

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

# REVISTA DE POLÍTICA AGRICOLA



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO VII - Nº 4 1998 OUT - NOV - DEZ

**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>

---

---

ADREN

# *Nesta Edição*

## **SEÇÃO I**

### **Carta da Agricultura**

- Crise Asiática Muda Modelo Econômico e Fluxo de Capitais  
(Carlos Nayro Coelho) ..... 03

## **SEÇÃO II**

### **Artigos de Política Agrícola**

- Macrotendências Econômicas, Sociais e Ambientais para os Países do Mercosul  
(Ailton Barcelos Fernandes) ..... 05
- As Relações de Coordenação Vertical entre Produtores Agrícolas e Agroindústrias – Baseado em Sessenta Casos Estudados na América Latina  
(Martine Dirven) ..... 11
- A Agricultura e a Continuidade do Processo de Liberalização Comercial  
(Lino Colsera e Renato Henz)..... 19
- O Ajuste Fiscal e o Comércio Exterior  
(Carlos Nayro Coelho)..... 24
- Arroz – Perspectivas da Produção Brasileira  
(Rocilda Santos Moreira)..... 29
- Seguro Rural e Zoneamento Agrícola no Brasil: Novos Rumos  
(Luiz Antonio Rossetti)..... 33
- Desenvolvimento Local e Sustentável: Uma Nova Estratégia de Intervenção no Novo Mundo Rural  
(Murilo Xavier Flores, Manoel Moacir C. Macêdo e Sueli L. Couto Rosa)..... 44

## **SEÇÃO III**

### **Ponto de Vista**

- As Cooperativas e a Seguridade Social  
(João Evangelista) ..... 51
- 
-

---

---

# *Nesta Edição*

## **SEÇÃO I**

### **Carta da Agricultura**

- Crise Asiática Muda Modelo Econômico e Fluxo de Capitais  
(Carlos Nayro Coelho) ..... 03

## **SEÇÃO II**

### **Artigos de Política Agrícola**

- Macrotendências Econômicas, Sociais e Ambientais para os Países do Mercosul  
(Ailton Barcelos Fernandes) ..... 05
- As Relações de Coordenação Vertical entre Produtores Agrícolas e Agroindústrias – Baseado em Sessenta Casos Estudados na América Latina  
(Martine Dirven) ..... 11
- A Agricultura e a Continuidade do Processo de Liberalização Comercial  
(Lino Colsera e Renato Henz)..... 19
- O Ajuste Fiscal e o Comércio Exterior  
(Carlos Nayro Coelho)..... 24
- Arroz – Perspectivas da Produção Brasileira  
(Rocilda Santos Moreira)..... 29
- Seguro Rural e Zoneamento Agrícola no Brasil: Novos Rumos  
(Luiz Antonio Rossetti)..... 33
- Desenvolvimento Local e Sustentável: Uma Nova Estratégia de Intervenção no Novo Mundo Rural  
(Murilo Xavier Flores, Manoel Moacir C. Macêdo e Sueli L. Couto Rosa)..... 44

## **SEÇÃO III**

### **Ponto de Vista**

- As Cooperativas e a Seguridade Social  
(João Evangelista) ..... 51
- 
-

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

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

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

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

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

MARKE - Companhia Nacional de Abastecimento - SGAS Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - 70396-010 - Brasília-DF - Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

## CRISE ASIÁTICA MUDA MODELO ECONÔMICO E FLUXO DE CAPITAIS

A crise asiática teve início há um ano, na Tailândia, espalhou-se rapidamente para os demais tigres asiáticos até atingir, recentemente, o Japão. Tem suas raízes no modelo de desenvolvimento adotado por esses países ao longo das últimas décadas, baseado na participação intensa do Estado no planejamento e financiamento da atividade econômica e no controle rígido das importações.

Embora quando há intervenção maciça do governo em qualquer processo econômico seja difícil separar o joio do trigo, ou seja, dizer o que é viável e o que é inviável economicamente, enquanto a política de financiamentos patrocinada pelo Estado foi direcionada para a industrialização, e as elevadas barreiras alfandegárias, antes da OMC, impediam a concorrência, o desempenho dessas economias atingiu índices invejáveis de crescimento.

Esse fato sem dúvida abafou todas as críticas ao artificialismo do modelo existente e criou o ambiente propício para o surgimento de uma verdadeira corrente da felicidade asiática, envolvendo o sistema financeiro e o mercado imobiliário, com amplos reflexos nas bolsas de valores.

Com a expansão exagerada do volume de investimentos imobiliários, alavancados pelo sistema bancário, os preços dos imóveis (que eram dados como colateral nos empréstimos) foram para o espaço sideral. Enquanto em Manhattan ou em lugares nobres de Paris um apartamento de duas peças custava em torno de US\$ 200.000,00, um similar em Hong Kong e Tóquio custava até dez vezes mais.

Quando o mercado começou a captar sinais de exaustão do modelo existente, os reflexos foram fortes e imediatos no câmbio, nas bolsas de valores e no mercado imobiliário.

Em um ano a moeda japonesa, o Yen, já caiu mais de 20% em relação ao dólar; o Won da Coreia do Sul, mais de 55%; o Bath da Tailândia, 70% e a Rupia, da Indonésia, 80%. O índice Nikkei da Bolsa de Tóquio caiu 17%; a Bolsa da Coreia do Sul, 60%; a da Tailândia, 53% e a da Indonésia, 37%.

No mercado imobiliário, a crise elevou o índice de inadimplência, derrubou os preços dos imóveis e, com eles, o valor dos colaterais, dado aos bancos. No Japão a queda dos preços dos imóveis chegou a mais de 70%, e arrastou o ineficiente sistema bancário japonês para a maior crise de sua história. Algumas estimativas indicam que os créditos "podres" passaram de US\$ 26 bilhões em 1992 para US\$ 550 bilhões atualmente.

Como o funcionamento e o desempenho de qualquer economia moderna depende fundamentalmente de um sistema financeiro sólido e eficiente, que transmita um elevado grau de confiabilidade para os agentes econômicos, a demora do governo do Japão em tomar medidas concretas para sanear o seu sistema financeiro está corroendo a capacidade de reação do sistema econômico japonês, prejudicando a recuperação dos demais países da região, derrubando o câmbio e provocando fuga em massa de capitais. Estima-se que o PIB do Japão tenha uma queda de mais de 5% no ano fiscal de 1998, o que indica fortes sinais de recessão.

A crise da Ásia está forçando os países da região a mudar o seu modelo econômico, baseado na estreita associação entre os bancos, as empresas e o Estado (portanto, com forte influência de princípios mercantilistas) conhecido como "crony capitalism" cujo significado, em português, é mais ou menos "capitalismo de ação entre amigos", para um modelo de economia mais aberto e mais orientado para o mercado.

Na realidade, pode-se dizer que os tigres asiáticos e o Japão estão vivendo um processo de purgação, imposto pelo mercado, devido ao "crony capitalism" e ao grande "inchaço" do circuito do papel, ou seja, dos setores financeiro e acionário (com reflexos diretos no mercado imobiliário), que se expandiram sem o devido lastro do lado real da economia.



O grande problema atual é saber quanto tempo vai durar esse processo de purgação. É evidente que a Ásia, notadamente o Japão, com um PIB de US\$ 4,2 trilhões (1997) é vital para o mundo, e, portanto, todos os países querem que perdure o menor tempo possível. O dilema de países, como os EUA, que têm grande peso na economia mundial, é que a saída da crise asiática vai depender fundamentalmente do Japão, onde pouco pode ser feito de fora para dentro, a não ser algumas intervenções circunstanciais no mercado de câmbio, que, por sinal, têm mais efeito psicológico.

A crise da economia japonesa, que começou a dar sinais no início dessa década, foi agravada mais ainda pelo aumento no já elevado nível doméstico de poupança (e, portanto, redução do consumo), que por seu turno foi provocada pelo aumento no grau de incerteza acerca do futuro da economia e pela forma vacilante com que o governo nipônico encarou a crise desde o início.

No momento, a pressão mundial e doméstica (que culminou recentemente com a saída do primeiro-ministro Hashimoto) é muito grande, e a expectativa geral é que o plano de emergência do governo anterior, chamado de "Plano Total", que entre outras medidas inclui o saneamento definitivo do sistema bancário, seja logo posto em prática pela nova administração.

Do ponto de vista brasileiro, duas coisas são importantes, com relação à crise asiática: as lições que podem ser tiradas e as medidas que podem ser tomadas para reduzir o seu impacto, ou mesmo para tirar proveito de alguns de seus efeitos. Afinal de contas, em economia existe uma lei quase tão importante quanto a lei da oferta e da procura: quando alguém sai perdendo, alguém sai ganhando.

Com relação às lições, elas estão concentradas em duas áreas: a) política cambial, b) papel do Estado na economia.

As desvalorizações no câmbio dos países asiáticos mostraram, primeiramente (como ocorreu no México em 1993), que os seus desdobramentos são imprevisíveis, e geralmente fogem do controle das autoridades governamentais. Na maioria das vezes, uma meta de desvalorização, digamos de 15%, leva rapidamente a desvalorizações sucessivas e muito superiores, e o pior, para estancar as quedas e corrigir os estragos, os governos têm que pedir ajuda ao FMI, e lançar mão de todos os controles que existiam antes da desvalorização, só que em um contexto bem mais complexo e muito mais adverso.

Em segundo lugar, elas mostraram que não têm, nem de longe, os efeitos desejados em termos de aumento nas exportações, pois hoje em dia as economias são muito interligadas e as desvalorizações da moeda encarecem as importações de matérias-primas, máquinas, equipamentos, etc., que terminam por anular os efeitos da mudança cambial.

Em terceiro lugar, uma mudança no câmbio mergulha a economia numa nuvem de incerteza muito grande, prejudicando a captação de investimentos diretos no exterior e, em alguns casos, provocando uma fuga maciça de capitais.

Quanto ao papel do Estado na economia, ficou mais uma vez evidente que, independentemente de cultura, disciplina e regime político de um país, toda vez que o setor público intervém diretamente no sistema econômico, ou estatizando completamente os meios de produção (modelo soviético) ou estatizando algumas atividades consideradas estraté-

gicas (modelo brasileiro) ou por meio do "crony capitalism" (modelo asiático), cedo ou tarde, o mercado cobra a fatura. Como é do conhecimento geral, a Rússia está pagando penosamente, desde 1989, os vícios, ineficiências e distorções de mais de 80 anos de uma economia completamente estatizada, o Brasil está pagando desde o início dos anos oitenta pelo alto grau de intervenção do Estado em quase todos os setores da economia e agora os chamados tigres asiáticos estão pagando pelas longas anos de pesada interferência do Estado na alocação dos recursos.

O consenso geral é que, dada a grande capacidade de recuperação da economia japonesa, já demonstrada após a II Guerra Mundial, logo a crise será debelada. No curto prazo, porém, o comércio mundial está sendo bastante afetado, principalmente o dos países que concentram suas exportações para o Sudeste da Ásia, na área de bens de capital e de produtos industrializados. No caso dos produtos agrícolas, todavia, a expectativa é que o efeito de curto prazo da crise seja mais em termos de redução taxa de crescimento (que foi muito alta nos últimos anos), do que de redução drástica das importações, pois todos os países asiáticos são grandes importadores de alimentos para suprir o consumo doméstico, e continuarão sendo.

Isso de certa forma facilita a posição do Brasil, cujas exportações para a Ásia são basicamente agrícolas, e facilita a estratégia de manter as posições alcançadas em anos anteriores, bem como de lançar as bases para uma penetração maior nos mercados agrícolas asiáticos após a crise.

De qualquer maneira, é evidente que os eventos da Ásia deixarão seqüelas nos próximos anos, que sem dúvida afetarão as decisões de investimento em nível mundial, e, portanto, o movimento internacional de capitais. Diferentemente do atual contexto vivido pelos países asiáticos, o lado real da economia brasileira, representado principalmente pelo seu imenso estoque de recursos naturais, é muito superior ao outro lado financeiro e mobiliário.

Nesse aspecto é que o Brasil pode tirar grandes vantagens, criando um ambiente econômico favorável e com baixa taxa de risco cambial, para atrair parte do grande volume de investimentos diretos, que era direcionado para o Sudeste da Ásia.

Para isso, é uma questão vital a manutenção da atual política cambial e o afastamento definitivo de qualquer possibilidade da volta de regimes cambiais anteriores, que foram exaustivamente usados no passado e que definitivamente não deram os resultados esperados em termos de exportações. Afinal de contas, a economia brasileira é a única economia importante no mundo em que as exportações não refletem a posição do PIB. Em 1997, apesar de ser a sétima economia do mundo, com um PIB de US\$ 802 bilhões, alcançou apenas o 25º lugar nas exportações (US\$ 52,9 bilhões). O México, com menos da metade do PIB brasileiro, alcançou US\$ 110 bilhões.

Também é importante a manutenção de um nível elevado de reservas internacionais (para reduzir o risco de ataques especulativos contra o Real) e a agilização das várias medidas estruturais na área tributária, trabalhista e de infraestrutura para reduzir o chamado "custo Brasil."

Carlos Nayro Coelho  
Secretário de Política Agrícola do MA

---

## MACROTENDÊNCIAS ECONÔMICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS PARA OS PAÍSES DO MERCOSUL

---

*Ailton Barcelos Fernandes<sup>(1)</sup>*

No momento em que o mundo se prepara para entrar no século XXI, algumas macrotendências econômicas, sociais e ambientais, tanto ao nível mundial, como ao nível de Mercosul, parecem estar bem definidas.

Na primeira parte, as últimas décadas foram particularmente importantes no sentido de sepultar velhas idéias e teorias acerca do desenvolvimento econômico das nações, e definir as duas tendências que, sem dúvida, dominarão o processo de formulação de políticas macroeconômicas nos anos vindouros, com reflexos poderosos em todo o agribusiness: redução do nível de intervenção do Estado na economia e

integração cada vez maior dos mercados mundiais.

Como se sabe, os fundamentos teóricos por trás dos mecanismos de intervenção do Estado na atividade econômica têm duas variantes. A primeira, que constitui a essência do pensamento de Keynes, defende um envolvimento maior do Estado na economia, por meio do aumento nos gastos públicos, para evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocadas pelo subconsumo e pelo excesso de poupança. A segunda, com uma carga ideológica tipicamente terceiro-mundista, defende a tese de que um Estado ativo e empreendedor seria a forma ideal de

preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capital internacional, garantir a segurança nacional, e acima de tudo fomentar o progresso econômico.

Em seu livro *The Work of Nations*, Robert Reich observou que “na vida de uma nação, poucas coisas são mais perigosas do que uma boa solução para o problema errado”. Isso parece ter sido o caso da febre de estatização que dominou a maioria das economias no século XX. As experiências de desenvolvimento postas em prática nesse século, se, por um lado, representaram e ainda representam enormes doses de sacrifício para grande parte da população mundial, por outro, serviram claramente para reduzir as expectativas com relação ao papel do Estado na atividade econômica.

O fracasso das economias socialistas, do qual a grave crise vivida atualmente pela Rússia é a síntese, os problemas que ainda hoje afligem economias, em que o Estado controlava uma vasta gama de atividades, como o Brasil e a Argentina, e a própria crise dos países asiáticos, cujo modelo econômico (conhecido como “crony capitalism”) é baseado na participação

---

(1) Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.



intensa do setor público no planejamento e financiamento da atividade econômica, mostraram que a presença do Estado na economia cria novos problemas sem resolver os antigos. E que a dinâmica keynesiana é assimétrica, isto é, funciona bem no combate à recessão e ao desemprego, mas deixa muito a desejar no combate à inflação.

Na agricultura, o processo de intervenção do Estado, em nível global, talvez tenha ocorrido de forma mais ampla e persistente do que em outros setores, porque ocorreu em larga escala, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Nos primeiros, na forma de transferências ou subsídios para proteger o setor contra oscilações nos preços e renda, geralmente dentro da ótica da segurança alimentar. Nos demais, via taxaço, confisco cambial etc., para extrair os excedentes necessários ao financiamento do processo de industrialização.

Entre os estudiosos dos problemas agrícolas existe uma quase unanimidade de que em nível mundial tanto os produtores agrícolas como os consumidores foram prejudicados com o excesso de intervenção. A conclusão básica é que o excesso de intervenção prejudicou o esforço global de desenvolvimento, trazendo crescentes doses de sacrifícios para as populações envolvidas e provocando uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manutenção de preços artificialmente elevados nos mercados domésticos. Na União Européia, por exemplo, os contribuintes eram obrigados a pagar a conta dos subsídios às exportações, o valor das transferências internas para os produtores, o alto custo de manutenção dos estoques retirados do mercado para sustentar preços e, como consumidores, comprar alimentos a preços muito acima da paridade internacional.

Dessa forma, a tendência, nos

próximos anos, é de redução ainda maior da presença do Estado nas relações econômicas, principalmente na agricultura, e a consolidação de um modelo de economia mais orientado para o mercado.

No tocante à integração dos mercados mundiais, os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas fechadas da ex-União Soviética e do leste europeu já vinham alterando a configuração das relações econômicas mundiais, no processo da globalização. Com a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai, esse processo adquiriu um novo ímpeto, e atualmente, de uma forma ou de outra, todos os países do mundo estão sendo afetados pela crescente liberalização dos mercados, e pelo que isso representa em termos de aumento no fluxo mundial de bens e serviços e no movimento internacional de capitais.

A Rodada Uruguai pode ser considerada a mais ampla e mais ambiciosa negociação multilateral já ocorrida no mundo. A consolidação de todos os tipos de barreiras protecionistas em equivalentes tarifários (com um cronograma de redução), a criação de normas bem definidas para manter as relações comerciais entre os países, livres de práticas distorcidas, e principalmente a definição de se realizar uma nova rodada de negociações (prevista para o ano que vem) para reduzir mais ainda as barreiras alfandegárias, irão trazer grandes mudanças na estrutura e organização do comércio mundial de bens e serviços.

Talvez, pela primeira vez na história, esteja surgindo um sistema de comércio mundial cada vez mais distante dos princípios mercantilistas que dominaram as políticas de comércio exterior da maioria dos países nas últimas

décadas e cada vez mais próximo dos ideais clássicos de Adam Smith e Ricardo.

Apesar dos resultados ainda serem ainda bastante tímidos com relação ao que pode ser alcançado no futuro, principalmente no comércio agrícola, os avanços são remarcáveis. Observando-se o comércio dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI), constata-se que, nos três anos anteriores à Rodada Uruguai (1990/1993), as exportações mundiais cresceram apenas 12,9% (passaram de US\$ 3,3 trilhões para US\$ 3,7 trilhões). Após a assinatura dos acordos, elas aumentaram 43,8%, passando dos US\$ 3,7 trilhões obtidos em 1993 para mais US\$ 5,4 trilhões em 1997.

Como no comércio agrícola as regras restritivas ao comércio eram mais pesadas e mais amplas, os avanços conseguidos na Rodada, em termos de redução das barreiras alfandegárias, tiveram também um impacto significativo. O quadro I mostra que, entre 1990 e 1993, as exportações agrícolas mundiais, cresceram apenas 10,3%, passando de US\$ 326,6 bilhões para US\$ 335,8 bilhões. Após a assinatura dos acordos, em final de 1993, aumentaram 43,2%, atingindo US\$ 480,8 bilhões em 1997.

Individualmente, no período 1990/1993, o maior crescimento foi verificado no óleo de palma, cujas exportações cresceram 152% (passaram de US\$ 2,5 para US\$ 6,3 bilhões). Em segundo lugar vem a carne de frango, com 110%. Em terceiro lugar vem o complexo soja, cujas exportações cresceram mais de 71,5% (passaram de US\$ 13,9 bilhões para US\$ 22,3 bilhões, devido principalmente ao crescimento do consumo de óleos vegetais e da produção de carnes nos países asiáticos. Em seguida vem o arroz, com 85,4%, e a carne suína, com 60,5%.

Quadro I

## EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS MUNDIAIS: PRINCIPAIS PRODUTOS

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Comp. Leite	16,3	16,7	19,2	18,4	18,6	19,3	27,6	28,4
Tabaco	24,9	25,7	25,8	24,9	24,8	24,6	25,8	26,6
Frutas	13,1	14,2	15,1	14,3	16,8	17,6	21,6	22,9
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	22,3
Trigo	17,7	16,1	19,0	16,5	15,3	17,4	19,8	20,2
Carne Suína	7,6	8,1	9,1	7,7	9,1	10,2	11,9	12,2
Carne Bovina	13,4	14,0	15,1	14,0	15,0	17,2	14,5	18,3
Açúcar	13,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	13,8
Milho	9,8	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	12,7	13,7
C. de Frango	4,0	4,5	5,2	5,4	6,6	7,2	7,4	8,8
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	12,1
Algodão	8,4	8,1	6,8	5,9	7,3	7,5	10,1	11,7
Vinho	8,5	8,5	8,9	8,0	8,9	9,3	11,5	11,1
Comp. Cacau	9,8	9,3	9,6	9,6	9,3	9,2	13,6	10,2
Couro	6,7	5,2	5,4	5,1	6,5	7,1	7,6	8,1
Arroz	4,1	4,3	5,3	5,0	6,0	5,8	7,1	7,6
Carne Enlatada	4,2	4,6	4,8	4,6	5,0	5,6	6,2	6,8
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,3	5,2	7,1	5,7	6,3
Outros	163,8	168,0	182,3	173,8	200,4	226,1	216,7	219,6
Total	326,6	329,4	354,8	335,8	380,3	417,0	463,7	480,8

FONTE: FAO/USDA

(\*) dados preliminares

(1) Inclui laranja, tangerina, mexericas, limão, lima, outras frutas cítricas, banana, uvas, passas, coco seco e castanha, pêra, pêssego e abacaxi.

Também pode ser observado, no Quadro I, que nos grandes complexos alimentícios o crescimento significativo nas exportações ocorreu a partir de 1994. No caso de lácteos, por exemplo, entre 1990 e 1993, o crescimento foi de apenas 15,3%. Entre esse ano e 1997 a taxa foi de 54,3%. Da mesma forma no complexo frutas, o aumento entre 1990 e 1993 foi de apenas 9,1%, enquanto entre esse ano e 1997 ficou em 60,1% e no complexo soja, em 11,1% e 53,7% respectivamente.

A composição do comércio agrícola também sofreu alterações nas últimas décadas. O Gráfico I mostra como esse aspecto se comportou entre 1972 e 1997, considerando os produtos processados e in natura.

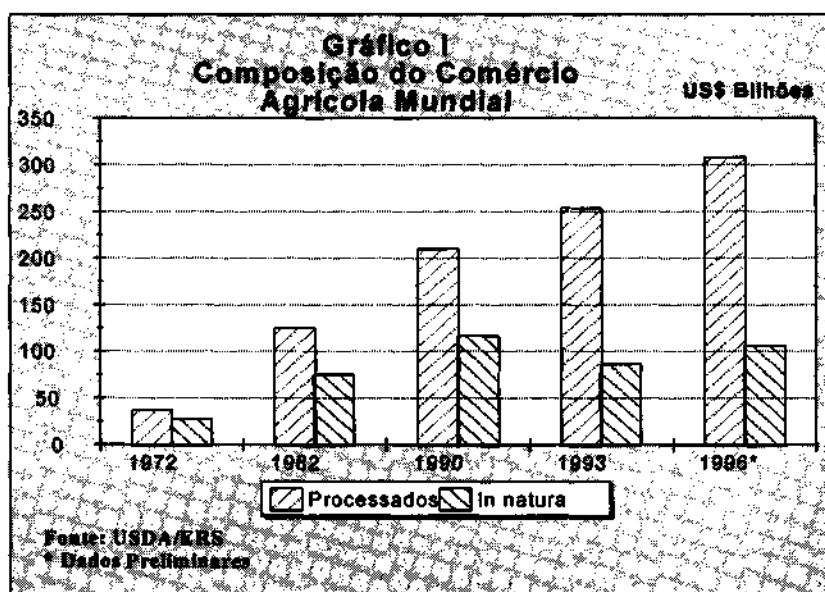
Em 1972, a participação dos produtos processados, com maior valor agregado, foi de 58% do volume total de US\$ 65 bilhões. Nos dez anos seguintes, em que o comércio mundial de commodities praticamente triplicou

(em 1982 chegou a US\$ 201 bilhões) essa participação cresceu cinco pontos percentuais. Em 1997, quando as exportações mundiais atingiram US\$ 480,8 bilhões, os produtos agrícolas processados representaram mais 71% do volume total.

No comércio mundial de produtos agrícolas os EUA são, de longe, os maiores exportadores, com aproximadamente US\$ 57,1 bilhões em 1997, seguido dos Países Baixos, devido a sua posição de entreposto comercial da Europa, com pouco mais de US\$ 41 bilhões.

Em seguida vem a França, com mais de US\$ 39 bilhões. Dado o excelente desempenho das exportações agrícolas em 1997, os dados preliminares indicam que nesse ano o Brasil passou de oitavo lugar obtido em 1996 para sexto lugar (Quadro II, a seguir).

Vale destacar que para os países com forte vocação para o agribusiness como os do MERCOSUL - que eram sistematicamente penalizados por práticas altamente protecionistas por parte de alguns países desenvolvidos - a desregulamentação do comércio agrícola mundial iniciada na Rodada Uruguai, e que sem dúvida será ampliada na Rodada do Milênio, traz duas grandes vantagens. A primeira é a possibilidade concreta da ampliação de alguns mercados consumidores tradicionalmente protegidos por elevadas barreiras alfandegárias e a segunda é a eliminação gradativa dos subsídios nas



**Quadro II**  
**Principais Exportadores de Produtos Agrícolas**

US\$ bilhões

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
EUA	45,2	44,6	48,2	47,7	52,3	55,4	60,3	57,1
P.BAIXOS	30,9	30,9	33,7	29,3	35,8	38,7	37,3	41,3
FRANÇA	33,4	32,7	36,2	33,3	34,7	36,2	40,4	39,2
ALEMANHA	20,3	21,9	24,1	21,3	23,0	22,9	26,5	26,5
AUSTRÁLIA	11,7	10,4	11,0	11,1	11,9	13,3	16,1	19,1
BRASIL	8,8	8,0	9,1	9,7	12,6	13,4	14,3	18,8
R.UNIDO	12,7	13,5	15,1	13,1	12,9	14,3	15,4	16,2
ITÁLIA	11,1	11,9	13,0	11,9	13,1	14,1	16,9	15,3
CHINA	10,2	11,6	12,0	12,1	14,5	12,3	14,3	12,3
ESPAÑA	7,8	8,9	9,5	9,7	10,9	11,2	15,0	11,4
TAILÂNDIA	5,4	5,8	6,7	6,0	7,1	9,1	9,5	10,5
DINAMARCA	8,2	8,5	9,1	8,2	8,9	9,0	10,4	9,0
ARGENTINA	7,0	7,1	7,1	6,7	7,8	8,6	9,8	10,3
MALÁSIA	4,4	4,4	4,9	5,0	6,6	6,7	7,8	8,2
N.ZELÂNDIA	4,7	4,7	5,1	4,9	5,4	6,1	6,6	7,3
HONG KONG	3,6	4,3	4,8	4,6	5,4	5,4	6,2	6,2
OUTROS	101,1	100,2	105,2	101,2	117,3	141,8	156,9	172,1
TOTAL	326,4	329,3	354,8	335,8	380,3	417,0	463,7	480,8

\*Dados Preliminares

Fonte: FAO/USDA

Elaboração: DEPLAN/SPA/MA

exportações, previstas na agenda da Organização Mundial do Comércio.

Com as novas negociações 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 anos serão cruciais para o agribusiness do MERCOSUL no âmbito internacional. Com seu imenso potencial agrícola, a região tem condições técnicas de aproveitar a tendência cada vez mais forte de liberalização do comércio mundial, particularmente o agrícola, aumentando significativamente as exportações agrícolas e firmando novas posições no mercado internacional, para tornar-se, em um prazo relativamente curto, o segundo maior bloco exportador de produtos agrícolas do mundo, logo depois dos Estados Unidos.

Os fatores decisivos são escala e eficiência. Os países do Mercosul têm que operar em larga escala no agribusiness internacional e buscar o máximo de eficiência em todos os elos da cadeia produtiva, a fim de operar com

segurança na conquista de novos mercados. Afinal, o espírito que norteou a criação do Mercosul não foi a ampliação do comércio entre seus membros (que basicamente têm dotação de fatores semelhante), mas, sim, a ampliação do comércio do bloco com os demais países do mundo.

Quando à demanda de alimentos, vale lembrar que, na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial feita na última Conferência Mundial para Alimentação da FAO, realizada em novembro passado, os chefes de Estado e de Governo presentes se comprometeram a reduzir pela metade, antes do ano 2015, a população subnutrida do mundo, que hoje é estimada em 800 milhões de pessoas. Esta demanda reprimida de alguma forma tem que ser atendida, parte expressiva dela através de compras no mercado internacional. O perfil desta demanda só poderá ser melhor estimado a partir da implementação desses compromissos, devendo ser objeto de estudos mais aprofundados para melhor caracterizá-la.

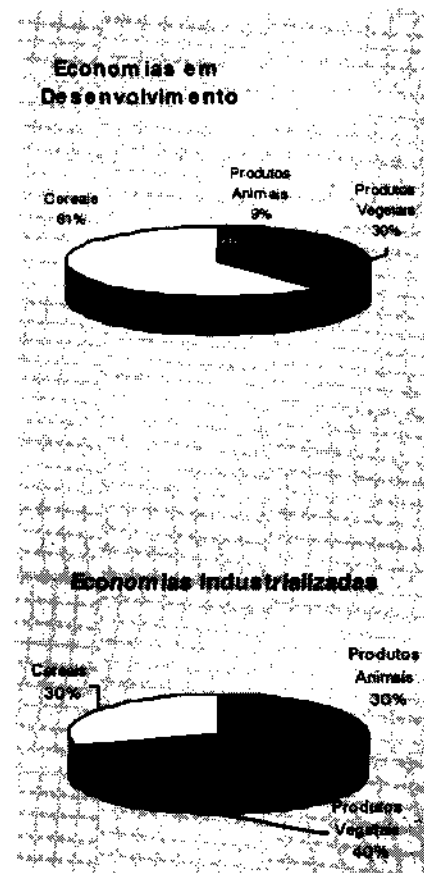
Juntamente com essa demanda adicional, mudanças significativas na estrutura da demanda mundial de produtos agroalimentares estão associadas à evolução da renda das pessoas em de-

corrência do processo de desenvolvimento/industrialização/urbanização.

