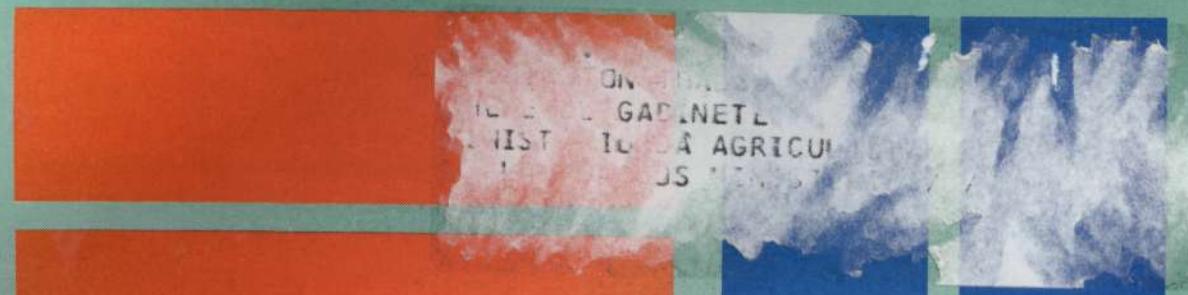


*EX 9*

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

DUPPLICATA

# REVISTA DE POLÍTICA AGRICOLA



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO VII - Nº 03 1998 JUL - AGO - SET

**Fernando Henrique Cardoso**  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Francisco Sérgio Turra**  
MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

**Benedito Rosa do Espírito Santo**  
SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

**Eugênio Libreloto Stefanelo**  
PRESIDENTE DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

**Roberto Garcia Salmeron**  
DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL

**Ezequiel José Ferreira de Souza**  
DIRETOR DE PROGRAMAS SOCIAIS E INSTITUCIONAIS

**Sérgio Garcia Parente**  
DIRETOR TÉCNICO-OPERACIONAL

**Roberto Campos Marinho**  
DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

## **CONSELHO EDITORIAL**

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

**ISSN nº 1413 - 4969**

### **Endereço Internet**

Ministério da Agricultura  
<http://www.Agricultura.gov.br>  
Companhia Nacional de Abastecimento  
<http://www.conab.gov.br>

---

---

# *Nesta Edição*

## **SEÇÃO I**

### **Carta da Agricultura**

- |  |    |
|--|----|
| - Perspectivas para o Setor Agrícola da União Européia na Próxima Década<br>(Marcelo F. Guimarães) ..... | 03 |
|--|----|

## **SEÇÃO II**

### **Artigos de Política Agrícola**

- |   |    |
|---|----|
| - O Mercado do Milho Híbrido: Desenvolvimentos Recentes<br>(Eliseu Alves) .....   | 07 |
| - Implicações Sócio-Econômicas do Abandono da Cultura do Algodão no Brasil<br>(Deputado Hugo Bieh e Renato Zandonadi) ..... | 11 |
| - Estoques Públicos de “Commodities”<br>(Paulo Hummel Júnior).....  | 21 |
| - Uma Agenda de Política Agrícola para os Próximos Anos<br>(Carlos Nayro Coelho).....                                       | 28 |
| - Tendências Recentes no Consumo de Alimentos Processados no Brasil<br>(Elísio Contini).....                                | 33 |
| - A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola<br>(Lino Luis Colsera).....                                   | 45 |
| - A Política Agrícola Comum da União Européia<br>(Angelo Bressan Filho).....  | 50 |

## **SEÇÃO III**

### **Ponto de Vista**

- |  |    |
|--|----|
| - As Duas Funções Cruciais da Agricultura<br>(Francisco Turra) ..... | 56 |
|--|----|
-

**REVISTA TRIMESTRAL, EDITADA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA E DO ABASTECIMENTO - Secretaria Nacional de Políticas Agrícola e Comercialização de Alimentos.** - Diretor Gráfico: ROZIMAR PEREIRA DE LUCENA.  
Copy-Desk/Revisor: VICENTE ALVES DE JESUS. - Redator: WILSON WEISBERG DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE  
Composição Gráfica: CARLOS ALBERTO SALLES

As matérias destinadas aos estabelecimentos de ensino, órgãos de governo, empresas e instituições que atuam diretamente e indiretamente no setor, devem ser encaminhadas ao Ministério ou à sua Editora, tendo em vista a publicação.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e das bases de dados que aparecem neste volume.

A revista é destinada a informar sobre política agrícola, destinada a técnicos, administradores, estudantes e professores que trabalham com o complexo Agropecuário. Distribuição gratuita.

Para se inscrever na lista de leitores da Revista de Políticas Agrícolas comunicar-se com:  
Setor de Comunicação Social - CONAB - Cep. 70390-010 - Brasília-DF.  
O endereço para correspondência deve ser: CONAB - Cep. 70390-010 - Brasília-DF.

---

## PERSPECTIVAS PARA O SETOR AGRÍCOLA DA UNIÃO EUROPÉIA NA PRÓXIMA DÉCADA

---

### 1 - INTRODUÇÃO

Em recente ciclo de palestras promovido pela Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) foi apresentado um interessante painel sobre as perspectivas agrícolas para a União Européia (UE) para a próxima década. A apresentação levou em consideração as perspectivas de longo prazo em um cenário sem a adoção de reforma na Política Agrícola Comum (PAC) dos países membros, reforma esta que vem sendo considerada no âmbito de uma proposta de mudanças agrícolas estruturais denominada Agenda 2000. Em seguida, o painel procurou introduzir algumas das principais proposições desta Agenda. O propósito deste texto é dar conhecimento do exercício realizado por aquela Organização, bem como dos principais pontos da proposta de reforma da PAC apresentados naquela oportunidade. Não constitui objetivo deste artigo, no entanto, a preocupação em analisar ou avaliar os possíveis reflexos e consequências do que foi apresentado sobre mercados ou países interagentes com aquela União.

Assim, inicialmente, serão descritas aqui as perspectivas agrícolas de longo prazo no **status quo** atual para, em seqüência, serem relatados os principais pontos da proposta Agenda 2000 referentes aos produtos apresentados. Ao final do texto, procurar-se-á tecer algumas conclusões sobre o tema apresentado.

### 2 - AS PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO EM UM AMBIENTE SEM REFORMAS

Com relação à produção de cereais na UE, espera-se um aumento da produtividade, embora a taxa menor do que a verificada nos últimos anos. O aumento da produtividade sem redução na área plantada certamente levará ao crescimento da produção. Uma vez que se espera que o aumento do consumo dar-se-á a taxas inferiores à da produção e tendo em vista a reduzida possibilidade de se contar com orçamento e condições políticas favoráveis para exportações subsidiadas, deverá haver aumento nos estoques. Dessa forma, estima-se que os estoques de cereais da UE poderão alcançar 60 milhões de toneladas por volta do ano 2006. No que tange à produção e consumo mundiais, espera-se um aumento da demanda por cereais, gerando uma perspectiva favorável para os países exportadores. Os preços deverão situar-se em níveis mais elevados do que os que vigoraram no início desta década. Entretanto, estes não serão suficientes para permitir grandes exportações da UE sem subsídios.

Com relação às oleaginosas na UE, prevê-se algum ganho de produtividade, especialmente para canola. A área plantada deverá ser limitada por acordos já existentes, que garantem a produção somente para uma área máxima de 5,5 milhões de hectares. Sobre esta extensão, no entanto, ainda deverá ser aplicada uma redução de área ("set aside") igual à dos cereais (no mínimo 10%). O consumo interno de oleaginosas continuará a ser muito maior do que a produção, fazendo com que a UE permaneça como um grande importador líquido. Em termos mundiais, a expectativa é por forte demanda e preços elevados.

No que diz respeito à carne bovina, a produção deve-

rá estagnar-se ou apresentar pequena redução no longo prazo, com movimentos cíclicos de 5 a 6 anos. Atualmente, o consumo se encontra bastante reduzido em função da "doença da vaca louca". Espera-se uma recuperação deste para níveis próximos aos anteriores à crise somente após o ano 2000. A produção superior ao consumo deverá resultar em acúmulo de estoques, uma vez que as possibilidades de exportações subsidiadas são muito remotas. Estima-se que o volume destes estoques poderá alcançar entre 1 e 1,5 milhão de toneladas em 2006. Com relação aos demais mercados mundiais, são esperados aumentos de demanda e de exportações e, consequentemente, pressão alta sobre os preços. Estes porém deverão situar-se em níveis abaixo dos atualmente vigentes na UE.

De acordo com as previsões da OCDE, que não contemplam aumento de quotas, a produção de lácteos na UE deverá apresentar uma pequena redução na quantidade, porém, com um ligeiro incremento no teor de gordura dos produtos. Também prevê-se uma pequena redução no consumo interno, expresso em equivalente-leite. A possibilidade de exportações subsidiadas, especialmente de queijos e leite em pó desnatado, deverá reduzir-se em função das restrições impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). No caso da manteiga, em particular, não se vislumbra problemas com a OMC; no entanto, as dificuldades deverão ocorrer pela baixa absorção do mercado, mesmo com exportações subsidiadas. Como resultado, há uma pequena possibilidade de acúmulo de novos estoques de intervenção para leite em pó desnatado e manteiga. Em termos mundiais, há boas perspectivas para o crescimento da demanda geral por lácteos e para uma expansão moderada no comércio internacional, especialmente de queijos e de alguns produtos frescos. Os preços deverão se mostrar em alta, mas ainda se manterão abaixo dos atualmente em vigor na UE (com a exceção de determinados tipos de queijo e produtos frescos).

Com relação ao panorama para o mercado vinícola, já se verifica redução de área, porém, em um ritmo mais lento do que o constatado no período 1976-1996. Assume-se que a produtividade deverá manter-se nos níveis atuais, com ligeiro incremento em algumas áreas específicas de produção. Desprezando-se a possibilidade de alteração devido a fatores climáticos, a produção deverá manter-se relativamente estável, em torno de 158 milhões de hectolitros anuais. O consumo na UE deverá manter-se em tendência declinante, porém, em ritmo inferior ao verificado nos últimos vinte anos. Como decorrência da abertura de mercado propiciada pelos acordos da Rodada Uruguai, estima-se um aumento das importações provenientes de terceiros mercados, que poderão superar 6 milhões de hectolitros anuais. As exportações também deverão sofrer um pequeno incremento, alcançando cerca de 11 milhões de hectolitros.

Quanto às estimativas vinícolas para os demais mercados, prevê-se queda de consumo nos países produtores e aumento em países com elevado crescimento econômico.

Como resultado de redução no consumo, espera-se redução na produção, com exceção da Austrália. Prevê-se também a entrada de novos exportadores no mercado e de aumento de exportações por parte de países com menor participação relativa, fatos estes que poderão vir a ameaçar a posição de liderança da UE.

### 3 - AS PROPOSTAS DE REFORMA DA AGENDA 2000

A Agenda 2000 constitui um compromisso assumido pela UE de aprofundar e ampliar as reformas estruturais adotadas na PAC a partir de 1992. Nesse sentido, propõe, basicamente, mudanças na condução da política de preços de suporte, substituindo-a por pagamentos diretos aos produtores. Adicionalmente, preconiza o estabelecimento de uma política agrícola consistente com o processo de reformas.

No contexto das reformas sugeridas, a OCDE preocupou-se em estabelecer objetivos a serem perseguidos pelos países da UE na execução de sua PAC. Dentre estes merecem destaque: a melhoria da competitividade sobre os mercados interno e externo; a garantia e melhoria da segurança alimentar e dos padrões de qualidade dos alimentos; a integração de objetivos ambientais à PAC; a contribuição para a criação de renda alternativa ou complementar, bem como de oportunidades de emprego em áreas rurais; o apoio e contribuição para a coesão econômica dentro da União Europeia; a simplificação da legislação pertinente; e a garantia de um adequado padrão de vida para as comunidades agrícolas, assim como a contribuição para a estabilidade da renda agrícola.

No que diz respeito à produção de grãos, a proposta da Agenda 2000 estipula uma redução de 20% no preço de intervenção dos cereais. Por outro lado, propõe um aumento de 22% no subsídio pago diretamente ao produtor. Comportamento semelhante deverá ser adotado em relação às oleaginosas, porém, ainda sem definição de valores. Com referência à política do "set aside", fixa em 0%, por tempo indeterminado, o subsídio adicional pago pela ociosidade da terra, extinguindo o "set-aside" compulsório extraordinário, permitindo, no entanto, a ociosidade agrária voluntária. A proposta introduz o pagamento suplementar para lavouras de alto valor protéico, bem como mantém os suplementos atuais para trigo duro.

No que tange à carne bovina, a Agenda propõe a redução gradual de 30% nos preços de suporte à comercialização e a substituição da política de intervenção direta por um sistema privado de armazenagem. Por outro lado, acena com a possibilidade de reajustes nos pagamentos diretos ao produtor variando de cerca de 50% a 170%.

Com relação aos lácteos, propõe a extensão do regime de quotas até 2006, uma maior flexibilidade do sistema, o fortalecimento dos produtores ativos e a criação de um novo subsídio direto, por vaca leiteira, ajustado à produtividade

---

média da UE. Em contrapartida, a proposta estabelece a redução de 10% nos preços gerais de suporte, a ser executada gradualmente.

#### **4 - CONCLUSÕES**

As perspectivas da OCDE para o setor agrícola da UE na próxima década indicam uma situação favorável para a produção de cereais e oleaginosas e relativamente desfavorável para carne bovina, lácteos e vinhos. Com relação às perspectivas para os demais mercados internacionais, espera-se um desempenho positivo nos cereais, oleaginosas, carne bovina e lácteos. A exceção deverá ser o subsetor vinícola, onde se espera queda de consumo, produção e exportações.

No que tange às propostas da Agenda 2000 para os países da UE, observa-se claramente a intenção de redução nos preços de suporte para os principais produtos e uma compensação através do aumento nos subsídios pagos diretamente aos produtores.

Caberia aqui, então, uma reflexão sobre se esta nova orientação de política agrícola atenderia de fato aos objetivos dos acordos celebrados no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, visando uma efetiva redução dos subsídios agrícolas. Aparentemente, as alterações que estão sendo propostas indicam mais uma mudança na forma de concessão de subsídios do que um esforço concreto para sua significativa redução.

**Marcelo F. Guimarães**  
**Secretaria de Política Agrícola.**

### **O MERCADO DO MILHO HÍBRIDO: DESENVOLVIMENTOS RECENTES**

*Eliseu Alves<sup>(1)</sup>*

#### **1. INTRODUÇÃO**

O mercado de sementes de milho híbrido teve, durante algum tempo, uma única firma brasileira que dominou cerca de 60% de suas vendas. Essa firma, inicialmente de capital brasileiro, posteriormente se associou ao capital estrangeiro. Voltou, há alguns anos, a ser de propriedade de brasileiros. E, recentemente, foi vendida a uma multinacional que está investindo, pesadamente, em Biologia avançada, especialmente, em Engenharia Genética.

No período 1970-90, muitas firmas que operavam nos países avançados, especialmente nos Es-

tados Unidos, vieram para o Brasil, porque sentiram o grande potencial do nosso mercado de sementes de milho híbrido<sup>(2)</sup>. Nos anos 80, a EMBRAPA organizou um consórcio de pequenas e médias empresas. Tendo por base o material desenvolvido pela EMBRAPA, as empresas do consórcio produziram e comercializaram seus híbridos, aumentando ainda mais a concorrência. Acresce-se ainda que cerca de 8% do mercado de sementes de qualidade é abastecido por material oriundo de polinização aberta. Como consequência do acirramento da concorrência, a firma líder perdeu fatias de mercado, ao ponto de deter apenas 30% do mercado, quan-

do foi vendida. É bem verdade que, antes da venda, o mercado já estava concentrado em poucas empresas que controlam mais de 80% das vendas das sementes híbridas. Mas, não existia a firma líder.

Qual a novidade que o desenvolvimento recente trouxe? Uma empresa comprou algumas empresas nacionais e multinacionais e conta com uma fatia de mercado de, pelo menos, 55%. Tendo em vista seu porte e competência, nas áreas de químicos, industrial e comercial, e a vasta quantidade de recursos que é capaz de mobilizar, ela tem condições de ampliar a sua fatia de mercado ainda mais. Voltamos, assim, a ter uma firma líder, agora de grande poder de barganha.

A questão que se discute é saber qual é a sua estratégia e quais as possibilidades de entradas de outras firmas, quem sabe europeias, para restabelecer a concorrência, e que papel ficará reservado à EMBRAPA, na pesquisa de milho híbrido. Ainda cabe especular, considerando a importância do milho para a produção de suínos, aves, pecuária leiteira e para alimentação humana, que atitude tomará o Con-

(1) Eliseu Alves é pesquisador da EMBRAPA. O autor agradece as oportunas sugestões do colega João Carlos Garcia, do Centro Nacional de Pesquisas de Milho e Sorgo.

(2) Trata-se de um mercado de, pelo menos, US\$300 milhões e de grande potencial de expansão. Ele comercializou, em 1997/98, cerca de 142 mil toneladas

gresso Nacional, se evoluirmos para um mercado monopolizado. Comecemos pela última questão.

## 2. O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL

Diretamente o Congresso não se envolverá na questão, a não ser que seja muito pressionado pelos agricultores e pela opinião pública. Se os agricultores continuarem a dispor de sementes de padrão genético de alta qualidade, a preços razoáveis, e ainda diretamente financiados pela empresa dominante, as condições necessárias para mobilizá-los não se materializam. A opinião pública é urbana e, dificilmente, se interessará por um assunto desta natureza, a não ser que o preço da carne suba e fique claro que a causa é o preço elevado e a má qualidade da semente do milho híbrido, causados pela oligopolarização exagerada do mercado. Embora seja natural esperar-se um acréscimo do preço da semente, como consequência da redução da concorrência, a firma líder não deverá elevá-lo, a ponto de produzir impacto no custo de produção. Muito menos irá priorizar a qualidade da semente, no que pode ser prontamente apanhada pelas malhas da fiscalização, além de despertar a ira dos produtores e perder poder de mercado. É assim porque, em primeiro lugar, há substitutos. Num caso extremo, as cultívares de polinização aberta poderiam ser utilizadas. Em segundo lugar, trata-se de um sinal claro para que concorrentes poderosos venham disputar o mercado. Ou, então, aqueles que aqui já se encontram podem decidir ampliar a fatia que detém. E, finalmente, porque despertar a ira da sociedade e levar o Congresso a tomar decisões contrárias aos seus interesses? Indiretamente, é claro que o legislativo procurará aperfeiçoar a legislação contra práticas monopolistas e oligopolistas, mas jamais em termos casuísticos.

O governo tem interesse na vinda de capital estrangeiro, principalmente, aquele que se cristaliza em tecnologia avançada. Esse interesse não visa somente aliviar os desequilíbrios da balança comercial, mas também tem a ver com as estratégias de longo prazo. Num mercado aberto, os argumentos contra os oligopólios internos perdem substância e não contrabalançam os aspectos positivos tais como: modernização tecnológica, possibilidades de captar recursos de custeio, sem onerar o crédito agrícola e entrada de capitais. Aliás esta possibilidade dá, no caso do milho híbrido, uma grande vantagem às multinacionais, em relação às nossas firmas de pequeno e médio porte: o custo do dinheiro é muito menor para elas. É claro que não é somente porque têm acesso a um mercado de capitais desenvolvido que vieram investir no Brasil. O potencial e o tamanho de nosso mercado muito têm a ver com a decisão tomada.

A defesa da empresa nacional sempre estará na agenda de todos os governos. Contudo, ações concretas são difíceis de implementar. Porque é assim? A defesa custa recursos do Tesouro, já que implica subsídios, no final. A outra possibilidade é vedar ou limitar a entrada de firmas estrangeiras. Hoje essa tese não tem a menor aceitação. Sendo assim, a par de remédios casuais, a única proteção que o governo pode dar é o acesso ao material desenvolvido pela pesquisa, especialmente pela EMBRAPA. Assim se desonera as empresas, pelo menos em parte, dos custos de realizar a pesquisa. Se o governo fechar a pesquisa em milho híbrido, então as firmas de pequeno e médio porte não sobreviverão.

## 3. ESTRATÉGIAS DA FIRMA LIDER

Nada pior na competição

oligopolista do que uma guerra de preços. Disputas são freqüentes, mas dentro das regras estabelecidas pelo grupo e avalizadas pela firma dominante, quando ela existir. Um dos papéis da firma líder é organizar as regras de concorrência e impor seus limites. Seu porte e os recursos que comanda lhes dão grande poder de retaliação. Daí emana o poder que tem.

Uma das formas de organizar o mercado é a de natureza territorial. O território nacional é dividido em áreas. Cada área é reservada para uma empresa. É possível ter-se uma área que não faz parte da partilha e lá a concorrência é livre. A indústria de leite em pó e fluido tem este comportamento.

Outra forma de organizar o mercado, aliás muito freqüente: cada firma faz o marketing de seu produto, enaltecedo suas qualidades, procurando diferenciá-lo daqueles das empresas concorrentes. Mas, não pode fazer concorrência de preços. Os preços podem até variar, mas dentro de faixas muito estreitas, facilmente alcançáveis pelas outras empresas. Ou, então, há especialização que é respeitada pelo grupo, dentro de limites preestabelecidos. Um conjunto de firmas fica com o híbrido duplo e com sua faixa de variação de preços e outro conjunto, em híbrido triplô, também com sua faixa de variação de preços.

Uma firma líder pode decidir eliminar as demais do ramo e tornar-se monopolista. Normalmente, quando isso ocorre, o governo é o responsável, porque cria condições efetivas para que o fato aconteça, por intermédio de leis, decretos, portarias, etc. Quando há retorno crescente à escala, o monopólio é uma possibilidade real. Mas, é pouco provável que se registre retorno crescente à escala nesta atividade.

Contudo, não é provável que o mercado de milho venha a ser monopolizado. Razões:

1. A firma líder temerá

reações adversas da sociedade e, posteriormente, do Governo e do Congresso. Afinal de contas quem deseja um mercado tão importante como o de milho híbrido nas mãos de uma única firma? Certamente haverá problemas com a legislação vigente, embora contornáveis se a firma se dividir em várias, mas sob o controle de "holdings", com sedes em outros países, mas devidamente interligadas.

2. Sendo monopolista, a firma perderá o melhor referencial que existe para avaliar sua eficiência, que são os concorrentes.
3. Historicamente, isso não ocorreu no mercado de milho híbrido, em países capitalistas, sob o regime democrático. Nos Estados Unidos, por exemplo, muitas firmas produzem sementes de milho híbrido, muito embora o mercado seja dominado por algumas, apenas. Em termos de um mercado aberto, certamente outras empresas, igualmente poderosas, virão desafiar aquela monopolista.

Assim, mesmo que tenha poder, a firma líder não evoluirá para um monopólio. É óbvio que preferirá concorrentes confiáveis, de tradição e que já demonstraram saber honrar compromissos. As firmas nacionais, no meu modo de entender, precisam estabelecer uma estratégia de negociação com a firma líder que lhes possa dar condições

de sobrevivência e de crescer. Ou, então, obter proteção do governo que tudo indica ser impossível de ser dada, em bases de longo prazo. A terceira escolha, que nenhum brasileiro deseja, é fechar suas portas<sup>(3)</sup>. Mas, as chances de uma negociação bem sucedida, envolvendo-se aspectos comerciais, são reais. Reforça esta tese aquilo que ocorre nos Estados Unidos. Lá existe a tradição de terceirizar a produção de sementes e requer-se que a comercialização se faça sob a marca estipulada no contrato.

Uma questão interessante é saber porque existe a tendência de oligopolização do mercado. Os métodos clássicos de produzir milho híbrido são de domínio público. Então, não se trata de um oligopólio gerado por um tipo de conhecimento que ninguém, além de algumas firmas, detém. A origem do oligopólio está, portanto, ligada ao montante de recursos necessários para desenvolver o híbrido, a marca e os pontos de venda, financiar os agricultores e, finalmente, à capacidade de enfrentar os riscos de mercado. Somente firmas de grande porte, pertencentes a holdings, localizados em países de mercado de capital desenvolvido, têm condições de aportar o capital necessário e enfrentar os riscos de insucesso. No Brasil, o risco de lucro líquido negativo é ainda mais elevado, em função de decisões repentinas do governo, com o objetivo de controlar a inflação. Existem, portanto, razões para o mercado de sementes de milho híbrido ter poucas firmas. E poderá encolherse ainda mais, devido às fusões e às falências.

Os laboratórios de pesquisa avançada, nos quais é gerada a estratégia de pesquisa e desenvolvidos novos métodos, não virão para o cá, a menos que consigamos reduzir o chamado custo Brasil. Nos Estados Unidos, o custo de realizar

pesquisas complexas é menor do que entre nós, em função de um mercado de capital desenvolvido, do tamanho da comunidade científica e da tradição de patentar os resultados<sup>(4)</sup>. Entre nós ficarão os laboratórios auxiliares e os cientistas menos especializados. Os laboratórios de pesquisa avançada se interligarão com os laboratórios dos países, em uma rede de pesquisa, aumentando, por este arranjo institucional, a produtividade de todo o sistema. Como o custo de comunicação e de viagens é cada vez menor, a distância deixou de ser um problema.

#### 4. O PAPEL DA EMBRAPA

A pergunta correta é: que interpretação fará o governo dos recentes desenvolvimentos do mercado? Uma interpretação radical é que já existe suficiente capacidade e recursos no setor privado que se torna desnecessário o setor público investir em pesquisa de milho. Os recursos, hoje consumidos por esta atividade, devem ser investidos em outros programas de pesquisa. Uma decisão desta natureza comete um erro de avaliação. Corretamente, é preciso verificar se o retorno dos investimentos do governo e da iniciativa particular, em conjunto, não é maior do que o investimento isolado da iniciativa particular. Sendo, assim não se justifica fechar a pesquisa pública de milho. Sabe-se bem que o CIMIT, que é um centro internacional que se dedica à pesquisa de milho e trigo, aumentou muito os retornos da pesquisa privada nestes cereais e de toda a pesquisa, no mundo todo. Embora não documentado rigorosamente, o mesmo fenômeno ocorre entre nós. Ainda mais, a sobrevivência das pequenas empresas de sementes é muito dependente da pesquisa pública. Fechar

(3)Há sempre a possibilidade de captar recursos no mercado. Quem desejará investir em firmas de pequeno e médio porte que já enfrentam muitas dificuldades?

(4) Sem falar nas dificuldades de natureza burocrática e trabalhista.

a pesquisa de milho é, assim, contribuir para uma maior oligopolização do mercado de milho e sua desnacionalização.

E a reordenação do programa de pesquisa, fugindo das áreas nas quais a iniciativa particular tem vantagens comparativas, voltando-se para aquelas estratégicas e básicas? Em tese, este é o caminho que se imagina adequado para a pesquisa pública. Numa instituição de pesquisa aplicada, como a EMBRAPA, esta visão apresenta um problema sério. A pesquisa aplicada perde o rumo se não for capaz de apresentar produtos bem definidos, de preferência fisicamente visíveis, aos seus clientes. Ademais, faltar-lhe-á uma melhor condição de interagir com as firmas menores.

Uma melhor decisão é exigir que o programa de pesquisa, que pode, em tese, duplicar as ações da iniciativa particular, seja por ela financiado. Esse critério elimina o subjetivismo embutido nos julgamentos daquilo que cabe e não cabe

à pesquisa fazer. Evita, em parte, o julgamento de burocratas despreparados.

Não se pode ainda perder de vista que existem muitas regiões no Brasil, como o Nordeste e o Norte, que não são atrativas à iniciativa particular. E menos ainda à agricultura familiar.

O maior desafio que a EMBRAPA enfrenta, neste respeito, está dentro dela mesma e, por enquanto, a componente externa é menos relevante. Nascida para fazer pesquisa aplicada, não tem dado a devida atenção à formação de recursos humanos nas áreas básicas da ciência que se tornam imprescindíveis ao sucesso da pesquisa aplicada. O seu programa de formação de recursos humanos precisa ser redirecionado, privilegiando, no caso de pós-graduação no exterior, os cientistas de maior talento nas áreas básicas. É verdade que se deu um grande passo nesta direção, com a criação de um laboratório de pesquisa no exterior. Mas, muito há a ca-

minhar.

Outro grande desafio é saber negociar seus programas de pesquisa com iniciativa particular, nos casos em que isto é aconselhável. Nascemos e crescemos dentro de uma tradição que sempre viu com maus olhos este tipo de ação. Mas, esse passado está morto. Nesse aspecto, ressalte-se o esforço da direção da EMBRAPA e do Centro Nacional de Pesquisa de Milho e Sorgo. Mas, temos uma longa estrada a percorrer, se quisermos seguir o rumo da história.

