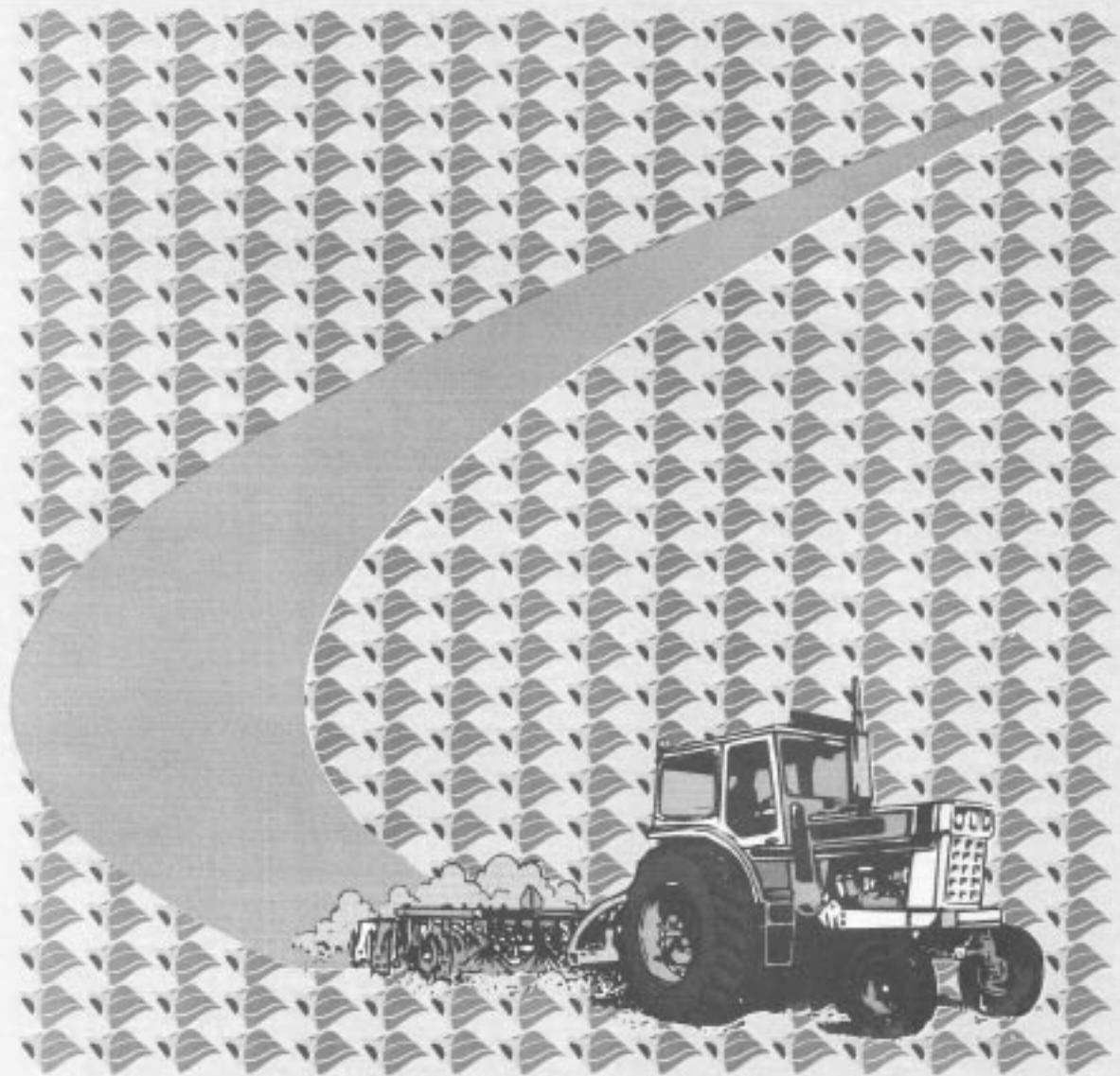


Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola - SPA

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO IX

JAN/FEV/MAR 2000

Fernando Henrique Cardoso
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinícius Pratini de Moraes
MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Benedito Rosa do Espírito Santo
SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

CONSELHO EDITORIAL

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

ISSN nº 1413 - 4969

Endereço Internet

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

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- A CPR e o Financiamento à Agricultura
(Carlos Nayro Coelho e Wilson Araújo)..... 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- O Mercosul e os Mercados Asiáticos de Produtos Agropecuários
(Pedro Tejo)..... 07
- “Novas Estratégicas Competitivas para o Setor Sucro-Alcooleiro: O Caso de Alagoas”
(Cícero Péricles de Carvalho)..... 14
- O “Agribusiness” Brasileiro e as Macrotendências Mundiais
(Carlos Nayro Coelho)..... 27
- Panorama da Agricultura em 1999
(Amilcar Gramacho)..... 37

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- Automação na Agricultura do Século XXI
(Paulo E. Cruvinel e Elísio Contini)..... 43

REVISTA TRIMESTRAL, EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO - Secretaria Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento - **Capa:** AELDO LUNA (PIAU) - **Responsável/Setor Gráfico:** ROZIMAR PEREIRA DE LUCENA - **Copy-desk/Revisão:** VICENTE ALVES DE LIMA - **Diagramação/Arte-Final:** WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE- **Computação Gráfica:** CARLOS ALBERTO SALES, JOSÉ ADELINO DE MATOS.

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

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

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

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

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

A CPR E O FINANCIAMENTO À AGRICULTURA

O crédito rural patrocinado pelo Estado continua sendo mundialmente um forte instrumento de estímulo e apoio à atividade agrícola. No Brasil, apesar das fortes mudanças ocorridas na década de noventa, ele continua sendo a espinha dorsal do sistema de financiamento à agricultura comercial.

Todavia, a tendência é que cada vez mais os recursos oficiais sejam canalizados para a pequena agricultura definida em termos de política pública como agricultura familiar.

Como se sabe, o atual Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1965 com o objetivo de fortalecer e sistematizar o apoio governamental ao setor agrícola brasileiro, como parte da estratégia de utilizar a imensa base agrícola brasileira na produção de grãos e em consequência do desenvolvimento, em alta escala, do agronegócio nacional, a exemplo de alguns países, como os EUA, Austrália, Nova Zelândia e França.

Até 1973, o subsídio embutido no crédito (medido pela diferença entre a taxa cobrada e a taxa da inflação) era pequeno (em torno de -2,6% naquele ano). Com o aumento da inflação, contudo, ele foi crescendo gradativamente, já que a taxa de juros era fixa, até atingir o ponto máximo em 1980 (-38,8%).

Tomando a relação volume total de crédito oficial/produção de grãos como uma medida de eficiência, pode-se dizer que o crescimento geométrico do volume de crédito e do subsídio na década de setenta se fez acompanhar da perda de eficiência do crédito oficial. Em 1970, por exemplo, quando se aplicou US\$ 3,9 bilhões, foram necessários US\$ 132,9 (1998=100) para gerar uma tonelada de grãos, enquanto em 1979, quando se atingiu o máximo histórico nas aplicações, foram necessários US\$ 494,2.

Além disso, devido ao formato administrativo e operacional dos empréstimos, poucos agricultores tinham acesso ao crédito (portanto, poucos se apropriavam do subsídio), o que, sem dúvida, contribuiu para aumentar as disparidades regionais e a concentração de renda no campo.

Com o recrudescimento do processo inflacionário no final da década de 70, e que persistiu durante toda a década seguinte, os depósitos a vista tornaram-se cada vez mais escassos e esgotou-se a principal fonte de financiamento subsidiado à produção. Com isso, o SNCR entrou em fase de turbulência e mudanças, observando-se a partir desse período uma redução gradativa do volume de crédito oficial e dos níveis de subsídios à produção agrícola.

A partir de 1990, com o agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro, a estrutura de financiamento da agricultura passou a sofrer transformações importantes, com o estímulo ao autofinanciamento, e ao uso de fontes alternativas de crédito, ligadas ao setor privado.

Nesse ano o volume total financiado pelo SNCR caiu para US\$ 8,4 bilhões, cerca de 38,9% a menos que no ano anterior. Nos anos seguintes, com exceção de 1994 (quando o total financiado pelo sistema chegou a US\$ 9,9 bilhões), a tendência de queda continuou, tendo, em 1996, atingido ape-

nas US\$ 4,9 bilhões, o menor valor desde 1972.

A mudança na estrutura de aplicações, permitiu que a queda nos desembolsos oficiais não fosse acompanhada de quedas proporcionais na produção de grãos. Em 1996, por exemplo, quando apenas US\$ 4,9 bilhões foram utilizados para financiar a safra colhida em 1997 (78,4 milhões de toneladas), essa cresceu 6,3% em relação à safra anterior. Com relação à produção de 1990 (56,5 milhões de toneladas), que foi financiada com US\$ 13,4 bilhões em 1989, a safra colhida em 1997 superou os 39%.

Para financiar a safra 1999/2000, estimada em 82,6 milhões de toneladas de grãos, calcula-se que foram necessários R\$ 15,6 bilhões.

Tomando esse número como base, o volume necessário para financiar por exemplo uma produção de 93 milhões de toneladas de grãos em 2000/2001 e 102 milhões em 2001/2002, seriam necessários, R\$ 17,6 bilhões em 2000 e R\$ 19,3 bilhões em 2001.

Atualmente existem três grandes “constraints” à expansão da escala de financiamento ao setor rural (tanto das fontes privadas como das oficiais) para atingir essas metas acima: a) o endividamento do setor rural como um todo; b) excesso de centralização dos financiamentos rurais no Banco do Brasil e c) variância muito grande nos encargos financeiros do crédito rural.

O problema do endividamento talvez seja, de longe, o mais sério, devido aos seus desdobramentos e às suas implicações de curto e longo prazos. Estima-se que mais de R\$ 17,3 bilhões do total de R\$ 21,2 bilhões das principais fontes oficiais potenciais do crédito rural (poupança rural, exigibilidades etc.) estejam engessados pelo programa de refinanciamento da dívida. Além disso, um largo segmento do setor com elevado potencial produtivo em termos de estrutura, conhecimento técnico e empresarial etc., está sem condições de acesso a novos financiamentos e, portanto, sem condições de operar com plena capacidade, de modo a atender um programa amplo de expansão da produção nos moldes delineados pelo Governo, devido a problemas cadastrais e a indisponibilidade de garantias para contrair novos empréstimos.

Sinteticamente, pode-se dizer que o endividamento é um “imbróglio” financeiro de difícil solução que está impedindo a agricultura brasileira de deslanchar e aproveitar de forma mais eficiente o seu amplo potencial produtivo e tudo que isso representa em termos de agronegócio no contexto internacional. E o pior é que, dentro do atual modelo de renegociação, o impasse do “encontro de contas” não foi resolvido, o que certamente levará à situação anterior, na época dos vencimentos.

A exemplo de situações semelhantes observadas em outros países, o tratamento do endividamento deixou de ser uma questão meramente financeira, para tornar-se uma questão política. Na verdade, o prejuízo econômico-financeiro

para o País, causado pela demora em se encontrar uma solução definitiva para o problema, talvez já extrapole em muito o próprio valor total da dívida, pois a produção brasileira de grãos já poderia estar em patamares bem mais elevados.

Depois de alcançar 72,2 milhões de toneladas de grãos em 1989 (onze anos atrás), logo nos anos seguintes a produção caiu em função, largamente, de queda na área plantada, para a casa dos 50 milhões e 60 milhões. Somente a partir de 1994 ela voltou novamente para o patamar dos setenta milhões, onde permaneceu até a safra colhida em 1998 (75,4 milhões de toneladas). A barreira dos oitenta milhões só foi rompida na atual safra, cujas estimativas do IBGE indicam perto de 83 milhões.

Com isso o Brasil deixou, por exemplo, de aproveitar a conjuntura altamente favorável (que, por sinal, foi integralmente aproveitada pelos EUA e Argentina) do mercado de commodities agrícolas, que vigorou em meados da década de noventa e, de forma mais marcante, da própria de abertura do comércio mundial de produtos agrícolas obtida após a Rodada Uruguai. Entre 1993 e 1997 (anos em que o efeito sinérgico da Rodada foi mais notável), esse comércio cresceu US\$ 126,6 bilhões. O Brasil contribuiu com US\$ 9,3 bilhões.

No momento em que os principais analistas do mercado de commodities apontam uma conjuntura bastante favorável para os próximos anos, devido principalmente à rápida recuperação das economias do sudeste da Ásia, à situação climática dos EUA e à entrada da China na OMC, o Brasil corre novamente o risco de não tirar maior proveito devido aos entraves causados pelo endividamento.

Para reforçar a conotação política do processo, basta observar que o grosso da dívida é resultado de medidas macroeconômicas tomadas fora do setor agrícola, como a elevação significativa da taxa real de juros, como parte da estratégia de combate à inflação. Nas regiões mais distantes, a situação foi agravada mais ainda pelo 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).

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, o setor começou a entrar em ebullição até entrar em colapso em 1995.

O colapso acabou trazendo à tona algumas “mazelas” do sistema como um todo, como o elevado grau de concentração, o excesso de interferência política tanto na rotina de concessão de alguns empréstimos como na pró-

pria administração do crédito oficial (principalmente no que se refere à anistia de dívidas e prorrogações).

Existem várias propostas para a solução do problema. A maioria defende descontos percentuais “flat” sobre o total da dívida, sendo que a vertente mais radical defende anistia de 100%. O problema dessas propostas é que nenhuma mostra de forma consistente como chegar aos percentuais.

No atual contexto o importante é uma solução de “compromise” em que cada um dos participantes (Governo, agentes financeiros e produtores) contribuiria com uma parcela de sacrifício, já que o importante é 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.

Nos meios técnicos e acadêmicos circulam atualmente três propostas, todas praticamente em processo de gestação e, portanto, sem detalhamento operacional. O importante, todavia, é que todas apresentam um critério básico para solucionar o impasse do “encontro das contas” sem colocar toda a carga em cima do Tesouro, ou seja, sem acabar com a dívida, já que o sistema precisa, de alguma forma, ser realimentado. Sinteticamente, as propostas são as seguintes:

a) Transformação da dívida em dólar com base na taxa de câmbio vigente no dia da liberação de cada parcela, acrescida dos juros internacionais e, posteriormente, parcelada. A grande vantagem é que seriam eliminadas todas as polêmicas com relação ao valor real da dívida, já que a parafernálio de índices, taxas, multas etc. que vigoraram no período de superinflação impedem isso. A desvantagem seria o risco cambial.

b) Criação de um fundo formado de títulos públicos, que “compraria” dos agentes financeiros o estoque da dívida rural pelo seu valor de mercado, ou seja, com uma taxa de desconto calculada em cima dos prazos dos contratos. O “valor presente”, que seria transferido para os bancos pelo fundo, incluiria também um componente de mercado. Os produtores passariam a dever ao governo. A proposta também prevê que esse mecanismo seria apenas parte da transição para um novo modelo de crédito rural. A grande vantagem é que os produtores ficariam zerados e que os agentes financeiros limpariam suas respectivas carteiras. Em princípio, a principal desvantagem seria o excessivo envolvimento do Governo (com os interesses políticos inerentes), na administração do fundo, e o próprio processo de definição do “valor presente”, que ao que tudo indica será o novo estoque da dívida.

c) Fixar o saldo devedor de cada mutuário com base no valor atual de mercado dos bens dados em garantia. A principal vantagem é que além de resolver o impasse do encontro de contas, se o mutuário não pagar a dívida, o agente financeiro vai receber, de qualquer maneira, apenas o valor de mercado do colateral, só que por meio de longa e custosa disputa judicial. E, se o mutuário não aceitar pagar o novo valor proposto, 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 os processos dessa natureza. A desvantagem é a definição do valor de mercado dos bens, com os bancos tentando aumentar e os produtores diminuir, ao contrário do que normalmente acontece.

O segundo “constraint” refere-se ao virtual monopólio que o Banco do Brasil exerce nas aplicações do crédito. Esse fato ocorre em função do pouco interesse que os bancos privados têm nos financiamentos agrícolas, devido ao elevado coeficiente de risco e aos altos custos administrativos envolvidos. Como qualquer esquema monopolista isto tem implicações bastante negativas para o sistema, que vão desde o atendimento até as exigências absurdas de contrapartidas.

Embora sejam obrigados a aplicar no crédito rural, os bancos privados têm sempre atuado como organismos periféricos, evitando na maioria das vezes atuar de forma mais dispersa e menos concentrada como a natureza da atividade agrícola exige.

Uma maneira de tornar o crédito agrícola mais atraente para esses bancos seria ampliar e fortalecer o programa de seguro rural privado, com o Governo entrando como co-participante, para manter o valor do premium, compatível com a capacidade de pagamento dos produtores. A cobertura dos principais riscos que afetam a atividade agrícola será, sem dúvida, o grande passo na direção do aumento no fluxo de recursos privados para o setor.

Com relação ao terceiro “constraint”, no seu atual formato o sistema de financiamento à agricultura tem uma “variância” muito grande nos custos financeiros ao produtor, com as taxas variando entre 8,75% no crédito oficial, mais 15% nas CPR do Banco do Brasil e mais de 24% nas chamadas CPR “de gaveta”.

O racionamento do crédito oficial conjugado com os problemas cadastrais mencionados antes estão fazendo com que uma grande massa de produtores esteja cada vez mais dependentes das fontes privadas (empresas do “agribusiness”), que cobram as taxas mais elevadas do mercado, além de muitas vezes vincular o financiamento à compra de insumos, com preços administrados.

O grande desafio para o Governo é então reduzir

a variância nos custos dos financiamentos à agricultura comercial, trazendo os juros de todo o sistema para um nível mais próximo possível dos níveis do crédito oficial, tendo em vista que o sistema tem que operar basicamente com recursos do setor privado, já que a política governamental é de cada vez mais utilizar recursos oficiais apenas na agricultura “social” ou familiar e um juro de mais de 20% ao ano inviabiliza totalmente a atividade agrícola. Os agricultores dos grandes blocos agrícolas mundiais pagam em torno de 4%.

Para que isso ocorra torna-se necessária uma reformulação geral no sistema de apoio à agricultura, com a utilização de recursos oficiais, na alavancagem da CPR. A grande vantagem da CPR é que ela reúne dois instrumentos em sua operacionalização: fornece liquidez e um seguro de preços. Com a CPR Financeira, o seguro de preços ficou ainda mais amplo, pois o produtor não deixa de ganhar se os preços na época do vencimento estiverem acima dos contratados.

Portanto ao alavancar a CPR, o Governo pode abrir mão (ou reduzir significativamente o espetro) de outros mecanismos de seguro de preços e concentrar o esforço financeiro na CPR e no Seguro Agrícola, para garantir a produtividade.

Em princípio, uma sugestão seria o governo “atuar na margem” e lançar mão de um mecanismo que, sem dúvida, teria um grande poder de alavancagem em termos da “atração” de recursos privados para financiar a agricultura via CPR: a criação de um “Bônus CPR” que seria leiloado em períodos e locais predeterminados, sendo o vencedor dos “lotes” oferecidos aquele que no intervalo de 8,75% a 25%, por exemplo, oferecesse a menor taxa de juros ao produtor e pagasse o maior preço pelo “bônus”. Ou seja, aquele que representasse o menor custo para o Governo e o menor juro ao produtor.

É evidente que na definição de suas taxas de equilíbrio, as empresas irão distribuir no seu “spread” o “cus-

to” de todos os riscos inerentes. Em princípio esse “custo” seria em grande parte coberto pelo “bônus”, mas, na realidade, o seu impacto nas operações só poderá ser avaliado, em termos de mercado, nos leilões.

Embora seja extremamente difícil estimar-se exatamente o poder de alavancagem do “Bônus CPR”, pode-se fazer alguns exercícios. Supondo, por exemplo, que a demanda por crédito rural seja infinitamente elástica a uma taxa, digamos de 10%, próxima da atual taxa de juros do crédito oficial⁽¹⁾ e que a necessidade total de crédito seja de R\$ 20 bilhões, se o Governo desejar reduzir o juro médio de 20% para 10%, cerca de R\$ 1 bilhão em “bônus” alavancariam R\$ 10 bilhões em recursos do setor privado.

É importante notar três pontos: a) essa relação poderia ser bem menor em função da competitividade dos leilões; b) os desembolsos com o “bônus” cobririam também o custo do seguro de preço e c) não existiria mais a necessidade do crédito rural oficial para a agricultura comercial no desenho atual, pois os recursos oficiais seriam usados apenas no sistema de transferências, via “bônus”, para alavancar recursos privados para financiar totalmente o setor.