O perfil da dieta em economias em desenvolvimento e em economias industrializadas, por exemplo, mostra diferenças muito importantes, sendo um indicador de tendências quando da ocorrência do crescimento da renda associada aos processos mencionados.

O Gráfico II mostra que os cereais compõem 61% da dieta dos países em desenvolvimento enquanto, nos países industrializados, é de apenas 30%. Os vegetais representam 30% da dieta nos países em desenvolvimento e 40% nos países industrializados. No caso dos produtos animais, representam 9% da dieta nos países em desenvolvimento e 30% nos países industrializados. Essa é outra informação relevante para a definição das macro-tendências econômicas com evidentes impactos na estrutura da demanda mundial de produtos agroalimentares.

**Gráfico II**



Da mesma forma, outras mudanças constatadas com o processo de desenvolvimento/industrialização/urbanização, inclusive com a crescente participação da mulher na força formal de trabalho, associados à alimentação fora de casa, em que os "fast foods" representam uma parcela importante, e geram visíveis impactos na demanda por óleos vegetais. No caso do Brasil tem-se como exemplo de mudança dos hábitos de consumo alimentar associado a este processo a relativa estagnação do consumo de feijão, também associado ao processo de urbanização.

Na parte social, pelo menos na agricultura, a nova tendência para o futuro é a ênfase em programas de desenvolvimento rural, diretamente relacionados com a melhoria na qualidade de vida da população rural.

Como se sabe, no tocante às políticas domésticas de suporte à agricultura, os acordos da OMC dividiram essas políticas em dois grupos: políticas permitidas, como as de apoio direto ao desenvolvimento rural (estradas, eletrificação, educação, capacitação de mão-de-obra e alguns tipos de transferências diretas e financiamentos) e outras políticas, que afetam os preços de mercado, e portanto são sujeitas a redução, como as políticas de suporte de preços.

Nesse ponto, vale chamar a atenção para a experiência brasileira (que, sem dúvida, foi também vivida com maior ou menor intensidade pelos demais membros do MERCOSUL) na utilização de instrumentos de apoio à agricultura.

Durante todo o processo de desenvolvimento da agricultura brasileira, a ênfase das políticas governamentais foi em cima dos chamados instrumentos de mercado (crédito rural e política de garantia de preços mínimos) e pouca atenção foi dada à transferência dos chamados bens públicos (infra-estrutura, educação rural, pesquisa, informações etc.) para

o setor agrícola.

Apesar dessas políticas governamentais terem promovido, com sucesso, a expansão da fronteira agrícola e a utilização da imensa base territorial brasileira na produção de grãos, isso foi conseguido com imenso custo social na forma de desperdícios de recursos do sistema oficial de crédito (comprovado pela análise da relação entre o volume de crédito e a produção de grãos), estímulo à inflação (uso de fontes inflacionárias), concentração de renda (poucos tinham acesso ao crédito oficial), e principalmente na falta de visão estratégica com relação ao futuro.

Numa época em que as sociedades mais avançadas já demonstravam as grandes vantagens do setor público investir, em larga escala, em desenvolvimento rural - ou seja, na transferência dos bens públicos para a agricultura e nas desvantagens dos chamados instrumentos de mercado -, o governo brasileiro investia, através do SNCR, mais de US\$ 400 dólares para obter uma tonelada de grãos, quando em 1965, foram necessários apenas US\$ 34,5 e, em 1996, apenas US\$ 62,7 na aquisição de milhões de toneladas de produtos para segurar preços.

Depois de constatar que mais de US\$ 331,1 bilhões foram aplicados na agricultura e mais de US\$ 31,5 bilhões foram transferidos na forma de subsídios, entre 1965 e 1997, vale perguntar como seria hoje o transporte das safras e a qualidade de vida da população rural se parte destes recursos tivessem sido aplicados em investimentos de longo prazo, particularmente em infra-estrutura e educação.

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, 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.).

Com relação ao meio ambiente, tudo indica que a conjugação do novo modelo de atuação do Estado na economia, com a crescente inserção dos países do Mercosul no mercado internacional, ao contrário do que muitos imaginam, vai acelerar o uso de métodos e formas de produção que utilizam cada vez mais tecnologias compatíveis com a preservação ambiental, dentro do sistema conhecido como "agricultura sustentável".

Na definição mais comum, sustentabilidade é "o uso de recursos naturais e humanos de forma a garantir as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de produção para as gerações futuras". O seu princípio básico é o equilíbrio entre as variáveis econômicas e as variáveis ambientais. Num conceito mais amplo, são também incluídas as variáveis sociais. Dessa forma, a sustentabilidade pressupõe a obtenção do desenvolvimento econômico sem depredação dos recursos naturais e a inclusão da preservação ambiental no cálculo econômico.

Evidentemente, mesmo a 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 às exi-

gências 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, estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grande diferenças regionais ou locais) já tenha atingido o seu ponto de saturação.

Um exemplo disso é a utilização crescente do "plantio direto", uma tecnologia que carrega fortes elementos de sustentabilidade, introduzida no

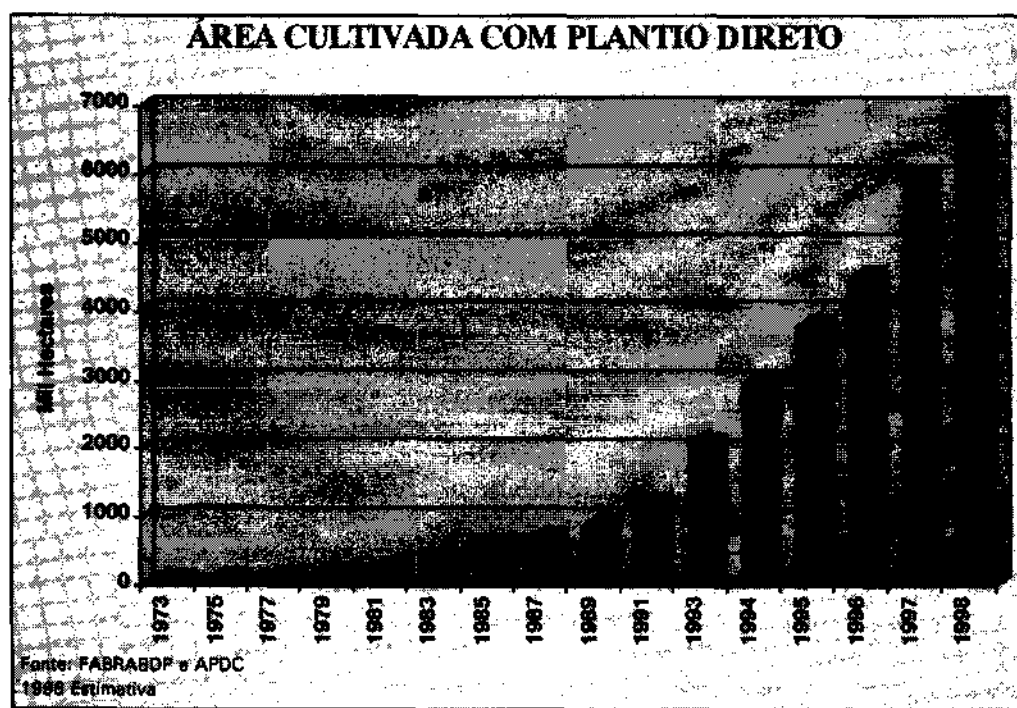
Brasil no início da década de setenta, e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Em 1973, as áreas com plantio direto não chegavam a 200.000 hectares. Para 1998, a previsão é de que 7 milhões de hectares serão cultivados no sistema de plantio direto (Gráfico III).

Ressalte-se que a aplicação crescente dos princípios da sustentabilidade está sendo consequência direta da crescente preocupação da sociedade com as práticas conservacionistas e da própria abertura comercial, já que os consumidores, principalmente os dos países mais avançados, estão dando um grau de atenção cada vez maior ao controle de qualidade dos produtos, notadamente em termos de poluição

(uso de agrotóxicos).

As principais características da agricultura sustentável tendem a ser: a) utilização mais racional e parcimoniosa de instrumentos de curto prazo, como o crédito rural no apoio oficial à agricultura; b) agricultura mais orientada para o mercado, com a retirada crescente do governo do processo de comercialização; c) maior ênfase aos programas de desenvolvimento rural, principalmente os relacionados com infra-estrutura e educação; d) crescimento acelerado da chamada agricultura natural; e) preocupação maior com o meio ambiente e f) maior influência das variáveis que comandam o comércio internacional, nas decisões do produtor rural.

Gráfico III



# AS RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO VERTICAL ENTRE PRODUTORES AGRÍCOLAS E AGROINDÚSTRIAS - BASEADO EM SESENTA CASOS ESTUDADOS NA AMÉRICA LATINA<sup>(1)</sup>

Martine Dirven<sup>(2)</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O que diferencia o setor agrícola do setor industrial é que não há em geral grandes economias de escala na agricultura e, em razão dos altos custos de supervisão, pode ser inclusive entendido que, para cultivos intensivos em mão-de-obra e cuidado, existem "deseconomias" de escala. Para estes cultivos, desde o simples ponto de vista dos custos de produção, o acordo contratual entre a agroindústria, pequenos e médios produtores que utilizam preponderantemente mão-de-obra familiar seria a alternativa ótima.

No entanto, os custos de transação - especialmente quando se trata de pequenos produtores dispersos em áreas remotas (tanto do ponto físico quanto do ponto da infra-estrutura de comunicação) - muitas vezes, contrapesam as "deseconomias" de escala e, em consequência, as transações através do mercado, a integração vertical ou acordos de coordenação vertical com produtores grandes são preferidos, todavia, para estes cultivos nos quais os pequenos produtores têm vantagens claras tanto ao nível dos custos de produção quanto ao nível da qualidade do produto.

A alta incidência de mercados imperfeitos (terra, crédito, tecnologia, informação, etc.) nos países em desenvolvimento combinada com "serviços

imperfeitos" (falta de infra-estrutura de transporte, comunicações, irrigação, níveis de educação deficientes, geração de energia e água potável pouco confiáveis, etc.) obrigam os agentes a encadear transações e a entrar em acordos de coordenação com sócios distintos do sócio ótimo. Também obrigam a agroindústria a desempenhar atividades que não são de sua especialidade (como jogar o papel de empregador) e obriga os produtores a entrar numa relação que, em outras circunstâncias, não escolheriam. As transações encadeadas, por sua vez, permitem falta de transparência na contabilidade dos custos e na repartição dos riscos.

Um ambiente institucional débil e pouco confiável, assim como experiências históricas ou atuais que conduzem a uma falta de confiança mútua, distanciam as partes de acordos de coordenação vertical potencialmente frutíferos. Assim, o mesmo se passa com preços de mercado que flutuam fortemente e consumidores pouco exigentes.

Em vista do fato de que muitas instituições governamentais de crédito, assistência técnica e comercialização têm sido reestruturadas, debilitadas ou desmanteladas - seja por restrições orçamentárias, seja pela filosofia de mercado dominante -, têm-se produzido novos vazios nos mercados que já eram muito imperfeitos. A

agroindústria pode preencher alguns desses vazios e jogar um papel inavaliado como intermediário (interessado) entre os produtores agrícolas, mercados e tecnologias rapidamente em evolução.

Os governos - juntamente com as associações de produtores e outras organizações não-governamentais - têm um novo e importante papel, que é jogar como facilitador de acordos de coordenação vertical, primordialmente orientando em direção à remoção das imperfeições de mercado e à redução dos custos de transação (incentivando a organização, melhorando as leis que regem os contratos e reforçando as instituições que zelam por seu cumprimento, melhorando os sistemas de informação sobre mercados e preços, assim como a sua difusão, fomentando o estabelecimento de padrões de qualidade, entre outros). Ademais, os governos têm um continuado papel no desenvolvimento da infra-estrutura e serviços, ou em dar os incentivos necessários para que o setor privado cumpra este papel.

## 2. O ESQUEMA<sup>(3)</sup>

O leque de agentes que empregam mecanismos de coordenação vertical com os agricultores tende a expandir-se e a frequência do seu uso a aumentar<sup>(4)</sup> à medida que aumentam as exigências da legislação e dos consumidores com respeito ao rótulo, à aparência e à qualidade dos produtos e dos seus ingredientes e à medida que se diferenciam os produtos mediante marcas, volumes e qualidades. Para os fins deste estudo foi necessário ampliar o conceito de agroindústria (processadora) para aquele agente que requer de um certo volume de produtos agrícolas com maior ou menor grau de especificidade quanto à qualidade, volume e momento de disponibilidade. Esse agente pode então ser uma agroindústria, uma co-

(1) Publicado no CD do V Congresso Internacional da Associação Latino-Americana e do Caribe de Economia Agrícola (ALACEA), Costa Rica, 1996.

(2) Unidade de Desenvolvimento Agrícola, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, Nações Unidas.

(3) O esquema se baseia nos estudos de casos e reuniões feitos pela Unidade de Desenvolvimento Agrícola da CEPAL e FAO, nos trabalhos recentes de Farina Zylbersztajn (1994), de Von Hesse (1994) e os avanços no corpo teórico da Nova Economia Institucional (New Institutional Economics) e da Nova Organização Industrial Empírica (New Empirical Industrial Organization - NEIO). Agradeço os comentários de Daniel Macleira, sobre uma versão prévia.

(4) Pelo menos em uma primeira instância, até que as mudanças sejam internalizadas por um número suficiente de agentes.



operativa de produtores, uma indústria empacotadora de produtos frescos, um exportador, um *broker*, um *marketing board*, uma cadeia de supermercados e inclusive um complexo turístico. A seguir, cada vez que se utilizar o termo agroindústria, terá que ser entendido neste conceito amplo.

Pode-se construir um esquema relativamente simples (Quadro 1), que explica a existência de relações de coordenação vertical<sup>(5)</sup> entre o produtor agrícola e a agroindústria, assim como os fatores que incidem em seu deslocamento e que têm a ver com o ambiente institucional<sup>(6)</sup>, os custos de transação<sup>(7)</sup>, as relações de agente principal (*principal agent*), as transações interligadas (*interlinked transacions*), as alianças estratégicas, as assimetrias na informação, as imperfeições de mercado, etc. Da mesma maneira, pode-se explicar os limites (*boundaries*) que adquirem as relações de coordenação vertical (enquanto as decisões de produção, propriedades dos fatores, riscos assumidos, etc.).

O quadro 1 está dividido em três áreas: na primeira estipulam-se as características que, idealmente, implicam um certo tipo de interação entre os agentes; na Segunda, as consequências desta interação e, na terceira, os fatores que fazem deslocar-se o tipo de interação "ótima" em direção a outro tipo de interação.

Em princípio, será utilizado o mercado a vista (*spot market*) para organizar transações onde concorrem

muitos compradores e muitos vendedores "anônimos" e onde cada agente, independentemente, fará as adaptações que julgue pertinente ao seu produto. Em vez disso, utilizaram-se mecanismos de coordenação vertical para transações frequentes, para entrega na hora (*just-in-time*) ou para transações onde a adaptação cooperativa predomina. Quando, para prover as suas demandas, os compradores pedem que seus fornecedores façam inversões especializadas duráveis, criam-se condições de dependência bilateral, já que os fornecedores não podem reorientar seus ativos sem perda de valor produtivo e os compradores não podem abastecer-se facilmente em caso de ruptura de contrato<sup>(8)</sup>. Nessas circunstâncias, a norma geralmente é a subscrição de um contrato de compra - venda para duração de uma ou mais temporadas, que inclui uma série de cláusulas de segurança, provisões para revelação de informação e mecanismos para conciliar disputas (*dispute settlement*). Finalmente, a integração vertical verificar-se-ia em casos de alta especificidade e demandas do produto, quando existem economias de escala ou de proximidade do lugar de produção com o lugar de processamento e quando os custos de produção e de administração própria são menores que os custos de produção e transação da produção alheia. (Williamson, 1994, pp. 13 e 17-18)

A falta de confiança nas instituições que apóiam os mecanismos de coordenação vertical (a qualidade das leis contratuais e os esforços para o seu cumprimento, incluindo as possibilida-

des de arbitrariedade), ou as dúvidas sobre a possibilidade de contar com contratantes confiáveis transforma o que poderia ser um acordo contratual numa transação que se dá no mercado (sacrificando a especificidade do produto e portanto perdendo valor produtivo) ou em direção à integração vertical (aumentando a inversão e os custos de administração, enfrentando rigidez de tamanho e localização - exceto no caso de terras arrendadas - e assumindo o total dos riscos)<sup>(9)</sup>.

A existência de mercados imperfeitos (terra, água, crédito, informação tecnológica e comercial) e a falta de acesso a meios de produção e mercados fazem com que, pelo contrário, o que poderia ser uma transação no mercado a vista, ou um caso de integração vertical, se desloque em direção a mecanismos de coordenação vertical com a ocorrência de transações encadeadas (o compromisso de compra - venda se complementa com crédito, assistência técnica, venda de insumos, etc.) com possível falta de transparência na contabilização dos custos (e riscos) e relações de dependência que vão mais além das relações entre comprador e vendedor de um bem específico<sup>(10)</sup>.

O preço pago para um produto também influi nas relações de coordenação vertical. Assim, quando existe pouca diferenciação de preço com respeito à qualidade, então diminui o incentivo para produzir bens de maior qualidade ou de qualidade homogênea, com o qual diminuem também as razões para entrar em uma relação de coordenação vertical<sup>(11)</sup>. Em casos de produtos

(5) Embora se utilize uma série de termos para descrever os acordos que facilitam a interação entre agentes em diferentes etapas da cadeia agroindustrial, vemo-nos inclinados aqui pelo termo "coordenação vertical". Será utilizado o termo de "coordenação vertical" para todos os casos que se situem entre a compra no mercado de um lado e a integração vertical (sobre a mesma propriedade) de outro.

(6) Definido por Williamson (1994, p. 7) como o conjunto de regras e normas políticas, sociais e legais que estabelecem as bases para a produção, o intercâmbio e a distribuição. (7) Bardhan (1989, p. 5) inclui na definição dos custos de transação: os custos de informação, negociação, monitoramento, coordenação e cumprimento ("enforcement") de contratos; enquanto Williamson (1994, p. 8 e 1983, p. 521) enfatiza que na base dos custos de transação estão o oportunismo/busca do interesse próprio (com malícia) e racionalidade limitada (*bounded rationality*), a qual é limitada não por falta de desejo de ser racional e sim por falta de informação e falta de capacidade analítica.

(8) Williamson (1986, p. 179) faz a diferença entre os custos fixos e os custos variáveis de um lado, e os ativos altamente específicos e não específicos de outro. A inversão em ativos específicos se caracteriza pelo fato que, em caso de não materializar-se a transação para a qual a inversão foi efetuada, perde muito de seu valor embora para o melhor dos usos alternativos. No caso da produção agrícola se pode estender o conceito de inversão durável a plantios de cultivos (inclusive de ciclo curto) de características ou em quantidades aproveitáveis só pela agroindústria ou para os quais a agroindústria paga um preço maior.

(9) No Equador, a renovação das plantas de cacau está se fazendo primeiro nas empresas integradas verticalmente e, paulatinamente, está se complementando com uma ação para a renovação das plantas de pequenos produtores, em cujas mãos está mais de 70% da produção. Parcialmente, isto se explica pelas dúvidas que têm as agroindústrias e empresas exportadoras com respeito à confiabilidade dos pequenos produtores.

(10) O arroz e o trigo, que são tipicamente commodities, deveriam transacionar-se no mercado. No entanto, em muitos casos aparecem como transacionando-se através de relações de coordenação. Isso se explica pelo mau funcionamento do mercado de crédito e o fato de que muitos produtores não podem ter acesso exceto através de transações interligadas com o comprador futuro do grão. Pelo contrário, na Nicarágua, observa-se uma quantidade de cana-de-açúcar produzida menor do que a esperada pela própria usina. Tal fato decorre das imperfeições no mercado de terras (reforma agrária e contra-reforma em processo, com regime de propriedade, transações e titulação de terras não muito definidas), obrigando as usinas a passarem pela coordenação vertical em vez da produção própria.

(11) A falta de diferenciação de qualidades por parte dos consumidores seria uma das razões pelas quais no Equador e Paraguai o extrato de tomate se elabora principalmente com tomates comprados no mercado de tomates frescos. A insuficiente diferenciação de preços entre cacau de boa e regular qualidade seria outra parte da explicação por que não se estão fazendo esforços numa escala maior para renovar as plantações no Equador (ver nota 7) e segue-se deixando cair a qualidade em Trinidad e Tobago, outro país que tem vantagens naturais e tradição na produção de cacau fino.

cujo preço flutua muito, as relações de coordenação vertical serão difíceis, primeiramente, de se estabelecerem e de se manterem no futuro pela forte tentação de ambas as partes de não cumprir o contrato, quando o preço combinado é muito diferente daquele que se pode obter no mercado.<sup>(12)</sup> A medida que um produto vai se deslocando, no início da curva de aprendizado, de pouca demanda e pouca oferta, alto risco e possibilidade de grandes ganhos em direção a um produto comum, conhecido, de muita demanda e muita oferta, menores riscos e menores ganhos por unidade, o tipo de coordenação vertical também pode mudar (von Hesse, 1994). Assim, segundo a situação em particular, poderia conduzir o mercado em direção aos contratos a vista pelo aumento de agentes, tanto do lado da oferta como do lado da demanda<sup>(13)</sup>, em direção à integração vertical para apropriar-se de todos os ganhos<sup>(14)</sup>, ou em direção à contratação de produtores agrícolas familiares que trabalham por menor compensação (de seu trabalho e capital) que uma empresa agrícola integrada verticalmente (Schejtman, 1996).

A estrutura de posse e o funcionamento do mercado de terras da região na qual se encontra a agroindústria podem restringir as possibilidades de integração vertical ou obrigá-la a entrar em relações de coordenação com agentes de um tipo distinto dos desejados num primeiro momento<sup>(15)</sup>.

As modalidades de coordenação vertical, então, podem variar desde: a) inexistentes (mercado a vista ou integração vertical baixa da mesma propriedade); b) contratos de compra e venda especificando quantidade, qualidade, forma de pagamento e, às vezes, mo-

mento de entrega do produto; c) contratos de compra - venda que incluem a provisão de insumos (sementes, fertilizantes, pesticidas), de crédito e/ou assistência técnica; até d) contratos de gerência de produção (*production management*), onde o comprador também estipula como e quando se devem fazer os vários ajustes. Os contratos, ademais, podem estipular uma série de proibições (entre outras: a venda a terceiros de excedentes de produção sobre o combinado; a visita ao prédio por pessoas não autorizadas). No anexo, encontram-se ordenados segundo essas cinco modalidades de coordenação, os 62 estudos de caso que foram feitos em 12 países da região por encargo da CEPAL e da FAO entre os anos de 1990 e 1995.

O tamanho da empresa e seu âmbito de controle podem afetar os custos de produção, os gastos para o abastecimento e venda (*marketing*), as alternativas financeiras, o acesso à informação e o risco assumido. Isso faz com que a decisão sobre os limites da empresa sejam um elemento crítico em sua estratégia. Ainda que o estabelecimento de limites obedeça às decisões de longo prazo, eles podem ser influenciados por mudanças técnicas e institucionais. A posição (competência, monopólio, oligopólio ou oligopsonio) de um agente frente ao mercado de insumos e dos produtos, está mudando continuamente, por um lado, pelas crescentes possibilidades de transporte e armazenamento sobre distâncias e para períodos mais longos, e por outro pelas políticas de abertura, o que conduz à expansão de mercados desde o regional até o nacional, sub-regional e internacional. Todavia a introdução de instituições que classificam e controlam a qualidade dos produtos agrícolas desloca para baixo os

custos associados às transações via mercado.

A busca do equilíbrio ótimo entre a centralização das decisões para aproveitar vantagens de escala na informação e coordenação e a descentralização das decisões para responder rapidamente e de maneira flexível a problemas ou oportunidades são importantes no estabelecimento dos limites da empresa e das modalidades de coordenação vertical. É fundamental, assim mesmo, contar com uma estrutura de incentivos que motive os agentes ao longo da cadeia a tomar as decisões e ações assim como compartilhar informações que maximizem o desempenho do conjunto (King, 1992). Cada agente, por sua vez, trata de maximizar suas receitas e graus de liberdade e de minimizar, não só seus custos de produção, como também os de transação e sua parte do risco e incerteza assumidos<sup>(16)</sup>.

Simplificando um pouco (e sem levar em conta o fator risco, nem as especificidades do setor agrícola), pode-se dizer que as firmas buscam maximizar seus ganhos e que isso, muitas vezes, passa pela minimização dos custos de produção e de transação do conjunto dos agentes.

Agora, para o setor agrícola, os pressupostos sobre os quais se baseia Williamson para a evolução de UC (a diferença de custos de produção entre a produção interna e a produção por outros agentes) não são necessariamente válidos<sup>(17)</sup>. De um lado, não é um setor onde as economias de escala são muito pronunciadas (Johnson e Ruttan, 1994) e tampouco pode-se pressupor que um provedor produzirá em uma escala maior que a empresa integrada verticalmente (o contrário geralmente é certo), com

(12) Para produtos agrícolas não é extraordinário ver flutuações que vão de um a dez, segundo o momento ou o lugar. O estudo dos casos de El Salvador mostra que a aversão ao risco dos pequenos produtores de melões o faz preferir um preço fixo a um preço de exportação menos uma comissão ou a um preço fixo (mais baixo) mais uma porcentagem dos ganhos. Essa atitude aumenta a possível diferença entre preço prefixado e preço de mercado, no momento da transação, e reduz a probabilidade de não-cumprimento.

(13) Um exemplo disso são os pêssegos em conserva no Chile, que têm melhor desempenho no mercado que por meio de relações de coordenação vertical, como se poderia esperar, pela especificidade do produto.

(14) Possivelmente é o caso do abacaxi na República Dominicana.

(15) Veja novamente o exemplo da cana-de-açúcar na Nicarágua.

(16) Agora - numa situação de bom funcionamento institucional e contrariamente ao assumido intuitivamente - pode resultar mais fácil exigir e castigar com instâncias de gerência separadas que no seio de uma mesma empresa. Isso feito ajudaria a explicar a quase inexistência de exemplos de integração vertical no setor agroindustrial, em países como a Alemanha. (Comentário feito por Peter von Wogau, consultor da GTZ, durante uma reunião de trabalho da Unidade de Desenvolvimento Agrícola da CEPAL, 09 de junho de 1995).

(17) Williamson (1986, p. 190) - baseando-se na produção industrial e assumindo que um mesmo provedor venda a várias indústrias e portanto obtém vantagens de escala e de especialização - supõe-se que a empresa provedora do produto sempre terá custos de produção mais baixos que a empresa integrada verticalmente, embora esta vantagem vá diminuindo com a especificidade (K) do produto. O UC então diminui à medida que K cresce, mais sempre permanecendo positiva.

o qual o pressuposto que UC sempre é positivo não se sustenta e a integração vertical se faria vantajosa desde uma menor especificidade do produto). Por outro lado, as vantagens que podem ter os pequenos produtores - utilizando mão-de-obra familiar - frente ao custo de salários e de supervisão das empresas maiores, fazem que para produtos de alta demanda de mão-de-obra e de muito cuidado, UC até poderia - segundo esta visão simplificada - não ser vantajosa em nenhuma das circunstâncias, senão porque os custos de transação também podem ser muito altos ao ter que lidar com muitos pequenos produtores<sup>(18)</sup>.

Ademais, é necessário levar em conta que, à medida que as agroindústrias suprem as falhas de mercado ao proporcionar crédito e insumos aos produtores, bem pode ser que a curva UC para o conjunto coordenado verticalmente se desloque para baixo, mas as proporções de custos e financiamentos assumidos temporalmente pela agroindústria aumentam, o que por sua vez pesa sobre seu capital de trabalho e sobre o "leverage" capital/endividamento. Adicionalmente, em países ou regiões menos desenvolvidas, as agroindústrias, às vezes, devem suprir as "imperfeições de serviços" frente a, por exemplo, produtores agrícolas (e também seus próprios trabalhadores) que não têm a formação escolar necessária (leitura, escrita, cálculo, lógica dedutiva, etc.). Isso faz com que a transmissão de conhecimentos, adaptações tecnológicas e retroalimentação de experiências no terreno que deveria funcionar de maneira mais eficaz e eficientemente através de relações de coordenação vertical, se tornem mais difíceis ou simplesmente muito onerosas. Ainda assim as deficiências na infra-estrutura restringem a área de operações e de influência da agroindústria, limitando a competição e deixando de fora produtores e mercados potenciais mais dis-

tantes.

Os agricultores, muitas vezes, têm poucas alternativas para vender seu produto em um raio razoável de distância já que as agroindústrias são pouco numerosas (em relação aos agricultores), devido às economias de escala, enquanto os custos de transporte limitam o espaço geográfico no qual os produtores podem vender. Isso inibe a competição entre os compradores mas também limita o acesso da agroindústria à matéria-prima. Frente a essa realidade espacial, as agroindústrias têm várias estratégias: podem pagar preços fob fábrica, com o qual é o agricultor quem assume o custo do transporte, ou pode pagar um preço uniforme na fábrica e assumir os custos do transporte, com o qual beneficiam-se aos produtores mais distantes da empresa.

