

### ***SEÇÃO I***

#### **Carta da Agricultura**

- Por um Nova Política de Produção das Exportações  
(Antônio Moraes)

### ***SEÇÃO II***

#### **Artigos de Política Agrícola**

- A Política Agrícola e o Endividamento Rural  
(Carlos Nayro Coelho)
- O Crescimento da Produção Agrícola no Brasil  
(Carlos Eduardo Cruz Tavares)

#### Indústria de Processamento da Soja

(Philip F. Warnken)

- O Seguro Agrícola nos EUA e na Argentina  
(Jerry R. Skees)

### ***SEÇÃO III***

#### **Ponto de Vista**

- FHC, OMC e La Fontaine  
(Helio Tollini)

### **POR UMA NOVA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES**

---

A conclusão da Rodada Uruguai, oficializada no encontro de Marraquesh, em dezembro de 1994, trouxe, em que pese seus pífios resultados, novo alento ao ideal de liberalização comercial encarnado pela OMC e ardentemente desejado pelos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, cujos mercados já haviam sido amplamente abertos à concorrência externa. Esse alento foi particularmente verdadeiro no caso da agricultura, pelo fato de ter sido incorporado às disciplinas da OMC, nos termos de um acordo específico que estabelece compromissos de redução do protecionismo quanto ao acesso a mercados, subsídio às exportações e apoio interno (subsídios à produção), bem como a retomada das negociações agrícolas ao final do período de implementação desses compromissos pelos países desenvolvidos, em 1999.

Mas, ao longo desse período, o cenário econômico internacional deteriorou-se com a interrupção, ainda que temporária, do crescimento eufórico dos tigres asiáticos em meio a acentuadas crises financeiras de ampla repercussão internacional, ao lado de um crescimento não tão eufórico do Japão, que, ao contrário daqueles países, não conseguiu recuperar sua economia e ainda encontra-se em recessão. Os demais países em desenvolvimento persistiram sem grande êxito em seu esforço de ajustamento econômico, em meio a um quadro quadro de estagnação e dificuldades no setor externo de suas economias. E no caso das economias européias ocidentais são recentes os sinais de uma recuperação alvissareira, sendo o elevado desemprego um dos graves problemas ainda por ser resolvido. Uma exceção nesse cenário é a economia norte-americana, que se

mantém pujante há uma década e nos próximos anos deverá continuar dinâmica e próspera, mas nem por isso deixou de experimentar um agravamento no desequilíbrio de sua balança comercial, resultando em maior protecionismo e no arrefecimento de seu ímpeto em prol da liberalização comercial.

Nesse cenário de dificuldades e de pressão generalizada em prol do aumento das exportações, acentuou-se ainda mais a competitividade do comércio internacional, exacerbando seus efeitos deletérios sobre os países em desenvolvimento destituídos de recursos e de instrumentos adequados para a defesa de seus interesses, ao mesmo tempo em que os países ricos fortaleceram seus instrumentos de proteção e alocaram recursos adicionais no subsídio e na promoção das exportações.

A retomada das negociações sob forma da pretendida Rodada do Milênio tornou-se assim inviável, conforme atestam os resultados frustrantes do empenho das nações por ocasião da reunião de Seattle, nos EUA, e de Davos. Em ambos os foros o fracasso não se deveu ao fato das conversações terem ocorrido nas vésperas da campanha presidencial nos EUA, ou à mobilização dos segmentos contrários à globalização, mas sim à ausência de interesse político de americanos e europeus, cuja radicalização no trato dos temas meio ambiente, direitos trabalhistas e direitos humanos serviu de álibi para implodir qualquer tentativa de retomada de negociações globais para o aprofundamento do livre comércio.

Essa é uma sinalização clara de que as compromissadas negociações em matéria de agricultura na OMC muito dificilmente corresponderão às intenções e expectativas nutridas durante a Rodada Uruguai, conforme atestam o retardamento de seu início e as dificuldades de entendimento, sobretudo em relação a temas de interesse para os países em desenvolvimento, como é o caso da frustrada tentativa da OCDE de avanço no disciplinamento do seguro e do crédito no comércio exterior.

Por ocasião da 10ª Conferência das Nações Unidas Comércio e Desenvolvimento (Unctad), realizada em fevereiro de 2000, em Bangcoc, os países em desenvolvimento, principais interessados na abertura da economia mundial,

mantiveram suas posições favoráveis a uma profunda liberalização comercial que resultasse na efetiva ampliação do acesso a mercados, em coerência com os princípios de "comércio, não ajuda" defendidos por aquele organismo. Especificamente em relação à agricultura, esse entendimento é compartilhado pelo Grupo de Cairns, integrado por 12 países em desenvolvimento mais Canadá, Austrália e Nova Zelândia, todos eles exportadores agrícolas.

Essas posições de princípio, como tal, são sempre compartilhadas por toda a comunidade internacional, mas os avanços na sua implementação dependem, principalmente por parte dos países ricos, de negociações que se subordinam mais às restrições políticas internas e aos interesses econômicos voltados para o mercado doméstico do que às pressões políticas externas e aos setores produtores de exportáveis. Isso ao contrário dos países em desenvolvimento que empreenderam unilateralmente ampla abertura econômica e comercial, como decorrência da exaustão do modelo de política econômica de substituição de importações, que coincidiu com a incapacidade do Estado na manutenção de seus níveis históricos de proteção e de intervenção nos sistemas de produção e de comercialização.

Exemplos dessa dificuldade negociadora por parte dos países ricos são encontrados no caso de produtos "sensíveis", tais como aço, suco de laranja, carne processada e calçados para os norte-americanos e óleo de soja, frango, carne bovina para os países que integram a União Européia. Esses são produtos de elevado interesse para o Brasil, cujas restrições de acesso àqueles mercados têm se mantido inalteradas e irremovíveis, como ocorreu por ocasião da Rodada Uruguai. E igualmente irremovíveis têm sido e deverão continuar sendo as distorções de política de defesa comercial daqueles países, também utilizadas como forma disfarçada de proteção.

Cabe destacar que as tarifas médias aplicadas pelos países ricos na importação de produtos agrícolas oriundos dos países em desenvolvimento são da ordem de 15%, ou seja, cinco vezes maiores do que nas importações de produtos manufaturados, cujas tarifas, por sua vez, são quatro vezes maiores do que as vigentes nas importações de manufaturados oriundas dos próprios países ricos.<sup>(1)</sup>

Não bastasse o fato dos produtos agrícolas de interesse para os países em desenvolvimento enfrentarem elevadas barreiras de acesso a mercado impostas pelos países desenvolvidos, estes concedem crescentes subsídios ao setor agrícola, da ordem de US\$ 362 bilhões em 1998, contra US\$ 326 em 1986.<sup>(2)</sup> Esses são fatores que limitam acentuadamente a capacidade de exportar justamente daqueles países que mais dependem do setor externo para corrigir seus desequilíbrios e promover o desenvolvimento econômico.

A eliminação das distorções do comércio agrícola mundial possibilitaria ao Brasil um aumento anual de US\$ 10 bilhões nas suas exportações.<sup>(3)</sup> E no caso do conjunto dos países em desenvolvimento, essas exportações poderiam aumentar em cerca de US\$ 700 bilhões anuais em 2005, caso houvesse uma maior abertura de mercado por parte dos países desenvolvidos, os quais também se beneficiariam com a ampliação de seus fluxos de comércio. Mas cabe reiterar que o "rationale" das negociações nesse sentido vai muito além dos ganhos diretamente relacionados com o comércio, sendo os desequilíbrios econômicos interno e externo um dos principais fatores determinantes da resistência à liberalização comercial. Esse é o caso dos EUA, cujo ímpeto liberalizante se vê arrefecido diante da exacerbação da concorrência no mercado internacional e do seu crescente déficit comercial, da ordem de US\$ 300 bilhões em 1999, contra US\$ 164 bilhões em 1998, sem perspectiva de reversão dessa tendência no curto prazo.<sup>(4)</sup>

O fato da agricultura ser fortemente protegida nos países ricos, relativamente aos demais setores, enquanto nos países em desenvolvimentos o viés protecionista se concentra no setor de manufaturas, caracteriza um conflito generalizado de interesses de difícil solução, conforme evidenciado na reunião da OMC, em Seattle, cujo fracasso foi atribuído ao impasse existente em matéria de agricultura. Dado que esse impasse ocorreu num contexto de negociações globais, que possibilitam a troca cruzada de concessões intersetoriais, espera-se que venha a ser ainda maior por ocasião da iminente retomada das negociações agrícolas multilaterais, conforme previsto pelo Acordo Agrícola da OMC. <sup>(5)</sup>

As dificuldades que cercam a aprovação de uma nova rodada global de negociações reforçam a tendência de fortalecimento da integração regional iniciada nos anos 80, tendo os EUA como protagonista da formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). Nesses foros os EUA têm um maior poder político e capacidade de persuasão do que no âmbito da OMC. Isso é particularmente verdadeiro em relação à ALCA, onde as possibilidades de ganho para os norte-americanos são relativamente maiores e já se encontra instituído um processo de conformação dessa área de livre comércio. E na reunião de cúpula de Santiago em 1998, os governos da região acordaram que as negociações para a formação desse bloco seriam iniciadas em abril de 2000 e seus resultados implementados em 2005.

Esses resultados somente ocorreram após sete anos, marcados por um número infindável de reuniões destituídas de conteúdo de maior relevância, essencialmente por falta de vontade política em agilizar esse processo por parte do Mercosul, e dos próprios EUA que ainda não superaram a resistência interna contrária a uma maior liberalização comercial. Assim, não tem sido e continuará não sendo fácil alcançar entendimento, notadamente em matéria de agricultura, mas os avanços continuarão acontecendo, ainda que os prazos estabelecidos venham a ser alterados. A ALCA é uma realidade e sua implantação é um questão de tempo. Mas, afinal, esse é um empreendimento de longo prazo.

Na ausência de perspectivas de uma maior liberalização do comércio internacional, a ampliação da participação brasileira nesse mercado, de modo a cumprir a meta de aumentar as exportações para pouco mais de US\$ 100 bilhões em 2002 (o dobro do nível observado em 1997) depende fundamentalmente do esforço interno das classes produtoras e do apoio institucional do governo, através de medidas que contribuam para elevar a eficiência e competitividade dos setores exportadores, conforme previsto pelo programa de metas mobilizadoras, concebido pela Presidência da República. Para tanto, o grande desafio consiste na aprovação de mudanças na legislação de comércio exterior, a bem da simplicidade e da eficiência dos procedimentos operacionais; aprovação de uma reforma fiscal que desonere o setor da elevada carga tributária a que está exposto, melhorar as condições de infra-estrutura relacionadas com as atividades de comércio exterior;

assegurar recursos para a efetiva promoção comercial através de ações de "marketing" e de financiamento das exportações com ênfase para a conquista de novos mercados e diversificação da pauta de exportações. Trata-se, enfim, de formular uma nova política de comércio exterior concentrada no objetivo de recuperar e ampliar a participação relativa do país no comércio mundial, através do aumento da competitividade das exportações brasileiras, com base na melhoria das condições internas de produção e de oferta. Essa é a direção que parece estar sendo tomada com maior vigor pelos atuais gerentes do comércio exterior.

Enquanto os países ricos, que são nossos principais parceiros comerciais, restringem o acesso de produtos brasileiros em seus mercados e alocam vultosos recursos para financiar suas exportações, a longo prazo e com subsídio, o Brasil não tem o mesmo fôlego financeiro e não dispõe dos mesmos mecanismos de financiamento, como os "eximbanks", por exemplo, sendo limitadas ou inexistentes as possibilidades de recorrer aos subsídios às exportações. Assim, enquanto 70% das importações brasileiras são financiadas, essa cifra é ínfima no caso das exportações, sendo que uma proporção consideravelmente maior das exportações norte-americanas são financiadas e com prazos superiores a 360 dias. Por outro lado, as exportações brasileiras são penalizadas pela perda de competitividade determinada também por fatores internos, a começar pelo predomínio de uma política econômica e de comércio exterior que ainda se mantém relativamente fechada ao mercado externo - 400 empresas respondem por 80% das exportações brasileiras - a despeito do elevado crescimento da produtividade da economia, da ordem de 7,5% ao longo do período 1990-1998.

Ao mesmo tempo em que as exportações se mantiveram estagnadas em cerca de US\$ 50 bilhões, as importações aumentaram substancialmente nos anos 90 em decorrência da defasagem cambial e do processo de abertura econômica, resultando em elevados déficits na balança comercial (US\$ 1,1 bilhão em 1999). Após um curto período de bom desempenho das exportações agrícolas e totais, em 1999 ocorre um retrocesso para os valores observados em 1996. Contudo, no que se refere ao conjunto das exportações agrícolas e agroindustriais, que respondem por 32% do PIB, foi mantido um bom desempenho ao longo dos anos 90 culminando, em 1999, com a geração de um superávit de US\$ 13,4 bilhões. Ainda

assim é modesta a participação das exportações brasileiras no mercado mundial, cuja fatia reduziu de seu auge de 1,4% para menos de 1% na atualidade, cifra esta que não guarda relação com o tamanho da economia do país e com suas potencialidades.

Esse quadro pouco tem a ver com o protecionismo internacional, ainda que este possa ter aumentado para determinados produtos, e se deve sobretudo às dificuldades internas decorrentes do programa de ajustamento econômico e seus efeitos recessivos - elevação das taxas de juros, insuficiência de recursos de financiamento e sobrevalorização cambial - agravados pelas deficiências de infraestrutura e demora na aprovação parcial da reforma fiscal. Uma indicação nesse sentido é o fato de que, mesmo na hipótese utópica de eliminação das distorções do comércio agrícola mundial, o conseqüente aumento das exportações brasileiras deixaria o país ainda muito aquém da meta de U\$\$ 100 bilhões.

Para que sejam recuperados e ampliados os níveis históricos de crescimento das exportações, e alcançada, em 2002, a meta de duplicação do valor das exportações de 1997, não basta aumentar a disponibilidade de recursos para o setor, conforme se pretende com a criação do Fundo Autônomo de Financiamento à Exportação (Fafex), ao lado de outras medidas diretas de facilitação do comércio em apoio às empresas exportadoras. É imperioso que seja adotada uma política de promoção comercial abrangente que contemple todas as etapas do processo de produção e de comercialização externa dos bens exportáveis; seja promovida a melhoria dos serviços de infra-estrutura de modo a reduzir o chamado "custo Brasil"; sejam reduzidos ou eliminados os tributos incidentes sobre as exportações; e principalmente que sejam criadas condições favoráveis à retomada do crescimento da economia, que permitam a capitalização das empresas e a ampliação de sua eficiência produtiva e de sua liquidez. Caso contrário os exportadores brasileiros continuarão à mercê das políticas comerciais de curto prazo e de limitado alcance, coadjuvadas pela retórica inócua do protecionismo agrícola internacional e das práticas desleais de comércio, sem que sejam alcançadas as metas de exportação e revertida a tendência declinante da participação relativa do Brasil no mercado internacional.

**Antonio Luiz M. Moraes**

**Secretaria de Política Agrícola**

- 
- (1) Banco Mundial.
  - (2) Kuntz, Rolf. O estado de São Paulo, 1 de dezembro de 1999.
  - (3) The Economist.
  - (4) Esses números são falaciosamente utilizados como argumento político para evidenciar a abertura do mercado norte-americano.
  - (5) Uma posição contrária é manifestada pela Economista Laura Tyson. Business Week 07.02.00.

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez - 1999*

---

## **A POLÍTICA AGRÍCOLA E O ENDIVIDAMENTO DO SETOR RURAL**

---

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

### **1.Introdução**

Durante a recente reforma ministerial, o Presidente da República voltou a enfatizar as três grandes metas do Governo Federal para os próximos anos: gerar grande quantidade de empregos, atingir US\$ 100 bilhões nas exportações totais e manter a estabilidade da moeda.

A obtenção dessas metas vai depender, fundamentalmente, do desempenho do *agribusiness* nacional, devido ao seu alto coeficiente de geração de empregos por unidade de investimento, pela sua posição privilegiada no comércio internacional em termos de competitividade e pela necessidade de manter o mercado doméstico abastecido.

Nesse contexto, estabeleceu-se como parte da estratégia o objetivo de alcançar a produção de 100 milhões de toneladas de grãos nos próximos dois ou três anos.

É preciso, portanto, que o setor produtivo volte a operar com plena capacidade, o que implica a realização de algumas reformas no atual modelo de apoio à agricultura adotado no Brasil que, por sua vez, passa pela solução do problema do endividamento do setor rural.

Como se sabe, o modelo de apoio à agricultura brasileira sempre foi excessivamente concentrado em instrumentos financeiros de curto prazo.

Em sua essência, esse modelo é baseado no modelo americano de apoio à agricultura, adotado na época do *New Deal*, na década de trinta, que buscava a paridade entre renda rural e a renda urbana por meio da criação do *support price* e da ampliação do *farm credit system*.

Sua aplicação se dava através de aquisições diretas e de empréstimos de comercialização (*marketing loans*) e o crédito rural era executado por um sistema de bancos agrícolas de natureza privada, mas operando com forte patrocínio do setor público.

No decorrer dos anos esses instrumentos foram sendo ajustados e aperfeiçoados. Entre as modificações mais importantes pode-se citar a introdução do *target price*, que embutia o controle da área plantada, as mudanças nos mecanismos de crédito para estimular a participação dos bancos comerciais e a introdução de um subsídio (diferença entre o preço suporte e o preço de mercado) nos *marketing loans* para se evitar aquisições governamentais. O crédito patrocinado pelo governo, que na década de trinta era responsável pela quase totalidade da oferta de crédito formal à produção, atualmente contribui com menos de 17%.

Devido aos acordos da OMC e a alguns problemas de natureza orçamentária (ligados à dificuldade de previsão dos desembolsos), a lei agrícola de 1996 (*Fair Act*) passou a dar maior ênfase ao seguro agrícola e praticamente "congelou" os programas oficiais baseados no suporte de preços, substituindo-os por pagamentos diretos ao produtor. Somente com a recente crise no mercado de *commodities* agrícolas os *marketing loans* voltaram a ser usados em grande escala.

A diferença fundamental entre o modelo americano e o brasileiro é que o modelo americano deu uma ênfase muito grande aos programas de desenvolvimento rural, principalmente no tocante à infra-estrutura (estradas rurais, armazéns e eletrificação rural), à educação, à pesquisa e paralelamente estimulou a criação de um amplo e sofisticado sistema multimodal de transportes para o escoamento das safras.

Por outro lado, o forte viés de curto prazo do modelo de política agrícola brasileiro

contribuiu para piorar a curva de distribuição de renda no país para, de certa forma, justificar a ausência de investimentos governamentais em infra-estrutura de apoio à produção e comercialização, tornando o setor rural extremamente vulnerável aos *swings* da política macroeconômica, que certamente são os principais responsáveis pela escala de endividamento do setor.

## 2. O Modelo Brasileiro de Apoio à Agricultura

As políticas de apoio à agricultura via crédito remontam ao século passado, envolvendo basicamente o café e o açúcar, mas somente foram sistematizadas na década de trinta, com a criação da Carteira de Crédito Rural e Industrial do Banco do Brasil (CREAI).

O sistema de preço suporte foi criado na década de quarenta, mas só começou a operar em escala razoável a partir de meados da década de sessenta, quando o Governo promoveu uma ampla mudança na política agrícola para aumentar a produção de grãos e diversificar e aumentar as exportações agrícolas.

As principais medidas adotadas naquela época foram a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). No início da década de setenta também foi criada uma empresa estatal de pesquisa agropecuária (a EMBRAPA) para dar suporte tecnológico ao sistema produtivo.

Os resultados da nova política foram imediatos. Entre 1965 e 1980 ocorreu o grande salto na direção de uma nova economia agrícola, baseada na produção de grãos, na agroindústria a ela relacionada e nas exportações, até atingir a sua atual configuração.

Nesse período a produção de grãos dobrou, passando de 25,1 milhões de toneladas para 49,9 milhões de toneladas. O melhor desempenho ficou por conta da soja, cuja produção, em 1965, era praticamente inexistente e, em 1980, atingiu 15,1 milhões toneladas.

A estratégia de aumentar e diversificar as exportações agrícolas também deu resultados. Entre 1965 e 1980, as exportações agrícolas cresceram, em termos reais, mais de 273%, e a participação do café e do açúcar, que era de 99% no primeiro ano,

caiu para 39,1%. Atualmente, é inferior a 26%.

Embora a PGPM em alguns momentos tenha desempenhado um papel fundamental, principalmente na região de fronteira agrícola, o pilar de sustentação do novo modelo foi o crédito agrícola.

Entre 1965 e 1998, foram aplicados, em valores de 1997, cerca de US\$ 340 bilhões em todas as modalidades. No primeiro ano de operação do SNCR (1966), as aplicações totalizaram apenas US\$ 773,3 milhões. Nos quinze anos seguintes, a tendência foi de crescimento acentuado, tendo o volume máximo sido alcançado em 1979 (US\$ 20,4 bilhões). Em 1975, o total de crédito concedido (US\$ 17,5 bilhões) chegou a um valor equivalente a 58,9% do PIB líquido de todo o setor agropecuário (US\$ 26,9 bilhões).

Durante o período 1970 a 1985 (último ano de taxa real negativa), foram transferidos, a preços de 1997, cerca de US\$ 31,5 bilhões para a agricultura na forma de subsídios (medido pela diferença entre a inflação e a taxa de juros). A concentração dos subsídios concedidos ocorreu entre 1974 e 1983. Em 1976, 1979 e 1980 foram concedidos 43,8% do total.

O agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro, a abertura da economia no início dos anos noventa e a estabilização da moeda em meados da década trouxeram duas mudanças importantes na política agrícola: a redução drástica na oferta de crédito oficial e a introdução de dois instrumentos menos onerosos e menos intervencionistas para substituir os instrumentos tradicionais da Política de Garantia de Preços Mínimos: o Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) e o Contrato de Opções.

O Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) foi baseado no novo mecanismo do *marketing loan*, que transfere para o produtor ou comerciante um subsídio correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo, evitando as problemáticas aquisições governamentais que ocorriam quando o preço de mercado ficava abaixo do preço mínimo. Como efeito do PEP, os estoques públicos, que no final da década de oitenta chegaram a atingir perto de 20 milhões de toneladas de grãos, nos últimos anos não têm ultrapassado a dois milhões de toneladas.

O instrumento contrato de opção foi baseado nos *futures and options program*, desenvolvido nos EUA na década de oitenta para substituir ou complementar o

programa de suporte de preços. Naquele país os contratos de opções são operados em ambas as pontas por agentes privados. No Brasil o programa tem os mesmos objetivos, mas ainda é inteiramente patrocinado pelo Governo Federal, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

### 3. As Causas do Endividamento Rural

Enquanto existia subsídio ao crédito rural e a PGPM cobria parte do custo de transporte das regiões de fronteira, os produtores conseguiam operar de forma satisfatória, apesar dos elevados custos de transação, advindos, principalmente, da precária infra-estrutura existente.

Os problemas financeiros do setor tiveram início com a decisão governamental de eliminar o subsídio ao crédito e elevar gradativamente a taxa real de juros como parte da estratégia de combate à inflação. Nas regiões mais distantes, a situação foi agravada mais ainda pela retirada do subsídio ao transporte via política de preços mínimos.

Além disso, houve alguns anos em que um grande volume de recursos foi colocado à disposição do setor rural, o que de certa forma induziu os agricultores a aumentar a escala de endividamento, apesar do juro real crescente (em 1989 ultrapassou 12% ao ano). Em 1987, por exemplo, os empréstimos totalizaram US\$ 13,6 bilhões; em 1998, US\$ 11,2 bilhões e em 1989, US\$ 13,4 bilhões.

Somente a partir de 1990, com a manutenção da política de juros reais elevados e com as mudanças nos mecanismos de indexação das dívidas rurais adotadas no Plano Collor, os produtores rurais endividados começaram a sentir as dificuldades advindas.

A redução na oferta de crédito trouxe algumas transformações importantes como o estímulo ao autofinanciamento e uso de fontes informais de crédito ligadas ao *agribusiness*. Para se ter uma idéia de grandeza, basta dizer que, em 1979, o SNCR forneceu US\$ 20,4 bilhões ao setor rural e, em 1989, US\$ 13,4 bilhões. A média da década de noventa foi de US\$ 7,5 bilhões, sendo que em 1996 apenas US\$ 4,9 bilhões foram colocados à disposição do setor.

Apesar das modificações na estrutura operacional dos programas de suporte, o problema do endividamento foi se agravando com o passar do tempo, trazendo à tona

algumas "mazelas" do sistema como um todo, como o excesso de concentração (como mostra o Quadro I) e o excesso de interferência política, tanto na rotina de concessão de alguns empréstimos como na própria administração do crédito oficial (principalmente no que se refere a anistia de dívidas e suas prorrogações).

Conforme mostra o Quadro I, o saldo total da dívida junto ao Banco do Brasil (que representa em torno de 75% do total) atinge pouco mais de R\$24 bilhões, envolvendo cerca de 701.658 mutuários. Sua distribuição é extremamente concentrada em poucos mutuários: quase 58% do total (R\$ 13,7 bilhões), com saldo individual acima de R\$200 mil, está nas mãos de 2,11% dos mutuários (14.780 contratos). Ampliando para a faixa acima de R\$50 mil, o valor da dívida em poder de 7,59% dos mutuários atinge R\$18,7 bilhões (78,08%). Acima de R\$1 milhão, o dado impressiona: 0,31% dos mutuários (2.178) devem R\$ 8,89 bilhões, mais de 37% do total.

### Quadro I

#### Saldo dos Empréstimos ao Setor Rural

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valores em Mil R\$	%
1 - 10.000	513.658	73,21	1.413.440,00	5,89
10.001 – 50.000	134.774	19,21	3.848.580,00	16,03
50.001 - 200.000	38.446	5,48	4.992.170,00	20,79
200.001 - 500.000	10.530	1,50	3.487.240,00	14,52
500.001 – 1.000.000	2.072	0,30	1.376.010,00	5,73
Acima de 1 Milhão	2.178	0,31	8.892.200,00	37,04
<b>TOTAL</b>	<b>701.658</b>	<b>100,00</b>	<b>24.009.640,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

Embora não tenha sido divulgado oficialmente, sabe-se que a dívida agrícola junto aos bancos privados chega a mais de R\$ 8 bilhões e tem um perfil ainda mais concentrado.

Na realidade, com a derrubada da inflação, em meados da década atual, que com sua parafernália de índices, cálculos etc., certamente mascarava a realidade, a situação atingiu seu ponto crítico, criando um *embroglio* econômico-financeiro que estava ameaçando paralisar grande parte do *agribusiness* nacional e, portanto, colocando em perigo o plano de estabilização devido ao enfraquecimento de um dos seus principais pilares de sustentação.

Ademais, o modelo de política agrícola permaneceu praticamente inalterado, com pouca ou nenhuma ênfase nos programas de natureza estrutural e sem nenhuma estratégia conjunta com outros órgãos do Governo para reduzir os elevados custos de transação que incidiam, de forma dramática, sobre o setor agrícola.

Para amenizar o problema e criar ao mesmo tempo uma perspectiva otimista para o setor, o Governo lançou três programas: a securitização da dívida agrícola, destinado a permitir, de imediato, o acesso ao crédito, a implantação e dinamização dos corredores multimodais de transportes para reduzir os elevados custos de escoamento das safras e a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para inserir os pequenos produtores na economia de mercado dentro dos princípios básicos do desenvolvimento rural sustentado.

Com relação ao primeiro programa, o quadro II mostra que foram securitizados, em 1995, cerca de 146.292 contratos, no valor de R\$6.804,53 milhões. Considerando-se o perfil de distribuição do débito, que basicamente pouco mudou após a securitização, nota-se que na faixa entre R\$200.001,00 e R\$ 500.000,00 foi onde ocorreu participação com relação aos contratos existentes. Nessa faixa, 72,04% dos contratos foram securitizados.

## Quadro II

### Dívidas Rurais Securitizadas

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valores em Mil R\$	%
-------------	-----------	---	--------------------	---

1 - 10.000	52.547	40,65	238.940,00	3,51
10.001 - 50.000	44.547	34,46	1.076.560,00	15,82
50.001 - 200.000	24.268	18,77	2.516.860,00	36,99
200.001 - 500.000	7.586	5,87	1.904.410,00	27,99
500.001 - 1.000.000	162	0,13	108.780,00	1,60
Acima de 1 Milhão	172	0,13	958.960,00	14,09
<b>TOTAL</b>	<b>129.282</b>	<b>100,00</b>	<b>6.804.510,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

A segunda maior participação ocorreu na faixa situada entre R\$50.001,00 e R\$200.000,00, onde o número de contratos securitizados chegou a 63,1%. Entre R\$50.001 e R\$200.000, atingiu 33,1%. Na faixa dos pequenos contratos, situados abaixo de R\$10.000,00, e nos grandes contratos, acima de R\$ 500.000,00, os índices foram bem inferiores.

Nos primeiros o índice foi de apenas 10,2% e nos últimos de apenas 7,8%. O motivo dessa coincidência deve ser cultural: os primeiros sempre pagam em dia seus compromissos e os últimos só recentemente foram incluídos no programa.

Recentemente foi lançado o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), que refinanciou R\$ 2,1 bilhões de dívidas rurais, sendo que 73,95% do valor foram destinados para devedores acima de R\$1 milhão (Quadro III).

### Quadro III

#### Programa Especial de Saneamento de Ativos

<b>Faixa (R\$)</b>	<b>Mutuários</b>	<b>%</b>	<b>Valores em Mil R\$</b>	<b>%</b>
--------------------	------------------	----------	---------------------------	----------

Até 200.000	2.359	65,46	149.270,00	7,08
200.001 - 500.000	634	17,59	204.850,00	9,71
500.001 - 1.000.000	282	7,82	195.570,00	9,27
1.000.001 - 2.000.000	166	4,61	230.680,00	10,94
Acima de 2.000.000	163	4,52	1.329.070,00	63,01
<b>TOTAL</b>	<b>3.604</b>	<b>100,00</b>	<b>2.109.440,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

Além da securitização, dos corredores multimodais e do PRONAF, foram feitos vários esforços na área tributária, que culminaram com a aprovação da **Lei Kandir** e com a redução (ou eliminação) de alguns impostos que incidiam sobre alguns insumos, máquinas e equipamentos agrícolas.

A despeito de alguns percalços, que provocaram (e continuam provocando) grandes atrasos na implantação de alguns corredores, e de alguns problemas operacionais na implantação do PRONAF, os dois programas têm apresentado resultados positivos. No ano passado, foram transportadas 550.000 toneladas de grãos pelo corredor do rio Madeira e embarcadas mais de 372.000 toneladas no porto da Ponta da Madeira, em São Luís do Maranhão. A previsão para as dotações do PRONAF para 1999/2000 é de R\$3,4 bilhões, cerca de 70% superior à do ano anterior.

O programa de securitização não alcançou os resultados esperados, o que de certa forma era bastante previsível. A razão mais importante é que, talvez em função do excesso de preocupação com alongamento das dívidas e não com capacidade futura de pagamento e da influência do principal agente financeiro na formulação o programa, a sistemática de correção dos débitos, que na realidade era o cerne do problema, não foi alterada em sua essência, mantendo-se as distorções, largamente difundidas, na relação entre o valor real recebido e o valor real devido.

Conforme exemplos largamente divulgados na mídia, a incidência de multas, taxas de

manutenção, juros muito acima do padrão internacional e outras taxas elevaram em até dez vezes o valor do empréstimo original, em **real**, no período de 10 anos. Um empréstimo calculado pela taxa de juros *prime rate* teria um custo financeiro de, no máximo, 78% entre 1989 e 1999, que somado com a inflação no período do Plano Real daria uma correção aproximada 150%.

Além disso, a recente queda generalizada nos preços das principais *commodities* agrícolas após a crise asiática reduziu mais ainda a capacidade dos produtores de cumprirem os compromissos assinados.

#### **4. Uma Solução Para o Problema da Dívida Rural**

Da mesma forma que o universo agrícola brasileiro é altamente heterogêneo e diversificado, o segmento envolvido com o SNCR também é formado de grupos com características próprias. Por essa razão, grupos de empresários agrícolas sérios, honestos e cumpridores de seus deveres são obrigados a conviver com grupos de empresários aventureiros, desonestos e devedores costumazes.

Em atividades menos complexas e menos sujeitas a influências de eventos fora de seu controle e que afetam diretamente a sua rentabilidade, seria bem mais simples "separar o joio do trigo" e, portanto, categorizar aqueles empresários que são realmente inadimplentes devido a problemas de gerenciamento interno, como malversação de recursos, incompetência e inexperiência e os que o são devido a causas externas.

Todavia, no ambiente agrícola é bem diferente. Como se sabe, a atividade agrícola é uma atividade sujeita a elevado grau de risco e incerteza, devido às dificuldades de se prever o comportamento futuro do mercado, dos fenômenos naturais e das políticas governamentais. Nos últimos anos, a maior fonte de incerteza tem sido a política macroeconômica do governo. Seus reflexos na política agrícola, principalmente nos mecanismos de financiamento rural, foram decisivos no processo de endividamento.

Dessa forma, é muito difícil o estabelecimento de qualquer método que reflita com exatidão o peso de cada variável externa e interna no resultado do exercício de cada produtor e, por conseguinte, no seu grau de endividamento, a fim de se estabelecer critérios de negociação individual para o pagamento das dívidas. Como os produtores rurais que lançaram mão dos recursos do crédito oficial foram afetados negativamente

pelas políticas econômicas (ainda que de forma diferenciada) em seu conjunto, tudo leva a crer que é necessário o estabelecimento de um critério geral. Em seguida, dentro desse critério geral, seriam feitos os enquadramentos caso - a - caso.

Qual seria, então, um critério geral que atenda aos interesses de todos os agentes envolvidos, ou seja, os agentes financeiros, os produtores e o governo?

No caso dos agentes financeiros o interesse é obviamente ter o mínimo de empréstimos lançados em crédito em liquidação (CL). O dos produtores, por sua vez, é pagar o menos possível, com pagamentos compatíveis com suas respectivas capacidades de pagamento.

No caso do Governo, o interesse seria o de estabelecer um critério que exija o mínimo os desembolsos do Tesouro Nacional, para atender às exigências do ajuste fiscal.

No atual contexto, todavia, o Governo tem consciência de que por suas características e por sua posição competitiva no mercado mundial, o *agribusiness* nacional tem um papel relevante na estratégia de gerar grande número de empregos e aumentar as exportações. Isso sem falar na contribuição que o setor tem dado para a estabilização da economia.

É evidente que para atingir esses objetivos e metas a agricultura tem que operar em plena capacidade, o que implica que a problemática da dívida agrícola não impeça que muitos produtores participem do processo. Em síntese, a situação é tal que é impossível atingir as metas de geração de empregos e de exportações sem que mudanças importantes ocorram nos atuais métodos e sistemas de apoio à agricultura, o que, sem dúvida, passa pela solução do problema do endividamento do setor.

Muito tem se falado sobre fontes alternativas de financiamento da agricultura, como o próprio autofinanciamento, os adiantamentos contratuais de compra antecipada da produção, a captação de recursos no mercado de capitais, os recursos externos etc. e também da falência do crédito rural oficial.

Em condições de equilíbrio fiscal ou em economias ajustadas, todas essas alternativas são largamente usadas para financiar a produção. No Brasil, devido aos reflexos das condições macroeconômicas atuais (que ao que tudo indica irão prevalecer por algum

tempo), fica praticamente impossível a substituição, em larga escala, do crédito oficial por esses mecanismos.

Taxa de juros para a agricultura brasileira muito acima das taxas praticadas em outros países simplesmente inviabiliza economicamente a atividade ou torna o empréstimo impagável, como na realidade aconteceu em passado recente.

O crédito rural oficial pode estar falido em seu formato administrativo ou em seus mecanismos operacionais (que, sem dúvida, precisam ser modernizados e estar menos sujeitos a ingerências políticas), no entanto, como fonte de recursos para o setor rural, a tendência é que ele ainda continue por muito tempo como a espinha dorsal do financiamento agrícola no país.

Isso reforça a necessidade de se encontrar uma saída para o impasse do endividamento.

Como em qualquer processo de negociação, no caso da dívida rural existe a presença dos três elementos indispensáveis à existência da negociação em si: as partes interessadas, os interesses envolvidos e a consciência de todos de que é necessário encontrar rapidamente alguma saída para o impasse.

As propostas para a solução do problema, apresentadas recentemente durante os protestos em Brasília, tanto da parte dos ruralistas como da parte do Governo, envolvem basicamente a concessão de um rebate no saldo devedor de cada agricultor. As divergências ficaram por conta do tamanho do rebate.

Embora válidas no sentido de reconhecerem a existência de um grande descompasso entre a capacidade de pagamento dos produtores (agravada presentemente pela crise que atinge os mercados agrícolas mundiais) e o montante contábil da dívida, as propostas apresentadas têm dois pontos que suscitam discussões. O primeiro é que elas transferem exclusivamente para o Tesouro o ônus do acordo, reacendendo a velha cultura do perdão das dívidas. O outro é que elas tratam a questão do endividamento com um fato isolado dentro da política agrícola brasileira e, portanto, não procuram resolver a questão num contexto estrutural, para se evitar a sua repetição no futuro.

Para se resolver de forma definitiva o problema, é necessário, primeiramente, encontrar um meio que represente um rompimento definitivo com o passado altamente

problemático de inflação elevada, de improvisos financeiros e de desarranjos macroeconômicos de diferentes naturezas, que estão em sua raiz. O segundo passo seria promover as mudanças na política agrícola, de modo que ela seja ajustada com maior rapidez e intensidade com mecanismos de apoio doméstico compatíveis com a realidade do mundo moderno.

Um rompimento definitivo com o passado significa obviamente encontrar uma forma de zerar toda a dívida agrícola. Como isso poderia ser feito com o máximo de neutralidade e de simplicidade e sem que o Tesouro Nacional tenha que bancar todo o ônus?

Analizando-se todos os aspectos relacionados com o processo de endividamento chega-se à conclusão que não existe um critério geral perfeito que contemple todas as nuances do problema, de modo a evitar possíveis distorções ou mesmo injustiças.

**Um critério que atenderia com razoável aproximação os requisitos da neutralidade, da simplicidade e da distribuição do ônus seria fixar o saldo devedor de cada mutuário com base no valor de mercado dos bens dados em garantia.**

Ilustrando: se, por exemplo, o saldo devedor atual de determinado mutuário for R\$200.000,00, mas o valor atual de mercado dos bens dados em garantia for de apenas R\$50.000,00, o valor atual da dívida passa a ser automaticamente R\$50.000,00.

As vantagens desse critério são as seguintes:

- a. vai ao encontro da maior e mais freqüente reclamação dos produtores endividados, que é a de que o valor dos ativos dados em garantia, se vendidos no mercado, cobririam apenas uma pequena parcela do saldo devedor;
- b. elimina todas as polêmicas com relação ao valor contabilizado da dívida; vale dizer que os tribunais têm dado ganho de causa aos produtores, em todas as suas contestações aos atuais métodos de cálculo.
- c. produtor com espírito profissional que realmente estiver interessado em continuar na atividade produtiva terá todo interesse em "zerar" sua dívida de

imediatamente para continuar com acesso ao crédito sem ter que entregar o bem dado como garantia.

d. de qualquer modo, se o mutuário não pagar a dívida, o agente financeiro vai receber o valor de mercado do bem dado como garantia, só que por meio de longa disputa judicial.

e. se o mutuário não aceitar pagar o novo valor, pelo menos terá o incentivo de limpar o seu cadastro, entregando de imediato a garantia ao agente financeiro, sem as custosas demandas judiciais que envolvem processos dessa natureza.

f. resolve, em termos definitivos, essa novela da dívida rural de forma mais compatível com a realidade do mercado de ativos, sem a necessidade de perdão generalizado ou de rebates sugeridos aleatoriamente e, portanto, sujeito a polêmicas infundáveis.

Certamente uma grande dificuldade seria como tratar a diferença entre o valor a ser recebido pelo banco e o saldo devedor contabilizado (que, no exemplo acima, atinge R\$150.000,00), já que os recursos aplicados ao longo dos anos tiveram diferentes formas de captação e, portanto, diferentes custos.

A rigor, o Tesouro Nacional só teria que ressarcir os agentes financeiros da diferença entre o custo de captação e a taxa de aplicação dos recursos obtidos fora das exigibilidades dos depósitos a vista. Não teria sentido os bancos cobrarem do Tesouro Nacional multas, taxas de manutenção etc., que, sem dúvida, compõem a maior parte do valor da diferença.

De qualquer forma, o processo de negociação ficaria bem mais simples, pois envolveria apenas o Tesouro Nacional e os bancos - basicamente o Banco do Brasil.

## **5. A Reformulação da Política Agrícola**

No tocante à condução geral da política agrícola, é necessário que as formas tradicionais de apoio à agricultura sejam substituídas por mecanismos mais condizentes com o mundo atual.

De uma maneira geral, uma política agrícola moderna tem três objetivos básicos: dar suporte ao setor agrícola na parte financeira com o mínimo de intervenção, criar um ambiente econômico favorável ao aproveitamento pleno das vantagens comparativas do *agribusiness* e procurar transferir com eficiência os chamados **bens públicos** para as comunidades rurais.

Nesse sentido, os instrumentos ou medidas de apoio podem ser divididas em dois grupos. No primeiro, estão as medidas de política agrícola propriamente ditas, cujo centro de decisão está no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e, no segundo, está o grupo de medidas que são também importantes para o desempenho do *agribusiness*, mas cujos centros de decisão estão em outras esferas do Governo.

O grupo os instrumentos afetos ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento são os seguintes:

- seguro agrícola
- crédito agrícola
- comercialização
- defesa agropecuária
- desenvolvimento rural
- promoção comercial
- negociações agrícolas na OMC em 1999.

Com relação ao **seguro agrícola**, existem dois fatores relevantes. O primeiro é que, em função dos acordos da OMC, os países signatários assumiram o compromisso de eliminar os programas de apoio à agricultura que têm influência sobre os preços de mercado (*coupled programs*), como os de preço suporte. O outro é que ele cobre tanto os riscos de produtividade como os de preços. Com isso os países estão dando maior ênfase ao seguro agrícola, principalmente ao seguro de renda agrícola.

O seguro de renda tem várias vantagens. Entre as mais importantes estão as seguintes:

- a. é um seguro que cobre tanto os riscos de produtividade como os de preços, sem a necessidade de uma política de suporte de preços;
- b. é um instrumento orientado para o mercado, pois no cálculo da renda objeto do seguro, são considerados os preços vigentes no mercado futuro;
- c. é um instrumento que não intervém no sistema de preços (e, portanto, se encontra na caixa verde do acordo agrícola da OMC), pois, ao contrário dos programas de preços mínimos, o Governo não precisa adquirir produtos para evitar queda nos preços;
- d. seguro de renda agrícola pode ser executado por empresas de seguros privadas e tem, dentro do ponto de vista orçamentário, uma grande vantagem com relação aos outros programas, uma vez que a participação governamental se resumiria em subsidiar parte do *premium*. Nos programas de preços suporte, por exemplo, as necessidades de desembolsos são de difícil previsão, pois podem sofrer grandes variações erráticas de um exercício para o outro;
- e. no programa de seguros o valor médio do *premium* (e, portanto, do subsídio) é de fácil previsão e, segundo alguns cálculos preliminares, vai exigir um montante de recursos bem inferior ao dos programas tradicionais de apoio.