Os leilões dos “Bônus CPR” seriam feitos dentro do mesmo universo e dentro dos mesmos parâmetros, em termos produtos, volumes, prazos, administração de risco etc. que regulam as emissões de CPR física. Ou seja, mesmo com a liquidação financeira, a CPR e, portanto, o “bônus” continuam vinculados à produção.

Paralelamente, o Governo continuaria a adotar medidas para reduzir alguns custos administrativos, como o custo de registro, simplificações burocráticas etc.

Carlos Nayro Coelho

Wilson Araújo

Secretaria de Política Agrícola

(1) Trata-se de uma hipótese razoável porque o mercado estima que existem mais de R\$ 5 bilhões de CPR “de gaveta” emitidas as taxas de até 28% ao ano.

O MERCOSUL E OS MERCADOS ASIÁTICOS DE PRODUTOS

Pedro Tejo⁽¹⁾

1. Introdução

Existem muitas dúvidas no mundo do “agribusiness” quando se diz que as economias do Mercosul estão irremediavelmente vinculadas aos mercados dos países asiáticos. Essa questão pode ser colocada nos seguintes termos: quais são as possibilidades reais e potenciais de complementaridade que têm nossos produtos nestes mercados com a oferta interna de cada um e com as preferências de seus consumidores e que panorama internacional enfrentariam estes produtos se decidíssemos no futuro ampliar estes mercados?

No transcurso das últimas décadas, o MERCOSUL, e em particular o Brasil, alcançou uma posição praticamente inexistente no passado com produtos agroflorestais nos mercados asiáticos.

ticos. A participação ainda não é significativa, mas o volume de compras desses produtos, realizado pelo países asiáticos no mercado internacional indicam que o MERCOSUL e o Brasil têm grande um espaço para competir com o outros fornecedores desses mercados, que em princípio parecem muito distantes.

Porém, alguns produtos têm perdido importância dentro do total das compras realizadas pelos asiáticos. Do mesmo modo existem produtos que seguem uma trajetória muito ativa e ascendente nesses mercados. É portanto de importância estratégica ter com clareza o posicionamento que nossos produtos nestes mercados.

Por outro lado, o cenário para a agricultura, tanto em termos mundiais como para o mercado o asiático, não

está isento de dificuldades. Predomina um protecionismo disfarçado, tornando-se portanto necessário dar passos para uma maior transparência, especialmente levando em conta os parcisos resultados alcançados pela Rodada do Milênio celebrada em Sattle.

Tudo indica que os diversos atores estão em um processo de ganhar tempo dentro de uma trajetória a longo prazo que, inevitavelmente, vai conduzir à globalização dos mercados. Fortalecer nossa capacidade negociadora e nossas alianças comerciais regionais com o resto do mundo são as conclusões mais evidentes que surgem quando se analisam esses temas.

2. Importância dos Mercados Asiáticos

Uma forma de melhorar o conhecimento dos mercados asiáticos e verificar o papel que desempenham nossos produtos agroflorestais é analisar as compras que os países dessa região efetuam destes produtos nos mercados do mundo, e dentro das compras qual é a participação do Mercosul. Essa é uma metodologia desenvolvida pela Cepal e que tem resultado em uma in-

(1) Pesquisador da Unidade Agrícola da CEPAL.

teressante alternativa aos propósitos de uma melhor identificação dos mercados asiáticos e do posição nele alcançada.

A primeira observação é que nosso comércio agroflorestais com essa região não é substantivo. O Mercosul abastece não mais que 20% do total das importações realizadas pelos países asiáticos.

Os quatro quintos restantes são fornecidos por outros países. Em teoria, essa é a margem a ser disputada com os países que competem conosco, se quisermos ampliar nossa participação na Ásia.

Em outras palavras, isso significa que existe um grande potencial para aumentar a participação das exportações agrícolas do Mercosul nesses mercados.

Todavia, nem todos os produtos que chegam a esse mercado têm as mesmas características. Existem produtos com mercados muito dinâmicos, no sentido que os países asiáticos têm aumentado suas compras no exterior e nos quais, por sua vez, o Mercosul tem aumentado a sua participação como ocorre com frutas, legumes e carnes, entre os principais alimentos, e tabaco, madeiras e papel, entre os demais produtos agroindustriais.

Mas com outros produtos que igualmente estão aumentando sua participação nos mercados asiáticos, temos diminuído nossa presença, como tem ocorrido com as exportações de lácteos, com produtos para a alimentação animal e com as bebidas alcoólicas.

Por outro lado, existem produtos que os mercados asiáticos estão importando menos. Nesses as vendas do Mercosul estão diminuindo sua participação, como tem ocorrido com os cereais, açúcar, café, cacau, couros e azeites. Mas também há produtos, onde apesar da redução dos compras efetuadas pelos asiáticos, mantemos uma presença crescente, como tem ocorrido com

as sementes oleaginosas, com as fibras têxteis e com a polpa de papel.

Se buscarmos uma representação que ordene essa informação, podemos construir uma matriz de quatro quadrantes diferenciados cada um em função do comportamento dinâmico ou estático do mercado em estudo, como ilustrado no quadro 1.

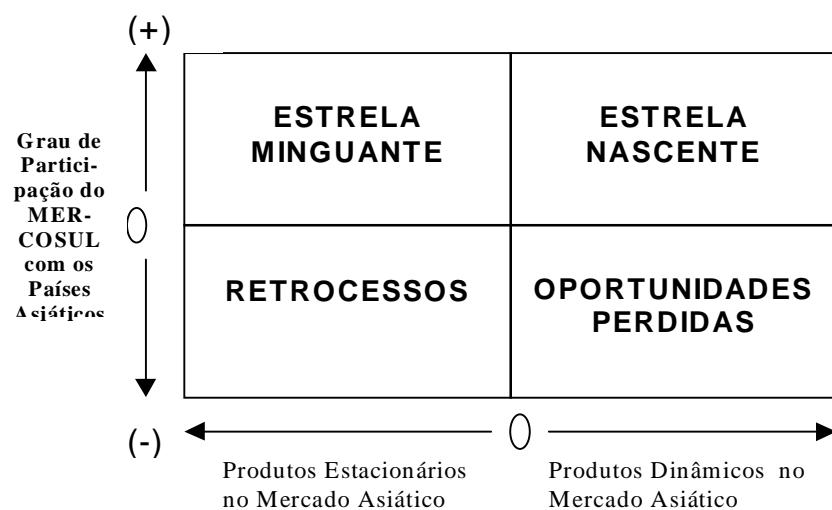
No primeiro quadrante estão in-

cente. São produtos que se denominam estrelas minguantes.

3.O Brasil nos Mercados Asiáticos

As informações disponíveis permitem separar o Japão dos demais países asiáticos. Entre 1986 e 1996, o Brasil manteve um comércio relativamente dinâmico no mercado japonês e um

Quadro 1
MATRIZ DE COMPETITIVIDADE
(Participação no Mercado Agropecuário)



cluídos os produtos cujas vendas do Mercosul estão crescendo, em mercados que são dinâmicos; isto é, onde as compras asiáticas no exterior estão aumentando. Podemos dizer que eles se comportam como estrelas nascentes. No 2º quadrante aparecem os produtos cujas vendas estão diminuindo e que correspondem a produtos com os quais estamos perdendo oportunidades. No 3º quadrante estão os produtos que nos mercados asiáticos estão diminuindo sua presença e dos quais, por sua vez, temos cada vez menos participação, isto é, produtos que são classificados como em retrocesso. Finalmente, no quarto quadrante estão os produtos dos quais, apesar de estarem em retrocesso, o Mercosul mantém uma presença cres-

retrocesso nos outros mercados asiáticos.

As características já descritas refletem em termos gerais o que tem sido o comércio do Brasil no mercado japonês. Seguindo os quadros 2 e 3, é possível identificar e qualificar os produtos brasileiros que participam no comércio com o Japão, e representar o peso de cada um.

Os produtos mais dinâmicos (estrelas nascentes) são os legumes, frutas, carnes e tabaco entre os agropecuários e madeira e papel entre os florestais. A participação do Brasil, neste caso, aumentou de 0,8% para 1,6% das compras que o Japão realizou nos mercados internacionais. Eles foram muito dinâmi-

Quadro 2
BRASIL: PRODUTOS E COMÉRCIO COM O JAPÃO - 1986-1996

ESTRELAS MINGUANTES	ESTRELAS NASCENTES
Sementes oleaginosas Polpa de papel Algodão e Fibras Têxteis	Carnes e Preparados Legumes e Frutas Fumo Madeira Serrada Madeira Elaborada Papel e Pasta de Papel
RETROCESSO	OPORTUNIDADES PERDIDAS
Cereais e Preparados Açúcar Café e Cacau Azeites oleaginosos	Lácteos Farelo para animais Bebidas alcóolicas

Fonte: Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

Quadro 3
IMPORTÂNCIA DO BRASIL NO COMÉRCIO AGROPECUÁRIO COM O JAPÃO

ESTRELAS MINGUANTES	ESTRELAS NASCENTES
Participação do Brasil: 1985: 3.3% 1996: 6.9%	Participação do Brasil 1985: 0.8% 1996: 1.6%
Contribuição para o Japão 1985: 2.9% 1996: 1.9%	Contribuição para o Japão 1985: 5.5% 1996: 8.5%
RETROCESSOS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
Participação do Brasil: 1985: 4.3% 1996: 2.8%	Participação do Brasil: 1985: 1.3% 1996: 0.7%
Contribuição para o Japão 1985: 5.2% 1996: 3.3%	Contribuição para o Japão 1985: 3.9% 1996: 5.7%

Fonte: Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

Quadro 4
O BRASIL NO COMÉRCIO AGROPECUÁRIO DOS DEMAIS PAÍSES ASIÁTICOS(a)

ESTRELAS MINGUANTES	ESTRELAS NASCENTES
Cereais e Preparados Legumes e Frutas Café, Cacau Sementes Oleaginosas Azeites Oleaginosos Madeira Serrada	Forragens Polpa de Papel
RETROCESSO Carnes e Preparados Produtos Lácteos Açúcar Fumo e Manufaturas Algodão e Fibras Manufaturados de caucho	OPORTUNIDADES PERDIDAS Bebidas alcóolicas Papel, Pasta de Papel

(a): Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipinas, Singapura, China, Índia, Malásia e Tailândia

Fonte: Unidade de Desenvolvimento Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

Quadro 5
IMPORTAÇÕES DO BRASIL PARA O COMÉRCIO AGROPECUÁRIO DOS DEMAIS PAÍSES ASIÁTICOS (a)

ESTRELAS MINGUANTES	ESTRELAS NASCENTES
Participação do Brasil: 1985: 2.0% 1996: 3.8%	Participação do Brasil 1985: 2.2% 1996: 4.8%
Contribuição para o Japão 1985: 5.2% 1996: 2.9%	Contribuição para o Japão 1985: 1.6% 1996: 2.1%
RETROCESSOS	OPORTUNIDADES PERDIDAS
Participação do Brasil: 1985: 2.7% 1996: 2.3%	Participação do Brasil: 1985: 1.3% 1996: 0.7%
Contribuição para o Japão 1985: 4.4% 1996: 2.7%	Contribuição para o Japão 1985: 2.0% 1996: 2.3%

(a): Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipinas, Singapura, China, Índia, Malásia e Tailândia

Fonte: Unid. de Desenvolvimento Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

cos no sentido que representam 5,5% das importações totais do Japão e agora representam 8,5% desse total. Nas oportunidades perdidas estão os produtos lácteos, forragem animal e bebidas alcoólicas cujas compras do Japão no Brasil diminuíram de 1,3% para 0,7%, apesar das compras japonesas desses produtos nos mercados internacionais terem aumentado de 3,9% para 5,7%. Os produtos em retrocesso estão no grupo dos cereais, açúcar, café e cacau, e mais as oleaginosas, onde o Brasil, decresceu de 4,3% para 2,8%.

Ao mesmo tempo, o Japão diminuiu as compras desses produtos no exterior de 5,2% obtidos em anos anteriores para 3,3% nos anos mais recentes. No grupo dos produtos em queda (estrelas minguantes), o Brasil segue aumentando sua participação no mercado japonês em produtos como sementes oleaginosas, algodão e fibras têxteis e polpa de papel, passando de 3,3% para 6,9%, apesar de, no total das importações do Japão, esses produtos terem diminuído em importância, caindo de 2,9% no passado para somente 1,9% na atualidade.

Considerando os demais países asiáticos, isto é, Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipina, Singapura, China, Índia e Tailândia, as experiências bem sucedidas nas exportações do Brasil a esse mercados, foram limitadas durante esses anos.

Efetivamente, os produtos dinâmicos (estrelas nascentes) nesses mercados são muito poucos e se limitam à ração animal e polpa de papel, que representaram os 2,2% das importações desses produtos nos mercados asiáticos procedentes do Brasil e, agora, representam 4,8%.

Esses mercados vêm ampliando as importações desses produtos no total das compras externas, passando de 1,6% a 2,1%. As oportunidades perdidas neste caso se limitam às bebidas alcoólicas, ao papel e pasta de madeira, dado

que o Brasil participava com 1,3% das importações desses países e agora só vende o equivalente a 0,6%, sendo que a participação desses produtos no total de suas compras no exterior aumentavam de 2,0% para 2,2%.

No quadro de retrocesso, há um grupo importante de produtos exportados pelo Brasil para esses mercados. Entre eles estão carnes, produtos lácteos, açúcar, tabaco, algodão e manufaturados de couro. Chegaram a significar 2,7% das compras dos demais países asiáticos e diminuíram a 2,3%. Essas compras, dentro do total das importações desses países, reduziram-se de 4,4% a 2,7%.

A relação de produtos brasileiros dirigidos a mercados em declínio (estrelas minguantes) é também numerosa. Estão nesta condição os cereais, legumes e frutas, café, cacau, sementes oleaginosas, azeites e madeiras. O Brasil aumentou sua presença nos últimos anos de 2% para 3,8% das importações asiáticas desses produtos. Por outro lado, esses países que chegaram a gastar com tais produtos o equivalente a 5,2% do total de suas importações, na atualidade gastam somente 2,9%.

4. Condicionantes do Comércio

As oportunidades de comércio nos mercados asiáticos não estão livres das barreiras que afetam, na atualidade, o resto do mercado internacional de produtos agropecuários.

Uma análise do estado atual dos mercados mundiais requer, antes de mais nada, não esquecer a existência de temas de grande envergadura para o comércio futuro, surgidos na Rodada do Milênio em Seattle, onde predominou um grau elevado de desacertos focados outra vez na agricultura, com as posições divergentes dos Estados Unidos, da União Européia, do Grupo de Cairns e do Japão.

A idéia de multifuncionalidade, como também o protecionismo perverso, e a importância do meio ambiente,

assim como a dos assuntos de trabalho são os quatro temas mais críticos nos mercados agrícolas da atualidade.

Alguns membros da OMC têm postulado a necessidade de que as políticas agrícolas sejam consideradas como políticas multifuncionais, ou seja, que cumpram outros propósitos, além dos econômicos. Em tal postura estão a união Européia, Suíça, Noruega, Japão e Coréia. Como exemplo, eles alegam que as políticas para o setor também estão extremamente ligadas à preservação da vida rural, ao bem-estar animal e à paisagem.

Por outro lado, a experiência, nos últimos anos, dos países em desenvolvimento revela que o instrumento mais protecionista e discriminatório aplicado no comércio tem sido o uso abusivo dos direitos antidumping. As autoridades de países como os Estados Unidos manifestam sua cerrada oposição à consideração do tema.

Também ocorre que as fronteiras entre o sistema multilateral de comércio e os esforços para proteger a vida e saúde animal e vegetal não são claras, acirrando as disputas em torno de um tema politicamente tão sensível como este. Por último, em vários países, particularmente os industrializados, tem sido crescente a pressão política para incorporar à OMC obrigações sobre o cumprimento das normas trabalhistas básicas da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O sistema de solução de controvérsias da OMC é muito atrativo, pois permite a aplicação de sanções comerciais nos casos de não cumprimento dos fatos que são examinados nos "painéis". Esta opção é combatida pela maioria dos países, principalmente pelos países em desenvolvimento, que vêm nela uma nova desculpa protecionista de parte dos países desenvolvidos. Os opositores consideram que se deve fortalecer a OIT e não atribuir à OMC objetivos alheios ao comércio.

Uma segunda aproximação deve levar em conta o estado do comércio em cinco aspectos, que na atualidade são

centrais para as reais opções que pode ter um país como o Brasil no comércio mundial. Esses aspectos, igualmente sujeitos a debate, como os anteriores são: a situação tarifária nos mercados asiáticos, o panorama de ajuda interna ao comércio, o nível de proteção, o nível das barreiras técnicas e as condições prevalecentes nas solicitações no sistema de controvérsias.

Apesar da grande redução das mesmas, os produtos agrícolas operam com tarifas negociadas em relação a uma média geral, que ainda são maiores nos produtos elaborados com matéria-prima agropecuárias. Ou seja, são gravados de forma crescente à medida que aumenta o valor agregado dos produtos.

Nos países desenvolvidos, os produtos agropecuários são gravados ao valor de 3,5 vezes sobre o gravame que afeta o resto das importações desses países. E os produtos elaborados da agricultura têm escala de gravame de 3 vezes para os semi-elaborados, e 5 vezes para os produtos elaborados com relação ao gravame que suportam os produtos agropecuários não elaborados. Veja os quadros 6 e 7.

No tocante às medidas de ajuda interna, existe um conjunto de acordos sobre a agricultura na OMC que re-

gula a produção interna e a oferta exportável. Principalmente o Japão tem adotado nas negociações sobre este tema uma das posições mais conservadoras, sustentando que se deve manter sem modificações os ditos acordos e opondo-se a sua revisão e atualização como solicitam outros países asiáticos como a Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia. Conservar os acordos significa manter o conteúdo do que se denomina as caixas verde, azul e âmbar. O acordo contempla formas permitidas de ajuda que se traduzem em apoio, mas fora do âmbito da produção, como, por exemplo, em infra-estrutura, informações e desenvolvimento rural (caixa verde).

Também os pagamentos a produtores no âmbito da pequena e média empresas, para o desenvolvimento rural, para tecnologia de proteção do meio ambiente, pagamentos diretos aos produtores destinados a reduzir a produção e os subsídios para a redução de cultivos ilegais (caixa azul). Esses apoios que contemplam o acordo seriam válidos nos países se operarem em contexto global e definidos na política macroeconômica, que inclui revisão de aspectos como as taxas de interesse preferencial que tem predominado na agricultura ou nos mecanismos de subsídios gerais dirigidos ao setor (caixa âmbar).

As medidas de proteção ao comércio (anti-dumping, salvaguardas, direitos compensatórios) se aplicam aos setores mais tradicionais das economias e afetam majoritariamente os países em desenvolvimento. Os países mais ativos na aplicação de medidas antidumping são os Estados Unidos, a União Européia, Austrália e Canadá. Cabe assinalar, sem embargo, que a agricultura tem sido o setor menos afetado. Na aplicação de salvaguardas os produtos da agricultura mais expostos têm sido os alimentos e, em particular, as carnes. Os países mais ativos têm sido os Estados Unidos, Índia e Coréia. Nos direitos compensatórios nas linhas tarifárias vale ressaltar que o Japão é um dos países que mais freqüentemente

recorrem a este tipo de mecanismo.

Nas barreiras técnicas, a sua aplicação tornou-se uma discrepância para os países em desenvolvimento devido à grande facilidade com que os países de destino de suas exportações as utilizam. A falta de definição no âmbito multilateral gera grandes complicações na certificação dos produtos como, por exemplo, dos controles de qualidade, sujeitos às divergências que surgem entre os padrões obrigatórios e voluntários. Só se conta com uma regulamentação mais completa das medidas sanitárias e fitossanitárias, pois existem nessa área medidas baseadas em princípios mais técnicos e o compromisso da aplicação das normas internacionais (Codex Alimentarius).

O sistema de solução de controvérsia, nem sempre vem sendo bem considerado e aceito pelos países menos desenvolvidos, de vez que geralmente as consultas se transformam, no final, em mais uma desvantagem para estes no momento em que as reclamações contra os países desenvolvidos atravessam esse mecanismo.

O Quadro 8 apresenta uma relação dos países que lançaram mão desse mecanismo. A maioria das reclamações são provenientes de países desenvolvidos, e a agricultura é o setor mais atingido.

