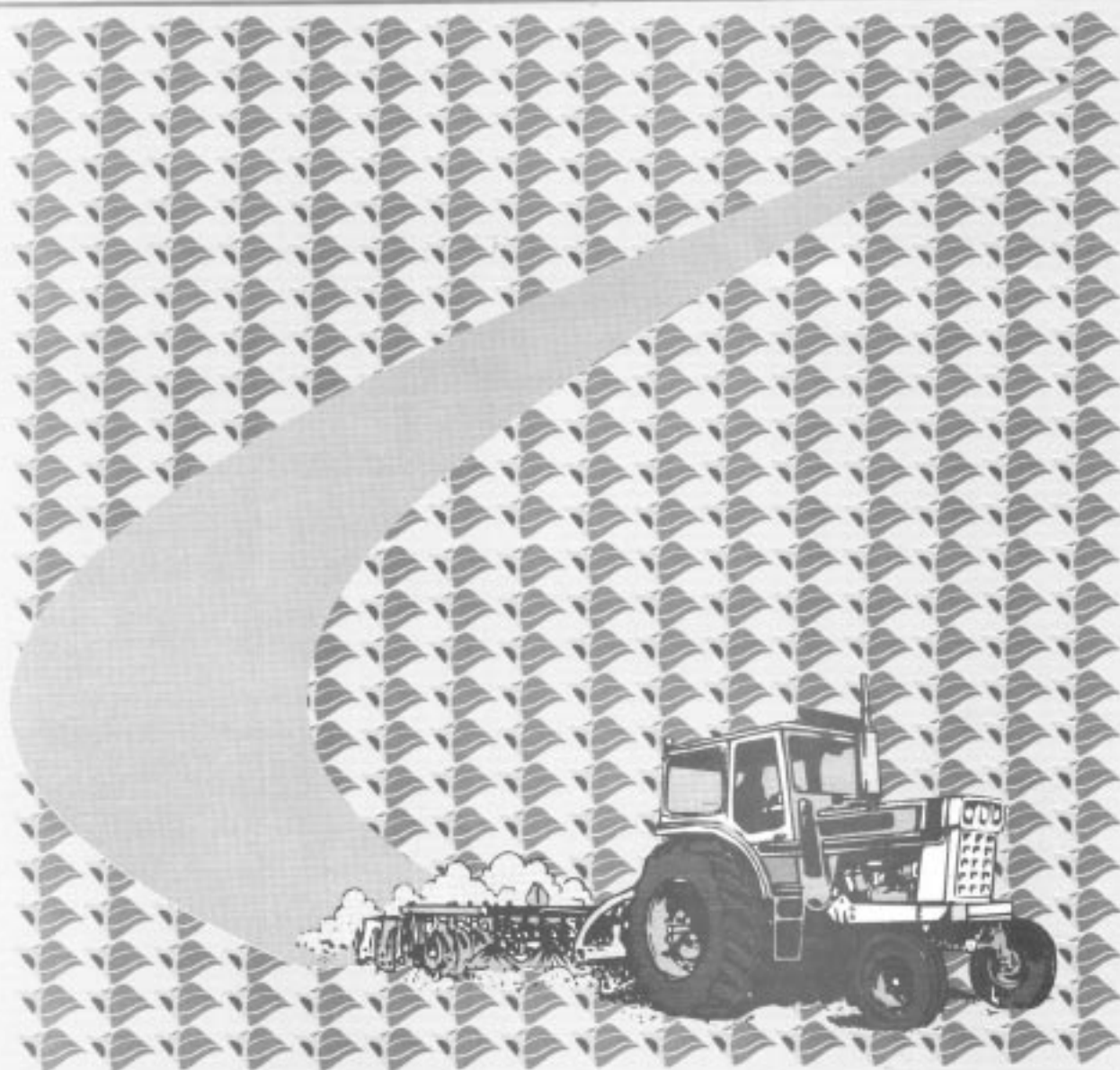


Ministério da Agricultura e do Abastecimento  
Secretaria de Política Agrícola - SPA

---

# REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

---



**CONAB**  
Companhia Nacional de Abastecimento



**GOVERNO  
FEDERAL**

---

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO IX

ABR/MAI/JUN 2000

**Fernando Henrique Cardoso**  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Marcus Vinícios 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

## **CONSELHO EDITORIAL**

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

**ISSN nº 1413 - 4969**

### **Endereço Internet**

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

---

---

## *Nesta Edição*

### **SEÇÃO I**

#### **Carta da Agricultura**

- Relançamento do Mercosul  
(Constantino Souto)..... 03

### **SEÇÃO II**

#### **Artigos de Política Agrícola**

- O Consumo Domiciliar de Alimentos nos Planos Cruzado e Real  
(Joracy Mendes Lima dos Reis)..... 06
- A Retomada das Negociações Agrícolas na OMC  
(Lino Luis Colsera)..... 26
- Gastos Públicos na Agricultura  
(José Garcia Gasques)..... 32
- Climatologia Aplicada ao uso da Madeira  
(José de Fátima da Silva, Varlone alves Martins, Expedito R. G. Rebello,  
Marcos Vinicius da Silva Alves e Gustavo Stancioli Campos de Pinho)..... 50
- O Futuro da Soja no Brasil  
(Phil Warnken)..... 54

### **SEÇÃO III**

#### **Ponto de Vista**

- Reformas Estruturais nos Serviços de Apoio à Comercialização  
(Célio Porto)..... 66
- 
-

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

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

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

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

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

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

### RELANÇAMENTO DO MERCOSUL

O objetivo principal para o relançamento do MERCOSUL vincula-se à determinação de uma posição política pelos Estados Partes, sobre a importância do Bloco Econômico no fortalecimento das condições para o desenvolvimento da região.

