguai 175 e o Uruguai 384.

Outras Cláusulas Relevantes

O Tratado, como já mencionado, estabelece as regras para o período de transição. Neste sentido prevê-se um regime provisório de qualificação de origem, um sistema de solução de controvérsias, consubstanciado do Protocolo de Brasília, e um sistema de salvaguardas com vigência até 31/12/94.

Ficou ainda estabelecido que o Tratado entraria em vigência a partir da data do depósito do terceiro instrumento de ratificação, ou seja, a partir da ratificação por três países, devendo sua vigência ser indefinida. Quanto à cláusula de adesão, o Tratado estará aberto à adesão mediante negociação dos demais membros da ALADI, após cinco anos de sua vigência. No entanto, aqueles países membros que não participarem de esquemas de integração, sub ou extra-regional, poderão solicitar adesão antes do prazo estipulado.

Pode-se afirmar que os trabalhos do GMC e dos SGT's estão divididos em dois momentos, ou seja, antes e depois da elaboração do "Cronograma de Las Leñas". Até então os subgrupos não tinham atividades definidas, com alguns grupos bastante ativos enquanto outros sem uma idéia clara de suas atribuições, havendo muitas vezes sobreposições de atividades. Só com o Cronograma deram-se atribuições claras aos SGT's, coordenando suas atividades, através de prazos para suas conclusões que respeitavam um "timing" que deu lógica às atividades de cada um deles.

Este Cronograma, como era de se esperar, revelou algumas imperfeições que levaram a um ajuste, em termos de prazos e tarefas, feito em reunião do GMC realizada em Assunção. Estes ajustes, contudo, não alteraram o prazo de 31/12/94 inicialmente previsto para a entrada em vigor, havendo apenas um menor prazo entre a conclusão dos trabalhos e a sua implementação. Desta forma os prazos para que as decisões se transformem em leis e para que os agentes do processo se adaptem às transformações decorrentes da efetiva implementação do MERCOSUL serão menores que os inicialmente previstos.

A agricultura através do SGT-8 tem tido interface, em maior ou menor grau, com todos os SGT's uma vez que o interesse agrícola não se restringe às atividades de competência do SGT-8. Contudo os relacionamentos mais estreitos, no que diz respeito à política agrícola, têm sido com os SGT's 1 (Política Comercial) e 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas). Nas áreas de sanidade do Ministério o relacionamento mais estreito tem sido com o SGT-3. No caso do SGT-1 o interesse maior no momento tem sido a legislação de defesa comercial e no SGT-1 a elaboração da Tarifa Ex-

terna Comum-TEC.

A definição da TEC tem sido um dos pontos críticos do processo de formação do Mercado Comum, uma vez que a estrutura tarifária deve refletir os objetivos das políticas de cada um dos Estados Partes, muitas vezes não coincidentes. Considerando que o MERCOSUL deve ter uma inserção competitiva no mercado internacional, por decisão presidencial, os parâmetros definidos para a TEC foram os seguintes: alíquota de importação máxima de 20%; intervalos tarifários de 2 pontos percentuais, ou seja, as tarifas devem ser de 2%, 4%, 6% etc.; haverá um reduzido número de linhas tarifárias que, embora definidas a partir de 01/01/95, poderão convergir, de forma linear, das atuais alíquotas aplicadas até a TEC no período de 6 anos; será definido ainda um regime tarifário especial para os produtos agrícolas notoriamente subsidiados nos mercados internacionais, regime este denominado guarda-chuva ("paraguas") agrícola.

Atividades do SGT-8 – Política Agrícola.

Segundo o Cronograma de Las Leñas Ajustado, as atividades do SGT-8 e seus respectivos prazos são as apresentadas no Anexo I. Este cronograma foi ajustado a partir do próprio processo negociador, tendo os subgrupos de trabalho feito as adaptações necessárias, sem no entanto perder de vista os objetivos finais. No caso da Medida 3, por exemplo, após longas discussões e em função da própria metodologia adotada, o tratamento dado às atividades 3.1 e 3.2 foi de classificar as políticas indicadas como sendo da "caixa verde" ou incluídas na Medida Global de Ajuda-MGA. As políticas incluídas na MGA foram consideradas como fontes potenciais de assimetrias, e portanto passíveis de terem seus efeitos de apoio aos produtores

mensurados através da metodologia proposta.

No caso do Brasil as políticas incluídas na MGA foram as políticas de crédito, os preços mínimos e a política de formação de estoques públicos, quando estes superarem o volume previsto na legislação nacional na definição de estoques estratégicos (para fins de segurança alimentar), quando então passam a ser caracterizados unicamente como estoques reguladores.