Quadro 6
Tarifas Segundo
Tipos de Produtos

	Tarifas Simples	Tarifas para produtos Agrícolas
Estados Unidos	3.9%	10.7%
Japão	4.7%	26.0%
União Européia	7.2%	20.8%

Fonte: Staff paper TPRD-98-02 OMC maio 1998.

Quadro 7
JAPÃO
Escala Tarifária para Produtos da Agropecuária e da Pesca

Produtos Primários	
Agropecuários	12.2%
Silvicultura	3.3%
Pesca	5.8%
Produtos Agroindustriais	
Primeira fase de elaboração	35.0%
Produtos Acabados	64.5%

Fonte:OMC.

Quadro 8
Consultas ao Órgão de
Soluções e Controvérsias
da Rodada Uruguai, 1995-Julho de 1999

Países Mais Recorrentes	Número de casos	Temas considerados	Número de casos
Estados Unidos	32	Agricultura	21
Canadá	6	Têxteis	10
União Européia	29	Serviços	4
Japão	7	Indústria automotiva	6
Coréia	7	Subsídios/ Dumping	32
Índia	8	Propriedade intelectual	16
Austrália	5	Barreira Técnica	9
Argentina	8	Salvaguardas	5
Brasil	6	Outros	31
México	3		
Outros	23		

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial/CEPAL
CEPAL Análises de Competitividade dos países, TradeCan, 1999.
Panorama de la inserción Internacional de América Latina y el Caribe, LC/G.2038-P,1998
El Desafio de las Nuevas Negociaciones Comerciales Multilaterales para América Latina u el Caribe, División de Comercio Internacional y Financiamiento, 1998
- Fukasaku, Kuchiro Economic Regionalization and Intra-industry Trade: Pacific-Asian Perspectives, Paris, OCDE,1992.
- Kawayama, Mikio Perspectivas del Comercio entre América Latina y Asia y el Pacífico, Cepal, LC/L. 1082, 1998
- OMC Informe Anual, Ginebra, 1996, 1997 y 1998

Tradução de

Carlos Nayro Coelho e Elisabeth Alves
Secretaria de Política Agrícola

“NOVAS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS PARA O SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO: O CASO DE ALAGOAS”

Cícero Péricles de Carvalho⁽¹⁾

1. Introdução

Este artigo pretende analisar as transformações recentes do setor sucro-alcooleiro de Alagoas que, estruturado no período colonial, atravessou os anos do Império e da República sob um modelo fortemente amparado pelo Estado, transformando-se, desde os anos 80, no segundo maior produtor e exportador nacional de açúcar e, até 1992, de álcool. O novo ambiente institucional criado a partir de 1990 com a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool/IAA, a desativação do Proálcool e do Planalsucar e a subsequente desregulamentação setorial, obrigou a agroindústria sucro-alcooleira a adotar novas estratégias, diferentes das que eram praticadas no período de regulação estatal.

Defendemos, neste trabalho, que a partir de 1990 deu-se início a um processo de reestruturação produtiva que atingiu em cheio as 27 usinas e 33 destilarias então existentes no estado, e que, nesse período, empregavam mais de 100 mil trabalhadores e representavam a principal atividade agro-industrial de 57 dos 102 municípios alagoanos. Esse processo levou à desativação das indústrias menos competitivas e à concentração da produção de cana, álcool e açúcar nas mãos de um conjunto reduzido de grupos empresariais, conjunto que levou adiante o processo de modernização setorial. A mudança de perfil da agroindústria sucro-alcooleira, por um lado, está capacitando o setor para enfrentar o novo ambiente de adversida-

des, mas, por outro, exige o afastamento dos fornecedores e usineiros menos competitivos e a eliminação de muitos postos de trabalho, tanto na área agrícola como industrial. Ainda assim, este período de reestruturação não configura uma situação de crise econômico-financeira do setor.

Este artigo, que busca analisar as razões e as consequências desta reestruturação, está composto, em primeiro lugar, por exposições breves do modelo colonial e da passagem do engenho para a moderna usina. A essa retrospectiva histórica segue-se uma análise da intervenção estatal, por meio do IAA e do papel desempenhado pelo Proálcool na região e, por fim, o estudo do período pós-Proálcool e pós-IAA onde, ao constatar e caracterizar o período de reestruturação produtiva que ocorre até hoje, identificam-se e descrevem-se, à luz de uma perspectiva de análise econômica, as modernas estratégias competitivas das empresas do setor sucro-alcooleiro alagoano. As considerações finais, sem caráter conclusivo, buscam registrar que, apesar da adoção dessas modernas estratégias, o setor ainda não incorporou as necessárias transformações ambientais e sociais capazes de colocá-lo em condições favoráveis na disputa com as regiões desenvolvidas do Sudeste brasileiro.

2. O Passado Distante

‘Para os economistas e sociólogos, tratar da agroindústria canavieira foi sempre uma tarefa tensa pela impor-

tância deste complexo na história de nossa sociedade e por sua continuada influência nos destinos do Estado. Uma presença tão forte que cunhou o “slogan” “Alagoas, terra para açúcar” (LOUREIRO, 1970). A explicação para esse fenômeno é simples. O povoamento de Alagoas foi determinado pelos engenhos de açúcar que, junto às fazendas de criação de gado, formaram uma sociedade profundamente hierarquizada. O aproveitamento, desde o século XVI, dos férteis massapés para o cultivo da cana-de-açúcar, complementada pela pecuária extensiva nas áreas menos produtivas, moldou a economia alagoana, influenciou sua política e soldou os principais traços de sua sociedade (DIÉGUES JR., 1980).

A economia colonial encontrou no Nordeste, por suas condições edafoclimáticas e sua proximidade com o principal centro consumidor, o mercado europeu, a área de expansão ideal para esta empresa agro-industrial. A formação econômico-social que produzia o açúcar para exportação só pode ser compreendida na empresa colonial, representada pela economia nordestina entre os séculos XVI e XVIII. A cana foi a primeira cultura comercial do Brasil e, na sua época, o engenho era o maior e mais complexo empreendimento econômico existente no mundo, e o açúcar era, desde o final do século XVI, o produto de maior valor no comércio mundial.

A produção rotineira da economia colonial, concentrada basicamente no Nordeste, estava baseada no baixo custo da mão-de-obra escrava, na abundância de terras que gerava os latifúndios e na exportação de uma única mercadoria. Esta combinação estimulava uma atitude conservadora que não oferecia as condições para que, no campo estritamente empresarial, as inovações tecnológicas e os novos métodos de produção fossem incorporados e, para que na área social, acontecessem as mudanças em direção a uma melhoria da qualidade de vida da população.

Para Celso Furtado, nos três primeiros séculos de formação da economia brasileira, a produção de açúcar teve sempre a marca do crescimento extensivo “mediante a incorporação de

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

modificações estruturais que repercutissem nos custos de produção e portanto na produtividade" (FURTADO, 1998:61). A área plantada alastrava-se horizontalmente, sem introduzir outra variedade que não a cana crioula trazida para os primeiros engenhos nos primórdios da colonização e, na parte industrial, a produção crescia de forma extensiva pelo aumento de unidades fábricas – os bangüês – que utilizavam as mesmas tecnologias e elaboravam o açúcar ou mel de baixa qualidade.

No mesmo período, a produção de açúcar das Antilhas, introduzida no Caribe pelos holandeses que haviam sido expulsos do Nordeste no século XVII, sofria um processo de modernização com a introdução de novas variedades vegetais, nova maquinaria industrial, novos métodos de produção, aproveitamento do bagaço para produção de energia, além da criação de novos produtos (o rum, por exemplo), gerando um diferencial de qualidade e preço que permitiu à região caribenha suplantar a produção nordestina. No Brasil, o processo rotineiro, mesmo perdendo espaços para o produto elaborado nas colônias europeias do Caribe, resistia à introdução das inovações capazes de superar sua forma atrasada de produzir o açúcar.

O ritmo de modernização era tão lento que uma nova variedade importante de cana-de-açúcar - a caiana - chegou quase três séculos depois de iniciado o ciclo do açúcar. O engenho a vapor, a adoção do arado, a 'clarificação' do açúcar, as novas máquinas, os novos processos de produção e as novas relações de trabalho chegaram bem depois. A queima do bagaço para movimentar as caldeiras é de introdução ainda mais recente. O transporte do açúcar era feito em barcaças aproveitando os trechos dos rios navegáveis perto do litoral e nas águas das lagoas Manguaba e Mundaú. As estradas eram simples veredas por onde passavam os animais que serviam de meio de transporte.

As usinas instaladas em Alagoas a partir do final do século passado levaram trinta anos para ultrapassar, em quantidade, a produção de açúcar dos velhos bangüês. Em 1922, ano em que é superada a produção dos engenhos bangüês, o rendimento agrícola era de somente 20 toneladas de cana por hectare. Não existiam tratores e não se

fazia a seleção de variedades. Inexistiam a adubação e a irrigação por gravidade ou aspersão que somente surgem na segunda metade da década seguinte (AZEVEDO, 1982). Essa lentidão, a incapacidade de reagir com velocidade para a solução dos problemas, é uma marca da agroindústria canavieira nordestina que, em muitas unidades, se mantém nos dias de hoje.

3. Do Bangüê à Usina

A produção de açúcar no Nordeste surgiu por uma decisão do Estado português, centro do poder político colonial, que estabelecia as regras básicas, doava terras, controlava as exportações, estimulava o tráfico negreiro e mantinha a escravidão. A Metrópole proibia todas as atividades que concorressem com a produção do açúcar, em sintonia e estreita colaboração com os senhores de engenho e os comerciantes instalados nas cidades do litoral. A Independência do Brasil, a Abolição da Escravidão e a Proclamação da República não alteraram os laços que uniam a representação política do complexo do açúcar e o Estado, desde a era escravista, na Colônia e no Império.

Em Alagoas, no período colonial, o número de bangüês e a área plantada com cana-de-açúcar crescem extensivamente. Em 1590 já existiam alguns engenhos, número que aumentou para dez em 1630, quarenta em 1700, cento e oitenta em 1800 e quase um milhar em 1930. A cana instala-se, inicialmente, no litoral norte próximo a Porto Calvo e Camaragibe e vai ocupando terras, na sua marcha lenta rumo ao Sul de Alagoas, passando pelos vales úmidos dos rios Manguaba, Camaragibe, Santo Antônio, Mundaú, Paraíba, São Miguel e Coripe, nas áreas que antes estavam cobertas pela Mata Atlântica, perto do litoral, reduzindo o tempo e os custos de transporte (ANDRADE, 1997).

Com o nome de Brasileiro, em 1892, é inaugurada a primeira usina de Alagoas. Seguem-lhe Central Leão, Serra Grande e Cansanção Sinimbu, em 1894. Em 1902, serão seis unidades industriais: Apolinário, Brasileiro, Leão, Serra Grande, Sinimbu e Uruba. Foram estas usinas que tomaram as primeiras iniciativas de modernização da produção açucareira. Em 1908, a Sinimbu introduziu a análise química do solo e a

adubação verde. Em 1925, a Central Leão foi a primeira usina brasileira a ser eletrificada e, pouco depois, a Serra Grande inovou com a fertirrigação e a irrigação por aspersão (LOUREIRO, 1970).

A usina substituiu o projeto do engenho central e superou a produção dos bangüês a partir da safra de 1922/23. Por ter mais capital e maiores condições de incorporar os avanços tecnológicos, oferecia maior rendimento industrial e capacidade para introduzir algumas inovações como a irrigação, seleção de mudas e novos processos de trabalho. Esse progresso tecnológico se manifestava: "a) na qualidade do açúcar, com o surgimento dos tipos centrifugados; b) na produtividade industrial, com maior percentagem de extração do açúcar contido na cana, e c) no tamanho das unidades industriais, com fábricas de capacidade dezenas de vezes maior do que os antigos engenhos ou bangüês" (MELO, 1975:40).

4. A Intervenção do Estado: o IAA

A intervenção estatal dá, em 1933, um salto de qualidade com a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool/IAA a partir da Comissão de Defesa da Produção Açucareira, criada em 1931 pelo governo federal com a missão de, por um lado, mediar os conflitos de interesses entre o Sudeste e Nordeste e, por outro, regular as relações entre produtores de cana e usineiros. Dentro da nova lógica intervencionista, respondendo também à crise mundial e nacional de superprodução, essa autarquia estabelece quotas de produção por estado, por usina e por fornecedor, define regras para exportação e administra os preços para o açúcar. A partir de então "eliminou-se praticamente o risco de se produzir cana e açúcar no Brasil e, consequentemente, reforçou-se a característica estrutural da integração dessas atividades. Junto com o risco, eliminaram-se os mecanismos inerentes à concorrência intercapitalista, um elemento fundamental na dinâmica econômica do sistema" (RAMOS, 1999:185-86).

É a afirmação do modelo intervencionista, no qual o Estado auxilia na solução dos problemas econômicos, ficando o processo produtivo ainda mais determinado pelo protecionismo da instituição governamental. Atra

vés do IAA, ele exercia influência sobre o mercado interno, fixando preços e monopolizando as compras. Regulamentava, também, o transporte, o manuseio e a armazenagem do açúcar (REZENDE, 1993).

A presença do Estado é absoluta. A reserva de mercado e a compra da safra garantiam a própria produção. A fixação de preço para a cana, álcool e açúcar garante a margem de lucro. A concessão de subsídios, especialmente na sua forma creditícia, viabiliza a produção por meio do mecanismo da equalização de custos em que, a diferença de custo entre os produtores do Nordeste e do Centro-Sul seria coberta pelos subsídios originários da contribuição sobre a produção nacional de açúcar, transferidos pelo governo com o objetivo de proteger as regiões potencialmente menos competitivas, como a nordestina.

A intervenção governamental, no período de existência do IAA, pode ser dividida em duas etapas distintas correspondentes ao desempenho do setor sucro-alcooleiro: 1) entre 1933 e 1960 é o período de crescimento regular, representado pelo processo de institucionalização setorial, quando se criam os mecanismos de regulação e de defesa permanente como os Planos Anuais de Defesa de Safra sem, no entanto, dinamizar a expansão da produção através de mecanismos de financiamento direto e, 2) entre 1960 e 1990 é a fase de crescimento acelerado, quando ocor-

re o processo de modernização agrícola-industrial induzido pelo Estado.

5. O Programa Nacional do Álcool/Proálcool.

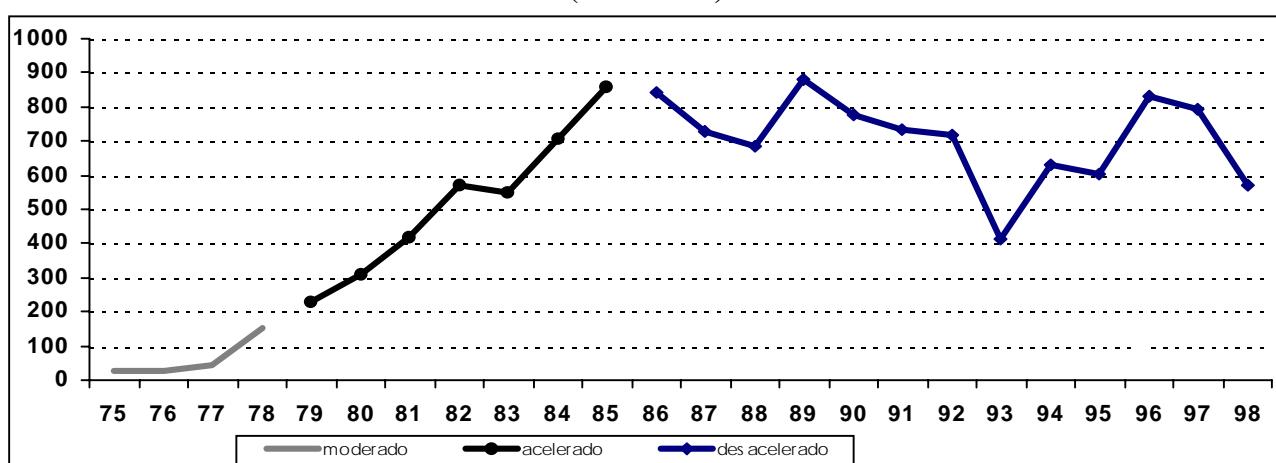
Até 1975, quase não se moía cana diretamente para a produção de álcool que era elaborado nas destilarias anexas de forma secundária neste complexo agroindustrial. Muitas vezes era preferível produzir melaço e comercializá-lo, em vez de produzir álcool. A importância do etanol nesta cadeia produtiva cresce com o Programa Nacional do Álcool/Proálcool, que lhe garante preço e mercado. O Proálcool surge, para a economia nacional, como uma alternativa energética aos derivados de petróleo e, no plano setorial, como uma alternativa para os empresários que haviam aumentado as unidades produtivas, estimulados que foram pelos programas federais entre 1970/75, para vender açúcar no mercado internacional.

O Programa teve três períodos claros: 1) a expansão moderada (1975-79), no qual, através do financiamento da montagem e ampliação das destilarias anexas às usinas existentes, aumentaram significativamente a área tradicional de açúcar e a destilação de álcool anidro para ser misturado com a gasolina; 2) a expansão acelerada (1980-85), no qual aumentou-se a produção de álcool hidratado, para uso em motores a álcool, baseando-se na montagem de

destilarias autônomas localizadas nas novas plantações de cana, em regiões anteriormente ocupadas por outras culturas e, 3) a desaceleração e crise (1986-90).

O financiamento, a garantia de preços e a compra da produção ajudaram a concentrar a produção nos grupos maiores através das destilarias anexas, estimulando, também, a construção de unidades com capacidade real acima da declarada, para depois conseguir a aprovação do aumento das quotas de produção. Em termos relativos, Alagoas foi um dos estados que mais se beneficiou com o Proálcool, recebendo 7% dos projetos aprovados e 8.1% dos recursos destinados ao programa. Entre os anos 1975 e 1990, o setor alcooleiro alagoano ampliou sua capacidade produtiva por meio de 20 novas destilarias anexas e 9 autônomas, multiplicou a produção de álcool em 25 vezes e quase duplicou sua produção de açúcar e, para tudo isto, triplicou sua área plantada com cana-de-açúcar. O GRÁFICO 1 mostra o notável crescimento que foi possível graças às amplas subvenções governamentais, numa transferência de recursos públicos para o setor privado alagoano na ordem de, aproximadamente, 700 milhões de dólares (SHIKIDA, 1997).

Gráfico 1
ALAGOAS: PERÍODOS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO DE ÁLCOOL. 1975-98
(EM 1000M³)



FONTE: Sindicato do Açúcar

6. A Desregulamentação

A desregulamentação do setor sucro-alcooleiro, ainda que mantendo antigas práticas, como a fixação de quotas e planejamento de safras, tornou livres os preços do açúcar cristal, do álcool e da cana, liberalizou o mercado nacional eliminando a reserva de mercado para o açúcar no Nordeste, até então monopolizado pelos produtores regionais e privatizou as exportações, que passaram a ser feitas diretamente pelas usinas ou por tradings, colocando os principais e assimétricos centros produtores de açúcar em pé de igualdade formal na disputa pelos mercados nordestino e externo. O resultado está registrado na tabela abaixo: enquanto o Brasil aumentou sua produção e suas exportações de açúcar e São Paulo acompanhou este crescimento de forma dinâmica na produção e agressiva nas exportações, Alagoas e Pernambuco foram perdendo espaço.

Esse quadro é uma consequência lógica do novo ambiente institucional derivado da postura adotada pelo governo federal. O açúcar sempre foi o mais regulamentado produto brasileiro e o setor açucareiro esteve sempre sob controle de uma rede de instituições e normas estatais (REZENDE, 1993). Desenvolvido sob o guarda-chuva estatal, o setor sucro-alcooleiro nordestino não estava preparado para enfrentar a produção paulista, depois do “choque de capitalismo” desencadeado a partir de 1990.

Neste período, o setor sucro-alcooleiro alagoano tinha as mesmas características do complexo canavieiro brasileiro: “produção agrícola e fabril sob controle dos mesmos agentes sociais (os usineiros); heterogeneidade produtiva, especialmente na atividade fabril; baixo aproveitamento de subprodutos; competitividade fundamentada em grande medida nos baixos salários da economia brasileira e expansão assentada nas incorporações extensivas de novas terras” (RAMOS, 1999b:10).