## BIBLIOGRAFIA

Mas-Colel, Andreu, Whinston, Michael D. & Green, Jerry R. *Microeconomic Theory*, New York, Oxford University Press, capítulo 12, 1995.

# IMPLICAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS DO ABANDONO DA CULTURA DO ALGODÃO NO BRASIL

Deputado Hugo Biehl(1)  
Renato Zandonadi(2)

## 1 - INTRODUÇÃO

A baixa performance, na década de 90, dos setores de produção e de beneficiamento de algodão, provoca questionamentos sobre a condução e as consequências econômicas e sociais advindas da política agrícola adotada no país em relação à cultura, que levou à substituição da produção interna pela importação.

Em busca de resposta a essa inquietação que está difundida junto à população e ao setor agrícola brasileiro em particular, serão abordados, a seguir, aspectos estatísticos da conjuntura interna, do comércio externo e de geração de emprego relacionados com o desenvolvimento da cultura do algodão no Brasil, abrangendo o período de 1980 a 1998.

Procurou-se apresentar o trabalho de forma resumida, em quatro segmentos, onde se consideram as evoluções de: a) desempenho da produção; b) oportunidades de empregos; c) renda do setor agrícola e; d) comércio externo. No final constarão comentários a respeito dos aspectos abordados e conclusões e sugestões relativas aos temas tratados.

## 2 - DESEMPENHO DA PRODUÇÃO

O Brasil, segundo dados do IBGE (Anexo 1 e Gráfico 1), cultivava nos cinco últimos anos da década de 80, cerca de 2,7 milhões de hectares de

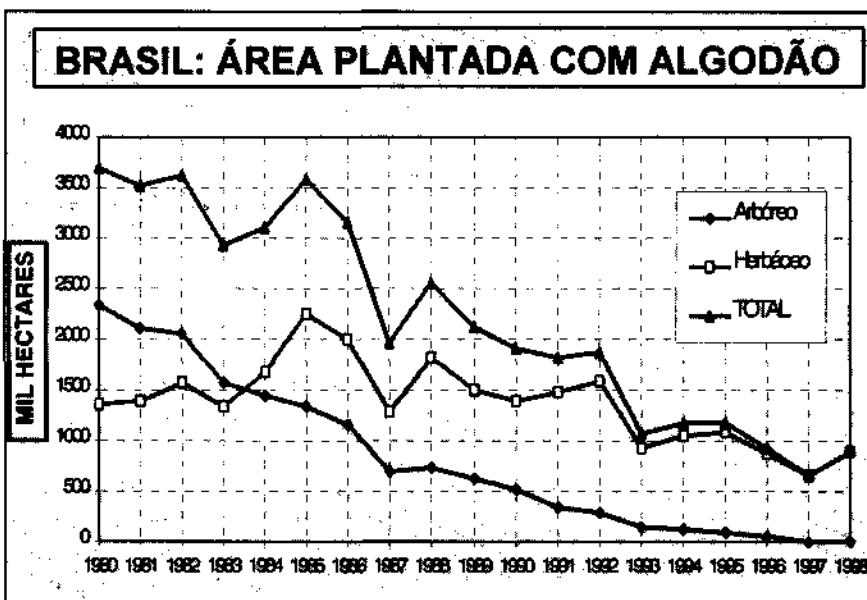
algodão, em média. Desses, 1,6 milhão eram plantados na Região Nordeste, dos quais 700 mil hectares representavam algodão herbáceo e o restante, 900 mil hectares, eram de algodão arbóreo. Esta última variedade, cultivada apenas na Região Nordeste, sofreu um processo acelerado de redução na área plantada devido a sua baixa produtividade e ao desestímulo decorrente dos baixos preços e da grande incidência da praga do biccudo. A partir de 1996 o cultivo do algodão arbóreo foi considerado extinto.

to pelas estatísticas oficiais. Observe-se que em 1980 plantavam-se 2,5 milhões de hectares com esse tipo de algodão.

No período de 1995 a 1998 a área cultivada de algodão no país, em média, situou-se em torno de 914 mil de hectares por ano. A Região Nordeste cultivou uma área de apenas 348 mil hectares. Nesse período, a área caiu 79% no Nordeste e 46% nas demais regiões (Anexo 1-A). No Nordeste o cultivo do algodão herbáceo perdeu 56% da área cultivada, enquanto a cultura arbórea praticamente foi eliminada. Portanto, desde o início da década passada deixaram de ser cultivados no país cerca de 2,4 milhões de hectares de algodão.

Os dados do Anexo 2 mostram que a produção média de algodão em pluma era, no último quinquênio da década anterior, de 794 mil toneladas e caiu para a média de 447 mil toneladas na três últimas safras, ou seja, uma queda de 44%, contra 69% na área plantada. Por outro lado, no mesmo período, o consumo interno aumentou de 758

Gráfico 1



(1) Deputado Federal-PPB/SC e Membro da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados

mil toneladas para 822 mil toneladas, com acréscimo de 8,5% e cerca de 50% dele está sendo atendido pela importação. Na década anterior a produção interna era suficiente para atender o consumo.

O Anexo 2 e o Gráfico 2 mostram o desempenho histórico da produção nacional de algodão em pluma, consumo, importação e exportação.

Vale destacar que o aumento das importações de algodão em pluma, a partir de 1992, está diretamente ligado à queda de produção e dos estoques internos. Nos últimos cinco anos da década de 80, o Brasil importava anualmente, via "drawback", uma média de 63 mil toneladas de fibra de algodão. A partir de 1995 o volume comprado no exterior superou 350 mil toneladas (correspondente ao cultivo de aproximadamente 700,0 mil hectares de algodão,

bre a área plantada no item anterior, procurou-se estimar as perdas de oportunidades de empregos motivadas pelo abandono da cultura do algodão, destacando-se a Região Nordeste, onde os problemas sociais e de desemprego são maiores em relação às demais regiões produtoras de algodão no país.

Com base nos dados de área plantada (Anexo 1 e Gráfico 1) e na hipótese de que a cultura do algodão em cada 5 hectares cultivados, em média, gera diretamente durante o período de seu cultivo e colheita em torno de duas oportunidades de empregos no campo e indiretamente mais duas oportunidades na produção de insumos, transporte, beneficiamento e na resposta da aplicação da renda do algodão nos demais setores (indústria e serviços), elaborou-se o Anexo 3 e Anexo 3-A, por meio dos quais se cons-

mil oportunidades de empregos, dos quais apenas 278 mil na Região Nordeste;

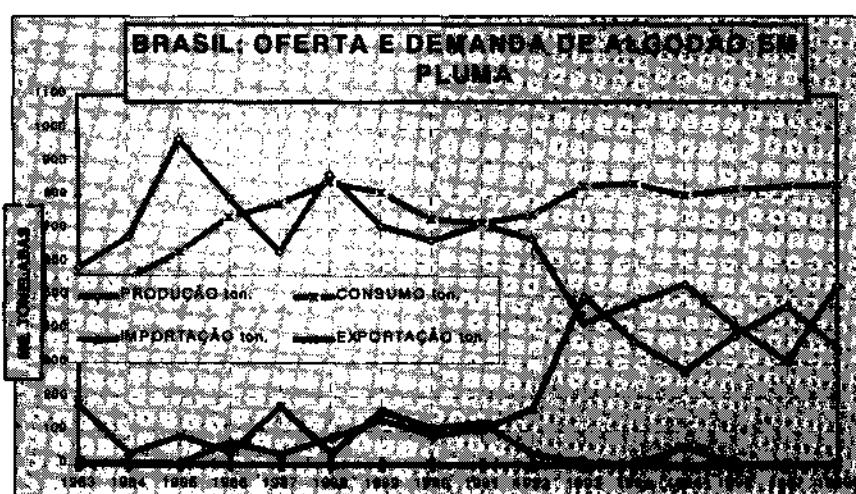
nesse período, estima-se que deixaram de existir no país, direta e indiretamente, cerca de 1,4 milhão de oportunidades de empregos, sendo que apenas o Nordeste perdeu cerca de 1,0 milhão. Com certeza a região nordestina foi a grande prejudicada pelo processo de modernização e do abandono da cotonicultura, que, destacadamente no Nordeste, não deixou nenhuma outra Atividade econômica para substituí-la, acarretando graves reflexos econômicos na agricultura, na agroindústria e nas receitas fiscais, com reflexos sociais tanto na área rural quanto na urbana.

no sentido contrário com o que ocorreu na produção, na década de 90, foram programados e realizados na Região Nordeste grandes investimentos incentivados pelo Governo, com objetivo de aumentar e modernizar o parque industrial têxtil, visando gerar emprego e renda. Hoje, a Região está dotada de moderno parque industrial mas importa a matéria-prima que poderia ser produzida na Região.

As perdas de oportunidades de emprego na Região Centro-Sul foram menores: cerca de 400 mil oportunidades, vez que a redução da área plantada foi inferior à verificada na Região Nordeste. Além disso as alternativas de emprego e opções para a substituição da cultura do algodão por outras de uso intensivo de máquinas foram maiores na Região Centro-Sul. Como a produção interna atende apenas cerca de 50% do consumo e considerando os níveis atuais de produtividade, o emprego gerado pela cotonicultura nacional poderia duplicar em relação ao nível atual, caso o país fosse auto-suficiente como era até poucos anos passados.

Sem dúvida parte dos trabalhadores expulsos da cultura do algodão, principalmente a partir de 1990, com a abertura comercial sem a adoção de salvaguardas para que existisse a livre concorrência, em grande parte estão hoje agravando os problemas sociais ou na fila dos desempregados nos centros, que

Gráfico 2



quantidade equivalente à área atualmente cultivada), enquanto a exportação caiu de 98 mil toneladas para 15 mil. De exportador o Brasil tornou-se um grande importador algodão e derivados.

### 3 - PERDAS DE OPORTUNIDADES DE EMPREGOS

Dada a situação levantada so-

tata:

nos anos de 1985 a 1989, a cotonicultura nacional plantava, em média, cerca de 2,7 milhões de hectares. Estima-se que esta produção gera em torno de 2,1 milhões de oportunidades de empregos, dos quais 1,3 milhão no Nordeste e cerca de 800 mil no restante do país. Nas últimas quatro safras, ou seja, passados cerca de 10 anos, a cultura proporcionou em média 736

demandam cada vez mais estrutura e investimentos do setor público e recursos da sociedade.

#### 4 - EVOLUÇÃO DA RENDA NA AGRICULTURA

Com base a produção de algodão em caroço e os preços médios recebidos pelo produtor nacional (Anexo 2, Coluna F), nos meses de comercialização da safra (março a agosto de cada ano), estimou-se o valor bruto da produção nacional de algodão (Anexo 2, Coluna G), que representa a receita gerada na agricultura pela atividade algodoeira por ano safra.

A receita agrícola prevista dentro dos limites das propriedades rurais ou o valor bruto da produção nacional de algodão caiu de R\$ 1,7 bilhão, média do período de 1985 a 1989, para uma média de R\$ 588,0 milhões nas três últimas safras (o que corresponde a uma queda de 66%), ou seja, cerca R\$ 1,2 bilhão deixaram de circular na economia agrícola interna e, consequentemente, outras perdas aconteceram nos demais setores da economia, devido aos valores agregados e ao efeito cascata.

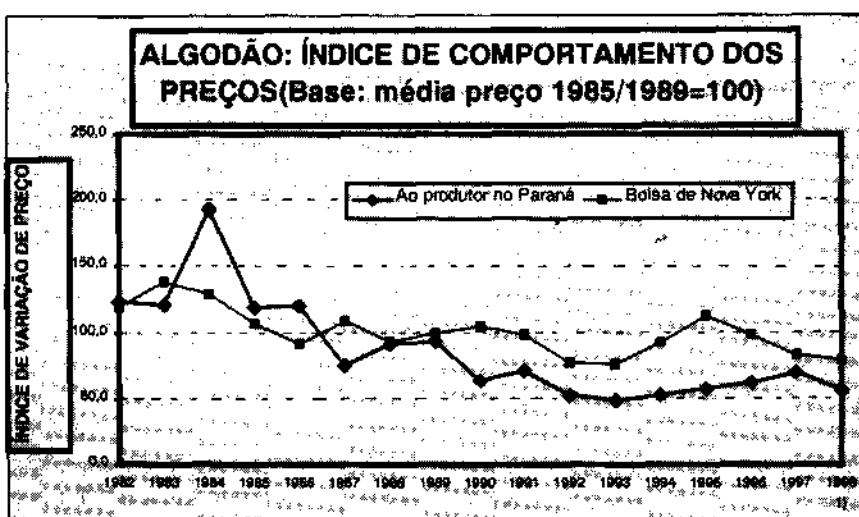
A redução do valor bruto da produção brasileira de algodão pode ser atribuída principalmente a dois fatores: a) queda da produção interna, provocada pela diminuição da área plantada, com um moderado crescimento da produtividade e; b) redução do preço real de algodão no mercado interno, que caiu, no mesmo período, de R\$ 11,4 por arroba de algodão em caroço para R\$ 7,0 ou seja, 39% (Anexo 2- coluna F).

A situação foi agravada pela retração dos preços do algodão no mercado interno e pelo interesse das indústrias do setor têxtil pela matéria-prima importada, atraídas em alguns momentos por vantagens que não eram oferecidas pelo mercado interno tais como: preços externos subvencionados; valorização cambial da moeda nacional que torna a importação barata; juros elevados no mercado interno, associado a prazos de pagamento superiores a 360 dias (hoje, mais de 60% da importação de

algodão é realizada nestas condições de prazo). Além disso a praga do bicudo (com a qual o cotonicultor brasileiro passou a conviver e superar o proble-

Na visualização do Gráfico 3 e Gráfico 3.A, que mostram o comportamento dos preços do algodão em pluma na Bolsa de Nova York em valores

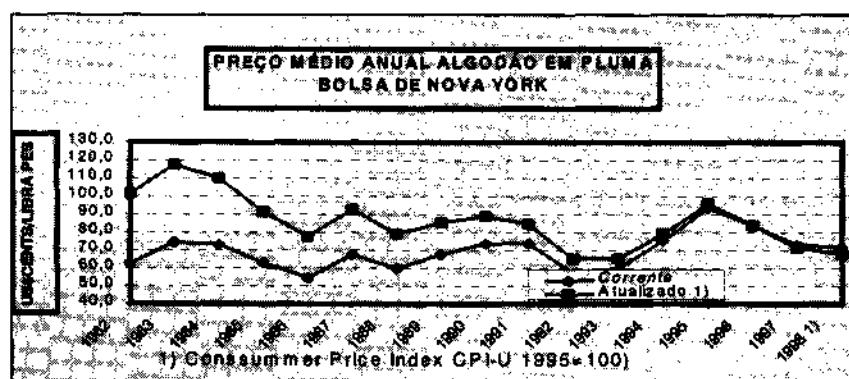
Gráfico 3



ma) também refletiu na queda da produtividade e remuneração da atividade e exigiu adoção de novas tecnologias. Esse conjunto de variáveis econômicas e agronômicas provocou acentuado desestímulo ao seu plantio e ao uso de tecnologias, com perdas de produtividade em relação aos concorrentes, gerando insolvência de muitos agentes do setor de produção e de beneficiamento.

correntes e valor atualizado do dólar, fica claro, principalmente a partir de 1990 (ano da abertura do comércio brasileiro), o efeito das vantagens oferecidas pelo mercado internacional, visto que a política econômica interna não se preocupou em manter salvaguardas contra as práticas desleais de comércio, que afetam os níveis internos de emprego, de preço e de lucratividade do setor.

Gráfico 3-A



Desse modo, o preço e a renda do produtor situaram-se num patamar inferior ao dos concorrentes, fato que motivou o interesse da indústria pela importação da matéria-prima, em detrimento do consumo da produção nacional.

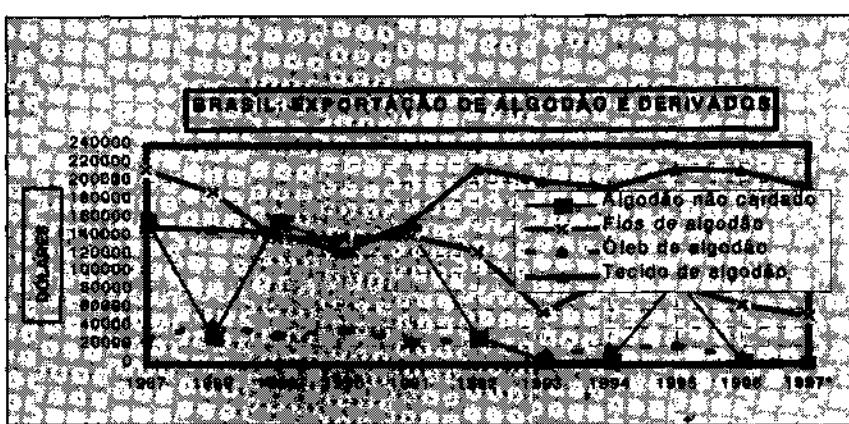
O Anexo 4 e o Gráfico 3.A mostram também que os preços do algodão no mercado de Nova York, com valores atualizados, são inferiores aos que eram praticados na década de 80

## 5 - BALANÇA COMERCIAL

A partir de 1990, a abertura total do comércio externo brasileiro, associada à existência de grandes excedentes de fibra de algodão no mercado mundial, fez com que o Brasil absorvesse os preços distorcidos do comércio internacional praticados nos portos, os quais, devido aos subsídios e vantagens nos financiamentos à exportação, eram diferentes daqueles registrados nas bolsas, como a de Nova York, que mais servia como referência para o mercado interno americano ou de balizamento para definir os níveis de subvenções aos preços de exportação.

Apesar de condenado pelas normas do livre comércio, em razão da necessidade de eliminar os excedentes de estoques, o mercado internacional utilizou intensamente práticas consideradas desleais de comércio por meio de subvenções nos preços, financiamentos e outras vantagens comerciais. Assim, o Brasil concretizou grandes importações, que provocaram concorrência predatória à produção interna de algodão. Esse assunto foi objeto de abertura de processo para aplicação de direito compensatório, que resultou em ganho de causa para o setor agrícola nacional. Porém, por razões ignoradas, a tarifa compensatória não foi aplicada ao produto importado pela área econômica do

Gráfico 4



Governo.

Os Gráficos 4 e 4-A mostram o desempenho das exportações globais brasileiras de algodão em pluma e derivados, em valores correntes. Observa-se um constante declínio nos últimos 10 anos. A queda nas exportações aconteceu, principalmente, a partir de 1991, com algodão em pluma, óleo e fios, ao passo que aumentaram as exportações de tecidos, que, no entanto não ocorreram em níveis suficientes para compensar a queda na venda dos demais produtos. Em valores globais (Gráfico 4), o Brasil exporta hoje cerca da metade que exportava no último quinquênio da década passada. Isso indica que a total

abertura ao comércio externo, sem as salvaguardas necessárias, foi prejudicial à economia algodoeira brasileira e aos que dela dependem.

Em contrapartida, para manter os atuais níveis de consumo interno, houve necessidade de aumentar substancialmente as importações de algodão e derivados. No final da década de 80 o país importava em média 60 mil toneladas de algodão e exportava cerca de 100 mil toneladas. Hoje importa mais de 350 mil toneladas e exporta apenas 15 mil toneladas. Em termos de valor, as importações de algodão e derivados, que atingiam cerca de US\$ 130,0 mil dólares/ano, em 1997 atingiram cerca de

Gráfico 4-A



US\$ 1,0 bilhão de dólares (Anexo 5 e Gráfico 5).

Paralelamente ao crescimento das importações, constatou-se acentuada queda na produção interna e na exportação de algodão em pluma, fios e óleo. Desses produtos, só no último ano o país exportou em torno de 18% do que exportava no final da década passada (Gráfico 5).

O saldo da balança comercial no segmento de algodão e derivados, que na década de 80 era superavitário (em média, US\$ 350,0 milhões por ano), em 1997 esse superávit transformou-se num déficit de US\$ 700,0 (Gráfico 5). Com isso o Brasil, na atividade algodoeira, está perdendo cerca de US\$ 1,0 bilhão. Tal perda de divisas, seguramente, está fazendo falta à nossa deficitária balança comercial. O agribusiness nacional, ligado à atividade algodoeira, passou de essencialmente exportador para importador líquido. O Brasil perdeu a capacidade de produzir e, por erro de condução da política agrícola, certamente produz muito aquém de seu potencial.

O desequilíbrio verificado nos negócios internos de algodão aconteceu em nome de uma política interna brasileira de total liberdade de mercado a qualquer custo e a qualquer preço. Enquanto os nossos concorrentes adotaram no mínimo o conceito universal de livre concorrência, liberdade de mercado desde que exista igualdade

de condições na produção e na comercialização.

Até 1990, o agribusiness brasileiro ligado à cotonicultura era considerado eficiente e competitivo em relação aos produtores dos países desenvolvidos; representava o sexto maior produtor mundial de algodão e o segundo maior consumidor. Hoje, passados apenas alguns anos, recebe o troféu de segundo maior importador do produto, transferindo renda e emprego para o exterior.

## 6 - IMPLICAÇÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS

A considerável perda de competitividade brasileira a partir de 1990, que afetou mais diretamente a produção e a indústria de beneficiamento de algodão, pode ser explicada pelos fatores: a) a total liberdade de importação; b) a valorização do câmbio após a implantação do Plano Real, que tornou a importação de matéria-prima mais barata; c) grande disponibilidade de crédito nas importações com prazos superiores a 360 dias e juros favorecidos, especialmente após a edição da MP 1569/97; d) a política agrícola interna que não se preocupou com a sustentação de renda e remuneração do produtor de algodão; e) aumento do custo Brasil devido à elevação dos encargos financeiros, fiscais e previdenciários e

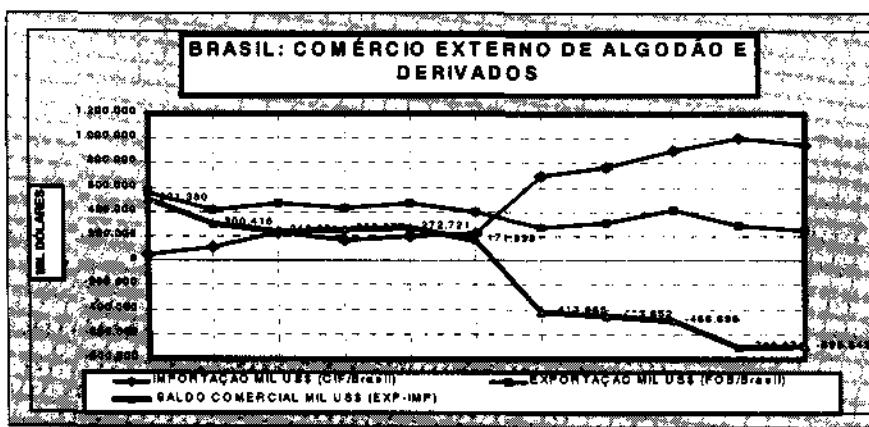
custo da mão-de-obra e; f) os baixos investimentos devido à baixa remuneração da atividade.

A existência de grandes excedentes de matéria-prima no mundo, no primeiro quinquênio desta década, gerou disputa pelo mercado e induziu ao uso generalizado de práticas desleais de comércio (subsídios aos preços e condições de financiamento e juros favorecidas); por isso, o Brasil, que assumiu uma política liberal em relação ao mercado externo, passou a importar algodão e derivados sem qualquer controle ou salvaguarda. O setor produtivo nacional incorporou o impacto negativo dos baixos e subvencionados preços externos, inibindo a sua capacidade de produzir matéria-prima, de incorporar tecnologia e consequentemente de concorrer. Com isso tornou-se um grande importador, que, hoje, perde cerca de US\$ 1,0 bilhão/ano de divisas, se comparado com a posição que mantinha no final da década passada.

Ao cotonicultor nacional não foram asseguradas as mesmas condições de produção e de comercialização oferecidas no exterior aos produtores pelo Tesouro dos países concorrentes, principalmente os mais desenvolvidos, como, por exemplo, os Estados Unidos. Portanto, o produtor brasileiro deixou de concorrer com os produtores desses países, para competir com o Tesouro de seus países. Essa é, sem dúvida, uma concorrência desleal que se dá em bases muito desfavoráveis ao produtor nacional e que fere o conceito econômico universal de livre concorrência. Quem perdeu, afinal, foi a economia e a sociedade brasileira como um todo.

Consequentemente, as regiões brasileiras mais afetadas e que perderam maior volume de área plantada e produção foram as que detinham menor tecnologia, menor produtividade e também maiores problemas sociais; no caso, a Região Nordeste. Por outro lado, essa mesma Região que reduzia a produção de algodão, atividade que emprega grande quantidade de mão-de-obra não especializada, recebia incentivos do

Gráfico 5



Governo com o intuito de gerar emprego, para modernizar o seu parque industrial têxtil. Isso a tornou a Região que, hoje, detém o mais moderno parque têxtil do país. Porém, para seu suprimento decidiu, levada por interesses econômicos, contar com importação de matéria-prima, que antes ela própria produzia.

As indústrias de estados não produtores, especialmente as do Nordeste, são estimuladas a importar o algodão do exterior em vez de adquiri-lo no mercado interno; isso porque, quando o produto vem do exterior, os estados recebem todo o ICM e, na compra no mercado interno, recebem apenas uma parcela do imposto, visto que a maior parcela fica com o estado de origem do algodão adquirido. Alguns estados consumidores, para estimular a importação, fazem o diferimento de até seis meses para o recolhimento do imposto, enquanto nas aquisições realizadas no mercado interno não existem os mesmos benefícios. Esse tipo de operação, que também acontece com o trigo nacional, é uma prática que prejudica a comercialização da produção nacional.

A atual situação da atividade algodoeira no País, comparada com a dos últimos cinco anos da década de 80, registra que: a produção interna caiu cerca de 44%; a renda interna, devido ao abandono da atividade e à queda nos preços ao produtor, decresceu 55%, ou seja, em torno de R\$ 1,1 bilhão por ano; o país deixou de exportar anualmente cerca de 90 mil toneladas de fibras de algodão e 120 mil toneladas de derivados; as importações aumentaram em mais de 310 mil toneladas de fibra por ano e 80 mil toneladas de derivados; o saldo comercial no segmento algodão e derivados está em declínio; no final da década de 80 gerava supéravit superior a US\$ 350,0 milhões, apresentando, hoje, saldo negativo de US\$ 630,0 milhões, implica perdas de divisas de aproximadamente US\$ 1,0 bilhão por ano. Os números mostram que não houve, como está se anunciando, compensação na exportação de produtos manufaturados. Trata-se de caso típico e de péssimo resultado para a economia, para a balança comercial e para o nível interno de emprego.

O fato do país ter deixado de cultivar, na presente década, uma área de algodão estimada em 1,7 milhão de hectares, representa, também, deixar temporariamente sem trabalho cerca de 1,4 milhão de trabalhadores brasileiros. Esse dado de desemprego, em sua maioria de mão-de-obra não especializada, já mostra a dimensão e o prejuízo social, especialmente pelo fato da maior incidência ter ocorrido no Nordeste, onde os problemas sociais e de receita dos estados são mais graves. Esses números são bastante contundentes para mostrar grandes perdas para a economia brasileira e são contrários ao posicionamento dos que afirmam que a total abertura para o mercado externo da atividade algodoeira, foi positiva para o país.

Atualmente o país, em termos de suprimento interno de algodão, perdeu a capacidade de produzir e já é refém do mercado internacional; tornou-se em poucos anos de grande exportador no segundo maior importador de fibras. A produção nacional passou a ser, de forma crônica, insuficiente para atender as necessidades internas e já depende em 50% das importações. O setores de tecelagem e de fiação também foram altamente afetados, visto que a acirrada disputa no mercado dos manufaturados, nem sempre de forma leal, tornou mais atrativo importar o produto acabado. Nem mesmo a isenção do ICMS na exportação, que atua como se fosse um câmbio especial, foi suficiente para estimular a exportação de algodão e derivados.

Até abril de 1997, as importações brasileiras de algodão financiadas com prazo superior a um ano, não ultrapassavam 4% do total. Com a edição da Medida Provisória 1.569, em abril de 1997, associada à brutal elevação dos juros no mercado interno, as importações com prazo de pagamento superior a 360 dias e juros de no máximo 8% ao ano, mais correção cambial, elevaram-se para mais de 60% do total importado. Com a venda do produto importado os recursos foram aplicados no mercado interno com taxas superiores a 30% ao ano, o que tornou a operação financeira muito atrativa, até mais atrativa do que a operação. O efeito da

Medida Provisória sobre a produção nacional de algodão e nível de emprego teve efeito contrário ao que ela se propunha; de estimular a produção interna e desestimular as importações, visando aumentar a renda e o emprego.