Com relação ao **crédito agrícola**, vale destacar que, em função do ciclo produtivo da agricultura, esse instrumento continua sendo, em todo o mundo, essencial para alavancar a produção agrícola. No Brasil, como foi visto, devido a exigências de natureza macroeconômica, o crédito rural oficial continuará ainda por muito tempo como a espinha dorsal do sistema de financiamento da agricultura, independente da fonte dos recursos.

Se, por um lado, a estabilização da economia fez aflorar as mazelas do SNCR, por outro, fez aflorar o seu lado positivo. Atualmente, a relação entre o valor total aplicado e o volume de grãos produzido é bem menor que em épocas anteriores. Ou seja, com a estabilização da moeda, o crédito agrícola tornou-se bem mais eficiente como instrumento de política agrícola para alavancar a produção.

Em termos gerais, o grande problema do crédito rural oficial é que ele continua

carregando alguns vícios de origem. Como se sabe, o SNCR foi desenhado originalmente para operar como o principal, ou talvez como único, instrumento ativo de apoio direto à produção, em um contexto econômico dominado pelo Estado. Em seguida, sofreu várias adaptações para atender às injunções provocadas pelas altas taxas de inflação.

A estabilidade da moeda, a crise do Estado e a abertura da economia não reduziram a importância do crédito rural. Apenas mostraram, em primeiro lugar, que ele deve ser um instrumento de política agrícola complementar aos outros instrumentos e, em segundo lugar, que seus mecanismos operacionais precisam ser modificados ou aperfeiçoados para atender às novas exigências do mercado globalizado.

Sem dúvida, o ponto mais importante em qualquer reforma é a adoção de medidas para desconcentrar o crédito. As estatísticas do Quadro I mostraram a concentração absurda gerada pelo atual modelo de crédito rural. À primeira vista, as principais medidas envolveriam a simplificação operacional dos mecanismos existentes e o aperfeiçoamento das regras de acesso, de modo a distribuir melhor os recursos disponíveis.

Com relação à **comercialização**, tanto o PEP como os contratos de opção envolvem o apoio direto do governo no processo de comercialização, em substituição aos antigos AGF e EGF. O problema desses instrumentos é com relação aos desembolsos: como no sistema antigo, quanto maior a crise no mercado, ou seja a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado, maior o volume de gastos. Isso pode trazer complicações, tanto na área dos acordos internacionais como na área de orçamento. Além disso, principalmente no caso do PEP, quanto maior o universo de atuação, mais difícil se torna o controle, tanto para evitar pagamentos indevidos como na transferência do benefício ao produtor.

De qualquer maneira, com a redução do "custo Brasil" e com a ampliação dos mecanismos privados, como o seguro agrícola e o mercado futuro, a tendência é que o uso desses instrumentos fique cada vez mais seletivo e localizado.

Relativamente à **defesa agropecuária**, o papel desse setor do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, está sendo significativamente ampliado, não somente em decorrência dos acordos da OMC, mas também para atender à exigência crescente

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

Na frente doméstica, a política sanitária e fitossanitária deve contemplar prioritariamente a eliminação, nas cadeias produtivas, de todos os fatores que restringem o acesso ao mercado internacional. Nesse sentido, a eliminação no curto prazo da febre aftosa de todo o território nacional e a adoção de um amplo sistema de controle de qualidade de produtos aceito internacionalmente deve ter alta prioridade.

Como foi visto, o modelo de política agrícola foi centrado na concessão maciça de recursos públicos no crédito rural. Se pelo menos parte desses recursos tivessem sido direcionados para programas estruturais de **desenvolvimento rural** como educação, saúde, infra-estrutura etc., a qualidade de vida da população rural hoje seria bem melhor, os efeitos sócio-econômicos teriam sido bem mais abrangentes e duradouros e a agricultura brasileira seria bem mais competitiva em termos internacionais

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

Dessa forma, é importante, dentro da nova perspectiva criada pelo governo, privilegiar os programas de **desenvolvimento rural**, principalmente no que se refere à

capacitação de mão-de-obra. Nesse ponto, vale ressaltar a grande importância da formação e treinamento de empresários agrícolas, que são as pessoas que vão gerenciar diretamente a expansão das atividades do *agribusiness*.

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

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

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

Evidentemente, para atender às necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência em larga escala para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis, de nutrientes minerais e de produtos químicos (para o controle de pragas). Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendam às exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala) e a consciência cada vez maior da sociedade contribuem para evitar o uso desordenado dos recursos naturais.

Um exemplo disso é a utilização crescente do **plantio direto**, uma tecnologia introduzida no Brasil no início da década de setenta e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Atualmente, existem quase 7 milhões de hectares cultivados no regime de plantio direto.

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

Com relação às novas **negociações agrícolas da OMC**, é imprescindível que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento esteja preparado para discutir os pontos importantes e tenha uma estratégia para avançar em assuntos de interesse para o Brasil.

Para se beneficiar das crescentes oportunidades do comércio internacional é vital manter ambiente econômico adequado. A liberalização do comércio, através dos acordos regionais e multilaterais, fortalece as reformas da política doméstica e permite que o *agribusiness* se desenvolva com competitividade.

Sendo um dos mais importantes participantes do comércio agrícola, tanto em termos regionais como no contexto mais amplo da OMC e do possível Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), e por ter uma agricultura muito competitiva, o Brasil poderá ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante das próximas rodadas de negociações multilaterais.

No outro grupo de medidas, os pontos mais importantes são os seguintes:

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

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

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

Na área de **tributação**, a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos agrícolas

brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato efetivamente relevante nesse sentido. Nesse ponto, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve continuar a luta pela isenção de impostos na comercialização da cesta básica e por uma reforma mais ampla que desonere todo o sistema de investimentos nas atividades agrícolas.

Embora se saiba que os problemas de **logística de transportes** estejam sendo resolvidos através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que o transporte tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas) o processo está sendo conduzido de forma ainda lenta.

Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura no comércio agrícola basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% da despesa de embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2.000km) por hidrovias, é de apenas US\$ 16/t, enquanto no Brasil chega a US\$ 80/t. O papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento é lutar junto aos órgãos do Governo que cuidam da infra-estrutura, como o MT, para que esses problemas sejam resolvidos o mais rapidamente possível.

Na parte relativa à comercialização, o objetivo deve ser o de ampliar e popularizar o uso de instrumentos privados de transferência de risco, como mercado futuro, e dar condições ao setor privado para exercer as funções de regulação dos mercados com seus próprios estoques ou através do mercado externo. O papel do Estado deverá ser de mero coadjuvante, interferindo apenas em emergências ou no apoio ao pequeno produtor.

Para facilitar a transição dos instrumentos de redução de risco de preços da PGPM para os de mercado, o Governo lançou os Contratos de Opções que, apesar de ainda dependerem fortemente do Governo, representam o primeiro passo na direção do uso do sistema tradicional de mercado futuro nas Bolsas de Futuros.

Nesse sentido, devem ser adotadas as seguintes medidas: a) revisão da Lei de Armazenagem, cujos dispositivos, que são do começo desse século, não geram a confiabilidade necessária à operação dos instrumentos modernos de apoio à

comercialização; b) modificar o sistema de classificação de produtos vegetais por meio da quebra do monopólio estatal, para permitir um serviço capaz de assegurar veracidade quanto à qualidade do produto, elemento essencial na emissão dos certificados de depósito e c) melhorar o sistema de informações agrícolas no que diz respeito à produção, à exportação, aos preços etc., para assegurar transparência no mercado e na formação dos preços.

---

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

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez - 1999*

## SEÇÃO II

---

### *Artigos de Política Agrícola*

---

## **O CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL**

---

*Carlos Eduardo Cruz Tavares<sup>(1)</sup>*

Alguns meses atrás, a imprensa divulgou que o Governo Federal havia definido, como meta para a agricultura, uma produção de 100 milhões de toneladas de grãos nos próximos 2 (dois) anos.

Pelo que tudo indica, com os elevados índices de desemprego nas cidades, este objetivo estava intimamente relacionado não só com aumento da oferta de alimentos, mas também com a capacidade de absorção da mão-de-obra pela zona rural, de forma a aumentar a geração de emprego e renda no campo.

Elevar a taxa de crescimento do setor , praticamente estacionada há alguns anos com a produção em torno de 80 milhões de toneladas, requer um esforço que vai depender do aumento da produtividade e/ou de agregação de novas áreas agrícolas ao sistema produtivo.

Observe-se que, nos últimos anos, a produtividade vem crescendo, demonstrando que existem investimentos significativos em tecnologias modernas que permitem melhor utilização da terra, principalmente onde atuam os latifundiários, médios produtores e proprietários rurais fornecedores de grandes empresas, fabricantes de produtos agroindustriais, localizados quase em sua totalidade nas Regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil.

## QUADRO I

### RENDIMENTO DA ÁREA COLHIDA

ANO	ÁREA COLHIDA em 1000 ha	PRODUÇÃO em 1000 t	RENDIMENTO em Kg/ha
1994	39093,4	75991,1	1.944
1995	38471,7	81097,9	2.108
1996	37023,1	73511,9	1.986
1997	36574,1	78426,1	2.144
1998	34955,8	76524,1	2.189

Fonte: CONAB

Mesmo com a redução da área colhida, o Brasil consegue diminuir menos que proporcionalmente o nível de produção, baseado no desenvolvimento e nas modernas tecnologias incorporadas ao sistema produtivo, na forma de novos tipos de semente, fertilizante e mecanização da colheita, recursos estes disponíveis para aqueles produtores organizados, capitalizados, que detêm escala de produção e acesso a financiamento.

Contudo, essa situação não é observada na região nordestina, que representa menos de 10% da produção agrícola, sendo responsável pela redução da média da produtividade nacional dos principais produtos de consumo interno, em consequência da baixa utilização de tecnologia, dos problemas climáticos, das condições do solo e da falta de conhecimento organizacional.

## QUADRO II

## PRODUTIVIDADE POR PRODUTO NO BRASIL E NORDESTE

ANO	ARROZ		FEIJÃO		MILHO	
	BRASIL	NORDESTE	BRASIL	NORDESTE	BRASIL	NORDESTE
1994	2399	1484	578	390	2344	820
1995	2637	1535	583	394	2623	832
1996	2603	1557	564	426	2355	885
1997	2730	1487	594	401	2588	830
1998	2604	1309	551	230	2651	789

Fonte: CONAB

Assim, a elevação da produtividade e o avanço para novas áreas de fronteira agrícola vêm permitindo algum incremento da produção, aumentando a disponibilidade de estoques de grãos no complexo regional centro-sul do país.

Paradoxalmente, regiões pobres como a Nordeste, onde a oferta não é suficiente para atender ao consumo, vêm importando dos mercados doméstico e internacional a matéria-prima necessária para o seu consumo interno e para o desenvolvimento de sua agroindústria.

Chegam a essa região mais de 3 milhões de toneladas de grãos transportadas, principalmente, pelas rodovias brasileiras, ou originárias do mercado externo e desembarcadas nos ineficientes portos nordestinos.

A baixa produção rural do Nordeste impede que se viabilizem a manutenção e a regularidade do abastecimento, mediante a adequada distribuição espacial dos estoques governamentais e da iniciativa privada, tornando os preços mais elevados, se comparados com os da regiões mais desenvolvidas.

### Quadro III

## PREÇOS NOMINAIS NO MERCADO ATACADISTA

EM R\$

Produto	MILHO		ARROZ	
	CEARÁ	PARANÁ	CEARÁ	SÃO PAULO
Jun/96	14,71	8,90	26,00	11,70
Jun/97	13,90	7,09	24,50	13,93
Jun/98	12,00	7,85	27,00	17,51
Jun/99	12,00	9,08	22,50	15,17

Obs. Milho: saco de 60 Kg Arroz: fardo de 30 Kg longo

Fonte: CONAB e SIMA

Há uma contradição, pois, na região onde há grande contingente de famílias pobres, necessitando de programas de combate à fome, existe uma escassez de produção e, conseqüentemente, impossibilidade de se incrementar a formação de estoques tão importantes para o atendimento social e o impulso para o crescimento sustentável regional.

Por outro lado, em regiões mais desenvolvidas, onde há excedente de produção, consegue-se constituir estoques de alimentos, que passam a ser de fundamental importância para, em determinados períodos, ser transferidos para o abastecimento do Nordeste.

### QUADRO IV

## ESTOQUES DO GOVERNO DO PRODUTO MILHO

em t

REGIÃO	1996	1997	1998	Total
Norte	100			100
Nordeste	4.460	6.442		10.902
Sudeste	4.558	202.853		207.411
Sul	7.636	381.495		389.131
C. Oeste	70.648	1.436.890	109.170	1.616.708
Total Geral	87.402	2.027.680	109.170	2.224.252

Fonte : CONAB - Posição de julho de 1998

O custo de uma operação de remoção de milho, por exemplo, do Estado de Goiás para Fortaleza/CE, chega a alcançar o valor de R\$ 90,00 por tonelada. Somado ao custo do produto, adquirido na origem (R\$ 90,00 a tonelada), chega ao destino a um preço não inferior a R\$ 10,80 o saco de 60 Kg.

Depreende-se, portanto, que a região menos desenvolvida e com maior contingente de famílias carentes paga mais caro pelo produto do que as regiões onde a produção excede, em muito, o consumo, principalmente em razão de incentivos governamentais à expansão das fronteiras agrícolas, pela destinação de recursos do sistema nacional de crédito rural e pela disponibilidade de produtores capitalizados.

Ressalte-se ainda o fato da economia nordestina encontrar-se atualmente em situação delicada, principalmente com a produção agrícola comprometida, em face do elevado período de estiagem, que ainda assola a infra-estrutura básica de algumas capitais de estados da região.

A política agrícola não tem criado incentivos ao desenvolvimento da região, como

pode ser observado, comparando-se os preços mínimos oferecidos aos produtores nordestinos e aqueles disponíveis e praticados para os produtores do Sul do país, onde os custos de produção são inferiores, os produtores são organizados e existem culturas de exportação, com tecnologia, solo e clima favoráveis.

Com os atuais preços mínimos, instrumento ainda considerado como a melhor forma de incentivar o crescimento da produção rural, principalmente por ser do conhecimento dos produtores rurais, nenhum colono, com algum recurso, disposição e tecnologia vai se interessar em adquirir um pedaço de terra e levar a sua contribuição ao Nordeste.

## QUADRO V

### PREÇO MÍNIMO PARA AS REGIÕES SUL E NORDESTE

Saco 60 Kg

ANO	1996		1997		1998	
	Sul	Nordeste	Sul	Nordeste	Sul	Nordeste
Arroz	8,85	8,85	9,3	9,3	9,3	9,3
Milho	6,00	6,96	6,7	6,96	6,7	6,96
Soja	8,14	7,73	8,88	8,43	9,5	9,00

Fonte: CONAB - Indicadores Agropecuários

Concomitantemente, os Empréstimos do Governo Federal \_ EGF/COV não são realizados desde 1995 e os recursos destinados e disponibilizados para as Aquisições do Governo Federal, objetivando a compra da produção ao produtor rural, vêm sendo pouquíssimo direcionado à formação de estoques na região.

A racionalização do processo de crescimento da produção agrícola, que inclui a

reestruturação fundiária, hoje altamente concentradora, pode resolver um segundo problema, representado pelo êxodo rural, uma vez que impede que o mesmo se acentue, com o deslocamento de famílias para centros urbanos na busca de trabalho que supra sua principal necessidade básica, a de alimentar-se.

## QUADRO VI

### AQUISIÇÕES REALIZADAS PELO GOVERNO FEDERAL

em t

Ano	Brasil (A)	Nordeste (B)	B/A
1994	4.289.177	7.453	0,17
1995	2.843.900	17.210	0,61
1996	1.039.211	6.255	0,60
1997	4.739.739	16.738	0,35
1998	1.408.525	6.220	0,44
Total Geral	14.320.552	53.876	0,38

Fonte: CONAB

Conforme o Anuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais de 46% dos brasileiros, que trabalham na agricultura, residem na Região Nordeste. Da mesma forma, aproximadamente 45% da população nordestina, com idade para trabalhar, depende diretamente desse setor da economia, principal gerador de emprego e renda para a região.

O incentivo ao crescimento da quantidade de grãos produzida no Nordeste aliado ao desenvolvimento de pesquisas de melhoria do produto e da produtividade, poderiam criar oferta de trabalho no campo e nas pequenas agroindústrias, colaborando para a

redução do nível de miséria em que se encontra aquela região, consequência da falta de renda das famílias residentes nas pequenas vilas e cidades.

## QUADRO VII

### RAMOS DE ATIVIDADES DO TRABALHO PRINCIPAL NO BRASIL E NORDESTE

em 1000 pessoas

Atividade	BRASIL (A)	NORDESTE (B)	B/A
Agrícola	18.154	8.499	46,8
Prest. Serviços	13.306	3.120	23,4
Comércio	9.117	2.399	26,3
Indústria	8.548	1.323	15,5
Social	6.044	1.530	25,3
Construção	4.229	947	22,4
Adm. Pública	3.210	867	27,0
Outros	7.021	1.285	18,3
Total Geral	69.629	19.970	28,7

Fonte : IBGE

Elevação no preço mínimo, desenvolvimento de sementes resistentes aos períodos de seca, identificação de regiões propícias à plantação de algodão e milho, principais matérias-primas destinadas à indústria têxtil e à avicultura/suinocultura, respectivamente, são algumas das ações que devem incentivar o incremento da produção.

Estudos a respeito dos aspectos climáticos e períodos de chuvas, o seguro agrícola, a difusão de tecnologia por meio da extensão rural e aquela relacionada ao conhecimento organizacional (relativa a gerir o negócio e/ou associar-se) criariam condições de apoio e suporte técnico aos proprietários rurais e à sustentabilidade de renda para ruralistas.

Segundo Lício, " no nordeste semi-árido avaliou-se a existência de um milhão de hectares para a produção de frutas irrigadas com as melhores condições do mundo para essa atividade, imbatível em termos de geração de emprego e renda..."(2).

Recentemente, o Grupo de Trabalho Interministerial da Agricultura e do Transporte divulgou trabalho(3) a respeito da realidade e das perspectivas da produção de lavouras, onde pode-se identificar a disponibilidade de áreas potenciais para a produção de soja nas seguintes regiões: oeste da Bahia (3,8 milhões de ha), sul do Maranhão e do Piauí (1,5 milhão e 1,4 milhão de ha respectivamente).

Esforços deverão ser realizados para a criação de mecanismos de incentivo à comercialização de culturas regionalizadas, tais como: juta/malva, mamona em bagas, sisal, carnaúba, castanha, manga e caju, que poderão servir de matéria-prima para as agroindústrias brasileiras, ou destinadas ao mercado internacional.

Países, como Israel, conseguiram desenvolver tecnologia biológica e organizacional, além de técnicas de plantio e de maior aproveitamento racional do solo em terras piores do que aquelas observadas no Nordeste brasileiro, sendo, portanto, um exemplo para aqueles que desacreditam na capacidade de produzir dessa região.

Combater a pobreza no Nordeste deve ser entendido como uma guerra contra a miséria, a fome e os problemas de violência urbana existentes no país. É uma obrigação do Estado oferecer condições ao desenvolvimento sustentável regional, de maneira a criar oportunidades para o indivíduo poder trabalhar e, se possível, viver em

sua região natal, sem a necessidade de migrar para pólos de crescimento.

---

(1) Economista do Núcleo de Informações e Análise Estratégica da CONAB.

(2) LÍCIO, Antonio. Agricultura: origem e solução do desemprego no Brasil. Revista de Política Agrícola. Brasília, ano VI - nº 3, p. 35.

(3) Relatório do Grupo Interministerial criado pela Portaria nº 609, de 17 de dezembro de 1998 - Ministério da Agricultura e do Abastecimento e Ministério dos Transportes.

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez 1999*

## SEÇÃO II

---

*Artigos de Política Agrícola*

---

### A INDÚSTRIA DE PROCESSAMENTO DA SOJA

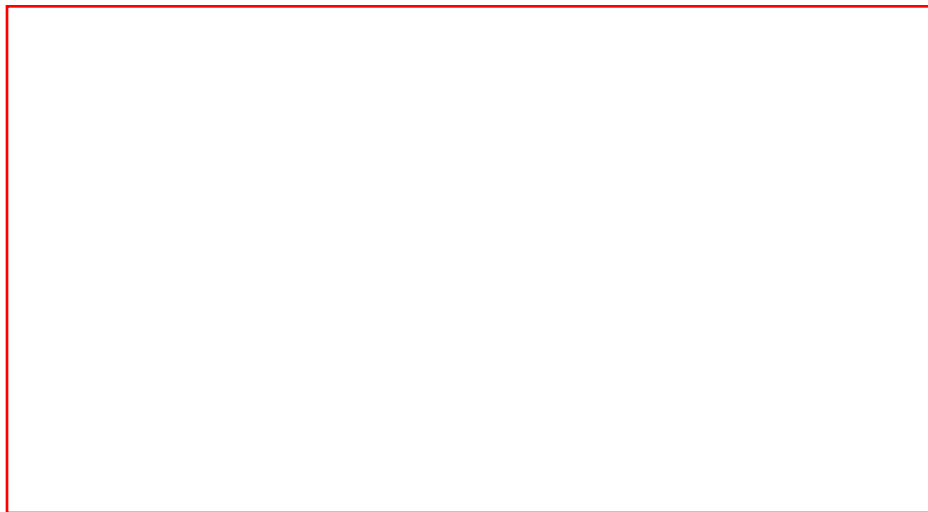
---

*Phil Warnken<sup>(1)</sup>*

#### 1. O Desenvolvimento da Indústria

A partir de 1970, essa indústria teve um rápido crescimento e uma rápida modernização, acompanhados de significativas mudanças de estrutura e localização. Atualmente, grande parte do óleo e do farelo de soja no Brasil são produzidos por fábricas que utilizam a melhor tecnologia e operam em nível de eficiência que se iguala ao das mais modernas fábricas do mundo industrial.