O fator risco e sua repartição entre os agentes são muito complexos e, embora às vezes mencionado, costuma ser pouco tratado em detalhes. Pode-se fazer uma diferença entre o risco intrínseco da produção agrícola (climático e fitossanitário), o risco comercial (flutuações na demanda, na oferta - relacionados ou não a problemas climáticos -, nos preços) e o risco da transação por via da coordenação vertical. Em princípio, a situação de menor risco, tanto para o comprador como para o vendedor, seria encontrada no caso dos *commodities* no mercado a vista de concorrência perfeita suplementado por mercados futuros e diversas outras formas de seguro contra risco. No entanto, no caso de um produto mais específico, pareceria que à medida que, a coordenação vertical se desloca em direção à integração vertical, o risco sistêmico diminuiria, enquanto a parte do risco intrinsecamente agrícola assumido pela agroindústria aumentaria. Claro está que a posição de poder que esta geralmente tem e seu melhor acesso à informação, permitem-lhe negociar termos de con-

trato que conferem, a despeito do risco agrícola, grande parte do risco comercial (ou a totalidade quando são bens em consignação) ao produtor agrícola. Do lado do produtor, geralmente se assume que, quanto menor o produtor agrícola, mais adverso estará ao risco e, em contrapartida, estará disposto a sacrificar ganhos com vistas a assumir o menor nível de risco possível<sup>(19)</sup>.

A formação de cooperativas para a venda de produtos agrícolas tende a melhorar a capacidade negociadora dos agricultores frente aos demais agentes e minimiza o receio por parte destes. No entanto, o estabelecimento de cooperativas de produtores tem a vantagem de diminuir os custos de transação para a agroindústria, ao ter que negociar só com os representantes em vez de com cada um dos produtores e, quando a cooperativa tem suas próprias facilidades para o transporte e armazenagem, pode receber e administrar parcelas maiores. A prática demonstra que, muitas vezes, a redução dos custos de transação, ao estabelecer relação de coordenação vertical com uma cooperativa de produtores, compensa o eventual maior preço pago, com o qual ambas as partes se beneficiam. Ao contrário, o estabelecimento de cooperativas de produtores-agroindústria não necessariamente aumenta a competição entre as agroindústrias, embora possa diminuir a competição do lado da oferta dos produtos agrícolas (Wann e Sexton, 1992, p. 988). Também acontece que se criam conflitos entre a parte agrícola (estratégias, preços, expectativas quanto ao papel da cooperativa) e a parte industrial da mesma cooperativa.

Os produtores que trabalham protegidos por um acordo contratual obtêm, às vezes, benefícios secundários. Por exemplo, tem-se observado (em outras regiões) que as entidades financeiras os percebem como sujeitos a menor risco que produtores independentes e, portanto, emprestam recursos com menores requerimentos, sobretudo se o

(18) Efetivamente - tal como demonstram os estudos de caso - os cultivos de alto cuidado como as hortaliças e o tabaco tendem a ser contratados, enquanto os produtos de menor cuidado contínuo mas com necessidade de rápido processamento, como a cana-de-açúcar e a palma africana, tendem a ser integrados verticalmente para uma parte importante da sua produção.

(19) Segundo Figueroa (p. 6), a unidade rural opera com uma margem de riscos que dependem da quantidade de ativos que possui. Não aceitará riscos que ultrapassem esta margem porque poderiam pôr em perigo a existência da unidade e de seus integrantes. Veja também a nota 10.

período contratual se estende ao largo do período do empréstimo (Belden, 1992). Na América Latina (ou pelo menos assim ressaltam os estudos de caso feitos pela CEPAL), o que se observa mais são situações nas quais a agroindústria funciona diretamente como emprestadora ao produtor agrícola, funcionando como aval do produtor ou, como na República Dominicana, por exemplo, onde o empréstimo do banco ao produtor é dado através da agroindústria e administrado por ela. Por razões de proximidade física, conhecimento da despesa, visitas frequentes de assistência técnica, e administração de pagamentos, os custos de transação entre o produtor e a agroindústria costumam ser bastante menores que os que vigoram entre o produtor e uma instituição financeira.

## 2. RESULTADOS DOS ESTUDOS DE CASO

O quadro 1 resume 62 estudos dos casos em 12 países da América Latina e Caribe e ilustra os tipos de acordos de coordenação que predominam entre diferentes agroindústrias e os produtores agrícolas que as provêm de insumos. Os estudos foram feitos pela CEPAL e pela FAO, com financiamentos dos governos dos Países Baixos e da Alemanha. É necessário destacar que existe um espaço a favor dos acordos de coordenação, já que estudá-los era parte dos termos de referência.

Apesar de muitos exemplos onde a relação não se dá ou falhou depois de um tempo (em 18 dos 62 casos estudados), vários dos estudos dos casos mostram que, em condições favoráveis de vinculação, os pequenos produtores podem ser muito eficientes em empreendimentos com poucas economias de escala e intensivos em mão-de-obra e cuidado (por exemplo: engorda de aves e de suínos, açúcar de beterraba, produção de leite, cultivos hortifrutícolas e orgânicos, sementes, flores, ervas). Também mostram que, com uma intervenção acertada de organizações de produtores, da própria

agroindústria, do governo, de alguma associação ou outra organização não-governamental ou, melhor ainda, uma ação afinada entre vários desses, é possível promover, com sucesso, a inserção dos pequenos agricultores na cadeia agroindustrial e com eles incorporar progresso técnico e gestão empresarial à agricultura familiar. A importância dos custos de transação na determinação do tipo de acordo de coordenação e do tipo de agente não pode ser suficientemente enfatizada. Assim mesmo, a necessidade de que os pequenos produtores se organizem para reduzir os custos de transação em que devem incorrer outros agentes ao coordenar-se com eles.

Pode-se dizer que o esquema apresentado na primeira parte desta matéria se ajusta bastante bem às primeiras experiências relatadas nos estudos dos casos. Assim, efetivamente, alguns produtos, por suas características, conduzem à coordenação vertical, geralmente acompanhada por assistência técnica, provisão de insumos e, às vezes, participação por parte da agroindústria nas decisões de gerência do produtor. É especialmente os casos desses produtos com grande necessidade de mão-de-obra e cuidado. (Em nossos exemplos, a produção de tabaco e de sementes assim como a engorda de frangos e porcos, e em alguns exemplos, de horticultura para a exportação "in natura" e de tomates para extrato de exportação).

Os estudos dos casos também ilustram claramente que uma **exigência maior por parte dos consumidores conduz à coordenação vertical**. Inclui-se aí a produção de porcos na Colômbia, onde a demanda por carne mais magra obrigou a uma maior coordenação entre produtores, matadouros e indústrias de charque. Também se inclui o extrato de tomate para exportação. Nos países onde a produção de extrato de tomate é orientada ao mercado interno (pouco exigente), a agroindústria costuma comprar, no mercado a vista, produtos de segunda que sobraram do mercado de tomates frescos, em época de maior produção e menores preços. Na República Dominicana, os acordos de coordenação que se observam atualmente

são provavelmente devido ao fato que, até recentemente, o país exportava grande parte de sua produção. Ultimamente, a perda de competitividade internacional e a redução de barreiras à importação têm levado as empresas daquele país a processarem e reexportarem extrato de tomate chileno.

Para os produtos com **economias de escala** na fase agrícola e/ou para os quais uma transformação industrial rápida é requerida (cana-de-açúcar e palma africana), nota-se uma alta **incidência de integração vertical**. A integração vertical também ocorre para **reduzir o risco** e cobrir demandas mínimas de aprovisionamento de matéria-prima, embora para produtos com "deseconomias" de escala. Nos estudos dos casos existem vários exemplos (produtos hortícolas e frutícolas, engorda de porcos e de frangos) onde as agroindústrias simultaneamente combinam a integração vertical com compras no mercado a vista e acordos de coordenação com produtores.

A **frequência de transações interligadas** tanto no caso de acordos contratuais formais como no caso de acordos verbais chama fortemente a atenção. Dos 44 estudos dos casos onde existem contratos de compra e venda formais ou verbais, dois terços tinham cláusulas para a concessão de crédito ou insumos (6 casos) ou crédito mais assistência técnica (23 casos). Ao contrário, não se encontraram contratos de compra-venda combinados com assistência técnica mas sem crédito.

Mas, além das características dos produtos que conduzem ou não à coordenação vertical, **existem países onde os agentes parecem menos inclinados a estabelecer contratos de coordenação** que em outros países. É o caso do Equador e do Peru. Isso pode ser explicado pela falta de confiança nas instituições do país e/ou falta de confiança mútua entre os agentes.

Diante disso, surgem novas áreas de ação, tanto para a gestão do governo, como para a atividade das associações e outras organizações não-governamentais. Entre elas:

- incentivar a organização dos produtores para, de um lado,

diminuir os custos de transação da agroindústria e, de outro, fortalecer a posição negociadora dos produtores agrícolas;

fortalecer o marco legal com respeito aos contratos e aos mecanismos para seu cumprimento (incluindo mecanismos de arbitragem);

melhorar os sistemas de informação sobre mercados e preços com a finalidade de aumentar a transparência das ne-

gociações;

melhorar as disposições referentes a normas de qualidade, com o fim de diminuir possíveis mal-entendidos, arbitrariedades ou conflitos entre as partes;

em geral, diminuir as imperfeições de mercado e, em particular, aumentar o acesso ao crédito dos pequenos e médios produtores, possivelmente mediante mecanismos de financiamento através da

agroindústria;

melhorar os serviços rurais (educação, armazenagem, estradas, irrigação, água potável, energia);

elaborar mecanismos de compensação para as grandes agroindústrias que oferecerem assistência técnica ou capacitação a seus provedores agrícolas com a finalidade de cobrir parte dos custos de serviço.

ANEXO  
AMÉRICA LATINA - ANOS NOVENTA  
FORMAS DE COORDENAÇÃO VERTICAL ENTRE PRODUTOR E AGROINDÚSTRIA

Produto	Mercado	Coordenação Vertical					Integração vertical
		C-V	A.T.	Cr.	Ine	Ger	
Tomate para extrato (Chile - I e E)		X	X	X	X	X	
Tomate para extrato (Rep. Dom. - I)		X	X	X	X	X	
Tabaco (Rep. Dom. - I)		X	X	X	X	X	
Sementes trigo, milho, hortaliças (Chile - I e E)		X	X	X	X	X	
Hortaliças frescas e congeladas (Guatemala - E)		X	X	X	X	X	Xb/
Tabaco (Chile - ?)		X	X	X	X		
Tabaco (Guatemala - ?)		X	X	X	X		
Hortaliças (El Salvador - I e E)		Xb/	X	Xb/	Xb/		
Citricos (Trinidad e Tobago - I)		Xb/	Xb/	X	X		
Frangos (Trinidad e Tobago - I)		Xm/	X	Xb/	Xb/		X <sup>2</sup>
Cana-de-açúcar (Trinidad e Tobago - I e E)		50%	Xb/	Xb/	Xb/		50%
Porcos (Jamaica - I)	22%	68%	X	X	X		10%
Açúcar de beterraba (Chile - I)		X	X	X			
Café (Colômbia - I e E)		X	X	X			
Melão (El Salvador - E)		X	X	X			X
Marigold (El Salvador - E)		X	X	X			X
Leite (Trinidad e Tobago - I)		Xb/	Xb/	Xb/			
Cevada para cerveja (Chile - I)		X	X		X		
Maravilha y colza (raps) (Chile - I)		X	X		X		
Banana (Rep. Dom. - E)		Xb/	X		X		
Arroz (Trinidad e Tobago - I)		Xb/	Xb/		Xb/		
Cana-de-açúcar (Nicarágua - I e E)		80%	X		X		44%
Porcos (Colômbia - I)	X	X	X		X		X
Cevada para cerveja (Peru - I)		X		X	X		
Frangos (Jamaica - I)		Xb/		Xb/			
Batata (Jamaica - I)		Xb/		Xb/			
Cocos (Jamaica - I e E)		Xb/		Xb/			
Trigo e arroz (Paraguai -)		Xb/		Xb/			
Gerpalim (Nicarágua - E)		Xb/		X			
Gerpalim (Guatemala - E)		X					
Tomate para extrato (Nicarágua - I e América Central)		Xb/					
Hortaliças para conserva (Chile - I e E)		X					
Leite (Jamaica - I)		X					
Leite (Guatemala - I)		Xb/					
Leite (Trinidad e Tobago - E)		Xb/					
Leite (Peru - I)		X					
Leite e condensado (Peru - E)		Xx					22%

Abacaxiz (Rep. Dom. - E)		77% f					23%
Caju (El Salvador - E)	X	X					
Papa de goiaba (Colômbia - I e E)	Xm/	Xv/					
Frutas e hortaliças (Equador - I)	Xm/	X					
Frutas e hortaliças (Trinidad e Tobago - I e E)	Xm/	Xv/					
Frutas e hortaliças (Guyana - I)	Xm/	Xv/					
Tomate para extrato (Guatemala)	85%	15%v/					
Palme africana e coco para azeite (Rep. Dom. - I)	X	X					X
Amendoim (Nicarágua - E)	X						
Cacau (Equador - I e E)	Xv/						
Tomate para extrato (Paraguai - I)	X						
Algodão (Peru - I e E)	X						
Uva para suco (Peru - I)	X						
Uva para vinho artesanal (Peru - I)	X						
Manga (Equador - I (E só 4,5%))	X						
Frutas para marmelada e geleias (Jamaica - I)	X						
Gergelim (El Salvador - E)	Xv/						
Açúcar (Jamaica - I e E)	X						
Tomate para extrato (Equador - I)	X						Xa/
Pêssego em calda (Chile - I e E)	X						Xa/
Cana-de-açúcar (Guatemala - I e E)							85%
Flóres (Rep. Dom. - E)							X
Uva para vinho (Peru - I)							X
Tomate para extrato (Peru - I)							X

Fonte: Elaborado por Martine Dirven, baseado em Ladrix, Carlos: "A articulação dos pequenos e médios produtores com o mercado em seis países da América Latina e do Caribe" ( resumo dos estudos de caso ), "As relações agroindustriais e a transformação da agricultura, CEPAL", 1995 (LC/L. 919), e nos estudos de caso do Projeto de Promoção da integração social e econômica dos pequenos e médios agricultores à agroindústria sobre o convênio de cooperação da CEPAL, a FAO e o Governo da Alemanha, através da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica ( GTZ ). Os autores destes últimos foram: Edelmira Pérez; Equador: Rosa Jordán de Romero ( frutas e hortaliças ), Héctor Valencia ( leite ) e Kléber Navarro ( cacau e manga ); El Salvador: Liudmila Ortega; Guiana: Ena Harvey; Jamaica: Arnoldo K. Ventura; Peru: Adolfo Figueroa; Trinidad e Tobago: Ranjit Singh.

Notas: I e E: mercado interno e externo; C-V: contrato de compra-venda ( x para contrato escrito, + para contrato verbal); A-T: com assistência técnica; Cr: com crédito (em efetivo); Ins: com insumos ( em especial: sementes, fertilizantes, maquinaria, etc.); Ger: com diretivas para a gerência ( planos de operação, etc. )

a/ para uma pequena proporção do total da matéria-prima utilizada b/ cooperativas de produtores c/ com os pequenos d/ com os grandes e/ a planta iniciou atividades integrada verticalmente; agora subcontrata pequenos produtores f/ 44% proveniente de grandes empresas com nexos relativamente laxos com a empresa e 33% proveniente de pequenos e médios com nexos estáveis e contratos renovados ano a ano g/ contrato por escrito com os produtores que têm mais de 30 hectares e verbal com os menores h/ anteriormente a relação se dava através do mercado (compra na propriedade rural por parte do atacadista) i/ apenas a Nestlé oferece assistência técnica e só a produtores grandes j/ 60% com cooperativas e 30% com pequenos produtores individuais k/ a agroindústria funciona como aval l/ a preços menores que os preços de mercado m/ pela maior parte n/ pela maior parte das necessidades o/ pela menor parte p/ 40% dos membros da cooperativa e 60% da empresa do estado q/ limitada r/ subsidiado s/ não é propriamente um contrato de compra-venda sino que a agroindústria tem que comprar tudo o que se entrega a um preço préfixado como resultado de negociações com o Estado e com os produtores t/ apenas sementes u/ apenas piensos v/ apenas para uns poucos produtores de maior qualidade, a preços maiores que o mercado w/ acordo oral x/ 10% de pequenos produtores e 70% de médios e grandes y/ os médios e grandes produtores têm contratos de compra-venda com a agroindústria, incluindo assistência técnica e crédito



## Bibliografía

Bardhan, Pranab (1989): "General introduction", *The economic theory of agrarian institutions*, Edited P. Bardhan, Clarendon Press, Oxford.

Belden, Sanford (1992): "Vertically coordinated agricultural firms: discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 74, nº 5, Diciembre.

CEPAL (1995): *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura*, LC/L. 919, Santiago de Chile.

Farina, Elizabeth y Décio Zylbersztajn (1994): *Competitividade e organização das cadeias agroindustriais*, HCA, Costa Rica.

Figuerola, Adolfo (1996): *Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú*, CEPAL, LC/L. 975, Santiago de Chile.

Johnson, N. L. y Rutan V. W. (1994): "Why are farms so small? World Development", Vol. 22, Nº 5, Mayo.

King, Robert, P. (1992): "Management and financing of vertical coordination in agriculture: an overview", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 74, Nº 5, Diciembre.

Schejtman, Alexander (1996): *Agroindustria y pequeña agricultura: técnicas conceptuales para una política de estímulo a su articulación*, CEPAL, LC/R. 1660, Santiago de Chile.

von Hesse (1994): "Las relaciones contractuales entre las agroindustrias y los productores agrícolas: una aproximación teórica para el diseño y evaluación de políticas públicas", CEPAL, Santiago (Trabajo para discusión).

Wann, Joyce J. y Richard J. Sexton (1992): "Imperfect competition in multinational food industries with application to pear processing", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 74, Nº 4, noviembre.

Williamson, Oliver E. (1994): "Institutions and economic organization: the governance perspective", *The World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington.

(1986): "The economics of governance: framework and implications", *Economics as a process - Essays in the new Institutional Economics*, Ed. Richard N. Langlois, Cambridge University Press.

(1983): "Credible commitments: using hostages to support exchange", *The American Economic Review*, Vol. 73, Nº 4.

# A AGRICULTURA E A CONTINUIDADE DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

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

Renato Heng<sup>(2)</sup>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Rodada Uruguai do GATT tornou-se um marco referencial significativo para a agricultura. Ela marca o início de um novo período onde os países buscam desenvolver esforços no sentido de caminhar, cada vez mais, na direção de um processo de liberalização do comércio agrícola internacional.

Antes da Rodada, muito pouco, ou praticamente nada, se fez neste sentido, pois, até então, o setor agrícola não havia sido objeto de negociações comerciais. Com a implementação do Acordo Agrícola, um dos principais resultados da Rodada, foi possível começar a desmontar todo um aparato que vinha protegendo a agricultura em diferentes países.

As negociações da Rodada lançaram as bases para o começo do equacionamento dos problemas que dificultavam e, em alguns casos, até mesmo obstruíam, o comércio agrícola internacional. Em decorrência, problemas básicos e essenciais ao livre funcionamento do comércio já estão sendo atacados, como, por exemplo, a proibição do uso de medidas não tarifárias como forma de proteção na fronteira, a consolidação de tarifas (principalmente por parte dos países em desenvolvimento), um maior disciplinamento no uso das medidas sanitárias para a proteção dos produtos nacionais, a redução nos níveis tarifários praticados pelos países, o estabelecimento de regras claras para a solução das disputas comerciais, dentre

outros.

Porém, não se pode desconhecer que ainda há muito por fazer. O próprio Acordo Agrícola traz em seu bojo uma perspectiva de continuidade do processo da liberalização comercial. O Artigo 20 do Acordo, ao reconhecer que o objetivo de redução das medidas de proteção à agricultura é um processo contínuo, prevê que os países signatários se comprometam a retomar as negociações antes do término do período de implementação do mesmo. Assim, aproxima-se o instante de uma nova rodada de negociações na área agrícola.

Cabe observar, todavia, que o contexto em que esta nova rodada ocorrerá será significativamente diferente de quando se iniciou a Rodada Uruguai. Naquela ocasião, pode-se dizer que tudo estava por ser feito, ao passo que, agora, pelo menos para grande parcela dos temas, parte-se de uma base já definida.

Com isso, a perspectiva de continuidade do processo de liberalização comercial não deve se ater apenas aos aspectos já discutidos durante a negociação da Rodada Uruguai. Pois, uma vez já tendo sido superadas algumas etapas, não só se abre espaço para a discussão de novos temas, como torna essa discussão necessária e importante para a continuidade do próprio processo.

Nesta linha de raciocínio, vale citar o próprio Acordo Agrícola, que, no Artigo 20, alínea "c", prevê que os países membros, ao retomarem as negociações, deverão levar em conta aspectos

referentes aos "non-trade concerns". Com o mesmo tipo de preocupação, pode-se citar o "Comunicado da Reunião Ministerial sobre Agricultura" da OCDE, ocorrida em março de 1998, que embora reconheça que já se progrediu na reforma da política agrícola, admite que muito ainda resta por fazer e novos desafios se colocam. Para tanto, estabelecem como objetivos para o setor agrícola, dentre outros:

- ser eficiente, sustentável, viável e inovativo;
- prover aos consumidores uma oferta de alimentos em condições adequadas e, em especial, no que diz respeito às preocupações com qualidade e segurança dos alimentos;
- contribuir para uma utilização racional dos recursos naturais e do meio ambiente;
- contribuir para o desenvolvimento socio-econômico das áreas rurais;
- contribuir para a segurança alimentar.

Resumindo, está-se diante de um quadro que, por um lado, apresenta assuntos que já possuem uma base consensual formada e, por outro, vislumbra a possibilidade de inclusão de novos temas que surgem à medida que os primeiros vão sendo equacionados.

O objetivo do presente texto é procurar realizar um primeiro mapeamento de assuntos que sejam possíveis candidatos a comporem a agenda das próximas negociações agrícolas. Começa-se por abordar tópicos que já estão previstos no próprio Acordo Agrícola e/ou que sejam resultantes do processo de implementação do Acordo. Posteriormente, busca-se lançar alguma luz sobre o que poderão vir a ser novos temas na mesa de negociações. Quanto a estes, diferentemente dos primeiros, são pontos que ainda se encontram difusos, merecendo uma maior discussão para se estabelecer como eles serão abordados e negociados nesta próxima rodada.

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

(2) Assessor da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

## 2. O APROFUNDAMENTO DO ACORDO AGRÍCOLA

Trata-se de temas que foram identificados durante a Rodada Uruguai e já tendo sido objeto de uma primeira negociação. Em outras palavras, já existe uma metodologia a respeito e, portanto, o encaminhamento do assunto pode se dar a partir de uma base que é conhecida. Nesse sentido, e para facilitar o raciocínio, adota-se a estrutura definida para o Acordo Agrícola, qual seja: acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação.

### *Acesso a mercados*

Em termos de acesso a mercados, em que pese ter ocorrido o processo de tarifação e a consolidação das tarifas com uma redução média de 36%, além da implementação do princípio do acesso mínimo/acesso corrente, alguns pontos ainda precisam de um maior aprofundamento para se continuar assegurando o processo da abertura comercial.

O critério adotado na Rodada Uruguai, de se reduzir, na média, em 36% as tarifas praticadas, assegurando um mínimo de 15% por linha tarifária, não foi suficiente para assegurar uma redução de forma mais harmoniosa nos itens tarifários, persistindo, ainda, problemas referentes aos picos tarifários. Em uma próxima rodada de negociações, deve-se atentar para se atacar esses picos tarifários, e uma boa forma para tanto seria utilizar-se a "fórmula suíça"<sup>(3)</sup> para o cálculo da reduções tarifárias a serem feitas.

Não se pode esquecer também, do problema da escalada tarifária<sup>(4)</sup>, que tem por objetivo proteger o produto de maior valor agregado. Dessa forma, nas próximas negociações, deve-se atentar para que a fixação das tarifas seja feita de modo a se evitar que a diferença tarifária entre produtos pouco proces-

sados e de maior processamento seja muito elevada, propiciando uma proteção a este último.

Não obstante o processo da "tarifação" ter tido o mérito de eliminar as medidas não-tarifárias, gerou alguns subprodutos como as quotas tarifárias e as questões do acesso mínimo/acesso corrente além da chamada "água nas tarifas"<sup>(5)</sup>. Embora os itens mencionados tenham sido introduzidos para viabilizar a abertura de mercados até então fechados ao comércio internacional, avançar na avaliação e discussão desses tópicos é essencial para se assegurar a continuidade do processo de abertura comercial e evitar que os mesmos possam se transformar em amarras para esse processo. Vale lembrar que o tema já vem sendo discutido nas reuniões do Comitê de Agricultura da OMC.

Na mesma linha enquadram-se as "salvaguardas especiais". Esse mecanismo foi criado para dar uma certa proteção aos países que, por decorrência do Acordo Agrícola, viram-se forçados a abrir seus mercados outrora fechados ao comércio internacional. Ele permite aos países que optaram pela tarifação lançarem mão de uma margem de proteção para seu mercado doméstico quando ocorrer um aumento expressivo da quantidade importada ou queda acentuada dos preços no mercado interno. A exemplo do mencionado no parágrafo anterior, avançar na avaliação e discussão deste tópico é essencial para se assegurar a continuidade do processo da abertura comercial.

### *Medidas de apoio interno*

No que diz respeito às medidas de apoio interno, duas vertentes se colocam: as medidas isentas de compromissos de redução (caixa-verde) e as medidas sujeitas aos compromissos de redução (AMS). Quanto à "caixa-verde", por se tratar de medidas ditas neutras em termos de efeitos sobre o mer-

cado e de não serem passíveis de acionamento, seria interessante uma revisão dos atuais critérios de enquadramento tendo em vista a necessidade de um maior rigor para se admitir medidas desta natureza. Nesse sentido, ressalte-se que esta questão de uma definição mais rigorosa da "caixa-verde" vai estar relacionada com os novos temas que serão colocados na próxima agenda de discussão sobre agricultura.

Quanto às medidas enquadradas no AMS, um ponto relevante que deve ser buscado nas negociações é o de trazer o nível dos apoios internos (AMS) concedidos ao limite previsto na cláusula "de minimis", ou seja, de 5% para os países desenvolvidos e de 10% para os países em desenvolvimento. Isso porque, na Rodada Uruguai, os compromissos foram baseados numa redução linear de 24% sobre os apoios declarados no período base (triênio 1986/1988), fazendo com que perdurasse, mesmo após esta redução estipulada pelo Acordo, elevados e diferenciados níveis de AMS entre diferentes países.

Tal critério, embora estivesse de acordo com o espírito da Rodada, de enquadrar o setor agrícola dentro de regras da OMC, ainda que sem alterar significativamente o status quo, não deve ser prevalecente nas novas negociações. Assim, antes de se discutir mudanças nos percentuais estipulados na cláusula "de minimis", deve-se buscar um nivelamento de todos os países membros a este percentual. Deve-se aplicar, no caso do apoio interno, o mesmo princípio sugerido para acesso a mercado, o de reduções maiores para os países que mantêm níveis de apoio maiores.

Para concluir o tema relativo ao apoio interno deve-se mencionar as políticas incluídas na "caixa azul". Na categoria enquadram-se as políticas relativas a pagamentos diretos que compensam reduções de preços de sustentação, associadas a controle de área. Esses apoios não são enquadrados na "caixa

(3) Fórmula proposta pela Suíça, durante a Rodada Tóquio, para se proceder a cortes de tarifas. O objetivo é reduzir mais as tarifas mais altas relativamente às tarifas mais baixas.

(4) Prática adotada de se aplicar tarifas diferenciadas de acordo com os diferentes estágios de processamento de um produto, de modo que, quanto maior o grau de processamento, maior a tarifa aplicada.

(5) Embora tivesse sido estabelecida uma metodologia para o cálculo do equivalente tarifário das medidas não tarifárias (diferença entre os preços internos e externos que refletiriam essas medidas), o chamado "processo de tarifação", no seu cálculo muitos países adotaram critérios que reduziam os preços internos e/ou aumentavam os preços externos, elevando significativamente a tarifa equivalente resultante. A este procedimento convencionou-se chamar de "água na tarifa".

verde" e, na medida em que existe o controle de área para se beneficiar, também não seriam incluídos no cálculo do AMS, ou seja, não seriam objeto de compromissos de redução. A questão é que tratamento dar a este conjunto de políticas numa próxima negociação. Parece-nos que a mesma teve um papel relevante nas negociações finais da Rodada Uruguai, constituindo elemento importante para viabilizar a sua conclusão. Em seu benefício existe o argumento de que esse tipo de política favorece a transição entre políticas mais distorcentes, tais como de sustentação de preços, para políticas que interfiram menos no mercado. Uma vez aceito esse argumento, ao invés de sua pura e simples eliminação, deveria ser previsto um prazo para sua utilização com posterior eliminação, favorecendo e estimulando outros países a fazerem esta transição no futuro.

#### *Subsídio às exportações*

Se estabelecer disciplinas para o acesso a mercados é importante para evitar a constituição de barreiras que obstruam o fluxo internacional de produtos agropecuários, o mesmo pode-se dizer em relação aos subsídios à exportação. Esse tipo de prática pode provocar distorções no mercado internacional, alterando os sinais do mesmo, de modo que os agentes econômicos não mais se pautariam por princípios de eficiência e qualidade e sim passariam a responder, de forma distorcida, aos estímulos dos subsídios praticados pelos países. As consequências de tais práticas são por demais danosas, evidentemente, pois, neste contexto, as vendas no mercado internacional tornam-se mais uma função da capacidade de subsidiar dos países do que da capacidade de eficiência e produtividade dos mesmos.

Assim, em que pese o Acordo Agrícola já ter lançado alguma luz sobre o assunto, ao buscar disciplinar algumas práticas de subsídios à exportação, ainda é preciso avançar bastante. De imediato, é necessário aumentar-se os limites (em quantidade e em valor), já vigentes, ao uso de determinados subsídios à exportação que estão previstos

no Artigo 9 do Acordo Agrícola.

