

# REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

## NESTA EDIÇÃO:

### Carta da Agricultura

- . O Aproveitamento Econômico dos Cerrados

### Artigo de Política Agrícola

- . O Papel do Setor Privado e os Novos Desafios do Abastecimento Nacional
- . Capacidade de Pagamento de sistemas Especializados de Produção de Suínos
- . A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais
- . Como Está quem tem Menos de 100 Hectarest

### Apêndice

- . Relatório Outlook - Fórum 2001

### Ponto de Vista

- . O Brasil Ressurge como Produtor de Algodão



Secretaria de  
Política Agrícola  
SPA



**GOVERNO  
FEDERAL**  
Trabalhando em todo o Brasil

Fernando Henrique Cardoso  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinícius Pratini de Moraes  
MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Márcio Fortes de Almeida  
SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Benedito Rosa do Espírito Santo  
SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

**Endereço Internet**  
**Ministério da Agricultura e do Abastecimento**  
**[http: //www. Agricultura.gov.br](http://www.Agricultura.gov.br)**

# Revista de Política Agrícola

A Revista de Política Agrícola é uma publicação trimestral do Ministério da Agricultura e do Abastecimento dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores e professores, que trabalham com o complexo agro-industrial e àqueles que buscam informação sobre política agrícola.

## Conselho Editorial

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

## Capa

Aeldo Luna (Piau)

## Responsável/Setor Gráfico

Rozimar Pereira de Lucena

## Copy-Desk/Revisão

Vicente Alves de Lima

## Diagramação/Arte - Final

Ivanildo Correia Alexandre

Weber Dias Santos

## Computação Gráfica

José Adelino de Matos

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

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

# Índice

## CARTA DA AGRICULTURA

### Seção I

- *O Aproveitamento Econômico dos Cerrados*  
(Carlos Nayro Coelho).....03

## ARTIGOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

### Seção II

- *O Papel do Setor Privado e os Novos Desafios do Abastecimento Nacional*  
(Roberto Rodrigues).....07
- *Capacidade de Pagamento de sistemas Especializados de Produção de Suínos*  
(Jonas Irineu dos Santos, Dirceu João Duarte Talamini, Joel Antonio Boff e Antônio Cipriano Pinheiro).....13
- *A Assistência alimentar nas Políticas Governamentais*  
(Ana Maria Medeiros Peliano).....20
- *Como Está quem tem Menos de 100 Hectares*  
(Eliseu Alves, Geraldo da Silva e Souza e Antônio S.P. Brandão).....27

## APÊNDICE

### Seção III

- *Relatório Outlook Forum 2001*  
(Carlos Nayro Coelho e Savio Pereira).....37

## PONTO DE VISTA

### Seção IV

- *O Brasil Ressurge como Produtor de Algodão*  
(Cláudio Lasas).....49

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

NUDIP/GEDIP - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB - SGAS - Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - CEP: 70390 - 010 - Brasília - DF

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

**Distribuição Gratuita**

### O APROVEITAMENTO ECONÔMICO DOS CERRADOS

O desenvolvimento do “agribusiness” no Brasil, acompanhou o desenvolvimento da produção de grãos, iniciado, em larga escala, a partir da década de setenta, com a ocupação da imensa área dos cerrados.

Até a década de sessenta, a economia agrícola brasileira era caracterizada pelo predomínio do café e do açúcar e pela pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a imensa base territorial dos cerrados brasileiros 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 os efeitos dinâmicos que caracterizam as modernas cadeias de “agribusiness” baseadas na produção de grãos.

A obsessão pela industrialização nas décadas de quarenta e cinquenta inibiu a diversificação e expansão das exportações agrícolas, aumentou mais ainda a dependência com relação ao café (e, em menor grau, no açúcar) para a geração de divisas e tolheu o desenvolvimento do “agribusiness” no Brasil. Nessa época, países com forte vocação agrícola, como a Austrália, Nova Zelândia, França e Estados Unidos já adotavam várias políticas de apoio à expansão em grande escala da produção agrícola o que transformou o “agribusiness” desses países em um grande “sócio” no processo de industrialização.

O grande crescimento da produção de grãos (prin-

cipalmente da soja) foi a força motriz no processo de transformação da agricultura brasileira e, portanto, da expansão e fortalecimento do “agribusiness”. Entre 1970 e 2000, a produção nacional de grãos passou de 29,2 milhões de toneladas para 82,8 milhões de toneladas, um crescimento de 184%. Grande parte dessa expansão ocorreu nos cerrados.

Os efeitos dinâmicos da produção de grãos foram logo sentidos em toda a economia brasileira. Inicialmente, surgiu 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 e fábricas para a sua industrialização.

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

Três mudanças profundas ocorreram no Brasil no decorrer da década de noventa. A primeira foi o abandono dos princípios mercantilistas na condução da política econômica, a segunda foi a transformação de uma economia comandada pelo Estado em uma economia mais orientada para o mercado, por meio de um ambicioso programa de privatizações e a última foi a adoção de um programa bem sucedido de estabilização.

Como se sabe, antes da abertura comercial, o modelo de desenvolvimento brasileiro era essencialmente autárquico/estatal, baseado no princípio da substituição de

importações e na forte presença do Estado na economia. Com o passar do tempo, esse modelo terminou aprisionando a política macroeconômica em um desequilíbrio fiscal crônico que, entre outras mazelas, impediu o crescimento do PIB e gerou a escalada inflacionária que exigiu a troca da moeda nacional seis vezes, no período de 1985 a 1994.

No lado real da economia, esse modelo favoreceu a ineficiência e o atraso tecnológico em alguns setores industriais, como o automotivo, e atrasou a adoção de tecnologias modernas em setores estratégicos, como telecomunicações e informática.

Além disso, o viés contra o comércio exterior do modelo gerou a menor relação exportação/PIB entre as economias mais importantes do mundo e o único cuja posição no “ranking” dos exportadores não reflete a posição no “ranking” das maiores economias. Atualmente, as exportações brasileiras representam apenas 6% do PIB.

Como era previsto, o impacto da abertura comercial foi logo sentido em toda a economia. Os setores mais protegidos, como o automotivo, o de brinquedos, o de eletrônicos e o de informática, foram os mais atingidos e, portanto, viram-se obrigados a passar por um rápido e profundo processo de reciclagem competitiva.

Como esses setores são, em sua maioria, controlados, direta ou indiretamente, por empresas multinacionais, o processo (que em muitos casos exigiu fusões, incorporações e troca de controle acionário) tem ocorrido de forma mais rápida e menos traumática do que muitos esperavam.

Na agricultura, todavia, nos setores mais expostos, como o de algodão e o de lácteos, o processo tem sido mais penoso e demorado e, somente nos anos mais recentes, a reestruturação do sistema produtivo parece estar dando os primeiros sinais positivos. Depois de tornar-se um dos maiores importadores mundiais de algodão e lácteos alguns anos atrás, hoje já existe a perspectiva concreta do Brasil tornar-se auto-suficiente no curto prazo e, no longo prazo, grande exportador de algodão em pluma e, mais adiante, de produtos lácteos.

A abertura para o comércio exterior, não foi resultado apenas de parâmetros domésticos ou de decisões políticas “ad hoc”. A internacionalização da economia foi fruto principalmente da necessidade de se absorver com rapidez e eficiência as novas tecnologias, métodos e sistemas de produção desenvolvidos e aplicados em escala global, para modernizar e dinamizar o sistema econômico.

No momento em que se optou pela abertura do mercado brasileiro, tinha-se consciência de que haveria uma pressão muito grande sobre as importações. Como se mencionou, a economia brasileira foi historicamente isolada por

barreiras proibitivas e controles alfandegários de todos os tipos, o que gerou uma demanda reprimida por bens importados. Para resolver o problema, seria necessário um gigantesco esforço para aumentar as exportações ou, em último caso, a adoção de algum critério dentro da linha permitida pela OMC, no caso de perspectiva de desequilíbrio acentuado na balança comercial.

Com a abertura, as exportações totais cresceram 62,7% entre 1990 e 1999 e as importações aumentaram 179,1%. Embora o início da abertura comercial tenha ocorrido a partir de 1990, até 1994, a balança comercial ainda apresentou saldos positivos (que variaram entre US\$ 14,8 bilhões em 1991 e US\$ 10,4 bilhões em 1994), a partir de 1995 o saldo passou a ser crescentemente negativo, até atingir US\$ 8,4 bilhões em 1997. Depois desse ano, em virtude de algumas medidas restritivas às importações de alguns produtos, caiu para US\$ 6,4 bilhões em 1998. Com a nova política cambial, caiu para US\$ 1,2 bilhão em 1999. Apesar da previsão inicial da geração de um elevado saldo positivo em 2000, tudo indica que esse objetivo não será alcançado.

Apesar da melhoria na situação da balança comercial depois da mudança no câmbio, o grande fator de exposição da economia brasileira é o déficit em conta corrente. Como as exportações não acompanharam as importações, o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,68 bilhão, passou para US\$ 33,6 bilhões em 1998 e US\$ 25,0 bilhões em 1999.

Para cobrir esse déficit em transações correntes, existem três alternativas: investimentos diretos, empréstimos externos e geração de saldos positivos na balança comercial. No caso brasileiro, como as exportações não cresceram mais que as importações, as duas primeiras alternativas têm sido as utilizadas para fechar o balanço de pagamentos. O grande problema é que, a longo prazo, essas duas alternativas tendem a agravar a situação do déficit, devido à remessa de lucros e pagamentos de juros. Portanto, para solucionar o problema de forma estrutural, só resta a terceira alternativa, que é a geração de grandes saldos positivos na balança comercial.

Como a geração desses grandes saldos, via fechamento unilateral da economia brasileira às importações, além de ferir os acordos subscritos pelo Brasil na OMC, seria um enorme retrocesso na direção do modelo autárquico anterior, a solução é a realização de um grande esforço nacional para aumentar as exportações.

Dada a situação estratégica do “agribusiness” nacional em termos de competitividade (o custo de produção da soja no cerrado é 60% menor que nos EUA) e de geração líquida de divisas (o saldo da balança do “agribusiness” em 1999 atingiu mais de US\$ 14 bilhões), qualquer esforço para

*melhorar o saldo da balança comercial passa pelo aproveitamento das imensas áreas do cerrado brasileiro ainda disponíveis para a produção grãos.*

*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 são: frutas, vinho, lácteos, óleo de palma, carnes e complexo soja. Todos esses produtos podem ser produzidos em larga escala nos cerrados, inclusive a criação de bovinos. No caso de suínos, aves e lácteos pode-se dizer que esses produtos são grãos transformados em carne e leite.*

*Apesar da grande expansão verificada na produção agrícola nos cerrados, ainda existe uma imensa área pronta para entrar no processo produtivo. Talvez, no mundo, seja a única grande área disponível, com uma infraestrutura em desenvolvimento. Segundo dados da EMBRAPA, a área total dos cerrados é de 204 milhões de hectares, sendo 127 milhões de área agricultável. Dessa área, apenas 10 milhões são utilizados com culturas anuais e 2 milhões com culturas perenes. Isso significa que 77 milhões de hectares, cerca de 37% dos cerrados não podem ser cultivados e portanto são obrigatoriamente áreas de conservação. Considerando que a área utilizada com pastagem cultivada (35 milhões de hectares) significa que o potencial agrícola dos cerrados chega a 80 milhões de hectares. Essa superfície é bem maior que toda a superfície cultivada com grãos nos EUA e na China - os maiores produtores mundiais de grãos. Com a manutenção das áreas de reserva legal para conservação e com o advento de técnicas de cultivo sustentável (como o plantio direto), toda essa área pode ser aproveitada sem problemas de natureza ambiental.*

*A não utilização dessa imensa área no esforço brasileiro de desenvolvimento da agricultura, com vistas a equilibrar as contas externas e gerar mais empregos e renda, seria uma enorme falta de bom senso e de visão estratégica, talvez sem paralelo na história do desenvolvimento econômico das nações.*

*Esse fato torna-se particularmente mais absurdo quando se sabe que já foram investidos, nos últimos cinco anos, tanto pelo Governo como pela iniciativa privada, mais de R\$ 20 bilhões para melhorar a infra-estrutura de trans-*

*porte da região e o Brasil tem todas as condições de tirar proveito, tanto no curto como no longo prazo, da expansão mundial da demanda de alimentos, principalmente de alimentos com elasticidade-renda elevada. 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 (União Européia, 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.*

*Além disso, existem dois fatores que, sem dúvida, serão altamente positivos para o Brasil nos próximos anos. O primeiro é que existem 3,5 bilhões de pessoas no mundo (1,3 bilhão na China, 700 milhões em outros países asiáticos e 500 milhões na África) ainda subalimentados, que poucos anos atrás não participavam do mercado, por absoluta falta de poder de compra, mas que deverão entrar no mercado de alimentos mais nobres nos próximos anos, em função do desenvolvimento econômico e do crescimento da renda per capita. O segundo é que o recrudescimento do pânico da BSE (mal da vaca louca) na Europa sem dúvida vai mudar radicalmente o sistema de alimentação do rebanho animal naquele continente, com a eliminação dos componentes de origem animal, o que melhora bastante as perspectivas das exportações brasileiras de soja (e outros grãos) e de carnes de frango e bovina.*

*A área dos cerrados dispõe também das condições ideais para o Brasil 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 um "premium" de até 200% sobre o preço do produto comum. O Brasil dispõe do maior rebanho bovino "verde" (alimentado com pastagens) do mundo e vários locais já produzindo os chamados produtos orgânicos.*

**Carlos Nayro Coelho**

Secretaria de Política Agrícola-MA

E-mail: [nayro@agricultura.gov.br](mailto:nayro@agricultura.gov.br)

### O PAPEL DO SETOR PRIVADO E OS NOVOS DESAFIOS DO ABASTECIMENTO NACIONAL

Roberto Rodrigues<sup>(1)</sup>

#### 1. Introdução

Recentes estudos conduzidos pela área acadêmica indicam que a participação do agronegócio na economia brasileira se situa ao redor de 32% do PIB. É um pouco menos do que valia há dez anos, quando beirava os 40%, e estes números mostram o crescimento significativo de outros setores da economia, especialmente o de serviços. No entanto, quase um terço da economia depende da agricultura, coluna dorsal de sustentação dos agronegócios, os quais são responsáveis por 40% das exportações brasileiras e pela geração de mais de um terço de empregos diretos e indiretos no País.

A grande contribuição recente da agricultura foi para a estabilização da moeda. Com efeito, a queda dos preços nas principais **commodities** agrícolas nos anos de 94 e 95 (principalmente) somada à abundante oferta das safras levaram o agronegócio à condição de “âncora verde” da economia, conforme foi batizado pelas próprias autoridades governamentais, reconhecidas pelo gigantesco esforço operado pela área privada da agricultura.

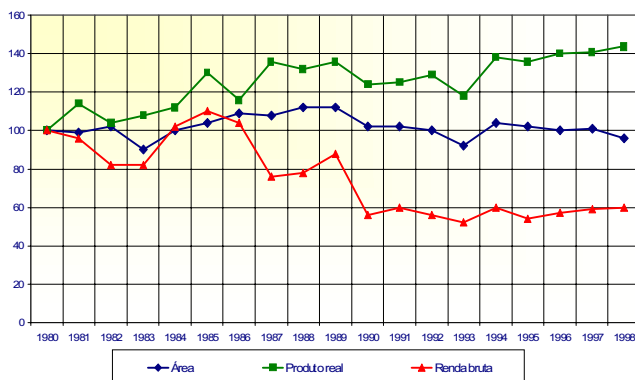
Mas esta posição custou muito caro. Na verdade,

ela se insere num contexto mais amplo. O Brasil vivia, no final dos anos 80 e começo dos 90, um período de inflação altíssima e forte intervenção governamental na atividade produtiva e também era um país fechado, isolado em relação ao resto do mundo. De repente, em um período inferior a 4 anos, este cenário mudou radicalmente, em função dos Planos Collor e Real: a inflação caiu a níveis civilizados, o País se abriu sem nenhuma reserva e o governo perdeu a capacidade de interferir na economia privada, além de ter feito a opção nessa direção.

Essa incrível e rápida mudança de realidades provocou, na agricultura brasileira, duas grandes ondas: a onda da exclusão e a da competição.

A onda da exclusão, que se pode chamar de revolução barulhenta, foi – e ainda está sendo – protagonizada pelos milhares de produtores, especialmente pequenos, que perderam todo o seu patrimônio, e pelos milhões de trabalhadores que perderam seus empregos, tudo em função do descasamento entre índices de correções de preços agrícolas e de taxas de juros do crédito rural definidos pelos planos de estabilização econômica. A perda de renda foi brutal, como se pode observar no gráfico 1, produzido pela FGV-RJ. Por este

Gráfico 1 - Brasil: Indicadores de Desempenho das Lavouras  
Índices 1980 = 100



(1) Presidente da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), da ACI e professor de Economia Rural da UNESP.

gráfico observa-se como o agricultor incorporando tecnologia, aumentou sua produtividade e, sem aumentar a área plantada em 20 anos, incrementou a produção em 40%, enquanto sua renda bruta caiu na mesma proporção.

Isso explica o endividamento de sensível parcela dos agricultores, bem como a exclusão referida. Explica a “revolução barulhenta”, promovida pelos excluídos, pelos que ainda serão excluídos porque não podem pagar suas dívidas e pelos movimentos chamados sociais, como o MST.

Do outro lado, deu-se a “revolução silenciosa” – revolução essa que continua avançando –, promovida pelos agricultores que pagaram suas dívidas ou não as tinham, que, para competir num mercado “organizado”, estão promovendo extraordinárias transformações, seja na área tecnológica, seja na área gerencial (financeira, comercial, de RH, ambiental etc.), incorporando cada vez mais claramente o conceito de cadeia produtiva. São eles os salvadores da balança comercial, como se pode ver no gráfico 2. Graças aos agronegócios, nosso déficit não é muito mais perigoso.

No entanto, apesar deste quadro, a participação bra-

sileira no mercado mundial é muito pequena. No setor rural, não chega a 4% a nossa presença no comércio mundial de produtos agrícolas e semiprocessados, embora o Brasil ocupe uma destacada posição como produtor de importantes commodities, como se vê no quadro 1.

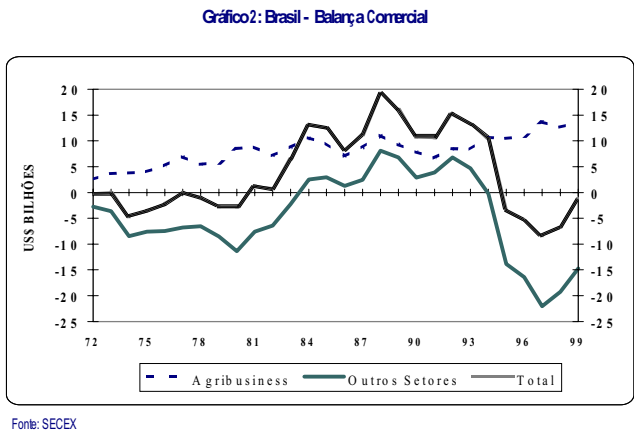
O que falta para crescermos neste cenário, sabendo-se que cultivamos menos de um terço da área agricultável do País? O que falta para que o Brasil seja um verdadeiro celeiro do mundo, conforme se apregoa há décadas? O que falta para transformar nossas vantagens comparativas (clima, solo, tecnologia, mão-de-obra) em vantagens competitivas?

Falta tratar mais competentemente 3 conjuntos de ações: na organização privada, na recuperação das políticas públicas e na negociação internacional.

2. Organização privada

Longas e diversas décadas de forte intervenção estatal na economia rural acabaram gerando uma cultura de dependência e um certo modelo de associação entre estado e setor privado. Cada vez que um determinado elo da cadeia produtiva precisava melhorar seu resultado, buscava no governo federal – através da CIP, da SUNAB ou de qualquer outro mecanismo – as formas de mudar seus preços.

Por outro lado, o País sempre promoveu o crescimento de certos segmentos através de algum tipo de favor fiscal, creditício ou até mesmo com doações de terrenos, alocação de infra-estruturas etc., como, aliás, ainda hoje se observa nas entrelinhas da chamada guerra fiscal. Como consequência, dois fatos são notáveis. O primeiro foi a proliferação de órgãos de representação da classe rural: conforme o grau de relacionamento que um determinado líder tivesse com o governante de plantão, construía ou se desmontava uma entidade. E o segundo foi o pouco caso com o mercado. Se cada elo negociava suas margens com o governo, para que mercado? E, obviamente, a idéia de cadeia produtiva não poderia prosperar.



Quadro 1: “Agribusiness” Brasileiro “Ranking” dos Principais Produtos

	Produção	Exportação
Café	1º	1º
Suco de Laranja	1º	1º
Cana-de-Açúcar	1º	---
Açúcar	1º	1º
Soja grão	2º	2º
Farelo de soja	2º	1º
Óleo de soja	2º	2º
Cereais	7º	---
Milho	3º	---

Fonte: FAO, Agrianual

	Produção	Exportação
Cacau	4º	12º
Frutas	3º	---
Banana	2º	34º
Laranja	1º	12º
Vegetais	14º	---
Castanha de caju	1º	2º
Carne		
Bovina	2º	10º
Aves	3º	2º



É certo que tais circunstâncias se somaram à enormidade do nosso território e todas as disparidades daí advindas, tais como as de caráter tecnológico, fundiário, edafoclimático, cultural, étnico etc.

Mas o grande prejuízo para os agricultores brasileiros foi a desunião da classe e, naturalmente, a inexistência de um discurso articulado e uno. Cada qual se defendia como podia.

Houve um período em que, sob a coordenação da OCB, CNA e SRB, criou-se um Fórum informal de entidades chamada Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, que permitiu um mínimo de unidade discursiva. Foi muito importante este período, que ocorreu na segunda metade da década de 80, coincidindo com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, bem como com a edição dos primeiros planos de estabilização econômica, como o Plano Cruzado, o Bresser e o famoso “Arroz com Feijão” de Mailson da Nóbrega.

A Frente Ampla deu origem à criação da Frente Parlamentar da Agricultura, a primeira a ser criada no dia imediato à instalação da Constituinte, graças ao trabalho de Alysson Paulinelli. Daí se logrou o artigo que criou a Lei Agrícola e a redação da mesma, bem como foi possível reduzir a carga ideológica do assunto reforma agrária.

E os brutais prejuízos sofridos pelos produtores rurais com os planos de estabilização poderiam ser muito maiores se não fosse a Frente Ampla, inclusive com relação à questão cambial.

Mas logo após a inauguração do Governo Collor, a Frente Ampla se diluiu e a unicidade discursiva desapareceu.

A ausência de organização política privada – que interessa aos governos, sempre seguidores de Maquiavel – tem algumas conseqüências graves.

Uma delas se refere à imagem do setor rural. As disputas entre lideranças e entidades, somadas à desinformação generalizada e ao preconceito de parte da academia contra a agropecuária, criaram, perante a opinião pública urbana, a impressão de que os produtores rurais são jeca-tatus incompetentes ou barões caloteiros, ou ambos, e ainda por cima são destruidores do meio-ambiente e exploradores dos trabalhadores em geral. As entidades nunca se uniram para reverter esta imagem, enquanto seus detratores estão sistematicamente alimentando-a.

Ora, em um regime democrático, políticas públicas só são alteradas se a maioria da sociedade assim o desejar. E, se a maioria da sociedade brasileira, hoje urbana, não quer melhorar as políticas públicas para agricultura em função da imagem que dela têm, elas permanecerão excluindo os agricultores da sua atividade.

É um papel relevante do setor privado, portanto, trabalhar em defesa da sua imagem, o que não é difícil, mas custa dinheiro. Basta mostrar ao consumidor urbano, por exemplo, que o jornal que lê só existe porque alguém plantou árvores; que sua calça jeans depende de um produtor de algodão; que seus sapatos, cintos e bolsas foram extraídos do couro de bois criados em pastos; que a lingerie de seda começa com a plantação de amora; que pneus não existiriam sem as seringueiras, e assim por diante. E mais ainda, que não existiriam fábricas de roupas, de pneus, de artefatos de couro, de móveis

de madeira, de celulose e papel – e nem os empregos que elas geram – sem os produtores rurais. Muito menos haveria emprego no setor de serviços – nos transportes, embalagens, crédito, seguro, distribuição etc. – sem eles.

Mas não basta cuidar da imagem. O setor privado tem outras e cada vez mais importantes responsabilidades a partir de sua melhor organização.

Por exemplo, o cooperativismo e as cooperativas. Como braço econômico da organização social, as cooperativas têm um novo e relevante papel como agente integrador das diversas cadeias produtivas. Isso implica grandes modificações na gestão das empresas cooperativas. Elas precisam se profissionalizar, reduzir seu número através de fusões e incorporações (e, com isto, eliminar a concorrência entre eles e melhorar a competitividade de seus cooperados), montar alianças estratégicas com setores a montante e a jusante da produção, cuidar da sua imagem e formar massivamente recursos humanos para os diferentes ramos. E, a partir daí, assumir papel proativo nos negócios agrícolas, seja no crédito (via bancos cooperativos), seja no desenvolvimento tecnológico, na armazenagem, na industrialização, no comércio e na distribuição.

Para isso precisarão atuar em conjunto com outras organizações, como bolsas de físico e de futuro, e com agentes modernos de mercado associados a redes de armazéns e de transporte.

Deverão também participar das privatizações e se preparar para o mutante mundo da internet. Esta pode ser sua condenação ou sua aliada, dependendo do posicionamento que assumam frente ao novo e infinito mundo da informática.

Precisarão, sobretudo, criar poderosos mecanismos de comunicação, para levar aos 4 cantos sua mensagem de integração, articulação, agregação de valor e sua diferença, a dos melhores produtos e serviços.

A Aliança Cooperativa Internacional contabiliza 800 milhões de associados, individuais, nas 250 organizações de 100 países que a compõem. Com suas famílias e funcionários, somam quase 3 bilhões de pessoas, a metade da população do planeta. No Brasil, mal chegamos a 10%, o que indica um enorme caminho ainda a ser percorrido, especialmente na área financeira, com o crescimento dos bancos cooperativos. Mas o setor privado precisa se organizar além do seu braço econômico, e crescer no político, representado por sindicatos e associações. Tendo por objetivo até mesmo a maior presença em executivos e legislativos, no município, no estado e no País.

O essencial, todavia, é a unicidade de discurso, o que pressupõe um estreito relacionamento entre as diversas formas de organização. Em outras palavras, o espírito da velha Frente Ampla precisa ressuscitar.

### 3. Políticas públicas e negociação internacional

A falência, por velhice, dos instrumentos de política agrícola – crédito, preços mínimos, Proagro etc. – foi muito rápida. À saída do Estado, até desejável, da comercialização e da armazenagem, não correspondeu à assunção privada daquelas responsabilidades, por razões culturais, já analisadas.