Ao mesmo tempo estabelece um conjunto de ações com o intuito de aprofundar o processo de integração, consolidar a União Aduaneira e avançar na construção do Mercado Comum.

#### 1 – COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA

##### 1.1 – Mecanismos Permanentes de Coordenação Macroeconômica

- Estatísticas Harmonizadas baseadas em uma Metodologia Comum
  - . Resultado Fiscal Nominal do Governo Federal
  - . Resultado Fiscal Primário do Governo Federal
  - . Dívida Líquida do Governo Federal
  - . Dívida Líquida do Setor Público Consolida-

do

- . Variação da Dívida Líquida do Setor Público consolidado
- . Nível de Preços
- Publicação regular dos Indicadores sobre Aspectos Fiscais
- Estabelecer Metas Fiscais acordadas de forma conjunta
- Análise comparativa das normas vigentes sobre os mercados financeiros e de capitais para progredir com a integração destes.
- Criação de um Grupo de Monitoramento de Alto Nível para dar cumprimento do acordado.

##### 1.2 – Convergência das Políticas Macroeconômicas

Os mecanismos permanentes de Coordenação Macroeconômica têm como objetivo criar um ambiente de convergência de Políticas Macroeconômicas.

A existência de Regimes Cambiais diferentes não é obstáculo para essa convergência, desde que se cumpra o compromisso de solvência fiscal e estabilidade monetária que garanta um desenvolvimento econômico e social sustentável com maior equidade.

#### 2 – POTENCIALIZAÇÃO DOS GANHOS DE COMPETITIVIDADE COM O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

##### 2.1 – Disciplinas Comuns Relacionadas com a Utilização de Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação Intrazonal.

O objetivo dessas ações será a eliminação de assimetrias que podem estar criando distorções na

alocação de recursos destinados ao investimento intrazonal, bem como benefícios conjunturais, a uma ou outra economia nacional, no intercâmbio de mercadorias, gerando tensões comerciais que venham prejudicar o andamento do processo de integração.

## **2.2 – Financiamento para o Desenvolvimento Regional**

Fortalecimento das instituições nacionais financiadoras de infra-estrutura básica, principalmente nas áreas de transportes, energia e telecomunicações, para garantir uma integração física e um ambiente favorável à expansão de movimentação de capitais intrazonais, como também uma maior atração de investimentos extrazonais.

## **2.3 – Promoção Comercial Conjunta**

Estamos atravessando o décimo ano de vigência do Tratado de Assunção.

O comércio intrazonal teve um crescimento de 4 bilhões de dólares em 1991 para cerca de 20 bilhões de dólares em 1999. Isso demonstra que a consolidação da Área de Livre Comércio e a construção de União Aduaneira vêm criando condições propícias para o incremento da movimentação de mercadorias e de capitais.

Esse crescimento tem estimulado os vários segmentos produtivos nacionais a aumentar a sua produção para preencher espaços de mercado, chegando a produzir excedentes regionais. Quando há dificuldades de colocar esses excedentes em mercados extra-regionais, a tendência é acirrar a concorrência intrazonal. Para evitar que essa concorrência se transforme em predatória, trabalham-se fórmulas de estimular a co-operação entre os Estados Partes, para organizarem promoções conjuntas dos diversos produtos excedentes em terceiros mercados.

# **3 – FORTALECIMENTO DO ARCABOUÇO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

## **3.1 – Aperfeiçoamento do Mecanismo de Solução de Controvérsias**

Atualmente, o instrumento jurídico básico que disciplina os mecanismos de solução de controvérsias no MERCOSUL é o Protocolo de Brasília, aprovado pela Decisão do Conselho Mercado Comum Nº 1/91.

O caráter intergovernamental do MERCOSUL o torna, institucionalmente, leve e flexível, porém árido

quando se compara com o arcabouço jurídico nacional e internacional. Dessa forma, há consenso em aperfeiçoar alguns aspectos do sistema atual, tais como:

- cumprimento dos laudos arbitrais
- alcance das medidas compensatórias
- agilização dos procedimentos existentes
- implementação de procedimentos sumários para casos determinados
- maior estabilidade dos árbitros

## **3.2 – Defesa Comercial e Defesa da Concorrência**

Dar institucionalidade e funcionamento aos mecanismos de defesa comercial e defesa da concorrência.

Para a construção de um mercado comum estável, é necessário um marco regulador comum de defesa antição de "Dumping" e utilização de subsídios por empresas e países extrazonais, como também de um marco regulador de defesa da concorrência intrazonal.

## **3.3 – Incorporação dos Acordos, Protocolos, Decisões, Resoluções e Diretivas no Ordenamento Jurídico de cada Estado Parte**

Tendo em vista o caráter intergovernamental do MERCOSUL, sua estabilidade jurídica e institucional depende da efetiva incorporação das normas aprovadas nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Para garantir a efetiva incorporação das normas, ainda não incorporadas e futuras, o Conselho Mercado Comum aprovou a Decisão Nº 23/00, que estabelece um programa de trabalho para disciplinar todos os procedimentos necessários.

## **4 - RELACIONAMENTO EXTERNO**

O MERCOSUL vem recebendo demandas de vários blocos e países para negociar diversas formas de relações comerciais.

Todavia, há consenso que a prioridade é consolidar o MERCOSUL, negociar a adesão definitiva do Chile e Bolívia e avançar as negociações com a Comunidade andina, criando um espaço de integração da América do Sul. Priorizar, também, negociações com o México e a África do Sul. Manter o processo negociador para a formação da ALCA e com a União Européia.