Todavia, o assunto é mais complexo, e o Acordo Agrícola precisa ampliar seus dispositivos para alcançar pontos que, até o momento, estão a precisar de regras que os disciplinem. Vale citar que o próprio Acordo reconhece o risco de ocorrer o uso de medidas que possam vir a anular o efeito das proibições/restrições ao uso de subsídios à exportação. Para tanto, estabelece que os subsídios não listados no próprio Acordo não poderão ser utilizados pelos países como forma de se anular as proibições estabelecidas.

Nas próximas negociações, a proposta é que esta regra seja a primeira a ser plenamente incorporada às disciplinas gerais da OMC. Isso porque os subsídios à exportação se revestem de uma natureza essencialmente comercial, não se tratando especificamente de políticas que decorrem diretamente de problemas que são específicos da atividade agrícola.

#### *"A cláusula da paz"*

Um ponto polêmico resultante das negociações da Rodada Uruguai foi a inclusão, no Artigo 13 do Acordo Agrícola, do dispositivo da "devida moderação", também conhecido como "cláusula da paz", com vigência prevista por nove anos. A cláusula estabelece que durante sua vigência os países deverão exercer a "devida moderação" na aplicação de direitos antisubsídios quando, embora concedendo subsídios através de políticas incluídas na AMS e subsídios às exportações, o referido país estiver cumprindo os compromissos decorrentes da Rodada Uruguai.

A principal questão que envolve essa cláusula é a sua interpretação. Sua redação é suficientemente dúbia para atender os interesses conflitivos das diferentes partes. Alguns concluem que o exercício de devida moderação não impede a plena vigência do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, uma vez comprovado o dano e a relação causal entre os subsídios e o dano, enquanto os demais, inspiradores da proposta, afirmam que a mesma suspende durante sua vigência a aplicação daquele Acordo. Segundo esta interpreta-

ção seria estabelecida uma "paz" durante este período, ao que os demais acrescentam "uma paz armada". Enquanto não for acionada permanecerá a dúvida sobre qual a interpretação correta, aguardando-se que se extinga sem que seja colocada à prova. Quanto a esse ponto, o que resta a ser feito é aguardar sua extinção, não se devendo aceitar, em hipótese alguma, sua eventual prorrogação.

### **3. TEMAS CORRELATOS**

Além dos aspectos envolvidos diretamente com o Acordo Agrícola, há aqueles relacionados com as medidas sanitárias/fitosanitárias, a atuação de empresas estatais ou que disponham de algum tipo de privilégio na forma do Artigo XVII do GATT 194 e o crédito à exportação.

#### *Medidas sanitárias e fitossanitárias*

Quanto ao Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias vem disciplinando a utilização de medidas que objetivam garantir a segurança sanitária dos produtos vegetais, dos animais e das pessoas em relação aos produtos importados. O objetivo é eliminar a possibilidade de que medidas dessa natureza possam ser utilizadas como proteção não-tarifária na obstrução do comércio internacional.

Assim, doravante os países devem procurar pautar as suas medidas em padrões e recomendações internacionais. Todavia, caso queiram manter ou adotar padrões mais rigorosos, é necessário que o mesmo tenha uma base científica justificável e seja baseado em análise de risco.

Cabe lembrar que já foi iniciado o processo de revisão desse Acordo, dando cumprimento ao que foi acertado em Marrakesh por ocasião da sua assinatura.

#### *Empresas estatais e monopólios legais*

Uma questão que também pode afetar seriamente o fluxo de comércio entre os países é a existência e a atua-

ção de empresas, quer sejam estatais ou não, que desfrutem de determinados privilégios conforme o descrito no Artigo XVII do GATT 1994, no Understanding on the Interpretation of Article XVII of GATT 1994. De uma maneira geral, essas empresas gozam desses privilégios em função de atuarem também como instrumento de execução de políticas econômicas do Estado.

A preocupação com tal tipo de empresa prende-se ao fato de que, a título de se estar pondo em prática algum tipo de política voltada para o setor agrícola, a atuação delas pode obstruir o comércio externo de determinado produto agropecuário. Em outras palavras, no exercício de suas funções estas empresas não devem interferir no livre funcionamento do mercado, isto é, devem operar de forma clara e transparente de modo a evitar que venham constituir barreiras não-tarifárias ao comércio.

É importante ressaltar a amplitude do espectro de agentes econômicos que, por definição, podem se enquadrar nessas condições especiais. Em outras palavras, a preocupação com os possíveis reflexos negativos sobre os fluxos de comércio não deve recair somente sobre as empresas de propriedade direta do Estado. Deve recair, também, sobre aquelas que, de uma forma ou de outra, possuem algum vínculo com o Estado, o que lhe confere uma situação especial em relação às demais que atuam no mesmo mercado.

Em síntese, trata-se de um assunto bastante relevante para os interesses do setor agropecuário e que algumas questões de acesso a mercados podem estar vinculadas à atuação das referidas empresas. Dessa forma, e tendo em conta que a atuação dessas empresas pode influir no livre funcionamento dos mercados, torna-se necessário discutir esse tema com mais detalhes de modo a aprimorar o conhecimento sobre elas.

Assim, é importante obter informações que permitam delimitar melhor suas áreas de ação (em que setores são mais preponderantes), conhecer a sua participação no comércio agrícola mundial e entender como operam as suas transações para permitir uma melhor avaliação dos efeitos da atuação desse

tipo de empresa sobre o comportamento do mercado.

### ***Crédito à exportação***

Especial atenção deve ser dada à questão dos programas de crédito e de garantia às exportações que até então não foram objeto de negociações para disciplinar a sua utilização. Vale registrar que o próprio Acordo Agrícola (Artigo 10 - parágrafo 2) prevê que os países membros devem envidar esforços no sentido de se estabelecer regras que disciplinem a concessão de crédito e de garantias às exportações e que, no futuro, estes somente sejam concedidos se estiverem em consonância com as regras acordadas.

O uso indiscriminado, e sem maiores disciplinas, de recursos e de garantias governamentais em operações de financiamento das exportações pode levar a distorções de mercado. Tal prática, além de anular os sinais de mercado, coloca os países em situações desiguais, pois poucos são os países que dispõem de recursos para disputar fatias de mercado, não pela eficiência e competitividade mas, sim, com base em recursos de tesouros nacionais. Tal fato colocaria os países desprovidos de tais recursos em situação desvantajosa frente àqueles que dispõem dos mesmos.

Assim, é necessário discutir a definição de critérios para disciplinar essas operações de modo que não seja possível existir vazios que viabilizem a utilização desses programas de forma desleal e anulando a competitividade e a eficiência na alocação de recursos pelo mercado. Para tanto, alguns pontos são de crucial importância neste processo de discussão, a saber:

- que modalidade de operação deve-se admitir: concessão direta de crédito, garantia da operação (contra riscos políticos e comerciais) para o exportador;
- como tratar a participação do estado nas diferentes modalidades de operações;
- nas operações de concessão de crédito como se estabelecer as condições do crédito (prazo e condições para o pagamento do empréstimo),

como determinar as taxas de juros a serem cobradas, admitir-se-á a concessão direta de crédito ou somente a equalização nas taxas de juros;

• nas operações de garantia, como definir o prêmio a ser pago, quais os tipos de riscos a serem cobertos, a garantia a ser sustentada pelo estado poderá ser plena ou deve ser parcial, e

• como diferenciar medidas de apoio voltadas para operações comerciais normais, as quais podem caracterizar subsídios, daquelas que se referem a medidas de ajuda aos países em desenvolvimento.

Quanto ao último ponto mencionado no parágrafo anterior, não se pode esquecer o tratamento diferenciado que deve ser dispensado aos países menos desenvolvidos e importadores líquidos de alimentos. Para tanto, é importante deixar bem nítida a distinção entre o crédito à exportação que tenha efeito distorsivo sobre o comércio internacional daquele que é concedido a título de ajuda alimentar ou programas de financiamento para compra de alimentos ao amparo de organismos internacionais. Tais programas são regidos por princípios e regras que dão clareza e transparência ao processo e são destinados a países carentes de recursos, segundo padrões específicos definidos por organismos internacionais, como a FAO e a própria OMC, através da "Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-developed and Net Food-importing Developing Countries".

Concluindo, estabelecer disciplinas para medidas de apoio às exportações é importante para separar as operações normais de mercado das que possam vir a provocar distorções por estarem embutindo algum tipo de subsídio ou garantia de risco por parte dos governos e, com isso, possibilitando a dado país condições desleais de concorrência em relação aos demais que atuam no mesmo mercado e que não contem com o apoio. Além disso, a preocupação com o tema aumenta quando se tem em conta as dificuldades, aparentemente intransponíveis, havidas nas negociações sobre essas disciplinas no marco da OCDE, razão adicional que justifica

o mesmo ser tema prioritário nas negociações no âmbito da OMC.

#### 4. OS NOVOS TEMAS

À medida que as formas tradicionais de obstrução ao comércio vão sendo equacionadas, ou mesmo superadas, é plausível admitir-se que as preocupações com o comércio agrícola comecem a se voltar para outros temas que até então não se faziam sentir. Além disso, o avanço na liberalização do comércio mundial repercute diretamente no plano interno dos países, não só em relação às reformas feitas nas políticas agrícolas, como também em relação às alterações nos próprios hábitos e comportamento dos consumidores.

A reforma da política agrícola interna, juntamente com a desregulamentação do setor e a consequente redução da intervenção do Estado, em alguns casos pode trazer preocupação em relação à questão da política de concorrência para o setor agrícola. Por ter sido um setor beneficiado por elevados níveis de proteção por um prolongado período de tempo, o fato do governo diminuir sua intervenção na agricultura, por si só, não significa que prevalecerá a livre concorrência. À medida que podem existir distorções nas estruturas deste mercado, isto poderá propiciar que empresas privadas ocupem o espaço de regulamentação que vai sendo deixado pelo Estado.

Essas transformações, por sua vez, viabilizam a diversificação da produção assim como a utilização de modernas e diferentes tecnologias. Tal fato, associado à mudança de hábitos por parte dos próprios consumidores, configura um novo quadro, no qual a preocupação com aspectos referentes à qualidade e segurança dos produtos agrícolas vem ganhando maior dimensão. A qualidade, a forma como foi produzido, informações técnicas referentes ao próprio produto, tudo isso faz com o consumidor se preocupe com o que esteja comprando. Se critérios adequados não forem definidos para se tratar estes assuntos, eles podem acabar sendo usados como novas barreiras ao comércio no sentido da discriminação de produtos.

Nesta linha de raciocínio colocam-se também as preocupações com a tecnologia utilizada e os riscos decor-

rentes não só para a saúde do ser humano, como também dos animais e do meio ambiente. Questões relacionadas com o meio-ambiente, tais como: conservação dos solos, biodiversidade, utilização de agrotóxicos, controle sobre a adequada utilização dos solos, dentre outros, já começam a despontar como importantes. Mais recentemente, tem se discutido sobre os aspectos da Biotecnologia. Novamente, necessário se faz estabelecer critérios adequados sobre como tratar esses assuntos para se evitar que os mesmos possam vir a ser utilizados como fator de discriminação.

Outro tema que tem surgido ultimamente refere-se ao caráter de "multifuncionalidade" da agricultura. Em outras palavras, por trás desse conceito está o princípio de que a agricultura tem outras funções além de produzir alimentos e matérias-primas, tais como: garantir a segurança alimentar, proteção ambiental, turismo, contribuir para o desenvolvimento rural e evitar problemas sociais como fluxos migratórios. Ressalte-se que esta discussão é importante, porém, ela deve ser feita observando-se o objetivo maior da OMC que é a redução, ou até mesmo a própria eliminação, das medidas de apoio que provocam distorções no comércio.

Não é demais voltar a dizer que esses novos temas, diferentemente dos anteriores, ainda são passíveis de muita discussão. São assuntos relevantes e que, não necessariamente estão relacionados a um possível retrocesso na liberalização comercial. Tudo vai depender da forma de conduzir as negociações vindouras. Nesse sentido, revestem-se de grande importância as discussões sobre esses temas, pois delas sairão os rumos que nortearão as negociações a serem feitas.

#### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a conclusão da Rodada Uruguai, grandes transformações vêm se processando no cenário mundial, provocando repercussões não somente nas relações comerciais internacionais como também no estabelecimento de parâmetros na formulação de políticas domésticas em decorrência das novas regras e disciplinas estabelecidas.

Nesse contexto, as negociações

da Rodada Uruguai e os acordos dela resultantes trouxeram uma nova forma de pensar o comércio agrícola internacional, em contraposição aos princípios até então vigentes, inclusive com a predominância da auto-suficiência. Esse novo quadro viabiliza aos países investirem mais em novas tecnologias, não só para aumentar o volume de produção como também o grau de eficiência no como produzir. Isso, no seu conjunto, permitiria o aumento da oferta de produtos e a redução nos seus preços para os países importadores líquidos de alimentos.

Paralelamente, no plano doméstico, essas mudanças não são menos expressivas. Assim é que, coincidentemente ou não, um número cada vez maior de países promovem reformas unilaterais em suas políticas agrícolas internas, as quais apontam na direção de uma significativa redução da intervenção do Estado na atividade agrícola. Além disso, a agricultura deixa de ser uma atividade isolada para ser vista como um elo em um contexto mais amplo, que é o conceito da cadeia agroalimentar.

Todo este novo contexto contribui para um estímulo à atividade de produção agrícola. Todavia, os países exportadores agrícolas ainda se ressentem das práticas protecionistas que perduram no comércio internacional e que muito dificultam a expansão de suas exportações. Para esses países constitui uma meta de grande importância ter estabilidade nas regras para poder investir cada vez mais na agricultura e, assim, viabilizar o aumento da produção com sucessivos ganhos de eficiência. Para se atingir tal meta, porém, torna-se difícil se as barreiras que ainda perduram no comércio internacional não forem removidas.

Assim sendo, é importante que os setores vinculados com a atividade agrícola passem a ter um envolvimento crescente com esses assuntos, pois são temas sobre os quais será necessário se firmar posição a respeito para, quando ocorrerem as discussões sobre "o como" tratá-los, isso não se dê de forma conflitante com o movimento geral de liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas.



## O AJUSTE FISCAL E O COMÉRCIO EXTERIOR

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

**A** crise financeira mundial, que começou na Ásia no ano passado, depois de dar o golpe de misericórdia na Rússia, começou a atingir em cheio o Brasil, a partir de setembro desse ano. Como era de se esperar o primeiro impacto foi no nível de reservas internacionais. Entre aquele mês e a presente data, estima-se que o país tenha perdido mais de US\$ 30 bilhões, ou seja, de um nível confortável de US\$ 72 bilhões, caiu para perto de US\$ 42 bilhões.

A questão relevante é: por que o Brasil, com o oitavo PIB do mundo, com uma política altamente bem sucedida de combate à inflação, com o lado real da economia cada vez mais forte e competitivo, com o sistema financeiro saneado, com as instituições democráticas consolidadas e com um governo exercendo em sua plenitude o ofício de governar, pôde ser atingido de forma tão intensa e direta pela crise?

A resposta está no comportamento de duas variáveis que são cruciais na determinação do grau de exposição ao risco de qualquer economia no mundo: déficit público (diferença entre receita e despesa do setor público) e déficit em conta corrente (diferença entre receita e despesa do país em termos de divisas).

Como é do conhecimento geral (notadamente do mercado), o déficit público brasileiro atingiu recentemente níveis excessivamente elevados para um país emergente (8% do PIB) e o dé-

ficit em conta corrente mais de US\$ 32 bilhões (4% do PIB). A conjugação desses dois fatores foi suficiente para colocar o Brasil na linha de fogo (ou de teste) dos especuladores internacionais, os quais, em essência, apostam na incapacidade do governo manter a taxa de câmbio ou a política cambial.

Para reduzir o grau de exposição do Brasil só resta então uma alternativa: reduzir drasticamente os dois déficits. Devido às relações de causalidade, ao efeito cascata no resto da economia e, inclusive no próprio equilíbrio das contas externas, a redução do déficit público torna-se bem mais premente no atual contexto, mas é igualmente vital a redução do déficit em conta corrente.

As dificuldades que o governo brasileiro enfrenta para combater o déficit público são antológicas e derivam principalmente da profunda ignorância da maioria dos políticos brasileiros em assuntos econômicos e em particular em finanças públicas. São poucos os que compreendem as leis econômicas mais elementares, principalmente a que diz que em economia não existe nada de graça, ou seja, que se alguém está ganhando, alguém está pagando. Se tem alguém recebendo, por exemplo, R\$ 15.000,00 mensais ou mais de aposentadoria, sem ter contribuído atuarialmente para isso, o resto da sociedade, principalmente os mais pobres, é que está pagando a conta.

A imensa dificuldade do governo aprovar, no Congresso, as reformas estruturais, como a reforma

previdenciária e a reforma administrativa, para combater o gigantesco déficit da previdência, principalmente do setor público (que arrecada menos de R\$ 10 bilhões e custa mais de R\$45 bilhões), é portanto reflexo da falta de conhecimento primário sobre a matéria econômica, conjugada com profunda falta de sensibilidade social, pois durante décadas os legisladores brasileiros, praticamente, não tiveram nenhuma preocupação no momento de criar dezenas de privilégios absurdos, para serem pagos "ad eternum" pela sociedade.

Com a crise financeira internacional atingindo frontalmente o Brasil, aparentemente isso vai mudar, pois o governo tinha duas opções: deixar a moeda nacional flutuar livremente, entregue à própria sorte e arriscar assistir a uma desintegração da economia, como aconteceu no México em 1994, na Tailândia, Indonésia e outros países no ano passado e na Rússia neste ano, ou elevar estratosféricamente a taxa de juros para defender o Real, até que o principal fator de vulnerabilidade (que é o déficit público), e portanto causa maior da elevação dos juros, seja eliminado.

Evidentemente, por ser a variável chave da economia, que comanda diretamente o nível de atividade econômica, e portanto de emprego, nenhum governante de bom senso elevaria a taxa de juros sem um motivo grave e premente, ainda mais sabendo que isso realimenta o processo de endividamento interno.

Na realidade, com relação à taxa de juros, um aumento violento nas mesmas pode evitar o colapso imediato da economia, mas se não for corrigida a causa, sem dúvida, pode provocar o colapso da economia em prazo mais longo.

Dessa forma, é questão vital, para evitar o colapso da economia brasileira, que sem dúvida atingirá a todos, independentemente de origem, cor, classe social, profissão etc., que o ajuste seja feito o mais rapidamente possível. Certamente as classes menos favorecidas seriam as mais penalizadas com o efeito mais imediato de um colapso, que

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura.

seria a volta da inflação. No entanto, como na Rússia, os mais privilegiados também serão atingidos de frente. Para esses vale aquele velho ditado vindo da Revolução Francesa: "entreguem-se os anéis para não se perderem os dedos".

Quanto ao déficit em conta corrente, dada a pouca ou nenhuma flexibilidade que o governo tem em algumas transferências para o exterior, como juros da dívida externa, royalties, etc., o foco da atenção passa a ser logicamente o comércio exterior.

Em épocas de crise, existe uma tendência dos países lançarem mão do protecionismo, numa tentativa de se protegerem de seus efeitos. A partir do momento em que o Brasil foi atingido pela atual crise financeira internacional, a voz dos protecionistas tradicionais foi bastante reforçada por outras vozes, pedindo uma reformulação do modelo econômico, com base no velho argumento de excesso de dependência em capitais externos, importações predatórias etc.

Embora o governo tenha reagido com extrema precaução, algumas medidas foram tomadas no sentido de dificultar as importações, principalmente na área de controle sanitário, licença prévia de importação e alguns aumentos localizados nas tarifas. Nada todavia, que se assemelhe a uma mudança de rota na direção do livre comércio.

As razões para isso são bastante simples. A primeira é a experiência vivida pelos países em épocas de crise. Na grande crise da década de trinta, por exemplo, os governos reagiram com protecionismo e os resultados foram desastrosos, aprofundando e prolongando mais ainda a recessão e transformando-a em depressão. Da mesma forma, como resultado da chamada crise da dívida externa no início dos anos oitenta, o Brasil ampliou mais ainda os mecanismos protecionistas, e obteve a combinação perversa de crescimento econômico negativo e altas taxas de inflação, fazendo com que a década de oitenta seja conhecida como a "década perdida".

Por outro lado, quando o México enfrentou sua grave crise cambial

em 1994, a prescrição ortodoxa foi no sentido de cortar drasticamente as importações. O novo governo fez justamente o contrário: aumentou mais ainda as importações, logicamente num esforço combinado para aumentar também as exportações. No ano de 1997 o governo americano anunciou que o México pagou antecipadamente o empréstimo de emergência de US\$ 40 bilhões, concedido pelos EUA, no auge da crise, e exportou mais de US\$ 110 bilhões, o dobro do Brasil.

A segunda, é que os efeitos benéficos do modelo de abertura para o comércio exterior (competição, escala, qualidade, tecnologia, crescimento econômico etc.) estão amplamente embasados tanto em princípios teóricos de economia internacional, como em inúmeras experiências bem sucedidas de países que adotaram um modelo de economia aberta<sup>(2)</sup> e de fracasso em países que adotaram um modelo de economia fechada. Nesse sentido, a mais recente, por sinal é a das economias socialistas da ex-URSS e do leste europeu, que por várias décadas adotaram políticas altamente protecionistas baseadas em princípios de segurança nacional, auto-suficiência, proteção à indústria doméstica e na rejeição orgânica ao capital internacional (visto como predatório e explorador).

Além disso, existe outro princípio elementar em economia, de acordo com o qual, para aumentar as exportações, é necessário também aumentar as importações. A China, por exemplo, que é sempre citada como um país que adotou um modelo econômico "orientado para as exportações", realmente conseguiu triplicar as suas vendas ao exterior entre 1990 e 1997, mas também triplicou as importações. Da mesma forma os Estados Unidos, que no mesmo período aumentaram suas exportações em 75%, aumentaram as importações em mais de 87%, e atualmente sustentam um déficit comercial de US\$ 210 bilhões.

Assim, pode-se dizer que o atual modelo econômico brasileiro de abertura para o comércio exterior está certo, e que o antigo modelo de economia

fechada é que estava errado.

Embora seja praticamente impossível avaliar com precisão os efeitos negativos das políticas protecionistas adotadas pelo Brasil durante várias décadas, tanto em termos de desenvolvimento econômico como em termos de queda nos padrões de consumo e no bem-estar, pode-se dizer, que pelo menos em dois aspectos eles são evidentes. O primeiro foi a geração da mais baixa relação/exportação/PIB do mundo (6,6% em 1997). O segundo foi a criação de uma grande defasagem entre a posição do PIB brasileiro no mundo e a das exportações. Enquanto nas principais economias do globo existe uma relação difeta entre a posição do PIB e a posição das suas respectivas exportações, no Brasil, o PIB de US\$ 802 bilhões, obtido em 1997, é o oitavo do mundo, e as exportações totais de US\$ 52,9 bilhões ocupam apenas o 25º lugar no "ranking" mundial.

Além disso, é desnecessário enumerar a gama de produtos de baixa qualidade, defasados tecnologicamente e com preços elevados que o brasileiro foi obrigado a consumir durante anos e anos, em nome de bandeiras pretensamente nacionalistas e desenvolvimentistas como auto-suficiência, substituição de importações, proteção à indústria infante e segurança nacional.

O maior obstáculo ao retorno à velha ordem, além evidentemente da aprovação dada pelo eleitorado brasileiro, pela segunda vez, ao modelo econômico em vigor, é a própria existência dos acordos assinados pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC). Como se sabe, a OMC foi criada para suceder o GATT, que por sua vez foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial para justamente evitar os desatinos protecionistas desencadeados pela Grande Depressão.

É certo que a economia internacional ainda está passando por uma fase de transição e de mudanças. Algumas pessoas acham, inclusive, que em nenhum momento da história o comércio internacional esteve tão perto do ideal clássico de Adam Smith e Ricardo.

Apesar dos grandes avanços da

(2) Entre os exemplos nas últimas décadas pode-se citar a Espanha, Portugal, Chile, China e o México após o colapso de 1994.

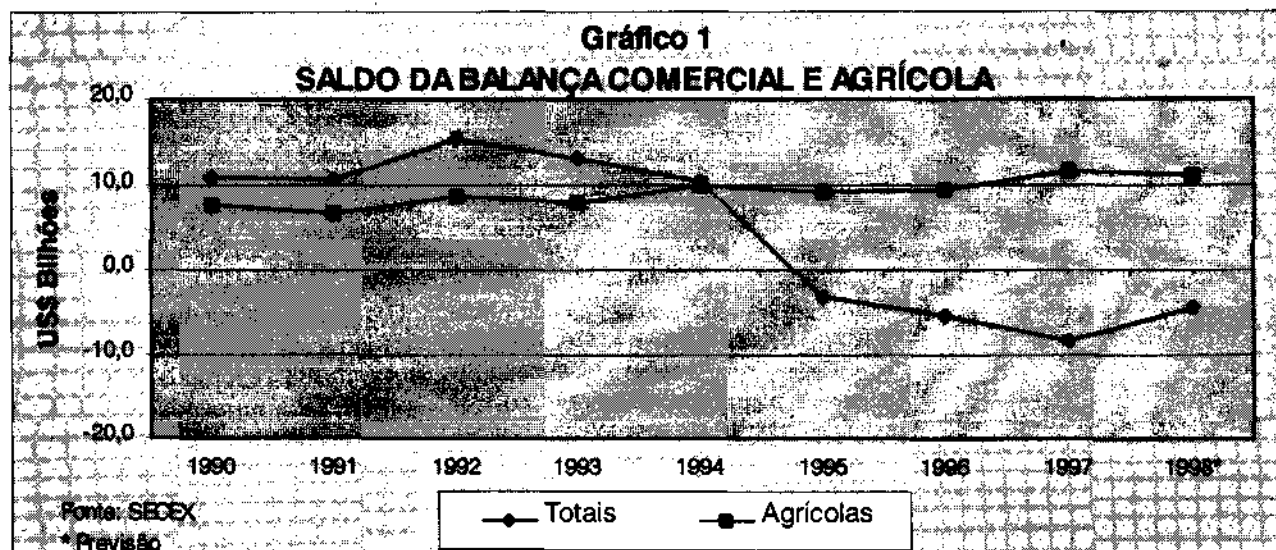
Rodada Uruguai, alguns acertos ainda precisam ser feitos, no sentido de coibir abusos que ainda existem na concessão em larga escala de subsídios para a agricultura em alguns países desenvolvidos, e na existência de algumas barreiras tarifárias no comércio agrícola, que foram parte dos acordos que criaram a OMC. Todavia, tanto em nível mundial (com reflexos na própria OMC) como nas próprias sociedades desses países, está crescendo rapidamente a resistência a esses subsídios.

vre é fundamental para o desenvolvimento e melhoria do bem-estar dos povos e para evitar ou superar crises.

A balança comercial brasileira, depois de apresentar superávit por várias décadas, começou, a partir de 1994, a apresentar grandes déficits (Gráfico 1) como efeito do crescimento das importações, bem acima do crescimento das exportações. Entre 1994 e 1997, essas cresceram apenas 21,8%, contra 85,5% das importações. O crescimento do saldo comercial agrícola é que evitou uma

produzidos nos países desenvolvidos, já que as medidas alfandegárias, de certa forma, conseguiam o isolamento econômico mas não conseguiam isolar o impacto do "efeito demonstração".

Junto com os efeitos positivos da estabilização da moeda, que, através da simples eliminação do imposto inflacionário, propiciou uma transferência de renda (que beneficiou os assalariados e as camadas mais pobres da população) talvez sem precedentes na história do País, o fenômeno da de-



Na União Européia, onde eles adquiriram proporções absurdas, o contribuinte é obrigado a pagar o adicional de renda aos produtores agrícolas, bancar os elevados subsídios às exportações de algumas commodities e pagar preços muito acima dos preços internacionais, no momento de consumi-las. O caso do açúcar de beterraba é um exemplo típico: do preço médio de US\$ 4,00 que o produtor recebe, US\$ 3,00 são bancados pelos contribuintes.

Dessa forma, em países como o Brasil, que desejam um comércio agrícola internacional cada vez mais livre, a estratégia correta não seria adotar posturas de retaliação e estimular o retrocesso (os acordos da Rodada Uruguai deixaram muito espaço para esse tipo de manobras), mas adotar uma diplomacia comercial mais agressiva e dinâmica no sentido de reforçar e por em prática a convicção cada vez mais aceita de que um comércio internacional mais li-

deterioração maior.

Embora isso seja, em parte, um reflexo das mudanças que vêm ocorrendo na ordem econômica mundial (reforçadas pela Rodada Uruguai), a conjugação de dois fatos de natureza essencialmente doméstica é que contribuiu de forma decisiva para o crescimento das importações, após a abertura da economia: a existência de uma demanda reprimida ao longo de várias décadas e o crescimento da renda real disponível, como efeito da estabilização da economia.

Como foi mencionado, a economia brasileira foi historicamente isolada por barreiras proibitivas e controles alfandegários de todos os tipos (inclusive administrativos). Isso, sem dúvida, gerou na sociedade brasileira uma ansiedade e um sentimento de frustração muito grandes com relação ao consumo de produtos de melhor qualidade e de tecnologia mais avançada, que eram

manda reprimida gerou o que ficou conhecido como "febre de importações".

Embora a "febre de importações" tenha reacendido, principalmente no setor mais exposto à nova realidade competitiva, a chama do protecionismo, é importante notar que países que passaram por processo idênticos ao brasileiro, como a Espanha, Portugal, Argentina, México e outros, tiveram também a "febre de importações", e resolveram (ou estão tentando resolver) o problema, não por meio da volta ao protecionismo, mas pela via do crescimento das exportações.

Esse é o aspecto crucial para o Brasil no atual contexto de crise e ajuste fiscal. A lição das crises anteriores, principalmente a da grande depressão, mostrou, que longe de ser uma alternativa válida somente em tempos de progresso, a luta por um comércio mais livre é absolutamente essencial em épo-

cas de crise.