Com isso a agricultura ficou órfã, antes da maioria de.

Hoje está claro que a agricultura brasileira não precisa de favores, mas apenas de isonomia em relação aos seus concorrentes de outros países. Os produtores rurais em nosso País são competitivos, mas perdem sua competitividade quando seus produtos saem da fazenda, porque juros, impostos e logística são muito caros.

Na realidade, precisamos muito mais de políticas macroeconômicas igualitárias do que de uma política agrícola especial. Precisamos das grandes reformas, como a monetária, a fiscal, a tributária, a previdenciária e até a política (em busca do voto distrital misto). Precisamos das privatizações e dos programas sociais, no nosso caso representados por uma política de renda mínima – com subsídios explícitos – ao pequeno produtor.

Um dos melhores eventos políticos para a agricultura nos últimos anos foi a Lei Kandir, desonerando exportações. E não era um assunto específico para o setor. Outro foi a “mudança” cambial, muito positiva no médio e longo prazo, apesar dos prejuízos sofridos pelos produtores rurais em 1999, sobretudo com o aumento dos custos de produção. Esses dois fatores demonstram que é na macroeconomia que estão nossos problemas.

Claro que são necessários ajustes específicos, que lentamente vêm sendo implementados – todos eles muito claramente explicitados pelo esplendido trabalho realizado pelo Fórum Nacional da Agricultura com suas Dez Bandeiras do Agronegócio – como é o caso da legislação sobre armazenagem e sobre classificação de produtos agrícolas, bem como os estímulos para investimentos em mecanização recentemente colocados pelos BNDES.

Ainda falta muito, como a regulamentação da CPR com liquidação financeira e a melhoria de outros papéis de comercialização de futuros; falta seguro rural para valer, e não apenas seguro de crédito; falta mudar a legislação em dezenas de aspectos, como o trabalhista e o ambiental. E falta, sobretudo, uma política comercial.

Aqui entra o assunto OMC. Está claro que os países ricos tentarão manter, durante a Rodada do Milênio, níveis elevados de protecionismo a seus produtores rurais, porque isto interessa a seus balanços comerciais e também porque a redução do mesmo poderia causar exclusão social, indesejável

vel lá como cá. E eles podem fazer isso, exatamente porque são ricos, e seguirão usando belos argumentos, que também deveríamos usar, como o da multifuncionalidade que prega a valorização do agricultor não apenas como produtor de alimentos, já de per si importante, mas também como protetor do meio-ambiente – do solo, da água, do ar – da paisagem, e como o grande responsável pela ocupação espacial do território nacional. Tudo isto é verdade, lá como cá, e nós não podemos nos insurgir contra tais argumentos. Mas podemos marcar uma clara posição pragmática, admitindo a proteção social por eles pregada, desde que esta não gere excedentes exportáveis contra os quais não podemos competir.

O Brasil não é mais um “paíseco” sem expressão. Estamos entre as 10 maiores potências do mundo. Não podemos aceitar, por exemplo, a posição europeia de não discutir agricultura isoladamente, mas somente junto a outras questões, porque isto nos deixará de novo na condição de moeda de troca. Precisamos reafirmar com dureza nossas propostas de eliminação de subsídios às exportações, da franca ampliação do acesso a mercados através de forte redução de tarifas e quotas, e, nas políticas de apoio interno, vamos firmar o pé no conceito dos excedentes. Porque o protecionismo dos ricos garante a não exclusão social deles, mas aumenta a nossa.

Basta ver o que o setor do “agribusiness” gera de empregos no País, por milhão de reais investidos.

De fato é uma grande tolice dizer que a agricultura brasileira não precisa do estado, ou do governo. Precisa sim, porque políticas públicas corretas podem equilibrar nossa condição de competir.

Também é importante definir esta questão da competição. Muito mais do que disputa entre agricultores brasileiros e europeus ou norte-americanos, a guerra é entre tesouros, onde nossa desvantagem só pode ser compensada por uma decisão política clara. Se o governo brasileiro entender – como discursa – que o setor rural pode gerar mais empregos e desenvolver mais harmoniosamente o País, é preciso investir nele, com ações concretas. Até mesmo a reforma agrária, termo tão violentado por preconceitos, paixões e radicalismos ideológicos, deve ser feita para reparar erros passados de políticas públicas que causaram exclusão no campo. Mas com seriedade, acoplada a um programa de renda. E sem admitir a violência de invasões, hoje impune, que tantos danos têm

**Quadro 2: “Agribusiness” no Brasil: Potencial Produtivo**

	Atualmente			Potencial		
	Produção	Área Colhida	Produtividade	Produção	Área Colhida	Produtividade
	(milhões t)	(milhões ha)	(t/ha)	(milhões t)	(milhões ha)	(t/ha)
<b>Soja</b>	30.0	13.0	2.3	80.5	23.0	3.5
<b>Milho</b>	35.0	13.7	2.6	165.9	23.7	7.0
<b>Arroz</b>	10.0	3.8	2.6	26.4	6.6	4.0
<b>Algodão (beneficiado)</b>	0.4	0.9	0.5	1.7	1.9	0.9
<b>Cana-de-Açúcar</b>	339.0	4.9	68.8	443.3	4.9	90.0
<b>Café (saca 60 kg)</b>	25.4	2.0	12.7	45.0	3.0	15.0
<b>Laranja (cx 40,8 kg)</b>	438.0	0.98	447.9	876.0	0.98	895.7

Fonte: Agriannual, Abecitrus, Pensa

causado até mesmo na atração de investimentos estrangeiros na agricultura brasileira.

Se pensarmos no potencial que o Brasil tem para produzir, como se pode ver no quadro 2, fica claro por que os concorrentes jogam tudo para impedir nosso crescimento. Compete ao Brasil, com altaneria e dignidade, definindo sua política comercial, defender suas posições na OMC. Para isto, o Itamaraty tem competência. Só precisamos de firmeza

Não esqueçamos, aqui, da necessidade de investir em tecnologia e RH, alavancas do desenvolvimento que devem ser estimuladas por ações conjuntas entre governo e empresariado rural.

#### 4. Globalidade econômica

No dia em que caiu o Muro de Berlim, a humanidade, sem saber, foi testemunha do casamento entre a globalização da economia e o liberalismo comercial, do qual resultaram duas criaturas terríveis, a concentração empresarial e a exclusão social.

Na agricultura, esse fato é muito visível: há uma grande discussão sobre as fusões no setor de insumos. São cada vez em menor número e em maior tamanho as indústrias de defensivos, fertilizantes, sementes e máquinas agrícolas. Suas margens também diminuem e elas precisam viver no mundo competitivo, apertando os agricultores. Na outra ponta, é grande também o processo de incorporação na indústria de alimentos que, para lucrar, precisa comprar mais barata a matéria-prima. Tudo isso afeta a renda dos produtores rurais, negativamente. E, é claro, afeta positivamente o orçamento dos consumidores, que têm à sua disposição produtos cada vez mais baratos e de melhor qualidade.

Com isto, fica evidente a transferência de renda do campo para a cidade, o que exige, novamente, políticas de renda rural. E também fica claro que o problema da concentração é mais grave do que o da desnacionalização.

A vinda do capital estrangeiro para o País, desde que gere empregos, promova o crescimento harmonioso da sociedade criando riquezas, não é tão desastrosa quanto a concentração. E, de novo, só a boa organização dos produtores, política e econômica, pode fazer face às consequências desse inevitável processo, que transcende as fronteiras nacionais.

#### 5. Conclusão

Considerado o potencial brasileiro de aumento da produção rural e do agronegócio, é preciso olhar um pouco melhor a questão do abastecimento mundial.

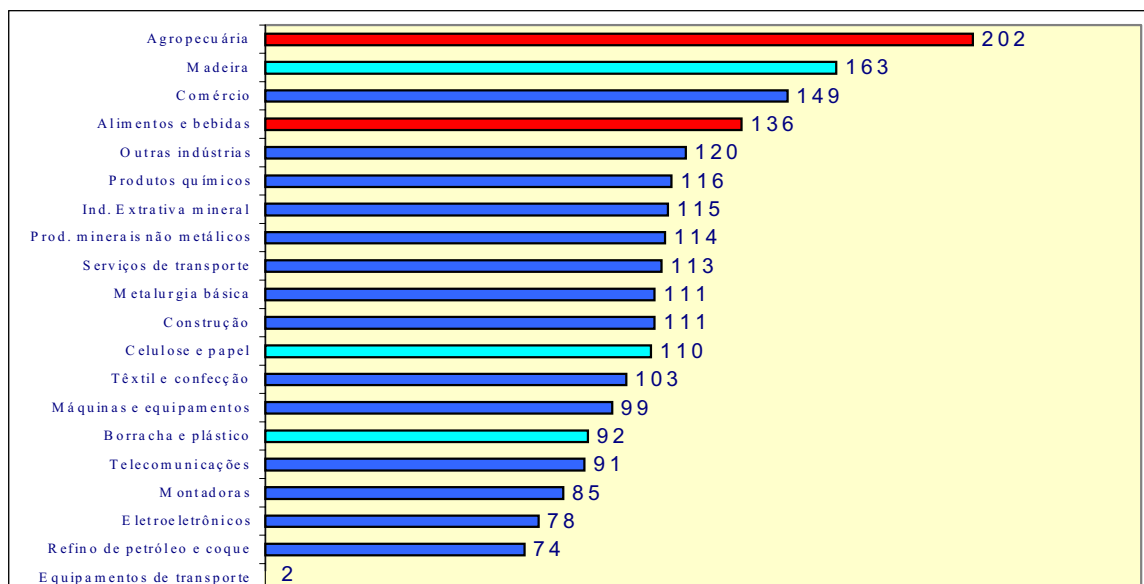
Lester Brown, do WorldWatch Institute afirma que o crescimento da população mundial, nos próximos 20 anos, será maior do que o da oferta de alimentos, o que provocará um aumento dos preços das commodities agrícolas no futuro próximo. Sua certeza se baseia na escassez de água e de terras férteis, e na exaustão dos instrumentos tecnológicos para multiplicar a produtividade por área.

Embora seus argumentos sejam discutíveis, especialmente em função da biotecnologia, está indicada a chance da transformação do nosso potencial em realidade. No entanto, recente pesquisa do IBRE-FGV, mostra dois fatos muito interessantes. O primeiro é a idade média dos agricultores amostrados (em 1.837 propriedades rurais), de 52 anos, muito próxima de europeus, norte-americanos e japoneses, permitindo inferir o êxodo da juventude rural. E o segundo mostra que 82% dos entrevistados têm fontes de renda fora da atividade rural, especialmente os menores, para os quais a aposentadoria é muito importante.

Nesse ponto observa-se que estamos nos equiparando aos países desenvolvidos, onde a atividade rural não é realizada em tempo integral.

Cruzando todos os dados aqui explicitados, pode-se

**Gráfico 3: Empregos Gerados (por R\$ milhão)**



Fonte: BNDES(Folha de São Paulo, 26/09/99)

concluir que o Brasil incorporou todos os problemas dos países desenvolvidos, sem assumir as vantagens deles. E, pior ainda, estamos caminhando muito lentamente para diminuir o desequilíbrio daí resultante.

No entanto, quando se constata que, apesar disso, a produção vai crescendo graças à incorporação de tecnologia, há de ser otimista. Temos um enorme espaço para crescer, e isto implicará deslocar alguém dos mercados, porque o otimismo não pode se esgotar em intenções e esperanças.

Precisamos fazer nossa lição de casa, governo e setor privado.

Urge que o primeiro complete as reformas já iniciadas e implemente outras. Não é tão difícil. A receita está claríssima nas postulações do Fórum Nacional da Agricultu-

ra, que reuniu representantes do setor privado, do governo e do parlamento. Falta mesmo é a vontade e a decisão política.

O setor privado, sob a égide das cadeias produtivas precisa se organizar melhor e assumir seu papel no vácuo deixado com a saída do estado.

Isso não é tão difícil. Basta decisão política, que implica abrir mão de velhos preconceitos e idiossincrasias.

Talvez consigamos criar, à imagem de outros países, um Conselho Brasileiro do Agronegócio, composto por todas as entidades de representação, com votos de qualidade. As entidades mais fortes teriam mais votos que as mais fracas, mas o discurso seria um só.

Feito isto, ninguém segura o Brasil: ele voará para o primeiro mundo nas asas do “agribusiness” mais competitivo do planeta.

---

# CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE PRODUÇÃO DE SUÍNOS

---

*Jonas Irineu dos Santos Filho<sup>(1)</sup>; Dirceu João Duarte Talamini<sup>(2)</sup>; Joel Antônio Boff<sup>(3)</sup>; Antônio Cipriano Pinheiro<sup>(4)</sup>*

## 1. Introdução

A carne suína é uma importante fonte de proteína animal para a população, representando 40% do consumo mundial e 15% do consumo nacional de carnes. O Estado de Santa Catarina, apesar de possuir apenas 11% do rebanho brasileiro, detém cerca de 34 % do abate total e 70 % do abate sob inspeção federal do País, o que evidencia o elevado índice tecnológico do estado, sendo que a maior concentração da produção ocorre na região oeste catarinense (Santos Filho et al, 1999). Esta região foi colonizada, basicamente, por italianos e alemães, sendo que a suinocultura se desenvolveu, também pela tradição trazida por estes imigrantes que já desenvolviam essas atividades nos seus países de origem. Por outro lado, esta região apresentava condições edafoclimáticas favoráveis para a produção de milho, alimento básico para os animais.

A suinocultura é uma atividade que apresenta importante papel econômico e social, especialmente para os estados do Sul do Brasil. Para dar uma idéia desse fato, diremos que, nesta região, para 85.000 propriedades rurais, a suinocultura é a fonte de mais de 50% de sua renda.

Inicialmente, a atividade era totalmente explorada pelo sistema de “ciclo completo”, querendo dizer que o mesmo suinocultor efetuava todas as fases da produção (Talamini et al, 1994). Presentemente, a produção de suínos, para ser mais eficiente, requer grandes operações que tirem partido de economias de escala e sejam capazes de acompanhar as novas tecnologias. Os pequenos produtores, com um pequeno número de matrizes, como havia no oeste de Santa Catarina não possuem as mesmas condições para acompanhar o dinamismo, desta atividade. A fim de tornar a suinocultura mais competitiva ao nível nacional e internacional as agroindústrias aqui instaladas induziram os produtores em direção à especialização na produção (Mior, 1992).

O sistema inicial de ciclo completo foi dividido entre Unidade de Terminação (UT), Parceria e Unidade Produtora de Leitões (UPL). Atualmente, o sistema de produção especializado representa aproximadamente 40% do abate fiscalizado

pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF) de Santa Catarina, sendo 25,8% efetuado sob a forma de Parceria e 14,23% efetuado sob a forma de Unidades de Terminação (Sindicarnes).

Considerando a importância dessas formas de criação especializadas e a escassez de estudos que avaliem a sua rentabilidade, julgamos importante analisar economicamente a viabilidade de cada um desses sistemas. Assim, será avaliada a rentabilidade e a capacidade de pagamento da UPL e da UT.

## METODOLOGIA

### 2. Caracterização das Unidades Especializadas de Produção de Suínos

Dois tipos de criação serão objeto de análise:

1-As Unidades Produtoras de Leitões (UPL) que possuem os reprodutores produzem os leitões e os comercializam, normalmente para as unidades de terminação, quando alcançam um peso ao redor de 25 kg. As UPLs têm um grau de risco elevado, por trabalhar com animais de tenra idade, onde os fatores de risco da criação estão mais presentes. Nesse sistema o objetivo do empresário é a obtenção do maior número possível de leitões por porca/ano. Para o pagamento do kg do leitão usa-se como base o preço do suíno vivo pronto para o abate e sobre este valor acrescenta-se um prêmio. O valor desse prêmio vem se alterando durante o período estudado da seguinte forma:

- De fevereiro de 1997 o prêmio foi fixado como sendo 50%.
- De março de 1997 a fevereiro de 1998 este valor passou a ser de 55%
- A partir de março de 1998, esse valor voltou a sofrer nova alteração, passando de 55% para 60%.
- Em abril de 2000 passou a vigorar um novo valor, que foi de 65%. Este valor permaneceu somente durante 2 meses, tendo passado já em julho de 2000 para 70%.

As alterações no valor do prêmio decorreu do fato de que muitas das alterações tecnológicas inseridas neste setor têm os seus efeitos benéficos refletidos nas fases de crescimento e terminação, não sendo apropriados diretamente pelos produtores de leitões.

Este prêmio somente incide nos primeiros 22 kg de peso vivo do leitão. O peso que exceder aos 22 kg será remunerado pelo preço do suíno pronto para o abate. Dessa forma, o preço alcançado pela venda de um leitão pode ser obtido da seguinte forma:

---

<sup>(1)</sup> MSc. Econ. Rural. Pesquisador II Embrapa Suínos e Aves – Concórdia-SC. CEP: 89700-000-CP 21

<sup>(2)</sup> PhD. Economia. Pesquisador III Embrapa Suínos e Aves – Concórdia-SC. CEP: 89700-000-CP 21

<sup>(3)</sup> Administrador de Empresas. Esp. Administração Rural – Concórdia-SC. CEP: 89700-000-CP 21

<sup>(4)</sup> PhD. Economia. Professor Catedrático – Universidade de Évora - Évora-Portugal-CEP: 7000-803

$$PVL=(PVB*(1+Prêmio)*PVS)+(RPL*PVS)$$

onde:

PVL é o preço de venda do leitão;

PVB é o peso máximo de venda do leitão sobre o qual será pago o prêmio;

PVS é o preço de venda do kg de carne suína;

RPL é a diferença entre o peso do leitão e peso de venda com prêmio (22 kg)

2- As unidades de terminação (UT) adquirem os leitões das UPLs e realizam as fases de crescimento e terminação, vendendo os animais quando os mesmos estiverem prontos para o abate. Até o início desta década, os suínos, no Brasil eram pagos pelo o seu peso vivo, não havia nenhuma diferenciação de preço relacionado com a qualidade da produção. A tipificação das carcaças de suínos teve início, no Brasil, em, 1982 (Favero et al, 1999), porém somente dez anos depois passou a ser utilizada pela maioria das indústrias frigoríficas da Região Sul. Através desta tipificação o produtor recebe um bônus pela qualidade de sua carcaça, expresso pelo maior volume de carne magra (menos gordura). As empresas brasileiras compradoras de suínos tem praticado índices médios de bonificação variáveis, estima-se uma oscilação média entre 1 e 10%.

Em qualquer dos tipos de criação, os insumos necessários para a alimentação dos animais são adquiridos no mercado pelo produtor ou na empresa integradora.

### 3. Coeficientes Técnicos

Os coeficientes técnicos dos sistemas de produção em análise foram coletados junto a técnicos e produtores ligados à cooperativa de produção e consumo Concórdia Ltda., localizada no município de Concórdia-SC, sendo os principais apresentados na Tabela 1, abaixo.

### 4. Cálculo do Custo de Produção

Na determinação do custo variável de produção estão incluídos os gastos com alimentação, mão-de-obra,

medicamentos, conservação e manutenção, transporte, energia e 2% para os gastos eventuais em ambos os tipos de criação. Para o custo total foram incluídos a depreciação dos equipamentos, das instalações, e os juros do capital empregado nas instalações, equipamentos, plantel de reprodutores e capital de giro, sendo utilizada a metodologia descrita em Giroto & Santos Filho (2000).

Os preços foram coletados na região oeste catarinense.

Informações adicionais empregadas nos cálculos são apresentadas nas Tabelas 7 a 9, do Anexo.

Neste estudo foi considerada a escala de produção de 60 matrizes para as UPL e de 30 terminados/mês para as UT, esses números representam, aproximadamente, a média das unidades de produção da região. Assumiu-se, ainda, quando da análise da capacidade de pagamento a financiamentos bancários, que os produtores possuem recursos financeiros próprios equivalentes a 50% das necessidades para a formação do plantel.

A receita contém somente o valor da venda do produto, leitões ou terminados, conforme o tipo de sistema produtivo.

Neste trabalho, a rentabilidade sobre o custo representa o retorno que o empreendimento proporciona em relação ao custo total, ou custo variável ou custo operacional, em determinado espaço de tempo, dada pela seguinte expressão:

$$\text{Rentabilidade} = (\text{Receita Total} - \text{Custo})/\text{Custo}.$$

Na determinação da capacidade de pagamento dos produtores, estudamos a situação vigente e simulamos as três seguintes alterações:

1. Situação vigente: Linha de crédito denominada BNDES automático, criada em 1995, como financiamento padrão para expansão da suinocultura, com encargos correspondendo à TJLP + 5,5%, carência de 2 anos e prazo total de 7 anos incluindo a carência. Para os cálculos do fluxo de caixa para anos anteriores a 1995, utilizou-se o IGP + 10%, com prazos e carências iguais ao do BNDES automático.

Tabela 1

Coeficientes técnicos para criadores de leitões e terminadores, período 1992-2000

Itens	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
N. Leitões/Porca/Ano	16,60	16,85	17,72	18,70	19,71	20,85	21,79	21,79	21,79
Conv. Alimentar – UPL	3,79	3,76	3,72	3,52	3,34	3,32	3,19	3,22	3,22
N. de Fêmeas/Empregado	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Conv. Alimentar – UT	3,20	3,10	3,05	3,05	3,00	2,90	2,90	2,85	2,85
N. de Terminados/Empregado	1750	1750	1750	1750	1750	1750	1750	1750	1750
Bonificação de Carcaça	2,0%	2,5%	4,0%	4,5%	5,0%	6,0%	6,0%	6,0%	8,0%
Peso de Abate	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	95,5	100,0	105,0	105,0

Fonte: EMBRAPA Suínos e Aves, COPÉRDIA

2. Financiamento alternativo: Encargos correspondendo ao IGP + 10%, com 2 anos de carência e 5 anos para amortização.
3. BNDES Automático e Financiamento alternativo, com prazo total de pagamento de 10 anos.
4. BNDES Automático e Financiamento alternativo, acrescido de crédito para a formação do plantel com condições idênticas às duas linhas consideradas.

## 5. Rentabilidade dos Sistemas Estudados

Com base na metodologia apresentada estimou-se a rentabilidade das UPLs e UTs, no período 1992, a 2000, sendo os resultados mostrados na tabela 3 e gráfico 2, a seguir.

Observe-se que a rentabilidade média das UTs sobre os custos totais foi um pouco maior do que a das UPLs (9,91% versus 6,57%); contudo, sobre os custos operacionais e variáveis, este fato se inverteu, sendo 11,86% na UT versus 12,65% na UPL e 13,48% na UT versus 15,36% na UPL, para os operacionais e variáveis, respectivamente. Esse fato decorre do maior investimento efetuado pela UPL e, conseqüentemente, seu maior custo fixo que é refletido no custo total.

O gráfico 1 demonstra que até o ano de 1997 existiram ciclos de rentabilidade positiva e negativa tanto nas UT's como nas UPLs, sendo os piques mais acentuados nas UPLs. Nas fases de rentabilidade negativa as UPLs estavam em situação pior do que as UTs. O inverso ocorreu quando a situação era de rentabilidade positiva. Após 1997, as taxas de rentabilidade de ambos os tipos de produção se tornaram seme-

leitões a partir deste período.

Para melhor entender a importância dos itens do custo na rentabilidade dos dois sistemas de produção, eles são desagregados e apresentados na tabela 3. Os principais itens na formação do custo total de produção das UPLs são a alimentação, a mão-de-obra e os juros sobre o capital investido, os quais representam, respectivamente, 69,72%, 12,25% e 6,01%. Os maiores itens de custo das UTs são a alimentação, com 49,47%, e o leitão, com 40,63%.

Analisando os valores da rentabilidade e os dados da tabela 3, nota-se que, para qualquer dos sistemas, a rentabilidade é tanto maior quanto menor for a participação do custo da ração no custo total. Por outro lado, como nas UPLs a ração tem sempre um peso maior no custo total do que no caso das UTs, quando o preço da ração varia os seus efeitos são mais notórios nas primeiras do que nas últimas.

## 6. Capacidade de Pagamento de Financiamentos Bancários

Na década de 70, o crescimento da suinocultura brasileira foi estimulado pela política agrícola, especialmente a de crédito rural subsidiado, que tinha como intuito a modernização do setor agrícola brasileiro. Graças à política de crédito, com volume abundante de recursos, tornou-se possível modernizar a atividade suinícola viabilizando o crescimento da produção e da produtividade. Após um longo período sem crédito para investimentos, juros altos, instabilidade econômica e descapitalização do produtor, com conseqüente degradação das estruturas de produção de suínos, em 1994, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criou uma linha de crédito especial denominada "Programa de Expansão da Suinocultura e Tratamento de Dejetos em Santa Catarina", que previa desembolsos de US\$ 100 milhões em 5 anos.