Com tudo isso, o agribusiness nacional ligado à atividade algodoeira passou de essencialmente exportador para importador líquido, fato preocupante e merecedor de uma análise profunda por parte dos que acompanham a política econômica do país. Certamente estão ocorrendo equívocos na condução da política interna e externa relacionada com o algodão, estão sendo impostas ao setor agrícola e ao país perdas econômicas e sociais irreparáveis.

Hoje, a situação da atividade algodoeira, em relação à década anterior, é adversa ao agribusiness nacional. Com a redução na disponibilidade de matéria-prima no mercado internacional, os países detentores da fibra de algodão estão favorecendo as próprias indústrias e conseguindo vantagens para concorrer no comércio internacional de manufaturados. Em vista disso, o Governo brasileiro elevou a margem do imposto de importação para os manufaturados, que em algum momento chegou a atingir 70%, a título da defesa da indústria nacional, discriminando, assim, o mercado interno produtor de matéria-prima ao manter as tarifas de imposto de importação próximas de zero, visto que era economicamente e financeiramente mais interessante a indústria têxtil adquirir a sua matéria-prima, no distorcido mercado externo.

Atualmente, apesar das diferenças das alíquotas de imposto de importação terem sido modificadas, elas permanecem de 21% para tecidos e 19% para fios, sendo a tarifa para fibras apenas 6%, esses níveis ainda deixam a produção interna de algodão desprotegida. Um caso evidente de tratamento diferenciado entre setores. Do outro lado da balança, as exportações de algodão e derivados não aumentaram, nem mesmo com a isenção do ICMS nas exportações. Atualmente a valorização da moeda nacional e os ganhos da aplicação financeira no mercado interno do resultado da venda dos pro-

dutos importados, que são pagos com prazos superiores a um ano, são muito maiores do que a margem de proteção de 6% do imposto de importação.

O segmento ligado à cultura do algodão no país, produtores e agroindústrias do ramo de beneficiamento, por falta de remuneração, foram obrigados a reduzir a atividade; tornou-se econômica e financeiramente incapaz de continuar produzindo na mesma escala que produzia, aumentando, assim, os dispêndios do país com importações. Enquanto isso, a política agrícola, de forma equivocada, continua tentando resolver o problema de produção de algodão no Brasil através de mecanismos de crédito, que se revelaram um instrumento ineficaz para o objetivo a que se propunha, de aumentar a produção e gerar estabilidade econômica para os agentes de produção. Isso porque o problema da atividade era de ordem econômica, baixa remuneração decorrente dos preços aviltados recebidos pelos produtores.

Os números indicam a existência de equívocos no direcionamento da política interna e externa de algodão. O Brasil e os estados, em particular, perderam receita, divisas e emprego; o agribusiness perdeu capacidade de produzir matéria-prima e incorporar tecnologia; a renda caiu e seus ativos se desvalorizaram. O consumidor, depois de receber temporariamente alguns benefícios via preços subsidiados, está

agora pagando mais caro por suas roupas e sustentando o segmento industrial. Na condição de contribuinte, arca com o ônus e as pressões sociais dos desempregados da cotonicultura.

Para que se possa reverter o quadro de queda de produção e perdas de divisas e de empregos, a política agrícola para a cultura do algodão e a agro-indústria deve ser reformulada e adotar instrumentos que resolvam o problema de remuneração do agricultor e do beneficiador, sustentando renda e gerando emprego; com isso cresce a capacidade de poupar do setor, necessária para que sejam retomados os investimentos no processo produtivo e de comercialização. Considerando para essa política o princípio de livre comércio, de globalização da economia e de integração regional, impõe-se oferecer ao produtor nacional uma política que proporcione condições semelhantes de produção e comércio dadas aos produtores dos países concorrentes.

Relativamente às diretrizes de uma política agrícola para a cultura do algodão, safra 98/99 e subsequentes, que foram definidas em julho/98, devem ser implantadas medidas que melhorem a remuneração da atividade e que estimulem a demanda pela produção interna, reduzindo o risco econômico de produzir e beneficiar algodão, entre as quais destaca-se: a) aplicação de cláusulas de salvaguarda contra as práticas desleais de comércio, as quais não envolvem re-

cursos orçamentários, já são aceitas e estão previstas nos acordos internacionais, observando-se que o algodão se enquadra entre os produtos sensíveis e, portanto, é passível de taxa de proteção de até 55%; b) redução das vantagens, em relação às praticadas no mercado interno, de juros e prazo de pagamento dos financiamentos de importação de algodão e derivados: destacam-se o prazo de pagamento dos financiamentos das importações superiores a 360 dias e juros inferiores a 8% ao ano (as restrições impostas pela MP 1.569/97, já em sua 14<sup>a</sup> edição, devem ser, também, aplicadas às importações com prazo superior a 360 dias); c) implantação de uma efetiva Política de Garantia de Preços Mínimos e de apoio à comercialização da produção nacional, oferecendo condições semelhantes às existentes no processo de importação; d) redução de encargos fiscais e sociais incidentes sobre a produção nacional, reduzindo com isso o custo Brasil; e) investimentos em pesquisa e em infra-estrutura de transporte, armazenagem e beneficiamento, fatores que afetam diretamente o custo Brasil, mas demandam investimentos de longo prazo para a sua concretização.

Com certeza as medidas hoje existentes são ineficientes e equivocadas em relação à necessidade de estimular a produção interna e incorporar tecnologias no processo produtivo.

**ANEXO 1**  
**ÁREA PLANTADA DE ALGODÃO NO BRASIL**  
(mil hectares)

ANO	REGIÃO NORDESTE			CENTRO-SUL		TOTAL BRASIL		
	Arbóreo	Herbáceo	Total	Herbáceo	Arbóreo	Herbáceo	Total	
Média anos 1980 a 1984	1.907	625	2.533	843	1.907	1.468	3.375	
Média anos 1985 a 1989	909	712	1.621	1.059	909	1.771	2.660	
Média anos 1990 a 1994	282	322	604	965	282	1.287	1.599	
Média anos 1995 a 1998	76	310	346	573	76	883	920	

Fonte: IBGE  
Elaboração Ass. Dep. H. Biehl

**ANEXO 1-A**  
**ÍNDICE PERCENTUAL DE ÁREA PLANTADA DE ALGODÃO NO BRASIL**  
(Base a Média do Período 1985 a 1989)

ANO	REGIÃO NORDESTE			CENTRO-SUL		TOTAL BRASIL		
	Arbóreo	Herbáceo	Total	Herbáceo	Arbóreo	Herbáceo	Total	
Média anos 1980 a 1984	209,8	87,8	156,2	79,6	209,8	82,9	125,9	
Média anos 1985 a 1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Média anos 1990 a 1994	31,0	45,2	37,3	91,1	31,0	72,7	58,5	
Média anos 1995 a 1998	8,3	43,5	21,4	54,3	8,3	49,8	34,3	

cruz/estat/algodao98/resumo

**ANEXO 2**  
**ALGODÃO EM PLUMA: OFERTA E DEMANDA INTERNA E EXTERNA**  
(Em 1.000 ton.)

Ano	Produção	Consumo	Importação	Exportação	Saldo (Ex-Im)	Preço Produção	Receita Produção	
							ton.	ton/15/Kg) 1)
A	B	C	D	E=C-D	F	G	H	
1983	586	557	2	180	178	13,80	1541	
1984	875	555	8	32	25	21,95	2820	
1985	959	631	2	67	64	13,59	2507	
1986	793	737	67	37	-31	13,61	2057	
1987	638	775	31	174	143	8,59	1036	
1988	864	838	81	35	-46	10,44	1717	
1989	709	810	132	160	28	10,68	1443	
1990	666	730	86	111	25	7,25	918	
1991	717	718	106	124	18	8,45	1113	
1992	667	742	188	34	-14	6,00	782	
1993	420	830	501	7	-494	5,62	450	
1994	483	837	367	4	-363	6,00	552	
1995	537	804	282	53	-230	6,64	679	
1996	410	820	386	2	-383	7,02	546	
1997	397	830	472	2	-470	7,97	496	
1998	533	832	350	2	-348	6,50	550	
Média 1983/88	794	758	63	58	36	11,38	1752	
Média 1989/94	691	771	246	56	-190	6,60	760	
Média 1995/98	447	822	372	19	-353	7,03	588	

Fonte: CONAB  
Elaboração Ass. Dep. H. Biehl  
I) - Preço ao produtor do algodão em caroço no Paraná por arroba(15kg) abr/96=100 IGP/FGF.  
\* Estimativa abr/98

**ANEXO 3**

**ESTIMATIVAS DE OPORTUNIDADES DE EMPREGOS GERADOS 1)**  
(mil oportunidades)

ANO	REGIÃO NORDESTE			CENTRO-SUL		TOTAL BRASIL		
	Arbóreo	Herbáceo	Total	Herbáceo	Arbóreo	Herbáceo	Total	
1980	1877	447	2324		636	1877	1083	2960
1981	1691	461	2152		657	1691	1118	2809
1982	1645	547	2192		707	1645	1254	2899
1983	1263	336	1599		742	1263	1078	2341
1984	1153	710	1863		629	1153	1339	2492
1985	1070	810	1879		992	1070	1802	2871
1986	931	765	1696		832	931	1597	2528
1987	553	270	823		751	553	1022	1574
1988	587	559	1146		899	587	1458	2046
1989	495	444	939		762	495	1206	1701
1990	410	264	674		850	410	1114	1523
1991	276	269	545		918	276	1187	1463
1992	231	288	519		979	231	1267	1498
1993	110	144	254		600	110	744	854
1994	102	323	425		513	102	836	938
1995	72	289	361		588	72	877	949
1996	49	250	299		450	49	701	750
1997	0	241	241		285	0	526	526
1998	0	211	211		510	0	721	721
A125								
Med80/84	1526	500	2026		674	1526	1174	2700
Med85/89	727	570	1297		847	727	1417	2144
Média 1994	226	253	483		772	226	1030	1255
Med90/96	60	248	278		458	60	706	736

Elaboração Ass. Dep. H. Bieli

1) - Considerando que para cada 5(cinco) hectares plantados com a cultura do algodão, eles geram 2(duas) oportunidades de empregos diretos no campo e mais 2(dois) empregos indiretos

**ANEXO 3-A**

**ESTIMATIVAS DE PERDAS DE OPORTUNIDADES EMPREGOS 1)**  
(Tendo como Base a Média do Período 1985 a 1989)

ANO	REGIÃO NORDESTE			CENTRO-SUL		TOTAL BRASIL		
	Arbóreo	Herbáceo	Total	Herbáceo	Arbóreo	Herbáceo	Total	
1980	1150	-122	1027		-211	1150	-334	816
1981	964	-109	855		-190	964	-299	665
1982	918	-22	895		-140	918	-162	755
1983	536	-234	302		-106	536	-338	197
1984	426	141	566		-218	426	-78	348
1985	342	240	582		145	342	385	727
1986	204	195	399		-15	204	180	384
1987	-174	-299	-474		-98	-174	-395	-570
1988	-140	-10	-150		52	-140	42	-98
1989	-232	-126	-358		-86	-232	-211	-443
1990	-318	-306	-623		2	-318	-303	-621
1991	-451	-301	-752		71	-451	-230	-681
1992	-496	-282	-778		132	-496	-150	-846
1993	-616	-426	-1043		-247	-616	-673	-1290
1994	-626	-246	-872		-334	-626	-581	-1208
1995	-655	-281	-936		-298	-655	-540	-1195
1996	-678	-319	-988		-387	-678	-718	-1354
1997	-727	-329	-1056		-562	-727	-891	-1818
1998	-727	-358	-1086		-338	-727	-696	-1423
A125								
Med80/84	799	-69	729		-173	799	-242	556
Med85/89	0	0	0		0	0	0	0
Média 1994	502	-312	-814		-75	502	-387	889
Med90/96	697	-322	-1019		-389	697	-711	-1408

Elaboração Ass. Dep. H. Bieli

1) - Considerando que para cada 5(cinco) hectares plantados com a cultura do algodão, eles geram 2(duas) oportunidades de empregos diretos no campo e mais 2(dois) empregos indiretos

C.ESTATIS/ALGODÃO/ÁREA

**ANEXO 4**  
**PREÇO MÉDIO ANUAL ALGODÃO PLUMA**  
**BLOSA DE NOVA YORK**

ANO	US\$ CENTS/LIBRA PESO	
	Corrente	Atualizado 1)
1982	62,6	101,2
1983	74,8	117,9
1984	72,8	110,1
1985	62,8	91,5
1986	54,3	77,7
1987	67,4	93,1
1988	59,9	79,6
1989	67,6	85,4
1990	74,2	89,6
1991	74,1	84,2
1992	58,0	65,6
1993	60,0	65,3
1994	75,3	79,4
1995	93,8	96,1
1996	84,2	84,2
1997	73,4	71,4
1998 (1)	71,3	67,7

Fonte: CONAB

Elaboração: Ass. Dep. Hugo Biehl

1) – Consumer Price Index CPI-U 1995=100

**ANEXO 5**  
**BRASIL: COMÉRCIO EXTERNO DE ALGODÃO E DERIVADOS**

	IMPORTAÇÃO MIL US\$ (CIF/Brasil)	EXPORTAÇÃO MIL US\$ (FOB/Brasil)	VOLUME %
1980	32.062	553.442	301.889
1981	113.248	413.666	300.418
1982	228.675	471.746	243.071
1983	171.737	428.414	255.677
1984	198.025	470.746	272.721
1985	224.412	395.250	171.838
1986	591.527	273.642	417.986
1987	766.861	312.209	445.852
1988	801.730	413.032	484.598
1989	996.906	290.732	701.674
1990	543.302	247.449	446.843
1991	131.328	479.916	342.214
1992	410.332	376.252	294.021
1993	347.979	316.908	485.073

Fonte: CACEX/CECEX/BACEN

Elaboração: Ass. Dep. Hugo Biehl

# ESTOQUES PÚBLICOS DE “COMMODITIES”

*Paulo Hummel Júnior<sup>(1)</sup>*

## INTRODUÇÃO

Profundas transformações marcaram a agricultura brasileira nas últimas décadas, alterando substancialmente o processo produtivo, a estrutura de armazenagem e os meios de comercialização. Nesse mesmo período, a revolução tecnológica verificada nas áreas da informática e da comunicação tornou possíveis procedimentos operacionais que tempos atrás não passavam de sonhos.

Porém, apesar dos avanços verificados na área da produção, pouca coisa mudou em nosso País no que se refere ao aperfeiçoamento da estocagem e da comercialização agrícola. Não obstante os excelentes níveis de produtividade alcançados em várias culturas, alguns procedimentos utilizados no pós-colheita prejudicam sensivelmente a qualidade da nossa produção, trazendo uma série de consequências danosas à comercialização agrícola brasileira.

É justamente nesse cenário, ainda carente de qualidade e modernidade, que se situa uma das principais áreas de atuação da CONAB. Nesse quadro antiquado — muitas vezes reforçado pela própria atuação da Companhia — é que foi estabelecida a maioria dos

critérios e procedimentos para a formação e gestão dos estoques governamentais de produtos agrícolas, vários deles definidos ainda nos primórdios da Política de Garantia de Preços Mínimos. A falta de uma visão global da cadeia agroindustrial desses métodos produz uma grande descoordenação entre os processos de formação e gestão dos estoques, dificultando a administração e onerando custos, além de comprometer a eficiência e a eficácia da política oficial de abastecimento.

Procuramos, aqui, fazer uma breve análise dos problemas mais comuns encontrados na gestão dos estoques governamentais, com o objetivo de enfatizar a necessidade de se implantar uma padronização qualitativa nas aquisições das mercadorias destinadas a compô-los.

## 1. A ATUAL SISTEMÁTICA

### 1.1. Formação dos Estoques

Até 1996, excetuando-se eventuais importações feitas pelo Governo, os estoques públicos de grãos eram formados quase que exclusivamente através da atuação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), cujo principal objetivo sempre foi levar o amparo governamental ao produtor rural no

momento da comercialização, ponto mais sensível da atividade agrícola. Talvez em decorrência daquela prioridade, nunca houve uma preocupação maior em se adotar critérios e procedimentos que favorecessem uma melhor gestão das mercadorias adquiridas.

Assim, além de não se conceder a devida importância a várias atividades ligadas à gestão desses estoques, não se procurou formá-los qualitativamente de maneira a se racionalizar essa administração. Pelos critérios da PGPM, ainda vigentes, **são passíveis de aquisição todos os produtos amparados que se enquadrem dentre os tipos** previstos nas normas específicas de classificação aprovadas por Portarias do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MA).

Não existe a preocupação em se formar estoque exclusivamente dentro de uma faixa qualitativa previamente selecionada, dentre os padrões definidos pelo MA, de forma a se alcançar uma homogeneização dos produtos. Com tamanha abertura, geralmente são vendidos ao Governo somente os estoques de pior qualidade, enquanto os melhores são escoados para o mercado. A aquisição de algum estoque de melhor tipo, de forma geral, ocorre somente em anos de superprodução, vantagem essa quase sempre mal aproveitada, em função das misturas de estoques que discutiremos no item seguinte.

Ao implantar uma nova modalidade de sustentação de preços, com os Contratos de Opção de Venda, a partir de 1997, o Governo já passou a se preocupar um pouco com o aspecto qualitativo de seus estoques, adotando padrões mais seletivos, apesar da mistura de estoques ter também prejudicado a iniciativa. A partir daquele mesmo ano o Governo passou também a formar estoques por intermédio da

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

securitização de dívidas do setor agrícola, apesar de, neste caso, terem sido mantidos os mesmos critérios de qualidade vigentes para a PGPM.

Já em sua fase de formação, portanto, a grande parte dos estoques governamentais apresenta características que:

- dificultarão sua administração, em função da grande variedade de padrões;
- não recomendarão sua estocagem por períodos mais prolongados, em decorrência de sua baixa qualidade;
- tornarão menos eficazes as intervenções governamentais na área do abastecimento, pois são estoques formados por padrões usualmente recusados pelo mercado;
- sinalizam vendas gravosas, com prejuízos para o Erário.

## 1.2. Dificuldade da Separação Qualitativa dos Estoques por Parte dos Armazéns

Ao contrário da época em que foram concebidas as regras operacionais da PGPM, hoje em dia a maior parte dos grãos adquiridos é armazenada a granel, exceção feita a alguns produtos, tais como o feijão, a farinha de mandioca e o arroz sequeiro que, por suas peculiaridades, continuam utilizando quase que exclusivamente a armazenagem convencional.

Ocorre que a armazenagem a granel requer mercadorias com homogeneidade qualitativa, pois os produtos perdem a sua individualidade, misturando-se a outras da mesma qualidade, apesar do armazeador ser obrigado a entregar ao depositante, ou a sua ordem,

mercadoria da mesma natureza, quantidade e qualidade. Como os estoques oficiais não têm uma qualidade uniforme, devido ao grande número de combinações qualitativas aceitas pela Empresa no momento da aquisição, muitos armazeadores acabam por misturar produtos de qualidades diferenciadas, gerando com isso um sério problema responsável pela maioria das dificuldades ligadas à gestão dessas mercadorias.

Esse problema ocorre porque, infelizmente, muitos silos ou armazéns graneleiros não contam com células (ou septos) suficientes para separar qualitativamente todos os produtos, notadamente aqueles situados em regiões produtoras, por onde circula praticamente toda a produção. Mas, mesmo que o armazém disponha de condições técnicas, as várias qualificações dos produtos amparados pela PGPM podem inviabilizar a sua separação, em razão da perda de espaço que isso pode significar.

Na verdade, a mistura de estoques de qualidades distintas não ocorre exclusivamente com as mercadorias do Governo. Trata-se de um procedimento usual, adotado também na estocagem de mercadorias de particulares. Mesmo porque, principalmente em um passado ainda recente, os estoques privados geralmente vinculavam-se a um Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda (EGF/COV), com grande probabilidade de serem vendidos ao Governo.

No entanto, apesar dessa mistura qualitativa ser mais evidente e nociva nos estoques armazeados a granel, ela também se faz presente na estocagem de mercadorias ensacadas, quando muitas vezes em uma mesma pilha são guardados produtos de qualificações diferenciadas. Isso pode dificultar a comercialização dessas mercadorias com a especificação de qualida-

de, devido aos problemas que certamente surgirão na retirada, como a dificuldade na identificação, a mistura de derrames e os atrasos nos embarques.

## 1.3. A Ausência do Controle Qualitativo

Também é bastante prejudicial à gestão da PGPM o fato da CONAB não contar com um sistema de controle que disponibilize informações sobre a qualidade dos seus estoques, dado importantíssimo para uma administração mais racional das mercadorias.

Vários projetos visando a implantação de um controle de estoques mais aperfeiçoado já foram ou estão sendo elaborados. De qualquer forma, **mantido o atual modelo de formação de estoques, mesmo que a Companhia consiga implantar um sistema dessa natureza, ele pode vir a se mostrar inócuo**, no que tange à questão da qualidade, pois os registros constantes do controle da Empresa muitas vezes não refletirão a realidade existente nos armazéns, haja vista as dificuldades que os armazeadores continuarão encontrando para administrá-los.

De qualquer forma, sem a implantação de um efetivo controle de estoque, não vemos condições da CONAB aperfeiçoar a administração de seus estoques.

## 1.4. Comercialização dos Estoques sem a Especificação de Qualidade

Não dispendo das informações sobre a qualidade das mercadorias, a comercialização dos esto-

ques da Companhia através das Bolsas de Mercadorias é realizada sem tal especificação. É o processo de venda denominado "bica corrida", no qual o produto somente pode ser recusado pelo comprador se uma nova classificação comprovar que a mercadoria encontra-se Abaixo do Padrão ou Desqualificada, conforme as condições previstas nos regulamentos de venda da CONAB.

Excetua-se dessa situação a venda de alguns produtos como o algodão (cujo controle de qualidade é feito fora do sistema de controle de estoques), o trigo e o arroz agulhinha, sendo a oferta, no caso destes dois últimos, precedida de uma nova classificação.

Essa forma de comercialização – certamente inédita em operações no mercado de "commodities" – tem a capacidade de, a um só tempo, não garantir o suprimento do comprador e depreciar o bem ofertado, afugentando os interessados, características que efetivamente deprimem os preços das mercadorias nos leilões promovidos pela CONAB, com prejuízos para o Erário.

Além disso, essa sistemática reduz a eficiência e a eficácia da política oficial de abastecimento, pois, ao atender mal à clientela que procura atingir, acaba minimizando o impacto da intervenção estatal no suprimento do mercado e na normatização dos preços.

## 1.5. Não-Cobrança de Rebaixamentos Qualitativos

A ausência de cotejamento qualitativo por ocasião das saídas das mercadorias dos armazéns, verificada em grande parte dos casos de comercialização ou remoção,

impossibilita a cobrança aos armazéns depositários dos eventuais rebaixamentos qualitativos ocorridos no decorrer da estocagem, transferindo para o Erário os prejuízos decorrentes de tal prática.

Esse procedimento torna letra morta a garantia de qualidade prevista nos contratos de depósitos celebrados com os armazéns prestadores de serviços à Companhia. A sobretaxa que a CONAB paga aos armazenedores, destinada a garantir a integridade do produto, tanto em termos de quantidade como de qualidade, na verdade está garantindo somente a quantidade, na grande parte dos casos. Por exclusiva responsabilidade da Empresa, a garantia da qualidade está limitada apenas aos casos em que o produto torna-se Abaixo do Padrão ou Desclassificado.

Infelizmente, mesmo quando o estoque é reclassificado para venda, como nos casos do trigo e do arroz agulhinha, a Companhia não aproveita essa aferição para cotejá-la com a qualidade obtida por ocasião da aquisição da mercadoria, a fim de efetuar eventuais cobranças ao depositário. Mesmo porque tal conferência é inviável, em decorrência da mistura qualitativa geralmente feita pelo armazenador.

## 1.6. Um Incentivo à Fraude e à Negligência

Como se vê, a atual sistemática de formação de estoques da CONAB gera um ciclo vicioso, onde o armazém, por impossibilidade ou inviabilidade, não separa qualitativamente os estoques. Com isso, a nossa Companhia não controla a qualidade da mercadoria, o que acaba contribuindo para que os armazéns não se sintam obrigados a observar a separação qualitativa dos estoques.

Dessa forma, as saídas dos estoques dos armazéns (nas vendas ou remoções) são feitas sem a conferência entre a qualidade constatada por ocasião da entrada da mercadoria no armazém e a existente no momento da retirada.

Cria-se, assim, o cenário perfeito para o exercício de variados tipos de fraudes, entre as quais citamos:

- **a fraude na classificação**, pois o trabalho do classificador não fica sujeito a conferência;
- **a conivência ou displicência do armazenedor** com as eventuais fraudes na classificação, porque a ausência da conferência qualitativa na saída do estoque garante-lhe a impunidade no caso de qualquer diferencial de qualidade;
- **as trocas dos melhores estoques por outros de pior qualidade.**

Além das fraudes, o atual sistema é um verdadeiro incentivo à negligência na conservação dos estoques governamentais, pois quase sempre não há cobrança por rebaixamento qualitativo, como já dissemos.

## 1.7. Estabelecimento de Preço Mínimo de Venda com a Aplicação de Deságio por Safra

As atuais regras para a aplicação de ágios e deságios na formação dos preços mínimos de vendas dos estoques públicos foram estabelecidas basicamente pela Portaria Interministerial nº 454, de 04.11.97, na qual são previstos deságios de safra, de qualidade e localização. Como a Empresa não dispõe de controle qualitativo, os pre-

ços utilizados como parâmetro para o fechamento dos negócios nos pregões das Bolsas de Mercadorias são calculados com a aplicação dos deságios de safra e frete, este último geralmente utilizado apenas quando o produto encontra-se depositado em regiões distantes dos centros de consumo.

O deságio de safra consiste na aplicação de descontos sobre o preço de mercado do produto ofertado, tomando-se como referência a safra da mercadoria constante do controle de estoques da CONAB. Assim, quanto mais antiga a safra, maior o deságio a ser aplicado sobre o preço de mercado do produto no momento da oferta, podendo esse percentual chegar até a 30% para produtos com quatro anos ou mais de estocagem, nos casos de produtos como o arroz em casca, o milho e o trigo.

Ocorre que essa sistemática de deságio de safra ignora completamente a dinâmica da estocagem de mercadorias a granel, que se baseia na rotação dos estoques, sob o princípio do bem fungível (mercadoria que pode ser substituída por outra da mesma qualidade e quantidade), condição inclusive prevista no Decreto 1.102, de 1903, que regulamenta o setor. Assim, dificilmente um estoque de safra antiga fica depositado em um armazém durante anos, aguardando o momento em que o depositante resolva comercializá-lo. Isso até podia ocorrer com freqüência em épocas passadas, quando, em algumas regiões, o Governo era praticamente o único comprador. Hoje isso não ocorre mais e a tendência é a participação das compras governamentais reduzirem-se ainda mais.

As entradas e saídas de mercadorias em um silo ou armazém graneleiro fazem com que, naturalmente, os estoques mais velhos sejam substituídos pelos mais novos.

Com isso, pelo atual sistema de vendas, o comprador de um lote referente a uma safra antiga pode receber um produto de safra mais recente, não obstante tenha pago um preço com deságio sobre o valor de mercado, como se o produto antigo fosse.

ga.

Por isso, a venda de produtos agrícolas em Bolsas, em todo o mundo, é baseada no conceito de "commodity", termo consagrado pelo mercado internacional para a designação de mercadorias agrícolas (e até mesmo alguns produtos minerais, como o ferro, o alumínio, o cobre, etc.). Nem todos os produtos agrícolas são considerados "commodities", pois o termo é utilizado apenas para aqueles cuja padronização qualitativa seja perfeitamente conhecida e aceita pelo mercado.

O algodão, por exemplo, apesar de ser uma mercadoria de consumo universal, geralmente não é considerada uma "commodity", devido ao seu complexo sistema de classificação e comercialização. De qualquer forma, o termo traduz mais um conceito de padronização qualitativa perseguido na comercialização agrícola.

## 2.2. Padrões de Qualidade Aceitos pelo Mercado

Diante do exposto, fica claro que ao formular os preços mínimos, deve a CONAB padronizar ao máximo os produtos passíveis de amparo por parte da PGPM, ponto que consideramos primordial para o início do aperfeiçoamento da gestão dos estoques administrados pela Companhia. Esse critério, inclusive, deveria ser estendido aos estoques formados pela Companhia fora da PGPM, pois, na prática, essas mercadorias podem acabar misturando-se umas às outras.