Movendo-se num novo ambiente institucional marcado pela desregulamentação estatal, com graves problemas de endividamento e competitividade, com uma média de rendimento industrial menor que a de São Paulo e com a média de produtividade agrícola significativamente mais

baixa que a do Centro-Sul, o setor sucro-alcooleiro nordestino passou a enfrentar uma situação nova. Esse novo modelo adotado é o responsável maior pelo processo de reestruturação produtiva que ora acontece no complexo sucro-alcooleiro alagoano, com a desativação de algumas usinas e destilarias e a concentração da produção nas mãos de um grupo menor de unidades industriais.

Nesta etapa de competição aberta, a produção no Sudeste conta com as condições edafoclimáticas favoráveis: solos férteis e planos, clima próprio, maior produtividade industrial e agrícola, proximidade com o mercado consumidor nacional, manutenção da pesquisa agronômica por meio dos trabalhos intensos de pesquisa e assistência técnica prestados pelas cooperativas, com destaque para o Centro de Tecnologia da Copersucar em Piracicaba, contando com 600 profissionais e um orçamento anual de R\$ 35 milhões, injetados por 35 empresas sucro-alcooleiras paulistas associadas.

O Nordeste, por seu lado, conta com a seca intermitente e grandes áreas que foram ocupadas sem levar em conta as aptidões agrícolas dos solos pouco propícios ao cultivo da cana-de-açúcar, áreas com declive acima de 15% e, portanto, com baixos índices de mecanização. Desvantagens comparativas que foram deslocando sua produção para a posição atual.

Particularmente, o setor açucareiro alagoano, sem o suporte da estrutura de pesquisa agronômica da magnitude do Planalsucar, contrasta e perde espaço para a produção do Sudeste. A ausência deste aparato de pesquisa afeta, principalmente, o desempenho dos fornecedores, uma vez que os usineiros, de alguma forma, conseguem importar variedades dos centros de pesquisa paulistas ou utilizar as variedades produzidas ou melhoradas em Alagoas. A Associação dos Plantadores de Cana/Asplana, o único centro de extensão e apoio técnico aos fornecedores de cana, encontra-se em franca decadência, mantendo a dura penas as suas duas pequenas estações de multiplicação de variedades, uma em Maceió (Ipioca) e outra em Anadia. O Núcleo de Adaptação e Transferência de Tecnologia/NATT, órgão da Cooperativa dos Usineiros, vem sendo, progressivamente, desativado.

Situação um pouco diferente vive a antiga Estação Experimental de

Cana-de-açúcar de Alagoas que, com a extinção do Planalsucar, foi incorporada pelo Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Alagoas/UFAL, que participa da Rede Interinstitucional de Desenvolvimento do Setor Sucroalcooleiro/RIDESa em conjunto com outras seis universidades federais: de Pernambuco, São Carlos-SP, Paraná, Rural do Rio de Janeiro, Viçosa/MG e Sergipe. A rede, apesar das muitas limitações financeiras, desenvolve o Programa de Melhoramento Genético da Cana-de-Açúcar em Alagoas com o apoio do Sindicato do Açúcar e outras empresas do setor sucro-alcooleiro, mantendo subestações nas usinas Caeté, Coruripe, Santo Antônio, Santa Clotilde e Serra Grande.

A extinção do IAA, a desregulamentação do setor sucro-alcooleiro e a desativação do Proálcool coincidem com a desilusão das possibilidades de demanda a partir do Polo Cloroalcoolquímico de Alagoas/PCA. A perspectiva de que o PCA absorveria parte considerável do álcool alagoano para a produção do eteno esvaiu-se com a construção de um etenoduto ligando Camaçari, na Bahia, à empresa Salgema (hoje Trikem) em Maceió, em 1990, e, por outro lado, esvaiu-se também a perspectiva de utilização do bagaço da cana-de-açúcar na produção de energia para movimentar as indústrias do Pólo Químico, tanto pela não implantação dos projetos industriais anunciados como pela concorrência de um insumo energético mais barato que o bagaço: o gás do vizinho município de Pilar.

No período de crescimento acelerado, as já estreitas relações da representação política da agroindústria canavieira com o governo federal foram ainda mais aprofundadas no âmbito estadual. Nas suas relações com a administração pública alagoana, o setor sucro-alcooleiro teve o apoio político no interior do aparelho de Estado, onde sempre foi um dos segmentos mais bem representados, ao lado dos pecuaristas interioranos. O setor público de Alagoas atendia prioritariamente às demandas do complexo açucareiro, dirigindo grande parte de seus investimentos para a zona do açúcar e, desde os anos cinqüenta até os anos setenta, implantou uma malha viária pavimentada para atender a todas as unidades industriais, resolvendo um antigo problema logístico, ao tempo em que colocava energia elétrica nestas fá-

bricas.

Com a desaceleração do Proálcool a partir de 1986 e a crescente

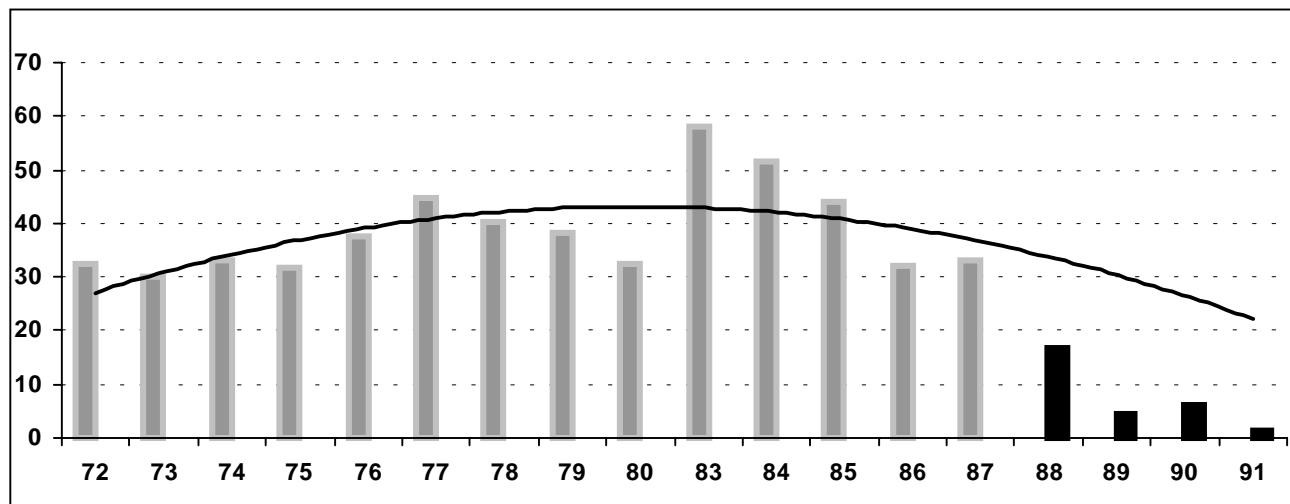
havia ido buscar protecionismo estatal.

Essa relação de claro favorecimento estatal combinava com

de noventa.

Esta expansão, no entanto, não se dá de forma homogênea entre as

Gráfico 2
ALAGOAS: PARTICIPAÇÃO DO SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO NO ICMS ARRECADADO (1972/91)



FONTE: Fiplan/Sefaz

dificuldade de apoio e financiamento, o setor açucareiro alagoano foi buscar uma compensação na estrutura do Estado, com o intuito de complementar os mecanismos paternalistas de que dispunha no plano federal.

Com isto, o setor sucro-alcooleiro transformou-se no elemento principal da crise alagoana e o responsável pela desorganização do Estado. A companhia estadual de eletricidade, CEAL, passou a sofrer com a inadimplência do setor que atingia, em 1996, R\$ 40 milhões. O banco estadual, Produban, não recebeu dos empresários do açúcar, uma soma calculada em torno de R\$ 76 milhões de empréstimos vencidos e, para cúmulo, um acordo fiscal assinado em 1989 entre o Governo do Estado e as indústrias do açúcar transferiu para estas últimas, durante os oito anos em que durou o acordo, aproximadamente 800 milhões de reais, segundo cálculos da Secretaria da Fazenda (LIMA, 1998). O GRÁFICO 2 mostra que, com a perda de seu principal contribuinte, rapidamente o Estado de Alagoas esgotou suas possibilidades de apoio e um novo cenário surgiu ante este setor agro-industrial. A partir de 1996, o Estado de Alagoas entra em bancarrota, fechando-se, assim, a segunda porta onde o setor sucro-alcooleiro

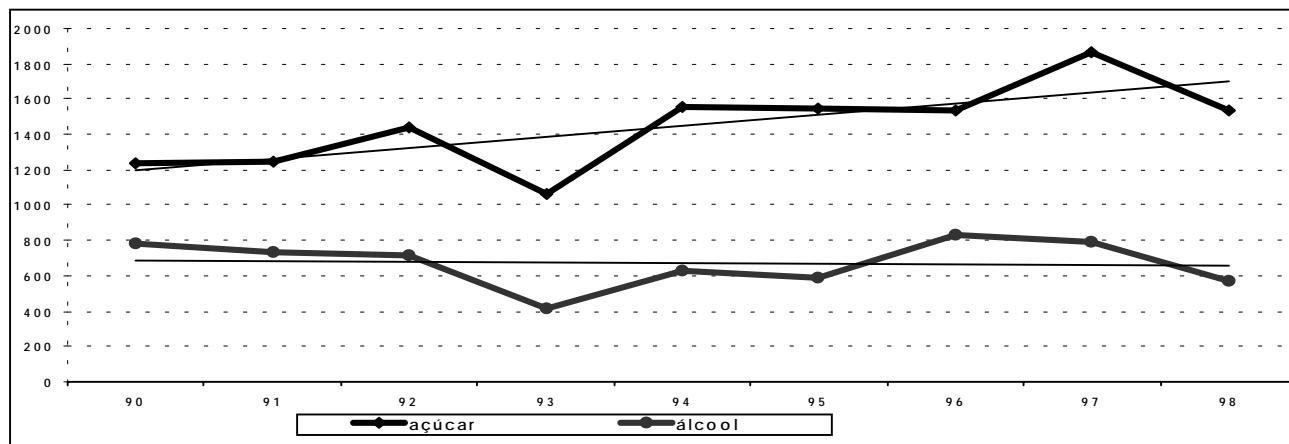
discurso reivindicatório bem articulado dos plantadores e industriais, organizados na Asplana, Sindicato da Indústria do Açúcar, Cooperativa dos Usineiros e Assucal, publicado, sem contestação, nos jornais de Maceió e reproduzido por parlamentares estaduais e federais que, invariavelmente, defendiam mais recursos e atenção para estes problemas, em nome do “setor que mais emprega e cria riquezas para o Estado”. O complexo sucro-alcooleiro é, desde sempre, no plano regional, o setor econômico mais articulado politicamente, e são antigos os vínculos entre as estruturas do estado em Alagoas e a representação política do açúcar. Foi esta relação diferenciada com o setor público que gerou uma capacidade de endividamento muito acima da realidade financeira e econômica de suas empresas.

O GRÁFICO 3 mostra que apesar de todos estes fenômenos adversos – extinção do IAA e do Planalsucar, desregulamentação do setor, desativação do Proálcool, bancarrota do Estado de Alagoas e o fechamento de algumas usinas e destilarias – não houve diminuição no nível de crescimento e de expansão da agroindústria sucro-alcooleira estadual, conforme demonstram os resultados das safras na década

empresas. Algumas unidades se capacitaram e seguiram na produção, outras, menos competitivas, foram desativadas. Para analisar o período pós-Proálcool, e estudar a evolução da produção de cada uma das usinas e destilarias alagoanas entre os anos 1975 e 1999, dividimos as empresas produtoras de álcool e açúcar em dois grupos diferenciados: 1) segundo a capacidade de adaptação às mudanças do ambiente e, 2) o volume da produção neste mesmo período.

No setor açucareiro, optamos pela classificação, a grosso modo, em dois blocos: o Grupo I, composto pelas 16 usinas que têm adotado as modernas estratégias competitivas de diferenciação de produtos, de diversificação produtiva e aumento da especialização na produção de álcool e açúcar e, nos últimos cinco anos, produziram regularmente mais de um milhão de sacos de açúcar e o Grupo II, formado pelas empresas que não tiveram esta performance. Em relação às destilarias, a divisão em dois blocos seguiu os seguintes critérios: Grupo I, com as destilarias que se mantiveram produzindo regularmente nos cinco últimos anos e Grupo II com as destilarias criadas desde o Proálcool, mas que foram desativadas ou fechadas neste mesmo

Gráfico 3
ALAGOAS: PRODUÇÃO DE AÇÚCAR E ÁLCOOL. 1990-98 (em mil ton./m3)



FONTE: Sindicato do Açúcar

período.

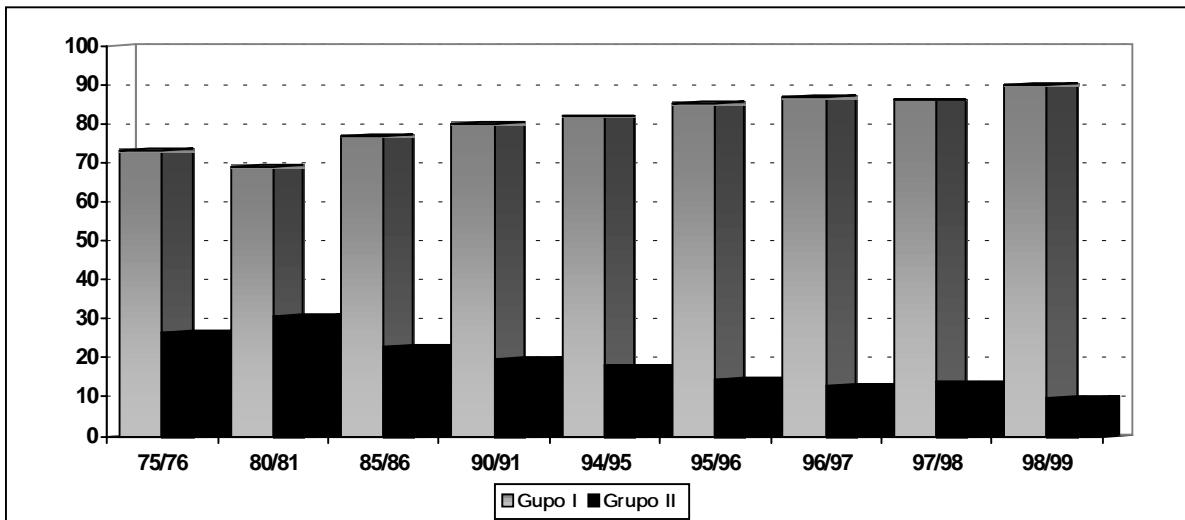
O dinamismo das atividades do setor sucroalcooleiro alagoano continua vindo basicamente do mercado externo. A queda dos preços internacionais do açúcar e do preço interno do álcool determina que, apenas as unidades industriais muito eficientes nas quais se consegue uma diferença positiva entre o custo de produção do açúcar e álcool e o preço de venda, tanto no mercado nacional como no mercado externo, podem permanecer em atividade. Neste quadro, pressionadas pelas estreitas margens de lucro e pela diminuição dos subsídios estatais, as empresas

sucroalcooleiras foram compelidas a adotar modernas estratégias empresariais e ampliar a escala de produção, num processo que favoreceu as grandes empresas.

O GRÁFICO 4 mostra o desempenho das usinas alagoanas. Os dados deste processo de “darwinismo empresarial” indicam que há uma clara tendência de concentração da produção nas 16 maiores unidades (Grupo I: Cachoeira, Caeté, Camaragibe, Coruripe, Guaxuma, Leão, Porto Rico, Roçadinho, Santa Clotilde, Santo Antônio, Seresta, Serra Grande, Sinimbu, Sumaúma, Triunfo e Uruba), que vêm

aumentando suas presenças no período 1990-99, representando mais de 90% da produção na safra 1998/99. As seis usinas menores (Grupo II: Capricho, João de Deus, Larginha, Marituba, Santana e Taquara), estabilizaram suas produções em quantidades menores que um milhão de sacos/ano e continuaram suas atividades. As outras seis unidades que suspenderam suas atividades (também no Grupo II: Alegria, Bititinga, São Simeão, Terra Nova, Ouricuri e Peixe), são empresas que por razões diversas – reduzida escala de produção, grande volume de dívidas acumuladas, defasagem tecnológica, região agrícola irregu-

Gráfico 4
ALAGOAS: PRODUÇÃO DAS USINAS. 1975/99 (% DE CADA GRUPO)



Fonte: Sindicato do Açúcar

lar – não conseguiram acompanhar o ritmo exigido pelos novos padrões de competição.

O GRÁFICO 5 mostra o desempenho das destilarias alagoanas. As 21 destilarias que permanecem em atividade e respondem por 100% da produção de álcool (Grupo I: Cachoeira, Caeté, Coruripe, Guaxuma, Laginha, Leão, Marituba, Penedo, Pindorama, Porto Alegre, Porto Rico, Roçadinho, Santana, São Gonçalo, Santa Clotilde, Santo Antônio, Seresta, Serra Grande, Sinimbu, Sumaúma e Triunfo) pertencem, em sua quase totalidade, aos mesmos grupos econômicos das grandes usinas sobreviventes e, por outro lado, as destilarias desativadas (Grupo II: Alegría, Bititinga, Camaçari, Maciápe, Massagueira, Ouricuri, Peixe, Roteiro, São Simeão, Serrana, e Terra Nova) pertencem, em grande parte, ao grupo das usinas que encerraram suas atividades no período estudado. Três pequenas destilarias (Vale do Catangy, Porto Novo e Porto Calvo) estão instaladas no Norte de Alagoas, pertencem a empresários pernambucanos, não estão associadas a nenhuma entidade setorial alagoana e não moeram na safra 1999/2000.

Neste processo de reestruturação, a centralização da produção de cana, álcool e açúcar fica evi-

denciada quando é somada a produção dos grandes grupos agro-industriais que, neste trabalho e para efeito de demonstração, são representados pelas empresas com mais de uma usina ou destilaria: Carlos Lyra (usinas e destilarias Cachoeira, Caeté e Marituba), Corrêa Maranhão (usina Camaragibe e usina e destilaria Santo Antônio), João Lyra (usinas e destilarias Guaxuma e Laginha e usina Uruba), Toledo (usina Capricho, destilaria autônoma Penedo e usina e destilaria Sumaúma), Tércio Wanderley (destilaria autônoma Camaçari e usina e destilaria Coruripe), Olival Tenório (destilaria autônoma Porto Alegre e destilaria e usina Porto Rico) e Andrade Bezerra (usina e destilaria Serra Grande e a usina Trapiche, em Pernambuco).

A produção total destes sete grupos passou de pouco mais da metade do total alagoano em 1990, para o equivalente a dois terços de todo o álcool e açúcar elaborados em Alagoas na última safra, como se demonstra no quadro a seguir. Um fenômeno semelhante ao de São Paulo, onde há uma clara tendência à centralização da produção nas “empresas mais fortes, com elevada tradição no setor, sendo produtoras históricas de açúcar e álcool, com capitais aplicados em outros setores de atividade, mas ainda com interesses em cristalizar as posições alcançadas no setor

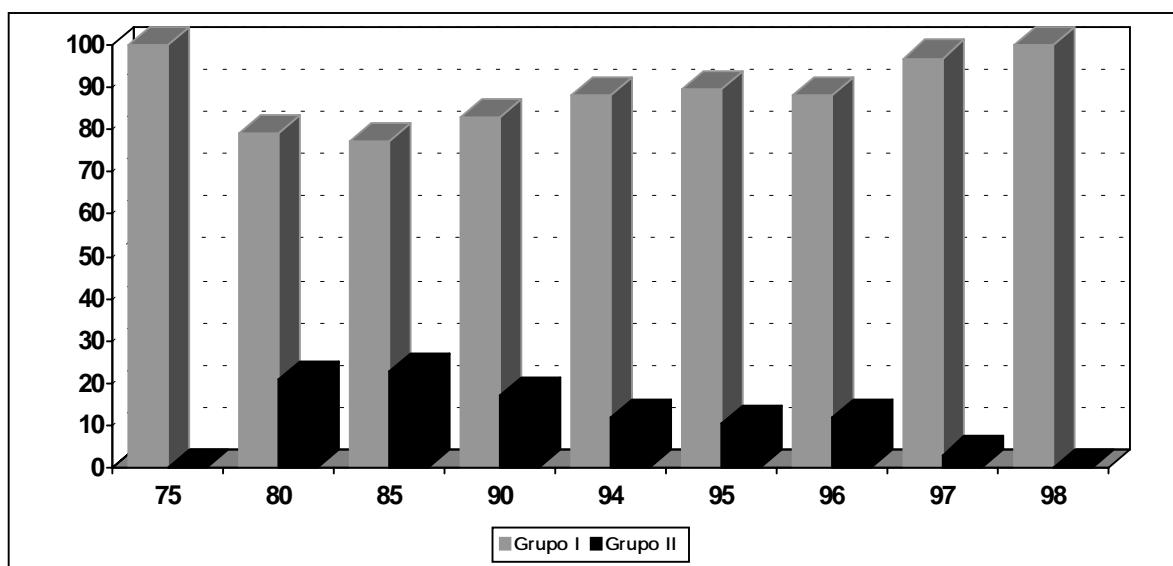
sucro-alcooleiro”(NEA/IE, 1999).