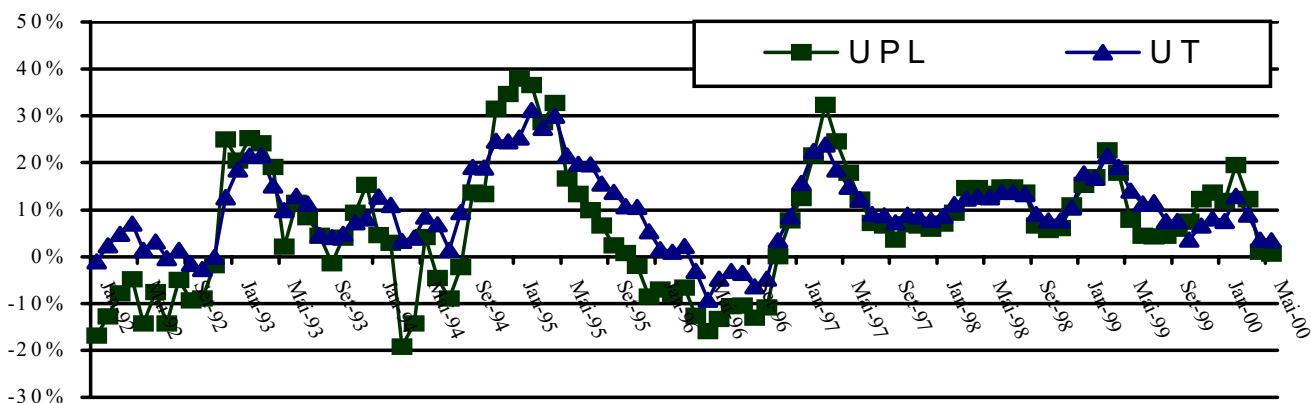
Para explorar a viabilidade da suinocultura em amortizar financiamentos, analisou-se o fluxo de caixa das unidades de produção bem como efetuou-se simulações alterando as condições dos empréstimos, conforme descritas na metodologia. É importante enfatizar que nesta análise assumiu-se uma gestão dos recursos financeiros de tal forma que o lucro da atividade

**Tabela 2 - Rentabilidade anual em percentagem sobre os diferentes custos de produção das UPLs e UTs.**

Ítem de Custo	1992/1994		1995/1997		1998/2000		1992/2000	
	UPL	UT	UPL	UT	UPL	UT	UPL	UT
Total	3,34	8,68	6,48	10,34	10,69	10,90	6,57	9,91
Operacio	9,00	10,27	12,99	12,53	16,75	13,02	12,65	11,86
Variável	11,52	11,72	15,90	14,26	19,46	14,69	15,36	13,48

lhantes e com menores variações. Este fato reflete as alterações ocorridas no valor do bônus a ser pago ao criador de

**Gráfico 1 : Rentabilidade sobre o custo total das UPLs e UTs entre 1992-2000**



**Tabela 3 – Desagregação do custo total de produção (%) das UPLs e UTs - 1992 a 2000**

	1992/1994		1995/1997		1998/2000		1992/2000	
	UPL	UT	UPL	UT	UPL	UT	UPL	UT
C. Total								
Alimentação	72,06	49,75	66,97	48,56	69,33	50,05	69,72	49,47
Leitão	0,00	40,98	0,00	40,96	0,00	39,81	0,00	40,63
Depreciação	2,50	1,33	2,90	1,73	2,70	1,65	2,68	1,55
Juros Inst. e Equip.	3,37	1,68	3,91	2,18	3,64	2,08	3,61	1,95
Mão de-Obra	12,12	1,00	12,75	1,18	11,93	1,13	12,25	1,09
Medicamentos	1,88	0,00	1,90	0,00	2,97	0,00	2,21	0,00
Juros Rebanho	2,24	0,00	2,59	0,00	2,42	0,00	2,40	0,00
Diversos+Financeiro	2,43	2,22	2,40	2,20	1,96	2,21	2,28	2,21
Manutenção	0,92	0,47	1,06	0,61	0,99	0,58	0,98	0,54
Funrural	0,00	2,32	0,00	2,30	0,00	2,26	0,00	2,29
Energia	2,47	0,25	5,53	0,30	4,06	0,23	3,86	0,26
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

de um período fosse passado para o período seguinte, acrescido da rentabilidade da poupança. De maneira semelhante, os prejuízos de um período foram repassados para o período seguinte, acrescidos do custo de financiamento do negativo com as taxas de juros do CDB prefixado. Nas tabelas 4, 5 e 6 são apresentadas as posições de caixa para os tipos de financiamentos descritos na metodologia, contraídos no primeiro dia de janeiro de cada ano entre 1992 e 1996, para investimentos nas UPLs e UTs, com saldo projetado para o dia 31 de junho de 2000.

Com base nas tabelas 4 e 5, pode-se dizer que as UPLs possuem menores possibilidades de conseguir arcar

com o serviços da dívida. Essas unidades, independentemente do ano em que foi efetuado o financiamento, apresentaram um fluxo de caixa acumulado negativo em todos os anos, excetuando-se apenas os anos de 1992 e 1996 para os casos que contavam com recursos para financiar a formação do plantel no sistema de pagamento simulado do BNDES-Automático e Financiamento Alternativo respectivamente. As UTs, por sua vez, apresentaram fluxo de caixa positivo em todas as situações analisadas.

A menor capacidade de pagamento das UPLs está relacionada com o tempo de amortização do financiamento e com a vida útil do bem financiado. Ao calcular a depreciação

**Tabela 4**  
UPLs - Posição do Caixa no dia 31 de junho de 2000 de financiamentos assumidos em 1º de Janeiro de cada ano entre 1992-96  
Prazo de Pagamento de 5 anos

Financiamento\ano	1992	1993	1994	1995	1996
BNDES-Automático (1)	-16884	-33898	-52220	-32619	-13141
Financiamento alternativo (1)	-17655	-33495	-45286	-28996	-6765
BNDES-Automático (2)	761	-20808	-45711	-21431	-2539
Financiamento alternativo (2)	-613	-20432	-35804	-16705	6008

1. Financiamento das benfeitorias e equipamentos
2. Financiamento das benfeitorias, equipamentos e formação do plantel

**Tabela 5**  
UTs - Posição do Caixa no dia 31 de junho de 2000 de financiamentos assumidos em 1º de Janeiro de cada ano entre 1992-96  
Prazo de Pagamento de 5 anos

Financiamento\ano	1992	1993	1994	1995	1996
BNDES-Automático (1)	30260	20405	4126	866	2422
Financiamento alternativo (1)	32794	21776	5274	1950	4138
BNDES-Automático (2)	30194	21079	5229	3203	4718
Financiamento alternativo (2)	33759	23256	6951	4632	6884

1. Financiamento das benfeitorias e equipamentos
2. Financiamento das benfeitorias, equipamentos e formação do plantel



das instalações e benfeitorias, definiu-se que a vida útil era de 15 anos, e, ao amortizar os investimentos em um tempo menor, estar-se-á aumentando os encargos com depreciação e, como estes são maiores na UPL, este sistema é o mais apenado. Em nosso entender, uma forma racional de definir o tempo de amortização passa pela análise do

tempo de retorno do investimento, de forma que o período de amortização não seja inferior a este.

Note-se que entre a construção das instalações e a produção do primeiro leitão ou terminado existe uma defasagem de tempo de mais de oito meses, e, neste período, são necessários recursos financeiros para a aquisição de matrizes, reprodutores, alimentos, medicamentos, entre outros (tabela 10, Anexo). Este capital para a formação do plantel, quando não é financiado com juros de longo prazo, onera a atividade pois obriga o produtor a pagar taxas de juros de curto prazo em geral, muito mais altas – o que pode inviabilizar o investimento (Tabela 11, Anexo).

Na tabela 6 analisa-se a posição de caixa, considerando-se um prazo de amortização do empréstimo de oito anos.

Tabela 6

UPLs - Posição do Caixa no dia 31 de junho de 2000 de financiamentos assumidos em 1º de Janeiro de cada ano entre 1992-96 Prazo de

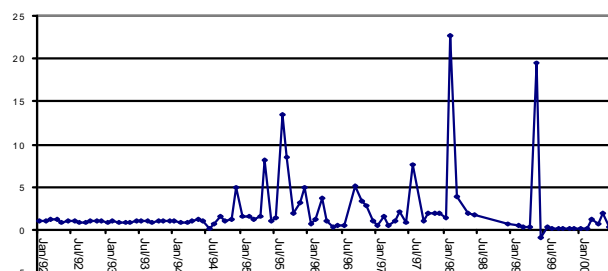
Pagamento de 8 anos

Financiamento/ano	1992	1993	1994	1995	1996
BNDES-Automatico (1)	-3813	-14652	-23095	-16576	-2244
Financiamento alternativo (1)	943	-7897	-7432	-7620	4423
BNDES-Automatico (2)	16571	7522	-2972	964	12783
Financiamento alternativo (2)	23724	16695	18282	12475	22280

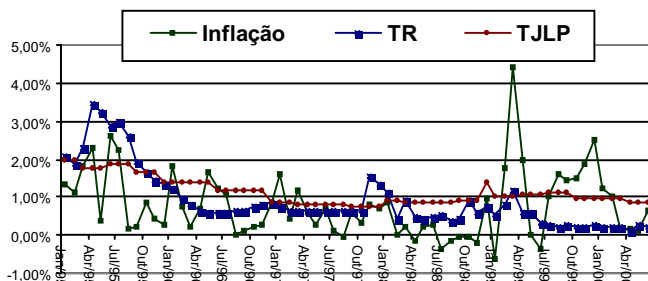
1. Financiamento das benfeitorias + equipamentos

2. Financiamento das benfeitorias + equipamentos + formação do plantel

**Gráfico 2**  
Relação entre a TR e o IGP-DI (1992-2000)



**Gráfico 3**  
Variação mensal do IGP-DI, TR e TJLP DE 1995-2000



O aumento do tempo de amortização para 8 anos possibilita um aumento na capacidade de pagamento das UPLs. Nas simulações que consideraram a disponibilidade de capital para financiamento da formação do plantel apenas para os empréstimos contraídos em 1994 não ocorreu fluxo de caixa positivo para as condições do financiamento caracterizado por BNDES-Automático.

A maioria dos financiamentos efetuados pelos produtores do oeste catarinense, entre 1993 e 1996, não contaram com recursos para financiamento da formação dos plantéis.

Outro problema que se percebe em relação aos investimentos efetuados na suinocultura está relacionado com as mudanças que ocorreram na economia brasileira após 1995. Até este ano, incidiam sobre os financiamentos a taxa referencial de juros (TR) acrescida de uma taxa de juros fixa, e, após esta data, a TR foi substituída pela TJLP. Esta não foi tão-somente uma mudança de nome, pois até 1995 a TR apresentava uma relação com as taxas de inflação próximo a 1, o que não aconteceu com a TJLP.

Após 1995, tanto a TR como a TJLP apresentaram relação com as taxas de juros superior a 1, o que transformou este indicador em mais um encargo financeiro e não somente um índice de correção monetária, como funcionava a TR até 1995 (gráficos 2 e 3).

## 7. Conclusões

É importante notar que, no período estudado, se verificou uma melhoria nos índices tecnológicos da conversão alimentar, número de leitões/porca/ano e bonificação de carcaça (tabelas 1 e 2).

Em relação aos sistemas de produção estudados, conclui-se que a UT apresentou o melhor retorno econômico (rentabilidade sobre o custo total).

O sistema de produção de leitões apresenta maiores dificuldades para pagar os financiamentos, embora seja o que apresenta a maior rentabilidade sobre o custo total e variável. Este fato decorre de diversos fatores, e entre estes destacam-se:

- maior custo fixo deste sistema com conseqüente maior pressão das amortizações (tempo da amortização do investimento inferior ao tempo utilizado no cálculo da depreciação)
- maior defasamento entre o início das atividades e a geração de recursos deste sistema (1 ano para o Sistema de Produção de Leitões e 6 meses para o Sistema de Terminação)
- necessidade de recursos, por parte dos produtores de leitões, para a formação do plantel, sendo que a não disponibilidade destes recursos por parte do produtor obriga-o a utilizar financiamentos de curto prazo, com taxas de juros bastante mais elevadas.

Os resultados deste estudo levam a fazer as seguintes recomendações, para viabilizar, financeiramente, os dois sistemas de suinocultura estudados:

- ☐ Respeitar o período de carência efetivo de 2 anos (não deverá haver desembolso por parte do produtor até o final deste e, se houver, este deve ser mínimo).
- ☐ Incluir no financiamento recursos para a formação do plantel.
- ☐ Criação de linhas de crédito de custeio para a atividade a

juros semelhantes ao das outras atividades agrícolas.

□ Estimular o treinamento em suinocultura, com ênfase em administração técnica e financeira da atividade.

□ Os investimentos para preservar o ambiente, consistem em atividades que não trazem benefícios econômicos ao produtor, sendo tão-somente uma agregação de custo. Neste caso, por se tratar de uma externalidade, deveriam ser estudadas formas de distribuir o custo do tratamento com toda a sociedade (produtores, agroindústrias e consumidores).

Em síntese, do que se expôs acima, pode-se concluir que, caso as instituições financeiras tivessem reduzido as

taxas de juros quando se observaram as primeiras dificuldades de amortização dos financiamentos, alongado o prazo de amortização do investimento, criado linhas de crédito para a formação do plantel e utilizado o IGP-DI em lugar da

TJLP, a partir de 1995, os problemas de capacidade de pagamento dos suinocultores não teriam se verificado. Para que a suinocultura possa se desenvolver, não é suficiente que haja disponibilidade de tecnologia de ponta e competência empresarial. São necessários, também, recursos financeiros em quantidade e a taxas de juro compatíveis com a rentabilidade da atividade.

## BIBLIOGRAFIA

GIROTTTO, A. F.; SANTOS FILHO, J. I. dos. Custo de Produção de Suínos. Concórdia. EMBRAPA –CNPSA, 2000. 36 p. (EMBRAPA -CNPSA. Documentos, 62).

FÁVERO, J.; GUIDONI, A. L.; BELLAVER, C. Predição do índice de valorização de carcaças de suínos em função do peso e do percentual de carne. In: VII Congresso Brasileiro de Veterinários Especialistas em Suínos, 7, Belo Horizonte, MG, 1997. Anais. . ., Belo Horizonte, p. 405-406, 1997

MIOR, L. C. Empresas agroalimentares, produção agrícola familiar e competitividade no complexo carnes de Santa Catarina. Rio de Janeiro: CPDA, UFRRJ, 1992. 400 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1992.

SANTOS FILHO, J. I. dos, SANTOS, N. A ., CANEVER, M. D., SOUZA, I. S., VIEIRA, L. F. Análise da competitividade da Agroindústria brasileira: o cluster suinícola do oeste catarinense. Organizado por HADAD, Paulo. A competitividade brasileira do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: Estudos de Cluster. Brasília, 1999.

TALAMINI D. D. J., KINPARA D. I. Os complexos agroindustriais da carne e o desenvolvimento de Santa Catarina, Revista de Política Agrícola, Brasília, v. 3, n. 2, p 11-15, abr/jun. 1994.

## ANEXO

**Tabela 7 : Quantidade média de cada ingrediente nas rações para as diferentes fases dos suínos, período 1992-95.**

	CRESCIMENTO	TERMINAÇÃO	GESTÃO	LACTAÇÃO
MILHO	72.50	80.00	70.00	70.00
CONCENTRADO	27.50	20.00	30.00	30.00
TOTAL	100	100	100	100

**Tabela 8: Quantidade média de cada ingrediente nas rações para as diferentes fases dos suínos, período 1996-2000.**

	GEST.	LACT.	PRÉ-1	PRÉ-2	INICIAL	CRESC	TERM.
MILHO	77	70	45	55.5	66	71.5	77
F.SOJA	19.5	26	25	27.5	30	25	20
NÚCLEO PRÉ INICIAL	0	0	30	15	0	0	0
NÚCLEO INICIAL	0	0	0	2	4	0	0
NÚCLEO CRESC. TERMINAÇÃO	0	0	0	0	0	3.5	3
NÚCLEO GEST -LACTAÇÃO	3.5	4	0	0	0	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

**Tabela 9: Consumo mensal de energia (em Kwh)**

Item	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UPL	168,48	170,33	178,51	183,90	215,55	226,83	233,44	234,06	234,06
UT	67,56	65,45	64,39	64,39	60,04	59,28	63,06	66,11	66,11

Fonte: Estimativa dos Autores

**Tabela 10: Consumo de Ração em uma UPL de 60 matrizes no Período de Formação do Plantel**

Itens	Leitoas	Pre-gest.	Gestação	Lactação	Pré-Inicial	Inicial
Total	7.992.00	1.388.57	12.497.14	3.240.00	102.86	2.571.43
Matriz	133.20	23.14	208.29	54.00	1.71	42.86

Fonte: Calculo dos Autores

**Tabela 11: Variação percentual de diversos indicadores econômicos e financeiros 1992 a Junho de 2000**

Anos	IGP-Di	TR	CDB	TJLP	Poupança
1992	1157.94	1156.22	1677.75	-	1441.66
1993	2708.55	2366.30	2922.67	-	2774.62
1994	1093.84	951.09	1158.19	-	1085.38
1995	14.78	31.62	47.13	-	43.39
1996	9.34	9.59	22.89	16.04	19.55
1997	7.48	9.79	21.13	10.09	18.90
1998	1.17	7.79	27.08	11.68	20.61
1999	18.52	5.63	21.50	13.31	16.79
2000-Junho	3.48	1.27	7.33	5.59	5.84

# A ASSISTÊNCIA ALIMENTAR NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

*Anna Maria Medeiros Peliano<sup>(1)</sup>*

## I. Introdução

É especialmente oportuno, após comemorarmos os 500 anos do Brasil, promover uma reflexão sobre questões que fazem parte da agenda nacional desde os primórdios da construção do País, os sucessos e fracassos observados na luta contra as desigualdades sociais, e as lições que se pode extrair do passado para a construção de um novo futuro.

Este artigo dedica-se ao atendimento alimentar prestado às comunidades mais pobres. Registra a evolução recente das carências nutricionais da população brasileira e as medidas governamentais adotadas, no campo da assistência alimentar e nutricional, para aqueles grupos da população que não podem mediante aquisição no mercado, atingir um padrão adequado de alimentação.

O texto está organizado em oito seções. A primeira traça um quadro dos resultados obtidos nos principais estudos realizados no País, que trataram de problemas de alimentação e nutrição. Em seguida, ressalte-se a complexidade do enfrentamento da fome que aflige uma parcela significativa da população, o que é sucedido por uma retrospectiva das políticas de assistência alimentar e de abastecimento social desenvolvidas desde o início da década de 40. Por fim, a última seção busca extrair ensinamentos da experiência vivenciada nos últimos anos e oferecer subsídios para o debate e a reflexão sobre o que precisa ser feito para aliviar a fome de milhões de brasileiros.

## II. A Insuficiência Alimentar da População Brasileira

A fome no Brasil é um problema antigo. No entanto, só recentemente passou a ser objeto de investigação e preocu-

pação social. Os primeiros inquéritos alimentares e nutricionais, no País, tiveram seu início nos anos 30. O pioneiro, realizado na cidade de Recife (1933) e coordenado por Josué de Castro, abrangeu 500 famílias residentes em núcleos operários. Visava, especialmente, a conhecer as condições de vida do operário urbano, identificar sua dieta alimentar básica, apurar os níveis salariais e a distribuição proporcional de seus gastos. Os resultados evidenciaram que o operário no Recife despendia mais de 70% de seus ganhos com alimentação e, “mesmo gastando tudo o que ganha na alimentação, consome apenas 1.646 calorias, quando são necessárias 2.000 a 4.000 calorias”<sup>(2)</sup>. Na mesma década, outros inquéritos foram realizados no Rio de Janeiro e São Paulo, estabelecendo as relações entre alimentação e renda, que terminaram por subsidiar a determinação da “ração essencial”<sup>(3)</sup>, a qual corresponderia a um dos itens cobertos pelo salário-mínimo, instituído em maio de 1940<sup>(4)</sup>.

Foi o próprio Josué de Castro que, anos mais tarde, em 1946, publicou o livro “Geografia da Fome”, no qual retratava, pela primeira vez, os hábitos e os problemas alimentares da população em todo o território nacional, concluindo: “das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a Área da Amazônia, a da Mata e a do Sertão Nordestino”<sup>(5)</sup>. Nelas vivem populações que, em grande maioria – quase diria na sua totalidade –, exibem permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Nas outras duas regiões, a do Centro-Oeste e a do Extremo Sul, embora os hábitos alimentares estejam longe de ser perfeitos, não se apresentam, contudo, deficiências alimentares tão pronunciadas, a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome. É verdade que também se manifestaram nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, sejam em suas formas discretas, subclínicas, sejam mesmo em suas exteriorizações completas, mas sempre como quadros de exceção, atingindo grupos reduzidos, representantes de determinadas classes, e não massas inteiras de populações, quase sua totalidade, como ocorre nas três outras áreas alimentares do País”<sup>(6)</sup>.

Somente trinta anos após a publicação de Geografia da Fome foi realizado um inquérito nacional sobre as condições de vida e de alimentação e nutrição da população – o Estudo Nacional de Despesa Familiar/ENDEF (1974/75) –, no qual foi identificado que dois terços da população brasileira não atingia os níveis de consumo recomendados pelo Fundo de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas/Organização Mundial de Alimentação – FAO/OMS, de 2.240 calorias/dia, sendo que 17% apresentavam um déficit diário de 400 ou mais calorias. O próprio ENDEF apontou, ainda, que, de

<sup>(1)</sup> Coordenadora de Projetos Especiais do IPEA

<sup>(2)</sup> CASTRO, Josué – “Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”, opud Castro, Anna Maria, “Nutrição e Desenvolvimento – Análise de uma Política”, Rio de Janeiro, 1977 (Tese de Livre Docência – UFRJ).

<sup>(3)</sup> Decreto-lei nº 399 – abril de 1938.

<sup>(4)</sup> Vale ressaltar que não tendo sido fixado o percentual correspondente à alimentação, “já na época de sua instituição, mais de 60% do salário-mínimo seriam gastos apenas com a alimentação do trabalhador se só ele comesse a ração – tipo que constava do decreto de 1938 como indispensável à subsistência do trabalhador” – (CASTRO, Anna – Nutrição e Desenvolvimento ..., op. cit.).

<sup>(5)</sup> Josué de Castro caracterizou cinco áreas distintas no país, segundo suas características alimentares: (1) Área Amazônica; (2) Área da Mata do Nordeste; (3) Área do Sertão do Nordeste; (4) Área do Centro-Oeste; (5) Área do Extremo Sul.

<sup>(6)</sup> CASTRO, Josué, “Geografia da Fome”, 3ª Ed., Ed. Brasileira, São Paulo, 1965.

cada 10 crianças brasileiras menores de cinco anos, três apresentavam problemas nutricionais.

Entre o final da década de 80 e meados de 90, foram realizados mais três estudos relevantes relacionados à problemática alimentar. Dois deles – Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição/PNSN (INAN/IBGE/IPEA-1989) e Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde/PNDS (Ministério da Saúde – 1996) – apontaram um declínio expressivo da desnutrição infantil em todo o País, mantendo-se, entretanto, grandes disparidades regionais: os quadros mais graves foram observados nas regiões Norte e Nordeste e nas áreas rurais. Assim é que, em 1989, a desnutrição infantil havia sido reduzida para 15,7% e, em 1996, para 10,4%<sup>(7)</sup>. De qualquer forma, esse percentual é significativamente superior àqueles alcançados pelos países desenvolvidos, onde a desnutrição infantil não ultrapassa o limite de 3%.

O terceiro estudo - O Mapa da Fome - foi lançado em 1993 pelo IPEA e correlacionava o custo da alimentação com o poder aquisitivo da população brasileira. Por esse estudo, 32 milhões de brasileiros (21% da população) não possuíam renda suficiente para aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais diárias<sup>(8)</sup>. O estudo atualizado para 1996, mostrou que, apesar das melhorias verificadas, o Brasil chega ao final de seus quinhentos anos com 21 milhões de pessoas (14% da população) se defrontando, diariamente, com o problema da insuficiência alimentar<sup>(9)</sup>.

### III. A Fome e seus Desafios

Como já afirmava Josué de Castro, em Geografia da Fome, não existe “nenhuma panacéia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão ... e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico”<sup>(10)</sup>. Isso corresponde a afirmar que o combate à fome só será efetivo se tratado como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País.

Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas que contribuem para a perpetuação dos padrões brasileiros de desigualdades, inadmissíveis frente aos níveis de riqueza alcançados pelo País. Significa atribuir uma nova dimensão ao papel da educação na estratégia nacional de desenvolvimento, depositando no aprimoramento do indivíduo “as esperanças de um futuro no qual a organização social, o sistema político e as relações de trabalho irão adquirir formas compatíveis com os propósitos de conciliar o crescimento econômico e o progresso social”. No curto prazo, o combate à fome requer prioridades nas estratégias de políti-

cas econômicas voltadas para a retomada do crescimento, o aumento dos níveis de emprego e de remuneração do trabalhador. E mais, “impõem-se medidas urgentes no sistema de abastecimento, para reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede de comércio varejista”<sup>(11)</sup>.

Aliás, esses têm sido problemas centrais a serem enfrentados pela política alimentar brasileira: distorções na cadeia do sistema de abastecimento e o baixo poder aquisitivo de grande parcela da população que limita o alcance das soluções de mercado, exigindo, complementarmente, intervenções governamentais específicas para o atendimento das necessidades alimentares e nutricionais das famílias carentes.

É neste contexto que se insere a necessidade de assistência alimentar do Estado, por meio de intervenções governamentais voltadas para ampliar o acesso aos alimentos por parte de grupos específicos de população que não têm poder aquisitivo para adquiri-los no mercado convencional: tema central a ser tratado nesse documento.

### IV. Assistência Alimentar – Uma Breve Retrospectiva

Já faz sessenta anos que a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho, (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, que se lançou a base da política de alimentação implementada no País, centrada no binômio alimentação/educação.

No ano seguinte, esse Serviço Central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que tinha por objetivo “melhorar a alimentação do trabalhador e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares”<sup>(12)</sup>.

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; o serviço de visitação domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

<sup>(7)</sup> MONTEIRO, C.A. “O Panorama de Nutrição Infantil nos Anos 90”, Cadernos de Políticas Sociais, (Série Documentos para Discussão nº 1), UNICEF, BsB, 1996.

<sup>(8)</sup> “O MAPA DA FOME: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”. Coord. A. M. Peliano, IPEA, Documento de Política nº 14, BSB, 1993.

<sup>(9)</sup> ÁRIAS, A. R., “Estimativa de Indigência e Pobreza no Brasil no Período 1990-1996: Resumo Metodológico e Resultados”, REDE-IPEA/BRA 97-013, BSB, 1999.

<sup>(10)</sup> CASTRO, Josué, “Geografia da Fome”, (op.cit.).

<sup>(11)</sup> “O Mapa da Fome” (op. cit.).

<sup>(12)</sup> Decreto-Lei nº 2478 – 5 de agosto de 1940.

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o SAPS entrou em período de crise e foi se esvaziando progressivamente,<sup>(13)</sup> e suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos-COBAL, criada em 1962.

O comando da política de alimentação transferiu-se, no pós-guerra, para a Comissão Nacional de Alimentação – CNA –, criada no âmbito do Ministério da Saúde. A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN em 1972 que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos 50, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil.

Quando analisamos os diversos Planos e Programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do País. Neste sentido, os programas de alimentação, desde do início dos anos 50, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição que aflige significativa parcela da população.

Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação dando-se ênfase, inicialmente, à educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida através da difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada.

A partir da década de 60, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos, especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada em termos de seu valor protéico. Tal suposição foi contestada pelo ENDEF, que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um déficit calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiram níveis de consumo adequado em termos quantitativos não apresentavam déficit protéico. Ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco.

Em meados da década de 70, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao incremento da produtividade da agricultura familiar. Essa última alternativa foi expressa no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, aprovado em fevereiro de 1976, e que representou um marco na abordagem da política de alimentação e nutrição do Brasil.