Assim, como resultado dos trabalhos, está sendo proposto um acordo agrícola em que se define a harmonização das políticas ditas horizontais através do cálculo da MGA para aquelas a serem harmonizadas e pela declaração do "modus operandi" e dos respectivos valores monetários daquelas classificadas como de "caixa verde", para simples verificação e monitoramento.

Quanto às Políticas por Cadeias, ou Políticas Verticais, foi também elaborado um documento que consolida o resultado das reuniões oficiais em que participaram representantes do setor privado. O documento relativo às Políticas por Cadeias foram importantes para que se tomasse conhecimento durante o processo negociador das políticas existentes para cada produto. Este documento continua sendo útil como instrumento de trabalho, devendo sofrer permanente atualização a partir de novas informações que venham a ser colhidas ou mudanças nas políticas que afetam as cadeias produtivas.

Quanto ao "guarda-chuva agrícola" ("paraguas agrícolas") as discussões vêm sendo realizadas mais ao nível conceitual, ou seja, sua importância e os princípios básicos para sua implementação. Sua importância se baseia na continuidade dos subsídios nos mercados internacionais de produtos agropecuários e debilidade dos atuais mecanismos para fazer face a esta situação. Quanto aos princípios básicos para sua implementação existe

consenso de que deve ser um instrumento de defesa e não de proteção à produção regional. Os trabalhos relativos a sua operacionalização deverão ser discutidos no âmbito dos mecanismos de defesa comercial, em fase de elaboração no SGT-1.

Assim, o item 3.3-Proposta de documento foi consubstanciado, até o momento, em 2 documentos: A proposta de "Acordo sobre Políticas de Ajuda Interna à Agricultura" como tratando do ponto Políticas Horizontais e até certo ponto das Políticas por Cadeias e suas planilhas anexas cobrindo o item relativo à Medida Global de Ajuda; as Políticas por Cadeia estão contempladas em documento que consolida de forma sistematizada as principais cadeias produtivas do interesse do MERCOSUL.

Embora não se encontre entre as atividades previstas para o SGT-8, dada a importância da tributação sobre a atividade produtiva agropecuária, foi também elaborado um documento sobre tributos que incidem sobre a agropecuária. Este documento foi encaminhado ao SGT correspondente como contribuição do SGT-8, solicitando comentários para seu aperfeiçoamento.

Quanto à remissão ao Grupo Mercado Comum foi solicitado que os documentos, particularmente a proposta de acordo agrícola, fossem submetidos a discussões internas com análise e apreciação por parte de outros órgãos do governo, e seu relacionamento com outras áreas que se encontram em discussão, tais como de investimento, defesa da concorrência, tratamento nacional etc. Ademais, no caso do Brasil, consideramos que seria de fundamental importância a análise do documento pelas entidades representativas de classe, o que já vem sendo feito no âmbito do Conselho Nacional de Política Agrícola-CNPA.

Avaliação dos Resultados da Negociação.

Para se avaliar os resultados do longo processo negociador que busca a implementação do MERCOSUL, deve-se partir do que significam as diferentes etapas do processo de integração. Uma primeira etapa seria a criação de **área de tarifas preferenciais**, na qual os países integrantes se outorgam mutuamente preferências sobre as tarifas. Não se abrange necessariamente a totalidade do universo tarifário nem as preferências atingem necessariamente 100%, ou seja, tarifa zero. A etapa seguinte seria a **zona de livre comércio**, na qual se inclui a totalidade do universo tarifário e as preferências chegam a 100%, implicando a livre circulação de bens e serviços. Se a zona de livre comércio evoluir para a determinação de uma tarifa externa comum e para a harmonização e coordenação da política comercial externa, atinge-se o estágio de **união aduaneira**. O **mercado comum** é atingido quando se estabelece, além da união aduaneira, a livre circulação dos fatores produtivos, basicamente trabalho e capital. Existem ainda formas mais adiantadas de integração, tais como a **união monetária** e **união econômica**, nas quais o processo de integração se aperfeiçoa integralmente, harmonizando-se as políticas macroeconômicas, passando a existir uma moeda comum. Esse estágio está sendo alcançado na União Econômica Européia.