7. As Alternativas

Com as mudanças institucionais ocorridas a partir da desregulamentação estatal, a queda do consumo de álcool hidratado, consequência da desativação do Proálcool e o surgimento da nova legislação ambiental, os produtores nordestinos passaram a enfrentar dificuldades novas no setor sucro-alcooleiro, decorrentes da constatação de sua ineficiência ante os concorrentes externos e internos, tanto pelo atraso tecnológico e gerencial, como pela conjuntura de limitação de créditos e altos custos financeiros para custeio e investimentos. O fim da política oficial de defesa da produção do açúcar e álcool, o novo ambiente econômico marcado pela forte concorrência paulista, os problemas de endividamento e de falta de competitividade implicaram na adoção de novas estratégias empresariais e na diminuição do número de empresas do ramo.

Tal como o complexo canavieiro brasileiro, o setor sucro-alcooleiro alagoano estava caracterizado pela diversidade de suas empresas, que variavam de porte, localização, perfil financeiro, administrativo e tecnológico e, como consequência, nos

Gráfico 5
ALAGOAS: PRODUÇÃO DAS DESTILARIAS. 1975/98 (% DE CADA GRUPO)



FONTE: Sindicato do Açúcar

custos finais da produção e nos níveis de eficiência. As usinas e destilarias que sobreviveram, demonstram, hoje, sua capacidade de liderar o processo de modernização do setor sucro-alcooleiro e trabalham melhor os critérios de eficiência financeira-econômica, enquanto as usinas desativadas caracterizaram-se por manterem alto grau de inadimplência bancária, fiscal e trabalhista, ademais do atraso tecnológico. A diferenciação entre unidades modernas e atrasadas refletiu-se na afirmação das primeiras e na estagnação ou desaparecimento das segundas.

O debate sobre as alternativas que se apresentam para o setor sucro-alcooleiro no período pós-desregulamentação, está concentrado em dois níveis distintos: o macroeconômico, através da implementação de um conjunto de medidas que permitiria a criação de um ambiente econômico favorável a avanços em direção à competitividade do setor como um todo e, o microeconômico, no qual as empresas adotariam novas estratégias competitivas permitindo a sobrevivência das unidades mais fortes.

No plano macroeconômico a elaboração da SUDENE (1997) sintetiza as várias contribuições nesta direção. Na visão da autarquia federal, a agroindústria canavieira nordestina corre com o maior e mais eficiente centro produtor de cana-de-açúcar e derivados do mundo: o setor sucro-alcooleiro do Sudeste. A produtividade média agrícola em Alagoas situa-se em torno de 50 ton./ha, enquanto no Sudeste se atingem médias acima de 80 ton./ha. O rendimento industrial em Alagoas oscila em torno de 100 kg. de açúcar por tonelada de cana esmagada, enquanto a média no Sudeste é de 110 kg./ton. Essa diferença industrial pode estar relacionada a fatores como a qualidade da cana moída, medida pelo baixo teor de sacarose decorrente do fraco desempenho agrícola. Juntos, estes dois indicadores representam uma enorme diferença no custo final do produto, favorável à produção paulista. A permanência das diferenças de produtividade agrícola e de rendimento industrial, inviabilizam, a longo prazo, as atividades deste importante setor econômico nordestino.

Em seu documento sobre a Zona da Mata regional, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

defende, para enfrentar estes desníveis, uma série de medidas econômicas, tais como: “a adoção e manutenção de políticas públicas setoriais, a exemplo do Proálcool, além de política de preços, de quotas de produção, e de formação de estoque, entre outras, visando principalmente a garantir estabilidade da renda dos produtores e à garantia do abastecimento interno” (SUDENE, 1997:128). Nesta mesma direção estão as medidas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no sentido de reativar, parcialmente, o Proálcool, aumentando de 24% para 26% a parcela de álcool anidro adicionado à gasolina, comprando álcool para o estoque regulador do Governo e mantendo a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados/IPI para a frota de táxis a álcool.

Estas políticas públicas objetivam facultar ao setor sucro-alcooleiro o tempo necessário para a racionalização da área plantada, o aumento do investimento em tecnologias, tanto fabril como agrícola, a criação de aparato de pesquisa que se adeque à realidade sub-regional, revertendo as dificuldades de mecanização no corte da cana em razão da topografia, a baixa utilização de maquinaria e equipamentos, a baixa produtividade da mão-de-obra, a ausência de pesquisas de novas tecnologias da produção industrial e, principalmente, de cultivo, que resultam em custos de produção mais elevados. Este pacote reverteria, como consequência, a baixa remuneração dos produtores, tanto rurais como industriais (SUDENE, 1997).

O corolário desta posição é o Programa de Equalização da Cana-de-açúcar que, financiado pelo governo federal e coordenado pela própria SUDENE, transferiu os subsídios anteriormente repassados aos produtores industriais de álcool para os plantadores nordestinos de cana-de-açúcar. Na safra 1998/99 foram repassados um total de R\$186,7 milhões aos fornecedores de cana em forma de subsídios. No entanto, o Programa de Equalização é de incidência mínima, se comparado com as iniciativas anteriores e tem um caráter transitório. Em Alagoas, 3.000 plantadores de cana vêm recebendo o subsídio de R\$ 5,07 por tonelada de cana produzida como forma de viabilizar suas plantações.

No plano microeconômico, a

mudança da política federal levou à criação de um outro ambiente institucional, obrigando as empresas que antes estavam subordinadas a uma estrita regulação estatal a adotarem estratégias diferenciadas, buscando a competitividade nacional e internacional. Há uma percepção no meio empresarial de que a sobrevivência passa pelo aumento da produtividade, somado ao aproveitamento econômico dos recursos subutilizados, mudanças na estrutura administrativa-gerencial, alterações no perfil de financiamento e na base tecnológica.

Neste plano é importante estudar a realidade regional nordestina, orientando-nos pelas pesquisas do que já está sendo realizado pela agroindústria sucro-alcooleira paulista, vanguarda da moderna produção nacional. Para os economistas e estudiosos daquela realidade, as novas estratégias competitivas, adotadas no setor sucro-alcooleiro paulista podem ser divididas em três blocos distintos: a) diferenciação de produto, b) diversificação produtiva e, c) aprofundamento e especialização na produção de açúcar e álcool (BELIK, RAMOS e VIAN, 1998). A partir destes estudos, estas estratégias podem ser assim descritas:

a) a estratégia competitiva por diferenciação de produto está baseada na busca contínua de diferenciação do produto pela qualidade, marca, preço, entrega, embalagem entre outros atributos, aumentando assim a pauta de produtos com elevado valor agregado. As empresas paulistas criaram novas marcas de açúcar, utilizam embalagens diversificadas (vários tamanhos e tipos), fazem diversos tipos de refino, produzem açúcar líquido, açúcar light, numa mistura de açúcar refinada com adoçante artificial, e diferenciam marcas por região e estado, etc. As dificuldades desta estratégia têm origem na pouca experiência comercial das empresas, principalmente com os atacadistas e supermercados. Outra barreira é a exigência de capital para investimentos em embalagens, em novos tipos de refino e em novas formas de distribuição.

Em Alagoas, investindo na produção intensiva, elaborando mercadorias em quantidades menores, a baixo custo e com maior valor agregado para disputar os mercados mais competitivos, várias empresas – Caeté, Marituba, Serra Grande, Triunfo e

Sinimbu – têm produzido açúcar cristal superior obtido pelo aperfeiçoamento tecnológico, pelo manejo da colheita e pela qualidade da cana. Algumas unidades – Coruripe, Caeté, Sinimbu, Triunfo e Leão – produzem açúcar refinado granulado que comercializam em novas embalagens para o mercado interno. Outras unidades produtivas – Capricho e Leão – têm se dedicado à elaboração de mel ríco invertido, produto que é exportado para os Estados Unidos onde é aproveitado na indústria farmacêutica e na substituição da glucose.

b) a estratégia de diversificação produtiva está baseada na entrada em mercados completamente diferentes do açucareiro, com a obtenção de maiores lucros e com a manutenção do crescimento a longo prazo. Essa estratégia, em São Paulo, pode ser vista na elaboração de subprodutos, na co-geração de energia elétrica, na produção de suco de laranja pasteurizado e confinamento de gado bovino.

Em Alagoas, o aproveitamento dos sub-produtos da indústria é generalizado através da utilização da torta de filtro na adubação, da fertirrigação com o vinhotto, da venda de bagaço de cana para fabricação de pasta de papel, etc. A geração de energia a partir do bagaço é, também, um processo generalizado que, em algumas usinas, como a Triunfo, chega a superar suas necessidades permitindo seu aproveitamento em outras atividades. A usina Sumaúma produz o “briquete”, pequenos cilindros elaborados a partir do bagaço que substitui a madeira na produção de energia em pequenas empresas como padarias e pizzarias. A Santa Clotilde reativou uma pequena hidroelétrica em Rio Largo para o uso industrial.

Os grupos empresariais mais importantes diversificam radicalmente seus interesses, expandindo suas intervenções econômicas em várias direções, transformando-se em holdings com presenças em ramos e regiões diferentes. São vários os exemplos. Criação de gado leiteiro e beneficiamento do leite: Seresta (Leite Boa Sorte), Roçadinho (Ilpisa), Grupo Olival Tenório (Agropecuária Porto Rico); empresas de táxis aéreos: João Lyra (Lug Táxi Aéreo) e Carlos Lyra (Sotam Táxi Aéreo); indústria têxtil: Grupo Carlos Lyra (Fábrica da Pedra, em Delmiro Gouveia); fábricas de fertilizantes: Grupo Tércio

Wanderley (Usi-Fertil), Grupo João Lyra (Adubos JL), Grupo Carlos Lyra (Agrofertil), Seresta (Adubos Boa Sorte) e Maranhão (Adubos Sanfertil); madeireira: Grupo Toledo (Amadeu Barbosa); beneficiamento do coco: Seresta e Triunfo (Socôco); construção civil: Grupo Tércio Wanderley (Cipesa) e Grupo Toledo (Epasa); engarrafamento de água mineral: Usina Sta. Clotilde; venda de automóveis: Grupo Olival Tenório (Importadora Comercial), Nivaldo Jatobá (Toyota) e Grupo João Lyra (Mapel); meios de comunicação: João Tenório/Triunfo (TV Pajuçara); criação de cavalos de raça: Seresta e Grupo Olival Tenório (Haras Porto Rico).

As empresas mais rentáveis vêm há mais tempo investindo em novas tecnologias, reduzindo custos, aumentando a produtividade e as vantagens comparativas. Destacadas, elas passam a operar em outras regiões e vêm transferindo parte de seus capitais para outros estados. Em Minas Gerais três grupos alagoanos realizaram grandes investimentos: o Grupo Tércio Wanderley assumiu a Usina Iturama, no município do mesmo nome, o Grupo João Lyra investiu US\$ 50 milhões na Usina Triálcool, em Ituiutaba, e o Grupo Carlos Lyra adquiriu a Usina Volta Grande, em Conceição das Alagoas e, por R\$ 70 milhões comprou a Usina Delta, no município do mesmo nome, também em Minas Gerais. O empresário Ricardo Mendo Sampaio (Roçadinho) adquiriu, na Bahia e em Minas, duas fábricas de leite do Grupo Glória e, em Pernambuco, o empresário João Tenório (Triunfo) adquiriu o tradicional grupo industrial de produtos alimentares Alimonda Irmãos.

c) a estratégia de aprofundamento e especialização na produção de açúcar e álcool está baseada na busca de novos meios para garantir a remuneração do capital investido. Essa estratégia está ligada à especialização na produção de açúcar e álcool e aumento da produtividade das unidades industriais e agrícolas, buscando a redução dos custos de transação e da complexidade de coordenação da cadeia produtiva.

Essa via exige investimentos na automatização da produção industrial, mecanização da agricultura, principalmente na colheita da cana, melhorias na logística do transporte e produção da

cana, transferência das plantações para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade, abandonando tanto as áreas irregulares no Norte do Estado, como os tabuleiros planos com solos secos e arenosos que exigem aplicações crescentes de adubos e irrigação. Estas medidas permitem que a empresa se capacite para investimentos nas outras estratégias em seu devido momento.

Em Alagoas, as empresas mais competitivas investem na parte industrial para superar as desigualdades tecnológicas existentes em relação às unidades paulistas e têm adotado medidas para a otimização do sistema logístico, aumentando os mecanismos de automação do controle de processos, objetivando o aumento da capacidade instalada e a qualidade do produto final.

Na parte agrícola, ante o problema da baixa produtividade causada, em parte, pela irregularidade climática, algumas empresas têm trabalhado a irrigação como o mais importante investimento capaz de reverter a difícil situação. A maioria das unidades faz “molhação”, uma irrigação incompleta destinada à sobrevivência do canavial e, uma pequena parte – Seresta, Caeté, Marituba, Triunfo e Coruripe – vem desenvolvendo experimentos de irrigação com técnicas avançadas, algumas delas importadas de outros países. Todas elas fazem a fertirrigação com o aproveitamento do vinhotto. Nestes últimos anos, o crescimento da área irrigada é expressivo. Segundo dados do NATT/Cooperativa dos Usineiros, dos 455.952 hectares plantados na safra 1997/98, 172.862 foram irrigados: com vinhaça (29.063), água de lavagem (38.038) e água limpa (105.759). Um processo que vem sendo realizado quase exclusivamente nas áreas de plantio das usinas e destilarias, na medida em que apenas 8.734 hectares irrigados com água de manancial pertencem a terras de fornecedores.

O combate biológico às pragas é realizado por todas as empresas, sendo que algumas delas mantêm laboratórios em suas instalações ou terceirizaram estas atividades. A incorporação de novas variedades é feita pela importação de canas paulistas da Copersucar, por cuja utilização se pagam royalties e, por variedades desenvolvidas pelo Programa de Melhoramento Genético da Cana-de-Açúcar, da

RIDES, da qual participa a UFAL. A incorporação de canas mais resistentes e produtivas na última década, tanto as de São Paulo (as SP) como as do PMGCA (as RB - República do Brasil), transformou completamente o perfil das variedades plantadas em Alagoas, conforme os dados levantados pelo NATT/ Cooperativa dos Usineiros em vinte usinas alagoanas, nas últimas nove safras.

O plantio e a colheita mecanizados que substituem as tarefas manuais estão sendo testados em algumas unidades – Sumaúma, Porto Rico, Triunfo e Santa Clotilde –, estando o processo num estágio mais avançado nestas duas últimas usinas. O aumento regular de produtividade agrícola ocorre na maioria das usinas dos grandes grupos empresariais, alcançando-se médias superiores a 60 ton/ha, destacando-se as médias atingidas pelas usinas Camaragibe (70 kg/ha) e Coruripe (76kg/ha) (JORNALCANA, 1998). Os novos métodos de gestão empresarial estão sendo incorporados mais rapidamente pelos grandes grupos do setor, como Usina Leão, Grupo Carlos Lyra, Grupo João Lyra, encontrando, no entanto, resistência nas empresas menores e de direção familiar.

A associação de empresas e grupos também é outra estratégia de sobrevivência. A Cooperativa Regional dos Produtores de Açúcar e Álcool de Alagoas, conhecida como “Cooperativa dos Usineiros” e a Associação dos Produtores Independentes de Açúcar e Álcool no Estado de Alagoas/Assucal (os usineiros não-cooperados) representam duas associações distintas de empresários do açúcar. A Cooperativa dos Usineiros é um pool de 10 empresas que adota uma estratégia que reage às sinalizações do mercado através de ações negociadas na produção, transferindo ou concentrando a moagem numa determinada unidade, diminuindo os custos logísticos de transportes, coordenando a aquisição de insumos, aproveitando as economias de escala e os benefícios de um maior market share para as ações comerciais. Para isso, conta com uma infra-estrutura que permite armazenamento próprio, uma rede de distribuição comercial em todos os estados do Norte/Nordeste e escritório para a exportação. A Assucal atua tão somente no apoio logístico às iniciativas das empresas associadas. Outro grupo de empresas atua de forma individu-

alizada. Situação extraordinária é a do Grupo Nivaldo Jatobá, detentor da titulação de quatro empresas desativadas ou fechadas: Alegria, Serrana, Roteiro e Peixe. Aplicadas ao Nordeste, estas estratégias teriam como eixo complementar o apoio à centralização de capitais e sua consequente concentração técnica por meio de fusões e incorporações para enfrentar a competitividade do Sudeste. O fechamento ou desativação das usinas Alegria, Bititinga, Conceição do Peixe, Ouricuri, São Simeão e Terra Nova e de suas respectivas destilarias anexas e a desativação das destilarias autônomas Camaçari, Maciape, Massagueira, Roteiro e Serrana, refletem tanto as dificuldades empresariais destas unidades como a necessidade de concentração e centralização da produção para enfrentar o novo quadro competitivo.

A diminuição no número de indústrias não implicou numa retração da produção de cana e de açúcar, mas na transferência dessa produção para unidades maiores. As canas que eram moídas na usina Bititinga estão destinadas, atualmente, às moendas da Santa Clotilde, as da usina Peixe são esmagadas na Cachoeira, as da usina Terra Nova são moídas pela Triunfo e pela Sumaúma, as da destilaria Roteiro, pela Roçadinho, as da Ouricuri pelas Triunfo e Capricho, as da destilaria Maciape, na destilaria São Gonçalo, as da São Simeão na Capricho e Santa Clotilde e as da destilaria Camaçari, na usina Coruripe.

8. Considerações Finais

O setor sucro-alcooleiro de Alagoas, na atual conjuntura, não atravessa uma situação de crise, fenômeno que seria caracterizado, entre outros fatores, pela retração da atividade produtiva, com a consequente diminuição dos volumes de produção e exportação, estagnação no rendimento industrial e na produtividade agrícola, falta de investimentos em novas tecnologias e infra-estrutura, imobilidade empresarial e inadimplência financeira generalizada. Mesmo levando em conta a diminuição de postos de trabalho nas áreas industrial e agrícola e a diminuição do número de plantadores de cana, principalmente os pequenos e médios fornecedores, fenômenos decorrentes do aumento da produtividade e concentração da produ-

ção, não se pode caracterizar uma “crise” setorial no período 1990/99.

A Carta de Conjuntura da SUDENE (abril de 1999) aponta o crescimento de 15.4% do setor sucro-alcooleiro alagoano como o principal responsável pelo bom desempenho da economia alagoana em 1998. Compartindo os dados da safra 1997/98, utilizados pela SUDENE, com os de 1990/91, observa-se que houve um forte crescimento de 24.6% na produção de açúcar (mais 6 milhões de sacos), e uma leve retração de 1.5% na produção de álcool (menos 11 mil metros cúbicos). Números que negam o discurso de estagnação e decadência setorial.

O setor apresenta, isto sim, outras características que configuram um período de reestruturação produtiva, liderado por alguns grupos empresariais. A partir de 1990, a nova dinâmica da concorrência aberta com regiões mais competitivas obrigou a modificações estruturais e à adoção de estratégias competitivas que substituíram as antigas formas de atuação subordinadas à regulação estatal, feita através do IAA. Estas modificações alteraram a lógica de acumulação, que deixa de ser extensiva, com aumentos na produção de cana, açúcar e álcool, para se tornar intensiva, com o aumento da produtividade setorial, redução da área plantada e flexibilidade na produção. Estas transformações trazem como consequências a redução do número de trabalhadores e a inviabilização de um considerável número de pequenos e médios fornecedores.