O volume da soja esmagada no Brasil cresceu de menos de mil toneladas em 1970 para cerca de 20 milhões de toneladas em 1995 (Gráfico 1). Durante esse período, a taxa de crescimento do esmagamento da soja no Brasil superou a da produção; o volume processado cresceu acima de 2.000 por cento, enquanto a produção chegou a apenas 1.600 por cento. O período de expansão mais rápida foi entre 1970 e 1980, quando o volume de esmagamento aumentou de 932 mil para 13 milhões de toneladas (Gráfico 1). O crescimento do esmagamento durante esse período ultrapassou, em muito, a produção.



Antes de 1970, a indústria de processamento de oleaginosas consistia em um grupo de pequenas fábricas, localizadas, sobretudo, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Em São Paulo, as fábricas processavam sementes de algodão, amendoim, mamona e outras oleaginosas, enquanto no Rio Grande do Sul a matéria-prima bruta dominante era a soja.

À medida que a produção de soja se expandia em direção ao Paraná e a São Paulo, na década de 60 e no início dos anos 70, o número de fábricas de esmagamento cresceu rapidamente. Ainda assim, no início da década de 70, a maioria dessas fábricas eram de pequeno porte, com capacidade diária de esmagamento abaixo de 600 toneladas, sendo que praticamente todas elas utilizavam prensa mecânica ou "batch expression technology."<sup>(2)</sup>

Com as várias fábricas novas que entraram em funcionamento na década de 70, a indústria processadora de soja iniciou sua principal transformação, que prossegue até os dias de hoje; novas fábricas foram construídas e a localização da nova indústria mudou, sendo que a maioria processava exclusivamente a soja em grãos, uma vez que a extração por solvente superou a extração mecânica e a "batch expression".

## **2.Tendências da Capacidade de Processamento**

Não há relatório com dados oficiais sobre a capacidade de processamento de oleaginosas no Brasil. Embora o IBGE e a CONAB periodicamente divulguem

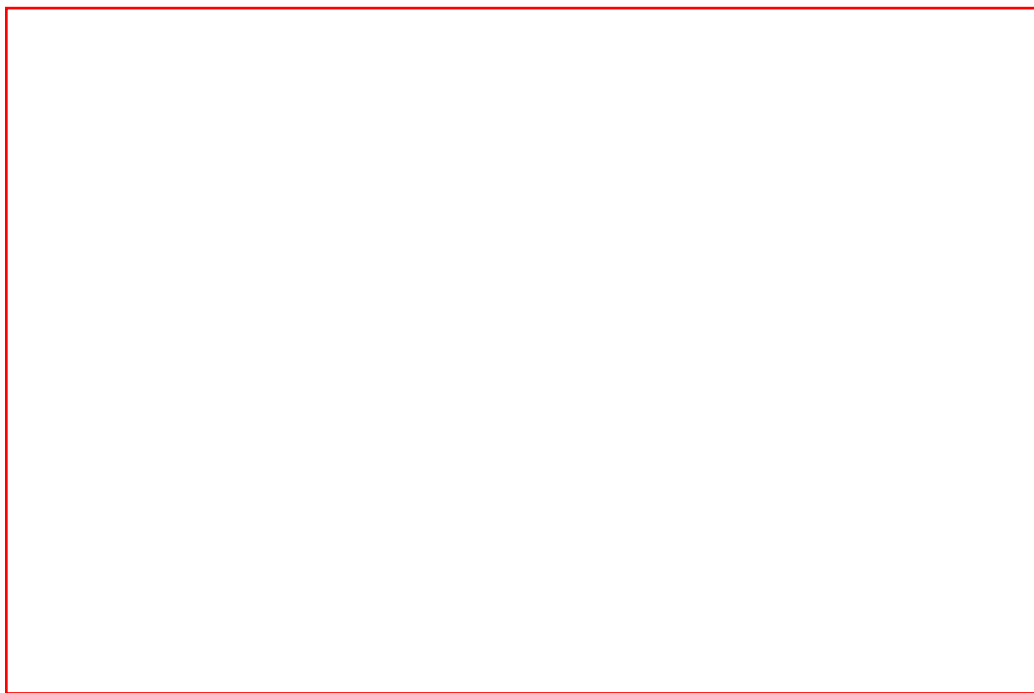
dados sobre essa capacidade, as duas entidades utilizam metodologias de avaliação diferentes, o que não permite que as estimativas sejam diretamente comparáveis. A Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) compila os dados referentes à capacidade industrial, inclusive das fábricas ociosas. As estimativas da ABIOVE têm por base o ano operacional da indústria, de 300 dias, uma vez que algumas empresas de grande porte operam 330 dias por ano. Outras estimativas comerciais frequentemente incluem a capacidade das fábricas ociosas, e até mesmo as que ainda estão em construção. Devido à inconsistência dos dados, os números da capacidade brasileira em relação às oleaginosas exigem uma avaliação cautelosa, quando usados em análises comparativas.

Apesar da existência de dificuldades na determinação da capacidade brasileira de processamento de soja, em algum momento específico, não há grande questionamento sobre o fato de que, desde meados da década de 70, a expansão dessa capacidade tenha crescido em ritmo acelerado. De fato, essa capacidade cresceu muito mais rapidamente do que o volume de grãos processados.

Em 1977, a ABIOVE avaliou a capacidade industrial em 12,5 milhões de toneladas por ano, enquanto, nesse mesmo ano, apenas 8,7 milhões de toneladas de grãos foram processadas<sup>(3)</sup>. Em 1982, 1985 e 1989, a capacidade total estimada foi de, aproximadamente, o dobro do volume de grãos processados. Em 1995, fontes industriais avaliaram a capacidade das fábricas em operação em 32 milhões de toneladas, e o esmagamento em 19 milhões de toneladas. Apesar de esses números poderem apresentar erro na avaliação, é quase certo que o excesso de capacidade da indústria foi muito mais a regra do que a exceção, durante as duas últimas décadas.

Um dos indicadores do excesso de capacidade a longo prazo é o ciclo mensal de esmagamento, no período entre 1977 e 1995 (Gráfico 2). Durante esse período, cerca de dois terços do esmagamento total por ano, oriundos do suprimento doméstico e do "drawback", ocorreram entre os meses de abril e setembro, e oitenta por cento do total anual foram processados entre abril e novembro. O volume de esmagamento durante os meses de dezembro, janeiro e fevereiro ficou

na média de um terço em relação a maio, que é o mês do pico de processamento para a indústria<sup>(4)</sup>.



Vários fatores contribuíram para a supercapacidade crônica da indústria brasileira de processamento de soja. As políticas públicas, que promoveram a industrialização e as exportações com valor agregado, são muito importantes. O impacto dessas políticas foi o de estimular os investimentos em fábricas de processamento. Além dos fatores políticos, as mudanças estruturais, técnicas e econômicas no complexo nacional da soja influenciaram muito no crescimento e no desenvolvimento da indústria.

Um fator de importância, que contribuiu para o excesso da capacidade da indústria, foi a construção de muitas fábricas de larga escala. A partir de 1970 houve uma forte tendência para construção de fábricas maiores (Quadro 1)<sup>(5)</sup>. Em 1977, 22 por cento do total da capacidade instalada eram representados por fábricas com capacidade diária de 1.500 toneladas, ou mais. Cinco anos depois, essas fábricas representavam 48 por cento e, em 1995, 53 por cento do total da capacidade instalada e ativa. Das 100 fábricas de processamento ativas em 1995, 21 possuíam capacidade superior a 1.500 toneladas e dessas, nove tinham capacidade diária de 2 mil toneladas ou mais, e duas tinham 3 mil ou mais<sup>(6)</sup>.

Embora a média das fábricas que passaram a operar nos últimos vinte anos fosse de tamanho maior do que as construídas anteriormente, havia também outras fábricas construídas com capacidade diária inferior a 1.500 toneladas. Entre 1977 e 1995, a capacidade diária agregada dessas fábricas menores cresceu cinco vezes, de cerca de 10 mil para quase 50 mil toneladas. Entretanto, deve ser ressaltado que a maior parte do aumento de capacidade total ocorreu nas indústrias cujo processamento variava entre 600 e 1.000 toneladas.

A tendência à construção de fábricas de porte maior decorre diretamente dos ganhos em economia de escala. Com a tecnologia de extração "hexane", os custos médios da unidade de processamento caíram em 30 por cento ou mais, quando o porte da fábrica passava de 500 para 1.500 toneladas por dia<sup>(7)</sup>. Enquanto todas as novas fábricas construídas nas duas últimas décadas utilizam a tecnologia do solvente a partir do início dos anos 90, um quinto da capacidade nacional ainda usava a tecnologia de prensa mecânica<sup>(8)</sup>. Apesar de várias indústrias de grande porte terem entrado em operação entre meados da década de 70 e da década de 90, muitas das menores continuaram funcionando. A partir de 1995, 80 por cento do total desse total possuía capacidade diária abaixo de 1.500 toneladas<sup>(9)</sup>.

Sob a ótica de economias de escala, a permanência das pequenas fábricas em operação parece um anacronismo. A maioria das fábricas menores se localizam no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, sendo de propriedade de pequenas empresas ou cooperativas, que as mantêm funcionando (Quadro 1). Algumas delas dispõem de localização favorável em relação à produção da soja ou aos mercados locais de farelo e óleo. Com seus custos fixos há muito tempo dados como perdidos, a principal preocupação operacional é com a cobertura dos custos variáveis. Algumas dessas fábricas deverão continuar operando no futuro, mas à medida que seu capital fixo se desatualiza e os custos de manutenção aumentam, muitas deverão parar. Até lá, elas continuarão a contribuir para o excesso de capacidade da indústria.

### **TABELA 1**

**Capacidade Brasileira de Processamento da Soja por Tamanho da Indústria, Capacidade Total e Esmagamento Anual , Anos Selecionados**

ANOS	CAPACIDADE NOMINAL INSTALADA (1,000t)*				ESMAGAMENTO ANUAL DA SOJA (1.000.000 t)
	Tamanho da Indústria (t/dia)			Total** Anual	
	<600	600 – 1499	> 1499		
1977	19.117	13.150	9.300	12.470	8.661
1982	21.589	25.150	43.250	26.997	12.728
1985	21.729	26.350	43.250	27.399	13.774
1989	20.386	38.020	42.020	30.129	16.189
1993	10.510	39.800	49.550	29.958	16.765
1995	7.510	41.520	56.950	31.794	19.700

Fonte: ABIOVE (1977-1993) e Representações Kaufmann Ltda.1995).

\*São incluídas somente as indústrias em operação. \*\* Assume-se 300 dias de operação no ano.

### 3. Mudanças na Localização das Indústrias

A significativa mudança na localização da produção de soja contribuiu para o excesso da capacidade de processamento da indústria. A produção de soja se deslocou para a região dos cerrados no Centro-Oeste, processo que teve início em torno de 1970, e a produtividade nessa nova área cresceu rapidamente nas duas décadas seguintes. No começo dessa mudança, os grãos eram transportados para as fábricas no Paraná e em São Paulo, para serem processados. A fim de reduzir os custos com o transporte da matéria-prima - e obter benefícios fiscais - novas fábricas começaram a ser construídas na própria região produtora, do início até meados da década de 70. Em 1992, 23 por cento da capacidade nacional de processamento estava situada nas regiões de fronteira (Quadro 2)<sup>(10)</sup>. Além da construção de novas fábricas, várias outras foram realocizadas - removidas fisicamente - para outros lugares, dentro da região em que a produção estava se expandindo.

#### TABELA 2

**Indústrias Brasileiras de Processamento de Soja por Região, Estado, Tamanho da Indústria, Número e Capacidade Total, 1995\***

REGIÃO/ ESTADO	CAPACIDADE E (NÚMERO) DAS INDÚSTRIAS DE PROCESSAMENTO DA SOJA POR TAMANHO DA INDÚSTRIA			TOTAL ANUAL (1.000.000t)**
	<600t/dia	600-1499t/dia	>1499t/dia	
<b>Região Tradicional</b>	<b>6.560 (18)</b>	<b>27.020 (30)</b>	<b>40.650 (21)</b>	<b>22.269 (69)</b>
Rio Grande do Sul	1.710 (8)	5.200 (6)	18.450 (9)	7.608 (23)
Santa Catarina	2.300 (4)	2.720 (3)	-	5.020 (7)
Paraná	1.700 (4)	14.800 (16)	17.300 (9)	10.140 (29)
São Paulo	850 (2)	4.300 (5)	4.900 (3)	3.015 (10)
<b>Região de Fronteira</b>	<b>950 (2)</b>	<b>14.500 (16)</b>	<b>16.300 (10)</b>	<b>9.525 (31)</b>
Mato Grosso Sul	350 (1)	2.600 (3)	4.800 (3)	2.325 (7)
Mato Grosso	-	3.400 (3)	5.000 (3)	2.520 (6)
Goiás	-	3.300 (5)	3.000 (2)	1.890 (8)
Minas Gerais	-	2.300 (2)	1.800 (1)	1.230 (3)
Bahia	-	900 (1)	1.700 (1)	780 (2)
Distrito Federal	-	1.000 (1)	-	300 (1)
Maranhão	-	1.000 (1)	-	300 (1)
Pernambuco	600 (1)	-	-	180 (1)
<b>Brasil</b>	<b>7.510 (20)</b>	<b>41.520 (46)</b>	<b>56.950 (31)</b>	<b>31.794 (100)</b>

Fonte: Representações Kaufmann Ltda.,1995

\* Número de indústrias em parênteses

\*\* Assume-se 300 dias de operação por ano

Em 1995, a quarta parte de todas as indústrias, representando um terço da capacidade nacional de processamento, estavam localizadas fora das tradicionais regiões produtoras. Na nova região produtora, a capacidade média das fábricas é 35 por cento maior do que a da região tradicional: 1.200 contra 900 toneladas por dia. A recente construção de fábricas de processamento em Goiás, na Bahia e no Maranhão são decorrência da expansão da produção de soja na região nordeste dos cerrados. Essa área, recentemente aberta, tem um expressivo potencial de expansão.

#### 4.A Estrutura Industrial

O aumento do porte das indústrias de processamento de soja e a mudança de localização estão associados à crescente concentração dentro da indústria. Até os anos 80, a indústria compreendia várias operações relativamente pequenas, sendo que não havia uma empresa única no domínio do setor. A partir dos anos 80, o número de empresas diminuiu, e a capacidade passou a ser mais concentrada. Em 1984, as quatro maiores empresas esmagaram cerca de 22 por cento do total nacional.<sup>(11)</sup> Em 1995, foi avaliado que "os seis maiores empreendimentos são responsáveis por cerca de 50 por cento da capacidade total, e os dez maiores respondem por cerca de 80 por cento"<sup>(12)</sup>. No caso do óleo de soja refinado, seis empresas respondem por, no mínimo, metade da produção nacional<sup>(13)</sup>.

As fontes comerciais informavam que, em 1995, a propriedade das fábricas estava em poder de umas 60 empresas diferentes, incluindo oito cooperativas. Dois terços das empresas operavam apenas uma fábrica e, em conjunto, respondiam por um terço da capacidade total nacional. A maioria dessas empresas funcionava no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina, no Paraná e em São Paulo. As de propriedade das cooperativas concentravam-se no Paraná. Com uma capacidade média de 900 toneladas/dia, elas eram menores do que a média das indústrias<sup>(14)</sup>.

Em 1995, quinze empresas operavam com mais de uma fábrica, mas apenas três operavam com mais de três fábricas. Essas três empresas (Ceval, Sadia e Cargill) respondiam por cerca de 27 por cento da capacidade total nacional. A Ceval, com 11 fábricas em nove estados, tinha capacidade para processar 13 mil toneladas/dia, ou seja, mais de 12 por cento da capacidade total nacional. A Cargill era a segunda maior processadora, com cinco fábricas e capacidade para 8.150 toneladas/dia, seguida pela Sadia, com oito fábricas e 6.400 toneladas/dia de capacidade. Entre as dez principais processadoras, apenas a COAMO é uma cooperativa, localizada no Paraná.<sup>(15)</sup>

Dentro da indústria há significativas diferenças no grau de integração vertical das empresas. Dois terços das fábricas operam refinarias de óleo, mas a maioria comercializa o óleo de soja como uma commodity. Relativamente poucas

empresas estão envolvidas com a produção de farelo ou com a produção de carnes, mas apesar disso, elas são uma força significativa nas indústrias de aves e suínos. Parece que não há qualquer importante integração "para trás" quanto à produção de soja. É comum que as empresas processadoras forneçam serviços e financiamento aos produtores, mas não se tem notícia de algum caso de empresa processadora que detenha grandes operações de produção de soja.

Apesar de haver pequena integração "para trás" - se é que ela existe - há uma considerável integração "para a frente" por parte de algumas das empresas de maior porte. Por exemplo, a Cargill, a Ceval e a Sadia vendem óleo de soja, com sua marca de fábrica, no mercado a varejo. Além dessas três empresas citadas, a Perdigão e outras operam fábrica de ração, produção de carnes e estruturas de processamento<sup>(16)</sup>. Essas empresas são as mais atuantes na avicultura, além de serem importantes exportadoras de carne de frango. Há também uma integração "para a frente" na produção de margarina e outros produtos alimentícios à base de óleo de soja.

## **5. Políticas que Influenciam a Indústria Processadora de Soja**

Uma grande variedade de políticas públicas afetaram o crescimento e o desenvolvimento da indústria brasileira de processamento de soja. Várias dessas políticas tiveram um forte efeito, que estimulou ou desencorajou os investimentos, a produção e a comercialização. Por exemplo, a persistente política do governo de sobrevalorizar a moeda reduziu a produção e a exportação de soja em grãos, de farelo e de óleo, enquanto o financiamento público subsidiado propiciou incentivos à produção e à comercialização. Apesar de alguma repetição, o objetivo aqui é o de focalizar as políticas que tiveram os primeiros reflexos sobre as decisões de investir na indústria de processamento.

### **5.1. Políticas Fiscais**

Como se sabe o imposto brasileiro de valor agregado, ICMS, é administrado e cobrado pelos estados, e seu montante é partilhado na proporção de 75:25 entre os governos estaduais e municipais. O valor do imposto varia substancialmente de

um produto para outro mas, no caso do setor da soja, o valor médio se situa entre os mais baixos de todos os produtos comercializados. No comércio interestadual, o valor oficial do imposto para a soja é de 12 por cento, e para o óleo é de 7 por cento. O farelo é considerado um produto intermediário, isento do imposto.

As taxas do ICMS interestadual variam de um estado para o outro. A soja em grãos não é taxada, mas o óleo e o farelo são taxados, na média, em cerca de 8,5 e 1,1 por cento, respectivamente. No período entre 1977 e 1982, quando o crescimento da capacidade de indústria foi mais rápido, o valor do ICMS sobre as exportações de grãos in natura era de 13 por cento, e de farelo era de 5 por cento. O óleo era isento<sup>(17)</sup>. Até recentemente, os valores dos impostos sobre as exportações de soja e seus derivados eram uniformes: grãos in natura, 13 por cento; farelo 11,1 por cento e óleo de soja 8 por cento. O ICMS sobre as exportações de soja e derivados foi totalmente eliminado em setembro de 1996, mas as alíquotas internas do ICMS não foram mudadas.

O diferencial das alíquotas externas do ICMS junto com a isenção do ICMS e de outros impostos sobre o farelo e o óleo de soja, exportados pelo sistema de "drawback", ajudaram a garantir um grande suprimento de grãos aos processadores. O imposto mais elevado sobre os grãos resultou na redução dos custos para os processadores de matéria-prima, enquanto o sistema de "drawback" permitiu que os processadores importassem grãos e exportassem um volume equivalente, de farelo e óleo, livre de impostos. Os processadores se beneficiaram do sistema de "drawback", por estarem em condições de utilizar o excesso da capacidade de processamento. Além da isenção de impostos, o sistema de "drawback" oferece aos processadores um tratamento favorável de financiamento e de imposto.

A imposição de alíquotas diferenciadas para o ICMS e a isenção do imposto sobre as exportações de soja e seus derivados foram uma tentativa deliberada para estimular a indústria processadora e a exportação dos produtos processados. As processadoras são as principais exportadoras do complexo soja e, portanto, se beneficiam diretamente dessas políticas. No início de 1996, a indústria processadora obteve, através de um "lobby", a redução para 5 por cento no valor

do ICMS, no Rio Grande do Sul, sobre as exportações de farelo e óleo, além de estimular mais a indústria de processamento. O diferencial de alíquota foi reduzido a zero, a partir da decisão do governo brasileiro, tomada em setembro de 1996, de isentar do ICMS essas exportações.

Embora o ICMS seja um imposto estadual, existe uma lei federal que proíbe os estados de estabelecerem o seu valor. Em princípio, os valores do ICMS só podem ser alterados com aprovação do CONFAZ, que é uma comissão composta pelos Secretários Estaduais de Fazenda e por um representante do Ministério da Fazenda. Na prática, os estados freqüentemente manipulam esses valores com a ampliação do prazo de pagamento, alterando a base de incidência, dando abatimento etc.