Já se diagnosticava, no II PRONAN, que a agricultura brasileira responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado e preço, verificando-se, na época, uma expansão muito grande na geração de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores ur-

banos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional através da unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos em uma única instituição - no caso, a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB. Esse mercado institucional teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos Planos ou Programas Nacionais em relação aos três focos mencionados – educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à indústria de alimentos e aos pequenos produtores rurais – observa-se que ela foi muito tímida, de forma que essas mesmas questões continuaram presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

Na prática, o que se verificou foi a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição, de distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos e nem sempre compatíveis com as diretrizes das políticas defendidas nos Planos Oficiais. Assim, a extinta Legião Brasileira de Assistência/LBA, na vigência do II PRONAN e até o início dos anos 90, realizou a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos, adquiridos diretamente do setor industrial. O programa da merenda escolar manteve a distribuição de alimentos enriquecidos e, somente em meados dos anos 80, passou a adquirir, parcialmente, os alimentos básicos adquiridos pela CONAB. O INAN, foi o único que buscou associar a distribuição de alimentos ao apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB, realizado em parceria com a CONAB. Foram criados pólos de compras para escoamento da produção em áreas rurais com concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Entretanto, recursos insuficientes e descontinuidade na distribuição de alimentos, entre outros problemas, inviabilizaram o dinamismo inicialmente preconizado para o setor.

## V. Os Programas de Abastecimento Social

Em meados dos anos 70 observou-se, paralelamente aos programas de distribuição de alimentos, a criação de programas de abastecimento “popular” para fazer frente ao surgimento e fortalecimento de cadeias de supermercados que abasteciam a preços mais reduzidos exatamente os grupos de rendas mais elevados.

A nova organização do sistema de abastecimento acarretou, então, uma situação perversa, na qual as populações mais pobres chegavam a pagar de 10 a 30% mais caro pelos alimentos adquiridos na estrutura de varejo tradicional das periferias urbanas.

<sup>(13)</sup> O SAPS foi oficialmente extinto em dezembro de 1967.

Surgiu, nesta época, a proposta de “cadeias voluntárias”, segundo a qual, por meio do associativismo, os pequenos estabelecimentos teriam condições de operar em maior escala, modernizando-se para competirem com as grandes cadeias de supermercados.

Com esse objetivo, foi implantado pela CONAB, em 1978, a Rede Somar de Abastecimento, cujo propósito era investir na modernização do setor de varejo, tendo como foco aquele segmento de varejistas com potencial de ampliar sua competitividade por meio do associativismo.

Um ano depois foi criado, por iniciativa conjunta do INAN e da CONAB, o Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda/PROAB, cujo objetivo central era o de aumentar o consumo das populações de baixo poder aquisitivo residentes nas periferias das capitais dos estados do Nordeste. Para tanto, este Programa previa a redução dos preços de mercado, por meio da adoção de um subsídio conferido pelo INAN, de 20 a 30% nos preços finais dos alimentos.

Em 1985, início do Governo da chamada “Nova República”, a experiência do PROAB levou à criação, pela CONAB, do Programa de Abastecimento Popular/PAP voltado para o atendimento das periferias dos grandes centros urbanos do País. Previa-se a redução e o controle dos preços finais dos alimentos, comercializados exclusivamente por pequenos varejistas, pelos ganhos de comercialização em escala e pelo acesso aos estoques governamentais proporcionados pela CONAB, sem adoção de subsídios diretos. Com intervenções dessa natureza, propunha-se que a CONAB se concentrasse no abastecimento das populações mais pobres, fechando, inclusive, sua rede própria de supermercados.

Uma avaliação do PAB, realizada pelo IPEA/IBGE (1986), apontou o apoio ao Programa por mais de 90% dos varejistas credenciados e a redução de mais de 30% nos preços de alguns produtos em relação àqueles praticados pelo mercado<sup>(14)</sup>.

Comparando os programas de distribuição gratuita de alimentos com os programas de abastecimento popular, analistas e estudiosos,<sup>(15)</sup> destacaram a importância do subsídio pelo efeito de mudança nos preços relativos que tendem a estimular a aquisição do alimento. Com exceção do leite, cujo consumo aumenta com a doação, a experiência tem indicado que os subsídios são mais efetivos para incrementar o consumo alimentar ao nível da família como um todo. Em contrapartida, a doação levaria “a um nível maior de satisfação do consumidor”, porque viabiliza o aumento do consumo de gêneros não-alimentícios, respeitando as preferências e/ou prioridades individuais (complementação da renda). É importante ressaltar que as duas alternativas não são excludentes

e sim complementares. A opção por uma ou outra depende dos objetivos perseguidos, dos grupos a que se destinam, da viabilidade operacional e financeira dos órgãos coordenadores e executores, e da infra-estrutura disponível para sua execução.

Em janeiro de 1986 na esteira do processo de democratização do país, a CONAB promoveu, pela primeira vez, um amplo Debate Nacional de Abastecimento Popular que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase três mil organizações populares de periferias dos centros urbanos. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que se estenderam da política econômica e da questão salarial à política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento à participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor. A percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares ficou, assim, claramente expressa na abrangência das sugestões apresentadas

## VI. O Desempenho dos Programas Alimentares até o Final dos Anos 80

Em primeiro lugar, cabe destacar a multiplicidade de programas que foram sendo implementados ao longo dos anos, muitos deles, superpostos. Assim é que o Governo Federal chegou ao final da década de 80 operando 12 programas de alimentação e nutrição<sup>(16)</sup>. Somente para o grupo materno-infantil havia 4 programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. Esses programas eram operados por quatro instituições distintas do Governo Federal: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN, Legião Brasileira de Assistência-LBA, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária-SEHAC e Fundação de Assistência ao Estudante-FAE. Em que pese as metas oficiais referirem-se a cerca de 13 milhões de crianças menores de 7 anos e 3,3 milhões de mulheres (gestantes e nutrízes) inscritas nos programas federais de distribuição gratuita de alimentos, para o grupo materno-infantil, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN (1989), os inscritos em pelo menos um desses programas não passavam de 4,4 milhões de crianças e 550 mil mulheres, aproximadamente<sup>(17)</sup>. A meta do programa da merenda escolar, em 1989, era de 24 milhões de alunos da rede pública e filantrópica de 1º Grau. Segundo a PNSN, entretanto, o número de crianças matriculadas em escolas que ofereciam merenda era de 19 milhões. De um modo geral o consumo de alimentos era baixo: apenas 41% dos alunos declaravam comer todos os dias as refeições oferecidas<sup>(18)</sup>.

No campo do subsídio, destacou-se o Programa de

<sup>(14)</sup> Vale destacar o grande diferencial na redução dos preços por produtos: de 1% para o leite em pó até 38% para o fubá.

<sup>(15)</sup> PINSTRUP –ANDERSEN, P. “Intervenciones en Matéria de Nutrición” in “Ajuste com Rostro Humano”, Ed. Silo Veintiuno, Espanha, 1987; e MUSGROVE, P. “Que los Pobres Coman Mejor: Evaluación de Programas Destinados a Mejorar el Consumo de Alimentos en Brasil, DC-DPs, Washington, 1986.

<sup>(16)</sup> Programa de Suplementação Alimentar-PSA; Programa de Complementação Alimentar-PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC; Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda-PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate a Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM; e, Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT

Alimentação do Trabalhador – PAT, por meio do qual Governo e empregadores subsidiavam em pelo menos 80% o preço final das refeições oferecidas a 5,3 milhões de trabalhadores (1989) em restaurantes das próprias empresas, ou mediante a distribuição de cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados<sup>(19)</sup>. A partir de 1991, a empresa passou a fornecer alternativamente, cestas de alimentos.

Na área de abastecimento popular, coexistiam o PROAB, coordenado pelo INAN, o PAP e a Rede SOMAR, anteriormente mencionados. Todos eles eram gerenciados pela CONAB.

Em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação, as avaliações sobre o seu desempenho até os anos 80 não foram muito favoráveis, destacando-se as seguintes aspectos:

- 1) os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas;
- 2) os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de US\$ 1 bilhão;<sup>(20)</sup>
- 3) os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos. Segundo a PNSN, cerca de 27% das crianças menores de 7 anos e 35% das gestantes e nutrízes inscritas nos programas de alimentação não haviam recebido os benefícios no mês anterior à realização da Pesquisa;<sup>(21)</sup>
- 4) as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas;
- 5) os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades beneficiadas;
- 6) a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la.

## VII. As Mudanças Introduzidas nos Anos 90

No início dos anos 90, observou-se a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição. Em 1992, os recursos estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O Programa da Merenda Escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a CONAB distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do Programa “Gente da Gente”. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a CONAB mantinha apenas a rede SOMAR que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997.

No governo Itamar Franco (1993/94), a questão da segurança alimentar adquiriu nova dimensão. Impulsionada pelo movimento da sociedade civil pela “Ética na Política”, desencadeou-se no País uma mobilização pioneira em prol do combate à fome e à miséria. Foi assumido, então, o enfoque da “segurança alimentar”, que havia sido proposto no Brasil em meados da década de 80 pelo Ministério da Agricultura, centrado em dois grandes objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

A preocupação com a segurança alimentar surgiu na Europa durante as duas grandes Guerras, quando ficou evidenciada a importância da auto-suficiência alimentar para a segurança nacional. “Cessada a Guerra, tinha surgido uma nova concepção da importância da alimentação na economia dos povos. Daí em diante, fica praticamente demonstrado que da solução do problema alimentar dependia o bem-estar do povo, a eficiente produção do trabalho, a paz social e a segurança da nação”<sup>(22)</sup>. Entretanto, a questão de suficiência alimentar tomou força a partir da crise de produção de alimentos do início dos anos 70. Nesse momento, a preocupação voltava-se para a necessidade de estoques estratégicos de alimentos para fazer frente à escassez na oferta e garantir o abastecimento alimentar. No final da mesma década, com o otimismo decorrente do aumento da produção de alimentos, a preocupação no âmbito da segurança alimentar passou para os aspectos de distribuição desses produtos. Em 1983, a FAO lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados.

Essa abordagem foi ratificada no Brasil em 1996, quando foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Entretanto, a segurança alimentar só começou a ser efetivamente difundida entre nós nos anos 90, a partir da publicação do “MAPA DA FOME: Subsídios à Formulação

<sup>(17)</sup> PELIANO, Anna Maria, - “Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil”, IPEA (T.D. nº 253), BsB, 1992.

<sup>(18)</sup> PESQUISA NACIONAL SOBRE SAÚDE E NUTRIÇÃO – INAN/IBGE/IPEA, BSB, 1992.

<sup>(19)</sup> A participação Governamental se dava por meio do incentivo fiscal, permitindo às empresas integrantes do Programa uma dedução de até o limite de 5% do imposto de renda devido calculado sobre o lucro real ou presumido. Os encargos sociais sobre o valor do benefício tinham também isenção fiscal.

<sup>(20)</sup> PELIANO, A. M. e BEGHIN, N., “Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90”, BIRD; BSB, 1994.

<sup>(21)</sup> PELIANO, Anna Maria, “Os Programas de Alimentação ....” (*op. cit*)



de uma Política de Segurança Alimentar” e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (1993), culminando com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).

A divulgação do “Mapa da Fome” numa reunião do Presidente da República e todo o seu Ministério, com o sociólogo Herbert de Souza — o Betinho — o Bispo Dom Mauro Morelli foi um novo passo importante para o processo de aproximação do Governo com a sociedade na busca de propostas para o enfrentamento da fome e da miséria. Os resultados apresentados no estudo sensibilizaram o País. A fome, pela primeira vez, foi incorporada como um tema central na agenda dos debates dos problemas brasileiros.

No âmbito do governo, foi elaborado, a partir dos princípios da descentralização, parceria e solidariedade, o “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, no qual todos os ministérios apresentaram seus compromissos de ação. As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no “Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP”, com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social. No meio da sociedade foi deflagrada a campanha da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, cuja mobilização da sociedade civil em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres foi objeto de reconhecimento internacional. Como espaço de interação entre o Governo e a sociedade foi criado o CONSEA, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela “Ação da Cidadania”.

Com o CONSEA inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação dos cidadãos no controle das ações governamentais. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência – 1993/1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação a 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximo de meio bilhão de dólares.

No final de 1994, o CONSEA promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que reuniu cerca de 2.000 delegados de todo o País, após amplos debates realizados nas suas bases. Os encaminhamentos decorrentes da Conferência podem ser resumidos nas seguintes propostas:

- 1) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar;

- 2) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados;
- 3) melhorar a tecnologia dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.

A abordagem de segurança alimentar foi mais uma vez ampliada, incorporando as condições de vida da população que, por sua vez, determinam o aproveitamento nutricional dos alimentos consumidos.

Em 1995, o CONSEA foi substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, que incorporou e ampliou o leque de prioridades anteriormente estabelecidas. A assistência alimentar passou a ser associada a outras ações na área de moradia (habitação e saneamento), educação infantil e de primeiro Grau (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático), e na área de saúde (combate à mortalidade infantil, saúde da família, vacinação, entre outros). Também foram considerados como prioridade na agenda social da Comunidade Solidária o desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar) e geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto dos 16 programas que fizeram parte da chamada “Agenda Básica” foram aplicados, no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, cerca de US\$ 1,1 bilhão, elevando-se para US\$ 2,6, aproximadamente, no final do primeiro mandato. Os programas de assistência alimentar foram ampliados: o atendimento às crianças desnutridas e gestantes alcançou 425 mil beneficiários; a merenda escolar atingiu um

atendimento de, aproximadamente, 160 dias/ano para 36 milhões de escolares; foram distribuídas 30 milhões de cestas de alimentos para as famílias mais pobres dos 1.368 municípios que receberam atenção prioritária do Programa Comunidade Solidária e de municípios atingidos pela calamidade da seca.

Paralelamente, o Conselho do Comunidade Solidária promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre o tema da segurança alimentar. O acesso à alimentação foi incorporado ao campo dos direitos humanos “sobreposto a qualquer outra razão, de ordem econômica ou política que possa justificar sua negação.”<sup>(23)</sup>

Várias sugestões foram apresentadas visando, especialmente, a reforçar, aprimorar e ampliar ações que já vinham sendo executadas. Na ocasião, propôs-se a elaboração de uma política de abastecimento popular, tendo sido criado um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Ministério da Agricultura, que definiu diretrizes gerais de ação, atribuindo à CONAB a prestação dos seguintes serviços:

- 1) promover o acesso dos pequenos agricultores/compradores (avicultores, pequenos agroindustriais etc.) aos estoques

<sup>(22)</sup> Castro, José. “Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana”. Edições Globo, Porto Alegre, 1937.

<sup>(23)</sup> Cadernos comunidade solidária, “Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”, v.2, IPEA, Brasília, 1996.

governamentais disponíveis;

2) apoiar os programas institucionais de abastecimento, por meio de assessoria técnica, informações mercadológicas, fornecimento de produtos, entre outros;

3) fornecer cestas básicas em parceria com programas estaduais, municipais e de entidades não-governamentais (mediante convênios e ou contratos);

4) distribuir gratuitamente alimentos.

Por último, o Programa de Alimentação do Trabalhador, PAT, que chegou ao início dos anos 90 a atender a cerca de 7 milhões de trabalhadores, manteve sua cobertura variando entre 7 e 8 milhões durante toda a década. Tem-se observado que este Programa vem sendo gradativamente incorporado por sindicatos e pelas próprias empresas, como um direito adquirido pelos trabalhadores em negociações coletivas.

### VIII. O que a Experiência Recente nos Ensina?

Observam-se, nos anos recentes, melhorias que devem ser reforçadas nos programas de alimentação: a integração com ações na área de saúde, educação e geração de renda; a descentralização da execução; a eliminação de superposições; e a participação e o controle social.

Assim é que o Ministério da Saúde cuida, hoje, exclusivamente, do atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso dos municípios ao programa e acoplando o repasse de recursos às transferências do Sistema Único de Saúde - SUS. A proposta de combate à desnutrição, realizada no âmbito local, é submetida ao controle dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde<sup>(24)</sup>. O Ministério da Educação, por meio do FNDE, órgão responsável pela merenda escolar, vem descentralizando o programa até o nível da transferência direta de recursos para as escolas que são controladas pelos Conselhos da Merenda Escolar, dos quais participam pais de alunos. No Ministério da Agricultura e do Abastecimento, a CONAB tem estimulado a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres às demais ações de caráter social. As Comissões Comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, vêm constituindo um espaço privilegiado de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos diretamente

te às regiões produtoras renovam as esperanças de se utilizar os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

Avaliação realizada pelo IBAM<sup>(25)</sup>, nos municípios mais pobres que foram atendidos pela Comunidade Solidária, apontam, ainda, avanços na integração intersetorial de programas, especialmente entre aqueles da área de alimentação, saúde e educação. Por exemplo: distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se credita, em grande parte, os resultados obtidos nos municípios da Comunidade Solidária na área de nutrição: uma queda de 54% das internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais, no período 1994/97<sup>(26)</sup>.

Outro avanço observado nos programas de assistência alimentar é que eles passam a ser percebidos não como um favor do Estado mas um direito socialmente adquirido. Esse fenômeno ocorre nos dois maiores programas de alimentação do País: o da merenda escolar, hoje assegurado como um direito constitucional, e o da alimentação do trabalhador, assegurado em acordos trabalhistas.

Apesar dos avanços, persistem ainda algumas das dificuldades tradicionais: recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado à dimensão da população carente, descontinuidade nos programas em andamento e a ausência, por parte do Governo Federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular.

Os programas de alimentação continuam sendo estigmatizados como assistencialistas. Urge, portanto, romper essa visão. Integrados às demais políticas sociais, eles podem, a baixo custo, promover a saúde, reduzir o absentismo escolar, melhorar a produtividade do trabalho e aumentar a renda no meio rural. Podem, ainda, como parte de um conjunto mais amplo de atividades de desenvolvimento local, funcionar como um eixo aglutinador da comunidade, conforme tem demonstrado a experiência recente.

Finalmente, o desafio que se apresenta é não só o de manter ou ampliar programas, mas também o de promover permanentemente o acompanhamento de sua implementação e avaliar seus resultados, adaptando-os às novas exigências conjunturais e às diferenças regionais e locais. Não existe uma receita única e acabada. O fundamental é tratar esses programas dentro de um processo permanente de evolução.

<sup>(24)</sup> Ver, a respeito, o documento "Política Nacional de Alimentação e Nutrição", do Ministério da Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999.

<sup>(25)</sup> "Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária", Coord. H. Marinho, IBAM/IPEA/PNUD, BSB, 1998.

<sup>(26)</sup> Fonte: DATASUS/MS - 1998.

# COMO ESTÁ QUEM TEM MENOS DE 100 HECTARES

Eliseu Alves<sup>(1)</sup>  
Geraldo da Silva e Souza<sup>(1)</sup>  
Antônio Salazar P. Brandão<sup>(1)</sup>

## 1. Introdução

De acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996, dos 4,838 milhões de estabelecimentos que declararam área, cerca de 4,319 milhões ocupavam área menor que cem hectares. Ou seja, cerca de 89,3% deles estavam nesta categoria. Convém salientar que esta relação tem permanecido estável desde o censo de 1950, considerando-se os 7 censos de 1950, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985 e 1995/96, variando no intervalo 86,5 a 90,8. Valores ao redor de 90% foram os mais freqüentes. Sendo assim, esta classe representa cerca de 90% dos estabelecimentos que declararam área.

Contudo, não ocorre o mesmo com a área dos estabelecimentos. Os que têm área menor de cem hectares apropriaram-se, em 1995/96, de apenas 20% da superfície total declarada pelos estabelecimentos. Assim, a cobertura do estudo é ampla quanto ao número de estabelecimentos e limitada quanto à área que abrangem. Nos referidos censos, a superfície ocupada pelos estabelecimentos de menos de cem hectares variou entre 17,95 e 23,46%. A tabela seguinte dá informações sobre os percentuais do número e da área dos estabele-

**Tabela 1 - Percentuais do número e da área dos estabelecimentos de menos 100 ha em relação ao total dos estabelecimentos que declararam área**

Anos	Número %	Área %
1950	86,46	17,95
1960	90,49	22,99
1970	90,79	23,46
1975	90,23	21,35
1980	89,59	20,14
1985	90,20	21,22
1996	89,27	19,96

Fonte Censo agropecuário 1995/96.

cimentos que têm menos de 100 hectares.

O censo de 1995/96 apura as despesas, o valor da produção e as receitas. Esta última é a parte do valor da produção vendida. O grupo de estabelecimentos de menos de cem hectares forneceu 46,6% do valor da produção, gerou

43,4% da receita e foi responsável por 39,8% das despesas. Do ponto de vista de resultados econômicos, este grupo representa cerca de 39,8 a 46,6% dos estabelecimentos, conforme a ótica que se adote.

Concluindo, o grupo selecionado representa muito bem o número de estabelecimentos, razoavelmente bem o desempenho econômico e fracamente a área coberta pelos estabelecimentos. Nele, ainda, se concentra a maior parte da pobreza rural, conforme Alves, Lopes e Contini, 1999. Por essas razões merece ser cuidadosamente estudado.

Os dados são oriundos da pesquisa feita pela FGV e que está descrita em Alves, Lopes e Contini, 1999. A amostra

**Tabela 2 - Distribuição da amostra pelas regiões amostradas.**

REGIÕES	Número	%
Comercial MT e GO	7	0,73
Pequenos produtores, PR, SC, RS	252	26,17
Monocultura: café e fruticultura, SP	58	6,02
Norte e oeste do Paraná	140	14,54
Plantio direto, Paraná	89	9,24
Ceará	114	11,84
Pernambuco	126	13,08
Pequenos produtores, RJ e ES	122	12,67
Zona da Mata, MG	55	5,71
Total	963	100,00

cobriu 1.812 observações. Aquelas que atenderam aos critérios de área do estabelecimento menor que cem hectares, valor da produção menor que cem mil reais e renda familiar positiva ou nula corresponderam a 963 observações. No caso das regressões, este número caiu para 917 observações, como será, posteriormente, explicado.

## Definição de termos

A fim de facilitar a leitura, incluíram-se as definições de alguns termos, cujo conceito operacional pode suscitar dúvidas.

1. Renda bruta: refere-se ao valor da produção do estabelecimento durante o ano. Inclui o consumo da família. Ou seja, cobre mais que produção vendida. Não se aplicaram juros sobre este valor por não se ter informações sobre as datas das receitas. Pela mesma razão, os juros não foram incluídos no cômputo das despesas de custo.
2. Terra: o custo de oportunidade foi obtido aplicando 4% sobre o seu valor. Assim, gerou-se o fluxo anual de gastos referente a este fator.
3. Máquinas e equipamentos: tabelas de fábricas forneceram os valores e a vida útil de cada item que os entrevistados disseram possuir. Aplicou-se a tabela Price, sendo o período igual à vida útil, o valor igual ao valor de compra como se novo fora e os juros, de 6%. A prestação corresponde à depreciação e estima o fluxo anu

<sup>(1)</sup> Eliseu Alves, Geraldo da Silva e Souza são pesquisadores da Embrapa e Antônio Salazar P. Brandão é Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Santa Úrsula. Discussões com Mauro Lopes, Ignês Lopes, Daniela P. Rocha e Viviane Bittencourt foram muito úteis no amadurecimento das idéias. FINEP, CNA, EMBRAPA e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento financiaram a pesquisa. A FGV coordenou a pesquisa e foi responsável pela coleta dos dados, controle de qualidade e relatórios de pesquisa.

- al de despesas deste item. Obviamente, a prestação inclui o custo de oportunidade do capital.
4. Benfeitoria: o valor de uma benfeitoria é igual ao valor da construção da mesma, como se fosse nova. A vida útil foi estimada pelos entrevistados. Em seguida, usou-se a tabela Price, como no caso de máquinas e equipamentos, sendo a taxa de juros de 6%.
  5. Depreciação pura: corresponde ao valor do bem dividido pela vida útil. É usada no cálculo da renda familiar.
  6. Animais: aplicou-se a taxa de juros de 4% sobre o valor do estoque de animais a fim de se obter o fluxo anual de despesas correspondentes aos mesmos.
  7. Capital fixo: é a soma dos fluxos dos dispêndios em terra, benfeitorias, máquinas, equipamentos e animais, acima definidos. Portanto, trata-se de um conceito de fluxo, compatível com o valor de produção.
  8. Mão-de-obra familiar: obteve-se, para o ano, o número de dias homens equivalentes e se aplicou um salário-mínimo.
  9. Mão-de-obra assalariada: o entrevistado informou o salário e dias trabalhados. Por uma simples multiplicação, obteve-se o fluxo de gastos com esse fator. Divide-se em mão-de-obra fixa e temporária.
  10. Insumos: valor de compra na porteira da fazenda. Foram divididos em dois grupos. Poupa terra: são aqueles insumos que visam a aumentar a produtividade da terra. Entre eles estão: fertilizantes, agrotóxicos, calcário, rações, medicamentos, sementes e adubos. Poupa trabalho: visam a economizar trabalho. Compreendem, entre outros, combustíveis, assistência técnica, herbicidas, luz elétrica e lubrificantes.
  11. Renda líquida de longo prazo: é igual ao valor da produção menos a soma de gastos com terra, máquinas e equipamentos, benfeitorias, animais, trabalho assalariado, mão-de-obra familiar e insumos comprados ou produzidos no estabelecimento. Impostos e despesas com o transporte da produção não foram incluídos. Corresponde ao conceito dentro da porteira e antes dos impostos. Também não se remunerou o trabalho de administração. Ele é obtido como um resíduo que remunera o empreendedor pelo seu trabalho e pelo risco que corre. Corresponde à renda líquida. Se negativa ou nula indica que o estabelecimento não tem sustentabilidade no longo prazo. Quando positiva, tem que ser igual ou superior ao custo de oportunidade do tempo do empreendedor para justificar a continuidade do estabelecimento. Quando negativa, além de não compensar o empreendedor pelo seu esforço, alguns fatores de produção deixam de ser remunerados adequadamente, entre eles os fixos e a mão-de-obra familiar.
  12. Renda líquida de curto prazo: é o valor da produção subtraído das despesas com os insumos,

mão-de-obra familiar e contratada. Excluem-se, portanto, como despesas os valores imputados à terra, benfeitoria, máquinas, equipamentos e animais.

13. Renda líquida familiar: é renda líquida de curto prazo, adicionando-se o valor imputado à mão-de-obra familiar e subtraindo-se a depreciação pura, ou seja, sem se incluírem os juros que a prestação da tabela Price embute. Mede a remuneração que a família recebe do estabelecimento. Indica se o estabelecimento é capaz de oferecer à família uma remuneração compatível com seu custo de oportunidade.
14. Educação: é grau médio de instrução da família.

### 3. Caracterização dos 963 estabelecimentos

Os estabelecimentos serão caracterizados quanto à renda líquida, renda familiar per capita e um conjunto de fatores que dizem respeito à produção e educação.