A mudança de modelo, no entanto, não configura uma crise econômico-financeira do setor. Desde 1990, ano da extinção do IAA e da desativação do Proálcool, o setor sucro-alcooleiro alagoano tem respondido com um aumento da produção de álcool, açúcar, assim como nos níveis gerais de produtividade. As incorporações tecnológicas e a diversificação produtiva estão ocorrendo num ritmo bastante mais rápido que nas décadas anteriores. Se estivéssemos vivendo um período de crise não assistiríamos à expansão da produção sucro-alcooleira, com crescimento no volume das exportações e aumentos, ainda que pequenos, da produtividade agrícola e do rendimento industrial.

O antigo discurso produzido pela “indústria da crise” teve sempre duas funções básicas. Por um lado, ser

via como argumento nas negociações com o setor público, tanto o federal como o estadual, de onde retiravam parte do apoio necessário a sua dinâmica econômica e, por outro, servia como justificativa para não realizar concessões nas negociações salariais, tanto com a representação dos trabalhadores agrícolas quanto com o sindicato dos trabalhadores industriais.

Os dados registrados neste trabalho indicam que, liderado por seus grandes grupos empresariais, o setor sucro-alcooleiro está revelando estratégias de sobrevivência perante o novo ambiente institucional adotado depois de 1990. A concentração da produção de cana, álcool e açúcar vem acompanhada pela diversificação produtiva, pela diferenciação de produtos e pela incorporação de inovações tecnológicas e novos métodos de gestão. Estas estratégias vão aumentando lentamente o seu nível de competitividade, modificando o perfil do setor, capacitando-o a enfrentar o novo ambiente de adversidades e uma conjuntura econômica desfavorável.

Esse processo de reestruturação produtiva centrado no privilégio das inovações tecnológicas e diversificação de produtos e empresas tem, no entanto, dois aspectos problemáticos e negativos: a questão ambiental e a manutenção do antigo padrão social. A relação entre a cultura da cana e o meio ambiente sempre foi de dificuldades. A necessidade de madeira para construções e para as fornalhas dos engenhos e usinas foi a principal responsável pela derrubada da Mata Atlântica em Alagoas; a expansão dos canaviais nos tabuleiros planos, a partir dos anos 50, realizou-se às custas de derrubadas de matas e ocupação de áreas de outras lavouras; a queima dos canaviais para facilitar o corte e a monocultura da cana resultam na perda de qualidade dos solos e na diminuição da biodiversidade na Zona da Mata; o despejo do vinhoto (tiborna) e de águas usadas no processo de lavagem de canas foi o responsável pelo declínio dos rios daquela região. Estes elementos marcaram, ao longo de séculos, a relação entre a cana e o meio ambiente da Zona da Mata.

Atualmente, a questão ambiental na Zona da Mata alagoana, assim como a questão da competitividade, estão sendo enfrentadas dentro da lógica empresarial. O tra-

tamento de resíduos industriais antes do lançamento nos efluentes, a utilização do vinhoto na ferti-irrigação com o aproveitamento de seus componentes químicos para enriquecer os solos, a utilização do bagaço como combustível nas caldeiras para gerar energia, a utilização da água de lavagem para a irrigação de canaviais e, até mesmo, alguns pequenos projetos de reflorestamento de algumas usinas, têm modificado a visão da cana-de-açúcar como um grande agressor do equilíbrio ecológico.

Por outro lado, a superação do modelo anterior e a sustentabilidade do novo modelo não podem resultar apenas de um (re)ajuste empresarial com a incorporação de novas tecnologias e métodos de produção no campo agrícola e agro-industrial, mas terão que responder também ao absoluto atraso de uma população condenada pelo modelo que ora agoniza. As alternativas possíveis passam, obrigatoriamente, pela introdução da agenda social da Zona da Mata.

As portas do século XXI, persistem na Zona da Mata, principal região produtora de cana-de-açúcar em Alagoas, os indicadores de desenvolvimento humano e de qualidade de vida negativos que demonstram a permanência da característica concentradora de renda, terra e poder deste setor produtivo, situação que parece fechar-se sobre si mesma e bloquear qualquer possibilidade de superação de um quadro de injustiças que vem dos tempos coloniais. Os indicadores sociais – analfabetismo, endemias, déficit habitacional, mortalidade infantil, violência, etc. – todos gravosos para a região, não correspondem à riqueza produzida, nem aos investimentos públicos realizados no setor sucro-alcooleiro nas últimas décadas. É o paradoxo: às portas do 3º Milênio, na era da globalização e do capitalismo pós-industrial, no competitivo parque produtivo sucro-alcooleiro, instalado no quarto mundo rural, sobrevivem as relações de trabalho servis.

Este setor historicamente beneficiado pelo Estado, que nunca conheceu a etapa concorrencial do capitalismo ou a via evolutiva de desenvolvimento industrial, manteve um comportamento político e um descompromisso social aos quais corresponde o seu atraso empresarial. A oligarquia do açúcar sempre foi anti-abolicionista e anti-republicana. Adaptou-se bem aos novos tempos sem, no entanto, apresentar tra-

ços de modernidade, seja no campo empresarial ou nas relações sociais. Sua representação política esteve – e continua – marcada pelos traços conservadores. Atrasado, este setor nunca permitiu o surgimento de uma estrutura produtiva democrática, como possibilitou em seu tempo a cafeicultura no Sudeste, mantendo, pelo contrário, o mais alto grau de desigualdade e estagnação social entre as regiões brasileiras. Neste novo período de transformações, este déficit histórico terá que ser enfrentado.

Partícipes ativos da construção dessa produção, mas excluídos dos benefícios dessa riqueza, o numeroso contingente de trabalhadores agro-industriais do setor sucro-alcooleiro deve estar no centro do debate sobre qualquer iniciativa pública ou privada dirigida à região. O que necessita ser superado, no plano social, está estampado nas condições de vida da população da Zona da Mata alagoana, que influencia e mantém todo um universo de problemas regionais, que vai desde a emigração desordenada para as cidades vizinhas até a baixa produtividade de um trabalhador canavieiro alagoano que corta, em média, 6 toneladas de cana por dia contra 12 em São Paulo (SUDENE, 1997:63).

A última Convenção Coletiva de Trabalho, negociada e aprovada em novembro do ano passado pela representação patronal (Asplana, Sindicato da Indústria do Açúcar e Federação da Agricultura) e pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura, representando os 52 sindicatos rurais da Zona da Mata, mesmo reconhecendo os baixos rendimentos dos assalariados rurais, aprovou um aumento salarial de apenas 1% em relação à Convenção do ano anterior. Pelo Acordo, a tonelada de cana queimada paga R\$ 1,42 quando cortada até 4 toneladas e R\$ 1,50 no corte acima de 4 e até 8 toneladas. Ainda que a jornada de trabalho legalmente reconhecida seja de 44 horas semanais, os cortadores de cana passam sempre mais de 10 horas diárias na produção, somando-se a esta jornada o tempo gasto no transporte entre a moradia e o campo, em média de duas horas diárias. O movimento sindical vem constantemente afirmando que, mesmo homologada pelo Ministério do Trabalho, a Convenção Coletiva não é respeitada na maioria das suas cláusulas, principalmente as

sociais.

Estas relações salariais na área canavieira estão profundamente marcadas pelo trabalho servil que se manteve por quase quatro séculos na história da região. Atualmente, com as facilidades de transporte, as usinas e fornecedores utilizam massivamente a mão-de-obra vinda do Agreste e do Sertão composta de moradores, meeiros e pequenos agricultores não sindicalizados. Estes trabalhadores vão para a Zona da Mata na época da seca (setembro/fevereiro) e voltam no final da safra da cana, quando coincidem, nas suas regiões, a época chuvosa e a de plantio. Por outro lado, na entressafra, parcela considerável dos trabalhadores temporários da própria região é cooptada pelos “gatos”, empreiteiros de mão-de-obra assalariada, e vai trabalhar nas lavouras do Sul-Sudeste.

O universo dos trabalhadores e de suas famílias voltam a aparecer – anual e regularmente – como “questão social” quando os setores patronais, nos momentos de negociação com o governo, anunciam em forma de ameaça a possibilidade de um grande número de desempregados invadir a Capital, caso não sejam atendidas as reivindicações setoriais. Essa mesma preocupação com a “questão social” desaparece no período de negociações com o movimento sindical, seja no setor industrial (em setembro) seja no setor rural (em outubro).

O Núcleo de Estudos Agrícolas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/Unicamp, São Paulo, elaborou, em julho deste ano, o estudo “Política para o setor sucro-alcooleiro...” no qual sistematiza as propostas alternativas de políticas públicas visando à reconversão produtiva do setor. O estudo propõe, ao lado de políticas setoriais de curto prazo, uma agenda para o desenvolvimento sustentável da zona canavieira: a execução da reforma agrária nas terras das usinas desativadas, frentes de trabalho, proibição do plantio de cana na periferia das cidades, financiamento nos moldes do Pronaf para a diversificação de atividades rurais agrícolas e não-agrícolas, incentivo ao associativismo, arrendamento de terras liberadas e o processamento dos produtos agropecuários. Iniciativas

que seriam combinadas com as políticas de reorganização dos trabalhadores, políticas regionais e políticas emergenciais para o atendimento às famílias desempregadas de canavieiros.

Ante estas alternativas, as entidades da classe empresarial não podem ficar paradas no tempo nem comprometidas em ações retrógradas como o “Movimento Contra as Invasões de Terra em Alagoas”, liderado pela Federação da Agricultura, com a participação da Asplana e do Sindicato do Açúcar.

As experiências políticas acumuladas em mais de meio século da Asplana (fundada em 1942) e da Cooperativa dos Usineiros (fundada em 1930) devem apontar para a inocuidade destas ações e a possibilidade de assumirem uma parceria no processo negociado da criação de alternativas produtivas e de modernização social através dos programas de políticas públicas, a exemplo da reestruturação fundiária, que já é uma realidade em terras abandonadas pertencentes às usinas e destilarias, principalmente no Norte de Alagoas (LAGES e RAMOS, 1999).

A consolidação de um novo modelo de produção e de desenvolvimento regional na Zona da Mata terá que, necessariamente, transformar o quadro social na área sucro-alcooleira. O debate sobre esse novo modelo, diferentemente dos anteriores, exige a articulação dos diferentes agentes sociais e, inovando, a participação ativa e organizada dos novos atores, os trabalhadores agrícolas e industriais. Esse debate terá que propor, simultaneamente, por um lado, alternativas às altas taxas de juro, à atual política de crédito e financiamento para o custeio e investimentos agrícolas e, por outro, um novo modelo de desenvolvimento regional, no qual se criem alternativas concretas de emprego e renda, tanto para os trabalhadores canavieiros que sofrem com o desemprego, com rebaixamento salarial, com a perda dos direitos historicamente conquistados e com o aumento da precarização das relações de trabalho, como para os pequenos e médios fornecedores deslocados pela modernização da cadeia produtiva.

Essa modernização, até agora, está centrada no aumento da produti-

vidade do trabalho, no aumento da produção e na competitividade do setor no mercado, por meio da tecnificação da produção que, por sua vez, redundaria em novos índices de produtividade e requer menos trabalhadores. A motomecanização desloca um grande volume de trabalhadores. A diminuição dos custos de produção implica a terceirização administrada pelos “empreiteiros” e a precarização ainda maior do trabalho, num mercado onde a oferta de mão-de-obra supera a demanda (FASE, 1999). É um modelo que precisa, urgentemente, ser revisto e modificado.

A expressiva representação política do setor sucro-alcooleiro alagoano, presente em várias tendências partidárias, no Congresso Nacional, na Assembléia Legislativa, nas Prefeituras e Câmaras Municipais, tem a responsabilidade histórica de participar na construção de um novo modelo de desenvolvimento. A Associação dos Municípios de Alagoas/AMA é outro espaço privilegiado para o debate sobre o novo modelo de desenvolvimento, na medida em que o maior impacto do processo reestruturador no setor sucro-alcooleiro recai sobre a dinâmica das atividades econômicas municipais.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Alagoas/Fetag-Al, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Açúcar e do Álcool, o Movimento dos Sem Terra, a Comissão Pastoral da Terra, as Organizações Não-Governamentais localizadas na região e outros movimentos sociais poderão atuar neste mesmo sentido. O Governo de Alagoas, através das Secretarias do Trabalho e da Agricultura, Emater, Iteral e Epeal, diferentemente do tradicional mecanismo de atendimento automático das reivindicações de medidas protetoras por parte dos usineiros e fornecedores, deverá compor o quadro institucional de forma inovadora, pressionando a representação empresarial do setor sucro-alcooleiro para que este novo modelo de desenvolvimento incorpore o mundo do trabalho em todas as suas dimensões: política, social e econômica, para que a saída, outra vez, não seja a da modernização conservadora.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel Correia. Usinas e destilarias das Alagoas. Maceió: Edufal, 1997
- ASPLANA/Associação dos Plantadores de Cana de Alagoas. Informe Safra de Cana-de-açúcar. 1974/75, 1980/81 e 1986/87. Maceió: Asplana
- AZEVEDO, João. O vale do comendador, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982
- BELIK, Walter; RAMOS, Pedro; VIAN, Carlos E.F. Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do complexo agro-industrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil. Anais do XXXVII Encontro da Sober, Poço de Caldas, MG, 1998
- CNI/Confederação Nacional da Indústria. Avaliação do Proálcool II, Brasília, 1987
- CUT/Central Única dos Trabalhadores; CONTAG/Confederação dos Trabalhadores na Agricultura. Campanhas Salariais. Série Experiências. São Paulo: CUT/CONTAG, 1999
- DIÉGUES JR., Manuel. Bangüê nas Alagoas. Maceió: Edufal, 1980
- EISENBERG, Peter. Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco. 1840-1910. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977
- FASE/Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional. A quem interessam as campanhas salariais dos canavieiros em Alagoas? Maceió: Fase, 1996
- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Cia. Editora Nacional, (27^a ed.), 1998
- GOVERNO DE ALAGOAS. Perfil sócio-econômico do Estado de Alagoas. Maceió: Seplan/Fiplan, 1989
- _____. Evolução da agropecuária de Alagoas. Produção, área e rendimento –1973 a 1994. Maceió: SEAG/FCEPA, 1996
- GRAZIANO DA SILVA, José. De bóias-frias a empregados rurais. Maceió: Edufal, 1997
- HEREDIA, Beatriz A. Formas de dominação e espaço social. A modernização da agroindústria canavieira em Alagoas. São Paulo: Marco Zero/ MCT/CNPq, 1988
- IAA/PLANALSUCAR. Relatório Anual. Rio de Janeiro: MIC/IAA, 1981 e 1986
- JORNALCANA. Anuário JornalCana, Safra 97/98. Volume Norte-Nordeste. Ribeirão Preto/SP, 1998
- LAGES, Vinícius Nobre; RAMOS, Vanda Ávila. Além da conquista da terra. A sustentabilidade dos assentamentos em Alagoas. Maceió:UFAL, 1999
- LIMA, João Policarpo. Estado e grupos não hegemônicos: o lobby sucro-alcooleiro do Nordeste. Texto para discussão nº196. (mimeo.) Recife: UFPE, 1988
- _____. O Estado e a acumulação canavieira no Nordeste: a acumulação administrada, in Revista Econômica do Nordeste. v.19, n.4, out/dez. Fortaleza: BNB, 1988a
- LIMA, João Policarpo; SICSU, Abraham Benzaquem. Revisitando o setor sucroalcooleiro do Nordeste: o novo contexto e a reestruturação possível, in Revista Econômica do Nordeste, v.29, julho, Fortaleza: BNB, 1998
- LIMA, Arakem Alves. A crise que vem do verde da cana. Uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-96. Maceió: Edufal, 1998
- LOPES, João Gualberto A. A atividade agro-industrial açucareira alagoana. Maceió: FIPLAN/SEPLAN, 1978
- LOUREIRO, Osman. Açúcar. Notas e comentários. Maceió: s/ed., 1970
- MELO, Mário Lacerda. O açúcar e o homem: problemas sociais e econômicos do Nordeste canavieiro. Recife: IJNPS, 1975
- NEA/IE/Núcleo de Economia Agrícola/Instituto de Economia. Política para o setor sucro-alcooleiro frente à crise: uma proposta alternativa. (mimeo.) Campinas: Unicamp, 1999
- RAMOS, Pedro. Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1999
- _____. Situação atual, problemas e perspectivas da agroindústria canavieira de São Paulo, in Informações econômicas, vol.29, n.10, 1999b. São Paulo:IEA, 1999
- REZENDE, Gervásio Castro; GOLDIN, Ian. A agricultura brasileira na década de 80. Crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro:IPEA,1993
- SINDICATO DA INDUSTRIA DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL NO ESTADO DE ALAGOAS. Boletim da Safra. 1975/1999. (mimeo), Maceió
- SHIKIDA, Pery Francisco. A evolução diferenciada da agricultura canavieira no Brasil de 1975 a 1995. Tese de doutorado (mimeo.) Piracicaba, São Paulo: USP, 1997
- SUDENE. Programa de ação para o desenvolvimento da Zona da Mata do Nordeste. Recife: SUDENE, 1997
- _____. Carta de conjuntura. Nordeste do Brasil. No.01. Jan/Abri. Recife: SUDENE, 1999
- SZMRECSÁNYI, Tamás. O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975). São Paulo: Hucitec/Unicamp, 1979
- UFAL. Programa de Melhoramento Genético da Cana-de-Açúcar/PMGCA. Relatório Técnico. Safra 98/99. Maceió: UFAL, 1999

O “AGRIBUSINESS” BRASILEIRO E AS MACROTENDÊNCIAS MUNDIAIS

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

1. Antecedentes

Quando o mundo se prepara para entrar no século XXI, no próximo ano, é importante verificar como algumas macrotendências econômicas, sociais e ambientais, em nível mundial, podem afetar o “agrusiness” brasileiro.

Em termos de evolução da sociedade, ressalte-se que as últimas décadas foram notáveis no sentido de se pular velhas idéias e teorias acerca do desenvolvimento econômico das nações, e a década de noventa, particularmente importante no sentido de definir as tendências que sem dúvida dominarão o processo de formulação de políticas macroeconômicas nos anos vindouros, com reflexos poderosos em todo o “agrusiness”.

Nos três campos mencionados estão praticamente cristalizadas as seguintes tendências: redução do nível de intervenção do Estado na economia, integração cada vez maior dos mercados mundiais e maior peso das variáveis sociais e ambientais no cálculo econômico.

Com relação ao primeiro aspecto, como se sabe, os fundamentos teóricos por trás dos mecanismos de intervenção do Estado na atividade econômica têm duas variantes. A primeira, que constitui a essência do pensamento de Keynes, defende um envolvimento maior do Estado na economia, por meio do aumento nos gastos públicos, para

evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocadas pelo subconsumo e pelo excesso de poupança.

A segunda, com uma carga ideológica tipicamente terceiro-mundista, defende a tese de que um Estado ativo e empreendedor é a forma ideal de preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capital internacional, garantir a segurança nacional e, acima de tudo, fomentar o progresso econômico.

Em seu livro *The Work of Nations*, Robert Reich observou que “na vida de uma nação, poucas coisas são mais perigosas de que uma boa solução para o problema errado”. Isso parece ter sido o caso da febre de estatização que dominou a maioria das economias no século XX.

As experiências de desenvolvimento postas em prática nesse século, se por um lado representaram e ainda representam enormes doses de sacrifício para grande parte da população mundial, por outro, serviram claramente para reduzir as expectativas com relação ao papel do Estado na atividade econômica.

O fracasso das economias socialistas, do qual a grave crise vivida atualmente pela Rússia é a síntese, os

problemas que ainda hoje afligem economias, em que o Estado controlava uma vasta gama de atividades, como o Brasil e a Argentina, e a própria crise dos países asiáticos, cujo modelo econômico (conhecido como “crony capitalism”) é baseado na participação intensa do setor público no planejamento e financiamento da atividade econômica, mostraram que a presença do Estado na economia cria novos problemas sem resolver os antigos. E que a dinâmica keynesiana é assimétrica, isto é, funciona bem no combate à recessão e ao desemprego, mas deixa muito desejar no combate à inflação.

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

Entre os estudiosos dos problemas agrícolas, existe uma quase unanimidade de que, em nível mundial, tanto os produtores agrícolas como os consumidores foram prejudicados com o excesso de intervenção. A conclusão básica é que o excesso de intervenção prejudicou o esforço global de desenvolvimento, trazendo crescentes doses de sacrifícios para as populações envolvidas e provocando uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manutenção de preços artificialmente elevados nos mercados domésticos.