Os estados da Região Centro-Oeste foram particularmente criativos na manipulação dos valores do ICMS, visando a atrair novos investimentos para as indústrias de processamento de soja. Goiás foi um dos primeiros estados a implementar programas de incentivos: as empresas que investissem nas indústrias processadoras receberiam descontos de até 70 por cento do ICMS durante um período de oito a dez anos. Esses recursos foram depositados em contas especiais dos bancos estaduais e eram disponibilizados para a compra de bens de capital<sup>(18)</sup>. Em vários casos, a empresa respondia a esses e a outros incentivos estaduais com o deslocamento físico de fábricas inteiras, que saíam dos estados do Sul e do Sudeste, onde os valores dos impostos eram "altos", e vinham para os estados do Centro-Oeste, que tinham valores "baixos".

Além dos ajustes no ICMS, a indústria de processamento de soja, juntamente com as demais indústrias, conseguiram uma quase interminável variedade de incentivos fiscais. Uma análise do Banco Mundial calculou que, em 1988, 66 diferentes incentivos fiscais eram usados no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, e que outros 41 possibilitavam reduções nos impostos indiretos das empresas<sup>(19)</sup>. Alguns dos mais importantes incentivos e isenções incluíam as isenções diretas do imposto, as reduções, as deduções, os créditos, os deferimentos e os incentivos fiscais regionais e setoriais. Esses incentivos fiscais estavam constantemente mudando, e os efeitos globais sobre as decisões

empresariais não são claros.

## 5.2. Crédito Industrial Subsidiado

Um crédito subsidiado de comercialização (EGF), avaliado em 6,5 bilhões de dólares, foi disponibilizado, no Brasil, para os produtores e para as empresas de processamento, no período entre 1970 e 1990. As taxas de juros reais sobre esses empréstimos eram negativas, e resultaram num subsídio avaliado em US\$ 1,1 bilhão. Mais de 90 por cento desse subsídio foi captado pelas empresas de processamento, inclusive as cooperativas.

Os subsídios de crédito para comercialização foram os maiores, nos anos de pico de expansão das indústrias de processamento e, de toda sorte, eram grandes somas. Em 1975, o programa de crédito financiou cerca de um terço da soja em grãos comercializada e, em 1980, mais de dois quintos da produção comercializada. Nos primeiros quatro anos da década de 80, quase a metade dessa comercialização obteve financiamento subsidiado, sendo o pico em 1982, quando 60 por cento do volume total comercializado recebeu crédito subsidiado. Depois de 1984, esse volume caiu até chegar próximo de zero, na década de 90.

Uma grande parcela de crédito subsidiado foi também disponibilizada para as indústrias de processamento, para investimento em bens de capital. Durante a década de 70, e início da de 80, o BNDES financiou projetos dando prazos de carência entre 5 e 6 anos e financiou em torno de 60 a 70 por cento do total de recursos necessários"<sup>(20)</sup>.

De acordo com Burnquist e outros, "ao longo do período de 1977/82 duplicou-se o parque industrial esmagador brasileiro, sendo que esse praticamente foi todo financiado pelo BNDES"<sup>(21)</sup>. Além do crédito do BNDES, o Fundo Constitucional para o Centro-Oeste (FCCO), um programa especial do Governo Federal, forneceu crédito para investimentos subsidiado para as empresas de processamento situadas nos estados da região. Ambos os programas foram interrompidos em meados da década de 80.

Embora o impacto dos programas do BNDES e do FCCO sobre a indústria de processamento de soja não tenha sido avaliado, alguns analistas sustentam que o total de créditos e subsídios foi igual ou maior que o valor dos investimentos feitos pelas empresas beneficiárias desses créditos. Se essa avaliação estiver correta, esses dois programas, com certeza, contribuíram substancialmente para o excesso de capacidade da indústria brasileira de processamento de soja.

## **6. Conclusão**

A indústria brasileira de processamento de soja caracterizou-se por uma excessiva capacidade crônica. À primeira vista, isso poderia parecer uma decorrência da rápida modernização e da mudança de localização, mas, sem dúvida, as políticas do governo são a base fundamental para o superalocação de recursos. No esforço de industrializar, os responsáveis pela política distorceram os incentivos ao investimento, enquanto os empresários responderam racionalmente aos incentivos. A situação atual da indústria reflete as ações públicas passadas.

A maior parte das distorções induzidas pela política oficial (inclusive o ICMS sobre as exportações) que afetou a indústria de processamento no passado foi eliminada. Sem contar com a permanente doação da generosidade do governo, é possível que a reestruturação da indústria seja acelerada. As fábricas mais antigas, menores e tecnicamente obsoletas vão interromper a produção, e a localização física da capacidade de processamento continuará mudando de lugar. A eliminação dos diferentes valores do ICMS sobre a exportação da soja em grãos, do farelo e do óleo de soja, na ausência da ação pública compensatória, irá reduzir a vantagem econômica dos produtos processados da soja para exportação. O conjunto dos produtos destinados a exportação deverá mudar para a soja em grãos com uma redução na exportação de farelo e óleo de soja. Esse fato constitui novo desafio para a indústria e, provavelmente, irá apressar ainda mais a transformação estrutural da indústria, já em curso.

**Traduzido por Elizabete Alves**

## Secretaria de Política Agrícola

- 
- (1) Professor de Economia Agrícola da Universidade de Missouri-Columbia(EUA).
  - (2) José August Arantes Savasini, Maria Helena Garcia Pallares Zockun, and Patricia M. Dias Ferreira, "A Indústria de Óleo", **A Soja No Brasil**, edited by Shiro Miyasaka and Julio César Medina (Campinas, Paraná: Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1981).
  - (3) Dados da ABIOVE citados na página 128 de Valter J. Stulp and Juan A. Plá, "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade Ciências Econômicas, Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas, mimeo, 1993.
  - (4) Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), documentos não publicados.
  - (5) Stulp and Plá "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", pág. 128 e ABIOVE, documentos não publicados.
  - (6) Stulp and Plá, "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", pág. 128 e ABIOVE, documentos não publicados.
  - (7) Stulp and Plá, "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", pág. 91, e James Schaub et al., The U.S. Soybean Industry, Agricultural Economic Report, nº 588 (Washington, D.C.: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, May 1988).
  - (8) Stulp and Plá, "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja".
  - (9) Representações Kaufmann Ltda., Brazilian Soya Oil Industries: Their Localizations and Capacities (São Paulo: Informe Publicitário, 1996).
  - (10) Heloisa Lee Burnquist, Liberalização Comercial: um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro, Estudos de Política Agrícola, nº 14 (Brasília: IPEA, Março de 1994).
  - (11) Carvalho, F.C., Desgaldo, N.D. Nogueira, Jr., Concentração da Capacidade de Processamento Industrial de Soja em Grãos no Brasil (São Paulo: CFP, IPEA, 1984).
  - (12) Burnquist, Liberalização Comercial: um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro.
  - (13) Burnquist, Liberalização Comercial: um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro.
  - (14) Representações Kaufmann Ltda., Brazilian Soya Oil Industries: Their Localizations and Capacities.
  - (15) Representações Kaufmann Ltda., Brazilian Soya Oil Industries: Their Localizations and Capacities.
  - (16) Soya Bluebook Plus: The Annual Directory of the World Oilseed Industry (Bar Harbor, ME: Soytech, Inc., 1995).
  - (17) Stulp and Plá, "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", pág. 94.
  - (18) Joyce Cacho, unpublished, untitled manuscript, Department of Agricultural Economics,

University of Missouri, 1996.

(19) A Estache and V. Gaspar, "Why Tax Incentives Don't Promote Investment in Brazil", Internal Discussion Paper, Latin America and the Caribbean Region, Report nº IDP-0064, World Bank, mimeo, February 1990.

(20) Stulp and Plá "Estudo do Setor Agroindustrial da Soja", p. 96. Deve ser notado que é difícil estimar as magnitudes do subsídio recebido pelas indústrias esmagadoras por meio dos programas oficiais de créditos. Os dados do BNDE sugerem que os empréstimos do BNDE de US\$ 225 milhões foram emprestados para a indústria de óleo vegetal entre 1986 e 1994. Isso foi depois que os subsídios de créditos foram eliminados. Os dados dos empréstimos do BNDE para os períodos antecedentes são agregados e não salientam os empréstimos direcionados especificamente à indústria de processamento da soja. Para uma análise das operações do BNDE antes de 1989, veja Sheila Najberg, "Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BNDES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial", Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1989.

(21) Burnquist, Liberalização Comercial: Um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro.

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov – Dez – 1999*

---

## **O Seguro Agrícola nos EUA e na Argentina**

---

*Jerry R. Skees<sup>(1)</sup>*

### **1. Introdução**

O seguro agrícola governamental é dispendioso, complexo e conduz a ineficiências significativas. Não existe no mundo experiência bem sucedida de seguro rural, ao nível de produtor, bancado pelo governo. O Brasil teve grandes problemas com o seu programa de seguro agrícola. O grande desafio em muitos países é como oferecer um seguro aos produtores rurais que seja ao mesmo tempo funcional e barato.

Uma grande parte desse desafio inclui a definição de como usar tanto o governo como a iniciativa privada em qualquer tentativa de iniciar um programa de seguro patrocinado pelo setor público. Minha experiência com esse assunto e as preocupações com os programas de gerenciamento de risco nos EUA me motivaram a estudar esse assunto durante vários anos.

Neste trabalho eu divido minha experiência e minhas preocupações e ofereço algumas receitas para minimizar os problemas que geralmente surgem com os programas de seguro agrícola governamentais através do mundo. Espero que algumas dessas idéias sejam úteis para o caso brasileiro.

## 2. O *Background* e os Objetivos de Desempenho

Dado que sou um economista, o meu primeiro critério de avaliação será a alocação eficiente dos recursos da sociedade. O critério de desempenho não é o critério dominante para os formuladores de política americanos, da mesma forma que parece não o ser para os brasileiros. Os grupos políticos de pressão parecem dominar o processo de decisão. A busca de eficiência raramente está na agenda desses grupos, cujos objetivos são geralmente que o Governo transfira o máximo de recursos públicos para os constituintes importantes no processo de reeleição.

Mesmo entre lideranças rurais esclarecidas nos EUA, a política dos interesses especiais sempre tem superado a lógica econômica. Muitas vezes eles tentam manter uma minoria de produtores agrícolas satisfeitos, às custas do sistema econômico como um todo.

O sistema americano é muito complexo, e altamente subsidiado, qualidades que estimulam a busca por mais remuneração como parte da atividade dos grupos de interesse.

Os Estados Unidos têm um programa de seguro rural que vem sendo aplicado há muitos anos e que recentemente sofreu profundas modificações. Toda a política americana de gerenciamento de risco está sendo formulada. Numerosas propostas legislativas estão sob consideração. Em quase todas elas os subsídios para os produtores e para as empresas privadas de seguros serão aumentados.

A história de como os EUA chegaram a esse ponto é complexa e foge do escopo deste trabalho. Em resumo, o sistema tradicional de transferência de subsídios para a agricultura americana sofreu muitas modificações, devido principalmente aos acordos internacionais de comércio. A lei agrícola de 1996 removeu os mecanismos de preços suporte.

O programa de seguro evoluiu de um sistema que garantia somente os riscos de queda na produtividade para um sistema que garante a renda bruta (preço vezes produtividade). Com isso, todo o conjunto de "lobbies" que defendia os interesses

tradicionais para manter os subsídios nos preços e na renda mudaram sua atenção para os programas de seguro.

Para ser claro, no orçamento do seguro rural para 1999, os agricultores devem pagar apenas 27% do custo de todo o programa de gerenciamento de risco do Governo e os contribuintes pagariam o restante, no total de US\$ 2,4 bilhões<sup>(2)</sup>. É muito provável que o Congresso americano aumente esse valor em US\$ 1 bilhão no ano 2000. Grande parte desses recursos serão destinados à expansão dos programas, sendo que a participação dos produtores no custo total deverá ser reduzida para 20%.

É duvidoso que países como o Brasil tenham condições de bancar esses custos. Portanto, é preciso muito cuidado nas tentativas de se desenhar programas de seguro usando a experiência americana como modelo. Além disso, é importante lembrar que o seguro agrícola nos EUA tem sofrido muitos traumas desde que o subsídio foi introduzido em 1981.

Com quase vinte anos de operação, combinando a participação privada com a pública, muitos dos temas complexos e problemáticos, envolvendo notadamente subscrição e definição de taxas, têm sido discutidos. Entretanto, o desempenho atuarial do seguro não tem sido o mesmo em todos os estados.

Alguns estados têm uma experiência saudável em termos do seguro oferecido. Outros têm uma experiência atuarial muito pobre, e uma oferta de seguros muito questionável. Uma lição que pode ser tirada de imediato é que a aplicação de uma estrutura de seguro nacionalmente, em um país tão grande e diversificado como os EUA, é muito arriscada.

Ainda que as diferenças regionais sejam o forte complicador, a aplicação do seguro não é simples em qualquer circunstância. Um eficiente sistema bancário e um conjunto de regras bem definidas são pré-requisitos básicos. O setor precisa ter garantia da validade dos contratos.

Como muitos mecanismos contratuais, para serem efetivos, os contratos de seguro

exigem que as organizações que emitem as apólices entendam tanto das atividades seguradas quanto os compradores.

Esses princípios são ainda mais fundamentais para os seguros multir-riscos de produtividade realizados na fazenda. Os riscos de produtividade são bastante diferentes de outros riscos na medida em que um evento climático desfavorável tende a afetar grande número de produtores ao mesmo tempo. Esse risco correlacionado é que tem sido usado para justificar a participação do Governo. Todavia, o desenvolvimento do mercado de capitais nos anos recentes está reduzindo a importância desse argumento.

A despeito dos desafios e dos problemas com experiências anteriores, um mercado de co-participação nos riscos é muito desejável em uma economia orientada para o mercado. Desastres naturais que causam perdas na produção podem desagregar seriamente a economia agrícola.

Quando se considera arranjos de co-participação nos riscos mais orientados para o mercado, inúmeras questões importantes podem ser levantadas. Quais os princípios básicos do seguro? Por que esses mercados de co-participação nos riscos são desejáveis para a sociedade? O que acontece ao processo de desenvolvimento agrícola quando um seguro agrícola efetivo é oferecido?

### 3. Os Princípios Básicos do Seguro Agrícola

Antes de embarcar na lógica econômica do seguro é importante rever alguns dos princípios básicos a serem seguidos na sua aplicação. A análise de **Hazell** do seguro agrícola, em nível mundial, levou-o a adotar o seguinte conjunto de recomendações:

- a. As seguradoras devem ter suas próprias responsabilidades, que devem ser separadas das do Ministério da Agricultura;
- b. seguro deve cobrir somente os riscos segurados e não os riscos de mau gerenciamento;

- c. As deduções e os pagamentos conjuntos devem ser usados de forma a que os segurados participem das perdas;
- d. Muito cuidado deve ser tomado na concessão de incentivos às seguradoras no momento da definição dos riscos;
- e. A participação no seguro deve ser voluntária;
- f. A produtividade média não deve ser usada como base para a cobertura individual;
- g. Incentivos apropriados devem ser usados judiciosamente tendo em vista os custos administrativos.

**Redja** assume uma visão mais tradicional em relação às condições em que um risco pode ser segurado:

"É necessário haver um grande número de unidades expostas ao risco". O "pool" deve envolver um grande número de unidades grosseiramente homogêneas e independentes de forma a que a lei dos grandes números possa fornecer uma previsão acurada da perda média futura. Se um sistema de classificação que resulte em unidades expostas ao risco relativamente homogêneas não puder ser encontrado, surgirá uma seleção adversa em que somente as unidades com elevada taxa de risco participarão do "pool".

"Perda acidental e não intencional". As perdas devem ocorrer como resultado da chance-um ato de Deus - não um ato de gerenciamento. Se, como resultado da compra de uma apólice de seguro, alguma decisão de gerenciamento que altere significativamente a probabilidade de perdas ou de extensão das perdas for tomada, existirá o risco moral. Esse risco existe quando o segurado muda seu comportamento em função da compra da apólice de seguro. A mudança comportamental aumenta a probabilidade de que os segurados colem indenizações do seguro, o que aumenta proibitivamente o custo do "premium".

"As perdas devem ser previsíveis e mensuráveis". As perdas devem ser previsíveis

e mensuráveis dentro de um nível aceitável de confiabilidade. Isso significa que as perdas precisam ser qualificadas em termos de causas, tempo, espaço e volume.

"Sem perdas catastróficas". Se as perdas são correlacionadas positivamente através das unidades seguradas (isto é, quando o risco em questão é sistêmico), a lei dos grandes números não se aplica. A perda anual do "pool" de segurados será extremamente variável. A perda, em um dado ano pode ser muito elevada, a ponto de ameaçar a sua solvência financeira. Duas técnicas para segurar perdas correlacionadas são o resseguro e a ampliação geográfica, de forma que a exposição a catástrofes seja menor em alguns mercados.

"As chances de perdas precisam ser calculáveis". Para se chegar ao valor de um "premium", é necessário alguém ter a capacidade de estimar ambos, a frequência média e a intensidade média da perda. Riscos catastróficos com grandes conseqüências e baixa probabilidade apresentam sérios desafios na definição do valor dos "premium".

"O "premium" deve ser economicamente viável". Os "premium" devem ser compatíveis com a capacidade de pagamento dos clientes. A chance de perdas precisa estar dentro de um limite que não resulte em "premium" extremamente elevados. Em algum ponto de probabilidade muito elevada, a perda em si pode tornar-se uma despesa padrão da atividade, no lugar de um risco a ser transferido. Da mesma forma que o risco de perda não pode ser muito elevado, esse risco não pode deixar de existir. Caso isso ocorra, não haverá demanda.

Como será mostrado adiante de forma mais completa, grande parte do risco de produtividade não é independente. Assim, a rigor, o seguro agrícola de produtividade seria inviável dentro da visão tradicional de seguro. Os riscos de desastres naturais não são independentes.

Como esses riscos são correlacionados, a maioria das sociedades utiliza com muita intensidade a assistência do Governo. Portanto, o seguro nesse ambiente de risco exige considerações cuidadosas.

Esse é o ponto central para entender minhas recomendações de como um país deve

proceder no momento em que o Governo está considerando a adoção de um programa de seguro agrícola de produtividade.

#### 4. O Papel da Transferência de Risco no Desenvolvimento Agrícola

Na medida em que o futuro não pode ser previsto com perfeição, o risco precisa ser levado em conta no processo de decisão dos produtores rurais. Existem muitos eventos importantes na atividade agrícola que são imprevisíveis no momento da tomada de decisão de plantio: tempo, preços, custos dos insumos, taxa de juros, políticas governamentais e regulamentos.

Um comportamento indesejável desses eventos pode arruinar completamente o resultado econômico das decisões tomadas. O risco torna difícil a tomada de decisões de longo prazo. Como ele não pode ser eliminado, a sua presença pode retardar o desenvolvimento, caso não haja um mecanismo efetivo de gerenciamento de risco.

Os produtores rurais têm muitas formas de enfrentar o risco. Diversificação no "mix" de produção e o uso do trabalho familiar tanto na fazenda como fora são os mais comuns e os mais usados.

A diversificação não vem sem um custo. As vantagens da especialização são muito bem documentadas na ciência econômica (**Debreu**). Quando os agricultores optam pela diversificação eles desistem de uma expectativa de renda mais elevada (com a especialização) para reduzir a variância da renda. Com efeito, isso pode ser considerado como um "premium" de seguro.

Outra forma de reduzir o risco é o uso de reserva de crédito. Se a firma decide limitar o uso de crédito a um nível abaixo do ótimo, a oportunidade de tomar fundos emprestados permanece aberta no caso de desastres maiores. Todavia, existe um custo de oportunidade associado à manutenção desse crédito de reserva.

Quando os produtores não têm meios de gerenciar os riscos de desastres naturais, eles serão internalizados em algum lugar no sistema. Em muitos casos, ajustes precisam ser feitos no sistema bancário. No caso dos banqueiros reconhecerem

que a inadimplência está ligada aos desastres naturais, eles podem ou racionar o crédito ou criar um "premium" no crédito para cobrir esses riscos (isto é, aumentando a taxa de juros).

O risco na agricultura é na verdade um grande impedimento ao desenvolvimento pleno do mercado financeiro em muitas nações em desenvolvimento. Com crédito acessível, os produtores podem adotar novas tecnologias e assumir mais risco associado à adoção de sistemas de produção melhorados. Se os produtores têm acesso ao crédito, eles podem gerenciar melhor o risco agrícola; se os banqueiros não tiverem que se preocupar com a inadimplência oriunda do risco agrícola, haverá mais acesso ao crédito.

Quando não há mecanismos de transferência de risco dos grandes desastres naturais, os economistas consideram os mercados financeiros estão incompletos. Em resumo, existem alguns serviços adicionais desejáveis, que não estão sendo oferecidos no mercado. Mercados efetivos de transferência de risco de desastres naturais são deficientes no mundo inteiro. Se esses mercados existissem, ocorreria o seguinte: a) mais acesso a crédito a taxas compatíveis; b) adoção mais rápida de novas tecnologias; c) mais especialização na produção e d) um setor agrícola mais flexível e adaptável.

A maioria dos economistas concordam que o uso do seguro permite às pessoas que tomam decisões, se engajem em novas atividades produtivas que beneficiam toda a economia (**Arrow** 1964, 1996). Entretanto, precisa-se tomar muito cuidado.