A partir de 01/01/95, ter-se-á alcançado integralmente apenas a **área de tarifas preferenciais**. A **zona de livre comércio** será atingida, entre Brasil e Argentina, para mais de 99% da pauta tarifária. Isto porque em recente reunião decidiu-se pela criação do Programa de Adequação, que prevê, para alguns itens tarifários que ainda estão na lista de exceções, ao invés de serem zeradas as alíquotas intra

MERCOSUL a partir de 01/01/1995, sua redução gradual, através de esquema a ser estabelecido, num período máximo de 6 anos. Para o Uruguai e Paraguai, além de se beneficiarem deste Programa de Adequação, devem manter, tal como previsto no Tratado de Assunção, 20% de suas respectivas listas de exceções até 31/12/95.

Quanto aos requisitos de uma **união aduaneira**, também não serão integralmente atingidos uma vez que, como já mencionado, para uma lista reduzida de produtos, no máximo 15%, serão aplicadas tarifas distintas pelos países do MERCOSUL, frente a terceiros mercados. Essas tarifas convergirão para a TEC de forma linear e automática num período de 6 anos.

Também as condições para a conformação do **mercado comum** não serão integralmente atingidas, devendo-se estabelecer um novo cronograma de trabalho. Nesse contexto, exige-se um grande esforço, particularmente no sentido de harmonização da legislação trabalhista e de investimentos.

Embora as metas propostas pelo Tratado de Assunção, intencional e reconhecidamente ambiciosas, não sejam integralmente atingidas, o balanço é de todo positivo. Sem considerarmos a evolução do comércio intra-regional, por si só demonstrando o êxito do processo de integração, a própria experiência vivenciada pelos países membros, superando a retórica integracionista, frustradas nas tentativas anteriores. A convergência em termos de ação política externa, da qual a atuação conjunta nas recém-concluídas negociações da Rodada Uruguai do GATT foi um exemplo, e modernização do relacionamento comercial com o resto do mundo, seriam razão suficiente para considerar como bem sucedido o projeto empreendido. O crescente interesse levantado pelo MERCOSUL, tanto de adesão por parte de outros países latino-americanos, ca-

tos mais concretos do Chile e da Bolívia, como de aproximação por parte de outros países ou blocos econômicos através de acordos, caso dos EUA e da UE, corroboram o êxito político-econômico da iniciativa.

Se as metas não tivessem sido tão ambiciosas e rígidas, certamente não se teria avançado tanto, permitindo-se inclusive a flexibilização naqueles temas que durante o próprio processo negociador fossem considerados sensíveis tais

como os relacionados com a tarifa externa comum e com o Programa de adequação. Só com a firme determinação de um processo negociador ambicioso foi possível, "ex-post" e com conhecimento prático de causa, definir-se claramente o que deveria ser flexibilizado e como, ou seja, o "timing" de implementação foi ajustado à medida e à hora, não se adiantando ou se atrasando desnecessariamente.

É o resultado desse processo que, em reunião conjunta do Grupo

Mercado Comum e do Conselho do Mercado Comum, com a participação dos presidentes da República dos Estados Partes, prevista para dezembro de 1994, na cidade histórica de Ouro Preto-MG, serão formalizados os instrumentos legais gerados pelo exaustivo processo negociador que se desenrolou desde a assinatura do Tratado. A partir de então estarão definitivamente instaladas as condições para a efetiva implementação deste ambicioso projeto de integração que é o MERCOSUL.

Nova Safra de Reformas

Eliseu Alves⁽¹⁾

Uma nova administração para o País está às portas. E, assim, já está em curso a elaboração do plano que pretenderá reformar a administração pública federal: aquele do candidato que vencer as eleições terá mais chances de ser implementado. Entre os objetivos estarão o corte de despesas e o aumento da eficiência da burocracia. Cortar despesas é algo concreto e, portanto, neste aspecto, é possível verificar-se o sucesso ou fracasso da nova administração. Já o aumento da eficiência tem de ser aferido em termos do atendimento aos clientes pela miríade de serviços que o governo oferece. Quando há no setor privado opção equivalente, tem-se com que comparar e de forma objetiva. Caso contrário, critérios estabelecidos pela burocracia, ou, então, pela Presidência da Re-

pública constituirão a base da avaliação. Mas, infelizmente, não é costume brasileiro o estabelecimento prévio de um conjunto de critérios que orientará a avaliação de desempenho da máquina pública. Por isso, não se cuida de realizar qualquer avaliação. E o contribuinte fica à mercê da propaganda oficial ou das críticas da oposição, ambas tendenciosas.

O Ministério da Agricultura e a política agrícola são questionados e repensados no momento. Nos últimos dez anos, cortou-se um volume de recursos do setor agrícola equivalente a alguns bilhões de dólares que foram rapidamente acrescidos aos gastos urbanos. As grandes metrópoles foram muito melhor contempladas. Descentralização marota, às avessas! É, assim, preciso ter cuida-

do. Muitos dos cortes que se fazem em nome da maior eficiência visam apenas transferir recursos da agricultura para os setores urbanos que têm muito mais eleitores e que são muito mais exigentes.