Não nos cabe discutir, aqui, quais os padrões qualitativos que deveriam ser praticados pela CONAB, pois entendemos tratar-se de uma matéria complexa, de inte-

resse de várias áreas dentro da Companhia e do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (Secretaria de Política Agrícola e Secretaria de Desenvolvimento Rural). A criação de um PADRÃO CONAB para os produtos passíveis de aquisição deverá também ser precedida de consultas junto às várias organizações com interesse no assunto, tais como as agroindústrias, a EMBRAPA, órgãos estaduais de extensão, serviços estaduais de classificação, cooperativas, armazéns, etc.

Naturalmente essa padronização deverá levar em conta as condições atípicas de algumas operações realizadas pela CONAB, tais como as operações especiais de compra feitas junto a pequenos produtores. Ou alguns produtos cujas características impeçam uma maior homogeneização. As características de produção e de consumo costumam variar também de uma região para outra, merecendo tratamentos diferenciados.

Consistem em aspectos que naturalmente deverão ser levados em conta, sem perder de vista, no entanto, a necessidade de se manter a operacionalidade e a viabilidade da gestão dos estoques oficiais. Concomitantemente, deve-se implantar uma efetiva prioridade na venda dos estoques mais antigos, critério importante principalmente para as mercadorias ensacadas. Hoje em dia essa prioridade comumente é camuflada pela oferta simultânea de produtos novos e antigos. Com a natural preferência do mercado pelos mais novos, os estoques mais velhos vão ficando cada vez mais encalhados.

Torna-se fundamental que o Governo tenha em mãos estoques agrícolas que realmente o habilitem a intervir no abastecimento, quando necessário, formando estoques

efetivamente absorvíveis pelo mercado. Não podem continuar os estoques agrícolas oficiais a serem quase que um sinônimo de má-qualidade.

Hoje, os estoques oficiais de milho, por exemplo, em razão do alto índice de grãos ardidos, não são recomendados para a produção de ração destinadas à avicultura e à suinocultura, os principais segmentos consumidores desse produto em nosso País, cujo abastecimento é uma das prioridades das vendas dos estoques governamentais. Na maioria dos casos, o milho adquirido ao Governo somente presta-se à fabricação de ração se for misturado a outros estoques de melhor qualidade ou a insumos substitutivos.

Também no caso milho, cabe registrar o fato da CONAB não exigir na estocagem do produto a separação das mercadorias dos grupos Duro, Semiduro e Mole. Como têm processos distintos de industrialização, a mistura de milhos daqueles grupos em um mesmo estoque deprecia sensivelmente o produto junto às indústrias fabricantes de ração.

### 2.3. Racionalização da Gestão dos Estoques

A padronização qualitativa oferecerá condições para que a CONAB aperfeioe de maneira significativa a gestão dos seus estoques, viabilizando-se:

- o controle qualitativo dos estoques;
- a oferta das mercadorias em Bolsa com a respectiva especificação de qualidade;
- a conferência qualitativa em casos de remoção;
- a cobrança ao armazenador

das perdas de qualidade verificadas durante a estocagem;

- maior eficácia das intervenções governamentais dentro da Política de Abastecimento;
- obtenção de melhores preços nas vendas dos estoques.

Como os estoques de melhor qualidade possuem características que favorecem a sua conservação, a aquisição desse tipo de produto resultará também em um menor índice de perda no armazenamento, facilitando significativamente a gestão das mercadorias. Trata-se de uma característica importantíssima para os estoques oficiais, cujo calendário de venda é determinado pelas condições de mercado, podendo exigir estocagem por período superior ao usual.

Isso criará, ao mesmo tempo, um autocontrole dos agentes envolvidos no processo, quebrando a cadeia de quase impunidade hoje existente, passando cada um deles a policiar as atividades do outro, contribuindo de maneira substancial com a fiscalização exercida pela própria CONAB.

Dessa forma:

- o comprador de estoques da CONAB, ao conferir a qualidade da mercadoria que adquiriu, estará auxiliando na fiscalização dos serviços do armazenador, alimentando com suas reclamações a área de cobrança de perdas da Companhia, criando um mecanismo automático e gratuito de cotejamento qualitativo;
- o armazenador, ao ser cobrado pela CONAB das eventuais perdas de qualidade, tornar-se-á um aliado da Empresa, ao conferir

com rigidez o trabalho dos serviços de classificação, formando mais um crivo automático e gratuito de fiscalização.

## 2.4. Beneficiários

A discussão dessas mudanças traz, naturalmente, o receio de que, apesar dos benefícios evidentes, as medidas venham prejudicar o produtor rural, principalmente sob a ótica paternalista que sempre norteou a Política de Garantia de Preços Mínimos. Havendo restrição à aquisição de produtos de pior qualidade, inevitavelmente alguns produtores deixarão de ser atendidos, apesar dessa mesma restrição incentivar a melhoria da qualidade da produção agrícola, o que automaticamente reduzirá o número dos desamparados da proteção governamental.

Mas, como já dissemos anteriormente, com a adoção cada vez maior de mecanismos mais modernos na comercialização agrícola, a tendência é o Governo ter uma menor participação no volume total de estoques. Assim, será crescente o percentual de agricultores negociando no próprio mercado a sua produção. E será até salutar que entre eles incluam-se os que não produzirem uma mercadoria de melhor qualidade, ao contrário do que hoje ocorre.

Necessário se faz, também, refletirmos a respeito do repetido mito de que com uma maior exigência qualitativa os principais prejudicados serão os pequenos produtores. Sabe-se que os maiores problemas de qualidade de nossos grãos não são devidos à má-produção, mas principalmente em decorrência de mal processamento (secagem e limpeza) e má-conservação, gerando defeitos como impurezas, ataque de pragas, grãos quebrados e ardidos, que desqualificam sensivelmen-

te a nossa produção agrícola.

Em algumas regiões, infelizmente é comum, no caso do milho, que os pequenos produtores retardem a sua colheita, para obter a secagem natural do produto ou viabilizar plantio consorciado. Isso geralmente propicia o ataque de pragas, depreciando a qualidade do produto. Mas trata-se de procedimento tão arcaico e antieconômico que não se pode com esse argumento retardar-se a melhoria da armazenagem em nosso País.

O importante é a convicção de que o aperfeiçoamento da Política de Estoques Públicos é fundamental para a sua manutenção a longo prazo. Obtendo-se isso, os agricultores continuarão contando com a política de sustentação de preços do Governo, ao mesmo tempo em que os consumidores passarão a dispor de produtos de melhor qualidade.

## 2.5. Controle Fitossanitário

A padronização dos estoques será apenas um instrumento que facilitará a implantação de uma armazenagem qualitativa no Brasil, requisito fundamental nestes tempos de globalização. As exigências fitossanitárias no mercado internacional são rígidas e a tendência é o crescimento de sua utilização como empecilho à importação de produtos agrícolas pelos países mais desenvolvidos, em substituição a barreiras alfandegárias.

Mas, além dessa questão, a inserção do Brasil no mercado globalizado, notadamente no MERCOSUL, trouxe para o mercado interno a competição dos produtos estrangeiros, de melhor qualidade e com controle fitossanitário mais

rígido, exigindo de nossos produtores uma melhoria de produtividade e qualidade vitais até mesmo para a sua manutenção na atividade.

Esse cenário, com certeza, exigirá que no Brasil sejam adotadas urgentes medidas que aperfeiçoem os processos de armazenagem e conservação dos grãos.

## 2.6. Um Novo Relacionamento com os Armazéns

Evidentemente, não se pode falar em melhoria de qualidade e padronização dos estoques sem se discutir um novo relacionamento com os armazéns. De nada adiantará a CONAB alterar sua postura na formação dos estoques se esse avanço não corresponder também a uma melhoria na prestação dos serviços de armazenagem, pois tão importante como melhorar a qualidade do estoque será preservá-la.

A padronização dos estoques criará condições excepcionais para o início da implantação de uma série de medidas que efetivamente modernizem o setor armazenador brasileiro. Mesmo porque, até por uma questão operacional, esse salto de qualidade será automaticamente estendido a todos os usuários dos armazéns, e não somente aos estoques da CONAB. A medida também criará oportunidade ímpar para se avançar no aperfeiçoamento da classificação dos produtos vegetais em nosso País, ponto que constitui o outro grande gargalo para a modernização da nossa comercialização agrícola.

E para que os avanços tornem-se perenes e se generalizem é importante que se dê prioridade a ações que futuramente propiciem mudanças na legislação de classificação vegetal e da armazenagem.

No caso particular da CONAB, a implantação de uma padronização de estoques terá necessariamente de ser antecedida por uma discussão do assunto com os armazenadores, culminando com a implantação de um novo contrato de depósito, com a sugestão de que se estude a viabilidade da implantação de um seguro que cubra perdas quantitativas e qualitativas na estocagem.

Dentro desse contexto é importante que a Rede Armazenadora da Companhia seja aparelhada e treinada para efetivamente oferecer uma arma-

zenagem qualitativa, tornando-se um parâmetro de excelência para o setor.

## CONCLUSÃO

A agricultura brasileira cresceu à sombra do protecionismo estatal e provavelmente a atuação pouco criteriosa do Governo, como formador de estoques e armazenador, tenha auxiliado na criação de uma cultura de estocagem pouco preocupada com os aspectos qualitativos. Mesmo porque, por muitos anos, a estocagem foi uma atividade quase que exclusiva de Governo,

geralmente o grande responsável pelo carregamento dos estoques físicos. A concepção de estoque para a iniciativa privada, até hoje, tem um caráter muito mais imediatista.

A experiência da CONAB, provavelmente a maior formadora de estoques do mundo em área tropical, deve ser valorizada e utilizada em benefício de toda a sociedade. Principalmente se levarmos em consideração a importância da Companhia como indutora de comportamentos e como grande supridora do mercado, características que lhe imputam responsabilidades enormes na qualidade dos alimentos colocados à disposição da população.

## UMA AGENDA DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA OS PRÓXIMOS ANOS

*Carlos Nayro Coelho<sup>(1)</sup>*

O Presidente da República estabeleceu, recentemente, a meta de dobrar as exportações brasileiras totais até o ano 2002 (ou seja, atingir mais de US\$ 100 bilhões), dentro da perspectiva de gerar grande número de empregos e equilibrar a balança comercial.

Embora seja uma meta ousada, outros países conseguiram, através de um esforço direcionado, dobrar (ou quase) as exportações em curtos períodos de tempo. A China, por exemplo, aumentou suas exportações de US\$ 62 bilhões em 1990 para mais de US\$ 182,7 bilhões em 1997 (sem Hong Kong), cer-

ca de 194,7% de incremento. Os Estados Unidos, apesar do peso mundial de suas exportações, conseguiram passar de US\$ 366 bilhões em 1990 para mais de US\$ 688,9 bilhões em 1997 (cerca de 88,2% de aumento).

Também do ponto de vista da relação entre as exportações totais e o PIB, observa-se que existe um espaço grande de manobras para o Brasil, já que dos países mais importantes da economia mundial é o que tem a menor participação no PIB (quadro I) e o único que não mantém uma relação direta entre a importância do PIB e as exportações.

Enquanto, em 1997, a economia brasileira, com um PIB de US\$ 802 bilhões, ocupou o oitavo lugar, nas exportações ocupou apenas o 25º, ficando inclusive bem abaixo do México, que, com um PIB bem inferior ao do Brasil, exportou US\$ 110,4 bilhões.

Conforme mostra o Quadro I, tanto em 1997 como nos anos anteriores, os EUA, com o maior PIB do mundo, também tiveram o maior volume de exportações. O Japão, com o segundo maior PIB, teve o segundo maior volume de exportações, só perdendo a posição em 1997 devido à crise econômica. O mesmo acontece, com pequenas variações, com a Alemanha, França e demais países.

A participação das exportações brasileiras ficou praticamente estável, passando de 5% em 1975 para 6,6% em 1997. Enquanto as exportações mundiais cresceram 8,8% entre 1990 e 1993 e 45,9% após a Rodada Uruguai (1993 a 97) as brasileiras cresceram 23,2% entre 1990 e 1993 e apenas 36,7% entre 1993 e 1997.

Em virtude da tendência de liberalização do comércio agrícola mundial, iniciada pelos acordos da Rodada Uruguai (e que sem dúvida será refor-

**Quadro I**  
**As Exportações no PIB das Principais Economias do Mundo**

US\$ Bilhões

PAÍSES	1975			1990			1993			1995			1997		
	PIB	EXP	%												
EUA	1.526,5	108,9	7,1	2.634,6	226,8	8,4	3.600,8	216,9	6,0	6.482,5	322,6	7,2	7.819,3	686,8	8,8
Japão	502,0	55,6	11,1	1.059,3	130,4	12,3	1.220,0	177,4	14,4	2.022,1	207,6	9,8	4.223,4	421,0	10,0
Alemanha	419,0	60,2	21,5	813,8	192,9	23,7	822,2	183,9	29,8	1.501,0	410,1	27,3	2.116,4	511,6	24,2
França	338,5	53,1	15,7	654,8	118,0	17,5	822,5	101,7	12,5	1.194,7	216,8	18,1	1.583,0	287,0	18,6
Itália	176,3	35,0	19,9	452,6	76,1	17,3	422,0	76,7	18,2	1.095,1	170,3	16,0	1.149,2	234,8	20,5
R. Unido	227,1	43,4	19,1	538,2	110,1	20,5	460,1	103,3	22,5	975,5	185,2	18,0	1.279,4	281,4	22,0
Brasil	172,4	8,7	5,0	234,9	20,1	8,6	229,0	28,6	11,5	478,2	31,4	6,6	802,0	62,8	6,6
Canadá	164,0	34,1	20,8	263,2	67,7	25,7	348,4	91,0	26,1	569,4	127,9	22,4	599,0	214,4	35,6
Espanha	102,9	7,7	7,5	212,2	20,7	9,8	164,1	24,2	14,7	491,7	55,8	11,3	535,4	98,0	18,4
P. S. B. K.	82,9	39,9	48,1	169,4	65,0	36,2	174,9	78,0	44,6	283,5	131,8	46,5	352,0	125,3	46,4
Austrália	37,7	11,9	31,8	149,9	21,9	14,6	167,5	22,6	14,4	285,5	39,8	13,5	394,7	64,1	13,7

FONTE: FMI e OCDE

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.  
(2) Após a incorporação de Hong Kong o PIB da China ficou superior ao do Brasil. Esse país não foi incluído no quadro I devido à falta de dados estatísticos históricos.



**Quadro II**  
**Meta nas Exportações Agrícolas para o Ano 2002**

	1997			2002			<b>US\$ Bilhões</b>
	Mundo (1)	Brasil	%	Mundo	Brasil	%	
Com. Lácteos	28,41			32,81	1,51	4,60	
Com. Fumo	26,60	1,66	6,24	30,39	2,74	9,00	
Com. Soja	22,32	5,69	25,49	28,80	8,28	28,78	
Frutas	22,30	0,14	0,62	27,40	2,12	7,73	
Carne Bovina	18,31	0,43	2,35	20,23	4,40	21,75	
Carne Suína	12,23	0,14	0,81	18,84	1,85	9,81	
Açúcar	13,82	1,86	13,46	17,11	3,25	18,99	
Milho	11,71			16,42	2,10	12,72	
Carne Frango	8,80	0,87	9,80	15,12	1,88	12,43	
Café	12,05	3,09	25,64	14,90	4,48	30,07	
Algodão	11,73	0,24	2,05	10,75	0,96	8,93	
Vinho	11,12			13,61	0,53	3,89	
Cacau	10,23	0,18	1,76	11,80	1,10	9,32	
Couros	8,16	0,68	8,39	10,62	1,84	17,32	
Outros(2)	261,07	3,89	1,47	251,80	7,86	3,12	
Total	480,80	18,84	3,92	520,60	41,90	8,62	

Fonte : FAO, USDA e SECEX/MICT.

1) Dados preliminares

2) Inclui: suco de laranja, pasta de madeira, produtos extractivos etc.

çada nas próximas negociações da Organização Mundial do Comércio-OMC, a serem iniciadas em 1999) e da posição estratégica da agricultura em termos de potencial e de vantagem comparativa, é evidente que a maior parte da responsabilidade para atingir essa meta será do agribusiness nacional (Quadro II).

Em 1997 as exportações agrícolas brasileiras de US\$ 18,8 bilhões (incluindo pasta de madeira, couros e peles e fios de algodão), representaram 35,5% das exportações totais. Tudo indica que para alcançar a meta almejada, a participação da agricultura tem que subir bastante, para algo em torno de 45% (US\$ 45 bilhões), que representa um crescimento em torno de 140%, e a participação brasileira nas exportações agrícolas mundiais passariam de 3,92% para 8,62%.

Estimativas preliminares indicam que para aumentar as exportações do agribusiness para US\$ 45 bilhões em 2002, seria necessário incorporar mais de 26,1 milhões de hectares ao processo produtivo nos setores considerados

mais dinâmicos no mercado internacional (15 milhões de hectares em pastagens, 9 milhões de hectares na produção de grãos, 1,0 milhão de hectares no algodão, 600 mil hectares no café e 500 mil hectares na fruticultura). Somente no caso dos grãos seria necessário um acréscimo na produção nacional da ordem de 35 milhões de toneladas (a produção passaria do nível atual de 80 milhões de toneladas para 100 milhões de toneladas no ano 2000 e 115 milhões de toneladas em 2002). De acordo com algumas estimativas, seriam gerados mais de 10 milhões de empregos diretos e indiretos em toda a cadeia do agribusiness.

Para alcançar essa meta governamental será necessário um esforço gigantesco de todo o agribusiness, e um alto nível de colaboração, talvez sem precedentes, entre o setor público e o setor privado.

No âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que sem dúvida vai ter o papel de formular e reformular as políticas agrícolas e coordenar a implementação das ações

no que diz respeito ao agribusiness, torna-se necessário o estabelecimento de uma agenda executiva ou de trabalho para o período 1998/2002, que contemple não somente as grandes linhas de atuação do próprio Ministério mas também as dos outros órgãos do governo que afetam o desempenho do agribusiness.

Dessa forma, a agenda executiva pode ser dividida em duas partes: agenda executiva interna e agenda executiva externa. Na primeira, os pontos mais importantes são os seguintes:

- seguro de renda agrícola;
- crédito agrícola;
- defesa agropecuária;
- desenvolvimento rural;
- agricultura sustentável;
- promoção comercial;
- negociações agrícolas na OMC em 1999.

Com relação ao seguro de renda agrícola, existem dois fatores relevantes. O primeiro é que em função dos acordos da OMC, os países signatários

assumiram o compromisso de eliminar os programas de apoio à agricultura que tem influência sobre os preços de mercado (coupled programs) como PGPM, estoques reguladores, preço meta (target price), etc. Com isso os países estão substituindo os antigos programas de preço suporte por pagamentos diretos decrescentes, independentes da área cultivada, e por um **seguro de renda agrícola**.

O segundo fator de relevância é que o **seguro de renda agrícola** tem cinco vantagens importantes. A primeira é que cobre tanto os riscos de produtividade como de preços, sem a necessidade de uma PGPM. A segunda é que é um instrumento orientado para o mercado, pois, no cálculo da renda objeto do seguro, são considerados os preços vigentes no mercado futuro. A terceira é que é um instrumento não intervencionista, pois, ao contrário dos programas de preços mínimos, o governo não precisa adquirir produtos para evitar queda nos preços. A quarta é que o **seguro de renda agrícola** pode ser executado por empresas de seguros privadas. A quinta é que do ponto de vista orçamentário, o seguro apresenta também uma grande vantagem com relação aos outros programas, que exigem participação governamental. Ao contrário dos programas de preços suporte, por exemplo, em que as necessidades de desembolsos do governo podem sofrer grandes variações erráticas de um exercício para o outro (e portanto são de difícil previsão orçamentária) no programa de seguros esse problema deixa de ser relevante, pois o valor médio dos premiums, além de envolver montantes bem inferiores (segundo cálculos preliminares, o governo federal gastaria menos de 40% subsidiando o valor dos premiums, do que gastou em 1997 subsidiando os programas atualmente em vigor) são de fácil previsão.

Como o **seguro de renda agrícola**, tenderá, como nos outros países, a substituir os instrumentos tradicionais de apoio à agricultura, como AGF e EGF, o novo sistema de seguros, e o fundo de resseguros e de cobertura de calamidades poderia ser

operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que já dispõe de uma estrutura técnico-operacional preparada para executar programas dessa natureza.

Com relação ao **crédito agrícola** vale destacar que em função do ciclo produtivo da agricultura, esse instrumento continua sendo, em todo o mundo, um forte mecanismo de apoio ao setor agrícola, mas não o único como ocorreu no passado. Só para se ter uma idéia da forma descontrolada de como o crédito oficial foi usado no passado basta dizer que, entre 1965 e 1997, foram aplicados, em valores de 1997, cerca de US\$ 332 bilhões, sendo que desse total, US\$ 264 bilhões (80%) foram desembolsados nas décadas de setenta e oitenta. Durante o período 1970 a 1985 (último ano de taxa real negativa), foram transferidos, a preços de 1997, cerca de US\$ 32 bilhões para a agricultura na forma de subsídios.

Em 1979, quando se aplicou US\$ 20 bilhões, a relação crédito/produção (ou seja, o desembolso necessário para produzir uma tonelada de grãos) foi de US\$ 425/t. Em 1965, tendo aplicado US\$ 773 milhões, a relação foi de US\$ 35/t e, em 1996, quando foram aplicados US\$ 5 bilhões, a relação foi de US\$ 63/t. Vale portanto observar que a queda significativa nos desembolsos com o crédito não foi acompanhada de quedas proporcionais na produção de grãos.

Em essência, isso mostra, primeiramente, que o setor foi altamente sobrefinanciado nas décadas de setenta e oitenta e que atualmente está retornando aos níveis de eficiência de meados da década de sessenta (quando a taxa de inflação era baixa) e, em segundo lugar, que o governo pode voltar a utilizar o crédito, em escala maior, como instrumento de apoio à agricultura, desde que como um instrumento complementar, dentro de objetivos de desenvolvimento bem definidos e seguindo as regras básicas que orientam as aplicações financeiras em uma economia estabilizada.

Relativamente à **defesa agropecuária**, o papel desse setor do

Ministério da Agricultura está sendo significativamente ampliado, não sómente em decorrência dos acordos da OMC, mas também para atender a exigência crescente do consumidor brasileiro em termos de qualidade dos alimentos. No mercado internacional, a importância cada vez maior dada pelos países às normas sanitárias e fitossanitárias faz com que seja necessária a adoção imediata de várias medidas para tornar esse setor mais dinâmico e mais preciso na execução de suas tarefas. Apesar de vários países tentarem usar de forma cada vez mais frequente essas normas para restringir as importações, a idéia é de que se trata de mais um serviço público, que deve ser prestado com qualidade e eficiência, aos empresários envolvidos com o comércio exterior, para garantir a ampliação, com segurança, da participação do Brasil no comércio mundial.

Na frente doméstica, a política sanitária e fitossanitária deve contemplar prioritariamente a eliminação, nas cadeias produtivas, de todos os fatores que restringem o acesso ao mercado internacional. Nesse sentido, a eliminação, no curto prazo, da febre aftosa de todo o território nacional e a adoção de um amplo sistema de controle de qualidade de produtos aceito internacionalmente deve ter alta prioridade. Afinal, dentro da meta para o ano 2000, a pecuária como um todo (carnes, lácteos e couros) deve contribuir com mais de US\$ 10 bilhões, ou seja, com cerca de 24% de todas as exportações do agribusiness.

Como foi visto, o modelo de desenvolvimento da agricultura baseou-se, durante muito tempo, na concessão maciça de recursos públicos no financiamento da agricultura e na intervenção intensa do governo nos mercados agrícolas. Sem dúvida, se grande parte desses recursos tivesse sido direcionada para programas estruturais de **desenvolvimento rural** como educação, saúde, infra-estrutura etc., a qualidade de vida da população rural hoje seria bem melhor, os efeitos sócio-econômicos teriam sido bem mais abrangentes e duradouros e a agricultu-

ra seria bem mais competitiva em termos internacionais

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos de apoio ao funcionamento dos mercados teve dois efeitos negativos, que contribuíram para a aceleração do fluxo migratório do campo para a cidade e cujos reflexos são sentidos atualmente com grande intensidade pela sociedade brasileira: o primeiro foi ampliar a diferença entre o padrão de vida rural e urbano, e o segundo foi elevar consideravelmente os custos de transação dos produtos agrícolas, dificultando com isso a ampliação dos mercados (doméstico e internacional) e, portanto, inviabilizando, na prática, o aproveitamento em maior escala do imenso potencial agrícola do país (e o que isso representa em termos de geração de empregos, divisas etc.).

Dessa forma, é importante, dentro da nova perspectiva criada pelo governo, privilegiar os programas de **desenvolvimento rural**, principalmente no que se refere à capacitação de mão-de-obra. Nesse ponto, vale ressaltar a grande importância da formação e treinamento de empresários agrícolas, que são as pessoas que vão gerenciar diretamente a expansão das atividades do agribusiness. Para isso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve firmar, dentro dos programas de **desenvolvimento rural**, contratos e convênios com algumas universidades para acelerar e ampliar a formação desses profissionais.

Com relação à **agricultura sustentável**, a adoção gradativa de práticas de cultivo compatíveis com os princípios de conservação do meio ambiente tende a ser desdobramento natural do fortalecimento da infra-estrutura no campo. Isso porque, à medida que for melhorando a qualidade de vida da população rural, e à medida que os elevados custos de transação forem reduzidos, cada vez mais os produtores terão condições de absorver as mudanças nos gastos e preferências dos consumidores, e implicitamente maior grau de responsabilidade, no sentido de responder aos anseios da sociedade.

Embora alguns analistas questionem de forma enfática o papel positivo do mercado na aplicação dos princípios do **desenvolvimento sustentável**, e chamem a atenção sobre os perigos para o meio ambiente das políticas de desregulamentação e liberalização da economia, dentro do que eles chamam de "neo-liberalismo", a experiência mundial mostra justamente o contrário.

Conforme estudos conduzidos por diversas organizações mundiais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), as políticas de preservação ambiental nos antigos países comunistas, onde o mercado foi substituído por uma estrutura de planejamento centralizado na alocação dos recursos, foram simplesmente desastrosas. No Brasil, na época em que a intervenção do Estado na economia atingiu o seu ponto máximo, uma grande quantidade de recursos públicos foi utilizada na exploração agrícola da Amazônia (e, portanto, na devastação das florestas), quando sempre se soube que essa região nunca teve vocação para a agricultura.

Evidentemente, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender as necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos. Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendem as exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala), a consciência cada vez maior da sociedade de que mesmo em países com baixo coeficiente de utilização da terra agricultável, como o Brasil, existem limites claros ao uso desordenado dos recursos naturais, e a pressão crescente dos consumidores por alimentos mais saudáveis (livres de agrotóxicos, hormônios artificiais etc.) estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grandes diferenças regionais ou locais) atinja o seu ponto de saturação. Um exemplo disso é a utilização crescente do "plantio direto," uma tecnologia introduzida no Brasil no

início da década de setenta, e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Atualmente, existem quase 7 milhões de hectares cultivados no regime de plantio direto.

Em termos de **agricultura sustentável**, o papel do Ministério da Agricultura seria portanto de estimular o uso de tecnologias e métodos de cultivo que contemplem os princípios da **sustentabilidade** tanto para preservar o meio ambiente, como para atender as exigências crescentes dos consumidores domésticos e internacionais, no que diz respeito à qualidade dos produtos.

O sistema de **promoção comercial** já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais e envolve duas variantes: financiamento das exportações e marketing. Na primeira, o papel do Ministério da Agricultura seria criar, com outros órgãos, mecanismos apropriados de financiamento às exportações agrícolas considerando a mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. Na segunda (marketing), a política envolveria a alocação de recursos destinados exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. Nessa hipótese, é fundamental a participação decisiva do Ministério de Relações Exteriores que, com sua estrutura em outros países, pode contribuir na montagem de programas de promoção dos produtos agrícolas brasileiros, em nível mundial.

Com relação ao reinício das **negociações agrícolas da OMC em 1999**, é imprescindível que o Ministério da Agricultura esteja preparado para discutir os pontos importantes da nova rodada de negociações e tenha uma estratégia para avançar em assuntos de interesse para o Brasil.

Para se beneficiar das crescentes oportunidades do comércio internacional é imprescindível manter ambiente econômico adequado. A liberalização do comércio, através dos acordos regi-

onais e multilaterais, fortalece as reformas da política doméstica e permite que o agribusiness se desenvolva com competitividade. Sendo um dos mais importantes participantes do comércio agrícola, tanto em termos regionais como no contexto mais amplo da OMC e do possível Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), e por ter uma agricultura muito competitiva o Brasil pode ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante da rodada de negociações multilaterais que terão início em 1999.