Em épocas anteriores, os problemas competitivos dos produtos brasileiros no mercado internacional eram, na maioria das vezes, resolvidos por meios artificiais, como desvalorizações cambiais "ad hoc". Nos últimos cinquenta anos, pode-se dizer que o governo brasileiro adotou praticamente todos os regimes cambiais conhecidos. Particularmente em termos de desvalorizações cambiais já se fez de tudo: mini, maxi, midi, prefixação, pós-fixação etc.

Embora esse regime cambial, baseado em decisões "ad hoc", sem dúvida tenha prejudicado tremendamente o fluxo de investimentos para o Brasil (devido ao enorme risco cambial embutido no processo de decisão dos investidores internacionais), fora a geração de superávits comerciais, os demais efeitos eram controlados (ou camuflados), por meio de um controle rígido do Estado sobre todas as atividades econômicas e financeiras do País, notadamente na área internacional.

Contudo, no novo contexto, tanto doméstico como mundial, principalmente para os países considerados emergentes, quaisquer medidas mais profundas com relação ao câmbio são extremamente arriscadas e perigosas. Os exemplos recentes das desvalorizações no câmbio dos países asiáticos e na Rússia, bem como no México em 1993, mostraram que os seus desdobramentos são imprevisíveis, e geralmente fogem do controle das autoridades governamentais. Na maioria das vezes, uma meta de desvalorização, digamos de 15%, leva rapidamente a desvalorizações sucessivas e muito superiores, e o pior, para estancar as quedas e corrigir os estragos, os governos têm que pedir ajuda ao FMI, e lançar mão de todos os controles que existiam antes da desvalorização, só que em um contexto bem mais complexo e muito mais adverso.

No Brasil a situação é bem mais grave, pois a economia foi indexada (tendo o dólar como principal valor de referência) por muito tempo e a política cambial, além de ter sido decisiva no combate à inflação inercial, continua sendo vital para manter a confiança na moeda.

Portanto, além das dúvidas acerca do real alcance de uma mudança significativa na política cambial sobre a balança comercial, e a certeza de que uma mudança profunda pode comprometer o esforço de estabilização, e desarticular rapidamente toda a economia, o esforço do governo brasileiro para re-

as doenças que afetam o rebanho animal brasileiro e outros produtos com potencial exportador. As exportações mundiais "in natura" de carnes bovina e suína atingiram mais de US\$ 35 bilhões em 1997 (Quadro 1), sendo que o Brasil participou apenas com menos de 1,5%, apesar de ter o maior rebanho

Quadro 1  
Exportações Agrícolas Mundiais: Principais Produtos

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Comp. Leite	16,3	16,7	19,2	18,4	18,6	19,3	27,6	28,4
Tabaco	24,9	25,7	25,8	24,9	24,8	24,6	25,8	26,6
Frutas	13,1	14,2	15,1	14,3	16,8	17,6	21,6	22,9
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	22,3
Trigo	17,7	16,7	19,0	18,5	15,3	17,4	19,8	20,2
Carne Suína	7,6	8,1	9,1	7,7	9,1	10,2	11,9	12,2
Carne Bovina	13,4	14,0	15,1	14,6	15,0	16,2	14,5	18,3
Acúcar	11,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	13,8
Milho	9,8	8,9	9,8	6,7	8,5	9,3	12,7	13,7
C. de Frango	4,0	4,5	5,2	5,3	6,6	7,2	7,4	8,8
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	12,1
Algodão	8,4	8,1	6,8	5,9	7,3	7,5	10,1	11,7
Vinho	8,5	8,3	8,9	8,9	8,9	9,3	11,5	11,1
Comp. Cacau	9,8	9,3	9,6	9,6	9,3	9,2	13,6	10,2
Couros	6,7	5,2	5,4	5,1	6,5	7,1	7,6	8,1
Arroz	4,1	4,3	3,3	5,0	6,0	5,8	7,1	7,6
Carne Enlatada	4,3	4,6	4,8	4,6	5,0	5,6	6,2	6,8
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,5	5,2	7,1	5,7	6,3
Outros	103,8	108,0	102,3	103,8	200,4	226,3	216,7	219,6
Total	226,8	229,4	234,8	233,8	280,3	317,6	363,3	400,8

Fonte: FAO/USDA

\* dados preliminares

† Inclui laranja, tangerina, mexerica, limão, lima, outras frutas cítricas, banana, uvas, passas, coco seco e castanha, pêra, pêssego e abacaxi

duzir o enorme déficit em conta corrente (cuja importância em termos de exposição do País ao risco é igual ou maior que o déficit público), deve, apesar da crise, se concentrar na eliminação rápida dos elementos que formam o "Custo Brasil" e na criação de um ambiente econômico favorável às exportações, principalmente no agribusiness, que é o setor onde o Brasil tem maior potencial, tanto na produção como nas exportações.

Para isso, é questão vital que o grau de prioridade para a redução do déficit público seja o mesmo para a redução do déficit em conta corrente, e que a lógica do ajuste fiscal (reduzir despesas e aumentar receitas) não se contraponha à lógica do esforço exportador, que é aumentar os investimentos e reduzir a carga tributária em áreas ligadas ao comércio exterior com vistas à meta de dobrar as exportações até o final do ano 2002.

Na área de defesa sanitária e fitossanitária, por exemplo, é evidente a importância de se manter e ampliar os investimentos no combate e prevenção

bovino (comercial) do mundo.

O simples fato do Rio Grande do Sul e Santa Catarina terem sido declarados áreas livres de aftosa fez com as exportações de carne bovina fossem um dos itens da balança comercial com melhor desempenho em 1998. O grande diferencial de preços existente entre o mercado doméstico brasileiro e alguns mercados consumidores mundiais (o preço ao consumidor da carne bovina no Japão e em alguns países da Europa é até 10 vezes o preço ao consumidor no Brasil) mostra o grande potencial do Brasil nessa área e, portanto, a importância dos controles sanitários em qualquer programa abrangente de dinamizar as exportações.

O mesmo raciocínio pode ser estendido para a fruticultura, lácteos, couros etc. O controle sanitário é crucial na proteção ao consumidor doméstico, tanto em termos de produtos importados como os produzidos internamente.

Como parte do esforço, é evidente também que o ajuste fiscal não deve prejudicar e sim beneficiar os programas de modernização da infra-estru-

tura (sistema viário e portos). Na infraestrutura o problema está sendo resolvido através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a premência da redução do déficit em conta corrente via exportações, e a importância que a infraestrutura tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas), o processo está sendo conduzido de forma excessivamente morosa.

Para dar uma idéia do peso da infraestrutura, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% do custo do embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e no porto de embarque (média de 2000 km) por meio de hidrovias é de apenas US\$ 16,00, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t. Produtos com baixo valor específico, como o milho, deixam de ser exportados devido unicamente ao custo do transporte.

Na área tributária a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato relevante nesse sentido.

Na parte trabalhista, são também conhecidos os problemas e os entraves causados por uma legislação que regula as relações de trabalho antiqua-

da, complexa e paternalista. No Brasil é evidente que a legislação trabalhista é 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 brasileira 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 voltado para o comércio exterior. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior torna-se necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas como parte das medidas para reduzir o déficit em conta corrente.

Outra medida importante envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial, como o que é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais, o qual, em essência, envolve duas variantes: financiamento das exportações e marketing. No primeiro, o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos abrangentes de financiamento e garantia às exportações dentro das condições e dentro da 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. No atual contexto, pode até ser mais bené-

fico para os produtores rurais o deslocamento de recursos orçamentários destinados à garantia de preços e renda no mercado doméstico, para o financiamento das exportações agrícolas.

Em termos de marketing, a política envolveria, em primeiro lugar, a alocação de recursos no orçamento destinado exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados.

Para implementar essa estratégia seria logicamente necessária uma ampla reformulação na estrutura governamental que cuida do comércio exterior. A atual estrutura é dispersa, confusa, pesada, tem pouca mobilidade, baixa capacidade operacional, escassez de pessoal especializado (e com dedicação exclusiva) e principalmente falta de um comando (político) bem definido.

Tudo indica que o ideal seria a criação de um órgão (ministerial) para cuidar exclusivamente dessa área. Mais especificamente, esse órgão teria a função de comandar as negociações comerciais e formular e executar, com o apoio dos demais ministérios, a política de comércio exterior do Brasil, tendo em vista inclusive as complexas negociações para a implantação da ALCA, o reinício das negociações da OMC, em 1999, e acima de tudo o problema do desequilíbrio da balança comercial.

## ARROZ - PERSPECTIVAS DA PRODUÇÃO BRASILEIRA

Rocilda Santos Moreira<sup>(1)</sup>

Nos últimos vinte anos, a produção nacional de arroz variou entre os limites de 7,29 milhões de toneladas (em 1978) e 11,76 milhões de toneladas (em 1988), tendo a média do período girado em torno de 10 milhões de toneladas. Para quem não acompanhou o comportamento da produção de arroz no País, pode parecer que a orizicultura brasileira não tem evoluído, o que absolutamente não é verdade: a cultura do arroz no Brasil passou por grandes transformações nesse período.

Para melhor compreensão dessas mudanças, é importante conhecer

um pouco da sua história recente: uma parte refere-se às transformações por que passou a economia brasileira nos últimos anos, e a outra é específica da própria lavoura de arroz.

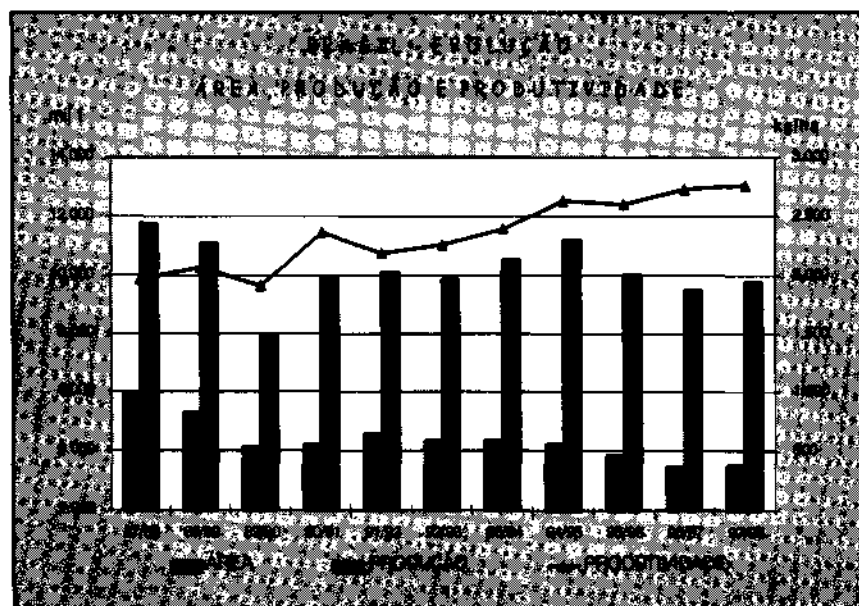
Até o final da década de 80, o mercado brasileiro de arroz era praticamente fechado para o setor externo, apresentando elevado grau de proteção, com sistemas de cotas e alíquotas que chegavam a 55% e vigoraram até junho de 1988, restringindo as influências do mercado mundial sobre o mercado doméstico. Os preços se formavam a par-

tir da oferta e da demanda internas, e sofriam forte influência da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM. Até então, a agricultura brasileira era pouco sensível aos movimentos do mercado internacional, devido ao seu elevado grau de fechamento.

Na década de 90, o mercado passou por significativas mudanças, que provocaram profundas transformações no setor agrícola como um todo. Essas mudanças surgiram com o processo de unificação do orçamento da União e a adoção de regras rígidas e restritivas para a utilização dos recursos do Tesouro Nacional. Em maio de 1988, teve início o processo de abertura da agricultura brasileira ao comércio internacional, através da Resolução do Concex nº 155, que liberou as importações agrícolas. A partir de 1990, o programa de desgravação tarifária contribuiu sobremaneira para acelerar o processo de exposição do setor à forte concorrência do produto externo.

A conjunção desses fatores irreversíveis delineia um novo quadro, ao qual a agricultura brasileira - e não somente a rizicultura - terá que se adaptar.

Um outro aspecto que não pode ser esquecido é o forte processo inflacionário que o Brasil atravessou em passado recente. Esse processo, juntamente com as várias tentativas frustradas de combatê-lo, levou o setor produtivo a enfrentar dificuldades financeiras que lhe trouxeram sérias complicações. Tal quadro começou a ser revertido com a securitização das dívidas agrícolas, que vem dando condições aos produtores de equacionarem seus problemas financeiros.



(1) Técnica da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

BR0702909



Sob a ótica específica da cultura de arroz, existem aspectos característicos interessantes. O principal deles é que o cultivo de arroz, no Brasil, foi marcado pela dualidade entre o sistema de sequeiro e o irrigado. O primeiro caracteriza-se pelo baixo uso de tecnologia, e o segundo, pelo uso intensivo da mesma.

Até o final da década de 80, o plantio de arroz foi largamente utilizado na abertura de novas áreas agricultáveis nas regiões de fronteira agrícola, sobretudo em Mato Grosso, Goiás e Rondônia. Eram lavouras de sequeiro, de baixa produtividade, em torno de 1.200 a 1.300 kg/ha, e extremamente dependentes do clima. Em geral, resultavam num produto de baixa qualidade, conhecido como arroz longo ou de sequeiro, e chegaram a responder por cerca de 70% da produção nacional.

Já as lavouras irrigadas, plantadas no Sul do País – Rio Grande do Sul e Santa Catarina, a cada ano apresentavam novos ganhos de produtividade, passando de 3.719 kg/ha, em 1977, para 5.340 kg/ha, em 1997, ou seja, um ganho da ordem de 42%. O produto dessas lavouras era de qualidade superior, conhecido como arroz longo fino ou agulhinha, de melhor aceitação pelos consumidores. Esse cultivo também ocorre, com menor expressividade, em outras áreas, como os perímetros irrigados do Nordeste, além de pequenas áreas em Mato Grosso do Sul e Tocantins. Por ser um produto de melhor qualidade e apresentar melhor rendimento com menores custos, a área plantada com o arroz irrigado cresceu ano a ano, respondendo por cerca de 65% da produção nacional na safra 1996/97, e 52% na 97/98, cuja produção foi bastante afetada pelas adversidades climáticas.

Na safra 1980/81, quando ainda predominava o cultivo de sequeiro,

com baixo nível tecnológico, a área total plantada com arroz foi de 6.626,5 mil hectares, a maior da história. Essa safra resultou numa produção de apenas 8.638,3 milhões de toneladas, cuja produtividade média foi de 1.304 kg/ha.

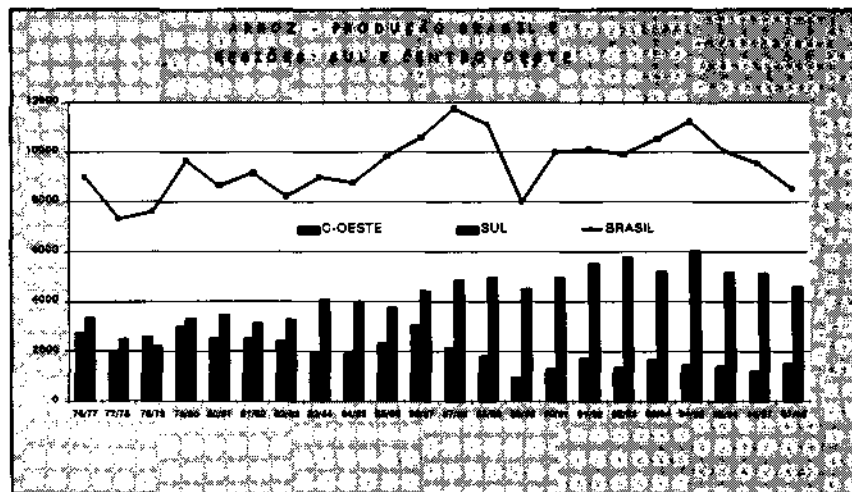
Em 1996/97 (safra normal, sem problemas climáticos), segundo pesquisa da CONAB, a área plantada com arroz no Brasil foi de 3.493,6 mil hectares; a produção, de 9.524,0 mil toneladas e a produtividade média de 2.726 kg/ha. Esses dados demonstram a grande evolução tecnológica que está ocorrendo nas lavouras, pois enquanto a área sofreu uma queda de 47,3%, a produção e a produtividade média no País cresceram 10,3% e 109%, respectivamente.

A exposição do setor orizícola à forte competição com o mercado externo, em especial à dos países do MERCOSUL, acelerou as profundas mudanças na produção nacional, com resultados positivos. Os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, responsáveis por mais de 50% da produção nacional, estão investindo na melhoria de suas lavouras, aplicando novas formas de plantio, mais eficientes e de menor custo, tornando os produtores verdadeiros empresários agrícolas.

O Estado de Mato Grosso, por sua vez, está retomando a cultura do arroz, com práticas que em nada lembram

as lavouras de anos anteriores. Os atuais cultivos utilizam alto nível tecnológico, em áreas recomendadas pela pesquisa de acordo com o zoneamento agrícola e, por isso, com menor risco, além de dispor de variedades novas, desenvolvidas por órgãos de pesquisa, entre eles a EMBRAPA, resultando em maior produtividade. A média no estado, para essas lavouras, está hoje em torno de 3.600kg/ha, chegando a alcançar mais de 5.000 kg/ha em condições extremamente favoráveis, contra a média anterior de 1.300 a 1.800 kg/ha. Desse plantio tem resultado um produto de boa qualidade, muito mais competitivo com o arroz produzido no Sul. Na safra 1997/98, o Estado de Mato Grosso aumentou sua área plantada em 27%, correspondendo a um crescimento de 46,2% na produção. O Estado de Goiás, a exemplo de Mato Grosso, já a partir da próxima safra, também deverá apresentar um crescimento em sua área plantada com arroz.

A aparente estagnação no volume produzido no País, nos últimos vinte anos, é fruto da transferência da produção com baixíssimo nível tecnológico, de qualidade pouco competitiva no mercado e de alto risco, pela dependência do clima, para uma produção de alto nível tecnológico, de excelente qualidade e de menor risco. Dessa forma, enquanto a Região Sul do País melhorou o nível tecnológico de suas lavouras de arroz, ganhando em produtividade, a Região Centro-Oeste redu-



ziu sua área plantada, até porque a abertura de novas áreas nas fronteiras agrícolas diminuiu substancialmente a partir de meados da década de 80. Assim, a queda da produção da Região Centro-Oeste foi compensada pelo crescimento da produção de arroz irrigado no Sul do País, mantendo o volume da safra brasileira.

na safra 1997/98, as importações brasileiras deverão crescer, situando-se entre 1,8 milhão e 2,0 milhões de toneladas (base casca).

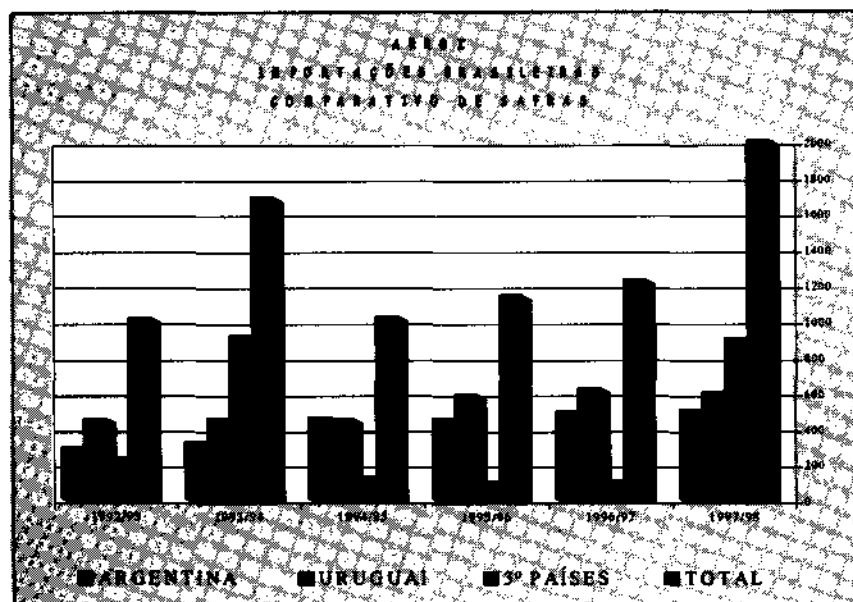
O anúncio desse aumento nas importações agrícolas causou impacto negativo no País, que possui condições extremamente favoráveis para a produ-

cultura nacional devido ao bom nível tecnológico e ao ajuste financeiro decorrente da renegociação das dívidas agrícolas e dos preços remunerados na comercialização das safras mais recentes e na atual. Tudo isso resulta na retomada do crescimento da área no Rio Grande do Sul e da Região Centro-Oeste.

Para melhor entender o mercado nacional, é necessário conhecer o comportamento do mercado internacional. O mercado mundial de arroz caracteriza-se por movimentar pequenas quantidades do produto (cerca de 18 a 20 milhões de toneladas/ano, ou cerca de 5% da produção mundial) e, por isso, responde rapidamente, via preços, ao crescimento abrupto no volume das importações.

Em 1994, a safra japonesa de arroz sofreu quebra acentuada, gerando necessidade de importação da ordem de 2,5 milhões de toneladas, enquanto em 1995 foi a vez da China, que precisou importar cerca de 2 milhões. Assim, os preços internacionais apresentaram níveis elevadíssimos, chegando a ultrapassar US\$400,00/t, em novembro de 1995. A partir de então, as cotações mundiais entraram em queda até alcançar a média de US\$352,00/t em 1996, e US\$340,00/t nos primeiros seis meses de 1997, acima dos patamares históricos dos últimos quatro anos que eram em torno de US\$300,00/t.

Na safra 1997/98, alguns paí-

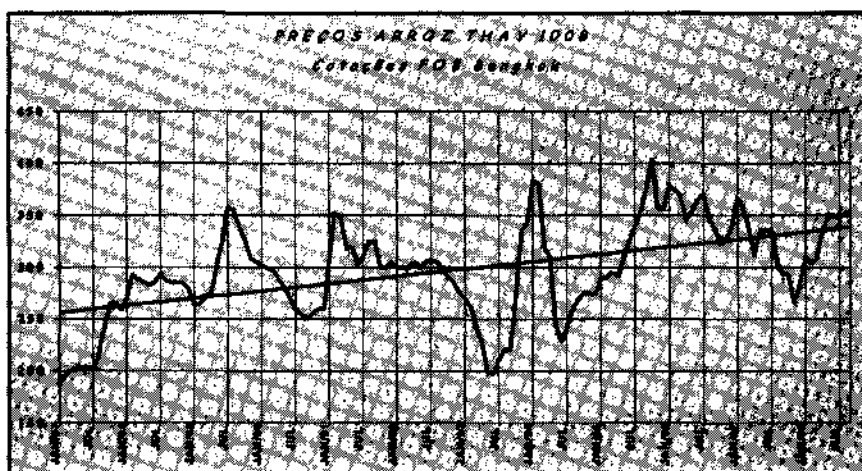


Atualmente todos os indícios são de retomada do crescimento do volume da produção nacional de arroz, seja no Rio Grande do Sul ou nos Estados Centrais. A safra 1997/98 já poderia ter sido maior, se não tivesse sofrido os efeitos do "El Niño", que prejudicaram bastante a lavoura gaúcha, atrasando o plantio e a colheita, devido ao excesso de chuvas, que provocaram perda de áreas plantadas e quebra de produtividade, e a nordestina, devido à forte estiagem que sequer permitiu o plantio em parte das áreas onde, tradicionalmente, se planta o arroz.

Nas últimas três safras, a produção nacional de arroz apresentou reduções sucessivas e, para garantir o abastecimento do mercado interno, foram necessárias importações em torno de 1 milhão de toneladas, além das vendas dos estoques governamentais. Para complementar o abastecimento interno,

ção agrícola, tanto pelas grandes extensões de terras, como pelo alto nível tecnológico hoje disponível para produzir bem e com competitividade.

A produção nacional tem enfrentado condições circunstanciais: o setor orizícola está vivendo uma fase de transição, em que se consolida na agri-



ses asiáticos, como as Filipinas e a Indonésia, tiveram quebra da produção interna em decorrência do "El Niño", apresentando demanda recorde de importação. As Filipinas deverão importar cerca de 2,0 milhões de toneladas, e a Indonésia 8,2 milhões (base casca), segundo dados do USDA. Desde dezembro último, a Indonésia vem entrando fortemente no mercado internacional, comprando arroz, sobretudo do Vietnã, grande exportador mundial que, até março, já havia vendido cerca de 3 milhões de toneladas do seu excedente, estimado em 3,6 milhões.

Devido à quebra da produção de arroz nos países asiáticos e no Mercosul, também provocada pelos efeitos do "El Niño", a estimativa do comércio mundial atingiu um nível recorde de 23,8 milhões de toneladas, contra 18,9 milhões da safra passada, significando um crescimento de 4,9 milhões. A exemplo do ocorrido no 2º semestre de 1995, esse aumento no volume do comércio mundial seria suficiente para que as cotações internacionais alcançassem, no mínimo, os níveis praticados naque-

le período. No entanto, a forte crise financeira que atualmente atinge os principais exportadores mundiais - países asiáticos, como a Tailândia - vem se contrapondo à pressão de alta exercida pelo aumento na demanda mundial.

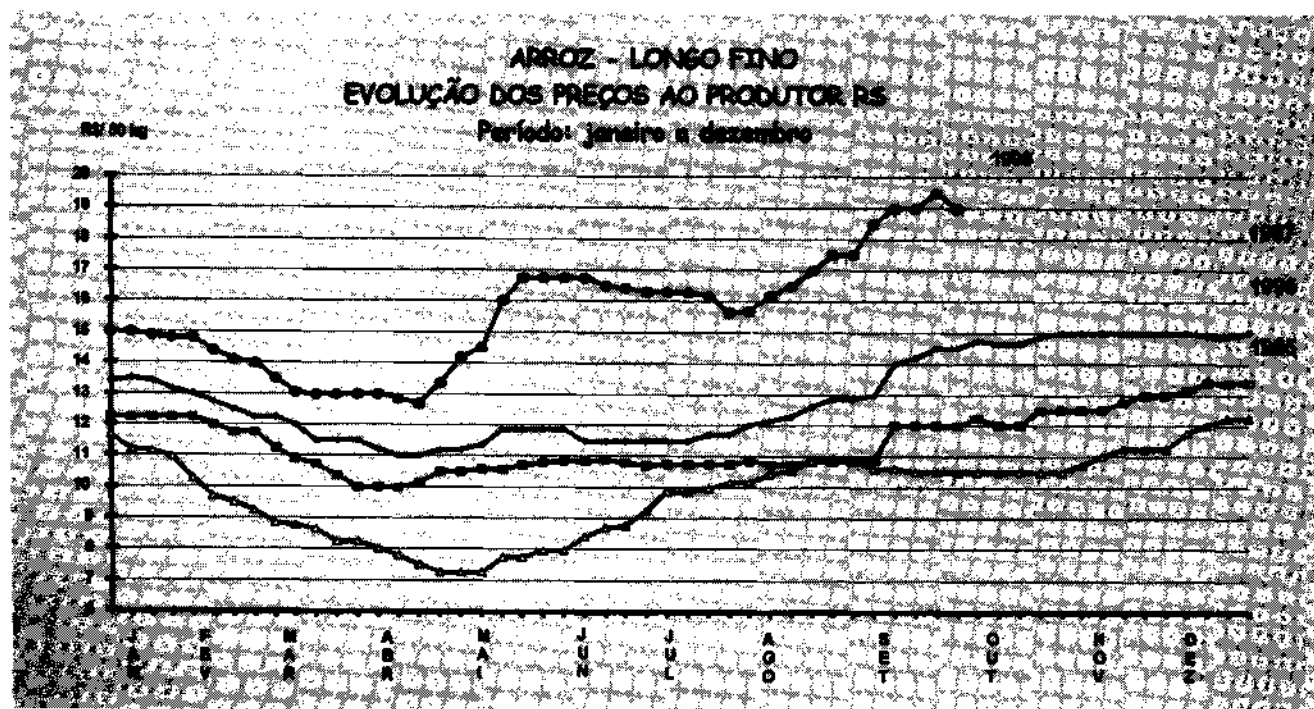
Em julho de 1997, quando foi deflagrada a crise financeira na Tailândia, a cotação para o arroz tailandês (100 B) era de US\$337,00/t, e a partir daí teve início um período de queda, tendo o preço atingido US\$267,00/t em novembro do mesmo ano. Com o aumento na demanda mundial, foi possível uma recuperação nos preços do arroz, que se estabilizaram em torno de US\$350,00/t entre os meses de maio e agosto.

Assim como em alguns países asiáticos, no Brasil a maior necessidade por produto importado é circunstancial, e a importação continuará ocorrendo, principalmente da Argentina e do Uruguai, embora a produção nesses dois países também tenha sido afetada pelos efeitos do "El Niño", e complementada pelas importações da Ásia e dos Esta-

dos Unidos.

É possível observar o reflexo desse quadro no nível dos preços internos, que estão em patamares muito superiores aos praticados no mesmo período do ano passado. Porém, esse nível de preço permitirá a maior recuperação do setor, que sofreu forte impacto com a abertura dos mercados e a exposição à competitividade externa.

Num momento sensível como o atual, é importante permitir que o mercado se ajuste, pois qualquer decisão que não parta dele mesmo corre o risco de provocar instabilidade, com consequências desastrosas para todo o setor, que está conseguindo se equilibrar após ter enfrentado os problemas financeiros oriundos do processo inflacionário vivido no País, além da forte exposição à concorrência externa. Cabe destacar que essa recuperação do setor, associada ao ajuste que está sendo feito, é fundamental para a consolidação do setor orizícola, em nova base e de forma sustentada.