Com o Presidente eleito, um grupo será incumbido do Ministério da Agricultura. Algumas observações são pertinentes. O grupo não deve desprezar a evidência histórica de que o Ministério é presa fácil das negociações pré-eleições. O primeiro passo é avaliar a sinceridade do Presidente eleito em relação à agricultura. O teste eficaz é verificar se o grupo da agricultura tem acesso às discussões da área econômica. Se o acesso inexistir ou for do tipo faz-de-contas, será certo que a agricultura foi mais uma vez cedida às manobras eleitorais, como pagamento de compromissos de campanha. Nesse contexto, o grupo reformista pode tomar duas decisões. A mais digna é desfazer-se. Se quiser agradar aos donos do poder, faça a anti-reforma. Incremente o número de quadros e, conseqüentemente, o de "DAESSES". Ainda melhor, aumente o número de diretores das estatais subordinadas ao Ministério e discretamente proponha novas contratações. A um tempo só, alegrará a parte doente da burocracia e da política partidária.

Digamos serem sérios os propósitos da nova administração em relação à agricultura. Que fazer? É aconselhável eleger um número pequeno de áreas críticas da agricultura, digamos três, e

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

concentrar nelas o esforço reformista. Reforma de cabo-a-rabo só depois de uma revolução ou no bojo de uma crise profunda. Não temos nem uma coisa nem outra. Então, quais os critérios de escolha?

A área escolhida tem de ter importância reconhecida pelos clientes do Ministério e ter relevância na dimensão nacional e do comércio externo. Significa isto que existem interesses numerosos e poderosos a favor das reformas, os quais ajudarão nas discussões subsequentes dentro do Executivo e no Congresso. Cada área escolhida deve ter poder de repercussão, ou seja, ser capaz de fermentar mudanças em áreas não contempladas. Finalmente, deve-se avaliar ou, então, sentir a disposição do Executivo de fazer as mudanças propostas, não obstante o custo político a ser pago. É, portanto, imprescindível avaliarem-se os custos políticos.

Os temas atuais da agricultura moderna são: qualidade elevada dos alimentos e dos insumos agrícolas, incremento da produtividade da terra e do trabalho, no conceito de número de hectares que cada trabalhador é capaz de cultivar, preservação do meio ambiente e o acesso à terra.

Os consumidores brasileiros exigem produtos de melhor qualidade nutritiva e que não causem danos à saúde. A abertura comercial trouxe, como sucedâneo das tarifas, as barreiras não tarifárias. Quem quiser aumentar as exportações de produtos agrícolas tem de satisfazer regras cada vez mais exigentes quanto à qualidade dos produtos e, ainda mais, quanto à segurança de não levar doenças e pragas para outros países.

A área do Ministério que cuida da qualidade dos produtos e insumos é muito deficiente. Não foi reformada até o momento, porque nunca houve decisão política de fazê-lo. Há competência reconhecida dentre os brasileiros e sabemos como buscar recursos externos para montar uma moderna proposta de reforma. Especulações de natureza teórica podem sugerir a existência de uma "conspiração" comandada pela burocracia em aliança com grupos privados que têm capacidade de frustrar qualquer proposta de mudança. Na realidade, nada disso existe. A falta de prioridade para a agricultura dos governos que se sucederam justifica o desinteresse em ter um Ministério da Agricultura competen-

te. Aliás, os outros ministérios, à exceção da área econômica, são vítimas dos mesmos problemas.

A demanda de alimentos, fibras e bioenergéticos voltará a crescer a taxas muito elevadas se a economia estabilizar-se e voltar a desenvolver-se. A expansão da fronteira agrícola não é mais um caminho disponível ou, então, aconselhável. Resta, então, fazer cada hectare, dentro do perímetro em que se realiza a agricultura, produzir mais. Ou seja, o aumento da produtividade da terra é um imperativo para a agricultura brasileira. Como consequência do êxodo rural, a mão-de-obra rural torna-se escassa. Avulta, portanto, a necessidade de incrementar a capacidade de cada trabalhador cultivar áreas maiores. O incremento da produtividade da agricultura ainda é muito importante para reduzir tensões inflacionárias oriundas do crescimento dos preços dos alimentos, como também para melhorar nossa posição no mercado internacional.