Por ser um programa de desenvolvimento rural que procura aliar o crédito orientado com elementos de infraestrutura, o PRONAF deve ser ampliado, fortalecido e aperfeiçoado dentro da nova perspectiva de expansão da agricultura. Para isso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve estreitar o envolvimento com os municípios e as comunidades envolvidas, criando parâmetros de avaliação e novas formas de atendimento mais diretas e menos burocratizadas.

Na agenda executiva externa, os pontos mais importantes são os seguintes:

- **diplomacia comercial;**
- **legislação trabalhista;**
- **tributação;**
- **logística de transportes;**
- **comercialização.**

Em um contexto que envolve tanto negociações multilaterais e bilaterais é importante o estabelecimento de uma **diplomacia comercial** mais agressiva, atuando concretamente para eliminar as barreiras comerciais existentes contra produtos agrícolas brasileiros em alguns países. Para isso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve procurar participar com sua tecnoestrutura e experiência para dar mais consistência e respaldo técnico ao grupo de negociação. Esta ação deve ser conjunta com os demais órgãos do governo envolvidos com o comércio exterior, tais com Câmara de Comércio Exterior, MRE e MICT.

No Brasil, a **legislação trabalhista** é antiquada, complexa e paternalista e constitui o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia e do agribusiness brasileiro e portanto do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês e do crescimento acelerado das exportações. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas do agribusiness, voltadas para o comércio exterior o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve atuar na linha de frente e mostrar, em conjunto com o Ministério do Trabalho, ao Congresso Nacional e à sociedade a necessidade premente de uma profunda reforma das leis trabalhistas.

Na área de **tributação** a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos agrícolas brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato efetivamente relevante nesse sentido. Nesse ponto, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve continuar a luta pela isenção de impostos na comercialização da cesta básica, e por uma reforma mais ampla que desonere todo o sistema de investimentos nas atividades agrícolas.

Embora se saiba que os problemas de **logística de transportes** estejam sendo resolvidos através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que o transporte tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas) o processo está sendo conduzido de forma ainda lenta. Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura no comércio agrícola, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em New

Orleans é apenas 25% da despesa de embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá, e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2.000 km) via hidrovias, é de apenas US\$ 16/t, enquanto na Brasil chega a US\$ 80/t. O papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento é lutar, junto aos órgãos do governo que cuidam da infra-estrutura, como o MT, para que esses problemas sejam resolvidos o mais rapidamente possível.

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

# TENDÊNCIAS RECENTES NO CONSUMO DE ALIMENTOS PROCESSADOS NO BRASIL

*Ellisio Contini<sup>(1)</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O consumidor tornou-se o foco central na análise de mercados de produtos agrícolas. A prateleira do supermercado passa a determinar o que, como e quando produzir. Decisões empresariais dos setores relacionados ao agronegócio, dos produtores rurais e os instrumentos de política governamental quanto a safras, defesa, tecnologia, regulação de mercados têm, crescentemente, como referencial o consumidor final.

Este enfoque se fortalece em períodos de abundância na produção e em mercados abertos. As importações de produtos permitem uma oferta mais abundante e maior possibilidade de escolha. O consumidor adquire maior poder de decisão. O contrário ocorre em períodos de falta de produtos ou em uma economia fechada, quando o produtor rural tem mais poder para determinar o que e quanto produzir. Assim foi, após a Segunda Guerra Mundial, em algumas partes da Europa. Alimentos eram disputados pelos consumidores, não intere-

sando muito a qualidade e outros atributos. A necessidade de sobrevivência determinava o que comprar. Os consumidores eram escravos!

O objetivo deste artigo é provocar reflexões sobre a importância de se conhecer as preferências do consumidor em termos de alimentos processados. A elucidação dessas questões auxilia a orientar as decisões dos produtores rurais sobre o que produzir, ao governo e à sociedade na formulação de políticas e estratégicas de incentivo à produção agropecuária.

As questões básicas formuladas a serem elucidadas neste trabalho referem-se a: a) como evoluiu o consumo de alimentos processados, no período recente (1992-1996)?; b) qual o valor desses produtos consumidos? c) em que tipo de estabelecimento (auto-serviço ou tradicionais) são comercializados os produtos? ; d) em que medida a oferta dos principais produtos processados se encontra concentrado?; e) como se encontra o consumo nas diferentes regiões do País?; e, f) se comparado com o consumo de outros

países, o Brasil consome muito ou pouco em alimentos processados?.

O presente artigo descreverá, inicialmente, como foram obtidas as informações utilizadas na análise. Na parte mais importante, serão apresentados e analisados dados sobre o consumo de alimentos processados, por diferentes grupos. Devido à limitação de espaço, não se tratará de bebidas, assunto que merecerá trabalho específico no futuro.

## 2. ASPECTOS METODO-LOGICOS

### 2.1. Origem das Informações

As informações sobre consumo de alimentos processados, utilizadas neste trabalho, foram extraídas da publicação Tendências 97 (ACNielsen 1997). Os dados provêm de coleta de informações no varejo, realizado semestralmente, em 15.000 lojas recenseadas, segundo metodologia estatística. As informações correspondem ao total Brasil, excluídos os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Este levantamento cobre 87% da população e 90% do consumo nacional. As informações de volume e valor referem-se às vendas ao consumidor, efetuadas pelo varejo nas áreas geográficas e canais de distribuição considerados. Além de dados para o Brasil como um todo, a análise de consumo per capita considera sete áreas ou regiões:

- I. Nordeste (menos Piauí);
- II. Minas Gerais e Espírito Santo;
- III. Grande Rio;
- IV. Grande São Paulo (cidade);
- V. São Paulo (Interior)

(1) Pesquisador Científico da Embrapa. O autor agradece a Eliseu Alves as sugestões valiosas e a Rogério Fernando Francisco pelo apoio técnico no tratamento dos dados.

- VI. Região Sul;  
 VII. Mato Grosso do Sul,  
 Goiás e Distrito Federal.

Quanto ao tipo, os estabelecimentos que vendem alimentos foram classificados em duas grandes categorias:

- a) Auto-serviços: comercializam algum tipo de produto alimentar, expostos de maneira acessível, permitindo aos fregueses se "auto-servirem".
- b) Lojas Tradicionais: além de classificadas como alimentares, é necessária a presença de vendedor ou balconista. Nos dados apresentados, os produtos vendidos em bares também foram incluídos nas lojas tradicionais.

## 2.2. Distribuição dos Estabelecimentos Comerciais de Alimentos

De um total de 282.435 estabelecimentos comerciais de alimentos, em 1996, apenas 15,5% eram de auto-serviços, mas representavam 84,4% do volume de vendas, em valor no varejo. De outro lado, 84,5% de lojas tradicionais vendiam apenas 15,6% em volume. O número de estabelecimentos tradicionais de alimentos era de 238.671 e o de auto-serviços de 43.763, estes com tendência de crescimento no período de 1994-96. Isso indica a importância crescente dos auto-serviços e a alta concentração nessas vendas.

Na Tabela 1 são apresentados o número de estabelecimentos e o volume de vendas por região de consumo, conforme definido anteriormente.

O que chama mais a atenção é a importância do volume de vendas na região IV - Grande São Paulo. Com apenas 6,8% do número de estabelecimentos, o volume de vendas em valor atinge 20,6%. Isso significa que o volume médio de vendas de cada estabelecimento (inclu-

**Tabela 1**  
**Estabelecimentos e Volume de Vendas por Região - 1996**

Área	Nº Estabelecimentos	Nº Estabelecimentos (%)	Vol. Vendas Varejo (%)
<b>TOTAL</b>	<b>282.435</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Área I	82.344	29,2	13,6
Área II	53.200	18,8	14,8
Área III	13.818	4,9	8,4
Área IV	19.265	6,8	20,6
Área V	33.370	11,8	18,3
Área VI	63.176	22,4	18,3
Área VII	17.263	6,1	5,5

Fonte: ACNielsen.

er-se as tradicionais e de auto-serviços) é quase o triplo das outras regiões, indicando a importância de grandes redes de abastecimento de alimentos. Com menos intensidade, o mesmo fenômeno ocorre na região III - Grande Rio com um número de estabelecimentos de 4,9% e volume de vendas de 8,4%; e na região V - Interior de São Paulo, com um número de estabelecimentos de 11,8% e volume de vendas de 18,3%.

O fenômeno inverso ocorre na região I - Nordeste (menos Piauí) em que 29,2% dos estabelecimentos vendem apenas 13,6% do volume no varejo. São, naturalmente, lojas menores, provavelmente em maior número de tradicionais. Mesmo para a região II - Minas Gerais e Espírito Santo, a participação do número de estabelecimentos é maior (18,8%) em relação ao volume de vendas (14,8%), o que indica tratar-se de uma região com uma estrutura de abastecimento de alimentos pouco concentrada e com predominância de lojas tradicionais.

Esses dados nos levam à conclusão de que as regiões da Grande São Paulo, Grande Rio e interior de São Paulo formam uma

estrutura concentrada de vendas de alimentos processados, com predominância de grandes redes de auto-serviços. Como são as regiões mais dinâmicas do País, pode-se formular a hipótese de que as demais regiões seguiriam tendência similar. A forte concorrência nos serviços de abastecimento de alimentos diminui as margens de lucro, obrigando a aumentar a escala de vendas para se manter no negócio. Estabelecimentos com escala têm ainda mais facilidade de negociar redução de preços com os fornecedores, devido ao volume de compra.

Pelo menos em parte, a alta concentração no abastecimento de alimentos processados no varejo pode ser ainda comprovada pela informações da Tabela 2. Nesta são apresentadas as dez principais redes de supermercados do País em termos de faturamento e número de empregados. Dos dez maiores, os dois primeiros (Carrefour S.A. e Companhia Brasileira de Distribuição) têm sua sede em São Paulo. Em termos de faturamento, em 1995, atingiram a cifra de R\$ 7,8 bilhões de reais, o que representa 29% mais do que as outras 8 maiores redes que as se-

**Tabela 2**  
**Dez Maiores Redes de Supermercados em Faturamento Bruto -1995 -**

Empresa	Sede	Faturamento (milhões R\$)	Nº Funcionários
1. Carrefour Com. Ind. Ltda.	SP	4.683	21.780
2. Cia Brasileira de Distribuição	SP	3.189	20.429
3. Casas Bahia Com. Int. S/A	RJ	1.324	11.417
4. Boticário Supermercado NE	PE	1.176	8.775
5. Paes Mendonça S/A	RJ	876	6.052
6. Supersul Supermercados S/A	SC	622	5.129
7. Nacional CDA Ltda.	RS	587	7.513
8. Eldorado S.A. Com. Ind. Imp.	SP	515	3.680
9. Cia Real de Distribuição	RS	495	4.354
10. Da Zaffari de Supermercados	RS	494	5.759

Fonte: Revista SuperHiper

guem (R\$ 6,1 bilhões de reais de vendas). Em termos de número de funcionários, os dois primeiros empregam 42.209 pessoas, enquanto os outros 8 grandes têm 52.659 funcionários.

### 2.3. Alimentos Processados Considerados na Pesquisa

A relação dos alimentos processados considerados na pesquisa para cada grupo encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3  
Grupos e Produtos Alimentares Processados

Deriv. Carnes	Lácteos	Mercearia Doce	Mercearia Salgada	Deriv. De Tomate
Linguiça Mortadela Salsicha Apimentado Salame Hambúrguer Picanha Almôndegas	Iogurte Leite com Sabor Creme de Leite Leite em Pó Leite Condensado Petit Suissé Sobr. Gélfic	Bolo Docinho Açúcar Farinha Inteira Mist. Bolo/Bisco. Pudim/Gelatin. Cet. Matinal	Mac. Aliment. Far. Thigo Margarina Mac. Resinad. Sal Cozinha Pão Fofona Temp. industr. Maionese Mac. Instant. Sopa Caldo	Esbr. Tomate Cachup Purê Tomate Molho Tomate

## 3. CONSUMO RECENTE

Neste trabalho serão apresentados resultados consolidados para todos os grupos de alimentos processados e separadamente por produto para cada destes grupos: a) derivados de carnes/embutidos; b) derivados de leite; c) produtos de mercearia doce; d) produtos de mercearia salgada; e, e) derivados de tomate.

### 3.1. Resultados Agregados por Grupos de Produtos

Os valores de venda para 1996 são os efetivamente apurados nos auto-serviços e estabelecimentos tradicionais para aquele ano. Para evitar distorções nos preços dos grupos de produtos para o ano de 1992, principalmente em face da inflação elevada anterior a 1994, tiveram-se os preços unitários para o ano de 1996 e multiplicaram-se

aqueles valores pelas unidades vendidas em 1992. Os valores, em dólares, de cada produto somados, fornecem o total para o grupo. Assim, obteve-se um valor que pode ser comparado entre os dois períodos.

A Tabela 4 apresenta os valores de venda dos alimentos processados para o ano de 1992 e 1996 e sua variação em percentuais. Em 1996, o valor de venda para os cinco grupos de produtos atingiu a US\$ 11.480 milhões de dólares americanos, representando um aumento no período considerado de 69,31%.

Tabela 4  
Evolução do Consumo de Alimentos Processados por Grupos

Grupo de Produto	Valor 92 (em mil US\$)	Valor 96 (em mil US\$)	Acréscimo (%)
Derivados de Carne/Embutidos	837.005	1.664.825	66,90
Derivados de Leite	1.283.642	2.393.411	80,45
Mercearia Doce	1.897.075	3.650.200	92,41
Mercearia Salgada	2.367.584	3.177.209	34,20
Derivados de Tomate	395.287	594.901	50,50
Total	6.780.593	11.480.646	69,31

Fonte: Dados Brutos de ACNielsen.

Tabela 5  
Distribuição das Vendas no Varejo por Tipo de Estabelecimento e Grau de Concentração (em %)

Grupo de Produto	Auto-Serviço	Tradicional	Concentração
Derivados de Carne/Embutidos	84,76	15,24	59,03
Derivados de Leite	90,91	9,09	48,65
Mercearia Doce	84,62	15,38	40,70
Mercearia Salgada	90,12	9,88	50,61
Derivados de Tomate	90,63	9,33	65,55
Total	87,76	12,24	48,03

Fonte: Dados Brutos de ACNielsen

uma taxa geométrica de 11% ao ano. O grupo de produtos com maior consumo foram os derivados de carne/embutidos, quase duplicando seu consumo no período, seguido

de mercearia doce. O menor crescimento ocorreu com os produtos da mercearia salgada com 34% de aumento, mesmo assim um bom resultado.

Em relação ao tipo de estabelecimento que vendeu o produto, os auto-serviços concentraram 87,76% das vendas de alimentos processados, no ano de 1996, restando apenas 12,24% para as lojas tradicionais. Não há muita dispersão entre os grupos de produtos.

O grau de concentração média, medido pela participação das três principais marcas de alimentos processados é de 48%. Isso significa que quase a metade das vendas de alimentos processados provém das três principais marcas de produtos. O grau de concentração maior encontra-se nos derivados de tomate (66%) e o menor em mercearia doce (41%) (Tabela 5).

### 3.2. Derivados de Carne/Embutidos

Os produtos considerados

como derivados de carne/embutidos são os seguintes: lingüiça, presunto, salsicha, mortadela, apresuntado, salame, hambúrguer, bacon, quibe e almôndega. Somente o bacon e o quibe não serão considerados no trabalho, por apresentarem volume pouco significativo e falta de dados para comparação. O valor total de vendas no varejo de todos os derivados de carne atingiu, em 1996, US\$ 1.902 milhões de dólares americanos.

Na Tabela 6 apresentam-se

**Tabela 6**  
**Evolução do Consumo de Derivados de Carne/Embutidos**

PRODUTO	VOLUME (em toneladas)	VALOR
Lingüiça	74.577	84.29
Mortadela	46.609	61.81
Salsicha	49.911	115.70
Apresuntado	35.688	175.30
Salame	5.603	106.80
Hambúrguer	8.950	188.79
Presunto	18.602	115.97
Almôndegas	1.157	183.20

Fonte: Dados brutos de ACNielsen (1997).

as informações de mercado para esses produtos. Tanto em termos de volume consumido, como de valor, a lingüiça continua o produto mais importante da categoria, com vendas superiores a US\$ 517 milhões em 1996, ou seja, 27% do total do grupo. Em segundo lugar, destaca-se a salsicha, em volume, e o presunto, em valor.

Ao se considerar o período como um todo, com apenas 3,4 mil toneladas comercializadas, o maior crescimento ficou com almôndegas (193%), seguido de perto por hambúrguer (189%). Além desses, ainda o presunto e o salame mais que

duplicaram o consumo, no período considerado, de cinco anos. Mesmo com bom aumento, o menor foi da mortadela com 62%.

Esses produtos parecem ter um grande potencial no aumento de seu consumo. Para o ano de 1997, os produtos industrializados de carne aumentaram as vendas, em volume, de 13%, e em valor, de 10%.

No Gráfico 1 pode-se visualizar a participação dos auto-serviços e dos estabelecimentos tradicionais, em termos de volume, na

duto mais importante em valor e volume de vendas, a salsicha, as três principais marcas detém 58,1% do mercado. Esse é um dos subsetores de alimentos processados com maior grau de concentração.

### 3.3. Derivados de Leite

Consideram-se como derivados de leite os produtos: leite em pó, iogurte, leite condensado, creme de leite, petit suisse<sup>(2)</sup>, leite com sabor e sobremesa pronta gelificada<sup>(3)</sup>. O valor total de vendas no varejo de todos esses derivados atingiu, em 1996, US\$ 2.393 milhões de dólares americanos. Os produtos mais importantes em termos de valor comercializado são o leite em pó (30%) e o iogurte (29%).

A Tabela 7 apresenta informações de venda no varejo desses produtos. O maior crescimento no consumo ficou por conta do iogurte e do leite com sabor (acima de 200% no período de 1992-96). Crescimentos menores observam-se para o leite em pó (37%) e sobremesa pronta gelificada (43%).

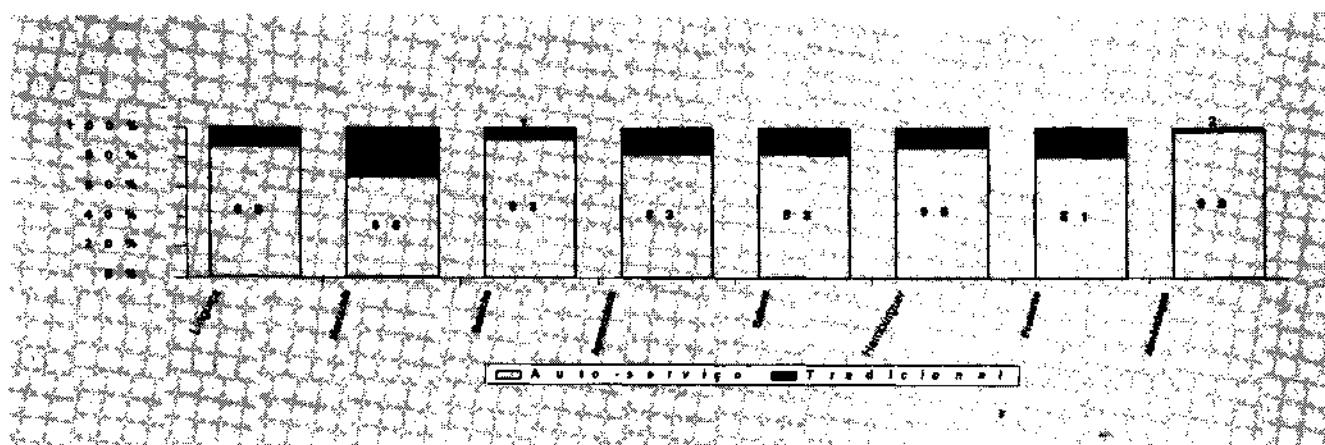
Alguns desses produtos mantêm elevado potencial de consumo. No ano de 1997, segundo informações da própria ACNielsen, a venda de produtos lácteos obtiveram o seguinte desempenho: a) petit suisse: +35 em volume e +19% em valor; b) leite condensado: +11% em volume para apenas +4% em valor; c) leite com sabor: +26% em volume e +17% no valor; d) iogurte: +14% em volume e valor de vendas de +4%; e) creme de leite: +12% para o volume e de apenas +3% em valor; f) doce de leite: -3 em valor e +11% em volume; e, g) leite em pó: -8% no valor e +8% no volume.

A comercialização de derivados de leite por tipo de estabelecimento (auto-serviços e tradicional)

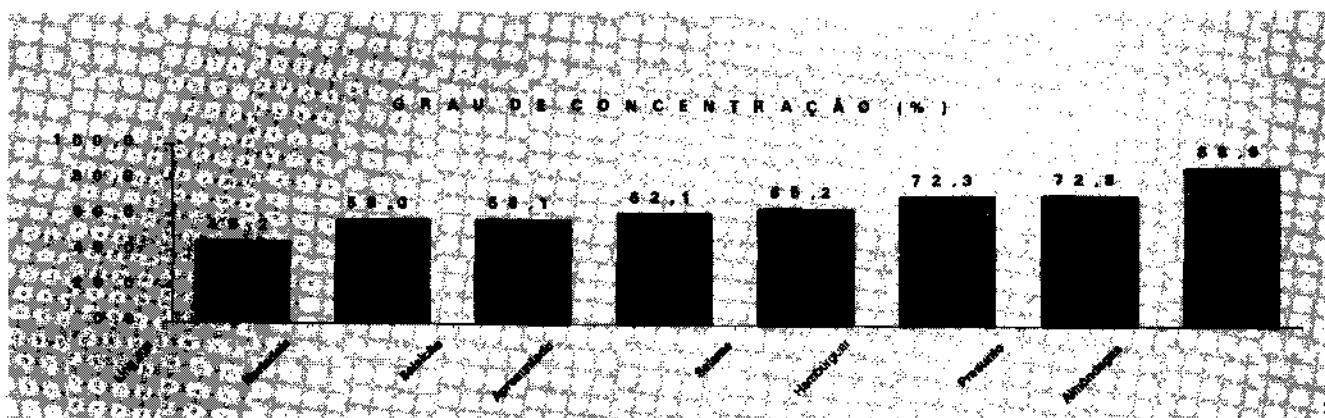
(2) Petit Suisse é definido como produto derivado do leite fresco, homogeneizado e pasteurizado, que se destina a complementar a alimentação infantil e adulta. Trata-se de queijinho de consistência cremosa, adicionado de essência ou polpa de frutas, cereais ou legumes.

(3) Sobremesa pronta gelificada é definida como produto derivado do leite fresco, homogeneizado e pasteurizado, que se destina a complementar a alimentação infantil ou adulta. Recebe em seu processo de fabricação sabores característicos e sua consistência é mais sólida, semelhante a um pudim.

**Gráfico 1**  
**Derivados de Carne/Embutidos Comercializados por tipo de Estabelecimento**



**Gráfico 2**  
**Grau de Concentração nas Vendas de Derivados de Carne**



em valores percentuais pode ser visualizada no Gráfico 3. Em termos de volume, os auto-serviços abastecem o mercado ao redor de 90%. No caso de petit suisse, essa participação atinge 94% e de sobremesa

sa pronta gelificada, 97%. Portanto, os estabelecimentos tradicionais têm pouca participação no abastecimento.

Quanto à concentração de vendas das três principais marcas,

o petit suisse atinge 86,4% e o doce de leite, 83,5%. Os leites condensado e em pó estão superiores a 60%. O que chama a atenção é a relativa baixa concentração para produtos com alto crescimento no mercado como o iogurte (27,5%) e o leite com sabor (36,8%), a mais baixa taxa de concentração nos derivados de leite. Principalmente para o leite com sabor, um produto relativamente novo no mercado, esperava-se um grau de concentração maior (gráfico 4).

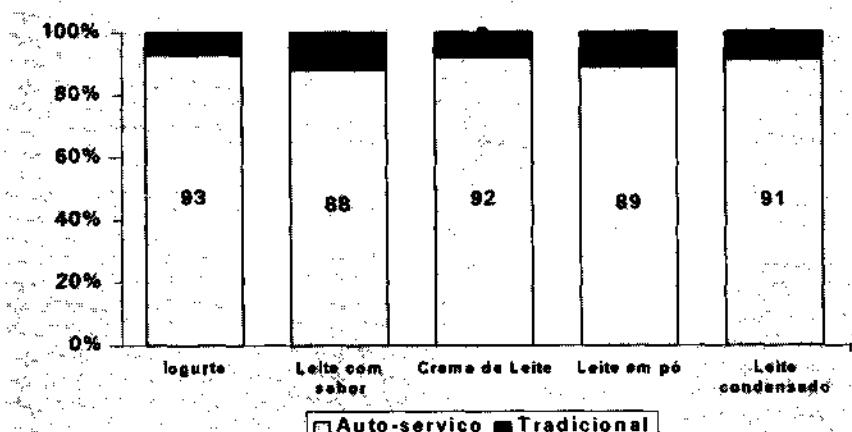
**Tabela 7**  
**Evolução no consumo de Derivados de Leite**

PRODUTO	1982	1986	1989	VALOR (em mil dólares)
Iogurte	78.642	242.231	206.02	704.867
Leite com sabor	16.980	56.352	207.76	129.744
Crema de Leite	27.098	50.930	87.59	238.702
Leite em pó	73.465	100.082	36.88	720.122
Total	196.105	449.503	331.577	1.064.333
Fonte: Dados brutos de ACNielsen.	68.041	107.487	82.76	331.577
	10.300	21.300	34.18	175.568
	22.250	27.250	42.97	63.721

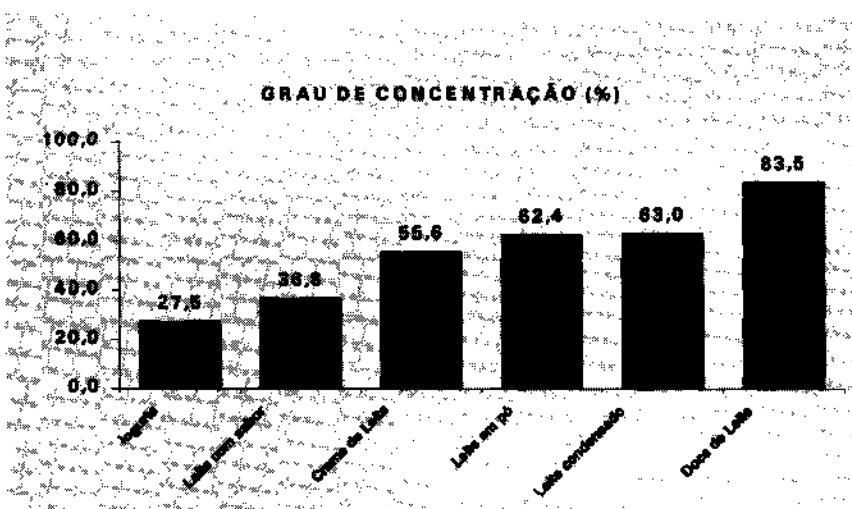
### 3.4. Mercearia Doce

Segundo classificação da ACNielsen, o componente mercearia doce abriga os seguintes alimen-

**Gráfico 3**  
Derivados de Leite Comercializados por Tipo de Estabelecimento



**Gráfico 4**  
Grau de Concentração no Consumo de Produtos Lácteos



tos elaborados: bolacha/biscoito, açúcar, farinha infantil, cereais matinais, adoçantes, pudim/gelatina/flan, coco ralado, leite de coco, doce de leite, mistura para bolos/doces/salgados. O valor total de vendas no varejo de todos esses derivados atingiu, em 1996, US\$ 3.963 milhões de dólares americanos. Um único produto (bolacha/biscoito) representou 45% desse total. Em segundo lugar vem o açúcar, com 30% de valor do grupo. Devido ao pouco valor na comercialização, não se consideraram neste trabalho os adoçantes, coco ralado, leite de coco e doce de leite.

Na Tabela 8 são apresentadas informações dos principais

produtos de mercearia doce. O mais importante da categoria são as bolachas/biscoitos, com um valor de vendas de US\$ 1.778 milhões de dólares e um crescimento no volume de vendas de 74%, no período. Bolachas/biscoitos voltaram a ter um crescimento espetacular, em 1997, com aumento no volume de vendas de 16% e de 9% em valor. O crescimento maior foi de cereais matinais (319%), um produto relativamente novo. Somente no ano de 1997, a venda deste produto evoluiu 23%, com apenas 1% para o valor. No caso de pudins e gelatinas houve um aumento no consumo de 13% (1997), com apenas 1% no valor.