#### 3.1. Renda líquida de longo prazo

Mede a remuneração do empreendedor. O estabelecimento precisa oferecer-lhe uma remuneração competitiva com outras alternativas. Se negativa, significa que o estabelecimento não sobreviverá, no longo prazo, como está. É sinal para mudar naquilo que faz ou encerrar suas atividades. Mesmo sendo positiva, precisa ser competitiva com o custo de oportunidade do empreendedor.

Se perdurarem as condições da época da coleta dos dados, 74% dos estabelecimentos não têm condições de “permanecerem vivos” no longo prazo. Se o custo de oportunidade do empreendedor equivaler a um salário-mínimo, 80% dos estabelecimentos estão em situação crítica. Este número evolui para 84%, caso o custo de oportunidade do empreendedor seja de dois salários-mínimos. Ou seja, nesta condição, apenas 16% dos estabelecimentos asseguram sua permanência, como produtores, a longo prazo. Aos restantes, cabe redefinir suas atividades, modernizarem-se ou cerrarem as portas. Os dados sugerem dividir o grupo em dois subgrupos, a fim de se analisar as causas de tamanha disparidade.

**Tabela 3 - Distribuição da renda líquida anual em salários-mínimos**  
Salário mínimo mensal= R\$120,00

Classes de renda líquida	Frequência	%	Frequência Acumulada	% Acumulado
Salário <= 0	711	73,83	711	73,83
0 < salário <= 0,5	37	3,84	748	77,67
0,5 < salário <= 1	23	2,39	771	80,06
1 < salário <= 1,5	22	2,28	793	82,35
1,5 < salário <= 2	20	2,08	813	84,42
2 < salário <= 4	50	5,19	863	89,62
Salário > 4	100	10,38	963	100,00

#### Renda familiar

Quando o empreendedor é também dono do capital, o estabelecimento e a família têm relações muito fortes, que são quebradas pelo desenvolvimento do mercado de trabalho. Um ponto chega, em que a mão-de-obra familiar passa a

ter um custo de oportunidade bem definido e, então, a relação da família com o estabelecimento perde a importância que costuma ter na agricultura tradicional. Mas, no Brasil, esta relação é ainda forte. Por isso, o conceito de renda líquida familiar- renda familiar, como definido acima e que mede a remuneração que a família recebe líquida do estabelecimento, tem o seu lugar. Dividimos a renda líquida familiar pelo número de equivalentes homens da família e obtivemos uma medida per capita que foi comparada com o salário-mínimo. Como se trata da remuneração que a família recebe do estabelecimento, deixamos de lado outras fontes de renda e não deduzimos dela responsabilidades financeiras que a família possa ter tido, relacionadas com o estabelecimento. Esse resíduo a família usa para remunerar o custo de oportunidade do capital e do trabalho familiar e para cobrir as despesas que tem com o consumo, educação, saúde, pagamentos de empréstimos, e fazer face ao risco que todo empreendedor corre etc.

Cabem as seguintes conclusões:

1. A renda familiar, em relação à renda líquida, indica uma situação ainda dramática, mas de cores mais suaves. Afinal de contas, cerca de 36% das famílias recebem, por equivalente homem, mais de dois salários. No caso da renda líquida, este número equivale a 15,6%.
2. A remuneração equivalente a um salário-mínimo ou menos abrangeu 44,8% da amostra, significativamente baixa, considerando-se o que a renda familiar remunera. Alguns poucos, 9 estabelecimentos, têm renda líquida familiar negativa ou nula. E, ainda, 25,3 % deles remuneraram a família com meio salário-mínimo ou menos.
3. Em resumo, os dados indicam uma baixa remuneração da família. Não é, portanto, exagero dizer que, a permanecer assim, 64 % delas, admitindo-se uma família por estabelecimentos, têm motivos de sobra para considerar oportunidades de emprego nas cidades. A busca de emprego urbano nem sempre é feita em bloco pela família. Os filhos migram, primeiramente. Os pais podem permanecer no meio rural. Ou, posteriormente, irem para as cidades.

**Tabela 4 - Distribuição da renda familiar per capita, em classes de salários-mínimos**  
Salário mínimo mensal de R\$120,00

Classes de salários	Frequência	%	Frequência Acumulada	% Acumulado
Salário <= 0	9	0,93	9	0,93
0 < salário <= 0,5	235	24,40	244	25,34
0,5 < salário <= 1	187	19,42	431	44,76
1 < salário <= 1,5	107	11,11	538	55,87
1,5 < salário <= 2	76	7,89	614	63,76
2 < salário <= 4	176	18,28	790	82,04
Salário > 4	173	17,96	963	100,00

4. Comparando-se a renda líquida de longo prazo com a familiar, verifica-se que muitas famílias continuaram no negócio, apesar de administrarem estabelecimentos inviáveis no longo prazo, ou seja, quando se remuneraram todos os fa-

tores de produção pelo seu custo de oportunidade. Esta é uma exigência que terá que ser satisfeita com a modernização da sociedade brasileira e, especialmente, da agricultura.

### 3.2. Indicadores de produção

A tabela 5 é extensa e, por isto, será analisada por parte. Descreve um grupo de estabelecimentos de porte pequeno. A renda bruta (no ano) média equivale a R\$18.089,12, sendo a mediana igual a R\$11.023,00. O valor máximo alcançou R\$99.760,00 e o mínimo, R\$380,00, sendo que 75% das observações tiveram um valor da produção menor que R\$24.850,00. A área média dos estabelecimentos é de 36,62 hectares. A mediana é igual a 30,00 hectares. O maior estabelecimento tem 99,8 hectares e o menor 0,03 hectare. Cerca de 25% dos estabelecimentos ocupam área menor que 16,80 hectares e 75%, área menor que 53,00 hectares.

A família média tem 2,29 membros. A mediana é igual a 2 membros. A maior família tem nove membros e a menor ninguém vivendo no meio rural. E, ainda, 75% das famílias têm 3 membros ou menos. O grau de instrução médio da família corresponde a 4,77 anos, a mediana é igual a 4,25 anos. O maior valor é igual a 17 anos e há muito poucos analfabetos. Trata-se de famílias de grau de instrução razoável, considerando-se que o chefe administra um negócio. A família é pequena. E claro está que não pode explorar plenamente a área que domina sem máquinas e equipamentos.

### 3.3. Os dispêndios

Os dispêndios representam fluxos anuais de gastos e dividem-se em:

1. Fixos - terra, máquinas, equipamentos e benfeitorias. Esta categoria corresponde a 41,11% do gasto total. Os dois itens mais importantes são máquinas e equipamentos e terra. Depois, seguem-se as benfeitorias. Animais têm pequeno peso, cerca de 2,25%, o que indica que o grupo é predominantemente de agricultura e não de pecuária. A mediana desse grupo de insumos, subtotal (1) é bem menor que a média, respectivamente, R\$5363,91 e R\$8249,96. A amplitude de variação é enorme, de R\$36,00 a R\$57025,67, o que é compreensível, considerando-se a variação da área que os estabelecimentos dominam.
2. A segunda maior despesas é com mão-de-obra, cerca de 24,45% do dispêndio. O gasto é maior do que em máquinas e equipamentos e, também, supera aquele em insumos poupa-terra e poupa-trabalho, o que indica um pequeno grau de mecanização e apego a uma agricultura mais próxima da tradicional. No dispêndio em trabalho, predomina a mão-de-obra familiar, o que está de acordo com os dados do censo 1995/96 (Alves, Lopes e Contini, 1999).

3. O grupo de insumos poupa-terra tem como finalidade aumentar a produção de cada hectare. Metade dos estabelecimentos gastou menos de R\$1.354,00 nesses insumos. É muito pouco, considerando-se que a mediana da área ocupada é de trinta hectares e agricultura é o fundamento da exploração. Pequenos gastos com este grupo de insumos limitam o crescimento da produtividade da terra.
4. Os insumos que poupam trabalho, basicamente máquinas, equipamentos e herbicidas, têm como finalidade aumentar a área que cada trabalhador é capaz de cultivar. Cerca de 50% dos estabelecimentos gastaram menos de R\$1.380,00, sendo a média de R\$3.297,00, a qual é muito influenciada por valores extremos. Como a família é pequena, pequenos gastos neste grupo de insumos não permitem o crescimento da produtividade do trabalho e contribuem para deixar terra ociosa.
5. O dispêndio fica dividido em fixo e custeio. O custeio é que torna produtivo o investimento fixo. No caso, corresponderam a 59% do dispêndio. Em propriedades mais bem administradas, chega o custeio a 70% do dispêndio. Resolveu-se calcular esta estatística para cada unidade amostral. A média equivaleu a 56,22%, a mediana, a 56,56% e 25% das observações gastam 65% ou mais em custeio. 10% despedem mais de 75% em custeio.

### 3.4. Indicadores de eficiência

Os indicadores de eficiência visam a mostrar como está o desempenho dos 963 estabelecimentos. A renda líquida de longo prazo e a renda familiar já foram analisadas. Vale, ainda, ressaltar que, no confronto de receitas e despesas, ou as receitas poderiam ter sido maiores ou as despesas menores. Tudo indica que o problema está com a composição das despesas e com as receitas que poderiam ter sido melhores, como será visto na próxima seção. Quanto à renda líquida de curto prazo, o desempenho é muito melhor. Como forma a renda familiar, outra coisa não poderia ter sido esperada.

Como a renda líquida média é negativa, a medida renda bruta dividida pelo dispêndio (output/input) é menor que um. É uma medida da produtividade de todos os fatores. De fato, resultou igual a 0,88 e a mediana correspondeu a 0,80. Cerca de 25% dos estabelecimentos estão abaixo de 0,60. E somente 25% deles superaram 1,01. O maior valor é igual a 4,91 - algo estranho - e o menor iguala-se a 0,11 - também estranho.

### 3.5. Os dois grupos de renda líquida

Com a finalidade de explicar o fraco desempenho econômico observado, dividiu-se a amostra em dois grupos: o dos estabelecimentos de renda líquida não negativa, 252 ao todo (26,2%) e o dos de renda líquida negativa, 711 estabelecimentos (73,8%). A fim de testar diferenças entre os dois grupos, usou-se o procedimento Npar1way do SAS. O nível de significância relatado na tabela 7 é 5%: um asterisco (\*) denota significante, e não significante corresponde a ns<sup>(2)</sup>.

**Tabela 5 – Despesas, receita, indicadores de eficiência e grau de instrução médio da família**

Categorias	Média	%	25%	Mediana	75%	Máximo	Mínimo
Terra	2781,09	13,86	528,00	1597,78	3624,00	43000,00	18,00
Máq. e equipamentos	2899,66	14,45	23,60	656,58	4244,57	38889,27	0,00
Benfeitorias	2118,11	10,55	0,00	1759,02	2550,85	11167,09	0,00
Animais	451,10	2,25	0,00	239,70	560,70	11100,00	0,00
Subtotal (1)	8249,96	41,11	36,00	5363,91	11498,56	57025,67	36,00
M. o. familiar (f)	3317,73	16,53	1440,00	2400,00	3840,00	30000,00	0,00
M. o. fixa	1073,28	5,35	0,00	0,00	0,00	31200,00	0,00
M. o. temporária	515,78	2,57	0,00	0,00	440,00	20000,00	0,00
Subtotal (2)	4906,79	24,45	0,00	3203,20	5748,00	45600,08	0,00
Poupa terra (3)	3613,04	18,00	355,00	1354,00	4100,00	75610,00	0,00
Poupa trabalho (4)	3297,58	16,44	0,00	1380,00	4250,00	45040,00	0,00
Custeio (5)=2+3+4	11817,40	58,89	3530,00	7071,00	14311,00	91331,00	320,00
Dispêndio (6)=1+5	20067,37	100,00	6701,78	13392,77	26658,68	131965,67	1029,30
V. Produção (7)	18089,12	-	5000,00	11023,00	24850,00	99760,00	380,00
R. líquida (8)=7-6	-1978,25	-	-5007,57	-2356,91	201,16	50325,06	-44374,36
R.l.c. prazo (9)=7-5	6271,72	-	572,96	3115,00	8460,00	64369,00	-10670,00
Família (n°) (10)	2,29	-	1,50	2,00	3,00	9,00	0,00
Depreciação pura (11)	2739,65	-	612,33	1352,68	3859,55	26354,87	0,00
R.l. fam. (12)=9-11+f	6849,80	-	1575,61	3842,00	8337,70	63648,97	8,13
R.l. fam/pessoa	3874,51	-	725,36	1800,00	4459,63	56707,77	3,25
Área	36,62	-	16,80	30,00	53,00	99,80	0,03
Educação	4,77	-	2,71	4,25	6,33	17,00	0,00
Analfabetos	0,24	-	0,00	0,00	0,00	7,00	0,00

<sup>(2)</sup> Seja a variável x que assume valores nos dois grupos. Exemplo: idade. Ordenam-se os dados, do maior para o menor, como se pertencessem a um só grupo. A hipótese nula é que nenhum grupo domina o outro, quanto às posições na ordenação feita. O teste de médias, procedimento anova, concordou com os resultados da tabela.

Ressaltam-se duas conclusões principais. A primeira delas é que os dois grupos comandam recursos fixos da mesma magnitude, medidos pelo capital fixo. E, no que respeita ao capital fixo, eles são estaticamente diferentes apenas quanto à componente animais, que tem pequena importância. Não diferem também quanto ao dispêndio, que é igual ao capital fixo mais o custeio. A segunda conclusão é que são muito diferentes quanto à renda bruta que geraram. O grupo de renda líquida de longo prazo não negativa, o primeiro grupo, produziu uma renda bruta bem maior que, inclusive, superou o dispêndio. O que não ocorreu com o segundo grupo, o de renda líquida negativa. A questão que se coloca é explicar por que isto ocorreu. A análise mostrará que o segundo grupo subinvestiu em custeio e insumos que fazem a produtividade da terra crescer. E, assim, é tecnológica e organizacionalmente mais atrasado. A análise que se segue padece do defeito de não poder isolar os efeitos dos fatores. Via função de produção, procurar-se-á ultrapassar esta dificuldade.

Vejamos as possíveis razões:

1. O que faz o capital fixo produzir são os dispêndios em custeio. O grupo de renda líquida não negativa gastou, em média, muito mais em custeio do que o de renda líquida negativa, cerca de 21,3%. Medido pelas medianas, corresponde a 31,3%. Mas, a renda bruta do primeiro grupo é cerca de 1,9 vez a do segundo. Em termos da mediana, 2,5 vezes. Assim diferenças de gastos em custeio não são capazes de explicar tamanha diferença.
2. Quanto à mão-de-obra, o segundo grupo gastou mais em trabalho familiar, cerca de 17,4% a mais. No entanto, o primeiro grupo gastou mais em mão-de-obra assalariada, fixa mais temporária, cerca de 84,3% a mais. Como o trabalho assalariado representa um dispêndio monetário, o primeiro grupo teve que produzir mais para fazer face a esta despesa. No caso do primeiro grupo, o trabalho familiar é remunerado pelo resíduo que é renda familiar. Não representa, assim, uma despesa monetária. O que leva a administração ineficiente do trabalho familiar, quando o mercado de trabalho é pouco desenvolvido. Assim, o grupo de renda líquida não negativa tem uma orientação mais pronunciada para o mercado de trabalho.
3. No curto prazo, a terra é fixa. Quem gastar mais em insumos do tipo poupa-terra vai obter uma maior produção. Exatamente foi isto que fez o grupo de renda líquida não negativa. Como este grupo tem área maior, é aconselhável ter este gasto medido por hectare. A média e a mediana do primeiro grupo resultaram iguais a 201,70 e 60,20 e as do grupo de renda líquida negativa igualaram a 117,08 e 47,92 e são estatisticamente diferentes. Como consequência de um maior gasto em insumos do tipo poupa-terra, os índices de produtividade associados a este tipo de insumos devem ser maiores para aqueles de renda líquida não negativa.
4. A relação capital-produto indica a eficiência do

uso do capital. É um índice que serve para medir a ociosidade do capital fixo de um grupo em relação ao outro. O grupo de renda líquida não negativa gasta, em média, R\$0,30 de capital para produzir R\$1,00 de produto, sendo a mediana igual a 0,28. Já o grupo de renda líquida negativa gasta R\$0,78 para uma unidade de produto, sendo a mediana igual a 0,65. A má alocação de recursos em custeio está por trás desta disparidade.

5. O grupo de renda líquida negativa aplica menos trabalho por unidade de capital, também um sinal a mais de ociosidade do capital. Mas, estatisticamente, os dois grupos não são diferentes.
6. Temos três medidas de produtividade: a produtividade de todos os fatores, renda bruta / dispêndio, a produtividade da terra, medida por renda bruta / hectare e, finalmente, a produtividade do trabalho, em termos de renda bruta por homem. O grupo de renda líquida não negativa difere, estatisticamente do de renda líquida negativa, nas três medidas.
7. Diferenças de grau de instrução poderiam explicar as disparidades observadas entre os dois grupos. Mas, eles não diferem, estatisticamente, quanto a este atributo.
8. Em média, o segundo grupo tem uma família maior. A falta de oportunidades de trabalho deve ter levado a um uso exagerado e, assim, ineficiente, da mão-de-obra familiar, refletindo-se na produtividade do trabalho.
9. Por ter uma área média maior, a falta de recursos de custeio levou o segundo grupo a ter um uso menos intenso da terra quando comparado com o primeiro grupo, o que explica, em parte, as diferenças de produtividade da terra.
10. Uma medida de tecnologia é dada pela participação dos insumos do tipo poupa-terra no dispêndio. Novamente, o grupo de renda líquida não negativa está em melhores condições. Por esta medida, é mais moderno.
11. A relação, renda bruta/dispêndio, pode ser interpretada como a taxa de retorno, em relação ao fluxo de gastos totais (dispêndio). Ou seja, quanto que R\$1,00 de dispêndio traz de acréscimo de renda. Se a relação for igual a 1, a taxa de retorno é zero. Se 1,20, a taxa de retorno anual é de 20%. Note-se que não se fala de retorno ao capital, mas, sim, ao dispêndio, depois de considerado o custo de oportunidade do capital. Esta taxa é uma medida da competência do empreendedor. Diz quanto de retorno ele obtém por R\$1,00 que gastou (fixo+custeio). Ora, o grupo de renda líquida não negativa obteve uma taxa média de retorno de 46%; sendo a mediana igual a 27% e a separatriz do primeiro quartil correspondente a 11%. Obviamente assim vista, a taxa de retorno do grupo de renda líquida negativa é negativa. Tendo-se por base a mediana da taxa de retorno, 27%, visto que a média é influenci-

ada por valores extremos, o grupo de renda líquida negativa poderia ter tomado um empréstimo a uma taxa anual de 27% (cerca de 2% ao mês) para financiar o aumento do custeio. No mercado, à exceção do crédito rural oficial, esta taxa não é encontrada. Como o acesso ao crédito do governo é muito limitado, entende-se por que o grupo de renda líquida negativa não pode expandir o custeio para se aproximar, neste respeito, do outro grupo. É claro que estamos admitindo que os dois grupos sejam semelhantes quanto à administração do estabelecimento. Mas, pela medida que temos, o grau de instrução, esta hipótese não está longe da realidade. Mas, ainda resta a possibilidade de comandarem recursos de qualidade diferentes. Mas, medida a qualidade pelo valor, isto não ocorre. Em conclusão, racionamento de crédito, a componente externa, é uma das razões do desempe-

12. nho ruim do grupo de renda líquida negativa<sup>(3)</sup>. Mas resta investigar como os dois grupos se financiaram. As seguintes fontes de financiamento foram investigadas: PRONAF, equivalência produto, cooperativa de crédito e nenhuma destas, que inclui o autofinanciamento e o crédito de particulares. Como se verifica na tabela 6, coluna %, o PRONAF teve pequena participação como fonte de financiamento. Ou seja, a grande maioria dos agricultores não teve acesso a esta fonte de financiamento. Ainda, sua maior participação é no grupo de renda líquida negativa. E, desse modo, não contribuiu, muito provavelmente por causa do pequeno número de produtores beneficiados, para um melhor desempenho econômico dos pequenos produtores. Recursos próprios e particulares são as maiores fontes de financiamento, destacando-se, neste aspecto, o grupo de renda líquida não negativa.

**Tabela 6 - Fontes de financiamento**

Fontes	Renda líquida negativa		Renda líquida >=0	
	Número	%	Número	%
PRONAF	102	14,35	30	11.99
Equivalência Produto	14	1,97	2	0,79
Cooperativa de crédito	68	9,56	12	5,16
Nenhuma destas	527	74,12	207	82,14
Total	711	100,00	252	100.00

**Tabela 7 - Comparação entre o grupo de renda líquida positiva ou nula e o grupo de renda líquida negativa**

Categorias	Insumos	Renda líquida positiva ou nula (obs.=252)					Renda líquida negativa (obs.=711)				
		Média	%	25%	mediana	75%	Média	%	25%	mediana	75%
Fixos	Terra	2449,93 <sup>ns</sup>	11,74	612,00	1473,20	3254,70	2898,47	14,65	504,00	1645,60	3872,00
	Máq e Eq.	2574,90 <sup>ns</sup>	12,34	25,63	603,68	3964,82	3014,76	15,24	21,84	695,35	4363,55
	Benfeitorias	2005,98 <sup>ns</sup>	9,62	1227,73	1660,94	2459,58	2157,86	10,91	1395,77	1780,81	2612,46
	Animais	612,39 <sup>*</sup>	2,94	89,40	343,80	762,06	393,93	1,99	68,40	213,60	301,45
	Capital fixo (1)	7643,20 <sup>ns</sup>	36,64	3096,31	4801,28	10908,81	8465,02	42,78	2991,18	5497,78	11766,53
Trabalho	Familiar.	2940,01 <sup>*</sup>	14,09	1440,00	2266,92	3600,00	3451,61	17,44	1440,00	2400,00	4224,00
	Fixo	1672,22 <sup>*</sup>	8,02	0,00	0,00	1904,00	860,99	4,35	0,00	0,00	0,00
	Temporário	727,02 <sup>*</sup>	3,48	0,00	0,00	820,00	440,91	2,23	0,00	0,00	350,00
	Total (2)	5339,26 <sup>*</sup>	25,59	2160,00	3677,50	6400,00	4753,51	24,02	1824,00	3108,00	5579,16
Poupa terra (3)		4635,36 <sup>*</sup>	22,22	506,50	1992,27	5870,00	3250,70	16,43	314,80	1226,00	3460,00
Poupa trabalho (4)		3243,80 <sup>ns</sup>	15,15	400,00	1369,00	4600,00	3316,64	16,76	330,00	1380,00	4245,00
Custeio (5) (=2+3+4)		13218,42 <sup>*</sup>	63,36	3710,00	8828,80	19012,50	11320,85	57,72	3441,20	6720,00	13050,00
Dispêndio (6) (=1+5)		20861,62 <sup>ns</sup>	100,00	6707,68	15290,25	30610,64	19785,87	100,00	6701,78	12877,86	25649,03
Renda bruta (7)		27869,42 <sup>*</sup>	-	9892,50	21931,00	40017,50	14622,69	-	4000,00	8687,00	18184,00
Renda líquida (8) (=7-6)		7007,80 <sup>*</sup>	-	1536,30	3842,42	9864,20	-5163,17	-	-	-3489,69	-1847,00
									6557,82		
R. l. c. prazo (9) (=7-5)		14651,00 <sup>*</sup>	-	5672,50	9980,60	21130,50	3301,85	-	180,00	1654,00	4946,40
Eq. homem da família (10)		2,00 <sup>*</sup>	-	1,00	1,50	2,50	2,39	-	1,50	2,00	3,00
Depreciação (11)		2469,53 <sup>ns</sup>	-	389,24	1294,24	3583,98	2835,39	-	623,21	1389,98	3871,68
R. l. fam. (12) (=9-11)		5121,49 <sup>*</sup>	-	6518,31	11569,78	20500,40	3918,07	-	1088,04	2551,91	4944,60
R. l. família / T. fam.		9321,11 <sup>*</sup>	-	3415,49	5939,98	11160,00	1971,67	-	507,48	1137,75	2452,14
Área (em hectares) (11)		39,69 <sup>*</sup>	-	20,00	34,00	58,45	35,53	-	15,00	29,00	50,00
Renda bruta / dispêndio		1,46 <sup>*</sup>	-	1,11	1,27	2,52	0,68	-	0,55	0,71	0,83
Renda bruta / hectare		1217,93 <sup>*</sup>	-	367,68	675,66	1079,11	531,78	-	166,14	349,70	628,92
Capital/produto		0,30 <sup>*</sup>	-	0,21	0,28	0,38	0,78	-	0,48	0,65	0,93
Capital/trabalho		10,04 <sup>ns</sup>	-	3,92	6,42	12,36	11,18	-	4,03	7,30	14,06
Renda bruta / trabalho		34,64 <sup>*</sup>	-	14,06	24,24	41,17	18,06	-	5,77	10,67	22,91
Poupa terra / dispêndio		16,41 <sup>*</sup>	-	5,92	13,20	20,86	12,14	-	4,26	9,43	16,62
Custeio/fixo		1,99 <sup>*</sup>	-	0,97	1,50	2,27	1,64	-	0,86	1,25	1,79
Grau de instrução		4,90 <sup>ns</sup>	-	3,00	4,00	6,25	4,72	-	2,66	4,33	6,33

<sup>(3)</sup> Esta linha de raciocínio foi sugerida pelo Dr Alberto Duque Portugal, Presidente da Embrapa.



Confirma-se, portanto, a existência de severas limitações de crédito para ambos os grupos, sendo estas ainda maiores para o grupo muito bem sucedido. Este resultado merece ser mais bem investigado, o que não foi possível por causa de limitações dos dados. Fica o alerta: o crédito do governo é muito insuficiente e não parece contribuir para um melhor desempenho dos agricultores.

#### 4. Função de produção

Optou-se por uma função de produção do tipo Cobb-Douglas, que foi linearizada nos logaritmos para fins de estimação. Na tabela 8, para indicar-se o logaritmo da variável, ela está precedida da letra l, como em lcapital. A variável dependente é o logaritmo da renda bruta, ela medida em R\$. Há três variáveis independentes, também, medidas em R\$: terra – é o fluxo que se obtém quando se aplica a taxa anual de juros de 4% sobre o valor da terra; capital – é resultado da soma dos fluxos de máquinas, equipamentos, benfeitorias, insumos poupa-terra e insumos poupa-trabalho, ou seja, engloba o capital fixo e o de custeio, exceto trabalho; trabalho – é soma dos valores de trabalho familiar, fixo e temporário. As demais variáveis afetam o intercepto ou inclinação da função, como será explicado a seguir.