Os agricultores devem pagar alguma coisa próxima do valor atuarial de "premium" para cobrir a proteção do risco e o contrato deve ser estruturado de forma a não permitir abusos. Essas condições são fundamentais para a manutenção de um programa de transferência de risco que garanta ganhos de bem-estar para a sociedade. Se a proteção aos agricultores for concedida via vários subsídios, várias ineficiências significativas vão surgir.

Se os contratos são sujeitos a abuso, as perdas advindas precisarão ser computadas, no futuro, nos cálculos dos "premium" e logo não haverá interesses da

iniciativa privada tanto na compra como na venda das apólices. Mesmo com subsídios, os produtores honestos e com menor risco podem ver o seguro como muito custoso, em função do impacto de eventuais abusos na taxa de seguro.

No seguro tradicional, o "pool" de perdas advindas de eventos independentes gera uma média de perda para o conjunto com uma variância menor do que a média de perda das variâncias individuais. Esse resultado deriva da propriedade da estatística clássica - a lei dos grandes números - mencionada antes. Assim, a sociedade se beneficia do "pool" de eventos independentes porque o risco enfrentado pelo "pool" é menor de que a soma dos riscos individuais (**Priest**). Em suma, o mercado de seguros reduz ambos: o risco que a sociedade enfrenta e o custo agregado do seguro.

## 5. O Programa de Seguro Agrícola Multirrisco dos EUA

Vários países no mundo oferecem o seguro agrícola multirrisco baseado na produtividade individual do agricultor. Poucos o fazem sem a participação do setor público.

Nos EUA, o seguro agrícola multirrisco foi desenhado para cobrir um amplo espectro de eventos da natureza, incluindo geadas, secas, excesso de umidade, doenças, insetos e ventos. A intenção é segurar apenas os atos da natureza e não mau gerenciamento. Os compradores das apólices precisam seguir as regras de gerenciamento geralmente aceitas. Embora essas regras tenham sido criadas para reduzir o risco moral, é muito difícil a sua aplicação.

Como foi visto anteriormente, o risco moral é a mudança no comportamento do segurado depois da compra da apólice; a mudança comportamental aumenta seu risco acima do definido no cálculo atuarial previsto no contrato. No seguro americano, as indenizações no programa de seguro são pagas quando a produtividade é menor de que a produtividade "alvo" por acre, com ajustamentos especiais para a queda na qualidade, para demora no plantio e em alguns casos para cobrir custos de replantio.

Para não prejudicar o processo de seleção, os contratos para as safras anuais, como

milho, precisam ser comprados, no mais tardar, até seis semanas antes do plantio. Os contratos para safras perenes, como a maçã, precisam ser comprados no outono do ano anterior ao ano da colheita. Essas datas são fixadas para reduzir a possibilidade de que os produtores comprem o seguro somente quando a probabilidade, ou potencial de perdas, seja maior que o normal. Essa seleção baseada nas condições de desenvolvimento das plantas no ano corrente é conhecida como "seleção intertemporal".

O direito à indenização ocorre se a produtividade alcançada for inferior à produtividade "alvo", também conhecida como "produtividade garantida". As indenizações (em "bushels", toneladas, fardos etc.) para um produto em uma unidade segurada são calculadas da seguinte forma:

- Indenização = produtividade garantida - produtividade observada

Se a produtividade garantida for menor que a produtividade observada, a indenização é igual a zero.

A produtividade garantida é baseada na cobertura (em termos percentuais) escolhida e na produtividade segurada. Especificamente:

- Produtividade Garantida = Cobertura x Produtividade Segurada

A produtividade segurada é uma estimativa da produtividade média de longo prazo, baseada produção histórica observada (PHO) para a unidade segurada. A cobertura, como o termo é usado no seguro agrícola, é 100 por cento menos a percentagem deduzível. A cobertura varia de 50 a 75 por cento da produtividade esperada, com incrementos de 5 por cento. O "Crop Insurance Reform Act" de 1994 autorizou a Federal "Crop Insurance Corporation" (FCIC) a oferecer, em certas circunstâncias, cobertura de até 85 por cento.

O produtor seleciona um preço de indenização que seja menor ou igual à estimativa da FCIC (feita antes do plantio e do fechamento das vendas) do preço de mercado na colheita. O preço da indenização é convertido em dólares como se segue:

- $\text{Indenização} = \text{Produtividade Garantida} - \text{Produtividade Observada}$ , a menos que
- $\text{Produtividade Observada} > \text{Produtividade Garantida}$
- $\text{Indenização} = \text{Perda Pagável} * \text{Preço de Indenização}$

A proteção ou passivo segurável (a quantidade por acre que o contrato de seguro paga quando ocorre perda total) é:

- $\text{Proteção} = \text{Produtividade Segurada} * \text{Cobertura} * \text{Preço de Indenização}$

O "premium" bruto do seguro é calculado como segue:

- $\text{Premium Bruto do Seguro} = \text{Preço Bruto do Premium} * \text{Proteção}$

O valor bruto do "premium" aumenta a uma taxa crescente quando a cobertura cresce. O "premium" ao produtor é calculado como segue:

- $\text{"Premium" ao Produtor} = \text{"Premium" Bruto do Seguro} - \text{Subsídio}$

Um exemplo pode ilustrar como essas equações são usadas no programa de seguro americano. Considere-se um produtor com 100 "bushels" de produtividade média histórica (PMH) nos últimos dez anos. Se ele seleciona uma cobertura de 75 por cento, haverá um pagamento de seguro toda vez que a produtividade obtida cair para 75 "bushels" ( $100 * .75$ ). Se a produtividade observada for 50 "bushels", as indenizações serão feitas em cima de 25 "bushels" (produtividade garantida - produtividade observada). Os 25 "bushels" serão multiplicados pelo preço de indenização que foi estabelecido no começo do ano. Por exemplo, se o valor for US\$ 2,00, o pagamento na perda de 25 "bushels" será US\$ 50,00 por acre. Se a produtividade observada for zero, a proteção total, ou seja, o passivo a ser pago por acre, será US\$ 150,00 ou seja 75 bushelsXUS\$2,00. É bom lembrar que o nível de proteção é usado para calcular o "premium" bruto do seguro. Assim, o preço bruto do "premium" é US\$10/US\$100 da proteção total ou um preço de

10%. No exemplo, o preço bruto do "premium" seria US\$ 15,00 (US\$150X.10). Qualquer subsídio seria subtraído do preço bruto do "premium". Por exemplo, se o subsídio for 30%, o produtor teria que pagar US\$ 10,50 por acre (US\$15 - US\$15,00 X .30).

Como pode ser observado, o volume de informações necessárias para monitorar e oferecer um programa efetivo de seguro multirrisco é imenso. A companhia de seguros precisa conhecer as seguintes informações para cada produtor, considerado individualmente:

- A produtividade segura. Estimar a produtividade esperada de uma unidade é uma tarefa assombrosa. Para a aplicação do seguro multirrisco a estimativa da produtividade esperada é o principal mecanismo (senão o único) para a classificação do risco. Usando média simples de 4-10 anos de registros, pode fornecer uma estimativa grosseira, mas, dado que o agricultor fornece as informações, surgem várias oportunidades de "maquiar" o número. Os erros podem ser cometidos em ambas as direções, desde que a sequência de eventos sobre o tempo no passado recente terá grande influência na produtividade do período 4-10 anos. Esses erros podem levar a uma tipo de seleção onde os produtores que acreditam estar com uma boa oferta irão participar. Os que acreditam que a sua produtividade segura é muito baixa não irão.
- A produtividade observada/ajustamentos de perdas. Estimativas da produtividade observada para determinar as perdas é também muito complicado e pode ser muito caro. A maioria dos produtores não gosta que alguém de fora determine a produtividade observada. Estimar as perdas, igualmente, não é uma ciência precisa. Como a própria palavra implica, haverá sempre erros de estimativa. Investimentos adicionais são necessários para minimizar os erros. Quando há perdas generalizadas, uma grande força tarefa constituída de especialistas pode ser necessária. Muitos sistemas confiam nos dados oferecidos pelos agricultores e fortalece a credibilidade dessas informações com visitas locais e com penalidades, caso haja informações falsas. Esses sistemas podem resultar em reclamos

sem garantia.

- O preço bruto do "premium". O cálculo do preço do "premium pode ser o aspecto mais complicado do seguro. Enquanto a maioria dos tipos de seguro pode usar a experiência para estabelecer o "rating", o seguro de produtividade requer um sistema de subscrição mais complexo. O ideal seria conhecer a distribuição da produtividade de cada fazenda individualmente. Se alguém tem problemas para estimar a produtividade esperada, é muito mais problemático estimar os momentos da distribuição (variância, "skewness"). Além disso, conhecer a distribuição de uma grupo de produtores bem classificados pode não ser o bastante. Perdas extras (além daquelas representadas na distribuição) podem ocorrer devido ao risco moral. Pode também haver problemas na classificação que pode levar à seleção errada.

## 6. Alguns Conceitos Para o Seguro Rural Apoiado pelo Governo

A operação de um seguro agrícola exige disciplina e a aplicação dos princípios básicos de seguro. **Barnett** e **Coble** fornece um excelente documento para entender esses princípios. Quando o seguro é disponível universalmente, como o seguro de produtividade e de renda patrocinados pelo Governo, é difícil praticar disciplina. A pressão política prevalece.

Nos EUA tornou-se difícil saber se o programa de seguros é desenhado para ajudar os agricultores a gerenciar o risco ou se eles se transformaram no assim chamado "mecanismo de mercado" para fornecer mais subsídios. Qualquer programa de seguro apoiado pelo governo deve ser considerado dentro da perspectiva mais ampla de economia política do país. Esse fato certamente complica qualquer discussão sobre o seguro fornecido com apoio do Governo. Grupos de pressão, que anteriormente tinham acesso aos subsídios via preços ou via programas de suporte de renda, focalizaram suas atenções no sentido de obter maiores retornos através dos programas de gerenciamento de risco e dos programas de seguro. Os princípios do seguro tornaram-se menos importantes que os objetivos de desenhar um programa com o máximo de benefícios para o maior

número de compradores de apólices.

Mesmo na ausência de considerações de economia política, o seguro multirrisco de produtividade é mais complexo do que a maioria dos tipos de seguro. Uma exigência para que os contratos sejam efetivos é que ambos os lados tenham informações similares. Entretanto, assimetria nas informações prevalece nos programas de seguro agrícola ao nível da fazenda. As dificuldades no processo de seleção e o risco moral são problemas comuns que levam a informações desbalanceadas. Vários artigos discutem esses problemas (**Skees e Reed; Goodwin e Smith; Shavel; Knigth e Coble**) e vários trabalhos analisaram o processo de seleção e o risco moral no seguro americano (**Miranda; Skees, Black e Barnett; Glauber, Harwood and Skees; Mahul**).

O seguro da produtividade por unidade de área cobre as deficiências em uma área definida. A produtividade de cada propriedade, individualmente, não é usada. Assim, os produtores têm incentivos para produzir, mesmo que a produtividade seja pequena. Não há incentivos para "lose" a safra. É necessário monitoramento constante e os custos de transação são muito baixos. O problema óbvio é que um indivíduo pode ter uma perda e não ser indenizado se a produtividade garantida da área não gerar um pagamento. Dessa forma, desde que deduções menores são possíveis, alguns produtores individualmente podem obter melhor proteção do risco dentro do sistema da produtividade por área do que dentro do sistema de produtividade por propriedade individual, onde as deduções são maiores (**Miranda**).

Como o controle e o monitoramento dos clientes têm o custo muito elevado, os programas de seguro multirrisco têm sido subsidiados. **Hazel** documenta muito bem a intensidade desses custos em vários países.

Para controlar os problemas na seleção e o risco moral, os contratos de seguro geralmente usam ou deduções elevadas ou co-pagamentos. Deduções elevadas significam que o valor segurado é menor que o valor esperado. Por exemplo, se uma dedução de 25% for usada para segurar uma média de produtividade, então a produtividade deve cair mais de 25% para que ocorram os pagamentos. As

deduções protegem, assim, o programa de má classificação e de problemas na seleção. Os co-pagamentos significam que o segurado participa das perdas e protegem o programa do risco moral. As indenizações são apenas uma fração do valor econômico da perda.

Quando o Governo está administrando o programa, as pressões políticas obviamente podem comprometer cedo ou tarde a sua viabilidade, de vez que essas pressões geralmente atingem os aspectos mais sensíveis do seguro, isto é, o controle dos abusos e do mau gerenciamento oriundo do risco moral. Ambos, os EUA e o Canadá, têm também uma tendência de reduzir os seus respectivos programas, através da fixação "ad hoc" de pagamentos de desastre sem ônus para os produtores.(**Skees** 1999<sup>a</sup>).

Além dos problemas da seleção e do risco moral, a outra razão, mencionada antes, para que os mercados privados não ofereçam o seguro multirrisco, é a correlação dos eventos, ou seja, um grande número de agricultores tendo perdas ao mesmo tempo(**Jaffee e Russel; Miranda and Galuber; Skees e Barnett**). Como as empresas de seguro oferecem e compartilham o risco do seguro de produtividade e de renda subsidiado nos EUA, existe um acordo especial de resseguro entre elas e o Governo. É importante notar que esse acordo só existe para o seguro patrocinado pelo setor público oferecido a todos os produtores, sem exceção.

Ainda que o Governo tenha tentado punir os abusos mais sérios, as pressões políticas têm prevalecido e revertido as punições. Assim, o acordo especial de repartição do risco permite que as companhias escolham os riscos que elas desejam cobrir e os que elas desejam repassar para o Governo. Além disso, como os riscos que estão segurados são riscos correlacionados ou sistêmicos, existem alguns arranjos especiais dentro do acordo que limitam a perda das seguradoras. Um item crucial, por exemplo, determina que o Governo pague todos os prejuízos além de certo ponto. Atualmente, o Governo assume todas as perdas quando a taxa de indenização nos "premium" ultrapassa 500%.

Claramente, os riscos de preços não são independentes. O mercado futuro é usado para fazer "hedge" de preços em todos os produtos agrícolas importantes nos

EUA. Os contratos de seguro funcionam melhor quando os riscos são independentes. O mercado futuro funciona melhor quando os riscos são correlacionados (**Miranda e Glauber; Skees e Barnett**). Se alguns países pensam em segurar a renda, eles precisam entender que os riscos de preços são altamente correlacionados e o seguro de renda patrocinado pelo Governo pode prejudicar o desenvolvimento de mercados futuros privados. Igualmente, muitos dos programas de suporte de preços e de renda usados em países em desenvolvimento podem retardar o desenvolvimento desses mercados.

## 7. O Desempenho do Seguro Agrícola Multirrisco

O seguro agrícola multirrisco tem enfrentado muitos problemas ao redor do mundo. Os governos subsidiam pesadamente esses programas. Se alguém estivesse medindo a performance de uma empresa privada, o pagamento médio (indenizações mais custo administrativo) seria bem abaixo do "premium" médio arrecadado. **Hazel** coloca isso em uma relação que é menor que um, para que a companhia de seguros seja auto-sustentável:

- $(A+I)/P < 1$  onde A = custo administrativo

I = Indenizações

P = "premium" médio pago

**Hazel** relata a experiência com o seguro agrícola em cinco países. A relação excede dois em todos os casos. Como pode ser visto no quadro 1, dois extremos podem ser notados: a) no Brasil a relação de perda (indenizações/"premium") foi muito elevada, enquanto o custo administrativo foi relativamente baixo; b) no Japão, -1985/1989- a relação de perda foi pouco abaixo de 1 (.99), enquanto o custo administrativo excederam os "premium" em 3.57! Em resumo, é necessário um alto nível de investimento para obter a informação necessária para manter a relação de perda abaixo de 1.

### Quadro 1

## Desempenho do Seguro Agrícola em Cinco Países

País	Período	I/P	A/P	(A+I)/P
Brasil	75-81	4,29	0,28	4,57
Costa Rica	70-89	2,26	0,54	2,80
Japão	47-77	1,48	1,17	2,60
Japão	85-89	0,99	3,57	4,56
México	80-89	3,18	0,47	3,65
USA	80-89	1,87	0,55	2,42
USA <sup>1</sup>	1999	2,71	0,96	3,68

Fonte: Hazell

1992

<sup>1</sup>Estimativa do Autor

Numerosos estudos documentam o desempenho do programa americano (**Skees 1999 a; Glauber, Harwood and Skees; Goodwin e Smith; Knight e Coble;** vários trabalhos do GAO). Até recentemente o programa dos EUA teve problemas atuariais importantes. Por exemplo, de 1984 a 1993, a taxa de indenizações dividida pelo "premium" sem subsídios foi 1,4. Para ser atuarialmente correto a relação deve ser 1,0. Assim, a média dos preços dos "premium" usada de 1984 a 1993 foi, no mínimo, 40% abaixo do ideal. Naturalmente, isso ocorreu devido a problemas na subscrição e não no preço dos "premium". Os problemas de subscrição ocorrem quando ocorrem a má seleção e o risco moral. Em 1984 o Congresso abandonou o princípio do "atuariaismente correto" e adotou um novo padrão. O objetivo era uma relação de perda de 1,075.

Um estudo do USDA não publicado sugere que a taxa de perda esperada é atualmente em torno de 1,08. Naturalmente, a média nacional mascara os problemas que existem em algumas regiões. O desempenho do programa é ainda muito pobre no sul e no sudoeste, particularmente no Texas. A confusão que surge quando se examina os dados agregados é "pervasive". Problemas significantes e iniquidades permanecem, na medida em que alguns indivíduos continuam a abusar do programa.

Para ser justo, a experiência nacional recente tem sido muito boa. Nos últimos quatro anos, a relação de perdas excedeu 1,0 em apenas um ano. Todavia, o tempo, nos últimos 5 anos, tem sido bom, comparado com o da década passada. Além disso, o novo seguro de renda ainda não foi testado, porque os EUA ainda não experimentaram uma grande virada nos preços usados para calcular o seguro.

Os subsídios concedidos no programa de seguro americano estão estruturados da seguinte maneira:

- a) os subsídios no "premium": 42% do "premium" bruto.
- b) os subsídios administrativos: 24,5% do "premium" bruto do seguro dados às companhias de seguro que vendem os serviços.
- c) os subsídios de repartição do risco entre as companhias privadas e o Governo: média de 10 a 15% do "premium" bruto do seguro.
- d) subsídios embutidos (não intencionais); como o seguro tem problemas atuariais, o objetivo do Governo é uma relação de perda de 1,075.

Em 1999, os agricultores americanos pagaram perto de US\$ 915 milhões em "premium", e a expectativa de pagamentos de indenizações (assumindo uma relação de perda de 1,075) foi de quase US\$ 2,5 bilhões. Todos os custos administrativos (despesas de reembolsos, retornos no compartilhamento do risco e custos do USDA) foram mais ou menos iguais ao valor pago pelos agricultores, cerca de US\$ 882 milhões. Assim, mesmo por planejamento, o programa americano tem uma relação de Hazel de, aproximadamente, 3,68. Voltando ao

quadro 1, não existe nenhum seguro em que os subsídios não excedam o valor coletado dos "premium" em, no mínimo, duas vezes mais. Trata-se de um programa muito caro de transferência de renda. Mesmo sob pressupostos muito generosos de compartilhamento de risco, é pouco provável que o bem-estar geral da sociedade tenha melhorado para compensar esse nível de subsídio.

Além dos elevados subsídios concedidos no seguro agrícola, o Governo dos EUA continua fornecendo os pagamentos de desastre "ad hoc", quando o nível de perdas é de grandes proporções. No ano-safra de 1998 foram desembolsados US\$ 2,25 bilhões e, em 1999, US\$ 1,2 bilhão.

Os Estados Unidos têm uma longa história na concessão, tanto do subsídio como dos pagamentos de desastre. Juntos, esses programas custaram em média aos contribuintes US\$ 2 bilhões ao ano, nos últimos dez anos. Para os formuladores de política, o subsídio no seguro não é suficiente para aumentar a participação a níveis adequados quando ocorrem desastres naturais.

As tentativas para aumentar a participação têm criado vários problemas em termos de oferecer um programa realmente viável. O círculo vicioso tem sido uma parte importante da política agrícola americana desde o início dos anos oitenta.

A complexidade do programa de seguro aumenta a dificuldade de se considerar uma reforma. Esse programa representa um problema clássico de economia política. Junto com os arranjos de resseguros, suas regras tornaram-se tão complexas que poucas pessoas realmente entendem as operações. Adicionalmente, o número de agentes com interesses na manutenção do programa continua a crescer. Além dos produtores e das companhias de seguro, todo o resto do agronegócio agora tem interesse.

O objetivo maior por trás da utilização do setor privado na execução do programa federal foi o de promover inovação. Entretanto, quando as companhias de seguro não assumem a responsabilidade total pelo risco, surge o problema. Por sinal, essas companhias podem ser bastante imaginosas no momento de desenhar um produto para aumentar suas vendas, desde que elas não tenham que responder pelo

risco adicional criado.

Existem algumas lembranças dolorosas desse fato nos EUA, pois o novo seguro de renda foi desenhado em grande parte pelas seguradoras. Por exemplo, graves erros foram cometidos nos contratos de seguro do trigo duro. O preço esperado definido nos contratos superou muito o preço esperado do mercado. Os agricultores evidentemente compraram esses contratos de forma muito agressiva e muitos chegaram a mudar suas intenções de plantio em função nas condições altamente favoráveis do seguro. O USDA tentou retirar os contratos do mercado e o assunto está sendo discutido nos tribunais. A decisão inicial foi contra o USDA, o que significa que o contrato inicial deverá ser honrado. Preocupações similares têm sido levantadas com relação ao seguro de renda para o algodão e para o arroz no sul do país.