Mas o que surpreende é o alto aumento na quantidade de açúcar consumida (179,35), um produto tradicional. A hipótese explicativa mais plausível seria assumir que o aumento do açúcar teria ocorrido na forma de consumo indireto, isto é, na forma de bolos, refrigerantes e outros produtos. Os dados para açúcar referem-se ao período de 1993-96, por não ter sido levantada a informação anterior. Já para o ano de 1997, houve decréscimo no volume vendido em 1% e no valor de 19%, indicando que o mercado do produto estaria saturado.

Também na mercearia doce, os auto-serviços concentram as vendas no varejo. Dos produtos selecionados, esses serviços dominam de 81% (bolacha/biscoito) a

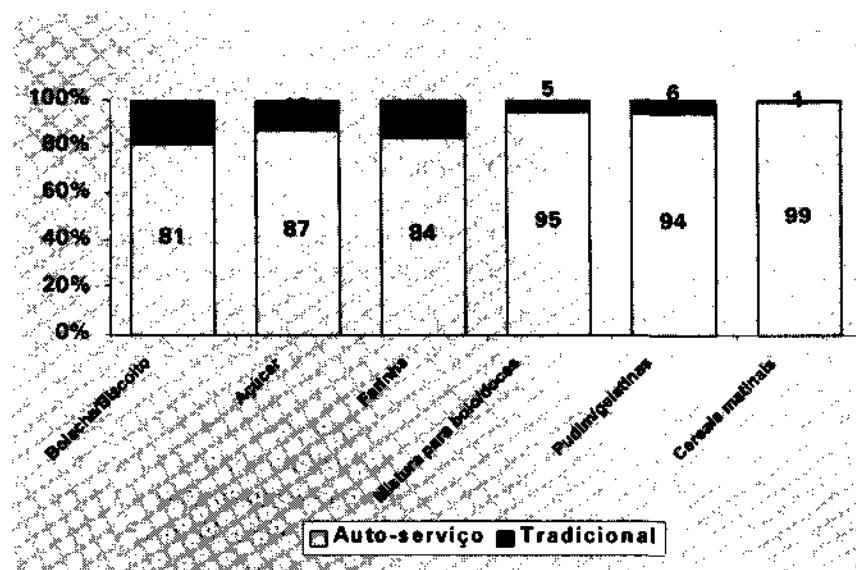
**Tabela 8**  
Evolução do Consumo de Mercearia Doce

PRODUTO	VOLUME (em toneladas)	VALOR (em mil US\$)	1992	1996	96/92 (%)	1996
Bolacha/Biscoito	298.236	519.835	74,29	1.778.323		
Açúcar	734.642	1.182.639	30,00	2.052.373	179,35	
Farinha Infantil	71.929	366.431	16,53	83.822	113,12	
Mistura para bolo/doces	7.698	57.578	16,40	11.406	46,49	
Pudim/gelatinas	174.583	109.653	13,00	235.745	919,42	
Cereais matinais	3.367	155.578		14.122		

Fonte: Dados Brutos ACNielsen.

99% (cereais matinais) do mercado. Esse domínio é preponderante também em misturas para bolos (95%) e pudim/gelatina (94). Também nesse componente, os estabelecimentos tradicionais têm pouca participação do abastecimento (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
Produtos de Mercearia Doce Comercializados por Tipo de Estabelecimento



O componente de mercearia doce apresenta um grau de concentração menor do que outros grupos, embora ainda significativo para alguns produtos. Para cereais matinais, o grau de concentração atinge 83,5%. O produto mais importante,

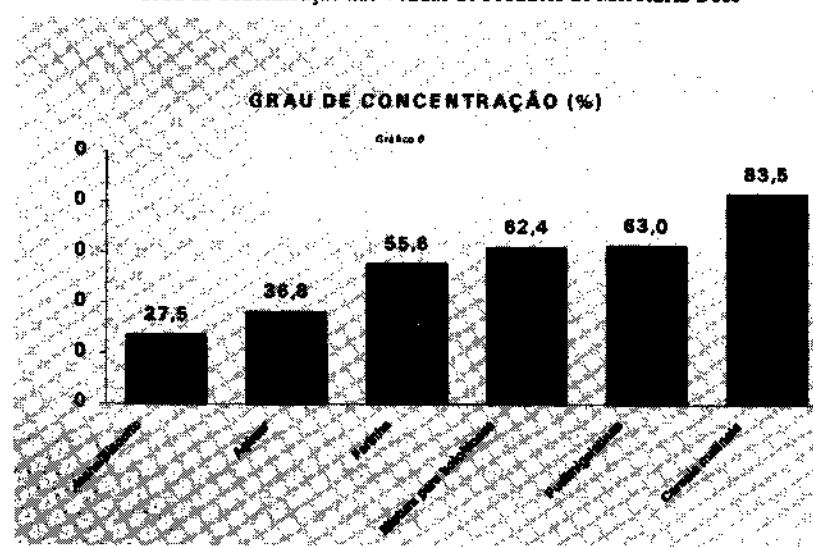
maior comprovação.

### 3.5. Mercearia Salgada

No grupo de mercearia salga-

Gráfico 6

Grau de Concentração nas Vendas de Produtos de Mercearia Doce



da são agregados os seguintes produtos elaborados: massa alimentícia, margarina, farinha de trigo, pão de forma, maionese, massa refrigerada, massa instantânea, caldo, tempero industrial, sopa, sal de cozinha e patê. O valor total de vendas no varejo de todos esses derivados atingiu, em 1996, a US\$ 3.549 milhões de dólares americanos. O produto mais importante do componente é, em valores de venda, a massa alimentícia (22%), seguido da margarina (17%) e da farinha de trigo (14%). Devido à falta de informações, não se considerou o patê.

As informações dos principais produtos de mercearia salgada são apresentadas na Tabela 9. Como esperado, produtos tradicionais como sal, farinha de trigo, margarina e massa alimentícia, não tiveram crescimento muito significativo. Ao contrário, massas instantâneas e sopas tiveram um aumento de consumo da ordem de 182% e 172%, respectivamente, no período de 1992/96. Com aumento ao redor de 80% encontram-se a margarina, tempero industrial e maionese.

Em 1997, as massas instantâneas aumentaram o volume consumido em 23% e em valor de 10%; a maionese em 11% e 7%, respectivamente. Um dos poucos produtos que obteve maior elevação no valor (15%) do que no volume comercializado (10%) foram os temperos industrializados. As margarinhas não obtiveram aumento em valor, mas 6% em volume. A farinha de trigo teve uma queda de 16% no valor, para um aumento no volume de 3%; e as massas alimentícias de +2% no volume comercializado e -4% no valor. Estes dois últimos produtos (farinha de trigo e massas alimentícias) parecem estar com mercado saturado, não havendo portanto espaço para crescimento acentuado de consumo nos próximos anos.

A queda no valor de vendas

de muitos produtos, enquanto aumentou o volume comercializado, indica um ajustamento de preços para baixo, com diminuição das margens de lucro, provocada pela concorrência.

Quanto ao tipo de loja, os auto-serviços também na mercearia salgada ocupam posição de destaque. Esses serviços concentram 95% das vendas de massa refrigerada, 92% da maionese, 91% das sopas. O produto mais vendido em estabelecimentos tradicionais é o sal de cozinha, com 28% (Gráfico 7).

Em relação ao grau de concentração, esses produtos apresentam uma variação significativa. Com

concentração altíssima estão o caldo (99,2%), a sopa (98,4%) e a massa instantânea (94,3%). Os menos concentrados são produtos já tradicionais de consumo, como a massa alimentícia (23,8%), e na faixa dos 40% a 50%, farinha de trigo, manteiga, sal de cozinha, e pão de forma. Uma exceção é a massa refrigerada, produto relativamente novo, que não tem alto grau de concentração (45,7%) (Gráfico 8).

### 3.6. Derivados de Tomate

O extrato de tomate, molho de tomate refogado, purê de tomate e

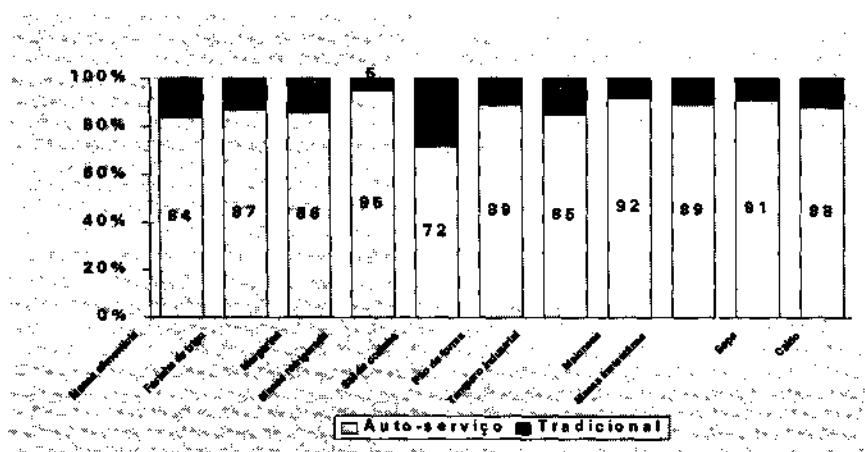
o catchup compõem o grupo de produtos "derivados de tomate". Em termos de valor de comercialização, atingiu US\$ 595 milhões, em 1996. O produto mais importante é o extrato de tomate, com 46% de participação neste total.

Na Tabela 10 são apresentadas informações sobre o consumo desses produtos para o ano de 1992, 1996, uma comparação entre esse período, em termos de volume; em termos de valor comercializado aparecem os valores para 1996. O produto com maior crescimento no período foi o catchup, com 107%, seguido do molho refogado com 72%.

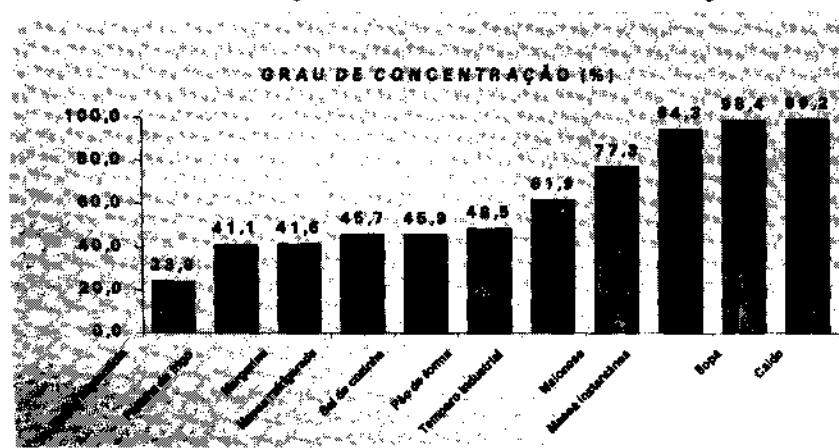
Quanto ao tipo de estabelecimento, esses produtos são quase exclusivamente vendidos em auto-serviços. A maior participação dos estabelecimentos tradicionais é de 14% para o extrato de tomate (Gráfico 9).

Todos os produtos derivados de tomate têm uma concentração relativamente alta, variando de 58,3% a 80,8% (Gráfico 10).

**Gráfico 7**  
Produtos de Mercearia Salgada Commercializados por Tipo de Estabelecimento



**Gráfico 8**  
Grau de Concentração nas Vendas de Produtos de Mercearia Salgada



## 4. CONSUMO PER CAPITA POR REGIÕES

Como se distribui o consumo de alimentos processados entre as regiões no Brasil? Há uma certa homogeneidade ou grandes diferenças entre elas? As informações, apresentadas na Tabela 11, de consumo per capita dos principais alimentos processados, procuram responder a essas questões.

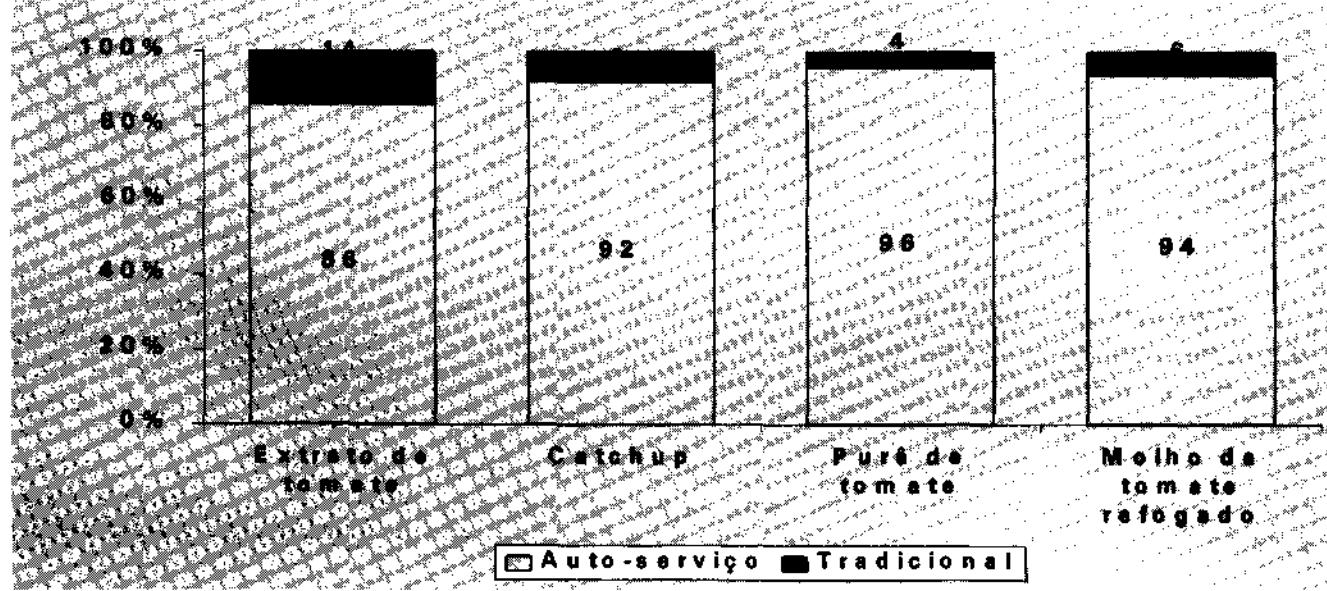
**Tabela 9**  
**Evolução do Consumo de Produtos de Mercearia Salgada**

PRODUTO	VOLUME			VALOR
	1992	1996	96/92 (%)	
Massa alimentícia	389.884	455.683	23,18	776.051
Pão de trigo	860.660	891.093	4,61	514.632
Margarina	194.818	221.568	13,73	615.012
Massa refrigerada	21.276	40.130	88,82	207.515
Salgos cozinha	343.314	356.293	6,69	118.235
Pão de forma		215.455		354.250
Tempero industrial	18.677	36.162	68,26	150.817
Mayonesa	39.894	71.651	79,80	295.491
Massa instantânea	11.636	32.794	181,83	200.981
Borda	47.265	126.678	172,31	133.949
Caldo	485.082	668.612	37,83	165.826

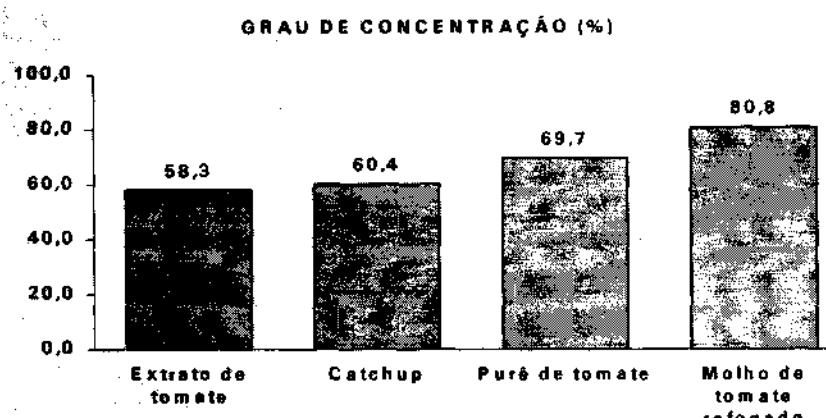
**Tabela 10**  
**Evolução no Consumo de Derivados de Tomate**

PRODUTO	VOLUME(em toneladas)			VALOR (em mil US\$)
	1992	1996	96/92 (%)	
Extrato de tomate	65.420	87.330	33,49	272.173
Cetchup	12.288	25.508	107,58	91.169
Purê de tomate	42.223	59.433	40,76	99.191
Molho de tomate refogado	29.534	50.764	71,88	132.363

**Gráfico 9**  
**Derivados de tomate comercializados por tipo de Estabelecimento**



**Gráfico 10**  
**Grau de Concentração na Venda de Derivados de Tomate**



**Tabela 11**  
**Consumo per Capita de Alimentos Processados por Regiões**

PRODUTOS	Área I	Área II	Área III	Área IV	Área V	Área VI	Área VII	Média
Linguiça (Kg)	0,26	0,8	1,64	1,3	1,62	1,44	0,65	0,99
Presunto (kg)	0,05	0,32	0,62	0,43	0,47	0,29	0,16	0,29
Iogurte (kg)	0,97	1,43	2,91	2,99	1,92	1,88	1,7	1,74
Leite em Pó (kg)	1,04	0,43	1,39	0,84	0,55	0,45	0,28	0,72
Extrato de tomate (kg)	0,26	0,68	0,85	2,43	0,95	0,85	0,79	0,63
Conservas Vegetais (Kg)	0,14	0,42	0,58	0,76	0,69	0,6	0,29	0,45
Bolsacha, biscoito (kg)	3,29	3,66	4,96	4	4,04	3,8	2,97	3,73
Açúcar (kg)	5,38	18,55	18,59	16,09	22,25	16,63	12,57	14,55
Cereais Matinais (kg)	0,01	0,06	0,15	0,32	0,15	0,1	0,05	0,1
Massa Aliment. (kg)	2,15	4,4	4,23	3,2	4,05	3,35	1,94	3,26
Farinha de trigo (Kg)	1,73	3,73	3,97	2,94	5,71	13,06	3,02	4,95
Massa refrigerada (kg)	0,05	0,25	0,48	0,38	0,32	0,6	0,15	0,28
Massa instantânea (kg)	0,03	0,19	0,42	0,53	0,36	0,28	0,15	0,24
Caldo (l)	2,27	3,7	7	7,5	5,43	5,42	2,83	4,79
Sopa (l)	0,22	0,58	1,19	2,1	1,23	1,41	0,62	0,92
Sal de cozinha (kg)	2,27	3,01	2,59	2,31	3,33	2,35	2,09	2,62

FONTE: Dados Brutos de AC Nielsen

O consumo per capita é definido como o volume de vendas a consumidores realizadas pelo comércio varejista acumulados durante o ano de 1996, divididos pela população de cada uma das áreas reportadas.

O que se observa para a maioria dos produtos são diferenças regionais consideráveis no consumo. As grandes aglomerações urbanas apresentam maior consumo, como a área III (Grande Rio) e IV (Grande São Paulo), seguida de perto pela Região V (Interior de São Paulo). As

áreas II (Minas e Espírito Santo) e VI (Sul) também apresentam bom consumo, principalmente para alguns produtos. A grande discrepância encontra-se no Nordeste (Área I). A seguir, são apresentados alguns exemplos.

No caso da linguiça, enquanto o consumo na região do Grande Rio (área III) é de 1,64 kg/habitante/ano, no Nordeste alcança apenas 0,26 kg/hab/ano, o que representa apenas 16%. No caso de produtos mais caros e de lançamento recente no mercado, como do presunto, cereais matinais e massa instantânea, o percentual do Nordeste fica abaixo dos 10% da região de maior consumo. Para todos os produtos, o consumo dessa região é inferior à média brasileira.

Para produtos tradicionais, como o sal, leite em pó e biscoitos/bolachas, o consumo do Nordeste se aproxima mais das regiões mais desenvolvidas. Esperava-se consumo maior de açúcar no Nordeste (5,38 kg/hab/ano), o que representa pouco mais de 1/3 da média nacional. Porém, o consumo efetivo de açúcar na região pode ser bem maior, devido ao mercado informal do produto, principalmente de açúcar mascavo e derivados como a rapadura.

A hipótese mais plausível do baixo consumo de alimentos processados no Nordeste está relacionada ao baixo nível de renda disponível e sua má-distribuição. A renda per capita do Nordeste é apenas 48% da média nacional e 36% da Região Sudeste (Dados de 1994; MPO, 1998). Como os alimentos processados são relativamente mais caros do que os in natura (feijão, por exemplo) ou com pouco processamento (arroz), aqueles são adquiridos somente por classes de renda mais elevadas. A população mais pobre, principalmente das áreas rurais, não tem acesso a alimen-

tos processados, por serem mais caros (efeito renda) ou por ainda não se encontrarem disponíveis naquelas regiões.

## 5. COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

O consumo per capita de alimentos processados no Brasil está alto ou baixo? Para responder a essa pergunta, relaciona-se o consumo do Brasil com os seguintes países: Alemanha, Argentina, Espanha, França e Nova Zelândia. A escolha desses países seguiu o critério de representatividade regional, grau de desenvolvimento e disponibilidade de informações. Os produtos comparados são: bolacha/biscoito, catchup, iogurte, leite em pó, maionese, margarina, massa alimentícia, leite com sabor e cereais matinais.

O consumo no Brasil de bolacha/biscoito é somente superior ao da Alemanha; de catchup, superior ao da Argentina, mas muito inferior ao dos demais países; de iogurte, muito inferior ao dos demais países - apenas 35% do menor consumidor (Nova Zelândia) ou de 13% do maior consumidor (França); valores médios de consumo para leite em pó, margarina, maionese e massa alimentícia; baixo consumo para leite com sabor e de cereais matinais. Naturalmente, nos dados apresentados não foram levadas em consideração diferenças de hábitos alimentares entre países, o que pode dificultar a comparação.

Para os produtos tradicionais, de consumo já estabilizado, onde o Brasil apresenta níveis de consumo já elevados, não se espe-

ram acréscimos significativos, nos próximos anos. Porém, para alimentos recentemente lançados no mercado, como leite com sabor e cereais matinais, o consumo deverá aumentar consideravelmente. Devido aos níveis baixos atuais, espera-se que o iogurte apresente aumento de consumo, nos próximos anos.

período de 1992 a 1996. Dentre os derivados de carne/embutidos, destacam-se almôndegas (baixo volume ainda), hambúrguer e salsicha; nos derivados de leite, iogurte e leite com sabor; na mercearia doce, cereais matinais, mistura para bolos/doces e açúcar (embora no último

**Tabela 12**  
**Comparações Internacionais de Consumo Per Capita de Alimentos Processados**

Produtos	Alemanha	Argentina	Brasil	Espanha	França	Nova Zelândia
Bolacha/Biscoito	1,23	8,45	3,72	4,77	4,55	6,49
Catchup	0,90	0,06	0,18	0,35	0,34	-
Iogurte	7,18	5,30	1,73	9,71	13,66	4,99
Leite em Pó	0,14	0,92	0,72	0,06	0,13	-
Maionese	0,28	1,31	0,51	0,96	0,52	-
Margarina	4,13	0,45	1,59	0,94	1,03	-
Massa Alimentícia	2,65	4,21	3,26	3,33	4,62	1,26
Leite com Sabor	1,47	-	0,42	1,56	-	0,92
Cereais Matinais	0,57	0,16	0,10	0,74	1,42	4,55

Fonte: ACNielsen

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

- a) O trabalho teve por objetivo analisar o comportamento recente do consumo de alimentos processados no varejo. Observou-se a evolução no consumo de derivados de carne/embutidos, derivados de leite, mercearia doce, mercearia salgada e derivados de tomate. Para os mais importantes produtos, comparou-se o consumo em volume entre 1992 e 1996, apresentou-se o valor de 1996, o tipo de loja que comercializou o produto e o grau de concentração das 3 principais marcas.
- b) O consumo de alimentos processados aumentou muito no
- ano, o consumo de açúcar tenha permanecido estável); em mercearia salgada, massa instantânea e sopas; e nos derivados de tomate, o catchup.
- c) O aumento muito significativo no consumo desses produtos pode ser explicado, presumivelmente, pelo aumento da renda real com o plano de estabilização econômica e pela própria redução de custos, devido ao crescimento na escala de consumo. Além disso, o fator "comodidade/facilidade" na preparação final dos alimentos contribui para o aumento de vendas de alimentos processados, numa sociedade em que o custo de oportunidade do tempo, principalmente da mulher, aumentou consideravel-

- 
- mente.
- d) Os dados apresentados comprovam a predominância das lojas de auto-serviços no abastecimento de alimentos processados. Para a maioria dos produtos, a participação das lojas tradicionais é insignificante, principalmente para lançamentos recentes no mercado.
- e) O grau de concentração na comercialização, definida como a participação das 3 principais marcas, é muito alta. Para muitos produtos, as 3 principais marcas dominam mais de 90% do mercado. O grupo de produtos com maior concentração são os derivados de carne/embutidos e outros produtos de lançamento recente no mercado. O fato de haver maior concentra-
- ção em produtos novos sugere que, inicialmente, entram poucas marcas no mercado e, à medida que o produto vai se popularizando, a desconcentração aumenta. Essa hipótese, porém, precisa ser testada empiricamente.
- f) Quanto ao consumo per capita, observam-se altas discrepâncias entre as regiões consideradas. O consumo da maioria dos alimentos processados no Nordeste é muito inferior ao das regiões mais desenvolvidas, como o Grande Rio e a Grande São Paulo.
- g) Sem levar em conta os hábitos alimentares, o consumo de alimentos processados no Brasil é ainda baixo, se comparado como o de outros países. A ex-
- pectativa é que o seu consumo cresça consideravelmente, nos próximos anos, por se tratar inclusive de "produtos superiores" e mais ajustados a uma sociedade urbana moderna.

## REFERÊNCIAS BIBLIO-GRÁFICAS

ACNielsen. Tendências 97. ACNielsen do Brasil Ltda. Cotia (SP), 1997. 443 p.

Grassi Mendes, J. T. Economia Agrícola – princípios básicos e aplicações. Scientia et Labor, Curitiba, 1989. 399 p.

Ministério de Planejamento e Orçamento. Indicadores Regionais. Brasília, abril de 1998.

# A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E O ACORDO AGRÍCOLA

*Lino Luis Colsera<sup>(1)</sup>*

O ano de 1995 se constituiu em um marco para o comércio internacional, pois no dia 1º de janeiro entrou em vigor a Organização Mundial do Comércio - OMC, e todo um aparato de regras com o objetivo de disciplinar o comércio internacional de bens e serviços. A OMC veio substituir o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT, criado em 1947, que foi a primeira tentativa de se disciplinar o comércio internacional de mercadorias.

Doravante, os países ao formularem suas políticas comerciais agrícolas deverão sempre ter em mente os compromissos que foram assumidos junto à OMC, os quais passam a ser os parâmetros de referência para a elaboração dessas políticas.

No caso particular dos produtos agropecuários, pode-se dizer que pela primeira vez foi possível trazer o comércio desses produtos para o seio de um conjunto de regras que objetivam discipliná-lo, buscando eliminar a concorrência predatória e desleal entre os países. Acredita-se que com a fixação de regras claras e transparentes seja possível aumentar o comércio internacional de produtos agropecuários e, por decorrência e produção dos mesmos.

Assim sendo, e tendo em mente a importância desses novos atores no cenário mundial, elaborou-se o presente texto com o objetivo de se apresentar a OMC e, em especial, o Acordo Agrícola.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O GATT foi instituído em 1947, no bojo das negociações realizadas ao final da Segunda Guerra Mundial que objetivavam instituir uma nova ordem internacional. Para tanto, reuniram-se 57 países para discutir a elaboração de regras e a criação de uma instituição (a exemplo do Fundo Monetário International e Banco Mundial, que paralelamente estavam sendo criados à essa época) que viesse tornar possível negociações multilaterais de comércio, ao invés das negociações bilaterais que até então eram feitas.

Assim, o GATT, resultado do esforço para tentar reorganizar o comércio mundial, passou a ser o referencial balizador para o disciplinamento do comércio internacional de mercadorias. Idealizado, inicialmente, para ser um organismo que efetuasse tal tarefa, isso, entretanto, não foi possível devido às dificuldades conjunturais da época. Ao invés de se ter um organismo tal como o FMI e o Banco Mundial, aprovou-se apenas a criação de um acordo que estabeleceu princípios a serem seguidos pelos países que aderissem a ele.

Com o transcorrer do tempo, o Acordo foi passando por constantes revisões pois, periodicamente, ocorriam novas negociações em base multilateral, as quais eram denominadas de "rodadas". Até hoje, já ocorreram oito rodadas, sendo a Rodada Uruguai a última delas.

Uma característica marcante neste processo, é que durante as cinco primeiras rodadas, elas destinaram-se a continuar o processo de redução de tarifas. Somente a partir da sexta rodada (Rodada Kennedy), ocorrida em 1964/67, é que se passou a abordar questões não exclusivamente tarifárias ao incluir em seus resultados um acordo anti-dumping.