Das 963 observações, foram utilizadas 917, porque das 52 faltantes cada uma teve algum insumo com valor zero.

##### Intercepto

. A tabela 2 indica as regiões. Aplicaram-se dummies às mesmas, sendo q1 para a comercial, MT e GO e, finalmente, q9 para zona da mata de MG, seguindo-se a ordem da tabela 2. Se o estabelecimento está na primeira região da tabela 2, então, q1=1. Se isto não for verdade q1=0. E, assim, sucessivamente.

. A dummy it é igual a zero se a renda líquida for negativa e é igual a um se positiva ou nula.

. Módulo: o INCRA estabeleceu módulos para as regiões. Se a área do estabelecimento é igual ou menor que o módulo da região em que se localiza, então, módulo=1 e zero se isto não for verdade.

. Educação: para cada estabelecimento é o grau de instrução médio da família.

. Idade é a idade do chefe da família.

. Módulo x educação indica como esta interação afeta o intercepto

##### Inclinação

São as interações de it com as variáveis capital, terra e trabalho. Cada interação completa a definição do expoente de cada insumo. Exemplo: (terra)<sup>a+b\*it</sup>. No caso, a é o coeficiente de lterra, igual a 0,18409 e o coeficiente de it x lterra é b= -0,02831.

#### Resultados estatísticos

O ajustamento do modelo aos dados é bom. O R<sup>2</sup> ajustado é igual a 0,92 e os coeficientes das variáveis inde-

pendentes têm os sinais esperados. Ou seja, positivos, mesmo descontando-se o efeito das interações<sup>(4)</sup>.

##### Quanto ao intercepto,

1. Não se detectou efeito do módulo, o coeficiente não é estatisticamente diferente de zero.
2. As regiões correspondentes a q1, q2, ..., q5 não diferem, estatisticamente, de q9. No entanto, as regiões q6, q7 e q8 são, estatisticamente, diferentes de q9. Elas estão no Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo. No caso destes últimos dois estados, tratam-se de pequenos produtores. E os coeficientes são positivos. No caso, o efeito região desloca a função de produção para cima, em relação a q9, que se refere à pequenos produtores da zona da Mata de Minas Gerais, a qual é uma região estagnada.
3. Como era esperado, em vista dos resultados já obtidos, quanto à comparação dos dois grupos, it é estatisticamente, diferente de zero e, assim, desloca o intercepto para cima. Numericamente, é o maior efeito.
5. Não se encontrou efeito sobre o intercepto para educação.
6. A interação módulo x educação é positiva e, estatisticamente, diferente de zero. Significa que a educação desloca a função de produção para cima, apenas para os menores produtores da amostra. Note-se que o efeito existe, mas de pequena magnitude. O grupo dentro do módulo do Incra, tem grau médio de instrução de 4,28, mediana igual a 4,00 e coeficiente de variação correspondente a 61,88%. O grupo de área maior que o módulo tem média igual a 5,29, mediana=4,94 e coeficiente de variação=58%. Estes dados são mais compatíveis com a hipótese de um coeficiente nulo ou negativo para interação módulo x educação. Portanto, o resultado, embora de pequena magnitude, não é o esperado.
7. O coeficiente da variável idade do chefe da família é negativo e, estatisticamente, diferente de zero. A idade tem efeito ambíguo. Se a idade significa mais experiência, um acréscimo dela deve deslocar a função de produção para cima. Mas, se idade mais avançada implica se apegar às tradições, em ter mais medo de arriscar e de se aventurar em novas empreitadas, a hipótese, contrária à primeira a respeito do deslocamento da função de produção, prevalece. Os dados indicam, portanto, que o aumento da idade do chefe de família desloca para baixo a função de produção, outras coisas constantes.

Quanto à inclinação da função de produção, considerando-se a dummy it, temos duas funções de produção estimadas, uma para renda líquida negativa (it=0) e outra para renda líquida não negativa (it=1). Estas duas funções têm a mesma elasticidade de produção no que diz respeito à terra e

<sup>(4)</sup> Dada a estrutura do plano amostral, abandonou-se a hipótese de homoscedasticidade. Por isto, é preciso obter uma estimativa da matriz de covariância. A opção "acov" do proc reg do SAS permite obter esta matriz, pelo método de White (White, 1980). Extraíu-se a raiz quadrada da diagonal para se obter uma estimativa do desvio padrão de cada coeficiente. Com  $z = |\text{coeficiente} / \text{desvio padrão}|$ , tendo-se a distribuição normal como aproximação, calculou-se, para cada coeficiente, a probabilidade de se obter um z maior que o observado.

elasticidades de produção diferentes para trabalho e capital, como se pode verificar na tabela 8, pois os coeficientes das respectivas interações são, estatisticamente, diferentes de zero. Sendo assim, o intercepto perde o interesse. Logo, a função de produção equivalente à renda líquida negativa tem, estatisticamente, elasticidades de produção maiores para capital e trabalho e a mesma para terra.

É relevante saber o tipo de retorno que a função de produção estimada tem. No caso dos estabelecimentos de

**Tabela 8 - Resultados do Modelo: mínimos quadrados ordinários, com correção de White para as variâncias.Valor do parâmetro, desvio padrão, z e Pr > |z|<sup>(9)</sup>.**

Variável	Parâmetro	Desvio Padrão	Z	Pr >  z
intercepto	- 0.23060	0.23415	-0.9848	0.32471
lcapital	0.70668	0.03325	21.2555	0.00000
ltrabalho	0.21842	0.02246	9.7232	0.00000
lterra	0.18409	0.2568	7.1699	0.00000
módulo	-0.07108	0.05085	-1.3979	0.16215
q1	- 0.075594	0.11168	- 0.6800	0.49653
q2	0.00825	0.05304	0.1556	0.87638
q3	- 0.03071	0.06728	- 0.4565	0.64804
q4	- 0.04088	0.05500	- 0.7433	0.45731
q5	- 0.00251	0.06175	- 0.0406	0.96758
q6	0.33056	0.07833	4.2200	0.00002
q7	0.14232	0.07218	1.9717	0.04864
q8	0.11464	0.06125	1.8716	0.06127
it	2.14759	0.31761	6.7617	0.00000
educação	0.00436	0.00513	0.8497	0.39552
módulo x edu	0.02695	0.00863	3.1231	0.00179
idade	- 0.00303	0.00097	- 3.1162	0.00183
itxlterra	- 0.02831	0.02579	- 1.0976	0.27236
itxltrabalho	0.08209	0.03179	2.5825	0.00981
itxlcapital	- 0.21112	0.04290	- 4.9212	0.00000

renda líquida negativa (it=0), os coeficientes de capital, terra e trabalho somaram 1,10919. Para efeitos de testar a hipótese nula de retorno constante (soma das elasticidades é igual a 1), o denominador do teste leva em consideração a heterocidade da matriz de covariância e resultou igual a 0,0247544. O numerador é igual a 1,10919. E, assim, obteve-se z igual a 44,8078. Tendo-se em conta que há 916 graus de liberdade, a distribuição normal é uma boa aproximação. A probabilidade de se obter z maior que este é praticamente zero. E, assim, rejeita-se a hipótese nula e estamos na presença de retornos crescentes à escala, no caso dos estabelecimentos de renda líquida negativa.

No caso dos estabelecimentos de renda nula ou positiva, os coeficientes daqueles insumos, levando-se em conta as interações, somaram 0,95185. O denominador do teste é 0,034448, sendo, portanto, z=27,6315. A probabilidade de se obter um z maior do que este é praticamente zero. Rejeita-se a hipótese nula e os estabelecimentos de renda líquida não negativa têm retorno decrescente à escala.

Os resultados sobre retornos à escala têm implicações importantes. Os estabelecimentos de renda líquida negativa

poderiam mais que duplicar a renda bruta se duplicassem as quantidades de insumos, dentro dos limites da capacidade de administração de seus gerentes. Restrições de crédito de investimento e de custeio, de natureza interna e externa, muito têm, assim, a ver com o desempenho mediocre destes estabelecimentos. Na presença de retorno crescente, a renda líquida máxima não existe, sendo infinita. E padece de sentido igualar o valor da produtividade marginal de um insumo ao seu preço. No entanto, se admitirmos que quando se varia um insumo os outros dois ficam fixos, ainda é possível realizar o cálculo da produtividade marginal. No caso, o melhor candidato para se permitir variar é trabalho, ficando fixos terra e capital. É, óbvio, que estamos diante de posição de curto prazo.

Os estabelecimentos de renda líquida não negativa têm retorno decrescente à escala. Duplicar as quantidades de insumos traz um acréscimo de renda líquida menor que dois. Em tese, estes estabelecimentos podem exaurir a capacidade de seus administradores. Mas, isto não significa que estejam operando com a máxima eficiência. Pelo cálculo da produtividade marginal dos fatores, vamos verificar esta condição.

### 5. Produtividade marginal

Derivou-se a função de produção em relação a cada insumo e obteve-se a produtividade marginal do insumo. Como a renda bruta e os insumos estão medidos em unidades monetárias, o preço de cada unidade é o mesmo para insumos e renda bruta. No equilíbrio, isto equivale a igualar a produtividade marginal a um. Obteve-se, para cada observação, a estimativa do desvio padrão da produtividade marginal. Para isto, desenvolveu-se o logaritmo da produtividade marginal em série de Taylor, em torno do valor verdadeiro do parâmetro estimado, até o termo linear da série, e utilizou-se a matriz de covariância dos estimadores de mínimos quadrados, gerados pela correção de White. A tabela 9 condensa os resultados.

É importante notar que, no caso do grupo de estabelecimentos de renda líquida negativa, os resultados somente têm sentido quando apenas um insumo não é fixo. No caso, como já explicado, escolheu-se trabalho. E trata-se de um resultado de curto prazo. Os resultados sobre os outros insumos visam, apenas, a completar a tabela 9.

O intervalo de confiança do valor da produtividade marginal de cada observação foi calculado no nível de 5%, aproximado pela curva normal. Na tabela 9, LI e LS são,

**Tabela 9 – Distribuição do valor da produtividade marginal em Intervalos de confiança (5%), com base em R\$ 1,00 e por fatores de produção e classes de renda líquida. LI é o limite inferior e LS é limite superior**

Fatores	R. líquida	LS < 1		LI =< 1 <= LS		LI > 1		Total
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Capital	< 0	389	57,5	176	26,0	112	16,5	677
	>= 0	43	17,9	54	22,5	143	59,6	240
Trabalho	< 0	457	67,5	86	12,7	134	19,8	677
	>= 0	25	10,4	56	23,3	159	66,3	240
Terra	< 0	202	29,8	196	29,0	279	41,2	677
	>= 0	15	6,3	62	25,8	163	67,9	240

<sup>(9)</sup> Pr significa valor de probabilidade.

respectivamente, o limite inferior e o superior do intervalo de confiança:  $L = z \pm 1,96s$ , em que o sinal + dá LS e o sinal - corresponde a LI. E  $z$  é a produtividade marginal e  $s$  seu desvio padrão. Há três possibilidades, a produtividade marginal do estabelecimento é, estatisticamente, menor que 1. Neste caso,  $LS < 1$ . E o estabelecimento está usando o insumo exageradamente. Ganhará mais se reduzir a quantidade usada. A segunda possibilidade contém 1 entre o LI e LS, podendo coincidir com os extremos. No caso, a quantidade do insumo usada é a correta. E, finalmente,  $LI > 1$ , o estabelecimento pode ganhar mais, aumentando o uso do insumo.

Cabem as seguintes considerações sobre os estabelecimentos de renda líquida não negativa;

1. Em relação à capital, a maioria dos estabelecimentos, 59,6%, pode aumentar renda líquida se usar maiores quantidades deste insumo. Como capital contém as despesas de custeio, restrições na expansão de gastos nesta categoria afetam o nível ótimo dos dois outros insumos, limitando a intensidade de uso dos mesmos. Capital é, assim, responsável pela subutilização de terra e trabalho. Cerca de 22,5% dos estabelecimentos acertaram com o nível ótimo e cerca de 17,9% deles usaram mais capital do que deveriam ter feito.
2. Cerca de 66,3% das observações estão subutilizando trabalho. É claro que limitações dos recursos de custeio impõem um teto na quantidade de trabalho que pode ser contratada. E, assim, compromete a eficiência de todo o negócio. O número de estabelecimentos em excesso de uso de trabalho é pequeno, em torno de 10,4%. E, apenas, 23,3% acertaram o nível ótimo.
3. Um grande número de estabelecimentos, cerca de 67,9%, pode aumentar a renda incorporando mais terra. Esta é uma conclusão importante para o programa de reforma agrária. Mas, aumentar a área do estabelecimento sem capital fixo e, principalmente o de custeio, é pura perda de tempo. Cerca de 25,8% acertaram com nível ótimo e 6,3%, um número pequeno, poderiam ganhar mais reduzindo a área que explora.

Com relação aos estabelecimentos de renda líquida negativa, ocupar-nos-emos com o fator trabalho. A grande maioria deles, 67,5%, está remunerando o fator trabalho com salário superior à produtividade marginal, considerando-se terra e capital como fixos. Como já salientado, o menor uso de capital de custeio é uma limitação severa que enfrentam. Poderiam caminhar para uma melhor posição de renda, se ampliassem a terra explorada. Ou, ainda, outra solução é demitir trabalhadores. Mas, como, se a maioria, 72,6% dos gastos em trabalho, é com mão-de-obra familiar? Assim se reforça a conclusão sobre os assentados da reforma agrária: é preciso aumentar a quantidade de recursos que comandam para incrementar a produtividade do trabalho e, por esta via, o conforto de suas famílias.

## 6. Conclusões

Cabe ressaltar os seguintes aspectos:

1. Apenas 26% dos estabelecimentos têm renda líquida não negativa. Caso se requeira uma remuneração de um salário ou mais para o empreendedor, somente 20% dos estabelecimentos satisfazem esta condição. No caso de uma remuneração igual ou superior a dois salários-mínimos, somente 16% dos estabelecimentos atendem a esta exigência. O Censo Agropecuário 1995/96 indicou haver 4,319 milhões de estabelecimentos na classe de área de até cem hectares. Deles, considerando-se um nível de sobrevivência de 16%, somente 691 mil têm condições de remunerar o empreendedor em dois ou mais salários-mínimos. São, assim, aqueles que têm melhores condições de sobrevivência.
2. No Brasil, a agricultura tradicional é forte entre os agricultores que dominam área de menos hectares. Tenderá a desaparecer com o desenvolvimento, evoluindo para uma agricultura familiar que remunera o trabalho, inclusive o familiar, por critérios de mercado. Enquanto o processo de evolução caminha, o conceito de renda líquida familiar é relevante. Considerando-se uma remuneração de dois salários-mínimos ou mais, pelo critério da renda familiar, apenas 36% dos estabelecimentos têm condições de sobreviver. Se o padrão for um e meio salário-mínimo ou mais, este número sobe para 44%.
3. Assim seja pelo critério da renda líquida, que mede a estabilidade de longo prazo do estabelecimento, ou pelo critério da renda familiar, que mede a estabilidade da família quanto ao permanecer no meio rural, a agricultura está remunerando muito mal quem se dedica a ela. E não é surpresa que os dados preliminares do censo, liberados para imprensa, indiquem um Brasil com 82% da população morando nas cidades. O censo mostra, ainda, índices de urbanização que superaram as previsões feitas, tanto para as regiões como para o Brasil (Alves, Lopes e Contini, 1999). Estes resultados do censo indicam que os agricultores, mal satisfeitos com a remuneração que recebem, estão dispostos a deixar a atividade em busca de melhores oportunidades nas cidades, enfrentando o desemprego e a violência. Ressalte-se que somente o Nordeste tem uma população rural expressiva, cerca de 46% daqueles que habitam os campos. Se o objetivo da política agrícola é reter o homem no meio rural, a prioridade tem que ser o Nordeste.
4. Por trás das dificuldades que os agricultores enfrentam estão a modernização da agricultura e a abertura comercial. A modernização permite que a mesma área produza muito mais e com muito menos trabalhadores. O Brasil conta ainda com um vasto território para a expansão da

agricultura. A despeito disto, a tendência é de redução da área sob agricultura, porque a demanda não cresce de acordo com incremento da oferta. E, ainda, para efeitos dos nossos agricultores, tem-se que subtrair da demanda as importações. Como a abertura comercial e a modernização vão continuar, porque do interesse da grande maioria dos brasileiros, é preciso ter políticas que amenizem seus efeitos, sem se descuidar das peculiaridades regionais. Dinamizar as exportações, programas que dão acesso a alimentos aos mais pobres e a eliminação dos subsídios de origem são imperativos. Temos que voltar a pensar num programa de sustentação da renda agrícola, como fazem os países evoluídos, evitando-se os erros que cometem. Do ponto de vista regional, o Nordeste é o problema, quanto ao êxodo rural.

5. Os agricultores que compõem a amostra têm longa experiência no ramo. A grande maioria, como vimos, não consegue remunerar os fatores de produção, e as famílias estão em situação instável, quanto ao permanecer no meio rural. Não existe nenhuma razão para se supor que os assentados da reforma agrária tenham melhor fortuna. Por isto, é preciso conhecer melhor as implicações da modernização da agricultura e da abertura comercial sobre os assentados e redefinir o programa, se necessário. Cabem as seguintes perguntas: tem condições de permanecer vivo o estabelecimento de pequena renda líquida, um salário-mínimo ou menos? Se for aumentada a produção dos pequenos estabelecimentos, e eles são milhões, qual o impacto sobre os preços? E quantos estabelecimentos cabem no mercado, uma vez modernizados?
6. Ainda mais, são milhões de agricultores familiares contra milhares de assentados. Resolver, apenas, os problemas dos assentados terá efeitos desprezíveis no êxodo rural e no bem-estar dos pequenos produtores.
7. Como se viu, na tabela 6, somente 132 estabelecimentos em 963, ou seja, 13,7%, tiveram acesso ao PRONAF. Ora, a razão maior do mau desempenho deles é a falta de crédito de custeio. Os agricultores não têm recursos para tornar produtivo o capital que comandam. É imperativo que o PRONAF tenha maior abrangência para permitir uma melhor exploração dos recursos que os produtores dispõem. Também a qualidade de atendimento do PRONAF precisa ser melhorada.
8. A função de produção dos agricultores que têm renda líquida negativa, 711 produtores, apre-

sentou retorno crescente à escala. Significa isto que os produtores estão longe de explorar sua capacidade de gestão. Se duplicassem todos insumos, obteriam mais do dobro de renda líquida. Mas, novamente, encontrariam o crédito de custeio e também o de investimento como pedras de tropeço. Remover estas restrições é crucial para o programa de agricultura familiar e de reforma agrária. Este grupo de agricultores, a grande maioria deles, remunera a mão-de-obra familiar mais do que a produtividade marginal permite. A saída está em expandir a produção, depois de reorganizá-la. Também é importante expandir as oportunidades de emprego fora da fazenda, e, neste caso, é muito oportuno o serviço de transporte, meio rural – cidade, que as prefeituras começam a oferecer, o qual não deve beneficiar somente as crianças em idade escolar.

9. A função de produção do grupo de produtores de renda líquida não negativa apresenta retornos decrescentes à escala. Considerando-se, isoladamente, terra, capital e trabalho, a maioria dos estabelecimentos está subutilizando estes fatores. Estão aquém do nível ótimo. Por que não se usa mais insumo? A maior restrição é de crédito. Os recursos próprios, embora a maior fonte de financiamento, se mostram insuficientes.
10. Finalmente, tudo indica que temos um grande excesso de produtores. A urbanização acelerada que experimentamos é uma evidência definitiva deste excesso. Assim sendo, programas que visam a reter população no campo somente têm sentido como forma de aliviar tensões e de ganhar tempo para as cidades adquirirem maior capacidade de empregar. Como custam muito caro, devem ser pesados contra a alternativa de prover condições para uma vida urbana mais digna, principalmente, quando se pensa em retornar cidadãos à agricultura. As chances de este retorno dar errado são enormes, como os dados analisados mostraram.

## Referências

- Alves, Eliseu, Lopes, Mauro & Contini, Elísio O Empobrecimento da Agricultura Brasileira, *Revista de Política Agrícola*, Ano VIII, Nº 03, p. 5 – 19, jul. – ago. - set. 1999.
- Souza, Geraldo da Silva. Introdução aos modelos de regressão linear e não - linear, Brasília, Embrapa, 1998.
- White, H. A heteroskedasticity – consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity. *Econometrica*, v. 48, p.817 – 833, 1980.

### RELATÓRIO OUTLOOK FÓRUM 2001<sup>(1)</sup>

Carlos Nayro Coelho<sup>(2)</sup>

#### 1.Sessão Plenária

##### 1.1."Highligths" da Palestra da Secretária do USDA, Ann M.Veneman.

##### -Prioridades da nova administração:

a) perseguir uma política comercial agressiva que inclua nova autorização para negociar (Fast Track) uma nova rodada na OMC e a conclusão da ALCA;

b)trabalhar com o Congresso no sentido de fornecer aos agricultores uma rede de proteção (**safety net**) que represente um movimento na direção de uma economia (agrícola) mais baseada no mercado;

c) apoiar a pesquisa e o desenvolvimento para encontrar novas soluções para temas relacionados a segurança nos alimentos (**food safety**), meio ambiente, energia e outros novos usos e

d) avançar em políticas tributárias pró-agricultura e

implementar regulamentos do tipo senso comum baseados em evidências científicas.

-Em 1993 muito dos temas que nós debatemos hoje estavam ou apenas emergindo ou não eram ainda vistos na tela do radar; nós entramos na NAFTA e a NAFTA se tornou a maior área de livre comércio do mundo;nós agora somos membros da OMC e adotamos as reformas sem precedentes da Uruguai; a lei agrícola de 1996 alterou os termos do debate sobre os programas de apoio à agricultura; o uso e o impacto das novas tecnologias na informação e na biotecnologia estão transformando muitos setores, incluindo agricultura; a segurança nos alimentos e a BSE estão na mente da maioria dos consumidores em formas não visualizadas poucos anos atrás; a consolidação e as fusões no setor de alimentos estão forçando novas estratégias de produção operações em todas os setores da cadeia alimentar; preços crescentes de energia – a necessidade de uma política nacional de energia – é uma nova preocupação financeira para os produtores, sendo que existe uma crescente viabilidade dos produtos agrícolas tornarem-se uma fonte de energia;

-A economia agrícola americana hoje: a) a economia agrícola americana tem uma história de otimismo temperado com constantes sinais de fraqueza; b) o USDA acaba de liberar as previsões de exportações agrícolas para o ano fiscal de 2001, que devem atingir US\$ 53 bilhões, contra US\$ 49 bilhões obtidos dois anos atrás, mas ainda abaixo de recorde de US\$ 60 bilhões obtidos em 1996; b) existem alguns sinais encorajadores no mercado global de commodities, depois das safras recordes do final dos anos 90, com um melhor equilíbrio oferta/demanda, o que está ajudando na recuperação dos preços; c) a economia mundial está se recuperando depois da crise 1998/99, o que também está ajudando os mercados agrícolas.

(1) Realizado em Washington DC em 23.2 e 24.02.01, sob patrocínio do USDA.

(2) PhD em Economia pela Universidade de Missouri - Columbia e Pesquisador da Secretaria da Política Agrícola do MA.

- A Agricultura americana opera em uma economia globalizada, com alta tecnologia e dirigida para os interesses dos consumidores. Em virtude da atual fraqueza do mercado é importante que em Washington seja feito um trabalho conjunto, nos assuntos importantes para os agricultores e pecuaristas. As taxas de juros e taxas de câmbio flutuam em resposta ao fluxo internacional de capitais e afetam os centros vitais das companhias, independentemente se elas operam internacionalmente. As comunicações via internet estão criando acessos a novas informações em formas que não eram imaginadas poucos anos atrás. E, mudanças na escala de preferência dos consumidores estão criando novos desafios para as instituições de "marketing" existentes e para as formas tradicionais de fazer negócios. As empresas varejistas estão exigindo cada vez mais produtos com características específicas e consistentes, com entrega garantida no prazo definido nos contratos. Essas empresas estão, cada vez mais, assinando contratos de fornecimento diretamente com produtores, para atender aos desejos dos consumidores e para reduzir os custos de comercialização. O potencial da biotecnologia irá trazer mudanças na cadeia alimentar, através de produtos que farão os agricultores mais produtivos e os consumidores mais saudáveis e mais satisfeitos. E, a tecnologia está fornecendo novos instrumentos para reduzir os custos e para proteger o meio ambiente.

-A combinação de globalização, tecnologia e consumidores mais exigentes significa uma integração maior na cadeia alimentar, com ligações mais fortes entre produtores, processadores e varejistas. A evolução do novo sistema alimentar pode ser vista de forma diferente, mas, em última instância, requer novos tipos de relacionamento e novos conceitos. Por outro lado, com a crescente consolidação, os varejistas estão exigindo grandes volumes de produtos "de marca" com alta qualidade. Os processadores estão expandindo as operações com novas linhas de produtos e fazendo fusões para atender às necessidades dos varejistas. Essas forças estão em plena operação no setor de empacotamento de carnes ("meatpacking") e no setor de grãos.

-Ao mesmo tempo, muitos agricultores estão encontrando formas de participar dessas mudanças, melhorando sua estrutura de operação, procurando sincronizar a produção com a demanda do mercado, através do reconhecimento de produtos de maior valor específico e a importância dos produtos de maior valor agregado para a indústria de processamento. Em alguns casos, grandes produtores já têm escala e capital necessários para executar essas mudanças. Em outros, os agricultores estão se juntando em parcerias para criar escala. Por exemplo, pequenos produtores, através de todo o País, estão produzindo com sucesso produtos orgânicos e produtos especiais para atender a nichos de mercado e restaurantes especializados. Na Califórnia existem muitos exemplos de agricultores tirando vantagem de oportunidades de mercado para produtos como "baby carrots" (minicenouras), saladas empacotadas e sanduíches de frutas prontos para consumo.

-Atualmente, os interesses de toda a cadeia de alimentos estão mais alinhados de que nunca. Os varejistas estão conscientes que não podem sobreviver sem os processadores e sem os produtores. Da mesma forma, os agricultores não podem sobreviver sem os processadores e sem os varejistas. Não existe dúvida de que o papel do USDA é executar suas funções tradicionais: proteger vigorosamente os produtores americanos contra competição desleal, garantir a segurança dos alimentos, prevenir e erradicar pestes e doenças e fornecer uma rede de proteção ("safety net") básica para os agricultores.