Como as companhias colocaram o Governo no processo de compartilhamento do risco, existe a necessidade de supervisão e controle por parte dos órgãos públicos, o que retarda a introdução de inovações e reduz a criatividade. Além disso, como o programa envolve a concessão de subsídios públicos, há a necessidade de que os novos produtos desenvolvidos pelas seguradoras sejam universalmente oferecidos. Isso certamente dá incentivos errados à criatividade. Assim, embora a intenção de entregar a execução do seguro à iniciativa privada seja válida, como as seguradoras certamente executariam um trabalho muito melhor prestando o serviço aos clientes (do que ao governo), o sistema americano é falho. A busca de um mecanismo melhor que reúna o setor público e as empresas privadas continua.

## **8. Como o Seguro de Renda Influencia as Decisões de Produção.**

A estrutura de subsídios do programa americano tem muitas disparidades e cria incentivos para assumir mais risco e para plantar mais. Os produtores que têm maiores riscos podem obter maiores transferências de renda. Dentro do mesmo prisma, regiões com maiores riscos recebem a maioria das transferências de renda.

Os "premium" subsidiados são fixados como uma percentagem dos "premium" não subsidiados. Assim, produtores ou regiões com maiores riscos relativos

deveriam pagar "premium" não subsidiados mais elevados. Para uma lato nível de cobertura nos EUA o subsídio ao "premium" passa de 50%.

Considere-se, por exemplo, dois produtores que sejam vizinhos. Um deles é de risco elevado e tem o "premium" fixado em US\$ 20,00 por acre. O outro é de baixo risco e tem o "premium" fixado em US\$ 10,00. O subsídio é, então, de US\$ para o produtor de alto risco e de US\$ 5,00 para o produtor de baixo risco. Mesmo mais problemática, a produtividade da fazenda verificada (isto é, a produtividade histórica observada - PHO) fica com o produtor e não o pedaço de terra usado para o cultivo. Dessa forma, é possível que se transfira o seguro de um pedaço de terra melhor da propriedade para um pedaço de terra mais pobre. Como será discutido adiante, a dinâmica desse processo induz o produtor a usar mais as terras marginais.

Até agora, o leitor deve entender o seguinte:

- a) oferecer o seguro agrícola é muito complexo em qualquer circunstância e, colocando o Governo no programa, aumenta a complexidade.
- b) o programa de seguro de renda tornou-se o novo mecanismo de transferência de subsídios nos EUA, mesmo que ainda não tenha resolvido o problema de quedas prolongadas nos preços.
- c) o modelo americano de usar a iniciativa privada na execução do programa subsidiado tem limitações.
- d) mesmo com pesados subsídios, a participação dos produtores ainda não é suficiente para evitar os pagamentos de desastre "ad hoc".
- e) a despeito de melhorias no desempenho atuarial no agregado, problemas atuariais ainda são um flagelo em várias regiões.
- f) os produtores ou regiões com maiores riscos recebem a maior parte dos subsídios.

A despeito desses problemas, existem argumentos econômicos muito bons para justificar a ajuda do governo na formação dos mercados de compartilhamento de risco. A questão relevante é quanto à intensidade e a forma de estruturação da assistência governamental.

O nível corrente de subsídios e sua estrutura limita os ganhos na eficiência econômica que podem ser auferidos com o envolvimento do Governo. Quando os agricultores precisam pagar pela proteção ao risco, no mínimo eles esperam, no longo prazo, que o risco seja internalizado no processo de decisão. Quando pagam menos do que recebem em indenizações devido aos pesados subsídios, a sociedade está pagando para que eles assumam maiores riscos.

Os recursos usados para que os produtores assumam maiores riscos, na realidade, custam à economia muito mais de que a simples transferência financeira de renda embutida no subsídio. O custo adicional é representado pelas ineficiências criadas.

O subsídio no seguro cria incentivos para os agricultores reestruturarem suas operações para gerar grosseiramente o mesmo nível de risco que existia antes do subsídio, sendo que isso é verdadeiro quando o produtor realmente reconhece o valor do subsídio. A reação mais comum talvez seja a de tomar mais recursos emprestados e ampliar a produção na área (ou em prioridades) de maior risco.

O subsídio ao risco não faz a sociedade nem mais eficiente nem mais justa. Os agricultores ficam na mesma situação de risco existente antes e o subsídio, sendo incorporado ao valor dos ativos, cria novas barreiras à entrada de novos produtores.

Um grande número de economistas está levantando questões sobre o seguro agrícola (de produtividade e de renda) e verificando até que ponto os programas influenciam as decisões de produção (**Turvey; Spriggs e Nelson; Chen e Meike; Skees; Goodwin e Smith; Keeton, Skees e Long; Young et ali**). Mesmo na ausência de subsídios, a teoria mostra que o seguro influencia as decisões de produção. Em particular, os agricultores podem ganhar através da especialização, desde que não precisem mais de diversificação para reduzir o risco. Com subsídio

a influência pode ser significativa.

Nos EUA, em 1999, nos programas de seguro, somando os subsídios nos "premium" esperados em todas as modalidades, e dividindo o valor pela renda esperada, pode-se obter uma medida que equivale a uma elevação nos preços. Isso foi feito para todos os distritos, para os principais produtos - milho, soja, trigo, sorgo e cevada. Em algumas regiões mais arriscadas, o seguro transferiu, em média, mais de 20% da renda bruta esperada (preço esperado de mercado vezes produtividade esperada).

Novamente, é importante lembrar que a estrutura do subsídio fornece maiores transferências para os produtores e para os pedaços de terra mais arriscados. Na modelagem desses efeitos, **Keeton, Skees e Long** estimam que a área cultivada nos EUA aumentou em 15%, devido à influência do subsídio. A terra cultivada inclui as terras do programa de reserva para conservação.

Considerando uma resposta aos preços conservadora, é possível que a maior parte das terras melhores e mais produtivas tenham uma renda menor quando seus proprietários são obrigados a usar o programa de seguro subsidiado. Em suma, a perda de renda devido a preços baixos é maior, para muitos agricultores, do que a renda ganha com o seguro agrícola subsidiado.

## 9. No Rumo de Mais Privatização no Gerenciamento do Risco

Se os governos desejam que os produtores usem sistemas de gerenciamento de riscos orientados para o mercado, eles precisam considerar formas de agilizar mercado de transferência de risco. Dois mercados merecem atenção especial: o mercado de produtos e o mercado de seguro agrícola. Mercados que ajudam a transferência de risco incluem o mercado futuro e o sistema de preço antecipado estabelecido pelo agronegócio. Embora o mercado futuro não possa operar com todos os produtos, eles são promissores. Em muitos países em desenvolvimento, como foi dito antes esses mercados não deslancharam porque os governos criaram programas que inibiram o desenvolvimento do mercado a termo.

Para o seguro multirrisco, três aspectos envolvendo falhas potenciais do mercado

precisam ser considerados:

- a) o governo sufocando o desenvolvimento do mercado.
- b) os altos custos de monitoramento para controlar informações assimétricas que causam problemas na seleção dos clientes e risco moral.
- c) o elevado grau de risco sistêmico (correlacionado) pode limitar a participação de seguradoras privadas.

A criação de uma estrutura básica para permitir a operacionalização do mercado futuro e a análise de alguns dos problemas na operacionalização do seguro multirrisco, podem facilitar bastante a implantação de programas de compartilhamento de riscos em países desenvolvidos. A participação do Governo pode ainda ser necessária.

À medida que a eficiência seja importante, deve haver melhores maneiras de usar o Governo. Se o foco for disponibilizar produtos para administração do risco, como um "premium" compatível com as indenizações esperadas, haverá ganhos de eficiência. Por essa razão, o Governo pode precisar baixar os custos de transação de alguns tipos de seguro. Um grau de participação no custo, e o monitoramento para ter um bom controle da seleção dos clientes e do risco moral podem ser necessários.

Mesmo diante do desafio de administrar riscos sistêmicos, alguns mecanismos de mercado surgiram nos últimos dez anos. **Skees** (1999c) analisa várias iniciativas dessa natureza, feitas com o objetivo de securitizar o seguro. Se as companhias de seguro podem proteger seus clientes contra furacões e terremotos, por que não podem os agricultores contra perdas generalizadas na produção?

**Skees e Barnet** (1999) examinaram o seguro de produtividade patrocinado pelo Governo como uma forma de enfrentar o risco sistêmico. Se o Governo estiver vendendo somente opções de produtividade de baixo nível (isto é, produtividade do estado), haveria menos necessidade de apoio público, porque as companhias

privadas teriam incentivos para criar novos produtos que seriam cobertos pelos contratos de produtividade de área e pelo mercado futuro. Algumas mudanças nos regulamentos podem ser necessárias na maioria dos países antes que esses conceitos sejam aplicados.

## **10. As Recomendações na Argentina<sup>(3)</sup>**

No início do outono passado eu estava envolvido com o Banco Mundial, assessorando o Governo argentino. Junto com profissionais do Ministério da Agricultura daquele país, nós desenvolvemos um modelo de seguro que tem a participação do Estado e da iniciativa privada. O objetivo do Governo era fornecer alguma forma de assistência no caso de desastres naturais, da maneira mais eficiente possível e, ao mesmo tempo, que fosse claro, bem definido, e bem feito, de uma forma que facilitasse o desenvolvimento do mercado.

O Governo também desejava limitar o seu custo. Na minha opinião, essas eram precisamente as questões certas e o foco principal, pois representava a oportunidade de lançar algumas alternativas que usariam o Governo para administrar o risco sistêmico e o mercado para administrar o risco independente. Como algum uso de recursos públicos estava previsto, era também importante que o novo sistema fosse desenhado da forma mais transparente possível. Transparência é crítica quando se procura minimizar a atuação dos grupos de interesse.

As recomendações mais importantes para a Argentina foram as seguintes:

- a) o programa de desastre deve dizer claramente como e quando os agricultores serão compensados em suas perdas nas principais cereais e oleaginosas;
- b) o Governo não deve tentar proteger cada indivíduo contra os problemas de queda na produtividade. O seu papel deve ser proteger o setor como um todo. A proteção do setor contra desastres é o objetivo desse projeto, e não proteger os produtores individualmente contra

problemas isolados que não atingem um grande número de agricultores;

c) existem dados razoavelmente bons nas sete principais regiões produtoras da Argentina, para os principais cereais e oleaginosas. Esses dados geralmente estão disponíveis a nível de município;

d) dados ao nível de propriedade não estão disponíveis;

e) os fundos governamentais para subscrever um programa de seguro contra catástrofes é limitado. Nosso trabalho assume duas opções orçamentárias: US\$ 150 milhões e US\$ 300 milhões. Qualquer nível menor exige uma revisão do valor das indenizações pagas em cima de alguns "premium" pagos pelos produtores;

f) é essencial que em qualquer programa que seja colocado para cobrir catástrofes seja definido com quanto o Governo pode contribuir. Isso torna necessário o uso de resseguro internacional ou do mercado de capitais para compartilhar o risco;

g) existe um desejo bastante forte na Argentina para estimular o setor privado a complementar qualquer iniciativa do Governo na proteção contra catástrofes;

h) em qualquer programa o Governo não deve tentar proteger regiões de alto risco às custas das regiões de baixo risco.

Nossa proposta envolve o uso da produtividade da área e não da propriedade, como a unidade de referência para estabelecer os pagamentos. A área deve ser definida pelos departamentos (municípios) da Argentina. Para evitar problemas de favorecimento das regiões de alto risco, nós recomendamos que a frequência seja usada como mecanismo, para a declaração de desastre. Depois de ajustar os dados de 25 anos que estavam disponíveis por produto e por departamento, desenvolvemos uma função de distribuição cumulativa. Usando essas funções foi possível identificar o nível de produtividade representando eventos de 1 em 7, 1 em 10 e 1 em 20 anos. A modelagem de cada nível permitiu as estimativas de

custos para o governo e para determinar o perfil de risco.

Usar a frequência como média para determinar a produtividade garantida, foi melhor de que usar a percentagem da média, porque a frequência trata todo mundo da mesma forma, no momento de realizar os pagamentos. Por exemplo, 90% da produtividade média pode ocorrer uma vez em três anos para um departamento de alto risco e um em dez anos para um departamento de baixo risco. Assim, com a frequência, os produtores devem receber mais ou menos a mesma quantia.

Para ser mais claro, considere um departamento onde a produtividade média da soja seja 3 toneladas. Se há uma chance de 10% que a produtividade caia abaixo de 1,5 tonelada, as indenizações ocorreriam a cada dez anos. Se a produtividade do departamento for uma tonelada por hectare os pagamentos seriam feitos a todos os produtores do departamento na base de 1,5 tonelada por hectare. Obviamente, todo produtor deve declarar sua área de plantio antes da estação, quando eles seriam informados do preço de indenização. Na Argentina nós recomendamos que o preço seja fixado mais ou menos em 40% do preço esperado para a safra (40% é grosseiramente o custo variável de produção).

Em nosso modelo mantemos a correlação entre os produtos e através dos anos. Com isso foi possível modelar o perfil de risco de sete províncias e de sete produtos. Nossos dados sugerem que um "pool" entre as províncias da Argentina não reduz o risco sistêmico. O nível mais elevado desse risco em nosso programa foi de 20% de perda ocorrida em 1989. Assim, se o valor de US\$ 1 bilhão fosse coberto pelo seguro, o pagamento total para os agricultores seria de US\$ 300 milhões naquele ano. Em nosso modelo assumimos que o governo estipulou seu limite máximo de perda em US\$ 150 milhões. Assim, modelamos a estrutura de um simples acordo "stop loss" internacional de resseguro. No processo ajustamos para cima as taxas de uma maneira consistente com um ressegurador que "carregaria" catástrofes que não ocorreram nos dados de 25 anos.

Na apresentação do modelo a alguns resseguradores, eles demonstraram muito interesse. Entretanto, enfatizaram que o Governo argentino deveria atender alguns padrões mínimos de participação. Os dados e a confiança são os elementos chave.

As regras de pagamentos devem ser claras e executadas. Se o Governo desejar contribuir com alguma ajuda adicional no caso de catástrofes, ela deve ser feita fora do programa. Nenhum ressegurador permitirá pagamentos adicionais.

Dentro do modelo argentino, os produtores que enfrentarem dificuldades devido à perda da safra seriam beneficiados com dois tipos de compensação financeira:

- a) O Programa Governamental de Catástrofes (PGC), que compensaria os produtores no caso de catástrofes e seria determinado por um "gatilho" prefixado.
- b) O Programa privado "Wrap Around" (PIP), que forneceria um complemento ao arranjo governamental com uma indenização adicional.

O sucesso do PCG lamentavelmente não está baseado somente na subscrição, mas principalmente na forma em que o programa é implementado.

Para o programa nacional de seguro funcionar, é preciso que ele ganhe aceitação não somente do Governo, mas também das seguradoras, bancos e principalmente dos agricultores e dos grupos a eles relacionados. A discussão a seguir considera primeiro o papel de cada participante na estrutura organizacional do programa e, então, fecha com a estratégia de implementação.

Ambos os produtores e os banqueiros são considerados beneficiários do programa. Ambos estão expostos ao risco de perda da produção, sendo que o primeiro pode ter o risco de uma perda financeira e o segundo, o risco de crédito. O apoio de ambos ao programa é baseado em um entendimento claro de sua operacionalização e, principalmente, com o nível de compensação pagas dentro do PGC e também com a quantia exigida dentro dos produtos do "wrap around", para assegurar se a compensação é suficiente para sua empresa.

O **quadro 2** demonstra que existem grandes diferenças na relação máxima de perdas de ano para ano e nas províncias. A província de Buenos Aires desempenha uma papel importante na manutenção do "spread" de risco em níveis baixos, em nosso modelo geral. Não somente teve o maior ano de perda foi diferente (1980)

como o nível máximo de perda foi de 13,5%. Isso demonstra um spread muito bom dentro da província e a validade do "pool", que é fundamental para o seguro.

## Quadro 2

### Custo Máximo das Indenizações por Província

<b>Província</b>	<b>Valor Produção</b>	<b>Custo Máximo</b>	<b>Ano</b>
Buenos Aires	41,7%	13,5%	1980
Chaco	6,0%	39,1%	1998
Córdoba	19,2%	34,1%	1989
Santa Fé	4,0%	34,1%	1989
Entre Rios	4,1%	37,7%	1981
La Pampa	23,3%	23,6%	1989
Santiago	1,7%	36,5%	1989
Nacional	100%	20,7%	1989

O modelo demonstra que o risco sistêmico na Argentina é muito elevado e que há grandes diferenças entre as províncias entre os produtos. Esse "spread" de risco oferece algumas oportunidades para engajar as províncias em um "pool" de risco patrocinado pelo Governo Federal.

Recomendamos que a Agência de Gerenciamento do Risco (AGR) seja estabelecida no âmbito do Ministério da Agricultura. A AGR seria crucial para o fornecimento de dados de boa qualidade e para que o programa seja confiável e ficaria encarregada de definir o valor das indenizações e a produtividade garantida (trigger yields).

Para ser elegível, cada produtor precisa declarar anualmente o nome, local da propriedade, tamanho, tipo de produto e a produtividade média. Um registro muito claro da área plantada precisa ser mantido. Não deve haver oportunidades para mudanças nas declarações depois que ficar evidente a possibilidade de desastre. Um sistema de visitas aleatórias para checar a validade das informações deve ser criado, juntamente com a fixação de penalidades para o caso de informações falsas. Alguns níveis de tolerância devem ser permitidos.

As informações precisam ser fornecidas até trinta dias depois do final do plantio. A área declarada será a base dos pagamentos, caso ocorra uma catástrofe.

Uma atenção muito grande deve ser dada ao desenvolvimento da produtividade da área. Isso é crítico porque todas as partes envolvidas desejam as melhores estimativas possíveis. O processo precisa ser seguro e imune a falhas. O empresa internacional de resseguros pode, provavelmente, querer serviços de auditoria externa, principalmente nos anos ruins. Nós modelamos o acordo de resseguro mais simples e direto - o "stop loss" simples.

Qualquer ressegurador que tiver um acordo com o governo argentino ficará preocupado, quando as coisas começarem a piorar, se não houver incentivos para limitar as estimativas de baixa produtividade nas fazendas. Uma vez que, na Argentina, todos estiverem convencidos que o "stop loss" será ultrapassado, haverá enormes tentações de se declarar baixas produtividades mesmo pelo município. Por essa razão, o ressegurador ou insistirá em uma auditoria externa ou algum arranjo de resseguro em que o governo argentino divida as perdas mesmo sob as piores condições.

Esses arranjos são conhecidos como "quota parte" e podem tomar muitas formas.

A mais simples é compartilhar as perdas de uma forma proporcional, independentemente da intensidade da catástrofe. Por exemplo, uma quota de 50% poderia funcionar. Isso não limitaria as perdas do Governo com o programa. Por essa razão, não modelamos esses arranjos. Em suma, o governo provavelmente, ou aceita um acordo de resseguros onde as perdas não são limitadas ou aceita uma revisão ou auditoria de terceiros nos procedimentos para estimar a produtividade.

Quando grandes quantias de dinheiro, baseadas em estimativas do Governo, estão envolvidas, os incentivos para a fraude e abuso aumentam muito. Um sistema seguro é importante. Podem ser necessárias muitas checagens. O USDA desenvolveu ao longo dos anos estimativas seguras de produtividade. O "National Agricultural Statistical Service" está disponível para fornecer assistência técnica para outros países. Manter a informação confidencial quando os números finais estão sendo discutidos pode ser também importante. Todas essas despesas serão dinheiro bem gasto quando está se negociando os termos de um acordo de resseguros com uma companhia internacional.

Finalmente, algumas considerações podem ser feitas para a criação de subdepartamentos para efeito de estatística. Isso reforçaria o valor do programa de produtividade para os agricultores. A questão fundamental é saber qual sistema seria mais efetivo em termos de custo e mais eficiente - a criação de um refinado e seguro sistema para estimar a produtividade nos subdepartamentos, ou investimentos para determinar a produtividade real da fazenda?

Para um programa de catástrofe que seja baseado nas perdas de produtividade, é provável que fazendo investimentos para melhorar as estimativas de produtividade nos subdepartamentos seria um uso mais adequado eficiente de recursos. Isso é especialmente verdadeiro se o primeiro sinal para o pagamento de desastre for a produtividade da área e não a da fazenda. É preciso considerar que os departamentos na Argentina têm grande extensão, sendo possível que uma de suas regiões tenha sérios problemas e outra não. Para aumentar as chances de que uma sub-região afetada tenha pagamentos seria útil a existência de estatísticas sub-regionais. Por essa razão, esse sistema é melhor do que os demais.

A criação de uma estrutura dessa natureza teria grande influência no desenvolvimento do seguro privado na Argentina. Haveria indicadores claros e confiáveis sobre a intensidade dos desastres, por departamento e por produto. As companhias privadas poderiam simplesmente usar o sistema do Governo para oferecer serviços adicionais a produtores, bancos, agronegócio ou para qualquer outra pessoa que tenha risco no caso de queda da safra em uma região. O resseguro e o mercado de capitais poderiam florescer se o mercado internacional ganhar confiança na integridade do sistema, que é largamente medida pela qualidade e confiabilidade das informações. Os instrumentos que seriam criados com nosso modelo básico poderiam oferecer aos bancos a proteção que eles precisam contra desastres generalizados.