## **5 – ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL**

### **5.1 – Secretaria Administrativa do MERCOSUL**

Fortalecimento institucional da Secretaria, reforçando seu corpo técnico e redimensionando as suas tarefas.

---

## 5.2 – Órgãos Técnicos

Fazer uma avaliação das tarefas realizadas pelos Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Comitês Técnicos. Adequação das novas pautas de trabalho às ações relativas ao processo de Relançamento do MERCOSUL.

## 6 - DECISÕES DO CONSELHO MERCADO COMUM PARA O RELANÇAMENTO DO MERCOSUL

Dec. CMC Nº 22/00 - “Acesso a Mercados”

Dec. CMC Nº 23/00 - “Incorporação da Normativa MERCOSUL ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes”

Dec. CMC Nº 24/00 - “Secretaria Administrativa do MERCOSUL”

Dec. CMC Nº 25/00 - “Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília”

Dec. CMC Nº 26/00 - “Análise da Estrutura dos Órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio”

Dec. CMC Nº 27/00 - “Tarifa Externa Comum”

Dec. CMC Nº 28/00 - “Defesa Comercial e da Concorrência”

Dec. CMC Nº 30/00 - “Coordenação Macroeconômica”

Dec. CMC Nº 31/00 - “Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação, incluindo Zonas Francas, Admissão Temporária e outros regimes especiais”

Dec. CMC Nº 32/00 - “Relacionamento Externo”

***Constantino Souto***  
**Secretaria de Política Agrícola**

### O CONSUMO DOMICILIAR DE ALIMENTOS NOS PLANOS CRUZADO E REAL

*Joracy Mendes Lima dos Reis<sup>(1)</sup>*

#### 1-Introdução

No encontro promovido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), realizado em Roma, de 13 a 17 de novembro de 1996, reuniram-se Chefes de Estado e de Governo de cerca de 180 países e representantes de Organizações Não-Governamentais para discutir as grandes questões da produção mundial de alimentos e o que fazer para alimentar os novos contingentes populacionais. Na ocasião, dois documentos foram elaborados-“Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial”e “Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação”, onde os signatários se comprometeram a reduzir o contingente de famintos (800 milhões, na época) para

a metade, até 2015, e implementar políticas para erradicar a pobreza e a desigualdade, e melhorar o acesso físico e econômico de todas as pessoas, a todo tempo, a uma quantidade suficiente de alimentos nutricionalmente adequados e seguros, e sua efetiva utilização.

Um parâmetro essencial da segurança alimentar é o do consumo de alimentos que satisfaçam as necessidades básicas da população, pois através de sua medição é possível elaborar o perfil alimentar e nutricional do País, constituindo um sinalizador de saúde. O consumo é considerado a expressão da cultura de uma nação, da disponibilidade, sendo também um

indicador do seu poder de compra. Além disso, a partir de estudos sobre o assunto, subsidia-se a formulação de políticas de abastecimento alimentar e o planejamento de programas e projetos voltados para o atendimento de expressiva parcela que ainda não tem acesso à alimentação, na quantidade e qualidade mínimas recomendadas pelos organismos internacionais.

Nos últimos dez anos, a economia brasileira vem passando por profundas transformações, como o processo de abertura comercial, a privatização das empresas estatais do setor produtivo e a estabilização da economia, entre outras, que aumentaram de forma significativa o grau de concorrência do mercado, tanto interna como externamente, obrigando as empresas a perseguir padrões de eficiência e competitividade que antes eram explorados pelos setores mais integrados ao comércio internacional.

A urbanização, o avanço da expectativa de vida das pessoas, a participação da mulher no mercado de trabalho, que exigiu uma nova tecnologia de automação de residência (forno de microondas, freezers, alimentos prontos congelados etc.), as mudanças na estrutura familiar, com tendência ao declínio do número de pessoas por

(1) Técnica de Planejamento da Conab.



domicílio, as crescentes demandas por produtos livres de gorduras, de açúcar, lights, dietéticos, a valorização do alimento natural, o aumento de consumo fora da residência, em restaurantes e lanchonetes, mediante tíquetes de refeição-convênio etc., tudo isso contribuiu para alterar os padrões alimentares da população, e a captação dessas modificações se faz através de pesquisas de consumo alimentar.

O Brasil carece de dados atualizados sobre consumo alimentar, pois a mais recente pesquisa de âmbito nacional sobre o tema foi do Estudo Nacional sobre Despesa Familiar (ENDEF), efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1974/1975. Depois do ENDEF, o IBGE realizou as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs), nos anos de 1987/1988 e 1995/1996, em populações residentes nas áreas metropolitanas brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Salvador, Belém, Brasília e Goiânia. Nessas áreas urbanas encontra-se 30% do total população brasileira, ou 38% daquelas moradoras no perímetro urbano. Entre os itens de despesas da POF está a Alimentação, e uma vertente é o consumo de alimentos.

A presente matéria tem por finalidade analisar o consumo domiciliar de alimentos na média das áreas metropolitanas do Brasil, as disparidades regionais existentes e as alterações observadas nos hábitos alimentares, comparando os resultados da POF 87/88 com os de 95/96. Inicialmente, é feita uma análise da situação sócio-econômica do País, abordando os dois períodos da realização das POFs. Em seguida, são apresentados os aspectos metodológicos das pesquisas, vindo, posteriormente, a análise dos dados, a conclusão e os cenários futuros do setor alimentar.