-Quando se tem em vista a próxima lei agrícola, devemos ter em mente novos enfoques para o desenvolvimento da política. Tradicionalmente, grupos de interesse têm apresentado, de forma independente, sua visão perante o Congresso, freqüentemente com interesses divergentes. O presidente do comitê de agricultura da Câmara dos Deputados, Larry Combest, deu um passo importante através do estabelecimento de um sistema que encoraja grupos de interesse a trabalharem juntos para apresentar propostas para a nova lei agrícola. O próximo passo será trazer grupos de produtores, processadores, atacadistas, varejistas e consumidores para encontrar a melhor proposta para atender ao novo sistema alimentar, dirigido pelos consumidores. A interdependência é a força que deve colocar todos os participantes juntos. Exemplos disso foi o desenvolvimento coletivo das políticas referentes à biotecnologia e a posição do Comitê de Agricultura para a Rodada de Seattle, que refletiu um largo espectro de interesses comuns de produtores, processadores e outros grupos, adotado pelos negociadores americanos.

-Concentraremos nossos esforços, nos meses vindouros, em algumas áreas "chave": a) procurar oportunidades para expandir o comércio, sendo vital para isso a autoridade negociadora ("fast track") para as negociações da ALCA e da OMC; b) o desenvolvimento de novas tecnologias e sua adoção através de pesquisa, extensão e educação estão conduzindo a novos produtos, maior produtividade e melhor meio ambiente; c) nosso sistema de regulamentos não pode ser um fardo adicional na economia agrícola. Por essa razão, os regulamentos devem ser baseados em métodos verdadeiramente científicos, com soluções locais, na medida do possível e d) é importante que os agricultores tenham uma rede de proteção ("safety net"), a qual deve ser, na medida do possível, orientada para o mercado. "Precisamos reconhecer nosso interesse comum na obtenção de uma agricultura e um sistema alimentar saudável e crescente. E, para isso, precisamos trabalhar juntos, se quisermos atender aos desafios do novo milênio".

## **1.2. "Highlights" da Palestra de Mike Moore, Diretor Geral da OMC.**

-As negociações agrícolas que estão acontecendo em Genebra, junto com o comércio de serviços, cobrem a maior parte da atividade econômica do mundo e do emprego. Elas con-

*templam os setores mais tradicionais e os mais inovadores. Em todas essas áreas essas negociações irão moldar o comércio internacional nos próximos anos.*

*-As negociações na área da agricultura e na área de serviços estão indo bem, e, na realidade, muito melhor de que muitos estavam prevendo. Até o momento, 36 propostas foram feitas, cobrindo todo o espectro de assuntos específicos. Nas reuniões mais recentes de negociações foi apresentado um rico conjunto de propostas e nos estimulou positivamente com vistas ao ponto de partida em março. Não há dúvida de que os governos estão seriamente e intensivamente envolvidos – dois terços dos 140 membros da OMC fizeram propostas – e essa negociação, da importância vital, está fazendo todos os progressos que poderíamos esperar dentro das condições atuais.*

*-Essas palavras (condições atuais) são o x da questão. Eu penso que quase todo mundo envolvido aceita a idéia de, mesmo com grande esforço e dedicação, não vai ser possível conseguir um ótimo resultado nessas negociações se não pudermos a uma agenda de negociação mais ampla, ou seja, à nova Rodada. O próximo estágio de negociações está destinado a ser muito difícil, na medida em que se torna necessário que as decisões políticas reduzam as grandes divergências entre as posições. Os argumentos dos diversos países envolvidos falam por eles mesmos, mas a lógica política, por trás da maioria dos participantes, exige a possibilidade de “tradeoffs” mais amplos.*

*-Acredito que qualquer um que deseje que as negociações agrícolas produzam o melhor resultado possível, em um espaço de tempo razoável, tem um forte interesse no lançamento, o mais rápido possível, da nova Rodada da OMC. Na realidade, isso deve ser feito numa base aceitável pelos altamente diversificados membros da OMC. Isso exige flexibilidade e realismo de todos os membros e demanda a visão e a liderança que os EUA deram às negociações passadas. Estou confiante que essa liderança surgirá novamente no futuro.*

*-É difícil enfatizar demais o que está em jogo aqui. Para a economia agrícola americana, os fatos falam por eles mesmos. Os EUA são os maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, contribuindo com 12% do total e 10% das exportações totais do país, sendo que 40% vão para a Ásia. Isto faz com as negociações agrícolas multilaterais sejam tão importantes para os EUA. Para esse país e para outros países orientados para as exportações, as negociações da OMC podem abrir aos mercados em bases mais seguras e previsíveis e assegurar um melhor acesso aos mercados mais dinâmicos no futuro, incluindo os dos países em desenvolvimento, de renda mais elevada.*

*-A Rodada Uruguai lançou as fundações de um sistema de comércio mais orientado para o mercado. Ela estabeleceu um conjunto de novas regras relacionadas com o subsídio à*

*produção e ao comércio, tornou ilegal barreiras não tarifárias e iniciou a redução das políticas de apoio doméstico que causam distorções ao comércio, dos subsídios às exportações e das tarifas. As atuais negociações estão sendo estruturadas nessas boas fundações.*

*-É na área de políticas domésticas de suporte que muito trabalho ainda precisa ser feito. As regras e os compromissos da Rodada Uruguai nessa área são exclusivas para o setor agrícola. Em nenhum outro setor foram acordados compromissos de redução nos programas não cobertos pela caixa verde.*

*-Muitos países fizeram progressos consideráveis na reforma de suas políticas agrícolas domésticas. Os EUA estão trabalhando em reformas adicionais para serem incluídas na nova Lei Agrícola. Outros membros fizeram progressos menores. Para todos os membros da OMC, a Rodada Uruguai mostrou como as políticas domésticas devem ser colocadas em um contexto de um comércio agrícola orientado para o mercado.*

*-Os acordos bilaterais ou regionais não são substitutos. Muito freqüentemente eles deixam a agricultura de fora, por ser muito difícil. E, de nenhuma forma, eles podem fornecer uma estrutura de regras e disciplinas aplicáveis em subsídios ou acesso a mercado além das fronteiras. Somente o sistema da OMC pode fazer isto.*

*-O escopo e a importância do comércio futuro será grandemente expandido com a entrada da China na OMC. A agricultura tem sido um assunto difícil nessas negociações, como usualmente o é. No entanto, o resultado, trazendo o imenso mercado chinês para os direitos e obrigações de um sistema multilateral de comércio, deve valer todos os esforços.*

## **2. Resumo de outras palestras**

### **2.1. Rede de Proteção (“Safety Net”)**

*-As reformas da política agrícola americana ocorreram como efeito das mudanças dramáticas na produção de alimentos, na renda e no emprego do setor agrícola. A mudança básica de direção ocorreu quando a política deixou de utilizar como instrumento básico o controle de área plantada combinada com preços mínimos acima dos preços de mercado para utilizar transferência direta de renda (e, portanto, menos controle de oferta), no mínimo para os produtos de exportação.*

*-Essa evolução na direção de pagamentos diretos ocorreu nos meados da década de 60, quando se reduziram os níveis de preços mínimos de milho, trigo e algodão para estimular a competição dos EUA e, em contrapartida, ofereceu-se pagamentos diretos aos produtores. Um avanço substancial ocorreu em meados dos anos 80, quando os preços mínimos foram fixados em níveis muito elevados (em função de previ*

são de inflação alta e dólar fraco) e, em seguida, foram rebaixados em mais de 25%, com pagamentos diretos novamente oferecidos para os produtores.

-A Lei Agrícola de 1996 ("Fair Act") trouxe mais recursos federais para os produtores do que se não ocorresse mudança na lei, aumentando consideravelmente o número de produtores recebendo cheques do Governo. Esse fato representou o prenúncio de alguns eventos. Uma transição para menores pagamentos, tendo em vista maior disciplina fiscal, foi parte da lei, e veio acompanhada de uma ampla desregulamentação da agricultura, dentro de um cenário muito otimista. Ao invés disso, a política agrícola ficou muito mais custosa em função dos seguintes fatos:

a) O preço mínimo nominal ("loan rate") tem estado muito acima dos preços de mercado, provocando pagamentos nos empréstimos de comercialização (marketing loan payments) de US\$ 1,8 bilhão em 1998, US\$ 5,9 bilhões em 1999 e US\$ 7,6 bilhões em 2000. Antes do Fair Act, os preços mínimos foram rebaixados (lei agrícola de 1985) e mantidos abaixo dos preços de mercado, ainda que com controle de área ("set aside"). Após o Fair Act, os preços mínimos nominais têm sido mantidos fixos, devido a provisões existentes na lei que impedem mudanças nos preços mínimos quando os preços de mercado estão elevados e porque o Secretário de Agricultura usou seu poder discricionário para não rebaixar os preços baseado na regra da média móvel dos preços de mercado;

b) Sob o regime de transferências diretas, os pagamentos aumentaram em 1998 e dobraram nos dois anos subsequentes, renda suficiente para manter a renda média líquida dos produtores no período 1998-2000, acima do período 1991-1995 (US\$ 55,1 bilhões comparado com US\$ 53,7 bilhões), ainda que os mercados tenham sinalizado um período de rendas mais baixas. Diferentemente dos preços mínimos acima do mercado, os pagamentos diretos não estimulam a produção, mas sabe-se que um aumento no nível de liquidez dos produtores (em função dos pagamentos) pode ter algum efeito secundário na produção. Na realidade, menores transferências governamentais teriam sido suficientes para estabilizar a renda dos agricultores, juntos com outros programas em vigor.

c) Os pagamentos de desastre e outros pagamentos foram aumentados nos orçamentos anuais e os subsídios ao seguro agrícola, elevados consideravelmente, pelo Agricultural Risk Protection Act of 2000,

-A longa e vagarosa evolução da política de controle de oferta para alguns produtos não deve parar. Todavia, a política agrícola pós Fair Act é sujeita a desconroles. O atual sistema pode oferecer excesso de suporte, o que deve conduzir a um nível de produção acima das necessidades do

mercado. Com demanda inelástica no curto prazo, isso diminui mais ainda a possibilidade de renda derivada do mercado, reduzindo alguns efeitos da política de suporte e anulando outros. Novos mecanismos precisam ser estudados para colocar certos limites na participação de produtores nos programas de "safety net". Há também a necessidade de reformas no sistema de controle de oferta para aumentar preços, que ainda existe, como no caso do açúcar.

#### -Estimativas de efeitos da "safety net" na produção:

Instrumento	Efeito Estimado(%)
Pagamentos Diretos(AMTA)	0,15-0,25
Subsídios no Seguro Agrícola	0,28-4,10
Pagamentos do Loan Rate	0,68-1,38
Total	1,11-5,73

Como mostra o quadro acima, estima-se que os programas de "safety net" tenham tido um impacto, no período 1998-2000 de 1,1 a 5,7 (dependendo do produto). Embora seja um impacto modesto, considerando a inelasticidade da demanda, estima-se que os aumentos na produção tenham, no curto prazo, acarretado uma perda entre US\$ 3 e US\$ 15 bilhões na renda bruta proveniente do mercado. Nos pagamentos do **loan rates**, 1/3, das transferências foram compensadas por perdas no mercado. Como os custos de produção geralmente aumentam com a produção, a renda líquida foi mais afetada do que a bruta.

## 2.2. Administração de Risco

-Os produtores americanos têm um conjunto de instrumentos, com os quais eles podem gerenciar o risco. A flexibilidade de plantio adquirida com o Fair Act foi largamente utilizada como um instrumento para administrar o risco. Entre os outros instrumentos estão o seguro agrícola (**crop insurance**), o seguro de renda (**revenue insurance**), contratos de produção, contratos de venda antecipada (comercialização), **hedging** no mercado futuro, contrato de opções, integração vertical, diversificação, aluguel de inputs (como terra e maquinaria), liquidez, renda fora da fazenda (**off-farm income**) e produção e práticas culturais.

-Os programas atuais para ajudar os produtores a administrar o risco inclui o Programa Federal de Seguro Agrícola, os pagamentos diretos do Agricultural Market Transition Act (AMTA), os programas educacionais administrados pelo USDA, e programas estaduais. Além disso, o que ajuda suplementar dada pelo Congresso, na forma de pagamentos **ad hoc** para aliviar desastres naturais, fornece **ex-post** é uma forma de reduzir o risco.

-Depois de cerca de um ano de debate o Agricultural Risk Protection Act of 2000 virou lei, em 22 de junho de 2000. O ARPA é um pacote de US\$ 15,3 bilhões para o período 2001



a 2005 que inclui US\$ 8,2 bilhões para serem aplicados em várias modificações nos atuais programas administrados pela Federal Crop Insurance Corporation (FCIC). O ARPA reformou a fórmula de cálculo do subsídio do seguro agrícola e do seguro de renda, aumentando os incentivos “buy up” para todos os níveis de cobertura. Os subsídios nos “premiums” para os níveis de proteção mais elevados foram aumentados de 55/13 para 67/38. A cobertura “meta” passou de 65% para 75%. A partir de 2001, fixou um piso em termos de produtividade passada e futura, de forma que a produtividade, em qualquer ano, não pode ser menor que 60% de que a produtividade daquele produto levada em conta na transição. Essa regra assegura que mesmo que um produtor tenha perda total em um ano, a produtividade usada para aquele ano, para calcular a produtividade histórica, não pode ser menor que 60% da produtividade histórica da região.

#### -Novos níveis de subsídios aos premiums:

Nível de Cobertura	Atual APH(1)	Atual CRC(2)	Nova lei(ARPA)
50/100	55%	42%	67%
55/100	46%	35%	64%
65/100	42%	32%	59%
70/100	32%	25%	59%
75/100	24%	18%	55%
85/100	13%	10%	38%

(1) Actual Production History

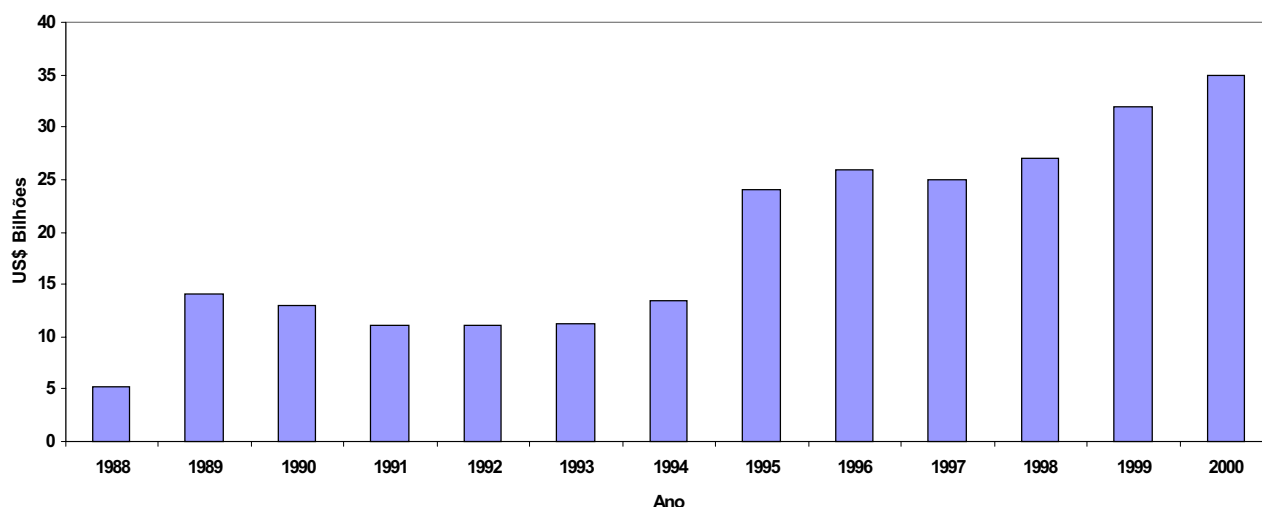
(2) Crop Revenue Coverage

Como pode ser observado no Gráfico, de pouco mais de US\$ 5 bilhões em 1988, os valores cobertos pelo seguro passaram para mais de US\$ 35 bilhões em 2000, sendo o maior salto a partir de 1995, quando ocorreram várias mudanças na legislação e foi introduzido o seguro de renda.

-As Companhias de seguro oferecem uma grande variedade de seguros agrícolas e níveis de cobertura. O básico e tradicional Multiple-Peril Crop Insurance (MPCI) protege contra quedas na produtividade provocadas por desastres naturais. O nível de proteção pode ser selecionado como uma percentagem da produtividade histórica do produtor. O Crop Revenue Coverage(CRC) protege o produtor contra perdas na produtividade e nos preços.É presentemente oferecido para o milho, soja, sorgo, algodão e trigo em alguns estados e municípios selecionados. A combinação de seguro de produtividade e preço garante que o produtor receberá uma renda mínima, que foi segurada no contrato. A garantia de produtividade é fixada usando-se a Actual Production History (APH), que é a produtividade histórica observada de cada produtor. O Group Risk Protection (GRP) é similar ao básico MPCI, exceto no fato de que a produtividade garantida e as indenizações são baseadas na produtividade do município. Esse programa é atraente para produtores cuja produtividade acompanha de perto a produtividade do município e que operam onde os desastres naturais afetam grandes áreas. Outros programas como o Income Protection (IP) e Revenue Assurance (RA) são oferecidos em algumas regiões. Os premiums para todos esses programas são subsidiados pelo Governo Federal. Todos esses contratos de seguro são privados. O Catastrophic Risk Protection (CAT) é o menor nível de cobertura do MPCI. A parte do premium correspondente ao CAT de todas as apólices do seguro completamente subsidiada pelo Governo, ainda que a maior parte dos produtores pague uma taxa de administração. Os produtores mais carentes, são dispensados dessa taxa do CAT.

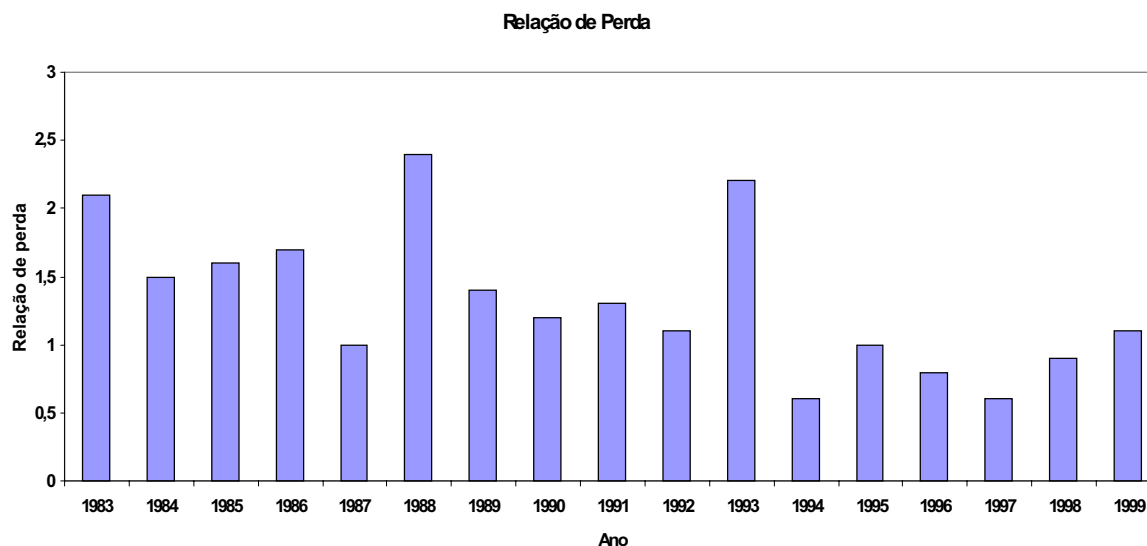
-O seguro agrícola, em suas diversas modalidades, está disponível para mais de 60 produtos. Para os produtos ou áreas não cobertas pelo seguro, os produtores podem aplicar antes do plantio para o **Non Insured Program(NAP)**, que for-

VALORES COBERTOS COM O SEGURO AGRÍCOLA



nece uma cobertura similar ao CAT, ainda que não exija taxa administrativa.

-O ARPA alocou US\$ 5 milhões anualmente para treinamento e educação dos produtores em administração de risco.



-Melhoria no Cálculo Atuarial. Com a ampliação e a criação de novas modalidades de seguro observa-se a partir da metade da década de noventa.

-Principais preocupações da Agricultural Risk Protection Act (2000):

- numero de produtores usando o seguro agrícola ainda abaixo do esperado;
- os níveis mais altos de proteção muito custosos;
- muitos produtos não cobertos;
- muitas regiões do país mal atendidas;
- problemas com perdas sequenciais;
- preocupações com a integridade do programa;
- o Noninsured Assistance Program (NAP) não estava funcionando bem;
- muitos produtores não estavam lançando mão dos meca-

MILHO			SOJA		
		Custo/acre			Custo/acre
CRC	160x0,75x2,05=\$246	\$7,53/3,1%	52x0,75x4,80=\$187		\$4,9/2,6%
CRC	160x0,85x2,05=\$279	\$18,7/6,7%	52x0,85x4,80=\$212		\$12,1/5,7%
APH	160x0,75x2,05=\$246	\$5,1/2,1%	52x0,75x4,80=\$187		\$3,3/1,8%
APH	160x0,85x2,05=\$279	\$12,6/4,5%	52x0,85x4,80=\$212		\$8,3/3,9%

160 bushels/acre=Produtividade histórica do milho(APH)

52 =Produtividade histórica da soja (APH)

0,75 e 0,85=níveis de cobertura

\$2,05/bushels e 4,80/bushels= preços assumidos do milho e da soja.

nismos de seguro oferecidos pelo USDA/RMA.

-Exemplo de cálculo do custo de cobertura

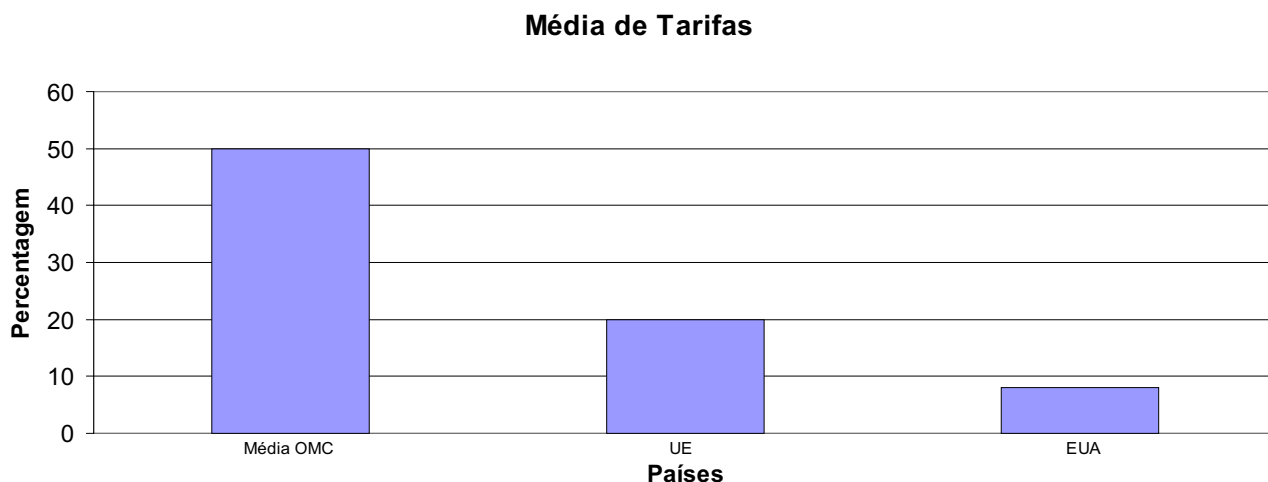
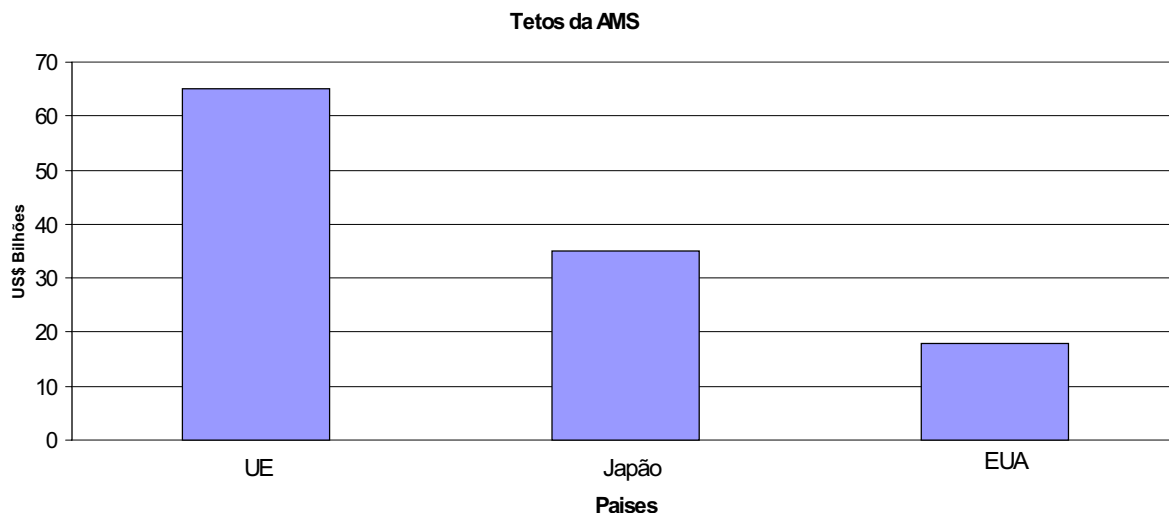
-Principais causas de perdas no Multi-Peril Crop Insurance(MPCI).

- seca-37%;
- excesso de chuva-33%;
- granizo-13%;
- geadas-5%;
- outros-12%.

### 2.3. Comércio Agrícola Mundial

-Somente os subsídios concedidos pela União Européia causam um prejuízo para as demais nações no valor de US\$ 75 bilhões de dólares anuais. Na realidade, apenas três países UE, EUA e Japão – transferem US\$ 120 bilhões de programas de apoio à agricultura. Se forem considerados os outros tipos de transferências (como as pagas pelos consumidores), todas as nações da OECD transferem anualmente mais de US\$ 360 bilhões. Isso é o dobro do valor das exportações dos países não membros da OECD. Os programas de suporte nos países pertencentes a essa organização representam 40% do valor da produção. O custo para os países em desenvolvimento chega a quase US\$ 20 bilhões ao ano. Chegou-se a um ponto em que as nações da OECD não podem mais suportar o custo dessas políticas, nem as nações em desenvolvimento podem mais suportar essas perdas no comércio. O gráfico a seguir mostra o teto da **Aggregate Measurement of Support(AMS)** da UE, Japão e EUA.