O seguro privado argentino poderia ter muitas oportunidades de complementar o seguro básico oferecido pelo Governo. Ele poderia simplesmente oferecer o mesmo nível de proteção oferecido pelas apólices do seguro governamental. Por exemplo, com uma política de 1 para 7 anos, ainda há muitos níveis de produtividade entre a produtividade garantida e as produtividades que estão abaixo da produtividade esperada do departamento que gera os problemas. Fizemos uma análise que assumiu uma companhia que calcula uma área de produtividade que corresponde a 90% da produtividade esperada do departamento.

Quando o pagamento do Governo for feito, eles simplesmente subtraem aquele valor de sua oferta de 90% da produtividade esperada. O custo empírico da perda é quase 2% nessa política. Mesmo com algum "carregamento" mais agressivo, essa política seria muito razoável (na escala de 4%), e a tornaria muito popular na comunidade internacional de resseguros. Nosso modelo sugeriu que mesmo se o governo oferecer somente uma política de 1 para 10 anos, como nos descrevemos, o setor privado poderia oferecer a política de 90% da área por um preço do "premium" entre 5 % e 6%, na média. Novamente, o custo máximo da perda para a nação é muito modesto (cerca de 6,5%).

Em resumo, o programa de seguro de catástrofes pode funcionar. Ele remove grande parte do risco sistêmico e pavimentam a rota para o desenvolvimento do setor privado.

**Traduzido por**

**Carlos Nayro Coelho**

Secretaria de Política Agrícola

---

## **Referências:**

Agriculture Canada. December 1989. Growing Together: A Vision for Canada's Agri-food industry: Proceedings from a National Agri-food Policy Conference on Safety Nets. Ottawa, Canada.

Arrow, Kenneth J. "The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing." Review of Economic Studies 31 (1996): 91-96.

Arrow, Kenneth J. "The theory of risk-bearing: small and great risks." Journal of risk and uncertainty 12(1996): 103-111.

Barnett, Barry j. and Keith h. Coble. 1999. "Understanding Crop insurance Principle: A primer for Farm Leaders." Mississippi .

CHEN, Kevin Z. and Karl D. Meilke. "A reevaluation of Canada's Safety Net Programs for Agriculture". Canadian Journal of Agricultural Economics 44(1996): 361-368.

Debreu, Gerard. Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium. New York: Wiley, 1959.

Dixit, Avinash. The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.

Glauber, Joseph W., Joy L. Harwood , and Jerry R. Skees. 1993 An Alternative for Reducing Federal Crop Insurance Program Losses. Agriculture, Washington, D.C.

Glauber, Joseph W., and Mario J. Miranda, 1994. " Providing catastrophic yield protection thorough a targeted revenue program." In: Hueth. D. L., and W. H. Furtan (eds), Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence. Kluwer, Dordrecht, The Netherlands.

Goodwin, B. K., and V. H. Smith, 1995. The Economics of Crop Insurance and Disaster Relief. The AEI Press, Washington. D. C.

Harwood. Joy, Richard Heifner, Keith Coble, Robert Dismukes, and Sam Evans. April 1994. "Streamlining Farm Policy: The Revenue Guarantee Approach." Agricultural Outlook. Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington , D. C.

Harwood, Joy Richard Heifner, Keith Coble, and Janet Perry. 1996. "Strategies for a New Risk Management Environment." Agricultural Outlook. Economic research Service, United States Department of Agriculture, Washington, D. C.

Harwood, Joy, Richard Heifner, Keith Coble, Janet Perry, and Agapi Somwaru. 1999. Managing Risk in Farming: Concepts, Research, and Analysis. Agricultural Economic Report Number 774. United States Department of Agriculture, Washington, D. C.

Hazell, Peter B. R. "The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries." Journal of International Development 4 (1992): 567-581.

Jaffee, D. W., and T. Russell. "Catastrophe Insurance, Capital Markets, and Uninsurable Risks." *Journal of Risk and Insurance* 64(1997): 205-30.

Keeton, Kara, Jerry Skees, and James Long. "The potential influence of Risk Management Programs on Cropping Decisions." Selected paper at the American Agricultural Economics meetings, August 8-11, 1999. Nashville, Tennessee.

Kinght, Thomas O. and Keith H. Coble. "Survey of U. S. Multiple Peril Crop Insurance Literature Since 1980." *Review of Agricultural Economics* 19(1997): 128-157.

Mahul, Oliver. "Optimum Area Yield Crop Insurance." *American Journal of Agricultural Economics* 81(1999): 75-82.

Miranda, Mario J., and Joseph W. Glauber, "Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets." *American Journal of Agricultural Economics* 79(1997): 206-215.

Miranda, Mario J. "area yield Insurance Reconsidered." *American Journal of Agricultural Economics* 73(1991): 233-242.

Priest, G. L. "The Government, the Market, and the Problem of Catastrophic Loss." *Journal of Risk and Uncertainty* 12(1996): 219-237.

Rejda, G. E. *Principles of Risk Management and Insurance*. New York: Harder Collins College Publishers. 1995.

Shavell, S. "on Moral Hazard and Insurance." *Quarterly Journal of Agricultural Economics* 93(1979): 541-63.

Skees, Jerry R. "Agricultural Risk Management or Income

Enhancement?" Regulation 22(1999a): 541-63.

Skees, Jerry R. "Opportunities for Improved Efficiency in Risk-Sharing Using Capital Markets." American Journal of Agricultural Economics 81(1999b): Forthcoming.

Skees, Jerry R. 1999c "Opportunities for Improved Efficiency in Risk-Sharing Using Capital Markets." Principle Paper to the American Agricultural Economics Meeting, Nashville, TN, August 7-11, 1999. American Journal of Agricultural Economics. 81: Forthcoming.

Skees, Jerry R. and Barry J. Barnett. "Conceptual and Practical Considerations for Sharing Catastrophic Risks." Review of Agricultural Economics 21(1999): Forthcoming.

Skees, Jerry R., J. Roy Black and B. J. Barnett. "Designing and Rating an Area Yield Crop Insurance Contract." American Journal of Agricultural Economics 79(1999): 430-39

Skees, Jerry R., Joy Harwood, Agapi Somwaru, and Janet Perry. "The Potential for Revenue Insurance Policies in The South." Journal of Agricultural and Applied Economics 30(1997): 47-61.

Skees, Jerry R. and M. R. Reed. "Rate Making for Farm-Level Crop Insurance: Implications for Adverse Selection." American Journal of Agricultural Economics 68(1986): 653-59.

Spriggs, John. And Toby Nelson. "Effects of Enhancing NISA on Income Stabilization and Support." Canadian Journal of Agricultural Economic 45(1997): 123-129.

Turvey, Calum G. and Kevin Chen. August 1994. "Canadian Safety Net Programs for Agricultural." Paper presented at the annual meeting of the American Agricultural Economics Association. San

Diego, California.

Turvey, Calum G. "An Economic Analysis of Alternative Farm Revenue Insurance Policies." *Canadian journal of Agricultural Economics* 40(1992): 403-426.

Tweeten, Luther. "The Twelve Best Reasons for Commodity Programs: Why None Stands Scrutiny." *Choices*, 2<sup>nd</sup> Quarter, 1995.

U. S. Department of Agriculture, Farm Income Protection Insurance Task Force, 1983. *Farm Income Protection Insurance: a Report to The United States Congress*. Washington D.C.

U. S. General Accounting Office. 1993. "Crop Insurance: Federal Program Faces Insurability and Design Problems." GAO/RCED-93-98. Washington D.C.

U. S. General Accounting Office. 1995. "Crop insurance: Additional Actions Could Further Improve Program's Financial Condition." GAO/RCED-95-269. Washington D.C.

U. S. General Accounting Office. 1998. "Crop Revenue Insurance: Problems With New Plans Need to Be Addressed.

Young, C. Edwin. Randall D. Schnept, Jerry R. Skees. And William W. Lin. "Production and Price Impacts of U. S. Crop Insurance Subsidies: Some Preliminary Results. Paper Presented at the Federal Forecasters Conference. Washington D.C., June 1999.

---

(1) Professor da Universidade de Kentucky (EUA).

(2) Esse número está baseado numa relação de perda (loss ratio) de 1.075 (número esperado). A

relação de perda para 1999 deve ser ligeiramente menor que a média.

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - 1999*

## SEÇÃO III

---

*Ponto de Vista*

---

### FHC, OMC e La Fontaine

---

Hélio Tollini (1)

*Fábula agrícola comercial*

*O lobo desenvolvido: Tu estás corrompendo o meu mercado de produtos agropecuários, ó cordeiro, com tuas exportações.*

*O cordeiro subdesenvolvido: Como pode ser isso, se tu proteges teu mercado, subsidias tua produção e estoques, e ainda por cima praticas "dumping" no meu mercado e eu já cortei os subsídios para a minha agricultura?*

*O lobo desenvolvido: Corrompes meu mercado porque pagas salário de fome aos teus trabalhadores rurais e isso representa competição injusta.*

*O cordeiro subdesenvolvido: Mas eu pago salário de fome porque tu proteges tua agricultura e impedes que eu produza mais, empregue mais e pague melhor salário! Além do mais, pagamos juros de mercado que eqüivalem a agiotagem.*

*O lobo desenvolvido: Era um cordeiro burro, que não entendia as forças de mercado. Mas estava saboroso!*

Em entrevista recente, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, perguntado sobre as negociações sobre agricultura na OMC, disse que os beneficiários da

globalização também querem beneficiar-se do protecionismo. O Presidente disse ainda que não podemos ser ingênuos nessa questão, e que há pressões para que abramos mais nosso mercado, e que é necessário ter o que oferecer para poder negociar. Apesar de que implícita na resposta do Presidente está a idéia popular de que apenas os países desenvolvidos se beneficiam da globalização, o que só é verdade dentro de certas condições, devidas geralmente à incompetência dos países em desenvolvimento, o fato a notar é que os países desenvolvidos defendem a liberalização apenas para os setores em que dela se beneficiam. No caso da agricultura, os desenvolvidos esperneiam de todas as formas para evitar a livre competição.

A recente reunião da Organização Mundial do Comércio, OMC, em Seattle, Estados Unidos, faz lembrar La Fontaine. Os economicamente fracos, não desenvolvidos, como o cordeiro de La Fontaine, nunca têm razão. A reunião era importante para os países em desenvolvimento, pois maior abertura dos mercados dos países industriais às exportações de países em desenvolvimento é a única forma efetiva de promover desenvolvimento.

Poucos países em desenvolvimento podem exportar alguma coisa mais do que soja, café e outros produtos agrícolas. Mas é importante que eles possam exportar seus produtos agrícolas, e cada vez mais. Se houvesse acordo para maior abertura, as agências de financiamento poderiam cuidar apenas dos países sem potencial de produção agropecuária e sem reservas para acesso ao mercado internacional de alimentos. Idealmente, a Organização Mundial de Alimentos faria seus estoques comprando produtos agrícolas dos países em desenvolvimento. E os programas de Ajuda Externa, como conhecidos hoje, bilaterais ou multilaterais, poderiam ser eliminados.

O fracasso das negociações não foi um fracasso da OMC. Foi uma vitória dos países que não tinham interesse em maior abertura para produtos agrícolas. São países que se beneficiam com o retardamento de qualquer conversa séria sobre abertura de mercados, eliminação das inúmeras barreiras não tarifárias, antigas ou criadas em cada oportunidade. Novas barreiras estão sendo montadas, todas travestidas em causas nobres, como proteger os recursos naturais para as gerações

futuras ou defender o trabalhador rural mal pago. Essas são causas que merecem atenção nos países em desenvolvimento, mas não por força de condicionantes externos a novos financiamentos ou negociações para abertura de mercado, mas para atender aos interesses e possibilidades dos próprios países em desenvolvimento.

Foi noticiado que as manifestações de rua prejudicaram o andamento da reunião, e os manifestantes chegaram a se jactar de terem acabado com as negociações. Seria importante saber quem são esses manifestantes, quem os financia e quem define suas agendas, e ainda saber como se comportaram em negociações anteriores semelhantes. Aparentemente, esses manifestantes estavam a favor dos países em desenvolvimento, mas atrapalhar as discussões sobre abertura dos mercados agrícolas pela eliminação da proteção extremada dos mercados dos países industrializados não é a forma de ajudar os que mais precisam.

É importante também perguntar quais são os argumentos para protecionismo agrícola nos países industriais. Será apenas preocupação com seus agricultores? Conhecer essas razões, principalmente a razão determinante da resistência à abertura, ajuda a entender porque os grandes defensores da filosofia de mercado livre estão impedindo que os mercados funcionem livremente no setor agrícola. E desvendar esses contra-senso facilita delinear melhor a rota de ação para os países em desenvolvimento.

Os argumentos para a proteção tem mudado pouco ao longo das últimas décadas. A mudança tem se verificado mais na importância do que na natureza dos argumentos específicos. Os argumentos de hoje são mais ou menos os mesmos de tempos atrás, como na época da guerra fria. Nesse período, era importante manter capacidade produtiva por razões de segurança alimentar e militar. Atualmente, com paz morna, essa razão ainda prevalece, mas outros aspectos ganharam relevância. Esses pontos são discutidos a seguir.

## **Argumentos dos países industrializados para proteger**

Nenhum país aceitaria se tornar dependente de importação de alimentos básicos

na sua dieta. Por exemplo, o Japão poderia importar arroz de outros países da Ásia a preços inferiores ao do custo de produção doméstica, mas prefere investir recursos fiscais para manter seus produtores de arroz no negócio. É uma questão de segurança alimentar relacionada com a segurança militar. Em caso de guerra, o povo japonês poderia sobreviver com o arroz local por bom período de tempo. Isso também tem outras vantagens, como manter população no interior do país, manter a cultura rural japonesa, promover a limpeza e beleza do interior do país e outros aspectos.

Outra razão alegada, principalmente por países europeus, é a de proteção das agriculturas locais contra a competição dita injusta das exportações dos países em desenvolvimento que pagam salários miseráveis aos seus trabalhadores rurais. Isso se tornou evidente na reunião de Seattle, com a tentativa de incluir aspectos trabalhistas nas negociações. É verdade que os salários agrícolas são em geral miseráveis nos países em desenvolvimento, mas não em todos os setores e regiões e anos. Uma das causas dos baixos salários é a conhecida disposição dos países em desenvolvimento em taxar suas agriculturas para financiar o desenvolvimento dos setores não agrícolas. Outra é a disposição dos países desenvolvidos em subsidiar e proteger suas agriculturas e subsidiar suas exportações agrícolas.

Há enorme assimetria no tratamento dispensado ao setor agrícola nos países industrializados e nos em processo de desenvolvimento. Naqueles, a agricultura é tratada como grande negócio. Nestes, como um setor problemático mas necessário da economia. Sempre que era necessário dar algo em troca em negociações internacionais, a agricultura é que costumava pagar a conta pelo lado dos países em desenvolvimento.

É importante perguntar porque a agricultura é tão importante para os países desenvolvidos, quando ela emprega um parcela muito reduzida da força de trabalho local e representa parcela pequena do PIB e do valor das exportações. Ela parece ser tão importante a ponto de colocar em risco a filosofia de mercado livre que os países desenvolvidos defendem. Esse países parecem defender o mercado livre para os setores em que dominam a competição e defender proteção para os setores onde não são competitivos.

O fato a notar é que o mercado de produtos agrícolas continuará se expandindo no mundo. As conhecidas projeções de aumento da população mundial permitem ver o por que da disputa em torno da agricultura. As dificuldades em Seattle têm mais a ver com o mercado futuro de produtos agropecuários do que com o presente. A população mundial deve crescer de mais de dois bilhões de pessoas nas próximas duas décadas, e quase todo esse acréscimo estará vivendo nos países em desenvolvimento. Enfatizando: **praticamente toda a demanda adicional de alimentos estará localizada nos países em desenvolvimento.**

Essa crescimento da demanda interna é a vantagem que esses países precisam explorar. Apesar de em algumas análises o aumento populacional estar sendo apresentado como um grande problema, na verdade é uma grande oportunidade. Novamente enfatizando: **o aumento populacional, mais do que um problema, é uma enorme vantagem para os que podem produzir alimentos eficientemente.**

Os que não podem se beneficiar dessa oportunidade terão que buscar outras alternativas de desenvolvimento. De qualquer maneira, é preciso resistir à idéia de que países em desenvolvimento são incapazes de produzir para seu auto sustento e que precisam importar. É claro que há países sem condições atuais de produção. Alguns por falta de organização da capacidade produtiva, falta de um setor empresarial agrícola capaz. Outros não podem ser auto-suficientes por falta absoluta de recursos, naturais e outros. Para os primeiros é preciso organizar a capacidade para criar condições de produção local. Para começar, há que tentar organizar um sistema de inovação tecnológica adequada para as condições e possibilidades desses países que possa contribuir para o desenvolvimento da produção de alimentos.

Manter mercados e capacidade produtiva, mesmo à custa de proteção e de subsídios, é a aposta dos países desenvolvidos para ampliar suas fatias do crescente mercado de produtos agrícolas. Os países desenvolvidos precisam manter suas fatias atuais do mercado mundial para poder ampliá-las no futuro. Não podem ceder espaço agora para não prejudicar conquistas adiante. Não se

está negociando o mercado no ano 2000, pois esse já está definido. É o grande mercado do ano 2020 em diante que está sendo disputado.

Uma solução sugerida internacionalmente para suprir os países em desenvolvimento que forem incapazes de alimentar suas populações é a de instalar indústrias dos países desenvolvidos nesse países em desenvolvimento. Isso geraria empregos e a renda necessária para importar alimentos dos países industrializados, esses sim capazes de produzir para o próprio abastecimento e para exportar. Essa é a razão maior da resistência dos países industrializados em abrir suas agriculturas à competição global.

O risco é de que países que atualmente não satisfazem suas necessidades apenas por serem desorganizados acreditem que não são capazes de produzir para seu sustento. Há tanta repetição da idéia de que a agricultura não é mais importante, de que não convém se preocupar com agricultura, que parece até esforço de desinformação. Em outro artigo nesta revista discutiram-se os mitos sobre agricultura, idéias enganosas que aparecem em algum lugar e que são difundidas por todo o mundo. Como disse o Presidente na entrevista, não podemos ser ingênuos nessas questões. Os países competidores farão o que for de seu interesse. Os países em desenvolvimento, por seu lado, ao invés de discursos agressivos mas inócuos, têm de aprender a tomar medidas que realmente protejam seus interesses nacionais. Para isso, toda a burocracia ligada à área agrícola precisa trabalhar com um projeto nacional bem definido.

## **Implicações**

No Brasil, o Movimento dos Sem-Terra (MST) alcançou notoriedade. Falta agora um outro MST, o Movimento dos Sem-Trabalho. O desemprego é devido, em parte, à própria proteção e "dumping" de produtos agrícolas dos países industrializados. Infelizmente, a outra parte foi causada por distorções da política agrícola nacional. A política de importar alimentos sempre que os índices de preços eram ameaçados, nivelando por baixo na série histórica os preços de produtos básicos, e a política de subsidiar a compra de máquinas e equipamentos, tiveram efeitos negativos no emprego rural. A política de estender ao campo os

benefícios de uma lei trabalhista no momento em que a mão-de-obra se tornava substituível devido aos subsídios às máquinas e equipamentos agravaram o problema.

Mas o caso das perdas de emprego pela proteção dos países industrializados não é desprezível e deve ser um argumento a usar em negociações futuras. É importante rever as condições de trabalho nos países em desenvolvimento, em especial a dos menores, freqüentemente impróprias. É importante também estimar o número de empregos perdidos atribuíveis à proteção dos países industriais.

Uma forma de se estimar isso é usar a fatia do produto agrícola atribuível ao fator trabalho e a redução no produto agrícola como calculado em estudos anteriores. Se mão-de-obra explica 40 por cento do produto, e se as perdas com a proteção são estimadas em 4 bilhões, isso significa que anualmente são perdidos 1,6 bilhões em salários, ou seja, uma perda de mais de 1 milhão de empregos! Isso acabaria com o desemprego e aumentaria o salário e as condições de trabalho no campo (como querem os países industrializados para melhorar sua competitividade, e como queremos nós para melhorar a vida de brasileiros pobres). Esse cálculo estima apenas as perdas de empregos diretos no processo de produção agropecuária. Mas adicionalmente há perdas indiretas localizadas nas indústrias à montante e à jusante da produção agrícola, que têm menor nível de atividades e de emprego causados devido ao fato da produção agrícola ser abaixo do que um mercado internacional livre permitiria.

Deve existir um foro em que é possível mostrar à opinião pública mundial os custos da proteção, principalmente os custos para os países em desenvolvimento. Há custos também para as sociedades desenvolvidas, mas isso é um problema que não diz respeito aos países em desenvolvimento. Um desses custos é a maior imigração de pessoas do mundo em desenvolvimento, pessoas de que os países desenvolvidos necessitam mas não aceitam facilmente.

A tendência para proteger é sentimento generalizado quando setores importantes não parecem competitivos internacionalmente. Mas os países em desenvolvimento em geral abriram suas economias à competição mesmo para

setores em que não eram competitivos, enquanto os desenvolvidos estão propondo abertura para alguns setores e protegendo em outros. Não adianta esbravejar contra os países que impedem o livre comércio de produtos agrícolas. É como um cordeiro enfrentar um lobo. É necessário que os responsáveis pela política agrícola dos países em desenvolvimento implementem programas coerentes com uma estratégia para enfrentar a disputa no mercado internacional, considerando como muito provável o caso de não abertura de mercados pelos desenvolvidos, ou falsa abertura via barreiras não tarifárias, ou imposição de normas de salário e emprego dos mercados ricos para mercados de trabalho de países pobres, ou tudo isso e ainda mais.

---

(1) PhD em Economia pela North Carolina State University (EUA) e representante no Brasil da ISNAR (Serviço Internacional para a Pesquisa Agrícola Nacional).

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez 1999*