# SEGURO RURAL E ZONEAMENTO AGRÍCOLA NO BRASIL: NOVOS RUMOS

Luiz Antonio Rossetti<sup>(1)</sup>

## I. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Seguridade Agrícola no Brasil tem se defrontado com dois fatores limitantes: as altas taxas de sinistralidade e a falta de uma metodologia atuarial adequada. As taxas de sinistralidade agrícola no Brasil, até a implementação do Projeto de Redução de Riscos Climáticos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, eram muito altas.

No Estado de São Paulo, por exemplo, onde a tecnologia agrícola sempre foi bem desenvolvida, foram observadas as seguintes taxas de lavouras sinistradas na safra 92/93:

Algodão	3,1%
Arroz	2,1%
Feijão	1,6%
Mamona	1,6%
Milho	2,2%

No Estado da Bahia, onde as condições climáticas são mais diversificadas, as taxas de sinistralidade naquela safra foram bem mais elevadas:

Arroz	3,4%
Feijão	3,4%
Mamona	3,7%
Milho	2,9%
Soja	2,2%

No Nordeste, como um todo, a situação se agravou, chegando a níveis

inacreditáveis, tais como:

Algodão herbáceo	3,1%
Arroz	4,6%
Feijão	4,1%
Mamona	8,3%
Milho	7,0%
Soja irrigada	3,2%

Com tais níveis de perdas, a atividade agrícola básica tendia a tornar-se até mesmo inviável, impossibilitando, inclusive, que os produtores rurais pudessem continuar arcando com os altos custos da seguridade agrícola.

Quanto à metodologia atuarial até então utilizada, apesar de algumas tentativas científicas aplicadas nos primórdios da implantação do Seguro Agrícola no Brasil, sempre deixou a desejar, já que, na maioria das vezes, inexistiam até mesmo cálculos atuariais para que se determinasse o valor do prêmio a ser pago pelos agricultores, como no caso específico do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, onde ainda se designa o valor do adicional com base em alíquotas históricas, indicadas aleatoriamente.

Além do mais, é de se notar que a atuária convencional não se presta ao Seguro Agrícola, já que trata de sinistros probabilisticamente independentes.

Assim, nos ramos securitários de vida, saúde, roubo, incêndio, colisão,

etc., os sinistros podem ser eventos probabilisticamente independentes. Vale dizer que o fato da ocorrência de um sinistro não altera as probabilidades atribuídas à ocorrência de outros sinistros. Daí, por exemplo, o fato de um segurado ter falecido não altera a probabilidade de que um outro segurado venha a falecer.

Já o mesmo não ocorre no ramo agrícola, onde o fato de um segurado ter sua lavoura atacada por certa praga aumenta a probabilidade de que a de um seu vizinho venha a ser atacada pela mesma praga. Isso também ocorre com outros tipos de eventos danosos, como seca, chuva excessiva, granizo, geada, etc.

A mercê de tais fatos limitadores, a história da Seguridade Agrícola no Brasil é uma sucessão de desastres e insucessos. Hoje, ela é praticada, com grandes dificuldades, pela COSESP - Companhia Seguradora do Estado de São Paulo, por algumas cooperativas ou associações de seguro mutualístico e pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, este com um histórico deficitário ao longo de seus 22 (vinte e dois) anos de existência.

As dificuldades do PROAGRO e o insucesso ou pouco interesse das Companhias Seguradoras somente serão contornados quando se der solução ao problema das altas taxas de sinistralidade agrícola e quando for formulada uma metodologia atuarial adequada à complexidade do risco agrícola, condições estas indispensáveis à implantação de uma seguridade agrícola sadia.

No que diz respeito à atuação e situação das companhias e cooperativas que militam no campo do Seguro e Resseguro Rural no Brasil e nos países membros do Mercosul, estão presentes os maiores especialistas em suas áreas e regiões para proferirem palestras a respeito do tema durante este Simpósio, cabendo-nos cingir a respeito da seguridade colocada em prática pelo

(1) Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

BR0702910

Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO e dos trabalhos já desenvolvidos no campo do Zoneamento Agrícola nacional.

## II-O PROAGRO-SÍNTESE HISTÓRICA

O PROAGRO, sempre administrado pelo Banco Central do Brasil, cobria até 80% do financiamento de custeio ou investimento concedidos aos produtores rurais pelas instituições financeiras. As comprovações dos prejuízos sempre foram feitas por entidades de assistência técnica credenciadas pelas citadas instituições, cabendo a elas o cálculo e pagamento das indenizações aos produtores rurais, após o que eram ressarcidas pelo Banco Central do Brasil. Os recursos do Programa eram provenientes de um "adicional" de 1% sobre os empréstimos rurais, cobrados dos produtores, e por verbas do Orçamento da União.

Ressalte-se que tinha o PROAGRO, no início de sua atuação, um caráter social, uma vez que as parcelas maiores de indenizações seriam pagas pela União, já que, admitindo-se uma taxa de risco de 10%, um por cento ficaria a cargo do produtor e os outros 9%, do Tesouro Nacional.

Criado no final de 1973 (dez), sua operacionalização iniciou-se em 1975.

No final de 1979, sua legislação básica foi alterada, sendo que a contribuição do produtor, que era de 1%, passou a ser fixada pelo Conselho Monetário Nacional e, a cobertura, que era de 80% sobre o valor financiado, passou para 100%, incluindo-se aí os recursos próprios investidos pelos produtores nos custos de suas lavouras.

A crise econômica e financeira que se abateu sobre o Brasil, no final dos anos '80, mostrava que o PROAGRO deveria passar imediatamente por sérias modificações estruturais e operacionais, se quisesse se manter como Instrumento de Política Agrícola, já que a partir de 1987/88 começaram a surgir problemas de operacionalização do fluxo de recursos do Programa para o pagamento de co-

berturas aos produtores rurais.

Assim, no ano de 1989 o Banco Central do Brasil parou de efetuar os ressarcimentos das indenizações abonadas pelos Agentes do PROAGRO, embasado na transferência da administração de fundos e programas para a Secretaria do Tesouro Nacional. À época ocorreram, igualmente, a unificação dos Orçamentos Fiscais, da Seguridade Social e das Empresas Estatais no Orçamento Geral da União e a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tal inadimplência gerou uma crise profunda no Programa, o que levou o Banco do Brasil, em 30/06/89, a suspender o recolhimento dos adicionais do PROAGRO à sua administração, objetivando amortizar o elevado débito acumulado com o pagamento das coberturas aos produtores rurais, tendo em vista a falta de seu ressarcimento por parte do Tesouro.

Como consequência, em agosto de 1990, o Banco do Brasil, que ainda vinha pagando as devidas indenizações aos produtores rurais, foi obrigado a suspendê-las, dado o débito cada vez maior e também porque o panorama havia se agravado, pois desde o início daquele ano não houvera repasse de dotação orçamentária aos Agentes do Programa.

Em 1991, o Governo Federal, premido pelas circunstâncias de ter novamente de se utilizar do setor agrícola para aumentar urgentemente a oferta nacional de grãos, iniciou uma tentativa de recuperação do PROAGRO, efetuando o pagamento de metade do débito havido com os produtores rurais.

É desse ano a promulgação da Lei Agrícola (nº 8.171, de 17.1.91), onde estabeleceu-se que o Programa seria custeado por:

I - Recursos provenientes da participação dos produtores rurais;

II - Outros recursos que viessem a ser alocados ao Programa.

III - Receitas auferidas pela aplicação de seus recursos

Como contrapartida, haveria cobertura, parcial ou integral, dos:

a) financiamentos de custeio rural;

b) recursos próprios aplica-

dos pelo produtor em custeio rural, vinculados ou não a financiamentos rurais.

No caso de necessidade de utilização de recursos orçamentários, sua liberação se daria quando da ocorrência de situações de adversidades climáticas generalizadas, em que as disponibilidades do PROAGRO não fossem suficientes para cobrir os prejuízos apurados, devendo ser ressaltado que a garantia do PROAGRO foi estendida aos produtores que aplicassem exclusivamente recursos próprios em seus empreendimentos, deixando de ser somente garantidos aqueles que tinham acesso a crédito rural.

Quanto à sua estrutura operacional, determinou-se o seguinte:

- a) ao Banco Central do Brasil continuaria a incumbência de administrar o PROAGRO segundo normas elaboradas com o Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA e aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional; às instituições financeiras, consideradas Agentes do Programa, a apuração das perdas e o pagamento das coberturas; ao Comitê Permanente a avaliação e acompanhamento do PROAGRO e à Comissão Especial de Recursos decidir sobre os pedidos recursais relativos à apuração dos prejuízos. Por oportuno, ressalte-se que as atribuições do CNPA e do Comitê Permanente, a partir de 1996, estão sendo desempenhados, informalmente, pelo Grupo de Coordenação da Política Agrícola, composto por representantes dos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento, Fazenda e Planejamento, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil, e

b) assim, é tarefa dos Agentes do PROAGRO, como representantes do Administrador e Gestor dos recursos financeiros do Programa, no caso o Banco Central do Brasil, enquadrar as operações, fiscalizar os empreendimentos garantidos e examinar o Pedido de Cobertura do produtor rural, após o levantamento dos dados constantes dos laudos de avaliação expedidos por entidades de assistência técnica, por eles credenciadas, atribuindo-lhes ou não a indenização pretendida. A fiscalização de tais atos se dá posteriormente à sua realização e por amostragem, tendo o Banco Central do Brasil o prazo de cinco anos para realizá-la.

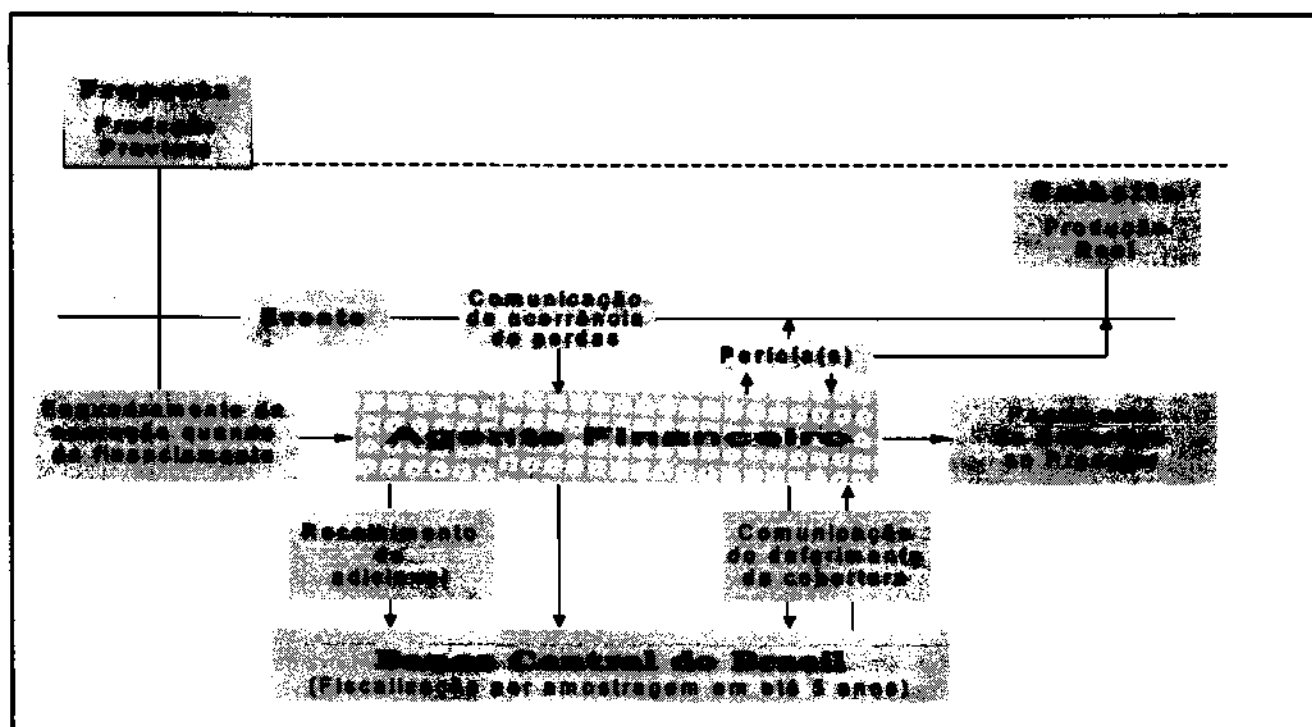
c) de possíveis decisões

d) ao Administrador do Programa, através de seus Agentes, tem cabido a responsabilidade pelo deferimento de 99,6% (noventa e nove inteiros e seis décimos por cento) dos pagamentos efetuados pelo PROAGRO, além de sua fiscalização e gestão de seus recursos financeiros arrecadados. Quanto à CER, coube-lhe, até hoje, a responsabilidade pelos restantes 0,4% (quatro décimos por cento) dos deferimentos das coberturas realizadas.

Em 1993, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, através do Relatório "Eventos Generalizados e Seguridade Agrícola", elaborado por técnicos da Secretaria da Comissão Especial de Recursos e da Universidade de Brasília para o IPEA, manifestava-se expressa e incisivamente, pela primeira vez, sobre os problemas estruturais gravíssimos que passava o Programa, alertando, dentre outros, sobre o seguinte:

a) que a área responsável pelo PROAGRO no Banco Central do Brasil estava, como está, bastante diminuída, estando a cargo de simples setores de divisões de normas e operacionalização, compartmentadas no Departamento de Organização do Sistema Financeiro. Não existia fiscalização sistemática, pois o BACEN não possui quadros específicos para tal, ficando a mesma a cargo de outro Departamento que está sobrecarregado com problemas considerados prioritários pela Dire-

O quadro a seguir resume o





- toria do Banco. Além disso, a fiscalização se dá por pseudo amostragem, em até 5 anos após efetuado o pagamento das indenizações, o que dificulta um melhor controle dos ressarcimentos efetuados;
- b) os pagamentos das coberturas, que deveriam ser realizados ao final de cada safra, no caso do custeio agrícola, e no final do ano civil, no caso do custeio pecuário, estavam sendo realizados parceladamente e com grande atraso;
  - c) inexistiam cálculos atuariais adequados ao Programa, sendo que os adicionais eram recolhidos com base em alíquotas históricas, o que provocava insegurança em sua administração. Por esse prisma, os adicionais estavam altíssimos, já que, como sempre acontece, tentava-se baixar o déficit do Programa elevando-se sempre as alíquotas cobradas aos agricultores, tornando-as irreais e comprometedoras à viabilidade econômica dos empreendimentos que se propunha garantir;
  - d) não existia controle sobre o real campo de abrangência do PROAGRO, pois não haviam sido colhidos os dados relativos ao número de operações garantidas, à extensão da área segurada separadamente por cultura, às regiões de plantio das lavouras, às tecnologias utilizadas, etc. Tal levantamento deveria ser efetuado no início das operações, qual seja, no momento do enquadramento dos empreendimentos no Programa, ocasião em que deveriam ser distinguidas as culturas

garantidas, as áreas cultivadas, a tecnologia empregada, além de outros dados relevantes para um controle efetivo do PROAGRO;

- e) o enquadramento se dava somente por ocasião da contratação do financiamento rural, não havendo obrigatoriedade prática da utilização da tecnologia adequada por ocasião do plantio;
- f) que o Programa em si era, como é, capaz de gerar informações importantíssimas para a agricultura nacional, no entanto não estava sendo efetuado nenhum coletamento de dados adicionais, excetuando-se apenas as Comunicações de Ocorrência de Perdas realizadas pelo produtores rurais quando requeriam as indenizações por ocorrência de eventos adversos.

Relativamente aos eventos sinistrantes, o Relatório deixou evidenciado:

- a) que os percentuais de incidência de chuvas excessivas e, principalmente, de seca, vulnerabilizavam o PROAGRO, evidenciando que o Programa deveria impor medidas preservadoras quanto a tais fenômenos, vaticinando que os altos percentuais podiam ser substancialmente reduzidos;
- b) que as lavouras irrigadas, obviamente, não poderiam ser objeto de cobertura por seca, e que tais lavouras deveriam ser objeto de diferenciação, quais sejam as de existência de água praticamente certa daquelas cujo manancial seria apenas eventual. Essas últi-

mas deveriam ser classificadas como lavouras de sequeiro;

- c) que, como em qualquer ramo securitário, dever-se-ia exigir do segurado medidas preventivas mínimas contra as causas sinistrantes, sem as quais ficaria o segurador desobrigado da cobertura correspondente. Ora, no caso do PROAGRO, verificava-se que a tecnologia recomendada ficava a cargo dos escritórios locais de empresas técnicas que assistiam aos produtores. Em que pese a eficiência desses escritórios, seu maior desempenho residia, como reside, na formulação dos planos técnicos e dos laudos periciais quando da comprovação do sinistro e do levantamento das perdas decorrentes. Ainda que tais escritórios pudessem ser disseminadores daquelas tecnologias preventivas, alertava o Relatório, não existia a obrigatoriedade de sua adoção por parte dos produtores, e mesmo que existisse, seria quase que impossível comprová-la, dada a falta de uniformidade em sua conceituação e a grande extensão geográfica abrangida pelo Programa. Urgia, portanto, uma mudança radical no que dizia respeito à adoção de tecnologia por parte dos produtores, tanto quanto às empresas indutoras de tal tecnologia e principalmente quanto à obrigatoriedade de sua implementação. Aliás, quem deveria determinar a tecnologia seriam os órgãos de pesqui-

sa e não os de assistência técnica, sendo esses últimos disseminadores do recomendado por aquelas, ministrava o Relatório;

- d) como consequência, os compromissos entre os pactuantes deveriam estar claramente especificados num instrumento apropriado, constando, principalmente, como condição indispensável, a exigência de que o produtor seguisse à risca as recomendações técnicas da pesquisa, preestabelecidas oficialmente, sem o que a cobertura não seria deferida.

Em sua análise e recomendações finais, o Relatório concluiu que, apesar de todos os problemas estruturais que pesavam sobre si, o PROAGRO seria viável, para tal necessitando de uma melhor articulação administrativa e mudança fundamental de rumo doutrinário e normativo.

Preconizava, em que pese a eficiência do Banco Central do Brasil, atual administrador do Programa, a grande capacidade de seus funcionários e a eficiência de sua máquina operacional, o Programa não poderia ficar à mercê de apenas um administrante, dada a sua complexidade e abrangência.

Além do mais, o BACEN tinha, como tem, outras prioridades importantíssimas e o PROAGRO, fatalmente, estaria, como está, relegado a segundo ou terceiro plano, o que não podia continuar acontecendo.

Uma associação de esforços seria realmente necessária, na criação de um órgão que congregasse representantes dos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento, da Fazenda, do Planejamento, da Secretaria do Tesouro Nacional, do próprio Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil e outros afins, para a normalização, acompanhamento e avaliação de todos os procedimentos necessários à sua administração.

O provimento das ações desse

órgão deveria ser atribuído ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, responsável pela representatividade do setor agrícola.

No que diz respeito ao seu conceito doutrinário, fazia-se necessário que o Programa se tornasse um indutor de tecnologia, deixando de constituir um mero e péssimo pagador de seguros

Para tal fazia-se necessário, dentre outros, a adoção dos seguintes procedimentos:

- a) indução aos produtores para utilização de técnicas recomendadas pelos órgãos de pesquisa oficiais quanto ao preparo do solo, das sementes e à época do plantio, sem o que não seriam garantidos pelo Programa;
- b) enquadramento das operações exclusivamente antes do plantio das lavouras, objetivando a aplicação da tecnologia a ser induzida, como também desvinculando-se o PROAGRO da necessidade do crédito rural para a sua implementação;
- c) vigência da garantia do Programa após a germinação da lavoura, excetuando-se a cobertura no caso de tromba d'água, que passaria a vigorar logo após o enquadramento do empreendimento;
- d) reorganização da fiscalização dos Agentes do PROAGRO, fazendo com que existiam relatórios em épocas pré-determinadas (logo após a emergência do plantio, anteriormente à efetivação da colheita e acompanhamento de safra) independentemente da ocorrência de eventos danosos;
- e) coleta de dados importantes ao inteiro dispor do Programa (área garantida por município e lavoura, previsão de colheita, pro-

dução efetivamente colhida, etc.), que deveriam constituir relatórios capazes de reavaliar os atuais ditames para a efetiva constituição de uma Política Agrícola Nacional;

- f) reformulação total no regulamento do PROAGRO, com mudanças radicais na sua cláusula de enquadramento, na explicitação dos direitos e obrigações dos produtores e dos Agentes do Programa, nas penalidades que deveriam ser aplicadas em caso de descumprimento de suas normas, etc.;
- g) regionalização do País em zonas de riscos, predeterminando-se as tecnologias a serem adotadas;
- h) monitoramento permanente do funcionamento do PROAGRO, principalmente no que diz respeito à aplicação de suas normas, à incidência dos eventos danosos e ao pagamento das coberturas. Para tal seria imprescindível que a administração do Programa viesse a realizar convênios com entidades climatológicas, pesquisadoras, universitárias e estatísticas;
- i) realização ininterrupta de cálculos atuariais que ditassem o valor do prêmio a ser cobrado, bem como a formação de um fundo que deveria avalizar os trabalhos do Programa;
- j) atenção exclusiva aos problemas operacionais do PROAGRO, por parte dos responsáveis pelo provimento dos serviços a serem prestados ao órgão administrador;
- k) no caso de incidência de eventos danosos amparados, o exame dos pedidos

de indenização seriam realizados pelos Agentes do Programa, após o levantamento dos dados constantes dos laudos periciais expedidos por entidades de assistência técnica credenciadas, no entanto sob contínuo monitoramento do Órgão Administrador;

- l) finalmente, deveria o Programa deixar de garantir a pluralidade de riscos agrícolas que até então, pretensiosamente, havia se comprometido, haja vista a impossibilidade de se controlar a operacionalização de tais serviços, atendo-se aos mais importantes, devidamente monitorados e continuamente fiscalizados.

A proposta acima evidenciava uma total reestruturação do PROAGRO nos moldes do quadro a seguir:

Tais reformas estruturais demandariam esforço concentrado e von-

tade política e administrativa para sua concretização por parte do Governo Federal.

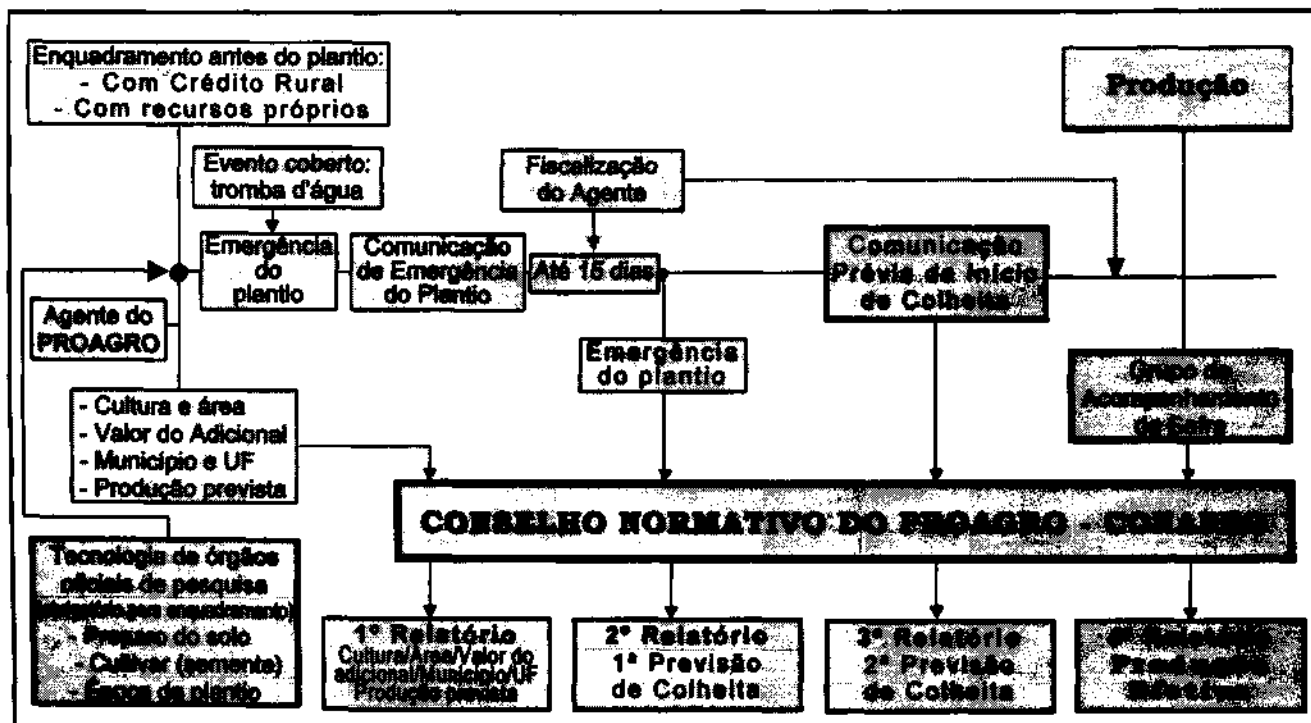
No entanto, optou-se, à época (1994), por fazer somente reparos operacionais no PROAGRO, mantendo-se a mesma estrutura com seus vícios e defeitos já demonstrados, em detrimento da proposta do Ministério da Agricultura e do Abastecimento retro-explicitada.

Tais reparos, no entanto, trouxeram alterações importantes em termos operacionais, que, em parte, atendiam às recomendações do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, como:

- a) exigência da análise química do solo e recomendação de uso de insumos;
- b) definição de "situações de adversidade climática", com vistas a possibilitar alocação de recursos para o Programa;
- c) cadastramento das operações no RECOR, por meio eletrônico/magnético, no prazo de 20 dias;
- d) definição clara sobre a vigência do amparo do Pro-

grama, iniciando-se com o transplante ou emergência da planta;

- e) recolhimento automático pelo Banco Central das receitas do Programa (adicional), a partir do quinto dia após o cadastramento da operação, por meio eletrônico / magnético;
- f) informatização dos dados sobre a ocorrência de perdas ao Banco Central do Brasil de todas as operações atingidas por evento adverso;
- g) baixa imediata do valor da cobertura apurado pelo agente, mediante transferência para conta específica "PROAGRO A RECEBER", livrando os beneficiários de pressões dos agentes relacionadas com o pagamento da dívida; e
- h) prorrogação obrigatória do vencimento original de todas as operações pendentes de decisão na esfe-



ra administrativa pelo prazo de até 120 dias.

Apesar disso, continuou o Programa, dentre outros aspectos:

- 1) deficiente em seu gerenciamento, notadamente pela falta de acompanhamento sistemático e monitoramento de suas operações por parte de seu administrador, principalmente no que diz respeito à apuração das perdas e ao pagamento de coberturas;
- 2) com a fiscalização intempestiva, realizada em até 5 anos pelo Banco Central do Brasil, com base em amostragem;
- 3) sem a indução de tecnologia por parte da pesquisa, continuando a mesma a ser indicada pelas empresas de assistência técnica;
- 4) pretensioso no propósito de cobrir pluralidade de riscos, sem possuir a mínima estrutura para controlá-los;
- 5) com descompasso entre os recursos financeiros arrecadados e os despendidos com as coberturas, em que pese as expressivas alíquotas de adesão que chegavam a 11,7% do custo do empreendimento segurado, tornando-o, por conseguinte, antieconômico;
- 6) carente de tecnologias agrícolas que possibilitassem aos agricultores a minimização dos riscos climáticos, fator responsável pela quase totalidade dos pedidos de cobertura;

Tal modelo de gestão administrativa e operacional ocasionou uma dívida acumulada do PROAGRO junto aos produtores rurais em valores superiores a R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), desacreditando a pró-

pria ação governamental junto ao público alvo, tendo como corolário o dispêndio de vultosos recursos do tesouro nacional, que, em última instância, teve de arcar com esses prejuízos.

A situação somente começou a modificar-se a partir da implantação, por parte do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, do Projeto de Redução de Riscos Climáticos na Agricultura, a partir de outubro de 1995, o qual constituiu o primeiro passo para a concretização do Zoneamento Agrícola no Brasil.

Se não, vejamos.

### **III-ZONEAMENTO AGRÍCOLA. FASE INICIAL: PROJETO DE REDUÇÃO DOS RISCOS CLIMÁTICOS NA AGRICULTURA**

Fruto de um Contrato firmado entre o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos - FINATEC/ UnB, o projeto objetivava o "desenvolvimento de estudos de regionalização dos sinistros climáticos no Brasil, visando minimizar as perdas na produção agrícola, disponibilizando ao produtor rural técnicas que permitiriam fugir de riscos climáticos oriundos do regime de chuva".

Esta meta estava de acordo com a proposta desenvolvimentista do Governo, pois visava a tecnificação mínima da agricultura e a adoção de qualidade na atividade produtiva, garantindo a sua sustentabilidade.

A perspectiva de redução de gastos pelo Governo, com crescimento e desenvolvimento, justificou plenamente a implantação e efetivação do Projeto.

Desse modo, a redução dos riscos climáticos para a agricultura e a consequente diminuição das perdas para os produtores rurais configuravam-se em objetivos que iam ao encontro das propostas do Governo Federal, permitindo o redirecionamento de recursos para áreas realmente vocacionadas aos empreendimentos rurais e projetos prioritários.

O Projeto induziu o agricultor, já na safra 95/96, a utilizar tecnologias adequadas ao plantio, com dados cien-

tíficos de cada microrregião e orientações em todas as suas fases, proporcionando, também, a utilização racional do crédito agrícola, redução dos custos de produção, proteção de solo e meio ambiente, com melhor uso de equipamentos.

O projeto ainda permitiu, como continua permitindo desde a safra de 95/96, o planejamento da atividade agrícola, reduzindo os riscos de perdas e aumentando, conseqüentemente, a produção nacional.

Ora, para tal, importante registrar novamente a existência do já citado relatório "Eventos Generalizados e Seguridade Agrícola", divulgado em 1993 pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, através da Secretaria Executiva CER/PROAGRO, sobre os eventos sinistrantes de maior incidência em todas as regiões do país. Tal Relatório funcionou como ponto de partida para a efetiva determinação das multiplicidades de riscos incidentes na agricultura, demonstrando a decisão deste Ministério em atacar frontalmente o problema das altas taxas de sinistralidade agrícola, um dos fatores impeditivos e limitantes ao desenvolvimento da seguridade agrícola nacional, inicialmente mencionado.