## 2-Situação Sócio-Econômica do País

Na época da realização da POF 87/88 estava em vigor o Plano de Estabilização da Economia (Plano

Cruzado), que se caracterizou por ser mais de controle do que de estabilização de preços, quando o consumidor antecipava compras e formava estoques, temendo futuras elevações. O período da POF 95/96 coincidiu com o Plano Real, que se baseou na estabilização dos preços e na queda da inflação, sem formação de estoques.

Entre as duas pesquisas, o Brasil sofreu mudanças econômicas significativas: desde um amplo processo de abertura comercial até um plano de estabilização de preços. No final de 87, a população brasileira<sup>(2)</sup> era de 137,3 milhões de habitantes, e, em 1996, atingiu 160 milhões, dos quais cerca de 70% residiam em áreas urbanas. A inflação média, em 1987, girava em torno de 15% ao mês, após o fracasso do Plano Cruzado, enquanto, em 1996, ela caiu para menos de 1% ao mês, com a consolidação do Plano Real. O PIB per capita, a preços de 1997, cresceu, no período considerado (1987 a 1996), 3%,<sup>(3)</sup> e a renda média mensal per capita, em 87/88, era de 3,64 salários-mínimos (SM), e subiu para 3,81 SM, em 95/96<sup>(4)</sup>.

Na época da realização das duas POFs, a concentração de renda, para o total das áreas metropolitanas, medida pelo índice de Gini, elevou-se: em 1987, era de 0,560 e, em 1996, atingiu 0,572. Tal índice varia de 0 a 1 e sinaliza maior desigualdade de renda quanto mais próximo de 1, e menor desigualdade, quanto mais perto de zero. Outro dado relevante é que a participação dos pobres, na renda caiu e a dos ricos aumentou, pois, em 87/88, os 10% mais pobres detinham 1,12% da renda, nas 11 áreas metropolitanas pesquisadas; em 95/96, a participação foi reduzida para 0,98%. Já os 10% mais ricos detinham 41,91% da renda em 87/88, passando para 42,36% em 95/96.

No Plano Real, o mercado de trabalho sofreu alterações significativas, como resultado do processo de globalização e da abertura da economia brasileira, com acentuada tendência de elevação nas taxas de desemprego nas áreas metropolitanas, onde a capacidade

de absorção de mão-de-obra no setor industrial, historicamente grande empregador, diminuiu consideravelmente, inclusive com redução do número de postos de trabalho, para os indivíduos com menor nível de escolaridade.<sup>(5)</sup> Por outro lado, a estabilidade afetou o mercado financeiro, expandindo o mercado de crédito, e a compra a prazo foi estimulada pelas quedas das taxas de juros e pela ampliação do poder aquisitivo do consumidor, fato que pode contemplar comprometimento de renda a longo prazo, mudanças nos hábitos de consumo, na composição demográfica das famílias e queda nos preços na maioria dos grupos de produtos.

Essas mudanças na economia, nos dois períodos das pesquisas, podem ter afetado a estrutura de dispêndios com consumo das famílias, tendo havido queda nas despesas com alimentação, transporte e vestuário, e aumento de gastos com habitação, saúde e cuidados pessoais, e educação e lazer, em 95/96, quando comparado com 87/88 (Quadro 1).

**Quadro 1**  
**DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA**  
**MÉDIA DE CONSUMO MENSAL**  
**FAMILIAR NAS ÁREAS**  
**METROPOLITANAS**  
**1987/88 E 1995/96 ( em %)**

Grupos de Despesas	1987/88	1995/96
Alimentação	25,35	23,04
Habitação	21,27	29,19
Vestuário	12,92	6,62
Transporte	14,96	13,66
Saúde e Cuidados Pessoais	9,10	11,08
Educação e Lazer	7,93	8,43
Outras Despesas	8,47	7,98

Fonte: IBGE/POF

(2) IBGE – Anuário Estatístico do Brasil – 1998

(3) Boletim do Bacen, maio de 1998

(4) Castro, Paulo Furtado e Magalhães, Luis Carlos G. – Recebimento e Dispêndio das Famílias Brasileiras: Evidências Recentes da POF – 1995/96, IPEA, dez/98

(5) Rocha, Sonia – Pobreza e Desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real – IPEA, abril/2000

O consumo alimentar constituía a categoria de maior participação na despesa das famílias, em 87/88; porém, as despesas com habitação suplantaram as de alimentação, na pesquisa de 95/96. A situação se alterou substancialmente, quando se compara o peso da alimentação fora do domicílio nos gastos das famílias, que era de 8,10%, em 1987/88, e subiu para 13,05%, em 1995/96, refletindo a mudança de comportamento do consumidor.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) realizou uma POF em São Paulo, tendo constatado, em 94/95, que se gastou menos com alimentação e moradia, e mais com saúde e educação. A pesquisa apontou que os gastos para comer em casa diminuíram, na média das famílias paulistanas, ao mesmo tempo em que a fatia do orçamento, empregada com refeições fora de casa, aumentou.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) também divulgou os dados de sua POF referente a 1997/98, nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, que, comparados com os da mesma pesquisa em 1992/93, demonstraram que: as famílias estão gastando mais com habitação do que com alimentação, pois o peso do grupo de alimentação caiu de 31,7 %, em 1992/93, para 26,4 %, em 1997/98, enquanto a habitação passou de 24,2 % para 31,1%, no mesmo período. Segundo a FGV, os alimentos subiram (1.573%), abaixo da inflação do período, medido pelo Índice de Preços ao Consumidor – Brasil (IPC-BR), que foi de 1.944,5%. Nessa pesquisa, vários itens novos foram incluídos no cálculo do IPC, pois refletiram o acesso de bens de consumo permitidos pelos primeiros anos do Plano Real, como a comida pronta e semipronta congelada.