Tudo isso significa que o Brasil precisa ter uma grande capacidade de gerar tecnologia agrícola: no setor público e na iniciativa particular. Sem novas tecnologias, não há incremento contínuo da produtividade. O Ministério da Agricultura conta com a EMBRAPA. Dois problemas afligem essa empresa. Se não forem resolvidos, o seu destino é a inoperância, com danos irreparáveis à sociedade brasileira. O primeiro deles é a escolha dos dirigentes, pela qual a parte doente da política partidária começa a minar a saúde invejável da EMBRAPA. Dirigentes escolhidos por arranjos políticos menores não lideram a pesquisa. Estimulam a ociosidade dos pesquisadores e o carreirismo e fortalecem o corporativismo doentio, em que cada qual só quer levar vantagens pessoais. A pior solução desse problema é a escolha de dirigentes pelo sistema do voto. Esse sistema significa a vitória do corporativismo doentio. A solução adotada pelas democracias amadurecidas é conselho deliberativo. Pelo menos a metade dos membros é de fora do governo. Critérios baseados na competência orientam a seleção dos membros do conselho. Têm mandato definido e só podem ser afastados por má conduta. O conselho deliberativo, além de escolher os dirigentes, é responsável pela administração da empresa, tornando-a mais sensível aos clientes. O Uruguai e a Argentina já modernizaram a administração da

pesquisa e implantaram os conselhos deliberativos.

O segundo problema é autonomia financeira e de gestão. Pesquisa é um negócio que requer continuidade e flexibilidade de administração. A EMBRAPA precisa de um orçamento anual não sujeito a cortes e uma garantia de recursos a médio e longo prazos. O fluxo de recursos precisa estar livre dos vagares da política econômica. Um fundo para a EMBRAPA é uma das soluções indicadas.

Resolvidos esses dois problemas, os outros problemas, aliás menores, que a EMBRAPA enfrenta serão facilmente eliminados. O próprio conselho deliberativo se encarregará disso.

A política macroeconômica e a agrícola dela derivada têm grande repercussão sobre o incremento da produtividade da agricultura. Quem tiver a responsabilidade de propor e fiscalizar a execução da política agrícola necessita ter elevada competência técnica e política. Há os que argumentam que o Ministério da Agricultura deva ser apenas um ministério técnico, sem a parte da política de preços, abastecimento e de crédito. Acreditam esses que só assim o ministro dará importância à pesquisa, à qualidade de produtos e insumos, à conservação de solos e à reforma agrária. Alegam ainda os defensores dessa posição que o Ministério apenas faz-de-contas que elabora a política agrícola e que a executa. Afinal de contas, tudo é decidido pelas mãos todo-poderosas da área econômica do governo. O argumento contrário diz que a agricultura precisa de um ministério que a entenda e a defenda nos demais escalões do governo que tendem a favorecer o meio urbano.

O "lobby" agrícola tem poder suficiente para vetar a retirada das áreas de preço, abastecimento e crédito do Ministério da Agricultura. Não tem tido forças para fortalecê-lo. Sendo assim, é importante dar melhor capacidade ao setor que cuida da política agrícola no Ministério da Agricultura. Deve-se dar a esse setor recursos suficientes e competência técnica. É conveniente que o ministro só possa submeter a outros escalões do governo determinada política só depois de aprová-la no Conselho que já existe, o qual deve ser reforçado e reformulado.

No que diz respeito ao meio ambiente, além de agrotóxicos e fertilizan-

tes, destaca-se a conservação de solos. O Ministério necessita formular e obter recursos para uma política de conservação de solos que será executada pelos estados e municípios. É possível estabelecer um imposto, só pago por quem não faz conservação de solos adequada, que estimulará o interesse dos agricultores em preservar esse recurso natural, além de contribuir para um fundo específico.

Outro tema importante é a reforma agrária. Necessita-se de uma opção

definitiva quanto à execução. O melhor caminho é descentralizar a execução para as associações de agricultores, com mandato específico. Os municípios e depois estados devem ter forte participação no programa. Ao INCRA caberá a desapropriação, a formulação da política e o acompanhamento. Perderá a função de assentamento.

Certamente há muitos outros temas, como o retorno da irrigação e da

capacidade de formular a política sobre florestas comerciais ao Ministério, as secretarias e departamentos do Ministério que carecem de atenção. Mas, um passo gigantesco será dado se as áreas discutidas forem reformadas. E nada se terá feito de algum impacto se elas ficarem como estão. Por isto, o grupo de trabalho que vier a se incumbir do Ministério deve ser cuidadoso na escolha das prioridades de reforma.

Normas para a Elaboração de Artigos Técnicos

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