A rodada seguinte (Rodada Tóquio, entre 1973 e 1979), além de continuar o processo de redução tarifária, discutiu e negociou uma série de acordos sobre barreiras não tarifárias, seja interpretando regras do GATT já existentes ou introduzindo novas regras. Os acordos resultantes dessa rodada foram: subsídios e medidas compensatórias; barreiras técnicas ao comércio; licença de importação; compras governamentais, valoração aduaneira; acordo sobre lácteos e carne bovina; e acordo sobre aviação civil. Todavia, estes acordos não foram assinados por todos os países, não tendo, portanto, uma abrangência ampla.

A Rodada Uruguai foi a última dessas rodadas, caracterizada como a maior e mais abrangente. Diferenciando-se das anteriores, incluiu temas polêmicos e seus resultados foram aceitos por todos os países membros. Além disso, ao instituir a OMC, concretizou o que se pretendia desde 1947 que era a constituição de um organismo para zelar pelas regras do comércio mundial.

## 2. A RODADA URUGUAI E OS SEUS RESULTADOS

As transformações político-econômicas ocorridas no quadro mundial nos anos 70 e 80 levaram à formação de um contexto que ao mesmo tempo em que criava condições favoráveis para se alargar o espectro das negociações multilaterais, exigia que isto fosse feito como forma de responder ao crescimento do comércio internacional juntamente com a intensificação do processo de globalização da economia.

Assim, em setembro de 1986, lançou-se a Rodada Uruguai em

(1) Economista, Assessor da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

meio a este novo contexto internacional que exigia a implementação de novas regras e disciplinas, mais rígidas e estritas do que as até então vigentes no âmbito do GATT.

Esse novo cenário viabilizou ainda o espaço necessário para se incorporar a essas disciplinas setoriais que até então não eram abrangidos por elas. Com isso, passaram a fazer parte da pauta de negociações os setores agrícola e têxtil, além de outros não diretamente relacionados ao comércio internacional, mas com efeito sobre ele, tais como propriedade intelectual, medidas relacionadas aos investimentos, e o setor serviços.

Cabe destacar um ponto de grande importância no processo de negociação da Rodada Uruguai que foi a decisão de que não se concluiria um acordo enquanto os demais não tivessem sido concluídos. Em outras palavras, os países envolvidos nas negociações adotaram o princípio do "single undertaking", qual seja, nada estaria acertado enquanto tudo não tivesse sido acertado.

Quanto ao tema agrícola, pode-se dizer que as negociações em torno dele demandaram especial atenção. Pela primeira vez, conseguiu-se incluí-lo na agenda de uma rodada multilateral de negociações. Essas negociações foram as mais difíceis, sendo responsáveis pelos sucessivos adiamentos na conclusão da Rodada. Estas dificuldades podem ser explicadas pela própria natureza do tema, isto é, as questões vinculadas à agricultura muitas vezes envolvem aspectos não-econômicos tais como a questão de segurança alimentar, manutenção de estruturas sociais e questões relacionadas com o meio ambiente.

Vale registrar que a Rodada transcorreu paralelamente às transformações da política agrícola dos EUA, à radical mudança da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, e no auge de uma guerra comercial, iniciada pelos Tesouros Nacionais, nos mercados de produtos agropecuários. Não foi por outra

razão que os interesses agrícolas europeus foram o principal fator que dificultou a conclusão da Rodada.

Assim, planejada inicialmente para durar quatro anos, a Rodada Uruguai acabou se estendendo até 1993, em função, principalmente, de dificuldades com as negociações na área agrícola e, como se adotava o princípio do "single undertaking", ela não podia se encerrar enquanto não fosse concluída a parte agrícola.

Desta forma, após sete anos de difíceis negociações foi concluída, em 15/12/93, a Rodada Uruguai cuja formalização se deu na Reunião Ministerial de Marrakesh, entre os dias 12 e 15 de abril de 1994. Os resultados da Rodada Uruguai se consubstanciam no documento "Final Act Embodying the Results of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", denominado simplesmente de "Final Act", que foi assinado por todos os países participantes da Reunião de Marrakesh. Como produto principal destas negociações pode-se citar a criação da OMC e a conclusão de diversos acordos em três grandes áreas, a saber: bens, serviços e propriedade intelectual.

É importante registrar que todos os acordos assinados em Marrakesh foram, posteriormente, incorporados ao respectivo ordenamento jurídico de cada país signatário. No caso brasileiro, eles foram submetidos à apreciação do Congresso Nacional, tendo sido aprovado pelo mesmo através o Decreto Legislativo nº 30, de 15/12/94, e, após, promulgado pelo Poder Executivo através o Decreto nº 1355, de 30/12/94.

Para finalizar, vale citar a Declaração Ministerial de Marrakesh ao enfatizar que a conclusão da Rodada Uruguai contribuirá para o fortalecimento da economia mundial, viabilizando um crescimento no comércio, nos investimentos, no emprego e na renda em todo o mundo. Nesse sentido, ressalta que como resultado das negociações, houve uma redução global de 49% nas tarifas.

Além disso, destaca a adoção

de um instrumental para a condução do comércio internacional, particularmente um mecanismo mais efetivo e atuante para a solução de controvérsias. A Declaração enfatiza também o papel mais ativo que os países em desenvolvimento tiveram durante as negociações da Rodada, o que contribuiu para que os resultados alcançados sejam mais equilibrados entre os diferentes países.

### 3. A OMC E OS ACORDOS RESULTANTES DA RODADA URUGUAI

A OMC foi formalmente constituída a partir do "Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization", denominado simplesmente de "WTO Agreement", que é parte integrante do "Final Act". Ela entrou em vigor em 01 de janeiro de 1995 para todos os países que assinaram o "WTO Agreement" e o referendaram em seus respectivos parlamentos.

A OMC foi desenhada para ser o "fórum" apropriado para as discussões sobre temas referentes ao comércio internacional e para a realização de negociações comerciais entre as partes interessadas. Tudo isso conduzido sob a égide das novas regras acordadas durante a Rodada Uruguai. Ou em outras palavras, conforme estabelece o "WTO Agreement", a OMC irá prover o instrumental institucional para a condução das relações comerciais entre os países membros.

Para um melhor entendimento sobre a estrutura e funcionamento da OMC é preciso antes entender um pouco mais sobre os acordos resultantes da Rodada Uruguai. No "WTO Agreement" encontra-se, além do acordo constitutivo da OMC, todos os acordos resultantes da Rodada Uruguai (distribuídos em quatro anexos) como também os dispositivos legais do GATT 1947 e suas atualizações.

Os acordos contidos nos três primeiros anexos caracterizam-se por serem da concordância geral de todos os países membros e, portan-

to, constituindo-se em direitos e obrigações a serem respeitados por todos eles. Estes acordos versam sobre os seguintes temas: acordo sobre comércio (Anexo 1); acordo sobre o mecanismo de solução de controvérsias (Anexo 2) e acordo sobre o mecanismo de revisão das políticas comerciais (Anexo 3).

O Anexo 4, por sua vez, contém acordos que não foram aceitos pela totalidade dos países membros da OMC e, desta forma, somente tendo validade para os países que os subscreveram. Ele compreende os seguintes assuntos: Acordo sobre Aviação Civil; Acordo sobre Compras Governamentais; Acordo Internacional sobre Lácteos e Acordo Internacional sobre Carne Bovina.

Os acordos contidos no Anexo 1 (acordo sobre comércio) versam sobre três áreas distintas: sobre comércio de bens, sobre o comércio de serviços e sobre os direitos da propriedade intelectual. O acordo sobre o comércio de bens é composto pelos seguintes acordos: sobre agricultura; sobre medidas sanitárias e fitossanitárias; sobre têxteis; sobre barreiras técnicas ao comércio; sobre medidas de investimentos relacionadas ao comércio; sobre a implementação do Artigo VI do GATT 1994 (medidas anti-dumping); sobre a implementação do Artigo VII do GATT 1994 (valorização aduaneira); sobre inspeção de pré-embarque; sobre regras de origem; sobre licença de importação; sobre subsídios e medidas compensatórias, e sobre salvaguardas.

Um dos pontos mais importantes da OMC foi o estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias (Anexo 2) que visa ser mais ágil e eficiente do que o previamente existente no GATT. Tal mecanismo é fundamental para que o sistema multilateral de comércio possa funcionar bem, pois além de regras rígidas que disciplinem o comércio é necessário critérios para solucionar as possíveis disputas comerciais que surjam. Pelos princípios constantes no Anexo 2, os países somente devem recorrer a este

mecanismo depois de esgotada as possibilidades de negociações bilaterais entre as partes.

Além do mecanismo de solução de controvérsias, um outro ponto importante para ajudar a consolidar as novas regras para o comércio internacional, é o mecanismo de revisão das políticas comerciais (Anexo 3) executadas pelos países membros. Objetiva-se, além de dar uma maior transparência sobre as políticas e práticas comerciais dos países, averiguar como os mesmos estão cumprindo as novas regras acordadas e os compromissos assumidos. Esta revisão é feita periodicamente, sendo que a frequência da mesma vai depender da proporção em que o país participa do comércio internacional.

Em relação às funções a serem desempenhadas pela OMC, o "WTO Agreement" define como sendo quatro:

- a) Facilitar a implementação, administração e operação dos acordos multilaterais de comércio;
- b) Ser o "fórum" para as negociações multilaterais de comércio, entre os países membros, quer seja sob o amparo dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, ou não;
- c) Administrar o mecanismo de solução de controvérsias, e
- d) Administrar o mecanismo de revisão das políticas comerciais dos países membros.

A estrutura da OMC, definida no "WTO Agreement", é a seguinte:  
a) A Conferência Ministerial é a instância máxima da OMC. Ela é composta por ministros de comércio dos países-membros e deve reunir-se pelo menos uma vez a cada dois anos.

b) O Conselho Geral atua nos intervalos de tempos entre as Conferências Ministeriais. Ele é assessorado por dois órgãos específicos para cuidar dos assuntos referentes à solução de controvérsias e ao exame das políticas comerciais.

c) Existem ainda o Conselho para o Comércio de Bens, o Conselho para o Comércio de Serviços e o Conselho para Assuntos Referentes à Pro-

priedade Intelectual. Estes conselhos cuidam dos assuntos específicos dos acordos multilaterais destas três áreas.

Para por em prática a função de implementar, administrar e operar os acordos multilaterais de comércio criou-se, no âmbito dos acordos firmados, comitês compostos por representantes de todos os países membros. Estes comitês reúnem-se periodicamente para executarem as funções relativas aos acordos a que se referem.

Embora a OMC se constitua em um organismo internacional, em função das peculiaridades de sua natureza, ela difere substancialmente de outros organismos internacionais tais como FMI e Banco Mundial. A OMC não tem corpo funcional próprio e o secretariado existente tem somente a função de prover apoio administrativo e técnico para a instituição e para os países membros. Além disso, a OMC não dita regras para nenhum país, sendo que as existentes são resultantes de negociações entre os países membros e, geralmente, as decisões são tomadas por consenso. Em outras palavras, quem impõem as regras são os países a si próprios através das tomadas de decisão que são de natureza consensual.

Uma característica marcante da OMC, que a diferencia do antigo GATT, é a maior abrangência dos temas abordados e a existência de dispositivos mais rígidos para o disciplinamento do comércio internacional. Neste sentido, vale citar o preâmbulo do "WTO Agreement", onde os países manifestam a preocupação de que as relações econômicas e comerciais devem ser conduzidas de modo a: melhorar o padrão de vida; assegurar o pleno emprego, o aumento da renda real e a expansão da produção e comércio de bens e serviços; ao mesmo tempo em que permita uma utilização adequada dos recursos mundiais de acordo com o objetivo de desenvolvimento sustentado, procurando-se proteger e preservar o meio ambiente.

Esta mudança no quadro institucional do comércio internacional, com a extinção do GATT e a criação da OMC, vem não só garantir a sobrevivência do sistema de negociações multilaterais do comércio como fortalecê-lo como forma privilegiada no relacionamento internacional.

Para finalizar, cabe destacar que desde a vigência da OMC, a partir de janeiro de 1995, 133 países já fazem parte deste novo organismo. Além disso, vários outros estão pleiteando sua entrada como membro da OMC, entre os quais a China e a Rússia. Assim, dentro em breve, todos os países relevantes para o comércio mundial estarão fazendo parte da OMC.

#### 4 . O ACORDO AGRÍCOLA E O COMITÊ DE AGRICULTURA

O Acordo Agrícola é resultado das negociações conduzidas durante a Rodada Uruguai, quando os países definiram as regras que, doravante, irão reger o comércio agrícola internacional.

Essas negociações se pautaram por duas tarefas básicas. A primeira foi a discussão e definição das novas regras que passariam a reger o comércio agrícola internacional, resultando no Acordo Agrícola assinado em Marrakesh.

A segunda, por sua vez, constituiu-se na identificação e classificação das políticas praticadas pelos países, as quais foram objeto de compromissos de redução para se adequarem às novas regras definidas pelo Acordo. Seguindo metodologia própria, desenvolvida para as negociações, cada país identificou suas políticas para o setor agrícola e notificou-as aos demais, sendo que tal notificação (denominada "oferta agrícola") passou a ser considerada parte integrante do Acordo Agrícola.

Nesse contexto, a "oferta agrícola" de cada país é um documento de grande importância, pois nele, além da identificação das políticas agrícolas praticadas, constam tam-

bém os compromissos assumidos para a redução das mesmas, com o fito de adequá-las aos termos do novo Acordo firmado.

Assim, no bojo dessas negociações, os países estabeleceram as novas regras para disciplinar o comércio internacional de produtos agrícolas, e também a forma de adequar as políticas nacionais agrícolas, até então praticadas, às novas regras definidas pelo Acordo.

O Acordo Agrícola entrou em vigor a partir de janeiro de 1995, no mesmo instante em que a OMC substituiu o GATT como o novo organismo de regulação do comércio mundial. Ele é composto por 21 artigos e 5 anexos, versando sobre três grandes temas: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios às exportações. Os produtos cobertos pelo Acordo são basicamente os compreendidos entre os capítulos 1 e o 24 do sistema harmonizado (SH), excetuando-se peixes e seus derivados.

Por acesso a mercados entende-se o conjunto de regras que buscam disciplinar a utilização de medidas de proteção na fronteira para controlar as importações de produtos agropecuários. Ficou acordado que nenhum país pode, doravante, utilizar medidas não-tarifárias para proteger seu mercado doméstico. Neste sentido, todas as medidas não-tarifárias até então existente foram convertidas em tarifas através do processo da "tarificação".

O segundo tema, medidas de apoio interno, contempla as regras que disciplinam o uso e a aplicação de medidas governamentais voltadas para apoiar o setor produtor doméstico. Pode-se distinguir dois tipos de medidas. Aquelas que não causam distorção no mercado e portanto estão isentas de compromissos de redução (são as denominadas "medidas da caixa verde") e as que afetam o comportamento do mercado e portanto estão sujeitas ao compromisso de redução.

Quanto ao terceiro tema, dos subsídios à exportação, constitui o conjunto de regras para se evitar que

o comércio internacional de produtos agrícolas seja distorcido pelo uso de subsídios nas vendas aos mercado externo destes produtos.

Em consonância com um princípio maior da OMC, o Acordo Agrícola prevê que os países em desenvolvimento tenham um tratamento mais favorável. Assim, esses países terão um tratamento especial e diferenciado no que diz respeito aos compromissos assumidos, sujeitando-se a apenas dois terços dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos. Os países classificados como de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos de qualquer compromisso.

O Acordo estabelece que os compromissos assumidos durante as negociações da Rodada Uruguai serão cumpridos ao longo de um período denominado "período de implementação". Para os países desenvolvidos, o prazo é de seis anos a contar da data de adesão ao Acordo, enquanto para os países em desenvolvimento o prazo é de dez anos.

Uma decisão bastante importante é a que se convencionou chamar de "cláusula da paz". Segundo ela, durante o período de implementação, nenhuma das medidas declaradas pelos países, ou seja constantes da respectiva oferta agrícola, se estiverem de acordo com os compromissos assumidos, poderão ser acionadas por outros países, a não ser em situações excepcionais previstas no Acordo.

Fica criado o Comitê de Agricultura, que tem por função gerenciar o processo de implementação do Acordo Agrícola, acompanhando o cumprimento dos compromissos assumidos e servindo de fórum para os debates e questionamentos que surjam entre os países membros. Para tanto, os países membros deverão submeter, regularmente, ao Comitê notificações contendo informações sobre as medidas voltadas para o setor agropecuário que sejam praticadas pelos países.

O Comitê de Agricultura se reúne, ordinariamente, quatro vezes ao

ano, quando são analisadas as notificações enviadas. Estas reuniões se constituem também a oportunidade para os países levantarem qualquer questão relacionada ao processo de implementação destes compromissos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se concluir o artigo, faz-se menção ainda a dois pontos, quais sejam: a questão da revisão do Acordo Agrícola e o papel do grupo de Cairns neste processo.

Quanto ao primeiro, o Artigo 20 do Acordo Agrícola prevê que seja dada continuidade ao processo de liberalização dos mercados agrícolas antes do final do período de implementação do mesmo. A redação desse Artigo é um pouco vaga e deu margem a interpretações divergentes quando o tema veio à baila no decorrer do ano de 1996. Por um lado, um grupo de países, basicamente os países do Grupo de Cairns, defendia a idéia de que a nova rodada de negociações deveria começar o quanto antes para se aprofundar o processo de liberalização do comércio agrícola. Por outro lado, e opondo-se tenazmente a essas idéias, formou-se um grupo de países com posição bastante conservadora e desejosos que as novas negociações fossem retardadas o máximo possível.

Em dezembro de 1996, ocorreu a primeira Conferência Ministerial da OMC, em Singapura, e o assunto da revisão do Acordo Agrícola fez parte da pauta das discussões. Examinando o assunto, a instância máxima da OMC resolveu incorporar à declaração ministerial a proposta apresentada pelo Comitê de Agricultura com referência ao assunto. Assim, decidiu-se por dar início a um

trabalho de análise e troca de informações (denominado "processo de AIE") entre os países membros, determinando ao Comitê de Agricultura que assim procedesse.

Este "processo de AIE" destina-se à identificação de assuntos passíveis de questionamentos, e que possam vir a ser itens da agenda da próxima Rodada de negociações agrícolas. Ou seja, constitui a oportunidade para que os países conheçam melhor os assuntos envolvidos com a próxima negociação e possam identificar os seus interesses antes do início das mesmas. Em outras palavras, este "processo de AIE" já é de fato um trabalho preparatório da nova Rodada.

Sob o ponto de vista prático, e não se esquecendo das divergências existentes quanto à velocidade a se imprimir a este processo, o Comitê de Agricultura resolveu conduzir estes trabalhos através de reuniões informais. Tais reuniões fogem do formalismo técnico das reuniões ordinárias (ditas reuniões formais) do Comitê e que possibilita que todos os países, tanto a favor como contra, possam expressar suas opiniões sem que isso signifique assumir compromissos quanto às próximas negociações.

Essas reuniões informais ocorrem sempre antes de cada reunião ordinária do Comitê. Vale comentar que o "processo de AIE" vem ganhando importância à medida que cada reunião ocorre. Até a reunião ocorrida em junho último, já haviam sido apresentados quase 30 textos elaborados por diversos países e abordando diferentes pontos e aspectos não só do Acordo Agrícola como também referentes a outros acordos da OMC que possam vir a ter reflexos sobre o comércio agrícola. Além disso, e de forma com-

plementar, o secretariado do Comitê de Agricultura elaborou trabalhos nos quais fazem compilações de dados constantes das notificações entregues pelos países, tabulando-os e sistematizando-os de modo a permitir que se possa fazer análises e comparações com base nessas informações.

Quanto ao Grupo de Cairns, ele foi constituído em 1986, no início da Rodada Uruguai, com o objetivo de influir no processo de negociações. Ele é composto por países que têm na produção e exportação de produtos agropecuários uma forte base econômica e que isoladamente não teriam maiores condições de influir no processo de negociação.

Com a conclusão da Rodada Uruguai, o Grupo achou por bem continuar existindo para acompanhar o processo de implementação do Acordo Agrícola. Vale lembrar o papel importante que ele teve quando da primeira Conferência Ministerial da OMC, em Singapura, defendendo a posição de que a nova rodada de negociações, já prevista no Acordo Agrícola, tenha início o quanto antes.

Ele se reúne, periodicamente, antes das reuniões do Comitê de Agricultura para troca de informações. Além disso, uma vez por ano realiza-se a reunião de Ministros para tomada de decisões e estabelecer metas e planos de trabalho tendo em vista as negociações futuras. Atualmente, ele é formado por 15 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

# A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA UNIÃO EUROPÉIA<sup>(1)</sup>

*Angelo Bressan Filho<sup>(2)</sup>*

As discussões promovidas no âmbito da "Rodada do Uruguai", sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, forçaram todos os países, especialmente os ricos, a reverem, a partir de 1995, os princípios de funcionamento de suas políticas agrícolas.

Os compromissos assumidos nas negociações implicaram o afrouxamento das políticas de sustentação de preços nos mercados internos, a diminuição dos subsídios agrícolas e a redução disciplinada dos mecanismos de proteção dos seus mercados. Tanto a Comunidade Européia quanto os Estados Unidos passaram a substituir sua política de preços por políticas de renda, através de transferências diretas aos agricultores.

Como consequência dessas negociações é possível esperar aumento da competição nos mercados de produtos agrícolas ("in natura" e processados), maior exposição dos agricultores dos países ricos às regras livres de formação de preços, e maior volatilidade no comportamento dos preços das "commodities" no mercado internacional.

O propósito deste estudo é examinar o modelo de financiamento da Política Agrícola Comum da Comunidade Européia (PAC) e

as transformações em andamento patrocinadas pela "Rodada Uruguai".

## A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC)

No período do pós-guerra consolidou-se, entre os europeus, a consciência de que era necessário alterar as relações entre seus países para evitar novos conflitos e seu caudal de terríveis efeitos econômicos e sociais, que causavam sofrimento e fome, e deixavam uma herança trágica de destruição e desesperança.

No tratado de Roma, em 1957, foi dada a partida para a União Européia, com a participação da Itália, França e Alemanha. O sucesso desse tratado atraiu novas adesões e, atualmente, esse grupo se compõe de quinze países.<sup>(3)</sup> Um dos pilares dessa União foi a definição dos fundamentos de uma Política Agrícola Comum (PAC), que nasceu em decorrência da necessidade de garantir o abastecimento regular de alimentos, sustentar a renda dos agricultores e fixar as populações em seu meio ambiente original.

Os princípios que modelaram sua elaboração foram os seguintes:

- manter a propriedade dos meios de produção e a comercialização agrícola como uma atividade privada;
- criar um sistema de intervenção oficial que limitasse a competição externa, garantisse preços remuneradores aos produtores locais e promovesse a auto-suficiência alimentar;
- decidir, por consenso, sobre a sua administração, sendo os custos e benefícios absorvidos por todos os participantes;
- distribuir solidariamente os custos da política, para os contribuintes e consumidores dos países membros;
- conceder preferência explícita aos produtos comunitários.

O Tratado de Roma, que criou os fundamentos para a unificação européia, permitiu a União Aduaneira e a definição de tarifas comuns entre os estados-membros, além de consolidar a estratégia da Política Agrícola Comum. Essas alianças acentuaram os laços econômicos entre seus membros e criaram uma interdependência de interesses e compromissos que, ao mesmo tempo que fortaleceu os elos econômicos comuns, tornou-se impossível de ser desfeita sem um elevado nível de desgastes e prejuízos mútuos. Ou seja, a União Européia é um caminho sem volta

Dentro do processo integrante, foi criado em 1979 o Sistema Monetário Europeu, com o objetivo de assegurar a estabilidade monetária entre os estados membros, definir as regras cambiais na relação entre os estados, e criar uma moeda virtual (ECU). Finalmente, em 1992, com o Tratado de Maastrich, foi estabelecida a fase final do processo de unificação, com a definição de um projeto de União

(1) Este texto compõe-se basicamente de material apresentado e discutido no curso sobre a PAC, patrocinado pelo Projeto CE-MERCOSUR AGRÍCOLA ALA 93/16, em colaboração com a Universidade Politécnica de Madrid (Espanha), em Montevidéu (Uruguai), no período de 27/10 a 01/11 de 1997.

(2) O Autor é funcionário de carreira da CONAB.

(3) Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia.

Monetária e Econômica, que deverá criar uma moeda única entre os signatários (EURO), liberar o fluxo de capitais e uniformizar as políticas orçamentárias e econômicas.

## SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA PAC

A administração da PAC é comunitária, e conta com um organismo central denominado Fundo Europeu para Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) para sua administração. A ação do FEOGA é coordenada por um Conselho de Decisão e um Comitê de Gestão, que formulam e executam a Política Agrícola Comum.

Os recursos administrados pelo FEOGA são provenientes da própria comunidade, originados dos impostos sobre importação e exportação, e de um imposto sobre o valor adicionado (que varia de 1,0 a 1,4% entre os diferentes países), sendo os eventuais déficits operacionais cobertos por transferências diretas dos governos comunitários.

A dimensão dos gastos do FEOGA varia anualmente, de acordo com o comportamento da produção e o volume de transferências e prêmios estabelecidos. No ano de 1996, os gastos do fundo foram de 82 bilhões de ECU's (aproximadamente US\$73 bilhões), correspondendo a 41 bilhões de ECU's em transferências diretas e 41 bilhões destinados à manutenção dos estoques físicos, aos prêmios para exportação e gastos administrativos. Em termos globais, esse volume de recursos representa aproximadamente 50% do total dos gastos da União Européia (UE) e 0,5% do Produto Interno Bruto da Comunidade. Os dispêndios incorridos nos úl-

mos anos são os seguintes:

### Execução Orçamentária da PAC

	1992	1993	1994	1995	1996	Bilhões/ECU's(*)
1. Benefícios pagos com aquisições e transferências - total	59	65	60	75	82	
1.1 - Produtos Vegetais	32	36	33	37	41	
1.1.1 - Produtos Animais	19	21	22	23	26	
1.1.2 - Diversos	11	12	10	11	12	
1.1.3 - Diversos	2	2	1	3	3	
2. Gastos Gerais com manutenção de estoques, subsídios à exportação, gastos com administração etc.	27	30	27	38	41	

(\*) cotação do ECU em 15/05/1998: 1 US\$ = ECU 1,1078

A participação percentual dos diversos ramos da atividade agrícola nos benefícios da PAC, nos últi-

### Distribuição dos Gastos com Aquisições e Transferências (participação percentual)

PRODUTO	1994	1995	1996	1997(*)
1 - Cereais e sementes (arroz, trigo, milho, cevada)	38,4	39,5	42,1	38,6
2 - Soja	6,3	4,8	4,8	4,3
3 - Óleo de oliva	5,5	2,4	4,4	5,3
4 - Trigo	2,6	2,3	2,2	2,0
5 - Frutas e hortaliças	4,7	5,2	4,2	4,1
6 - Vinho	3,6	2,8	2,7	2,1
7 - Fumo	3,2	3,1	2,7	2,3
8 - Lacticínios	12,9	11,6	10,3	10,9
9 - Carne bovina	10,5	13,2	13,4	12,9
10 - Carne de ovelha	3,9	4,5	3,3	3,3
11 - Carne suína	1,3	0,7	0,4	0,4
12 - Carne de aves	0,7	0,5	0,4	0,4
13 - Outros	3,4	10,4	10,1	7,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) números preliminares

### OS MECANISMOS DE DEFESA DA PRODUÇÃO E DO PRODUTOR

A filosofia original de ação da PAC estava em criar, de forma artificial, condições ótimas de lucratividade para seus produtores domésticos. A forma mais simples de conseguir êxito nesse tipo de empreitada está em fechar os mercados à competição externa, estabelecer preços mínimos e máximos de comércio no mercado interno, estimular a produção e regular o destino dos estoques excedentes, ou

providenciar a suplementação da oferta, em anos de escassez. Em determinados casos, em que os custos de produção forem considerados excessivos, é possível fazer uma política de transferência direta de renda aos produtores e manter os preços num nível mais acessível aos consumidores.