A Fundação de Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), de São Paulo, mediu o orçamento doméstico dos paulistanos com renda até 20 (vinte)

salários-mínimos, através de uma POF, no período de maio/98 a junho/99, e constatou que houve mudanças de

alimentação, para se gastar com outros dispêndios.

**Quadro 2**  
**CUSTO DA CESTA BÁSICA X SALÁRIO-MÍNIMO**  
**PLANOS CRUZADO E REAL**

Áreas Metropolitanas	Plano Cruzado Custo da Cesta (1) Cz\$ 1,00	% do Salário-Mínimo	Plano Real Custo da Cesta (1) R\$ 1,00	% do Salário Mínimo
Belém	2.150,20	81	81,10	72
Fortaleza	1.977,26	75	66,73	60
Recife	1.769,25	67	75,78	68
Salvador	2.118,11	80	73,68	66
B. Horizonte	2.172,01	82	85,91	77
R. Janeiro	2.066,70	96	84,21	75
São Paulo	2.244,84	85	96,94	87
Curitiba	2.360,12	104	93,27	83
Porto Alegre	2.359,13	89	88,36	79
Brasília	2.175,89	82	83,61	75

Fonte: DIEESE

Obs. A data referencial para o valor da cesta e o salário-mínimo nos Planos Cruzado e Real, foram os meses de outubro/87 e setembro/96, quando o salário-mínimo vigente era Cz\$ 2.640,00 e R\$ 112,00, respectivamente

hábitos de consumo, quando o item alimentação cedeu a liderança para habitação, pois em 90/91, do total de gastos, 30,8% eram com alimentação, e hoje essa participação caiu para 22,7%, enquanto, nesse período, os gastos com habitação subiram de 26,5% para 32,7%. De acordo com os pesquisadores da FIPE, os alimentos perderam pressão, porque houve queda no preço relativo dos produtos que subiram abaixo da inflação no Plano Real.

A pesquisadora Sonia Rocha<sup>(6)</sup>, ao analisar as transformações da estrutura de consumo das famílias, nas áreas metropolitanas de São Paulo e Recife, já havia detectado algumas tendências no sentido de redução de dispêndios com alimentação, tendo concluído que essa queda era em função do aumento da renda per capita, da modificação dos hábitos alimentares e da preferência dos consumidores, associados à urbanização, à existência do efeito demonstração e à semelhança de padrões de consumo, independentemente de sua localização. A própria Curva de Engel<sup>(7)</sup>, poderia ser uma possível justificativa para isso, na medida em que uma dada elevação do nível de renda levaria a uma redução da participação das despesas com

Outra explicação da redução do consumo alimentar pode ser atribuída à queda nos preços (efeito-preço) dos alimentos básicos, consumidos por essas famílias, como verificado no Quadro 2. Comparando o custo da cesta básica nas áreas metropolitanas, calculado pelo DIEESE, em relação ao salário-mínimo vigente na época da realização das duas POFs, observou-se que, no Plano Cruzado, o valor da cesta atingiu até 4% acima do valor do salário-mínimo, como foi verificado em Curitiba. Já no Plano Real, o salário-mínimo foi sempre superior ao custo da cesta, sendo que o máximo da relação alcançou 87%, ocorrida em São Paulo. Esta metrópole e a cidade de Recife foram as únicas que tiveram a relação custo da cesta e salário-mínimo aumentada, enquanto nas demais capitais a relação decresceu.

No Plano Real, os preços dos alimentos tiveram aumento acumulado de 37%, entre julho de 94 e dezembro de 96, abaixo dos 57% da inflação acumulada no período, medida pelo INPC.

Deve-se ter em conta, ainda, que aumentou a expectativa de vida dos brasileiros, redesenhando o perfil da

<sup>(6)</sup> Rocha, Sônia – A estrutura de consumo das famílias metropolitanas em São Paulo e Recife: evidências e implicações, IPEA, agosto/95

<sup>(7)</sup> Curva de Engel é uma função que relaciona o consumo de uma mercadoria ao nível de renda.

população: em 1980, ela era de 60 anos, e em 1998 subiu para 68 anos. A taxa de fecundidade está em queda, pois, na década de 50, o índice era de 6,2 filhos; no início dos anos 90 caiu para 2,9 e, em 98, ficou em torno de 2,4 filhos.

### 3-Aspectos Metodológicos das Pesquisas

O objetivo principal da realização das POFs para o IBGE foi o da atualização periódica da cesta de bens e serviços, cujos pesos são acompanhados através dos índices de preços ao consumidor, que compõem o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC). É através das POFs que se torna possível mensurar, a partir de amostras representativas da população-objetivo, as condições de vida das famílias, por intermédio da análise da estrutura dos orçamentos e da composição dos gastos em alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura etc. A realização de cada pesquisa teve a duração de doze (12) meses de coleta de campo, em domicílios distribuídos de forma a garantir a representatividade da amostra, contemplando todas as épocas do ano, permitindo que os resultados reflitam o padrão médio anual das despesas e a variação dos gastos e recebimentos.

A POF 87/88 foi realizada de março/87 a fevereiro/88, em 13.611 domicílios nas áreas metropolitanas, e contemplou a obtenção do consumo alimentar, a partir de informações de despesas das famílias, com cada produto, e o preço médio segundo os valores equivalentes em quilos, litros e locais de compra, durante quatorze dias consecutivos. Os dados de consumo dessa POF não foram estratificados por faixas de renda, tendo sido disponibilizados apenas o total das médias das áreas metropolitanas e o consumo médio de cada uma delas.