Na União Européia, por exemplo, os contribuintes eram obrigados a

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia(EUA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.
E-mail: nayro@agricultura.gov.br

pagar a conta dos subsídios às exportações, o valor das transferências internas para os produtores, o alto custo de manutenção dos estoques retirados do mercado para sustentar preços e, como consumidores, comprar alimentos a preços muito acima da paridade internacional.

Dessa forma, a **primeira macrotendência** para os próximos anos é uma redução ainda maior da presença do Estado nas relações econômicas e a consolidação de um modelo de economia mais orientado para o mercado.

Antes de entrar na discussão das demais, é importante dar uma rápida visão do potencial, da importância e da evolução do “agribusiness” nacional, para situá-lo melhor no contexto mundial e para facilitar a definição de estratégias para o futuro.

2. A Importância e o Potencial do “Agribusiness” Brasileiro

O “agribusiness”, ou agronegócio - em português, envolve as atividades de produção agrícola propriamente dita (lavouras, pecuária, extração vegetal), aquelas ligadas ao fornecimento de insumos nas ligações para trás (“backward linkages”), as relacionadas com o processo agroindustrial e as que dão suporte ao fluxo de produtos até a mesa do consumidor final, nas ligações para a frente (“forward linkages”).

Nesse sentido, no suporte à produção vinculam-se com o setor agrícola as indústrias de fertilizantes, defen-

sivos, máquinas e equipamentos agrícolas, financiamentos (crédito rural para investimento e custeio), pesquisa agropecuária e os transportes desses insumos. Na fase de distribuição e processamento vinculam-se os transportadores das produtos agrícolas, a agroindústria, os agentes financeiros que apoiam a comercialização, os armazéndadores e o comércio (atacado e varejo), neste último encaixando-se inclusive o importante subsetor de alimentação comercial (restaurantes, lanchonetes, bares etc.).

Esse conceito de “agribusiness” tem implicações profundas na organização econômica das nações, particularmente do Brasil, pois mostra a dimensão estratégica da agricultura. Dentro desse conceito, o setor agrícola não é visto como uma atividade estanque, cujo valor adicionado representa apenas uma pequena parcela do Produto Interno Bruto (PIB), que decresce com o desenvolvimento econômico.

Nele, o setor agrícola é visto como o centro dinâmico de um conjunto de atividades que presentemente representa mais ou menos 35% do PIB total do País (Quadro 1) e é responsável pelo emprego da maior parte da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil.

No período 1989/98, em dólar real, o PIB total do Brasil cresceu 16,6% e o PIB agrícola apresentou o índice de crescimento de 27,6%. O PIB industrial cresceu 40,9% e o de serviços cresceu apenas 2,1%. A explicação é que o setor industrial permaneceu estagnado ou com crescimento negativo por toda a década de 80 e partiu, portanto, de uma pequena base no início dos anos 90.

Estima-se que só a produção agrícola propriamente dita emprega mais de 18,2 milhões de pessoas (26% da PEA). Alguns estudos sugerem que para cada ocupação na produção agrícola corresponde uma ocupação no restante do “agribusiness”⁽²⁾, o que significa que no “agribusiness” são empregadas mais de 36,4 milhões de pessoas ou 52% da PEA.

Embora não se disponha de dados precisos, tudo indica que essas estatísticas são bastante conservadoras, considerando que o PIB da Agricultura é de US\$ 81,4 bilhões (1998) e o do resto do “agribusiness”, onde existem várias atividades intensivas de trabalho (como transportes, restaurantes, mercearias, feiras, açougues, padarias e o próprio supermercado) chega a mais de US\$ 200 bilhões.

Além disso, pode-se argumentar que médias e pequenas cidades vivem em função das atividades agrícolas, que delas extraem a renda e os empregos de suas populações. Suas pequenas e médias indústrias são, via de regra, transformadoras e processadoras de produtos agrícolas; as demais indústrias, quando existentes (cerâmicas, materiais de transportes, movelarias etc.), produzem para uma população que ali se encontra em decorrência das atividades agrícolas; o comércio, da mesma forma, ou intermedia produtos originários da agricultura ou bens para abastecer pessoas que ali se encontram também em função da agricultura; finalmente, os serviços - públicos e privados - existem para satisfazer uma demanda que se originou da renda direta da agricultura ou das atividades dela derivadas.

O desenvolvimento do

Quadro 1
Produto Interno Bruto por Setores
US\$ Bilhões⁽¹⁾

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB TOTAL	689.353	660.933	662.916	657.655	685.277	726.393	756.902	779.380	802.995	804.199
Agropecuária	63.871	65.472	66.651	70.834	73.064	88.357	76.452	80.868	81.119	81.411
Industria	216.756	235.930	222.176	222.700	223.073	224.107	288.451	305.039	308.486	305.463
Serviços	408.726	359.531	374.089	364.121	389.141	413.929	371.911	393.472	414.248	417.355
Agropecuário/PIB	9,27%	9,91%	10,05%	10,77%	10,66%	12,16%	10,10%	10,38%	10,10%	10,12

Fonte: IBGE/BACEN

(1) A preços correntes (1998)

“agribusiness” no Brasil, como era de se esperar, acompanhou o desenvolvimento da produção de grãos, iniciado em larga escala a partir de meados da década de sessenta. Antes, a economia agrícola brasileira era caracterizada pelo predomínio do café e pela pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a imensa base territorial brasileira na produção de grãos. A produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão era voltada para a subsistência e realizada de forma rudimentar, sem as “backward linkages”, e os poucos excedentes dirigidos eram insuficientes para formar uma forte cadeia de “agribusiness” com as “forward linkages” conhecidas hoje.

Na realidade, durante muitos anos, a obsessão pela industrialização pura inibiu a diversificação e expansão das exportações agrícolas, aumentou mais ainda a dependência no café (e, em menor escala, no açúcar) para a geração de divisas e tolheu o desenvolvimento do “agribusiness” no País, como ocorreu em outras nações com forte vocação agrícola, como a Austrália, Nova Zelândia, França e Estados Unidos.

O grande crescimento da produção de grãos (principalmente da soja) foi a força motriz no processo de transformação da agricultura brasileira e, portanto, de expansão e fortalecimento do “agribusiness”. Entre 1965 e 1998 a produção de grãos passou de 25,10 milhões de toneladas para 79,8 milhões de toneladas, um crescimento de 216%. O melhor desempenho ficou por conta da soja, cuja produção em 1965 era praticamente inexistente, em 1970, atin-

giu mais de 5 milhões de toneladas; em 1980, passou para 15,16 milhões e, em 1998, para 30,9 milhões.

Quanto aos demais grãos, cabe ressaltar que, até recentemente, o trigo estava sujeito a forte intervenção governamental. Por muito tempo, os incentivos dados ao trigo foram tão elevados que, no início, a notável expansão da soja foi um efeito direto (e, de certa forma, inesperado) da produção de trigo, devido ao sistema de rotação entre as duas culturas (“double cropping”). Entre 1965 e 1980, a produção passou de 580 mil toneladas para 2,70 milhões de toneladas (365% de acréscimo). Após atingir mais de 6 milhões de toneladas em meados dos anos oitenta, decresceu para apenas 2,87 milhões em 1997.

Dos chamados produtos de consumo interno, apenas o milho apresentou um desempenho razoável, com nítida tendência de crescimento. A produção evoluiu de 12,11 milhões de toneladas em 1965, para 32,5 milhões em 1998 (168,4% de aumento).

Os efeitos dinâmicos da produção de grãos foram logo sentidos em toda a economia. Inicialmente surgiu, gradativamente, um imenso parque industrial para o esmagamento da soja e outros grãos, para a extração do óleo e do farelo. A disponibilidade de grande quantidade de farelo de soja e milho permitiu o desenvolvimento de uma moderna e sofisticada estrutura para a produção de suínos, aves e leite, bem como a instalação de grandes frigoríficos fábricas para a sua industrialização. Foi criado também um sistema eficiente

de suprimento de insumos modernos (fertilizantes, defensivos, maquinários agrícolas etc.) e um sistema de distribuição que inclui desde as grandes cadeias de supermercados até os pequenos varejistas locais.

Embora a produção de grãos em larga escala tenha sido o carro chefe, outros setores da agricultura tiveram também um papel importante na expansão e fortalecimento do agronegócio nacional. Entre eles pode-se destacar a pecuária bovina tradicional, a produção de açúcar e álcool, a produção de suco de laranja, a produção de frutas e legumes. A produção de couros e peles, permitiu o surgimento de um sofisticado parque industrial para a fabricação de sapatos, bolsas e outros artefatos de couro.

Em termos de potencial produtivo da agricultura brasileira na área cultivável, os números são surpreendentes.

A área total do território brasileiro corresponde, aproximadamente a 851 milhões de hectares. Dessa área, 700 milhões são ocupados da seguinte forma: floresta amazônica (350 milhões), pastagens (220 milhões), reflorestamento (5 milhões), centros urbanos, estradas, lagos e pântanos (20 milhões) e reservas legais (55 milhões) e lavouras 50 milhões. Desses, 36 milhões correspondem à área cultivada com grãos (Quadro 2).

Os 151 milhões restantes estão na região dos cerrados, cuja área total atinge mais de 200 milhões de hectares (24% do território nacional), equivalente

Quadro 2
Área Disponível para a Produção Agrícola

1. Área Total do Brasil-----	850.000.000 ha
2. Cerrados-----	200.000.000 ha
3. Outras -----	650.000.000 ha
4. Áreas Ocupadas, Reservas e Florestas Naturais	700.000.000 ha
Floresta Amazônica -----	350.000.000 ha
Lavouras Perenes -----	9.000.000 ha
Lavouras Temporárias (ciclo anual)-----	41.000.000 ha
Pastagens Naturais e Plantadas-----	220.000.000 ha
Reflorestamento-----	5.000.000 ha
Centros Urbanos, Estradas, Lagos, Pântanos -----	20.000.000 ha
Reservas Legais-----	55.000.000 ha
5. Áreas Agricultáveis Ainda não Utilizadas-----	150.000.000 ha
Apropriadas Para Grãos nos cerrados-----	90.000.000 ha
Aptas para Outras Atividades Agrícolas-----	30.000.000 ha
Reservas-----	30.000.000 ha

à metade da área total do México, localizada nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Pará, Rondônia, Roraima, São Paulo e no Distrito Federal.

Da área total dos cerrados, 137 milhões de hectares são terras com potencial agrícola, dos quais apenas 47 milhões são atualmente ocupados (35 milhões com pastagem plantada, 10 milhões com culturas anuais e 2 milhões com culturas perenes e reflorestamento).

O Brasil dispõe de 90 milhões de hectares agricultáveis nos cerrados, ainda virgens e por serem explorados, que representam um potencial para aumentar em nove vezes a produção de soja e milho (mais de 230 milhões de toneladas de soja e 320 milhões de toneladas de milho). Dentro de uma perspectiva internacional, essa área corresponde a quase toda a toda a área cultivada com milho, soja e trigo, nos EUA, e a toda a área cultivada com arroz, milho, trigo e soja, na China.

3. A Segunda Macrotendência: Maior Integração dos Mercados Mundiais

Os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas fechadas da ex-União Soviética e do leste europeu já vinham al-

terando a configuração das relações econômicas mundiais, no processo da globalização. Com a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai, esse processo adquiriu um novo ímpeto, e, atualmente, de uma forma ou de outra, todos os países do mundo estão sendo afetados pela crescente liberalização dos mercados e pelo que isso representa em termos de aumento no fluxo mundial de bens e serviços e no movimento internacional de capitais.

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

Talvez pela primeira vez na história esteja surgindo um sistema de comércio mundial cada vez mais distante dos princípios mercantilistas que dominaram as políticas de comércio exterior da maioria dos países nas últimas décadas e cada vez mais próximo dos ideais clássicos de Adam Smith e

Ricardo.

Apesar dos resultados serem ainda bastante tímidos com relação ao que pode ser alcançado no futuro, principalmente no comércio agrícola, os avanços são remarcáveis. Observando-se, o comércio dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da FAO, nos quatro anos logo após a assinatura dos acordos da OMC (1993/1997) quando o efeito sinérgico da Rodada foi mais concentrado (antes dos efeitos da crise financeira internacional), o valor global das exportações cresceu 41,5% (US\$1,56 trilhões) comparado com o crescimento de apenas 12,9% (US\$ 428 bilhões) nos quatro anos imediatamente anteriores (1990/1993).

Como no comércio agrícola as regras restritivas ao comércio eram mais pesadas e mais complexas, os avanços conseguidos na Rodada em termos de redução das barreiras alfandegárias trarão também um impacto significativo.

O quadro 3 mostra que, entre 1990 e 1993, as exportações agrícolas mundiais cresceram apenas 3,9%, passando de US\$ 326,2 bilhões para US\$ 339,0 bilhões. Após a assinatura dos acordos em final de 1993, aumentaram 34,3%, atingindo US\$ 455,5 bilhões em 1997.

Individualmente, no período

Quadro 3
Exportações Agrícolas Mundiais: Principais Produtos

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Comp. Leite	19,6	20,3	23,7	22,7	23,1	27,8	27,6	26,4	26,1
Tabaco	18,3	19,5	21,6	19,6	21,5	22,3	25,8	25,5	24,1
Frutas ¹	14,1	16,0	16,2	15,6	18,1	20,4	21,6	21,7	21,6
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	24,1	21,5
Trigo	17,7	16,1	19,0	16,5	15,3	17,4	19,8	17,7	15,1
Carne Suína	11,6	12,0	13,0	11,3	13,2	15,0	17,0	15,5	16,4
Carne Bovina	14,5	15,7	16,9	15,6	16,7	17,2	14,5	18,3	14,7
Açúcar	13,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	12,8	11,9
Milho	9,8	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	12,7	10,2	9,1
C. de Frango	3,7	4,1	4,7	5,0	5,1	7,3	8,8	8,1	8,2
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	13,1	12,1
Algodão(fibra)	8,4	7,8	7,5	5,9	8,4	10,8	10,1	9,1	8,2
Vinho	8,5	8,5	8,9	8,0	8,9	9,3	11,5	12,4	13,9
Comp. Cacau	8,3	8,2	8,9	9,2	10,9	12,6	13,6	12,8	13,0
Couros	6,7	5,2	5,4	5,1	6,5	7,1	7,6	7,4	6,3
Arroz	4,1	4,3	5,3	5,0	6,0	5,8	7,1	6,9	9,9
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,5	5,2	7,1	5,7	6,6	6,4
Outros	144,1	148,4	163,5	157,2	183,9	216,6	218,2	210,1	199,5
Total	326,2	329,4	358,0	339,0	388,2	442,5	465,5	455,5	437,9

FONTE: FAO

Dados Preliminares

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

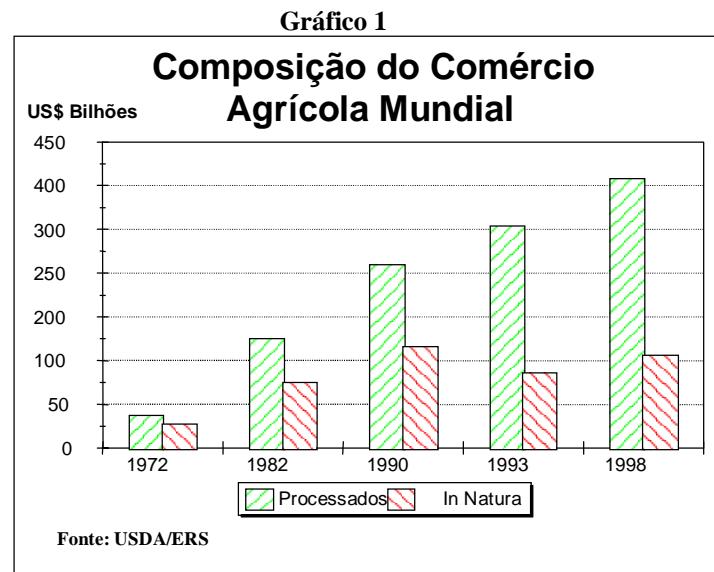
1990/1993, o maior crescimento foi verificado no óleo de palma, cujas exportações cresceram 40% (passaram de US\$ 2,5 para US\$ 3,5 bilhões). Em segundo lugar vem a carne de frango, com 35%. Em terceiro lugar vem o arroz, com 21,9%. Em quarto lugar vem o complexo leite, com 15,8%. As exportações do complexo soja vêm em seguida: no período, cresceram 11,1% (passaram de US\$ 13,0 bilhões para US\$ 14,5 bilhões), devido principalmente ao crescimento do consumo de óleos vegetais e da produção de carnes nos países asiáticos. Em seguida vem o cacau (10,8%), frutas (10,6%) e vinho (9,4%). Os demais produtos permaneceram estagnados.

Como pôde ser observado, nos grandes complexos do “agribusiness”, o crescimento significativo nas exportações ocorreu a partir de 1993. No caso da soja, por exemplo, entre este ano e 1997 a taxa foi de 39,1%. Da mesma forma no complexo frutas – que, como foi visto, o aumento entre 1990 e 1993 foi de apenas 9,1% – entre esse ano e 1997, o aumento foi de 39,1%. No vinho, o crescimento foi de 55%; no algodão, 54,2%; no óleo de palma, 54,2%; no açúcar, 43,8%; na carne suína, 37,1% e no cacau, 39,1%. Mesmo o milho “in natura” cresceu 17,2%.

No caso do café, a elevada taxa de crescimento observada entre 1993 e 1997 (95,5%) foi em grande parte devido à grande elevação de preços ocorrida em 1997. Em termos de carne bovina a grande limitação à expansão em larga escala do consumo mundial (e, portanto, do comércio) são os elevados preços relativos, causados principalmente por grandes restrições sanitárias ainda existentes no países industrializados.

A composição do comércio agrícola também sofreu alterações nas últimas décadas. O gráfico 1 mostra como esse aspecto se comportou entre 1972 e 1998, considerando os produtos processados e “in natura”.

Em 1972, a participação do produtos processados, com maior valor agregado, foi de 58% do volume total de US\$ 65 bilhões. Nos dez anos se-



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

No comércio mundial de produtos agrícolas (Quadro 4), os EUA são, de longe, os maiores exportadores. Em 1996, chegaram a exportar US\$ 66,3 bilhões (14,2% do total) e, em 1998,

US\$ 57,4 bilhões (13,1% do total).

Em seguida vem a França, com US\$ 38,4 bilhões em 1998, e os Países Baixos, US\$ 30,2 bilhões, devido a sua posição de entreposto da Europa. O Brasil, que chegou a alcançar o sexto lugar em 1997, com US\$ 16,0 bilhões, em 1998 foi ultrapassado pela Itália e contribuiu com apenas 3,47% das exportações agrícolas mundiais.

Vale destacar que, com seu imenso potencial agrícola, o País tem condições técnicas de aproveitar a ten-

Quadro 4
Principais Exportadores de Produtos Agrícolas
US\$ bilhões

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Eua	45,2	44,6	48,2	47,7	52,3	62,3	66,3	62,5	57,4
França	33,4	32,7	36,2	33,3	34,7	40,7	40,4	38,5	38,2
P.Baixos	30,9	30,9	33,7	29,3	35,8	36,9	37,3	32,1	30,2
Alemanha	20,3	21,9	24,1	21,3	23,0	24,7	26,5	24,6	25,3
R.Unido	12,7	13,5	15,1	13,1	12,9	14,6	15,4	17,4	16,5
Itália	11,1	11,9	13,0	11,9	13,1	14,7	16,9	15,7	16,0
Brasil	8,8	8,0	9,1	9,7	12,6	13,4	14,3	16,0	15,2
Espanha	7,8	8,9	9,5	9,7	10,9	13,2	15,0	15,1	14,8
Austrália	11,7	10,4	11,0	11,1	11,9	12,7	16,1	16,9	14,3
Argentina	7,0	7,1	7,1	6,7	7,8	10,1	9,8	12,3	12,4
China	10,2	11,6	12,0	12,1	12,3	14,3	14,1	13,4	12,2
Dinamarca	8,2	8,5	9,1	8,2	8,9	9,8	10,4	10,4	9,7
Malásia	4,4	4,4	4,9	5,0	6,6	8,2	7,8	7,3	7,7
Tailândia	5,4	5,8	6,7	6,0	7,1	9,0	9,5	7,7	7,3
N.Zelândia	4,7	4,7	5,1	4,9	5,4	6,1	6,6	7,0	5,7
Hong Kong	3,6	4,3	4,8	4,6	5,4	5,7	6,2	5,6	4,7
Outros	101,1	100,2	105,2	101,2	117,5	216,6	218,2	210,1	199,5
Total	326,4	329,3	354,8	335,8	380,3	442,5	465,5	455,5	437,9

FONTE: FAO
ELABORAÇÃO: DEPLAN/SPA/MA.

dência cada vez mais forte de liberalização do comércio mundial, aumentando significativamente as exportações agrícolas e firmando novas posições no mercado internacional, para tornar-se em um prazo relativamente curto o segundo maior bloco exportador de produtos agrícolas do mundo, logo depois dos Estados Unidos.