-É evidente que os subsídios domésticos à agricultura foram a grande causa do atraso do comércio agrícola, em comparação com o comércio de manufaturados. A recente redução do nível de crescimento da economia mundial torna mais evidente a necessidade vital de uma nova Rodada. As tarifas de importação dos produtos manufaturados. As tarifas médias dos manufaturados caiu de 40%, em meados do século XX, para 4%. No mesmo período, o comércio mundial cresceu 17 vezes, o que certamente contribuiu para o crescimento do PIB mundial em 6 vezes. No mesmo período, o comércio agrícola cresceu apenas seis vezes. Vale notar que a tarifa média nos produtos agrícolas, em torno de 50%, é a mesma que incidia sobre os produtos industriais 50 anos atrás. O gráfico a seguir mostra as tarifas médias da OMC da União Européia e dos EUA depois da Rodada Uruguai.



-A despeito dos compromissos de redução, os subsídios às exportações continuam sendo utilizados em grande escala por alguns países em alguns produtos. No último ano de notificação à OMC, em que os dados estão disponíveis (1998), o valor total desses subsídios concedidos pelos países da OECD totalizaram US\$ 6,6 bilhões. Desse total, US\$ 6 bilhões foram concedidos pela UE, US\$ 300 milhões pela Suíça e US\$ 132 milhões pelos EUA. Dos países da OECD, apenas o Canadá, o Japão, a Coreia, a Nova Zelândia e a Finlândia não notificaram subsídios. Isso, todavia, não reflete a decisão da OMC, de 1998, que definiu o sistema de fixação dos preços do leite no Canadá como sendo inconsistente com as regras da Rodada Uruguai, nem com a decisão de 1999, que considerou também inconsistentes algumas vendas de companhias americanas. O gráfico a seguir mostra quais os produtos que receberam os subsídios.

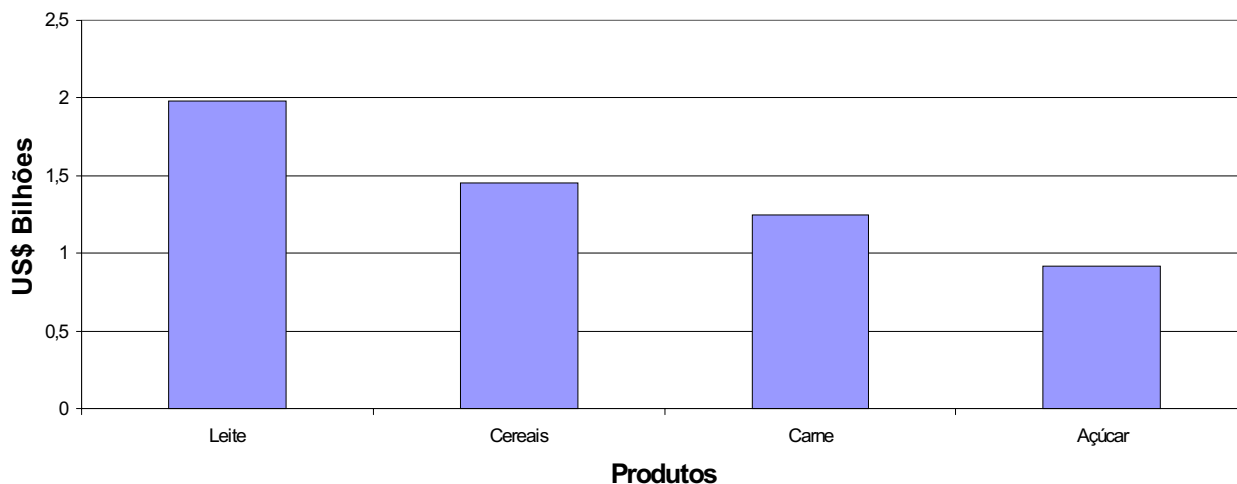
Como pode ser observado, os maiores subsídios às exportações são dirigidos aos produtos lácteos. Os subsídios notificados em 1998 representaram 25% do comércio global de manteiga e queijo e mais de 40% do leite em pó desnatado. Perto de 30% do comércio de carne suína e 13% da

bovina foram afetadas pelo subsídios às exportações, enquanto, no caso do trigo e dos grãos forrageiros, os percentuais chegaram a 10% e 14%.

-Embora os subsídios às exportações tenham sido considerados na Rodada Uruguai como o instrumento de política, que causa distorção ao comércio, mais usado, existem outras medidas que os países adotam para adquirir vantagem competitiva, como o crédito às exportações. Oficialmente, esse crédito pode ser distorcivo porque o país exportador pode oferecer aos importadores condições financeiras favoráveis, que reduzem o preço do produto abaixo dos custos privados do mercado. Embora a Rodada Uruguai não tenha disciplinado o uso do crédito à exportação, os países concordaram em continuar as negociações para se chegar a um acordo sobre o seu uso. Entre 1995 e 1998, o volume de financiamento às exportações dos países da OECD cresceu de US\$5,5 bilhões para US\$ 7,9 bilhões.

-A existência e mesmo o tamanho dos créditos às exportações não são suficientes para se tirar conclusões sobre o seu impacto no comércio. O que determina o impacto nos mer-

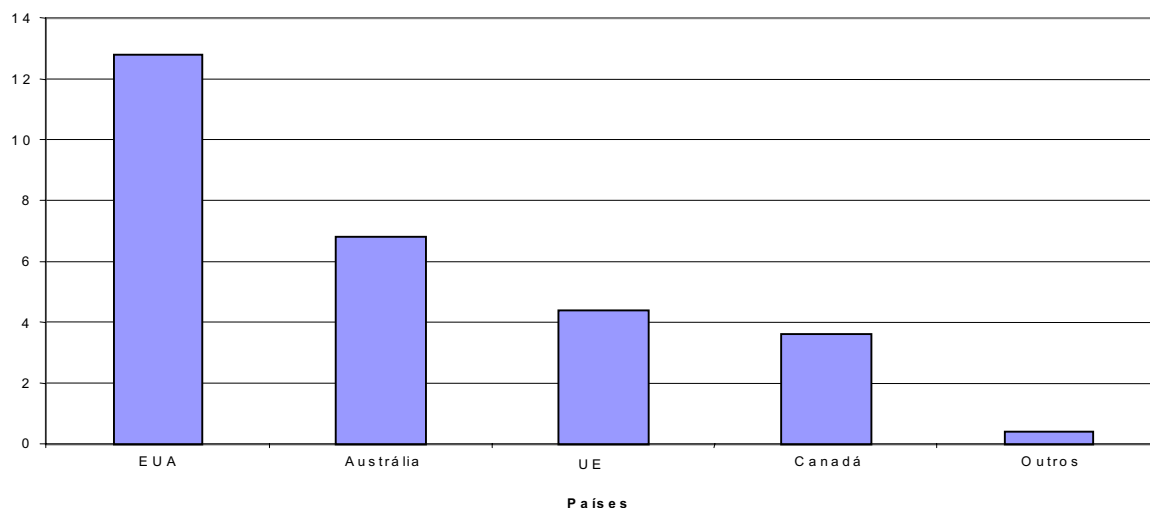
### Subsídios às Exportações



*cados não é a sua existência, mas o seu efeito no processo de decisão. Se os programas de créditos governamentais oferecessem os mesmos termos do crédito privado, o crédito oficial não teria efeitos distorcivos no comércio mundial. Nesse sentido o volume de subsídio contido no crédito às exportações (conforme metodologia da OECD) é apenas uma pe-*

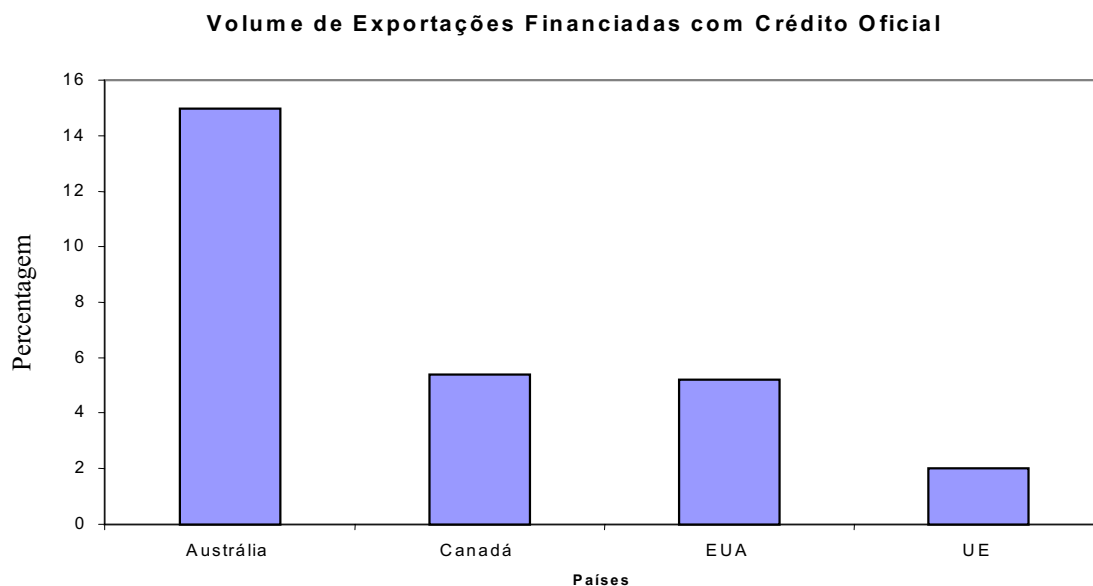
*quena porção do valor total do crédito oficial às exportações. Em 1998 ele chegou a US\$ 300 milhões, ou 3,6 por cento do total. Os subsídios concedidos pelos EUA chegaram a US\$ 258 milhões. Dessa forma, os EUA contribuem com menos de 50% do total do crédito e com 85% do subsídio equivalente.*

### US\$ Bilhões Crédito às Exportações (1995-1998)



---

*O país cujo maior volume de exportações é financiado com crédito oficial é a Austrália, com 15%, seguido do Canadá, com 5,4%; EUA, com 5,2% e União Européia, com 2,0%.*



---

## RELATÓRIO OUTLOOK FORUM 2001

---

*Sávio Pereira<sup>(1)</sup>*

### **1. Como a Estrutura Agrícola dos EUA Afetaria a Futura Política Agrícola**

*A estrutura do setor agrícola dos EUA tem mudado através da história. Particularmente importante de uma perspectiva da política agrícola, esta evolução levou-nos a uma estrutura significativamente diferente da existente em 1930, quando a maior parte dos fundamentos da atual política foi estabelecida. O número de produtores estabilizou-se em pouco mais de 2 milhões. A maior parte dos produtores são pequenos e com uma modesta participação na produção anual, mas constituem 75% das terras. Os grandes produtores que constituem os restantes 25% das terras produzem mais de 60% da agricultura comercial. Quase 65% de todos os produtores em operação não têm na agricultura sua principal ocupação, ou são aposentados ou adotaram o estilo de vida rural. A tipologia do USDA é uma das formas de caracterizar a estrutura agrícola dos EUA, hoje.*

*A tipologia do USDA identifica 5 grupos de pequenos produtores familiares (vendas abaixo de US\$ 250 mil ao ano) e dois grupos de grandes produtores familiares, mais os produtores não familiares:*

- *MINIPRODUTOR: qualquer propriedade com vendas inferiores a US\$ 100 mil, com ativos totais menores que US\$ 150 mil e chefes de família rural com renda inferior a US\$ 20 mil;*
- *APOSENTADOS: pequena propriedade cujo operador é um aposentado*
- *ESTILO DE VIDA: pequena propriedade cuja principal ocupação do operador não é a produção agropecuária;*
- *PEQUENO PRODUTOR / BAIXA RECEITA: pequenos produtores com outra atividade cujas vendas são inferiores a US\$ 100 mil;*
- *PEQUENO PRODUTOR / ALTA RECEITA: pequenos produtores com outra atividade cujas vendas se situam entre US\$ 100 e 250 mil;*
- *MÉDIO PRODUTOR: com vendas entre US\$ 250 e 500 mil;*

- *GRANDE PRODUTOR: com vendas superiores a US\$ 500 mil*
- *EMPRESAS RURAIS: produção não familiar ou em cooperativas.*

*Tradicionalmente, os produtores mais ativos no debate de política agrícola são aqueles que produzem as conhecidas “commodities” dos “programas” (trigo, forrageiras, algodão, arroz, açúcar, lácteos, amendoim) iniciados pela legislação do New Deal e que é a base da legislação atual. Examinando os produtores sugeridos pela tipologia do USDA, observa-se que os pequenos produtores familiares são provavelmente mais especializados na produção de produtos fora dos programas, particularmente gado de corte, que freqüentemente necessita menos mão-de-obra, e é mais compatível com os aposentados e com os que têm outros trabalho. Produtores com o maior cacife no debate sobre política agrícola são aquelas famílias que se dedicam exclusivamente à agricultura e não são aposentados, de limitados recursos e nem têm a atividade como estilo de vida. Empresas rurais podem participar dos programas federais, mas são em torno de 40 mil e representam somente 2% de todos os produtores.*

*Produtores que se dedicam profissionalmente à agropecuária são, aproximadamente, um terço do total de 2,1 milhões. Enquanto a maior parte destes 750 mil produtores têm seu interesse focado nos programas de commodities, existem diferenças entre eles, que são a chave para entender suas preferências em termos de política agrícola. É significativo que, dentro de uma mesma categoria da tipologia do USDA, os produtores incorram em diferentes custos de produção. Os mais competitivos em termos de custo são o maior suporte para a atual política agrícola. As preferências por diferentes tipos de políticas estão relacionadas com o seu impacto sobre as operações dos produtores.*

*Uma análise dos diferentes custos de produção do trigo nos dá uma boa ilustração das diferentes posições financeiras entre os produtores. Considera-se aqui somente os produtores especializados no trigo e que respondem por um terço da produção americana. Os custos incluem os desembolsos na produção anual mais uma depreciação, além do gerenciamento e a mão-de-obra familiar. Com uma visão de longo prazo na sua viabilidade econômica, existem claramente três posições diferentes entre os 35.000 mil produtores de trigo nos EUA. Supondo um índice 100 de receita*

---

<sup>(1)</sup> Técnico da Secretaria de Política Agrícola do MA.

do produtor, temos a seguinte situação: (I) os mais eficientes cobrem seus custos de produção, isto é, seu custo é menor do que 100; eles são 35% de todos os produtores de trigo e produzem 50% das lavouras especializadas e recebem perto de 50% dos pagamentos federais; (II) no outro extremo estão os de baixa eficiência, que tem seus custos em 150 ou mais; eles são 33% dos produtores e respondem por 14% da produção; outras fontes de renda ou pagamentos são necessários para sua viabilidade; (III) os produtores de média eficiência têm seus custos entre 100 e 150, representam um terço dos produtores e da produção e estão próximos da viabilidade financeira.

Essas diferentes estruturas de produção têm uma significativa importância na política agrícola, freqüentemente negligenciada. A maioria das análises são feitas a partir dos dados agregados, como se todos tivessem o mesmo custo. Produtores eficientes tendem a ser favoráveis a políticas que não limitem sua produção. Os pagamentos diretos permitem retornos que excedem seus custos marginais, induzindo-os a uma produção além daquela que seria maximizada pelo mercado. Produtores com altos custos de produção, os ineficientes, tendem a preferir os controles de oferta. Esses produtores poupam proporcionalmente mais que seus vizinhos de baixo custo por acre não plantado, simplesmente porque seus custos são muito elevados. E quando existe restrição na oferta, os preços tendem a subir, cobrindo seus custos de produção. Os pagamentos diretos sem controle da produção penaliza-os, relativamente aos de baixo custo, porque seus custos são rígidos, além de os preços de mercado tenderem a baixa, com os eficientes produzindo mais. Os pagamentos do governo podem ou não compensar seus altos custos.

Essas diferenças de custo são particularmente importantes para o debate que está emergindo sobre a nova lei agrícola. Existe a expectativa de que os produtores de baixo custo prefiram o enfoque dado pela Lei Agrícola de 96, enquanto os de alto custo preferem o retorno ao controle de oferta das leis anteriores.

No caso do Programa de Conservação de Reservas, a experiência nos EUA tem sido de que os grandes produtores profissionais deixaram pouco de sua área dentro do CRP. Por outro lado, os fazendeiros que são aposentados ou não têm a agricultura como sua principal ocupação, respondem por 40% da área no programa.

Os EUA não estão sozinhos neste dilema sobre as diferentes preferências por políticas agrí-

colas. Os países da União Européia têm o mesmo dilema entre os mais e os menos eficientes economicamente. Essas diferenças podem explicar um sentimento europeu em favor da “multifuncionalidade”, que é uma noção segundo a qual os produtores poderiam ser compensados por produzir algo além de grãos ou carnes, mesmo que seja difícil qualificar a natureza desses bens (valores culturais, vida campestre etc.). Presumivelmente, se esses pagamentos forem suficientemente altos, os produtores, de alto custo podem ser isolados do problema, quando os preços caírem abaixo de seu custo de produção. Algum suporte desta natureza, conhecido aqui com pagamentos “verdes”, pode estar sendo pensado.

## 2. Até que Ponto a Lei Agrícola de 1996 Funcionou bem?

### Olhando Através da Penumbra

- . Facções políticas dominaram o ambiente econômico desde a aprovação da Lei Agrícola de 1996
- . A percepção pública da lei foi quase totalmente moldada pelos políticos
- . Criticada fortemente por alguns – baixos preços e outras dificuldades do setor rural – mas com muitos pontos de vista bastante populares, alguns propõem sua continuação
- . A questão de hoje: como explicar esta disparidade? Respostas encontram-se na economia do setor

### Reverendo a Performance Econômica dos anos 90

- . Período prolongado de crescimento econômico mundial – persistente aumento na demanda de alimentos
- . Raras adversidades climáticas reduziram a oferta
- . Resultado: bolso cheio – recorde de preços
- . A Lei Agrícola passou neste ambiente de “boom” – continuou-se uma evolução iniciada em 1985
  - Fim dos velhos programas
  - Iniciam-se os pagamentos garantidos
  - Continuam os “loans”
- . Produtores em todo o mundo respondem aos altos preços – oferta cresce rápido – 1996, 1997, 1998
- . Ao mesmo tempo, ocorre um choque econômico – colapso de economias regionais – sua expansão para outras regiões – estoques crescem, preços caem
- . Pressões políticas aumentam antes das eleições de 1998
  - Discurso sobre “crise” agrícola começa
  - Primeira ajuda “ad hoc” – us\$ 5,9 bilhões
  - E em 1999, mais us\$ 9,3 bilhões e 2000 mais

US\$ 7,1 bilhões

. Uma “disconexão” entre a lei e a realidade torna-se aparente;

- Preços baixos persistem – crítica à lei intensifica
- Área/produção cresce – seca em algumas áreas
- Preço de terra/rentabilidade cresce
- Balanço financeiro sobre pressão

. O que explica isto?

- LDP e a estrutura do setor agrícola
- O nível dos “loans rates” relativo ao custos variáveis dos produtores comerciais
- Pagamentos extras de us\$ 22 bilhões

. Produtores comerciais (vendas acima de us\$ 250 mil)

- Altas produtividades – baixos custos unitários
- Bons preços
- Boas margens
- Pressão para aumentar produção

. Preços baixos usados como justificativa para mais subsídios – círculo vicioso

. Dilema – como terminar o ciclo? como definir a futura política?

. Até que ponto a lei agrícola de 1996 funcionou bem?

- Depende do seu conceito de lei

. Pagamentos diretos – flexibilidade total

. Garantia de preços – sem controle da oferta

- Performance explicada pela economia em geral
- Lembremos que uma lei agrícola como uma média para todos não reflete a realidade do setor
- Provavelmente, devemos nos posicionar para

**uma definição e separação de política agrícola para a produção comercial de alimentos “vis-à-vis” uma política de desenvolvimento rural**



### O BRASIL RESSURGE COMO PRODUTOR DE ALGODÃO

*Claudio Lasas<sup>(1)</sup>*

**O** ano de 1990 dificilmente será esquecido pelos brasileiros. O então presidente da república, Fernando Collor de Mello, decidira confiscar os depósitos bancários, ao mesmo tempo reduzindo as alíquotas de imposto de importação, numa tentativa de controlar a inflação do País, àquela época ao redor de 1.280% ao ano.

Assistimos, atônitos, à falência de um grande número de empresas que não se encontravam preparadas para enfrentar um mercado aberto à competição global. A indústria têxtil foi uma das mais afetadas. As empresas sobreviventes tiveram que rever sua políticas organizacionais, reduzir seus quadros de pessoal e aumentar sua eficiência, tornando-se, assim, competitivas junto ao novo e desconhecido mercado.

Todo esse esforço teve resultados bastante positivos. A inflação no Brasil está desde 1994 em patamares próximos a 11% ao ano e a economia doméstica ganhou a confiança do mercado mundial. Temos hoje uma indústria moderna, eficiente e competitiva.

A indústria têxtil tem agora outras preocupações, sendo uma delas a produção interna de algodão. Há hoje um entendimento global de que a indústria têxtil baseada

na fiação de algodão tende a ser mais competitiva nos países em que a fibra é produzida. No Brasil, o algodão é responsável por, aproximadamente, 70% das fibras usadas pelo segmento têxtil, competindo com poliéster e liocel, entre outros. Até 1997 a produção estava em declínio e, naquele ano, conseguia fazer face a somente 35% do consumo doméstico.

A partir de 1998, observamos uma reação conjunta da indústria, produtores, governo e instituições privadas, visando-a atingir auto-suficiência do Brasil no suprimento da fibra, uma condição sine qua non para o sucesso da indústria a longo prazo.

Prevê-se para 1999/2000 uma safra de cerca de 600 mil toneladas de fibra, o que seria capaz de cobrir 70% do consumo total estimado para este ano. Entretanto, não podemos considerar esse número, pois suspeita-se que 10% dos negócios de algodão sejam feitos no mercado negro (não oficial). Estimamos, então, que a safra total possa atingir 660 mil toneladas em 1999/2000 e consideramos factível uma produção de 1 milhão de toneladas já nos próximos 2 ou 3 anos.

O aumento a que nos referimos não tem uma causa isolada, sendo antes o resultado de uma série de fatores e agentes atuando juntos para o mesmo objetivo.

Como primeiro fator temos o Estado de Mato Grosso surgindo como a principal região produtora, superando São Paulo e Paraná, líderes de produção até 1996, cuja produtividade chegava a 1.230 kg/ha. Os produtores mato-grossenses passaram a interessar-se por algodão após a queda dos preços da soja. Ocorre que as condições climáticas, em algumas regiões do estado, parecem ser perfeitas para o plantio de algodão. Rondonópolis, por exemplo, conta com 60 a 80 polegadas de chuva anualmente e tempo seco a partir de maio, época da colheita.

O clima propício, aliado à pesquisa de variedades, permitiu aumentos de produtividade da ordem de 150% nos

(1) Assessor da Santista Têxtil.

últimos 4 anos. A pesquisa de novas variedades é feita localmente, pela Fundação Mato Grosso, uma associação formada pelos produtores da região de Rondonópolis. A produtividade de algodão em bruto em áreas de até 5.000 hectares pode alcançar 250 arrobas por hectare e a média na região é estimada em 200 arrobas por hectare. A qualidade varia entre Strict Middling (tipo 4/5) e Strict Low Middling (tipo 5/6 shy), comprimento da fibra de 1-1/16 a 1-1/8, micronaire de 3.5 a 4.9 e resistência de 27 a 31 gr/tex.

O governo de Mato Grosso apoia a produção através de programas como o PROALMAT (Programa de Apoio à Cultura do Algodão em Mato Grosso), que beneficia os produtores com diferimento de até 75% do ICMS. Em contrapartida, exige-se dos participantes desse programa a aplicação de normas de controle ambiental e a utilização de sementes certificadas para assegurar a qualidade dos fios.

Como resultado desses fatores, Mato Grosso foi, em 1999, responsável por 46% da produção total de fibra do País. A qualidade do algodão produzido em Rondonópolis, juntamente com a alta produtividade contribuem para a instalação nessa região do primeiro pólo têxtil de Mato Grosso. O governo do estado e a prefeitura da cidade criaram programas para atrair grandes fiações e tecelagens, a fim de incentivar a criação de empregos no campo.

Investimentos também foram feitos na infra-estrutura, para melhorar as condições de transporte. Mato Grosso será conectado aos três maiores portos do País por ferrovia. Hidrovias serão uma solução para embarques de carga aos parceiros do Mercosul e também permitirão transporte multimodal para a costa leste dos Estados Unidos, Europa e Canadá.

Uma rodovia estará disponível para transportar bens, através da Bolívia, para o Chile e para o Peru, contribuindo dessa forma, para incrementar o comércio com a costa oeste dos Estados Unidos e com o sudeste asiático.

Está prevista ainda a instalação de um porto seco (EADI) e do maior terminal de cargas da Ferronorte, o que deve contribuir para a competitividade do estado.

O governo federal também tem tido um papel importante no aumento da produção, uma vez que está interessado em baixar o déficit da balança comercial e em aumentar o emprego no campo. Vários instrumentos de financiamento já foram usados, como os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e a venda de opções (puts) aos produtores. Entretanto, a indústria como um todo necessita de melhores instrumentos de financiamento com taxas atrativas para toda a cadeia produtiva.

A excelente safra deste ano é um pesadelo para os produtores do Mato Grosso, que não estão habituados às reduções de preço existentes no início da safra, quando há um grande volume sendo oferecido ao mercado. A situação é agravada pelas importações do ano passado, cujas entregas atrasaram e estão chegando agora ao mercado, juntamente com o produto brasileiro.

Em junho, o índice ESALQ atingiu US\$ 47,85 centavos por libra para o tipo 6 (Strict Low Middling Shy). O ministro da Agricultura reuniu-se com os produtores para achar uma solução para a comercialização de algodão. Novos programas devem ser anunciados nos próximos dias para permitir à indústria comprar algodão, mesmo quando os preços domésticos estiverem muito baixos. Algumas alternativas podem ser as Notas Promissórias Rurais (NPR ou DR), o Prêmio de Escoamento de Produção (PEP) ou ainda as Aquisições do Governo Federal (AGF).

Representantes da indústria estiveram em Mato Grosso, em maio passado, para analisar a qualidade do algodão e para fazer alguns negócios. Os produtores, entretanto, estão agora interessados em sua inserção no mercado internacional. Serão visitados, em julho, pela ITMF.

A indústria têxtil no Brasil tem muitos motivos para se manter otimista: novas regiões em Mato Grosso mostraram ter excelentes condições para a safra de algodão; investimentos foram feitos; o governo está interessado e quer contribuir para manter índices crescentes de produção. Num futuro próximo, o mercado mundial irá se deparar com um Brasil auto-suficiente na produção de algodão e grande na exportação de boa fibra, a preços competitivos.