Na POF 95/96, entretanto, o consumo foi obtido em pesquisa de campo, tendo sido entrevistados 16.014

domicílios, no período de outubro/95 a setembro/96, diariamente, durante sete dias, através da descrição detalhada de cada produto adquirido, o valor pago, a unidade de medida, o local de compra e a quantidade em gramas ou mililitros. Os resultados das quantidades do consumo alimentar da POF 95/96 foram divulgados, tanto no total das médias por área metropolitana, como estratificados por faixas de renda (em salário-mínimo).

#### 3.1-Decisões Metodológicas

Apesar das diferentes metodologias de coleta de dados de consumo alimentar, obtidos de maneira indireta (POF 87/88) e direta (POF 95/96), os resultados podem ser comparados em termos de total das médias, per capita, das Regiões Metropolitanas (RM) e o consumo médio por RM, pois refletem a realidade do período em que as coletas foram feitas. Além disso, foram abrangidos os produtos mais consumidos pelas famílias, que, nas POFs 87/88 e 95/96, representaram respectivamente 82% e 89% das despesas alimentares.

Da listagem dos produtos alimentares das POFs fornecida pelo IBGE, foi selecionada uma cesta básica de 32 (trinta e dois) produtos, que constituem a base do cardápio alimentar das famílias e possuem representatividade no dispêndio total com alimentação. A mencionada cesta básica compõe-se dos seguintes alimentos, de acordo com a classificação: cereal: arroz; leguminosa: feijão; hortaliças: tomate, batata-inglesa e cebola; frutas: banana, laranja e maçã; farináceos: farinhas de mandioca e de trigo; fécula: fubá de milho: massa: macarrão; pães: de forma, doce e francês; biscoitos: doce e salgado; carnes: bovina (de 1ª e 2ª), suína, avícola (frango congelado e assado), lingüiça, vísceras e ovos; pescados: peixes; laticínios: leite de vaca, pasteurizado e em pó, queijo e manteiga; açúcares: cristal e refinado; oleaginosas:

óleo de soja; gorduras: margarina vegetal; bebidas: alcoólicas (cerveja), não alcoólicas (guaraná e coca-cola) e infusões (café moído e solúvel).

As quantidades consumidas em grama/dia, per capita, dos alimentos constantes das POFs 87/88 e 95/96, foram comparadas do ponto de vista nutricional, quanto aos teores calórico e protéico, tendo como fonte a Tabela de Composição Química dos Alimentos, de autoria do médico e nutrólogo Guilherme Franco<sup>(8)</sup>.

O cálculo das necessidades diárias de calorias e proteínas foi baseado em um estudo da CEPAL<sup>(9)</sup>, e utilizou as recomendações internacionais vigentes a partir da Reunião Consultiva Conjunta FAO/OMS de especialistas no assunto, em Genebra, que levou em conta informações de tabulações especiais contidas na PNAD-93 sobre a estrutura demográfica do Brasil, o peso, a idade e a atividade da população nas diferentes regiões e áreas urbanas e rurais do País. Em média, os requerimentos nutricionais, nas áreas urbanas, foram estimados em 2.265 quilocalorias e 40 gramas de proteína, por pessoa/dia.

#### 4-Análise dos Dados

Na análise do consumo domiciliar de alimentos, foram verificadas significativas alterações no período compreendido entre as duas pesquisas (1987/88 e 1995/96). Em termos médios, no total das Regiões Metropolitanas (RM), destacou-se o crescimento acentuado do consumo de biscoito, carne bovina, frango, leite em pó, cerveja, refrigerante, maçã e lingüiça, e diminuição de consumo de muitos produtos, notadamente arroz, feijão, farinhas de mandioca e trigo, pão, pescados, ovos, leite de vaca e

<sup>(8)</sup> Franco, Guilherme - Tabela de Composição Química dos Alimentos. 9ª edição. Editora Atheneu, 1998.

<sup>(9)</sup> CEPAL – “Medición de la Pobreza en Brasil: una estimación de las necesidades de energía y proteínas de la población”, publicado em dezembro/96.

pasteurizado, açúcar, óleo de soja e café. Da análise por grupos de produto, e ao nível de RM pesquisada, per capita/ano, alguns resultados devem ser destacados:

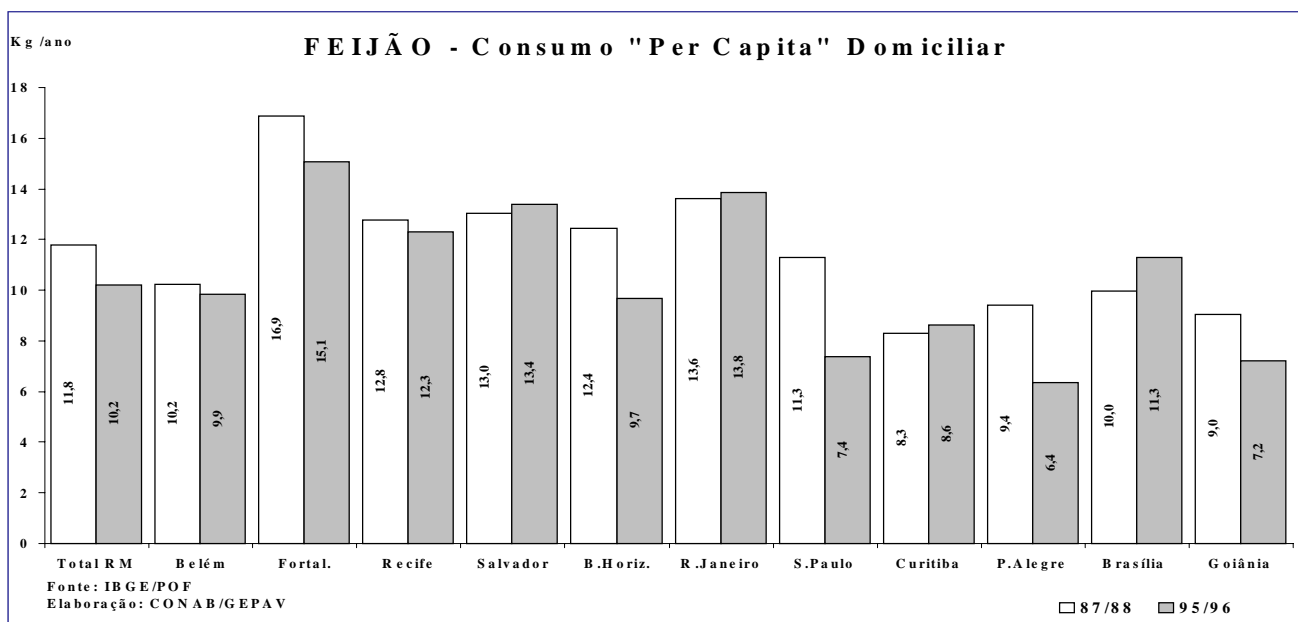
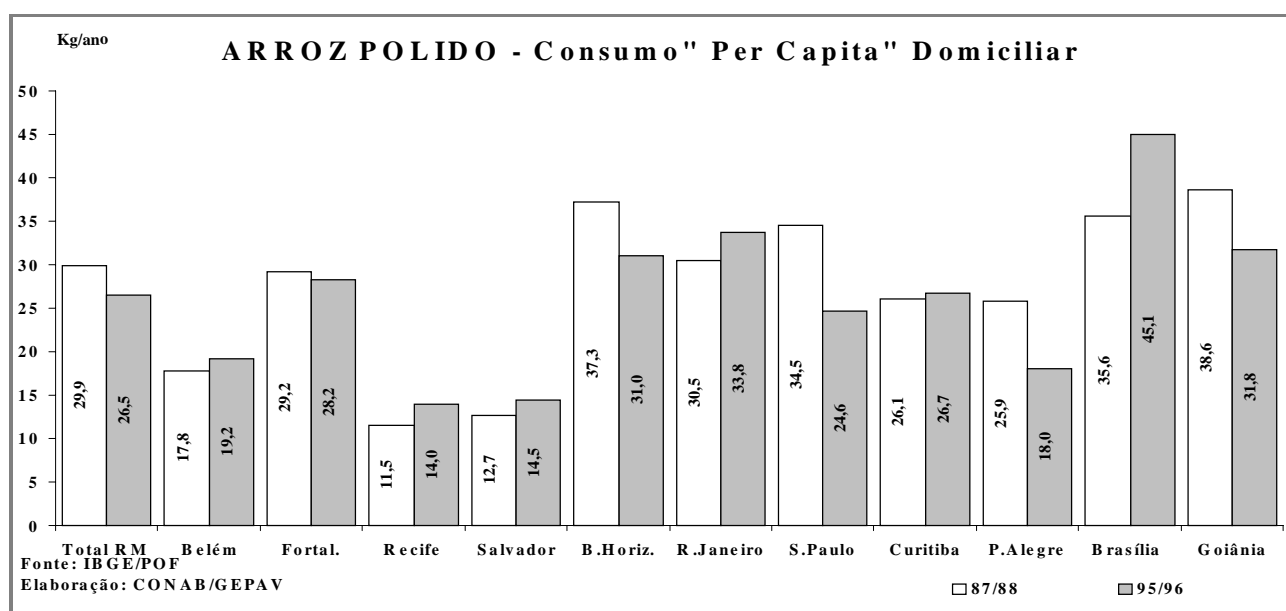
**CEREAL:** com exceção de Fortaleza, o arroz teve pequenos crescimentos de consumo, nas metrópoles do Nordeste, em Belém, no Rio de Janeiro e em Curitiba. Em Brasília, o percentual de aumento de consumo atingiu 27%, pois passou de 35,6 para 45,1 kg per capita/

ano, sendo esta, por conseguinte, a RM que mais consumiu o produto, nos períodos sob análise. Por outro lado, quedas significativas foram verificadas, principalmente em Porto Alegre e São Paulo. Ressalte-se que o quantitativo consumido variou muito: de 14,0, em Salvador, para 45,1 kg, em Brasília.

**LEGUMINOSA:** o feijão praticamente teve seu consumo diminuído em todas as áreas em estudo, e naquelas que registraram acréscimo, ele foi em pequena quantidade (Salvador, Rio de

Janeiro, Curitiba e Brasília). Os maiores consumidores do alimento foram as populações das RMs do Nordeste, especialmente Fortaleza (15,1 kg em 95/96), seguida do Rio de Janeiro (13,8 kg). Em São Paulo e Porto Alegre, registraram-se as maiores quedas de consumo, respectivamente de 11,3 para 7,4 kg e de 9,4 para 6,4 kg, .