Assim, foram apresentados os percentuais que evidenciavam a seca e a chuva excessiva como principais responsáveis pela redução das safras na agricultura, bem como por grande parte das indenizações pagas pelos instrumentos de seguridade agrícola em operacionalização no país, atingindo 95% do total.

Baseando-se nessas informações, um estudo de caráter espaço-temporal permitiria, como permitido tem, regionalizar-se áreas de maior risco para a agricultura brasileira, utilizando a rede de informações pluviométricas já existentes.

Ressalte-se, por oportuno, que não existiam, à época da assinatura do Contrato, trabalhos sobre o assunto, sendo que, na atual conjuntura brasileira, um projeto de tal envergadura somente poderia ser realizado reunindo-se órgãos afins, sob a coordenação de um setor Ministerial, no caso a Secretaria da

Comissão Especial de Recursos, do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-CER, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Os órgãos inicialmente afinados ao projeto foram: a FINATEC/UnB, a EMBRAPA, através do CPAC e posteriormente de todos os outros Centros de Pesquisas espalhados pelo território nacional, o INMET e o DNAEE (atual ANEEL). Logo a seguir, juntaram-se aos primeiros o IAPAR/PR, a EPAGRI/SC, a UNICAMP/SP e o IAC/SP.

Para sua operacionalização, registre-se que o DNAEE (Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica do Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos) é o gestor de um excelente banco de dados pluviométricos, que foi, como está sendo, utilizado para determinar as análises climáticas em base estatística.

O INMET (Instituto Nacional de Meteorologia), do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, é detentor de um banco de dados meteorológicos, que complementam os dados do DNAEE, preparando-os para que fosse possível estabelecer previsões quantitativas da precipitação pluviométrica em escalas sinóticas para períodos de até 5 dias.

A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, desenvolve e testa metodologias que identificam as áreas agrícolas de risco, aperfeiçoando-as cada vez mais, tanto em termos de tempo quanto de escalas. O mesmo acontece com os outros órgãos de pesquisa regionais, já citados.

Cabia, portanto, à FINATEC/UnB, com seu know-how científico e tecnológico, à EMBRAPA, ao IAPAR, à EPAGRI, à UNICAMP, ao IAC e aos técnicos contratados pelo Projeto desenvolverem os estudos de regionalização dos sinistros climáticos no Brasil, efetuando os cálculos matemáticos necessários à indicação precisa da época de incidência de tais eventos sinistrantes, proporcionando informações de que necessitava a área agrícola para tomar suas necessárias precauções.

Com os dados do DNAEE, do

INMET e dos órgãos de pesquisa sendo trabalhados e desenvolvidos pelos participantes do Projeto, já que os mesmos se encontravam em forma bruta e dispersos, e sob a coordenação da Secretaria Executiva da CER/PROAGRO, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o Governo Federal teve, como está tendo, oportunidade de aperfeiçoar técnicas adequadas para minimizar o efeito dos sinistros do clima, a partir da regionalização dos eventos climáticos e da indução de tecnologias adequadas a serem aplicadas pelo setor agrícola nacional.

Nesse sentido, coube à coordenação técnica do Projeto tabular análise pluviométrica detalhada, que permitisse regionalizar veranicos de 10, 15 e 30 dias. Para tal, foi necessário:

- Coletar informações pluviométricas no DNAEE e no INMET.
- Analisar e criticar os dados pluviométricos.
- Estabelecer análise freqüencial e a espacialização dos dados.
- Imprimir e disponibilizar mapas de ocorrência de veranicos nas regiões brasileiras.

Tabular análise freqüencial da precipitação pluviométrica para períodos de 10, 15 e 30 dias, com freqüência de 20, 50 e 80%, caracterizando precisamente os anos e utilizando-se das mesmas informações do item anterior, com impressão de mapas.

Avaliar e regionalizar as chuvas de maior intensidade no território nacional, utilizando-se das mesmas informações dos itens precedentes, com impressão de mapas.

Regionalizar e otimizar as datas de plantio para as culturas de trigo, para a Região Centro-Sul brasileira, e de arroz, feijão, milho, soja e algodão para todo o território nacional, através dos seguintes procedimentos

- Estabelecer cálculos de evapotranspiração potencial para as estações meteorológicas brasileiras.
- Coleta de informações agrônômicas das culturas de feijão, milho, arroz, soja, algodão e trigo.
- Cálculo e estabelecimento da capacidade de retenção dos principais solos cultivados.

- Simulação do modelo do balanço hídrico para culturas escolhidas para 9 datas de plantio diferentes, 3 ou 4 tipos de solo e culturas precoces, normais e tardias.

- Espacialização dos resultados dos índices de penalização obtidos do balanço hídrico.

- Impressão e disponibilização de mapas com datas de plantio otimizadas para as culturas de arroz, feijão, milho e soja e algodão em todo o território nacional, e para a cultura do trigo na Região Centro-Sul brasileira.

#### IV- ZONEAMENTO AGRÍCOLA E O PROAGRO

Iniciados os trabalhos do Zoneamento Agrícola em outubro de 1995, houve, no Ministério da Agricultura e do Abastecimento, uma apresentação para os membros do governo, estando ali representados os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, a Secretaria do Tesouro Nacional, o Banco Central do Brasil e o Banco do Brasil, todos componentes do atual Grupo de Coordenação de Política Agrícola, que à época iniciava as suas atividades. Nesta ocasião, resolveu-se oficializar o projeto como de todo o Governo Federal, não ficando adstrito apenas ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Serviria o mesmo de parâmetro para os ditames da Política Agrícola em gestação, principalmente no que diz respeito à aplicação racional do crédito rural e ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO.

Assim é que, com base em Decisões do Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, atendendo recomendações técnicas do Projeto, devidamente aprovadas pelo Grupo de Coordenação de Política Agrícola, baixou em 1996 e 1997 resoluções instituindo alíquotas diferenciadas de adesão ao PROAGRO aos produtores rurais que aderissem ao Zoneamento Agrícola. No mesmo sentido, tais resoluções definiram, por municípios, os períodos de plantio, correlacionados a ciclo da cultura, tipos de solos e cultivos recomendados, consoante deter-

minação do Zoneamento Agrícola para as culturas de arroz, feijão, milho, algodão e soja em todo o território nacional, e trigo para a Região Centro-Sul.

No que diz respeito ao acoplamento do PROAGRO aos ditames do Zoneamento, temos a seguinte sequência:

# 1) Lavoura de Trigo – Safra de Inverno 96

a) Redução da alíquota do adicional do PROAGRO de 11,7% para 4%, para as operações conduzidas por produtores que optassem, mediante cláusula contratual, por aplicar as recomendações técnicas referentes a cronograma de plantio, combinado com variedades de sementes e grau de aptidão dos solos nos estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, considerados aptos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento;

b) revogação da multiplicidade de riscos cobertos pelo PROAGRO, considerando-se como causas de cobertura somente geada, granizo, tromba d'água e vendaval;

c) determinação para que os relatórios conclusos de comprovação de perdas, quanto ao evento geada, fossem elaborados somente no período previsto para a colheita da produção, quando efetivamente deveriam ser constatadas e dimensionadas as perdas, independentemente da safra, da localização do empreendimento e do período de ocorrência do evento;

d) manteve-se, no entanto, o PROAGRO tradicional, cobrindo multiplicidade de riscos para outras culturas não zoneadas e para a própria cultura do trigo, sendo que, para tal, dever-se-ia regularizar o adicional mediante a elevação da alíquota para 11,7%, no prazo máximo de 60 dias contados do enquadramento da operação.

# 2 – Lavoura de Trigo – Safra de Inverno 97

a) foram mantidas as mesmas condições das resoluções de 1996, sen-

do o adicional reduzido para 3% aos produtores que utilizassem a técnica do "plantio direto";

b) determinou-se a remuneração ao Agente do PROAGRO, correspondente a 10% do adicional do Programa nas operações com adesão ao Zoneamento Agrícola, para cobrir gastos operacionais, ficando obrigado, além das atribuições previstas no regulamento, a comprovar a emergência das plantas por amostragem a ser definida pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, bem como fornecer as informações básicas necessárias ao monitoramento do Programa;

c) considerou-se como tecnologia inadequada o cultivo de lavoura de trigo em vales, baixadas ou áreas com dificuldade de escoamento de ar frio, uma vez que estaria sujeito a risco freqüente de geada, conforme indicações da tradição e pesquisa ou experimentação. Por conseguinte, foram excluídas de pagamento de cobertura as perdas decorrentes daquele evento implantadas em referidas regiões.

Como resultado imediato, a produtividade de trigo no Centro-Sul brasileiro, no ano de 1996, foi 100% superior à safra anterior, situando-se acima de 3 milhões de toneladas, sendo que em várias regiões a produtividade média superou a da Argentina.

Em 1997, a produtividade média de trigo na região teve aumento considerável nos estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

# 3) Lavouras de sequeiro de Algodão, Arroz, Feijão, Milho, Soja, e Arroz irrigado – Safra de verão 96/97

a) redução das alíquotas de adicional aos seguintes percentuais:

Cultura	De	Para
Arroz irrigado	11,7%	6,7%
Milho irrigado	7,0%	3,9%
Algodão	7,0%	6,7%

em operações conduzidas por produtores que optassem por atender às normas do zoneamento agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, nos

estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Tocantins e Distrito Federal;

b) restrição das causas de cobertura do PROAGRO a granizo, tromba d'água, seca e vendaval;

c) a garantia de culturas irrigadas em todo o território nacional teve alíquota reduzida de 4,7% para 1,7%, restringindo-se a cobertura do PROAGRO para perdas decorrentes apenas de granizo, tromba d'água e vendaval;

d) manteve-se, ainda, o PROAGRO tradicional, cobrindo multiplicidade de riscos para outras culturas não zoneadas e para a próprias culturas de arroz, feijão, milho, soja e algodão, sendo que, para tal, dever-se-ia regularizar o adicional mediante a elevação da alíquota as taxas anteriores, no prazo máximo de 60 dias contados do enquadramento da operação;

e) para os produtores do PRONAF, alíquota única de adicional de 2% para todas as culturas de sequeiro, sendo que, no caso de operação com lavoura e em município abrangido pelo zoneamento agrícola, tal alíquota ficou condicionada ao cumprimento de suas recomendações técnicas;

g) redução da alíquota do adicional das lavouras de feijão, milho e soja em 1%, para os produtores que adotassem a técnica do "plantio direto", determinando-se, no caso de perdas, a indenização de 100% do limite de cobertura do Programa, independentemente da bonificação existente;

# 4) Lavouras de Sequeiro de Algodão, Arroz, Feijão, Milho e Soja – Safra de verão 97/98

a) diminuição da alíquota do adicional do algodão de 6,7% para 3,9%;

b) restrição do enquadramento no PROAGRO somente a empreendimentos agrícolas conduzidos na área de abrangência e sob as condições do zoneamento agrícola, sendo obrigatória a aplicação de suas recomendações técnicas, inclusive no caso de operações vinculadas ao PRONAF e ao



PROCERA. Eliminou-se, portanto, o PROAGRO tradicional, pretensioso garantidor de multiplicidade de riscos e de operacionalização impossível de se controlar;

b) estendeu-se o zoneamento agrícola para as regiões do Sudoeste da Bahia e Sul dos Estados do Maranhão e do Piauí, sendo que no caso do Alagoas, o zoneamento foi estendido para todo o nordeste brasileiro;

c) restrição das causas de cobertura do PROAGRO a seca, tromba d'água, vendaval, granizo, pragas e doenças fúngicas sem método difundido de combate, controle ou profilaxia, a partir da emergência ou transplântio da planta, exceto para tromba d'água, que passou a vigorar a partir do débito do adicional do programa na conta vinculada à operação;

d) foram mantidas as modificações anteriores correspondentes à safra de verão 96/97, ressaltando-se que o PROAGRO tradicional continua vigorando ao enquadramento de lavouras não contempladas com o zoneamento agrícola, independentemente da localidade, desde que referentes a operações vinculadas ao PRONAF e ao PROCERA.

Como resultados imediatos, tivemos uma supersafra no ano agrícola de 96/97, delineando-se novo aumento de produtividade em 97/98.

Como era de se esperar, a implementação desta parte do Zoneamento Agrícola, objeto fundamental do Projeto de Redução de Riscos Climáticos na Agricultura, constituiu um fator importante para o desenvolvimento agrícola do País e, especificamente, em instrumento viabilizador do PROAGRO e da melhoria significativa da aplicação do Crédito Rural.

Além do mais, evitou adversidades do clima, perdas na agricultura e reflexos no abastecimento e nos preços dos produtos agrícolas.

### **Monitoramento das Operações do PROAGRO e das Atividades do Zoneamento Agrícola**

Sendo de compreensão até mesmo mediana, de que nenhum proje-

to ou programa pode alcançar seus objetivos sem acompanhamento e monitoramento de sua operacionalização, componentes imprescindíveis a um adequado gerenciamento administrativo, iniciou-se no exercício de 1996 o monitoramento das operações securitárias do PROAGRO no âmbito do Zoneamento Agrícola.

Ressalte-se, ainda, que coube ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, através da Secretaria da Comissão Especial CER/PROAGRO, sanar uma ação administrativa que já deveria estar em execução a bastante tempo, e cujo descaso ocasionou prejuízos incomensuráveis aos cofres públicos.

Os serviços em execução, compreendendo a realização de estudos científicos de amostragem e específicos de programas computacionais, estão permitindo o tratamento de milhares de informações relacionadas às operações realizadas pelos agentes financeiros do PROAGRO, bem como de dados relativos às ocorrências climáticas.

Como consequência, tais serviços também deixaram de ser adstritos somente ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento para se tornarem um programa do Governo Federal, já que, com base em decisão pelo Conselho Monetário Nacional, seguindo idêntica posição tomada quanto ao Zoneamento Agrícola, o Banco Central do Brasil, expediu, a partir de novembro de 1996, Cartas-Circulares instruindo as instituições financeiras sobre o fornecimento ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento de dados relacionados com o zoneamento agrícola e ao monitoramento do PROAGRO referente às operações de custeio de trigo, a partir da safra de inverno de 1996.

Com a execução dos serviços de monitoramento, alguns de seus objetivos operacionais já estão sendo alcançados, quais sejam:

- a) elaboração de sistema computacional para a coleta de informações relativas às operações securitárias do PROAGRO junto aos seus Agentes;
- b) estimação das probabilidades de sinistros agrícolas;

- c) distribuição de probabilidades de perdas de safra;
- d) organização de um Banco de Dados Climáticos Regionais, discriminados por municípios, abrangendo;

- precipitação pluviométrica;
- evapotranspiração;
- ventos fortes e vendavais;
- geadas;
- chuvas fortes na colheita;
- granizo;
- tromba d'água e incidência de seca.

- e) organização de um Banco de Dados referente a pedidos de cobertura securitária de riscos agrícolas no Brasil, com abrangência particular no PROAGRO;

- f) implantação de um sistema computacional para cálculo das probabilidades de sinistros agrícolas e das probabilidades de perdas na safra;

- g) concepção e implantação de um sistema computacional que permita identificar os municípios cujas perdas de safra sejam significativamente superiores às previstas estatisticamente.

Trata-se, sem a menor sombra de dúvida, de um trabalho importantíssimo, onde seus desenvolvimento e execução possibilitarão a definitiva implantação de uma metodologia atuarial adequada, sobre a qual já nos referimos e cuja ausência limita o desenvolvimento da Securidade Agrícola no Brasil.

O método está sendo implementado através da elaboração e do uso de modelos matemáticos-estatísticos não triviais, devendo se transformar no primeiro passo para uma revisão profunda dos preceitos atuariais vigentes, a fim de torná-los adequados à realidade do setor agrícola.

Como resultados imediatos, já podem ser apontados:

- redução das solicitações de cobertura por eventos climáticos sinistrantes. Na safra de inverno de

1996 e safra verão 96/97, em operações monitoradas, os pleitos de cobertura de prejuízo estão em patamares baixíssimos;

- inibição e a conseqüente diminuição das solicitações fraudulentas, uma vez que o acompanhamento sistemático das ocorrências climáticas e o monitoramento das operações securitárias, em todas as suas fases, coíbem a realização de pagamentos indevidos;
- disponibilização de informação gerenciais necessárias a uma melhor gestão do PROAGRO;
- disponibilização de informações sistematizadas que possibilitam avaliação permanente dos resultados do Zoneamento Agrícola e seu constante aperfeiçoamento;
- diminuição dos aportes de recursos financeiros do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 150.000.000,00/ano decorrentes da melhor correlação entre os recursos arrecadados e despendidos pelo Programa.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo explicitado, constata-se que novos rumos surgiram para a Securidade

Agrícola Nacional com o acoplamento do PROAGRO ao Zoneamento Agrícola, já que o Programa está se transformando, realmente, em um verdadeiro indutor de tecnologia, abandonando a fase crítica em que constituiu um simples e desastrado pagador de seguros.

Tanto o Zoneamento como o Monitoramento das ações do PROAGRO têm trazido benefícios para o setor agropecuário brasileiro, como demonstram sobejamente os resultados já alcançados, principalmente no que concerne à diminuição das perdas provocadas por eventos climáticos, ao crescimento da produtividade das lavouras zoneadas e à recuperação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária como um verdadeiro instrumento de Política Agrícola.

Tratando-se de um processo dinâmico, o zoneamento agrícola passou à segunda fase de sua trajetória, iniciando, já no ano de 1997, a implementação do Zoneamento Pedoclimático por cultura, o qual ampliará e completará o Projeto de Redução de Riscos Climáticos, pois, além de contemplar outras culturas e

proporcionar seus benefícios a um segmento maior da agricultura nacional, introduzirá, no atual modelo, parâmetros relacionados às aptidões agroclimáticas e pedológicas de um grande elenco de lavouras economicamente expressivas para as diversas regiões do Brasil.

A manter-se a conjugação de esforços na esfera do setor público, que promove, objetivamente, uma atuação articulada entre os diversos órgãos envolvidos, consubstanciada no Grupo de Coordenação de Política Agrícola, presidido pelo Exmo. Sr. Ministro da Agricultura e do Abastecimento e composto, como já foi dito, por representantes dos Ministérios da Agricultura, Fazenda e Planejamento, da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil e da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, os novos rumos da Securidade Agrícola no Brasil deverão continuar, pois, como tudo indica, seus fatores limitantes, no caso as altas taxas de sinistralidade e a ausência de uma metodologia atuarial adequada, continuarão sendo combatidos e vencidos, trazendo-lhe a credibilidade pretendida.

# DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: UMA NOVA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO NO NOVO MUNDO RURAL

Murilo Xavier Flores<sup>(1)</sup>  
Manoel Moacir C. Macêdo<sup>(2)</sup>  
Sueli L. Couto Rosa<sup>(3)</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

**H**istoricamente, os modelos, ideologias e programas de desenvolvimento rural têm mudado. Isso reflete as transformações na sociedade e nas diretrizes políticas dos governos<sup>(4)</sup>. Por exemplo, nos estudos de comunidade rural nos anos 50, predominou a estratégia da distribuição com crescimento. As organizações governamentais eram os principais instrumentos de planejamento e de combate à pobreza. O difusionismo behaviorista baseado na disseminação de pacotes tecnológicos nos anos 60 e 70, consubstanciado nos requerimentos da Revolução Verde, era o paradigma vigente<sup>(5)</sup>, era o início da chamada modernização da agricultura. O Estado, embora presente nas iniciativas de desenvolvimento no contexto do planejamento, iniciava o seu lento declínio.

A partir dos anos 80, no espectro da sociologia rural, aparecem os chamados estudos de sociologia da agricultura, onde são priorizados o entendimento da estrutura da agricultura, por exemplo: as cadeias agrícolas e o sistema

agroalimentar, incluindo as suas influências e implicações<sup>(6)</sup>. No plano econômico, aviltaram-se os ajustamentos estruturais da economia. Chambers (1989: p.4) chama a década de 80 como a década da "eficiência sem uma face humana". Os anos 90 revelaram um novo papel do Estado na agenda do desenvolvimento rural. O ponto principal é a mudança de prioridade para a agricultura familiar, ou, em outras palavras, a atenção para os pobres do mundo rural brasileiro<sup>(7)</sup>.

Nesse sentido, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento propõe-se a discutir o papel da agricultura e o modelo agrícola vigente no País. As demandas e pressões sociais envolvidas no processo de produção agrícola, incluindo a distribuição e consumo dos produtos e serviços, cobram novas formas de negociação e direcionamento voltadas ao setor agropecuário. O objetivo é a transformação das estratégias governamentais, por meio da adição do controle social e da participação de atores sociais no processo de definição do

papel do setor produtivo rural, tendo em vista o desenvolvimento local sustentável no contexto de um *novo mundo rural*<sup>(8)</sup>. Para a Presidência da República e Conselho da Comunidade Solidária (1998: p.4), ao contrário do enfoque econômico neoclássico que enfatiza a sustentabilidade ambiental como uma mercadoria, o desenvolvimento local sustentável "é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais" ... "o conceito de "local" não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o "local" não é um espaço micro, podendo ser tomado como um Município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários Municípios".

O desenvolvimento sustentável, diferentemente dos anos 60, não integrou as decisões de caráter social; e nos anos 70 não se verificou ações expressivas de implementação de uma política ambiental, assim como não constava da agenda pública, visto tratar-se de um complexo e estrutural sistema sujeito às diversas interações e influências. Nesse sentido, as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável são multidimensionais, ou seja, envolvem os elementos econômicos, sociais, culturais, psicológicos, ecológicos, físicos, e especialmente os condicionantes históricos<sup>(9)</sup>.

- (1) Engenheiro Agrônomo, Mestre em Economia Rural e Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Brasília, DF.
- (2) Engenheiro Agrônomo, PhD em Sociologia e Assessor do Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Brasília, DF.
- (3) Socióloga, Doutora em Sociologia e Consultora em Políticas Públicas e Ambientais, Brasília, DF.
- (4) Graziano da Silva (1993: p. 8-9) afirma que a formulação de políticas agrícolas públicas não é uma ação neutra. Ao contrário, ela é ideológica e visa atender aos segmentos organizados em detrimento dos fracos e desorganizados.
- (5) Pastore et al (1982) declaram que as evidências empíricas de sucesso das inovações tecnológicas na agricultura têm sido com maior destaque na agricultura comercial, ao invés de agricultura de subsistência. Para Macêdo (1984: p. 2), a ênfase na agricultura comercial e de exportação é uma imposição da própria tecnologia que é gerada para atender um específico tipo de agricultor.
- (6) Graziano da Silva e Del Grossi (1997: p. 2) declaram que, nos anos 80, a urbanização do Brasil foi consolidada e verificou-se um crescimento do emprego não-agrícola na área rural.
- (7) Rosa (2005: p. 187) mostra que, nesta perspectiva, "a retórica do desenvolvimento permanece, mas num discurso de mudança de paradigmas e de alteração do enfoque da relação homem-sociedade. O termo não é mais desenvolvimento econômico e sim, social, e o homem passa a ser o centro dos interesses do Estado. Outros conceitos incluídos, ausentes nos Programas anteriores, são os de sustentabilidade e de parceria, buscando envolver as questões de segurança alimentar, democracia e cidadania".
- (8) Busch (1991: p. 40) afirma que a estratégia de desenvolvimento rural focada no conceito difusionista de difusão-adoção é reducionista e incapaz de explicar a complexidade da mudança social no meio rural.
- (9) Para Garkovich et al (1995), a família agrícola ideal é dependente das características da comunidade local, particularmente da tradição, da vizinhança e do espaço rural.

Isso implica, seguindo van den Berg e van der Straaten (1994), a necessidade de uma intervenção governamental para corrigir o funcionamento do mercado. Para eles, o conceito de sustentabilidade, ao contrário da análise econômica<sup>(10)</sup> neoclássica, é dependente de problemas éticos relacionados às futuras gerações que irão depender da natureza e do meio ambiente para sobreviverem.

## 2. O PRONAF

Uma mudança inicial delineou-se, em 1996, pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, o qual foi concebido para atender aos agricultores familiares<sup>(11)</sup> brasileiros, os quais respondem por aproximadamente 80% da produção de alimentos do país, e que historicamente não recebiam os benefícios da política pública, distintamente do que acontecia com os grupos de interesses e influenciadores da política agrícola.

Fatores estruturais e conjunturais, determinados pelas transformações sociais, inclusive na agricultura internacional, endossavam este favorecimento. O Pronaf, além de ser estruturado como uma ação de política agrícola diferenciada, foi elaborado com base nas reivindicações dos sindicatos e de outras organizações que lidam com as questões rurais e agrícolas. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag tornou-se parceira prioritária do Pronaf, podendo incluir suas pautas de reivindicações e introduzir sugestões, inclusive discutindo recursos e prioridades. Para o Pronaf “o modelo representado pela agricultura familiar corresponde a 5.220.000 estabelecimentos, em que predomina a interação entre gestão e trabalho, a direção do processo produtivo pelos proprietários, a ênfase na diversificação, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida, e o trabalho complementado por traba-

lho assalariado” ... “considerando que a média nacional de pessoas por domicílio no meio rural é de 4,69, cerca de 24,5 milhões de pessoas vivem em estabelecimentos rurais caracterizados como de agricultura familiar, o que representa aproximadamente 17% da população brasileira” (Governo Federal e Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996: p.7).

Em recente avaliação do Pronaf, Veiga e Abramovay (1998), a partir de um estudo empírico dos seus resultados, concluíram que apesar das dificuldades de implantação, como a seleção de Municípios, o programa desencadeou um inédito e frutífero processo de discussão local sobre os rumos do desenvolvimento rural, que podem engendrar o fortalecimento da agricultura familiar. Para eles, “o Pronaf está conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e desenvolvimento rurais”.

Estabeleceu-se, assim, uma nova concepção de desenvolvimento rural dentro do setor público, onde as organizações e interessados passam a influenciar na identificação e definição de demandas, na formulação do projeto, no monitoramento da sua execução e na avaliação dos seus resultados. A prática da participação, antes restrita às políticas de cidadania, passa a fazer parte do discurso das políticas públicas. Nesse sentido, consolida-se a necessidade da participação dos beneficiários, com vistas a torná-los parceiros em projetos de desenvolvimento rural, com alcance social e ambiental. Como consequência, ocorre uma tendência de menor controle do Estado em termos de transferência de recursos e consolida-se uma nova definição de papéis dos atores sociais, com maior comprometimento nos resultados.

Outras transformações estavam em curso no setor rural mundial e brasileiro. Como exemplo, esgotou-se

o modelo de produção agrícola baseado no produtivismo reducionista da revolução verde, ou seja, a obtenção de ganhos de produtividade por meio da incorporação de fatores de produção intensivos em capital, o que se chamou no Brasil de “modernização conservadora da agricultura”. Neste contexto, o processo competitivo entre os mercados europeu e americano, com geração de excedentes agrícolas, impactou fortemente a agricultura dos países subdesenvolvidos, principalmente a agricultura de base familiar e produtora de bens alimentares.

A premissa básica era analisar a agricultura como um setor econômico distinto. O espaço rural era visto como um espaço produtivo, cujo principal agente era o produtor rural e os recursos de que poderia dispor para produzir mais e melhor. De fato, não se percebia o espaço rural no seu aspecto de totalidade, mas apenas territórios agrícolas em expansão, principalmente as conhecidas fronteiras agrícolas. No Brasil, esta visão provocou a construção de um aparato organizacional estatal, como as empresas de pesquisa agropecuária, de assistência técnica e de fomento ao crédito rural.

O objetivo da mudança social concentrou-se no incremento linear da produção e produtividade das lavouras e criações, em detrimento quase que exclusivo das questões de cunho social e ambiental, a exemplo da organização dos produtores, do desenvolvimento rural sustentado, dos valores sociais, culturais e antropológicos dos produtores e de seus familiares e da produção de alimentos limpos de agrotóxicos. Assim, de um lado, atrelavam-se as ações da geração de tecnologia agropecuária aos sinais induzidos pelos fatores intensivos de capital, muitos deles alienígenas à realidade concreta dos sistemas de produção em uso pelos produtores, mormente os pequenos produtores e, do outro, o extensionista, vin-

(10) van den Berg e van der Straaten (1994: p. 3) mostram que, do ponto de vista econômico, a perspectiva ambiental é vista como a “formulação de negativas externalidades e correção de preços para restaurar a eficiência econômica”.

(11) Garkovich et al (1995) afirmam que uma variedade de relações familiares entre irmãos, irmãs, esposa e marido influenciam a tomada de decisão e a divisão do trabalho.

culava-se ao crédito rural subsidiado e oficial como a principal estratégia de difusão e adoção de inovações circunscritas a específicos pacotes tecnológicos.

Por sua vez, o produtor rural era focalizado como o indivíduo que induz a produção, o qual tornava-se tanto mais eficiente quanto mais as suas decisões individuais pudessem ser direcionadas para a aceitação dos chamados modernos fatores de produção. Às organizações públicas e privadas de assistência técnica era reservado o papel de identificar o estágio de conhecimento tecnológico do produtor e orientá-lo para a adoção de uma inovação tecnológica. Outrossim, tais organizações elaboravam tipologias dos modelos e composição das práticas a serem difundidas e adotadas ou rejeitadas pelos produtores. O papel tático dos agentes públicos foi menos de promotores do desenvolvimento sustentado, e muito mais de fomentador do uso de insumos no convencimento dos agricultores da importância quantitativa de se adotar as inovações tecnológicas.

Acreditava-se que a decisão individual do produtor em adotar uma inovação tecnológica, como sementes melhoradas, pesticidas, mecanização, fertilizantes e irrigação dentre outros, poderia romper com o ciclo de pobreza e fome e promover a mudança social rural. Em verdade, para Havens (1975) o modelo difusionista de tecnologia agropecuária não desencadeou as mudanças sociais esperadas, ao contrário, ajudou quem não necessitava ser ajudado. Assim, ele passou a ser um modo de desigualdade social.