Os fatores decisivos são escala e eficiência. Como será visto em seguida, o Brasil tem condições de operar em larga escala no “agribusiness” internacional, pois é o único país no mundo, com uma infra-estrutura razoável, que dispõe em abundância do fator de produção mais escasso em escala mundial: terra agricultável. É preciso que se busque o máximo de eficiência em todos os elos da cadeia produtiva, que o Setor Público crie um ambiente econômico favorável para que o “agribusiness” nacional possa operar com segurança e competitividade na conquista de novos mercados e que as distorções que ainda afetam o comércio internacional sejam minimizadas.

A criação desse ambiente econômico favorável, envolve basicamente a rápida modernização da infra-estrutura (sistema viário e portos), mudança na estrutura tributária e nas leis trabalhistas.

Os problemas de infra-estrutura estão sendo resolvidos através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que a logística 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, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% do custo do embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2000km) por hidrovias é de apenas US\$ 16,00 a tonelada, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t.

Na área tributária, a eliminação do ICMS nas exportações, sem dú-

vida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato efetivamente relevante nesse sentido.

São também conhecidos os problemas e os entraves causados pela legislação que regula as relações de trabalho, antiquada, complexa e paternalista. No Brasil, a legislação trabalhista é o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia brasileira e, portanto, do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior é necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas.

Na área externa, as medidas podem ser divididas em duas categorias. A primeira envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial e a segunda, de uma diplomacia comercial mais dinâmica e agressiva.

O sistema de promoção comercial já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais e envolve duas variantes: financiamento das exportações e “marketing”. Na primeira, o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos apropriados de financiamento às exportações, 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, em primeiro lugar, 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.

A outra categoria envolve o estabelecimento de uma diplomacia comercial mais agressiva, atuando concretamente para eliminar as barreiras comerciais existentes contra produtos agrícolas brasileiros em alguns países.

É verdade que as novas regras de liberalização não atingiram, com a intensidade desejável, os produtos do “agribusiness”, que são a base de sustentação das exportações da maioria dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

Todavia, o fraco desempenho das exportações totais do País deve-se também à morosidade com que estão sendo atacados os principais entraves às exportações, conhecidos como “Custo Brasil”, notadamente no tocante à infra-estrutura, e no próprio desenvolvimento de uma cultura exportadora compatível com a posição da economia brasileira no contexto internacional.

Como resultado, entre 1994 e 1998, as importações cresceram 73,7% e as exportações, apenas 17,8%. Com isso, o País, que tem a oitava economia do mundo e um PIB de US\$ 820 bilhões, obtido em 1998, passou a ocupar o 25º lugar na lista dos maiores exportadores mundiais, bem abaixo de países como o México que, apesar de ter um PIB bem inferior ao brasileiro, exportou mais de US\$ 110 bilhões em 1998 (nesse ano o Brasil exportou US\$ 51,1 bilhões).

Com, isso, o Brasil passou a apresentar a menor relação Exportação/PIB(em torno de 6%) e o único a não manter uma relação direta entre a posição do PIB e a posição nas exportações. Os EUA, por exemplo, que tem o maior PIB do mundo, também tem o maior volume de exportações. O Japão, com o segundo maior PIB, tem obtido o segundo maior volume de exportações. O mesmo acontece, com pequenas variações, com a Alemanha, França e demais países importantes.

No momento, como foi dito, é vital que o Brasil formule uma estratégia de longo alcance, que considere todos os aspectos discutidos antes, e que não seja excessivamente centrada em negociações diplomático-comerciais. Existe um amplo leque de alternativas, ainda pouco explorado pelo governo e pelos empresários brasileiros na área externa,

como o uso em escala compatível com o tamanho da economia brasileira dos modernos mecanismos de promoção comercial. Na área doméstica, não custa repetir a necessidade urgente de eliminar rapidamente os entraves existentes na infra-estrutura e na burocracia. Segundo informações colhidas na imprensa, em uma operação normal de exportação são exigidos mais de uma dezena de documentos oficiais. Nos EUA exige-se apenas um.

O Brasil tem condições de tirar proveito imediato da expansão mundial da demanda de alimentos, principalmente de alimentos com elasticidade-de-renda elevada. Como se sabe, essa expansão vem ocorrendo principalmente em função do efeito-preço, que surgiu em função de um certo grau de liberalização obtido na Rodada Uruguai em algumas áreas como lácteos, bebidas, frutas e carnes em grandes mercados (como a União Européia e o Japão), antes dominados por rígidos esquemas protecionistas, e do efeito-renda, ampliado em função do elevado índice de crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento, principalmente os asiáticos.

Quais seriam então os setores mais dinâmicos do comércio agrícola mundial e os países onde o Brasil teria condições de explorar com maior vantagem e penetrar com escala e segurança nos próximos anos?

De acordo com os dados da FAO, dos grandes complexos exportadores mundiais os que apresentaram maior dinamismo, ou seja, maior índice de crescimento no mercado internacional na década de noventa, e que, portanto, oferecem melhores perspectivas no novo contexto do comércio mundial com maior liberalização e maior crescimento da renda per capita são: vinho, lácteos, óleo de palma, frutas, carnes e soja.

Em todos esses produtos os esforços de exportação devem ser concentrados, sem esquecer logicamente os produtos em que o País já é grande e tradicional exportador, como o café, o açúcar, o suco de laranja, couros etc.

Além disso, o Brasil dispõe das

condições ideais para aproveitar um novo segmento do mercado agrícola mundial, que está crescendo de forma acelerada, principalmente nos países desenvolvidos, e que já movimenta mais de US\$ 10 bilhões ao ano: a agricultura natural ou biológica. Essa cadeia produtiva envolve produtos que vão do café aos diversos tipos de cereais e carnes. Dependendo do produto e do país, os consumidores estão dispostos a pagar premium de até 200% sobre o preço do produto comum. O Brasil dispõe do maior rebanho bovino “verde” do mundo e vários locais já produzindo produtos naturais.

Na definição dos países prioritários, vale primeiramente notar quais são atualmente os principais compradores de produtos do “agribusiness” brasileiro. Pela ordem de importância os países são os seguintes: Países Baixos, com 14,84% (US\$ 2,8 bilhões); Alemanha, com 5,11% (US\$ 963,0 milhões); Bélgica, com 4,58% (US\$ 863,6 milhões); Japão, com 4,53% (US\$ 854,2 milhões); Itália, com 3,70% (US\$ 697,7 milhões); Federação Russa, com 3,60% (US\$ 678,2 milhões); China, com 4,48% (US\$ 656,0 milhões) e a Espanha, com 3,37% (US\$ 514,7 milhões). Os demais países, nos quais se incluem os tigres asiáticos, responderam por 54,05% (US\$ 10,2 bilhões).

Como pode ser observado, somente os principais importadores da União Européia absorvem mais de 31% das exportações agrícolas brasileiras. A reunião de Seattle, todavia, mostrou que o mercado da UE ainda vai continuar por bastante tempo como um mercado de difícil acesso, notadamente para produtos não tradicionais e na escala que o Brasil deseja. De qualquer maneira, as perspectivas são boas para a expansão das exportações de frutas via promoção comercial e uma negociação eficiente com base na lei da reciprocidade pode melhorar o acesso no setor de carnes e produtos naturais.

Os EUA são competidores do Brasil, mas, por se tratar do maior mercado individual do mundo, existe ainda muito espaço para a expansão das vendas de café, com base numa estratégia agressiva de promoção comercial, e a

pressão negociadora do Brasil pode melhorar o acesso no açúcar, no suco de laranja e no tabaco. Na linha dos produtos não tradicionais, as frutas são os que oferecem as melhores perspectivas.

No contexto atual, no entanto, o mercado asiático é o que oferece as melhores perspectivas, em termos de uma expansão em alta escala das exportações do “agribusiness” brasileiro, em função de três fatores importantes: a) entrada da China na OMC; b) o Governo japonês aparentemente se convenceu de que a recuperação da economia japonesa depende de maior abertura para o comércio exterior; c) a rápida recuperação dos tigres asiáticos; d) os países da Ásia continuarão sendo os maiores importadores de alimentos do mundo e d) são países que detêm uma posição financeira externa invejável em termos de reservas, saldos em conta corrente etc.

Devido às condições saudáveis das contas públicas, da relativa folga nas transações correntes e da inexistência de um passado de indexação, os países do cinturão do Pacífico mais atingidos pela crise já estão dando sinais nítidos de recuperação, com reflexo positivo no câmbio e sem inflação. O won (moeda coreana), que no auge da crise chegou a cair 81,6%, apresenta hoje uma desvalorização de apenas 19%. Na Tailândia, onde nos momentos mais turbulentos o dólar subiu mais de 117% em relação ao baht, a desvalorização hoje não chega a 20%. No Japão, onde o dólar chegou a 146 yens, hoje a cotação gira em torno de 104 yens.

Com relação à China, que praticamente não foi atingida pela crise asiática, o fato econômico mais importante foi a sua recente entrada na OMC. Em 1998, o PIB chinês deve ter crescido mais de 7% e o saldo em conta corrente, mais de US\$ 28 bilhões (com um saldo comercial de US\$ 27 bilhões). Atualmente, o nível de reservas internacionais da China é o maior entre os países emergentes (US\$ 152,3 bilhões) seguido de Taiwan (US\$ 98,6 bilhões), Hong Kong (US\$ 89,2 bilhões), Singapura (US\$ 75,1 bilhões) e Coréia do Sul (64,7 bilhões).

Esses fatores, abrem uma ampla perspectiva de ampliação das exporta-

ções de alguns produtos-chave do “agribusiness” nacional, como bebidas (vinhos finos e cervejas), carnes, café, suco de laranja, frutas e grãos. A tendência depois da entrada na OMC é especializar-se cada vez mais em seus principais itens de exportação como brinquedos, confecções, produtos e acessórios eletrônicos pouco sofisticados, produtos esportivos e miudezas e passar a importar (em função da redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias) produtos alimentícios mais nobres, como carnes, frutas, óleos vegetais, grãos, açúcar e algodão para abastecer o seu parque têxtil.

Dessa forma, uma atenção especial deve ser dada a esse país, tanto em termos de negociações como em termos de estratégia comercial. Com isso em mente é que os EUA continuam concedendo à China o status de nação mais favorecida, apesar do imenso déficit na balança comercial (mais de US\$ 40 bilhões no ano passado), dos problemas na implantação da lei de propriedade intelectual e das constantes violações aos direitos humanos. E, por questões de geopolítica, os chineses querem diversificar as fontes de suprimento de alimentos, atualmente muito concentradas nos Estados Unidos. O grau de presença da China no comércio internacional de alimentos, hoje, é um dos fatores que mais influem no comportamento dos mercados.

Os chineses já importam do Brasil vários produtos, destacando-se o óleo de soja. Qualquer tipo de negociação com esse país deve levar em conta dois fatores: a China continua tendo um regime político fechado com características bem definidas e as decisões econômicas, principalmente as relativas ao comércio exterior, são tomadas de forma centralizada, levando em conta principalmente a possibilidade da criação de parcerias duradouras e confiáveis.

Quanto ao Japão, as medidas macroeconômicas baseadas no aumento dos gastos públicos e na redução da taxa de juros não surtiram o efeito desejado. Aliás, esse país é o único no mundo em que os títulos do tesouro estão com taxa de juros negativa. Apesar de algum resultado positivo, tudo indica que a saída do processo recessivo (que já dura mais de 8 anos), induzido principalmente pelo subconsumo, está

na maior abertura do mercado japonês para o resto do mundo.

O consumidor japonês está saturado de produtos domésticos e deseja avidamente consumir produtos importados, de categoria superior. O governo aparentemente já está tomando consciência disso, haja vista o esforço da Japan External Trade Organization (JETRO) para aumentar as importações de alimentos e bebidas nobres.

Para o Brasil, esse aspecto é importante pois abre uma ampla perspectiva para aumentar significativamente as exportações de vinho, cerveja, carnes (principalmente bovina) e frutas para a segunda economia do mundo. Entre 1996 e 1998, por exemplo, as importações japonesas de vinho fino triplicaram, passando de US\$ 420 milhões para US\$ 1,4 bilhão. As de cerveja duplicaram nos últimos dois anos. As exportações totais do Brasil para o Japão (incluindo minério de ferro, alumínio e soja) chegaram a apenas US\$ 2,2 bilhões em 1998, ou seja, menos que o dobro das importações japonesas de vinho.

Apesar de grandes importadores mundiais de alimentos, apenas a China e o Japão estão entre os principais importadores de produtos agrícolas brasileiros, o que demonstra a necessidade do Governo brasileiro, junto com a iniciativa privada, desenvolver um amplo trabalho de penetração nos mercados asiáticos. Se isso não ocorrer, a recuperação das economias da Ásia será importante para o Brasil apenas pelo seu impacto positivo nos preços das commodities no mercado internacional.

4. A Terceira Macrotendência: Enfase nos Programas Sociais e Ambientais

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

Como se sabe, no tocante às políticas domésticas de suporte à agricultura, os acordos da OMC dividiram essas políticas em dois grupos: políticas permitidas, como as de apoio direto

ao desenvolvimento rural (estradas, eletrificação, educação, capacitação de mão-de-obra e alguns tipos de transferências diretas e financiamentos) e outras políticas, que afetam os preços de mercado e, portanto, são sujeitas a redução, como as políticas de suporte de preços.

Nesse ponto vale chamar a atenção para a experiência brasileira na utilização de instrumentos de apoio à agricultura.

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 se ajustando e aperfeiçoando. 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) 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 pagamentos através do “loan deficiency” 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 priorizar 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.

A política crédito remonta 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 e a abertura da eco-

nomia 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 “deficiency 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.

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

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

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos

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

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

Na definição mais comum, sustentabilidade é “o uso de recursos naturais e humanos de forma a garantir as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de produção para as gerações futuras”. O seu princípio básico é o equilíbrio entre as variáveis econômicas e as variáveis ambientais. Num conceito mais amplo, são também incluídas as variáveis sociais. Dessa for-

ma, a sustentabilidade pressupõe a obtenção do desenvolvimento econômico sem depredação dos recursos naturais e a inclusão da preservação ambiental no cálculo econômico.

Evidentemente, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender às necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos.

Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendem às exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala), a consciência cada vez maior da sociedade de que mesmo em países com baixo coeficiente de utilização da terra agricultável como o Brasil, existem limites claros ao uso desordenado dos recursos naturais, e a pressão crescente dos consumidores por alimentos mais saudáveis, estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grandes diferenças regionais ou locais) já atingiu o seu ponto de saturação.

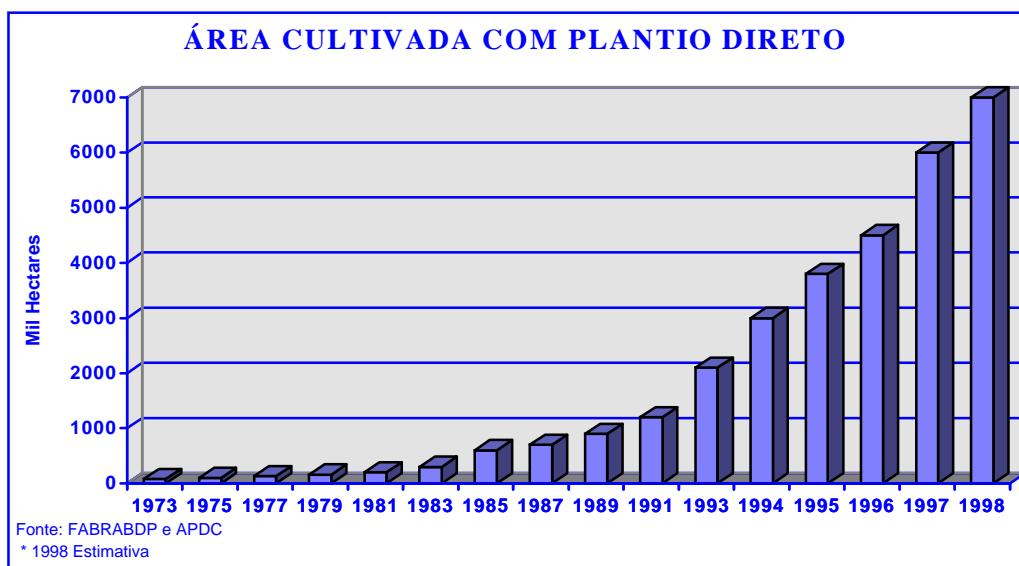
Um exemplo disso é a utilização crescente do “plantio direto”, uma tecnologia que carrega fortes elementos de sustentabilidade, introduzida no Brasil no início da década de setenta e

somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Em 1973, as áreas com plantio direto não chegavam a 200.000 hectares. Para 1998, a previsão é de que 7 milhões de hectares serão cultivado no sistema de plantio direto (Gráfico 2).

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

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

Gráfico 2



PANORAMA DA AGRICULTURA EM 1999

Amilcar Gramacho⁽¹⁾

1. Introdução

A agropecuária foi o setor que acabou proporcionando sustentação à economia brasileira, num ano que ficou marcado, desde seus primeiros dias, pelos impactos resultantes dos ajustes promovidos para retomar a credibilidade internacional da nossa moeda e preservar a estabilidade interna.

Ainda que os resultados das medidas adotadas pelo governo tenham sacrificado a retomada do crescimento econômico, grande parte dos analistas aprovou o programa de ajuste e sua eficácia em impedir a retomada do processo inflacionário que havia caracterizado o panorama da economia brasileira durante várias décadas.

Para a agricultura, não há qualquer dúvida de que o programa de ajuste contribuiu para melhorar a competitividade do setor a longo prazo, favorecendo primordialmente os produtos de exportação e, também, a parcela da produção interna de itens dos quais o Brasil é importador. Para os produtos não transacionáveis com o exterior, contudo, os efeitos de curto prazo foram em parte negativos, uma vez que tiveram seus custos impactados pela elevação dos preços dos insumos importados, ao mesmo tempo em que se defrontaram com uma demanda sob efeito da retração no nível de renda. A médio prazo, contudo, esses efeitos tendem a ser compensados

pela recuperação do nível de emprego e renda no País.

No campo das negociações internacionais, espaço esse cada vez mais integrado ao contexto da política agrícola e do agronegócio brasileiros, ocuparam destaque as fortes reações dos parceiros comerciais do Brasil no Mercosul, como decorrência da nova taxa de equilíbrio cambial que afetou a competitividade de boa parte das importações que vinham desses países. Ao nível das negociações globais, o encerramento do ano ficou assinalado pelo fracasso, em Seattle (EUA), das tentativas de retomar as discussões sobre o comércio agrícola, no que se havia convencionado chamar de “rodada do milênio”.

O ano foi, ainda, marcado por significativas mudanças na estrutura do

Ministério da Agricultura e do Abastecimento, tendo sido incorporados os assuntos do café e da cana-de-açúcar às preocupações da pasta. Ao mesmo tempo decidiu o governo concentrar as unidades de atendimento a produtores assentados em projetos de reforma agrária no ministério responsável por essa importante questão social.

2. Produção

O PIB do setor, medido pelo IBGE (Quadro 1), cresceu expressivos 8,99% ao longo do ano e acumulou uma evolução de 34,5 % na última década. Recuperando-se do mau desempenho de 1998, o nível de atividade do subsetor lavouras expandiu-se em 11,26%, enquanto o de Produção Animal fechou o ano com crescimento de 5,73%, mais do que dobrando a taxa de crescimento do período anterior. Com menor peso na construção desse indicador, as atividades extrativas vegetais tiveram evolução de 1,45 % sobre 1998.

De um modo geral, mesmo não tendo sido influenciada pelo novo padrão cambial, uma vez que o plantio dos produtos da safra de verão ocorreu ainda em 1998, a produção obtida no ano de 1999 foi significativamente superior à da temporada precedente. Pelo lado das lavouras (Quadro 2) os maiores ganhos ocorreram no arroz (+52,1%), feijão (+31,3%), fumo (+22,9%) e algo