Assim, até o desfecho da "Rodada do Uruguai", em março de 1994, em Marrakesh (Marrocos), a PAC manteve um rígido programa de controle e sustentação dos preços da maioria dos produtos agrícolas. Os mecanismos de funcionamento previam a fixação, a cada ano, antes da realização do plantio,

e tendo em conta a projeção das necessidades de consumo da população, dos seguintes preços de referência:

1 – Preço de Intervenção: piso de preço assegurado aos agricultores e único para todos os países-membros da U.E. Para garantir seu cumprimento, o FEOGA providenciava a retirada do produto excedente do mercado, sempre que necessário;

2 – Preço Indicativo: preço de referência para o comércio, em nível de consumidor. Ele era calculado a partir do preço de intervenção e incorporava os custos de transporte dos produtos, desde sua região de origem até os centros de consumo;

3 – Preço de Umbral: definia o nível de preço a ser praticado com produtos importados. Ele era calculado a partir do preço-meta, com a dedução dos custos portuários e de transporte para os centros de consumo. Seu objetivo era igualar o preço do produto importado ao doméstico, e impedir que os produtos externos circulassem internamente com preços abaixo dos níveis locais.

Adicionalmente, para assegurar o cumprimento desses programas, havia um complexo sistema de tarifas móveis (*levies*), que permitia igualar os preços externos aos preços fixados para o mercado doméstico (via de regra, mais elevados que os padrões internacionais) e um programa de transferências diretas de subsídios aos agricultores, nos casos em que a relação preço/custo se mostrasse desfavorável.

Esse modelo de política permitia manter um controle absoluto dos níveis de preços internos, garantindo sua estabilidade e, praticamente, eliminando a competição externa aos produtos comunitários. Neste ambiente de rentabilidade garantida e baixo risco econômico, foi inevitável o crescimento da produ-

ção que, mais que assegurar a auto-suficiência no abastecimento desses países, também gerava enormes estoques excedentes que, ao serem vendidos externamente com grandes subsídios, promoviam uma concorrência desleal e afetavam o equilíbrio dos preços no comércio mundial.

A "Rodada", que foi concebida com o exato propósito de discutir formas de abrir os mercados agrícolas no mundo todo e limitar as práticas desleais de comércio, obrigou seus signatários a promoverem mudanças profundas em seu sistema de proteção aos agricultores domésticos.

De fato, o conjunto das decisões emanadas da "Rodada", que serão implementadas num prazo de seis anos, está mudando a essência da política agrícola dos países. A nova PAC está sendo redesenhada com base nos seguinte pontos:

1 – substituição das tarifas móveis por tarifas fixas, com um cronograma de desgravação até o ano 2000. Um resumo geral desse cronograma é apresentado no Anexo I, onde se observam reduções paulatinas de 20 a 100% nas tarifas;

2 - abrandamento da política de sustentação de preços, com a redução programada dos preços de garantia e o aumento das transferências financeiras diretas;

3 – abertura dos mercados com acesso mínimo de 3% de produtos importados em 1995, devendo chegar a 5% no ano 2000. Os quadros de suprimento de algodão, arroz, milho, soja, farelo de soja e trigo para os últimos cinco anos estão no Anexo II.

Grosso modo, os mecanismos de intervenção utilizados na administração da PAC continuam praticamente os mesmos. O que importa observar é que as mudanças impostas pela "Rodada" estão fazendo migrar sua ênfase de uma políti-

ca de sustentação de preços, para uma política de sustentação de renda. Essa é uma mudança qualitativa importante, porque tende a reduzir os excedentes exportáveis comunitários, a expor os mercados europeus à competição internacional e a intensificar as relações comerciais da U.E. com os demais países.

Ademais, é preciso notar que a política de sustentação de preço se reflete diretamente na conta do consumidor, que deve pagar um preço maior do que seria se os mercados fossem abertos. No que diz respeito à política de sustentação da renda, que requer transferências financeiras diretas aos beneficiários, seu custo deve ser suportado pelos contribuintes que recolhem impostos. Essa distinção é importante, porque a reação desses dois agentes aos custos da política tende a ser diferente pois, em geral, os contribuintes têm como conhecer e criticar o destino de seus recolhimentos, enquanto o consumidor não tem como avaliar qual deveria ser o preço correto de cada produto. Nessas circunstâncias, os contribuintes são mais reativos do que os consumidores, e exigem melhores justificativas para as decisões oficiais, tornando-se mais uma fonte de pressão para uma revisão crítica do modelo protecionista europeu.

## OS INSTRUMENTOS SETORIAIS DA PROTEÇÃO

Do ponto de vista das medidas de proteção destinadas aos diversos segmentos amparados pela PAC, elas variam de acordo com a natureza do produto e dos mercados. As normas básicas de financiamento para os cereais, carnes, frutas/hortaliças e açúcar são

as que se seguem:

## 1. CEREAIS

### 1.1. Produto: Arroz

<b>Período operacional</b>	1/set a 31/ago
Acréscimo mensal nos preços (abril a julho) (safras 96/97)	2,28 ECU's/t
Tipo Padrão	63% de inteiros 13% de unidade
Área de plantio	Límite prefixado para cada país
<b>REGIME DE PREÇOS</b>	
<b>Preços de Intervenção</b>	
Safras	Valor em ECU's/t
1996/1997	351,00
1997/98	333,45
1998/99	315,90
1999/00	298,35
<b>REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES</b>	
Safras	Valor em ECU's/t
1997/98	111,44
1998/99	222,89
1999/00	334,33

### 1.2. Produtos: Trigo, Centeio, Cevada, Aveia, Milho e Sorgo

<b>Período operacional</b>	1/jul a 30/ jun
<b>Período oficial de vendas do programa</b>	1/ago a 31/maio
Acréscimos mensais nos preços (novembro a junho) (safras 96/97)	1,1 ECU's/t
Área de plantio	Límite prefixado para cada país
<b>REGIME DE PREÇOS</b>	
<b>Preços Oficiais</b>	
Safras	Valor em ECU's/t
Preço de Intervenção	1996/97 e seguintes
Preço Industrial	1996/97 e seguintes
<b>REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES</b>	
Safras	Valor em ECU's/t
1996/97 e seguintes	54,34

#### Notas:

- o preço de intervenção representa o valor pago pelo programa oficial aos interessados nas regiões de produção;
- o preço indicativo é apenas de referência e corresponde, aproximadamente, aos preços de atacado nas praças consumidoras;
- os preços de mercado são formados livremente, e os preços oficiais somente são acionados quando os mercados estão com preços abaixo do oficial;
- o programa oficial adquire todo o produto que os agricultores quiserem vender, observada a limitação de área de cada país.

## 2. CARNES

### 2.1. Produto: Carne Bovina

<b>Período de comercialização</b>	1/jul a 30/jun
<b>REGIME DE PREÇOS</b>	
<b>Preço de intervenção</b>	
Safras	Produto
1996/97	Cortes traseiros
1997/98	Cortes dianteiros
<b>AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS</b>	
Condições simultâneas para início de compras:	
• preço médio do mercado comunitário abaixo de 84% do preço de intervenção durante duas semanas;	
• preço médio dos mercados locais de 80% dos preços de intervenção;	
• limites de aquisição autorizados:	
1996 - 550.000 t	
1997 - 500.000 t	
1998 - 350.000 t	
<b>REGIME DE AJUDA AOS AGRICULTORES</b>	
(exercício de 1997)	
Aves macho castrado	108,7 ECU's/t
Aves macho jovem sem castrar	135,0 ECU's/t
Conselhos de apoio e ajuda	
• limite máximo de 100 cabeças por estabelecimento;	
• cada cãozinho recebe, no máximo, três vezes a ajuda;	
• para cada porco é definido o rabanete elegível para as ajudas financeiras (por exemplo para a Espanha o limite foi fixado em 603.674 animais nos anos de 1997 e 1998).	

## Quadro de Oferta e Demanda

para a Carne Bovina  
(todos os países comunitários)

milhões/t

ITEM	1995	2000 (projeção)	2005 (projeção)
Produção	7,97	7,34	7,70
Consumo	7,48	7,29	7,20
Importação	0,37	0,40	0,40
Exportação	1,00	0,70	0,67
Estoque	0,02	0,04	1,31
Consumo "per capita"	20,1 kg	19,3 kg	18,9 kg

### 2.2. Produto: Carne de Aves

## CALENDÁRIO DE OPERAÇÕES E REGIME DE PREÇOS:

Para este setor não existe qualquer sistema de proteção de preços ou transferências diretas.

## COMÉRCIO EXTERIOR

Para os interessados em importar e exportar carne de aves, é exigido um certificado autorizando as operações. Somente são exigidos os direitos alfandegários comuns, e apenas em casos especiais pode ser autorizada a cobrança de direitos aduaneiros nas importações, ou o pagamento de prêmios aos exportadores.

### 2.3 - Produto: Carne de Porco

Período operacional..... 1/jul a 30/jun

## REGIME DE PREÇOS INTERNOS

(temporada 96/97)  
preço base (carcaça...) 1509,39 ECU's/t  
preço de intervenção..... 78 a 92% do preço de base

## Outras Regras:

- intervenção: apenas quando o preço de mercado ficar entre 78% e 92% do preço base;
- importações: serão observadas

- as tarefas comuns, salvo se houver ameaça ao funcionamento normal dos mercados comunitários, quando poderão ser impostas tarifas adicionais ou suspensos os direitos de importação;
  - exportações: sempre que houver excedentes gravosos poderão ser estabelecidas subvenções para a exportação, de acordo com o destino do produto;
  - armazenamento privado: quando os preços de mercado caírem, de forma persistente, abaixo de 103% do preço de base, será autorizada a contratação de armazenamento privado, por período determinado e custeado pelos fundos comunitários.
- quando há excedentes de safra, são organizadas operações de retirada para armazenamento, destinação a programas sociais ou destruição;
- nas operações de retirada, são pagas indenizações aos produtores.
- em todo o território comunitário, com garantia plena de preços; o total da cota comunitária para as temporadas de 1995/96 a 2000/01 foi de 11,98 milhões/t
- cota de base B: comercializada em todo território comunitário, sem garantia plena de preço; o total da cota comunitária para as campanhas de 1996/97 a 2000/01 foi de 2,61 milhões/t.
- as empresas que produzirem excedentes podem, se quiserem, fazer a compensação correspondente na cota de base A, na safra subsequente.

### 3 - FRUTAS E HORTALIÇAS

Período operacional ..... de acordo com a época de produção/comercialização

#### REGIME DE PREÇOS INTERNOS:

A maioria das frutas e hortaliças com grande consumo (e.g.: uva, maçã, pêra, limão, laranja, tomate, beringela e couve-flor) tem estabelecidos, para cada temporada, preços mínimos a serem garantidos aos produtores e preços máximos a serem pagos pelos consumidores;

#### REGRAS GERAIS DE OPERAÇÕES:

- o preço para o produtor representa de 30% a 65% do preço para o consumidor, variando de acordo com cada produto;
- os preços têm validade mensal durante o período de comercialização, sendo aumentados ou diminuídos de acordo com a concentração da colheita;
- o sistema de sustentação de preços e transferências financeiras é canalizado através de associações de produtores;

#### REGIME DE PREÇOS EXTERNOS

- Para a proteção do mercado interno, são fixados preços de entrada nas importações, equiparando os preços externos aos internos.
- Nas importações, se houver diferença negativa entre os preços de exportação e domésticos, ela é coberta por subsídios.

### 4. AÇÚCAR

Período de comercialização.. 1/jul a 30/jun.

#### REGIME DE COTAS:

- a cada ano safra é fixado um limite máximo de produção para o consumo doméstico, e esse montante programado de produção é distribuído entre os países comunitários, e é denominado cota base;
- a cota base é subdividida em dois tipos de cotas:

- cota de base A: comercializada

#### REGIME DE PREÇOS

- produto industrializado (safra 96/97)

Produto açúcar cristal tipo 2 e grena	Valor em ECU's/t
Preço indicativo	666,0

Preço de Intervenção (pais)	Valor em ECU's/t
Reino Unido	645,5
Irlanda	666,5
Portugal	646,5
Espanha	648,8
Itália	655,3
Finlândia	646,5
Cemais	631,9

- cota de base B: comercializada em todo o território comunitário, com garantia plena de preços; o total da cota comunitária para as temporadas de 1995/96 a 2000/01 foi de 11,98 milhões/t

#### Quadro de Preços para o Tomate - 1996

(período: 1/jul a 30/nov)

(ECU's/100 kg)

MESES	PREÇO CONSUMIDOR	PREÇO PRODUTOR
Julho	27,86	10,31
Agosto	24,99	9,24
Setembro	26,42	9,84
Outubro	28,03	10,32
Novembro	33,76	13,52

- O preço mínimo da matéria-prima é calculado com base no rendimento industrial, nos custos de processamento e na receitas proporcionadas pelos subprodutos.

Preço mínimo para a beterraba safra 96/97

Tipo A:	48,92	ECUs/t
Tipo B:	31,04	ECUs/t

#### REGIME DE INTERVENÇÃO

- as aquisições oficiais para sustentação de preços estão abertas durante todo o período de comercialização;
- as vendas dos estoques públicos somente podem ocorrer por preços acima do preço de intervenção;
- as indústrias de processamento e de refinados devem manter

um estoque de segurança de, pelo menos, 5% da quantidade produzida nos doze meses precedentes, e havendo necessidade de importação em situação de preços externos acima dos preços de intervenção, pode-se conceder uma subvenção para equalização de preços.



### AS DUAS FUNÇÕES CRUCIAIS DA AGRICULTURA

*Francisco Turra<sup>(1)</sup>*

A agricultura no Brasil tem desempenhado historicamente duas funções cruciais na economia: abastecer o mercado interno e gerar divisas nas exportações. Nos anos recentes, essas funções adquiriram uma dimensão altamente estratégica, em função de dois acontecimentos, um de caráter doméstico e outro de caráter mundial, que afetaram diretamente a sociedade e a economia brasileira: a estabilização da moeda e a globalização.

A estabilização da economia ocorreu após a implantação, com sucesso, do Plano Real em 1994. Alguns meses antes do plano, a taxa de inflação chegou a mais 40% ao mês, e foi reduzida atualmente para menos de 5% ao ano.

Os efeitos positivos da estabilização da moeda em termos de melhorias nos padrões de consumo e bem-estar da sociedade brasileira, principalmente das camadas mais pobres da população, constituem talvez uma conquista social sem precedentes na história do país, e foram obtidos graças à contribuição decisiva do setor agrícola.

Embora muitos acreditem que as importações foram responsáveis pela estabilidade, ou mesmo pela queda real, nos preços dos alimentos (notadamente da cesta básica) a experiência recente mostra que, devido ao tamanho do mercado brasileiro, por maiores que sejam, as importações

contingenciais jamais foram decisivas no processo de estabilização de preços. Durante o Plano Cruzado (e durante outros planos posteriores), o grande volume de importações não evitou a falta generalizada de alimentos nas prateleiras dos supermercados. Na realidade, o que garantiu a "âncora verde" do Plano Real foi o crescimento surpreendente da produção doméstica de frango, suínos, lácteos etc., sustentado na produção de grãos, que por sua vez foi baseado nos ganhos de produtividade.

Na economia mundial, os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas, já vinham alterando as relações econômicas, configurando a globalização. Com a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai, esse processo adquiriu um novo ímpeto. Atualmente, de uma forma ou de outra, todos os países do mundo estão se defrontando com a crescente liberalização dos mercados, e suas implicações no fluxo de bens e serviços, e na movimentação internacional de capitais.

Vale destacar que para os países com forte vocação para o agribusiness como o Brasil - que era sistematicamente penalizado por práticas altamente protecionistas por parte de alguns países desenvolvidos - a inclusão da agricultura nas negociações da Rodada Uruguai teve duas grandes vantagens. A primeira foi a possibilidade concreta da ampliação de alguns mercados consumidores tradicionalmente protegidos por elevadas barreiras alfandegárias. A segunda, foi a eliminação gradativa dos subsídios nas exportações, previstas na agenda da Organização Mundial do Comércio. Com as novas regras da OMC, o mercado internacional de produtos agrícolas deverá se desenvolver com menos distorções, e dentro de uma nova perspectiva caracterizada por considerável expansão da demanda mundial por alimentos, e por um ambiente competitivo mais saudável.

Dessa forma, os próximos cinco anos serão cruciais para a agricultura brasileira tanto no âmbito doméstico como no âmbito internacional. No âmbito doméstico para garantir

(1) Ministro da Agricultura e do Abastecimento.

a manutenção dos ganhos sociais e econômicos da estabilização e no âmbito externo para aproveitar a abertura do comércio internacional. Com seu imenso potencial agrícola, o Brasil tem condições técnicas de aumentar, significativamente, as exportações agrícolas, firmar novas posições no mercado internacional e tornar-se um dos grandes líderes no comércio mundial de alimentos e fibras.

Tendo em vista a decisão governamental de manter a estabilidade da economia como a política central do Estado e a meta do Ministério da Agricultura e do Abastecimento de aumentar as exportações do agribusiness para US\$ 45 bilhões até o ano 2002 (dentro da meta estabelecida recentemente pelo Presidente da República de dobrar as exportações brasileiras até este ano), o Ministério traçou como meta subjacente aumentar a produção de grãos para 100 milhões de toneladas no ano 2000 e 115 milhões de toneladas no ano 2002.

Na realidade, o Brasil tem uma vocação agrícola consagrada ao longo de vários séculos. Entretanto, nossa produção de grãos encontra-se estacionada, desde a safra 93/94, num patamar um pouco abaixo de 80 milhões de toneladas. Esse volume, que representa a disponibilidade de 500 quilos de produto/habitante/ano, está abaixo dos níveis de países como os Estados Unidos, a Argentina e o Canadá, cuja produção per capita fica acima de mil quilos anuais.

Portanto, estabelecer as metas mencionadas de aumentar a colheita, além de um desafio, é uma necessidade. Mais ainda, esses milhões de toneladas devem representar um sinal de eloquência e demonstração de capacidade tanto do setor público como do setor privado, porque o Brasil tem as bases sólidas e as condições necessárias para imaginar um futuro mais próspero para a agricultura, pois tem uma estoque imenso de terras agricultáveis inexploradas, que permite aumentar a produção em praticamente todas as latitudes do globo terrestre; possui uma ampla tradição na produção agropecuária e no comércio internacional; dispõe de um grande mercado consumidor interno; consolidou uma classe de agricultores capaz de responder a estímulos de preços e absorver novas tecnologias numa velocidade adequada.

Segundo as estatísticas do último censo da população brasileira, realizado pelo IBGE, em 1996, a população rural vem trocando o campo pelas cidades e, atualmente, representa apenas 21,6% no total de 157 milhões de pessoas.

Esse indicador, em vez de diminuir, aumenta a importância da atividade agropecuária pois um menor número de pessoas no campo deve alimentar um número maior de pessoas que passam a viver nos centros urbanos.

Por outro lado, um vasto contingente de cidadãos urbanos depende, de modo indireto, da atividade rural. Isso não ocorre apenas nas cidades do interior, cujas atividades comerciais e serviços, especialmente transporte e armazenagem, depende, em grande parte, da renda e da demanda gerada pela produção agrícola. Ocorre também nas grandes cidades e centros industriais onde são produzidas as máquinas, os adubos e os pesticidas necessários à produção e também são processadas as matérias-primas agrícolas que resultam

nos produtos finais para nossos consumidores ou exportadores.

Essa cadeia virtuosa, que cria um ciclo econômico de geração de renda, emprego, produtos e consumo, é alimentada pelo combustível gerado pela atividade agrícola. Portanto, quanto mais intensa a atividade primária, maior o bem-estar e o conforto de todos.

Em tempos de globalização, o aumento do fluxo de comércio de mercadorias ao nível mundial e o acesso a capitais externos permitem vislumbrar as formas de aumentar as exportações bem como o volume das receitas em moeda externa. A chance de um equilíbrio estável do balanço de pagamentos do país passa por um processo contínuo de conquista de novos espaços no comércio internacional, capaz de gerar um volume de exportação compatível com as exigências de divisas requeridas por uma administração, sem traumas, da delicada questão das contas externas.

O processo de ampliação das exportações requer a utilização integral das vantagens comparativas nacionais no mercado internacional. Nessas condições, o enorme estoque de terras agricultáveis inexploradas, o elevado quociente de luminosidade e calor disponível, o domínio das modernas técnicas de produção e uma respeitável tradição no comércio agrícola internacional colocam para o Brasil a oportunidade de se transformar em um dos grandes líderes no comércio internacional de grãos, proteínas animais e produtos tropicais para o cenário mundial, no futuro próximo.

Não se pode esquecer também que a agricultura é o setor capaz de gerar empregos com o menor volume de investimento para cada novo posto de trabalho. O aumento geral da atividade agrícola proporcionará a criação de um grande número de novos empregos. Além disso, a revitalização da atividade agrícola funcionará como um poderoso agente de fixação dos pequenos agricultores à sua região de origem, limitando as migrações campo/cidade e reduzindo o sofrimento e a desagregação social que o abandono forçado de sua terra natal provoca entre aquelas famílias.

A primeira etapa representa o maior desafio, pois significa passar de 78,4 milhões de toneladas obtidas na safra 1997/98 para 100 milhões, um crescimento médio anual de quase 14% ao ano. A segunda fase vai exigir crescimento médio anual de pouco mais de 7%.

Pode-se argumentar que esse aumento considerável da produção pode provocar derrubada nos preços. Certamente isso ocorreria se o esforço fosse concentrado nos produtos de consumo doméstico e de baixa elasticidade renda, como o arroz e o feijão. Nesses produtos a meta é aumentar a produção dentro de parâmetros, que contemplam apenas o crescimento do consumo doméstico e, logicamente, para eliminar a necessidade de importações.

Na realidade o grande esforço será feito em produtos conhecidos como "tradables", principalmente soja e milho, que podem ser exportados "in natura", processados ou na forma de carnes. Nesses produtos, principalmente na soja, países como a Argentina e EUA deram exemplos claros de como se adotar uma política agressiva de aumento da produ-

ção sem temer efeitos depressivos no mercado.

Segundo dados da FAO, entre 1993 e 1997, a produção americana de soja passou de 50,3 milhões de toneladas para 74,2 milhões de toneladas, um aumento de 23,3 milhões de toneladas (47,5%), uma quantia equivalente a toda a safra brasileira 1995/96 (24,15 milhões de toneladas) e a quase toda a safra brasileira 1996/97 (26,8 milhões de toneladas).

A produção de grãos da Argentina passou de 40,8 milhões de toneladas na safra 1993/94 para 63,2 milhões de toneladas, um aumento de 54,6% em apenas quatro anos.

Todos esses aumentos ocorreram sem provocar derrubada nos preços internacionais. Ao contrário, tanto a Argentina como os EUA ousaram e puderam tirar grandes proveitos da conjuntura internacional favorável (principalmente no mercado de soja), que vigorou nos últimos anos.

Enquanto isso o Brasil, que justamente é o país com maior potencial em termos de área disponível, estacionou, como foi dito antes, desde 1993/94 em menos de 80 milhões de toneladas, sem dúvida, temendo que eventuais aumentos na produção provocassem derrocada nos preços. Aliás, essa postura brasileira é muito semelhante à adotada com relação ao café na década de trinta, e mais recentemente da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Em ambos os casos, as tentativas dos governos de segurar os preços internacionais queimando estoques de café ou reduzindo a produção de petróleo apenas estimulou a produção em outros países.

Dessa forma, a posição brasileira deve ser de ouvir, e tentar recuperar o tempo perdido, pois os aumentos na produção planejados para o ano 2000 e 2002 já poderiam ter sido planejados quatro anos atrás e alcançados já na safra passada. Evidentemente, o mercado de commodities é um mercado sujeito a vários fatores de instabilidade. Portanto, qualquer acréscimo na produção deve ocorrer dentro de um ambiente econômico favorável em termos de infra-estrutura, tributação etc., para que o produto brasileiro não perca o elevado nível de competitividade que tem dentro da fazenda, e esteja preparado para enfrentar as oscilações do mercado.

No terreno operacional, as medidas contidas no Plano Safra aprovadas recentemente constituem o primeiro passo na direção do cumprimento da meta.

Entre essas medidas, destacam-se as seguintes: a) o aumento de 37% no volume de recursos destinados ao crédito rural<sup>(2)</sup>, que passou de R\$ 7,3 bilhões em 1997 para mais de R\$ 10 bilhões em 1998, com redução da taxa de juros de 9,5% para 8,75%, ao ano, que por sinal, além de ser fixa, é a menor taxa de juros para a agricultura, desde a eliminação do subsídio em 1985; b) alocação de R\$ 2,05 bilhões para custeio e investimento no PRONAF (contra R\$ 1,6 bilhão em 1997), com encargos financeiros de 5,75% no custeio ao ano e TJLP+ 6% ao ano no investimento (com rebate de 50% por ocasião do efetivo pagamento); c) redução das alíquotas do PROAGRO (no arroz e feijão de 11,7% para 6,7%, sendo para 5,7% no plantio direto do feijão e de 7% para 3,9% no algodão, milho e soja, sendo para 2,9% no plantio direto); d) manutenção dos preços mínimos da safra anterior; e) manutenção e ampliação dos instrumentos de apoio à comercialização, como o Contrato de Opção, Prêmio de Escoamento da Produção (PEP), EGF/SOV e Cédula de Produto Rural CPR).

Além disso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento vai continuar trabalhando em sintonia fina com os outros órgãos do governo no aperfeiçoamento e melhoria da infra-estrutura de transportes e portuária (com ênfase nos corredores multimodais), na obtenção de isenção do IPI nas máquinas e equipamentos agrícolas, eliminação do PIS e COFINS nas exportações, para tornar os produtos agrícolas mais competitivos.

Do ponto de vista social, a isenção dos produtos da cesta básica tem sido defendida com bastante ênfase pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento mas tem encontrado sérias resistências por parte de alguns estados da federação, cujas receitas dependem em maior escala da circulação desses produtos. Na realidade, o Brasil é um dos únicos países do mundo a tributar (e pesadamente em alguns estados) os produtos de consumo alimentar básicos. Segundo algumas estimativas existentes, em alguns estados a carga tributária de alguns desses produtos chega a mais de 20%.

Além de melhorar a curva nacional de distribuição de renda, a isenção vai influenciar diretamente os indicadores sociais de cada estado, com reflexos positivos na saúde (inclusive com redução de despesas), na educação e no bem-estar da população mais pobre.

(2) Nas décadas de setenta e oitenta, sem dúvida, a agricultura foi sobrefinanciada. Em 1965, ano em que se criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), foram necessários US\$ 34,5 de crédito rural para obter uma tonelada de grãos. A partir da década de setenta a necessidade cresceu de forma geométrica, até atingir o máximo em 1977 (safra 1978), quando foram aplicados US\$ 18,47 bilhões, para financiar uma safra de 37,16 milhões de toneladas, ou seja, foram aplicados US\$ 497,1 para financiar uma tonelada de grãos, cerca de 14,4 vezes o valor de 1965. Com a eliminação do subsídio em 1985, o crédito tornou-se cada vez mais eficiente e em 1996 a relação volume de crédito /produção caiu para US\$ 81,5 e em 1997 para US\$ 62,7. Esse fato mostra que o crédito rural pode ser utilizado com maior intensidade como instrumento de estímulo à produção, principalmente para alcançar as metas acima mencionadas.

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

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

## **FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS**

### **CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO NA UNICAMP**

**DESTINADO:** a profissionais, técnicos e pesquisadores com nível superior, vinculados a entidades públicas, privadas ou organizações não governamentais, preferencialmente com experiência nas áreas de Economia Agrícola/Agrária.

**OBJETIVOS:** capacitação de pessoal para ocupar posições de técnicos especializados em formulação e implementação de políticas de desenvolvimento agrícola/rural. Além de uma formação teórica rigorosa, o curso prioriza a análise da instrumentação e funcionamento de mecanismos específicos de políticas agrícolas e/ou agrárias.

**INSCRIÇÃO:** carta dirigida à Comissão de Pós-graduação do Instituto de Economia, currículum vitae detalhado, exemplares de trabalhos publicados, cartas de referências pessoais (superiores hierárquicos, professores etc.).

**SELEÇÃO:** prova de conhecimento prévio sobre temas relacionados à problemática do desenvolvimento agropecuário/agroindustrial, análise do currículum e das cartas de referências, entrevista (caso necessária). Em setembro/outubro.

**DURAÇÃO:** dez meses.

**CONTEÚDO DO CURSO:** Módulo básico: disciplinas sobre macroeconomia, estrutura e evolução da agropecuária brasileira, políticas agrícolas comparadas, instrumentais quantitativos e política agroindustrial. Módulo de especialização: disciplinas sobre políticas de recursos naturais e ambientais, agrárias e de terras, científicas e tecnológicas, tópicos especiais de políticas agrícolas e/ou agrárias.

**LOCAL:** Instituto de Economia – Secretaria Acadêmica/Núcleo de Economia Agrícola.

Caixa Postal, 6135, Campinas, SP. CEP: 13083-970

Telefones (019) 289-2214 (Fax) e 019-7885752.

E-mail: posgrad@eco.unicamp.br ou nea@turing.unicamp.br