Nesse sentido, priorizou-se o desenvolvimento agrícola sobre o desenvolvimento rural sustentável e não considerou a possibilidade de se ver o espaço rural como um lugar complexo e dinâmico, que pudesse propor soluções alternativas e um novo padrão de desenvolvimento, aqui chamado de *novo mundo rural*. Como resultado, houve um elevado despovoamento do meio rural e a acentuada queda dos pre-

ços dos produtos e da renda agrícola. O espaço rural transformou-se, revertendo a tendência de crescimento da população economicamente ativa que vivia do setor agrícola.

### 3. O NOVO MUNDO RURAL

É importante verificar que, nas últimas décadas, o espaço rural brasileiro urbanizou-se e a agricultura, que por vocação possuía seu próprio mercado de trabalho e equilíbrio interno, integrou-se no contexto da economia, respondendo por um alto índice de desemprego e degradação das condições de vida do trabalhador rural. Tanto para o governo como para a sociedade, o desafio passou a ser a busca de soluções para a melhoria das condições de emprego e renda para os trabalhadores urbanos e rurais.

Tornou-se difícil determinar a fronteira entre a atividade rural e a urbana, pois o espaço rural deixou de ser exclusivamente um mundo agrícola. Existe uma tendência visível de redução de pessoas ocupadas na agricultura e um aumento no número de pessoas residentes no campo com atividades não-agrícolas, ou seja, uma camada significativa de pequenos agricultores buscando combinar a agricultura com as outras formas de rendimento não vinculadas diretamente ao processo de produção agropecuária. Graziano da Silva e Grossi (1997), analisando os dados da Pnad, constatam que a renda média rural proveniente das atividades não-agrícolas, em 1990, foi 32% maior que a média de renda rural proveniente de atividades agropecuárias. Eles ainda mostram que, entre 1992 e 1995, as pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas no meio rural aumentaram em cerca de 10% ao ano.

Martisussen (1977: p.105), estudando os modos de produção e as classes sociais em sociedades periféricas, argui que no mundo real destas predominam os vários modos de produção. Para ele, o importante é verificar que para ser auto-suficiente o pequeno agri-

cultor, que ele chama de usuário da terra, deve lidar com diferentes lavouras e criações, enquanto as atividades de cuidar das ferramentas agrícolas e dos utensílios domésticos são deixados para os grupos especializados que são identificados como os artesãos e fornecedores de serviços.

Isso leva à conclusão de que o agricultor em tempo integral, principalmente o residente próximo à cidade, e a capacidade produtiva da população residente no campo se expressa, de acordo com Carneiro (1998), em "novas formas da atividade agrícola como uma alternativa ao êxodo rural, ao desemprego urbano, e ao padrão de desenvolvimento agrícola dominante". Para ela, nos países desenvolvidos ocorre uma rápida adaptação do agricultor familiar ao processo de modernização, o qual passa a contribuir na formulação de resposta à crise do modelo produtivista.

No Brasil também têm ocorrido transformações que ampliam as possibilidades de trabalho para a população rural mas não exclusivamente na agricultura. As áreas rurais passam a incluir atividades de consumo como lazer, turismo, artesanato, residência, preservação do meio ambiente, dentre outras. Pode-se dizer que o espaço rural sofre mudanças de caráter multidimensional, ou seja, deixa de ser visto apenas pela ótica econômica ou do ponto de vista da produção agropecuária<sup>(12)</sup>. Del Grossi e Graziano da Silva (1998: p.8) mostram em estudos sobre a população economicamente ativa ocupada em atividade agropecuária, que "40% dos 7,5 milhões de domicílios rurais identificados pela Pnad de 1995 eram pluriativos (24%) ou não-agrícolas (17%), o que reforça a tese de que o mundo rural é hoje muito maior do que o agrícola" ... "isto não significa dizer que o mundo rural não seja predominantemente agrícola, mas que de cada quatro famílias que exercem apenas atividades agrícolas, três ainda residiam em zonas rurais em 1995".

Em outras palavras, o espaço

(12) Graziano da Silva e Del Grossi (1997: p. 8) dizem que o fato das pessoas viverem na área rural não necessariamente significa que elas exercem as suas atividades naquele ambiente.

rural passa a ser visto como um novo mundo rural e como um espaço de produção e consumo da sociedade urbano-industrial, ou, ainda de acordo com Carneiro (1998), o campo torna-se uma referência de um "bom lugar de vida".

#### 4. A PROPOSTA

Em virtude do longo período de crises que caracterizou a década de 80 e do sentido do *novo mundo rural*, tornou-se imperativo o processo de avaliação e transformação das políticas públicas relacionadas ao meio rural, buscando principalmente recuperar os principais instrumentos de desenvolvimento rural. Como resultado, ocorreu a mudança do núcleo das atividades para a esfera local, onde concretamente ocorrem as relações sociais de produção.

Nesse sentido, ressaltam-se algumas iniciativas para a consolidação da proposta em discussão, como segue: a importância da organização dos produtores como meio de fortalecer seu protagonismo no processo de desenvolvimento; os pequenos produtores, a parceria com os sindicatos e organizações dos trabalhadores e produtores rurais; a adequação dos serviços de extensão rural e assistência técnica a esse novo paradigma desenvolvimentista, a descentralização dos serviços que permita maior participação do público nos processos de planejamento, municipalização da agricultura e uso de tecnologias adaptadas aos pequenos agricultores<sup>(13)</sup>.

Nessa ótica, considera-se em plenitude a diversidade típica da agricultura familiar, principalmente os contrastes regionais e suas diferenciações econômicas, sociais e organizativas. As diferenças culturais e os diferentes sistemas de produção devem ser respeitados e buscadas alternativas de desenvolvimento às diferentes realidades surgidas no interior do novo mundo rural brasileiro.

Inicia-se, desse modo, um amplo processo de sustentação do desen-

volvimento, onde o rural e o urbano passam a ser vistos como unidade em um espaço social a ser viabilizado. O local ou a localidade tornam-se o meio onde se dá o processo de desenvolvimento dos empreendimentos familiares. Não se trata de um processo de descaracterização do espaço rural, mas a sua reestruturação a partir da incorporação de novos componentes econômicos, culturais e sociais; em face dos mecanismos de uma economia globalizada. Elementos da cultura local são incorporados por novos valores, hábitos e técnicas, criando um movimento de dupla direção entre o rural e o urbano. A localidade torna-se a referência espacial como qualificadora de um universo de relações sociais específicas. O sentido de localidade, que não existe em si mesmo, poderá se consolidar quanto mais forte for a identidade do grupo, ou seja, quanto mais forte for o sentimento de pertencer e participar a uma dada localidade.

Nesse novo mundo rural, os agricultores familiares deverão realizar inovações no processo produtivo, incluindo as atividades turísticas e culturais, adaptando-se às necessidades econômicas e domesticando as técnicas aos seus interesses e a sua realidade material. Para Carneiro (1998) isso mostra que se inicia um "processo de construção de novas identidades sociais, que não podem ser traduzidas simplesmente pela centralidade na atividade agrícola e nem pelo exercício exclusivo de uma única atividade econômica".

Nesse sentido, redefine-se o papel da agricultura familiar na medida em que a família do produtor rural e o seu meio é que passam a ser focalizados. O importante é entender que existe um raio de ação que ultrapassa a propriedade e os produtos agrícolas. A comunidade, o Município, a microrregião tornam-se a unidade de trabalho em um projeto de planejamento social, onde as necessidades e oportunidades serão exercidas a partir das reivindicações dos agricultores devidamente organizados.

A atividade agrícola passa a ser vista na sua dinâmica multidimensional, envolvendo os fatores econômicos e sociais da produção, da distribuição e do consumo. Os mercados, antes muito específicos, passarão a ser buscados na sua complexidade.

O agricultor familiar será estimulado a produzir além da subsistência e será parte ativa do contexto de um projeto de desenvolvimento local. Como visto, a base estratégica é a participação local, a equidade social, a sustentabilidade ambiental e a competitividade. O fomento à agroindustrialização em bases associativas deverá estimular novas formas de ocupação do espaço rural e do consumo, aprimorando a gestão social das diversas formas organizativas dos produtores. Outrossim, a inclusão de geração de emprego e renda em atividades não agrícolas deverão ser estimuladas de forma coordenada e no contexto da totalidade do desenvolvimento local. Para isso, será incentivada, de forma coordenada entre as diversas estruturas do Estado, a melhoria de infra-estrutura nos Municípios, como energia elétrica, água potável, escolas, postos de saúde, sistemas de comunicação, transporte e lazer.

É necessário considerar, no contexto dos sistemas de produção, o papel da geração, difusão e adoção de tecnologia e as relações de produção holisticamente adaptadas ao meio ambiente. Em outras palavras, é imperativo conciliar os sistemas de produção economicamente viáveis com uma estratégia de preservação ambiental, considerando os saberes científicos oriundos do método hipotético-dedutivo e na linguagem de Woortmann e Woortmann (1997) com o "saber-fazer" e o modo de vida dos produtores rurais e seus familiares. O objetivo é garantir o crescimento equilibrado, diversificado e adequado aos diversos ecossistemas e às condições sociais de produção. De igual maneira, deverão ser combinados, no contexto da totalidade do desenvolvi-

(13) Martinussen (1997: p. 139) expressa que, nos países do Terceiro Mundo, os pequenos agricultores não constituem um poderoso grupo de pressão capaz de influenciar as decisões governamentais. Ao contrário, a infra-estrutura e os serviços têm atingido os ricos e organizados produtores.



mento local do novo mundo rural, os meios de produção disponíveis, como trabalho, crédito, assistência técnica, educação profissional, comercialização e os sinais de novos e alternativos mercados.

## 5. ESTRATÉGIAS

A proposta e os componentes serão viabilizados por estratégias e mecanismos operacionais. A execução estará consubstanciada por um marco conceitual diretor, a partir de diretrizes e princípios fundamentais, que garantem uma relação sistêmica e holística entre todos os componentes. Os princípios são o desenvolvimento local sustentável, a participação, a comunicação, a descentralização e a parcerias. A estratégia principal é garantir o desenvolvimento local sustentável por meio de mecanismos do "saber fazer" da própria localidade, voltada para o respeito aos elementos sócio-econômicos e culturais, e na perspectiva de introduzir oportunidades de desenvolvimento em um novo mundo rural.

A metodologia de trabalho e as definições temporais e espaciais dos resultados esperados estarão voltadas para o agricultor familiar e sua família, vendo-os como atores fundamentais do processo de desenvolvimento local. A concentração metodológica se dá a partir do fortalecimento e potencialização das ações já iniciadas em municípios do Pronaf, apoiando atividades que garantam maiores condições qualitativas na vida do agricultor familiar.

As linhas metodológicas de ação deverão atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis locais/municipais, pelos agricultores familiares e suas organizações. As atividades deverão fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados. Serão viabilizadas formas de produção, industrialização e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, mediante o apoio de assistência técnica e extensão rural, educação, capacitação, e demais fatores importan-

tes identificados.

O desenvolvimento local será possibilitado por meio da implantação, ampliação, modernização e racionalização da infra-estrutura produtiva e social do meio rural, agilizando os processos de trabalho, estimulando a participação dos produtores e suas organizações em colegiados, assegurando-lhes o protagonismo nas iniciativas do projeto. Serão estimuladas parcerias entre o setor público e o privado para estimular experiências de desenvolvimento por meio da educação, pesquisas, produção e comercialização de produtos locais.

Dessa forma, alguns princípios norteadores e estratégias promoverão a arregimentação das ações no sentido de viabilizar os objetivos propostos pelo projeto.

1) **Adensamento.** A concepção do desenvolvimento local sustentável é de totalidade e de unidade da problemática da agricultura familiar. Os mecanismos de intervenção e participação devem ser adensados no contexto da dinâmica operacional do Pronaf. As ações serão concentradas nos municípios e regiões onde o Pronaf já desenvolve suas atividades, de modo a impedir duplicação de esforços e potencializar os resultados. O adensamento dos componentes e estratégias será operacionalizado no nível municipal por meio do Conselho de Desenvolvimento Rural - CMDR; no âmbito estadual, pelo Conselho Estadual e pela Secretaria Estadual do Pronaf e, na esfera nacional, pelo Conselho Nacional e Secretaria Executiva Nacional do Pronaf.

2) **Comunicação.** O processo de comunicação integrará todos os componentes, difundindo todas as ações desenvolvidas e implementadas pelo projeto. O fundamental é integrar as atividades que compõem os sistemas de produção e comercialização. Não constitui uma ponte ou um mecanismo isolado e individual de comunicação entre

indivíduos. As Redes Integradas de Informações e Assistência Técnica serão formadas por canais apropriados de realimentação de informações de maior interesse dos agricultores familiares. Os canais devem ser formados, fundamentalmente, por núcleos locais interligados.

3) **Desenvolvimento Sustentável.** O desenvolvimento sustentável constitui o conjunto de ações para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e seus familiares e para a conquista de um meio ambiente sustentável e duradouro. Desloca-se o sistema de produção focalizado na planta para o ecossistema do espaço rural, onde vivem e trabalham os produtores. A educação ambiental, atividades de proteção e conservação dos recursos naturais, aliadas a uma proposta de sustentabilidade do desenvolvimento econômico, constituem as bases para um maior envolvimento da localidade com seu ambiente.

4) **Participação.** A participação do poder local na decisão das estratégias de desenvolvimento é a condição indispensável para o alcance dos objetivos de desenvolvimento local e sustentável. Participação deve ser entendida como um processo de conscientização<sup>(14)</sup> e de envolvimento efetivo dos atores sociais no processo de desenvolvimento. O estímulo à participação será realizado por meio de envolvimento da comunidade nos Planos de Desenvolvimento Municipal, na ação dos agentes de desenvolvimento locais em atividades de extensão, assistência técnica e social, nas decisões compartilhadas pelos agricultores familiares por meio de suas organizações.

5) **Parcerias.** O princípio da parceria requer, para a sua consecução e sucesso, a relação entre o conjunto de atores que compõem a sociedade, por meio das organizações públicas e privadas. As instituições públicas e privadas, organizações não-

(14) Para Chambers (1993), a participação envolve os igualitários e mútuos interesses entre agricultores, pesquisadores e extensionistas. Nessa perspectiva, Chambers (1994: p. 953) apresenta o chamado Participatory Rural Appraisal (PRA) como o conjunto de métodos que torna as pessoas locais capazes de participar, dividir e analisar os seus conhecimentos e as condições de vida para planejar e agir.

governamentais e demais organizações de produtores constituem, assim, os parceiros do Projeto. Espera-se que seja estimulada uma cadeia sustentável de iniciativas, na qual se estabeleça o mecanismo multiplicador de ações bem sucedidas. A co-responsabilidade das ações permite que a localidade se aproprie dos resultados e se identifique por meio deles.

- 6) **Descentralização.** A descentralização, atendendo à dinâmica econômica localizada e integrada no Município, é a base do Pronaf. Por meio desta base as ações buscam identificar a realidade social local e os indicadores de desenvolvimento sustentável, desencadeando novos processos, deslocados da esfera federal e/ou estadual. O agricultor familiar e sua família constituem o centro para onde convergem as ações deste processo descentralizador.

## 6. ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO DAS AÇÕES

Os mecanismos operacionais do projeto de desenvolvimento local sustentável para a agricultura familiar no contexto do novo mundo rural devem abranger, de forma estratégica, participativa e adensada, o conjunto das atividades que viabilizem a produção, a distribuição/comercialização e o consumo, no contexto das relações sociais de produção dos complexos sistemas de produção em uso pelos agricultores e seus familiares. O enfoque central é dado no agricultor familiar, no seu envolvimento ativo no processo de desenvolvimento. Nesse sentido destacam-se as seguintes áreas de concentração, que funcionam como componentes fundamentais do Projeto:

- **Desenvolvimento das Instituições Locais Públicas e Privadas:** Apoio à formulação dos Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável, garantindo a representatividade dos atores sociais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento e respectivas organizações; apoio às entidades de extensão rural e assis-

tência técnica, às instituições não-governamentais que estão interessadas em participar do processo de desenvolvimento local;

- **Desenvolvimento de Recursos Humanos através da capacitação:** Educação formal e não-formal para a profissionalização dos membros da unidade familiar integrada assim como de multiplicadores e agentes de desenvolvimento local, conselheiros municipais e extensionistas rurais e sociais;
- **Produção Familiar Integrada:** Diversificação e verticalização produtiva da unidade familiar e sua integração na estrutura produtiva local com o objetivo de explorar mercados alternativos. Busca-se a requalificação da atividade agrícola de modo a fortalecer a coesão do grupo familiar, preparando para o aumento da produtividade e da competitividade de seus produtos no mercado. Os produtores organizados definirão os mecanismos de tomada de decisão sobre o que produzir, comercializar e adquirir. Será promovida a adequação do processo de mudança na organização da produção, sempre atendendo às características sócio-econômicas e às peculiaridades culturais de cada região.
- **Promoção de Renda não-agrícola:** Promoção de iniciativas produtivas auto-sustentáveis não-agrícolas (turismo, artesanato e outros serviços), visando um novo ordenamento do espaço rural. Deve-se estimular a formação de modelos associativos, fortalecendo as demandas nos campos técnico, econômico, financeiro, organizacional e jurídico das atividades não-agrícolas, contribuindo para a diversificação dos serviços e atividades produtivas de base local.

## 7. RESULTADOS ESPERADOS

Tendo como marco de atuação a participação, a descentralização e a municipalização, espera-se que as ações de desenvolvimento local sustentável, no contexto do novo mundo rural brasi-

leiro, alcancem os seguintes resultados:

- fortalecimento do processo decisório local por meio da descentralização das decisões relativas ao planejamento, execução e operação de projetos de desenvolvimento local, promovendo a maior racionalidade e valor agregado à produção familiar local;
- articulação entre os diversos níveis de instituições públicas (federal, estadual e municipal) com os setores organizados da sociedade civil, desde comerciais, industriais, creditícias, como ensino, pesquisa e extensão, comprometidos com a promoção, viabilização e consolidação dos objetivos do desenvolvimento local sustentável;
- ampliação das atividades internas para robustecer o mercado, acompanhadas e complementadas eficientemente por medidas resultantes do fomento à agroindustrialização em bases associativas e organizativas, no contexto da totalidade do desenvolvimento local e do novo mundo rural;
- crescimento equilibrado e diversificado do espaço rural, adequado aos diversos ecossistemas e às condições sociais de produção e do consumo;
- geração de emprego e renda provenientes de atividades não-agrícolas, estimuladas de forma coordenada e no contexto da totalidade do desenvolvimento local e do novo mundo rural;
- agentes de Desenvolvimento Locais capacitados para desenvolverem atividades de assistência técnica, social e ambiental nas unidades de produção familiar no contexto do novo mundo rural;
- agricultores familiares capacitados em técnicas agrícolas básicas, educação ambiental, técnicas artesanais e turismo dentre outras.

## 8. BIBLIOGRAFIA

BUSCH, L. The State of Agricultural Science and the Agricultural Science of the State. In: Towards a New Political Economy of Agriculture. Edited by E.

- Friedland; L. Busch; F. H. Buttel and A. Ruddy. Boulder. CO: Westview Press. 1991. 69 – 84 p.
- CARNEIRO, M. J. Ruralidade: Novas Identidades em Construção. Campinas. Unicamp. 1998. 11 p. (Instituto de Economia – Projeto Rurbano)
- CHAMBERS, R. The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. World Development. Vol. 22, Nº 7. 1994. 953 – 669 p.
- CHAMBERS R. The State and Rural Development: Ideologies and Agenda for the 1990s. Brighton. Institute Development Studies. 1989. 24 p (Discussion Paper 269).
- GARKOVICH, LORRAINE, JANET L. BOKEMEIER and BARBORA FOOTE. Harvest of Hope: Family Farming/Farming Families. Lexington, KY:University of Kentucky Press, 1995. 236 p.
- GIBBONS, M.; C. LIMOGES; H. NOWOTNY; P. SCOTT e P. TROW. The New Production of Knowledge. London. Thousand Oaks and New Delhi. Sage Publications. 1995. 179 p.
- GOVERNO FEDERAL & MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO (1996). Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília. 1996. 37 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Por um Novo Programa Agrário. Reforma Agrária. Vol. 23, Nº 2. 1993. 5 – 16 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. & M. E. DEL GROSSI. The Evolution of Rural Non-agricultural Employment in Brazil 1992-1995. 1997. 28 p. (25ª National Meeting on Economics, Recife, Brazil).
- GRAZIANO DA SILVA, J. & M. E. DEL GROSSI. A Pluriatividade na Agropecuária Brasileira em 1995 – 1998. 14 p. (Preparado para o XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural a ser realizado em Poços de Caldas, Minas Gerais, de 10 a 14 de agosto de 1998).
- HAVENS, E. A. Diffusion of new seed varieties and its consequences. A Columbian case. In: R. E. Dunnet & L. J. Brained. Problems of rural development. Leiden. E. J. Brill. 1975. 82 – 119p.
- MACÊDO, M. M. C. A Escolha do Problema de Pesquisa na Geração de Tecnologia Agropecuária: O Caso do Centro Nacional de Pesquisa de Arroz e Feijão. Viçosa. Universidade Federal de Viçosa. 1984. 134 p. (Tese de Mestrado).
- MARTINUSSEN, J. Society, State and Market: A guide to competing theories of development. London. Femwood Publisching. 1977. 386 p.
- PASTORE, J.; G. L. S. DIAS & M. C. CASTRO. Condicionantes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil. In: Economia Agrícola – Ensaios. Organizado por João Sayad. São Paulo. USP. 1982. 37 – 85 p.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Brasília. 1998. 33 p. (Documento Final XIX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária).
- ROSA, SUELI L. C. Desafios do Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Campinas. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Nºs 2 e 3, Vol. 25. 1995. 185-192 p.
- VAN DEN BERG, J. & J. VAN DER STRAATEN. Toward Sustainable Development: Concepts, Methods, and Policy. Washington. Island Press. 1994. Pp. 1-24
- VEIGA, E. da & R. ABRAMOVAY. Análise (Diagnóstico) da Inserção do Pronaf na Política Agrícola. São Paulo. 1998. 42 p. (Relatório Final: Versão Provisória)
- WOORTMANN E. F. & K. WOORTMANN. O Trabalho da Terra: A lógica e a simbólica da lavoura. Brasília. Editora da UnB. 1997. 192 p.

## AS COOPERATIVAS E A SEGURIDADE SOCIAL

João Evangelista<sup>(1)</sup>

O Sistema Cooperativo Brasileiro coloca-se diante de sérias dificuldades, principalmente depois do início do processo de globalização da economia. As cooperativas do segmento agropecuário e, mais especificamente, as ligadas à atividade leiteira, enfrentam tempos muito difíceis e somente propostas arrojadas poderão livrá-las da crise na qual caíram.

Dentre os fatores que afetam o bom desempenho das cooperativas, podemos mencionar a globalização da economia, a economia informal, o fim da subvenção, os problemas gerenciais, a carência de recursos financeiros a taxas de juros compatíveis e, finalmente, o desencontro de objetivos.

- **Globalização da Economia.** Tornou-se difícil a concorrência das cooperativas com as empresas do ramo, que se tornaram mais eficientes, pela profissionalização do pessoal e acesso à tecnologia internacional, tanto nos aspectos produtivos quanto comerciais e financeiros.

- **Economia informal.** Por não pagar impostos, o

mercado informal estabelece uma concorrência desleal com as firmas organizadas, sendo as maiores vítimas as cooperativas de pequeno porte, principalmente aquelas localizadas no interior do País e que agem como entrepostos de compra e venda de mercadoria, ou seja, como um supermercado que não pode agir na clandestinidade e fugir da carga tributária, das leis trabalhistas e demais custos inerentes.

- **Fim da subvenção.** Com o advento da nova ordem que se seguiu à queda do muro de Berlim, os subsídios estão sendo paulatinamente eliminados. O Brasil andou mais depressa que os países ricos em bani-los do meio rural. As cooperativas estão entre as principais vítimas das políticas neoliberais, porque perderam o acesso ao crédito subsidiado. Tendo que refinar suas dívidas a juros de mercado, muitas faliram e a maioria entrou em profunda crise.

- **Problemas gerenciais.** Se analisarmos o perfil de uma parte significativa dos dirigentes das cooperativas brasileiras, veremos que os mesmos não têm as qualificações adequadas para o desempenho da função. Em sua maioria, são produtores rurais habituados a gerenciar o negócio agrícola com critérios bastante rudimentares no que diz respeito às técnicas e conhecimentos gerenciais modernos. As cooperativas não faliram antes porque a ineficiência era compensada pelos subsídios do governo. Estes retardaram, assim, a modernização dos processos gerenciais e, por isso, são os grandes responsáveis pela crise que as cooperativas têm diante de si.

- **Montante da dívida.** O nível de endividamento das cooperativas ligadas ao setor agropecuário é da ordem de 3,5 bilhões de reais, no Banco do Brasil e no sistema oficial de crédito, devendo ser imediatamente renegociados cerca de 2,9 bilhões, sem o que haverá falência generalizada. Dificilmente haverá recursos do go-

(1) Consultor da EMBRAPA

verno para novos investimentos. Sendo, assim, as cooperativas devem buscar novas fontes para financiar suas atividades e investimentos.

• **Desencontro de objetivos.** Por fim, cita-se o desencontro de objetivos das cooperativas em relação ao de seus associados. Se analisarmos as cooperativas agropecuárias, observamos que a maioria age como cooperativa de consumo, ou seja, são verdadeiros supermercados ou casas de produtos agropecuários e, às vezes, postos de revenda de gasolina. Portanto, a relação existente com seus associados, os produtores rurais, está na venda de produtos demandados pelos mesmos, como insumos ou consumo do lar. Ora, para isso existem as casas de venda de produtos agropecuários e os supermercados. O associado da cooperativa é muito pouco beneficiado pois, os preços são iguais, quando não superiores, àqueles dos concorrentes. Ainda mais, dificilmente as cooperativas contam com departamento técnico, enquanto as casas de produto agropecuário normalmente já o têm, pois grande parte de seus proprietários são agrônomos, zootecnistas, veterinários etc. Estes normalmente orientam seus clientes, embora de forma precária, mas com eficiência superior à das cooperativas que, em sua maioria, já desativaram seus departamentos técnicos, se é que já os tiveram.

Apressadamente, muitos poderão concluir pelo fim das cooperativas. Não é o caso. Precisam ser reorientadas. A forma é relativamente simples, bastando para isso analisarmos o real problema de seus associados e procurar atendê-los em suas necessidades mais importantes, no que diz respeito ao aspecto técnico, comercial e social.

**Comercial.** Em primeiro lugar, ser uma fonte de informação sobre preços para os associados, tanto na compra como na venda. Se, porventura, se tiver que operar no mercado, somente fazê-lo se a escala e fontes de financiamento o justificarem.

No comercial, podemos direcionar as cooperativas a atuarem de forma diferente da que existe hoje, deixando de lado o comércio direto, e passando a realizar convênios, com as várias casas comerciais da região, de sua área de atuação, propiciando informação responsável para aquisição de insumos. Modelo semelhante poderia ser implementado na venda de produtos, dando condições aos produtores de aglomerarem a produção em lotes maiores e, assim, obterem preços melhores.

**Técnico.** As cooperativas devem reativar ou criar os departamentos técnicos, pois isto é o que realmente interessa aos produtores, os quais necessitam muito de assistên-

cia técnica, em função da velocidade das inovações que chegam ao mercado, oriundas da pesquisa. Mas, esses departamentos devem terceirizar suas atividades, através de contratos com os técnicos, tendo um quadro de pessoal suficiente apenas para administrar e fiscalizar os contratos.

Ainda sobre os departamentos técnicos, as cooperativas poderão muito contribuir para os associados, adotando o modelo já vitorioso em alguns países da América Latina, especialmente na Argentina, lá denominado de grupo CREA. É uma forma moderna de assistência técnica, sem ônus para as cooperativas, mantida pelo produtor, desde que a cooperativa contribua com o treinamento do técnico e o mesmo consiga provar sua competência.

**Social.** Hoje, com as dificuldades enfrentadas pelo sistema previdenciário existente no País, deveríamos direcionar os objetivos das cooperativas para agirem também como **Fundo de Pensão**.

Especificamente sobre o fundo de pensão, cabe a pergunta: qual a importância disso? Diria que são duas ações básicas nas quais o fundo de pensão pode ajudar em muito o associado. Em primeiro lugar, propiciando uma velhice digna ao ruralista que hoje, em grande parte, ao envelhecer, tem uma miserável aposentadoria, de um salário mínimo, pelo sistema previdenciário oficial, ou, então, vira dependente da família, sobrecarregando filhos e parentes, numa situação humilhante.

Em segundo lugar, o fundo de pensão será uma fonte de capitalização das cooperativas, propiciando-lhes recursos financeiros que poderão ser usados, entre outras coisas, como empréstimos aos seus associados. Trata-se, assim, de um modelo de poupança, nos moldes da economia moderna.

Um cálculo grosseiro pode ser feito através de um exemplo: se um agricultor recolhe a um fundo de pensão R\$100,00 por mês, durante 35 anos (tempo estimado para aposentadoria pelo INSS) ele terá uma economia ou patrimônio de R\$345.000,00, sendo o rendimento de 10% ao ano. Se no final do período ele retirar somente o rendimento de sua poupança, ele estará retirando R\$34.500,00 ao ano, o que propiciaria uma pensão mensal de R\$2.875,00 e ainda preserva seu patrimônio, o que poderá ser retirado, quando ele quiser, ou fazer parte de seu espólio. É óbvio que as co-operativas passarão a contar com uma soma enorme de recursos, cujo uso, além do financiamento aos agricultores, precisa ser regulamentado e fiscalizado para que se evitem as péssimas experiências do passado. Dificuldades surgirão para a implementação da idéia. Mas serão vencidas, à medida que experiências se acumularem.