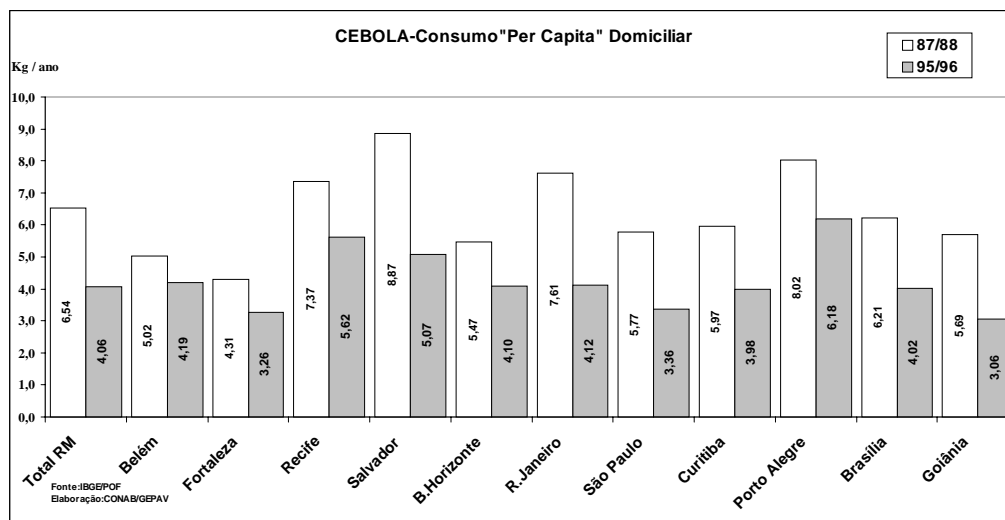
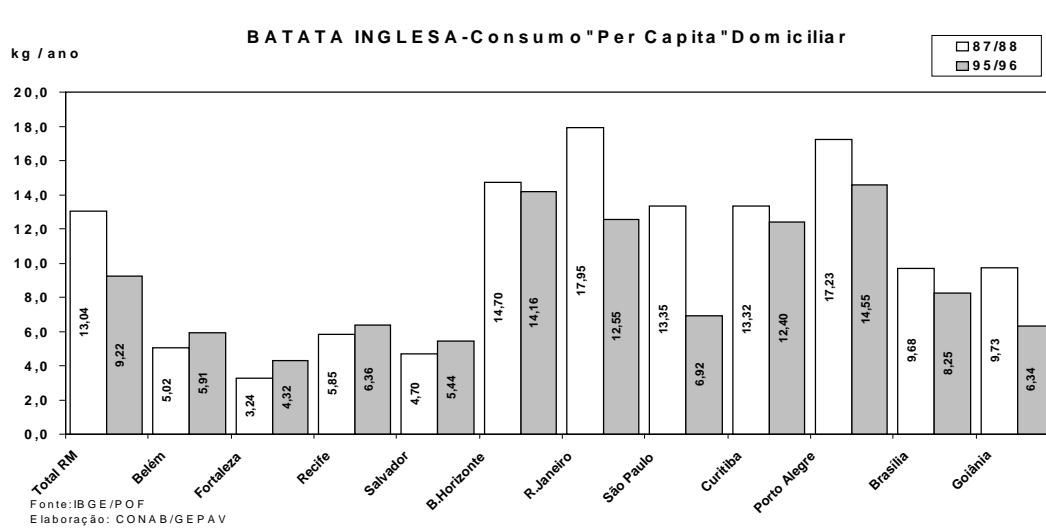
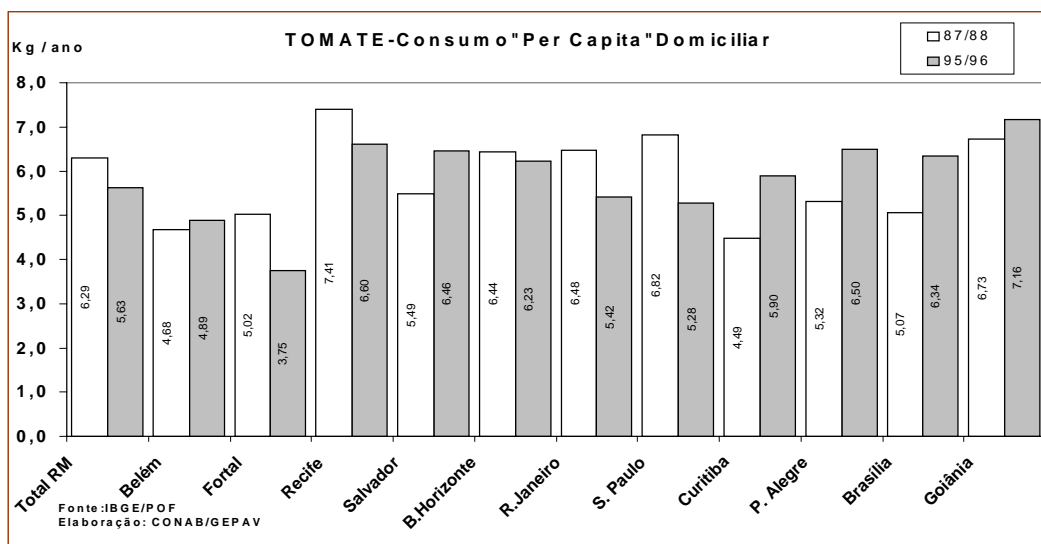
**HORTALIÇAS:** o consumo de tomate aumentou em Curitiba, Brasília, Porto Alegre, Salvador, Goiânia e Belém, tendo



sido observada uma pequena variação de consumo, de 4,9 a 7,2 kg, em 95/96, entre as RMs sob análise. Quanto à

batata-inglesa, ela só obteve acréscimo nas RMs do Norte e Nordeste, onde o consumo variou de 4,3 a 6,4 kg, em 95/

96, nas do Centro-Oeste, de 6,3 a 8,3 kg, nas do Sul e Sudeste, de 12,4 a 14,6 kg, com exceção de São Paulo, que atingiu

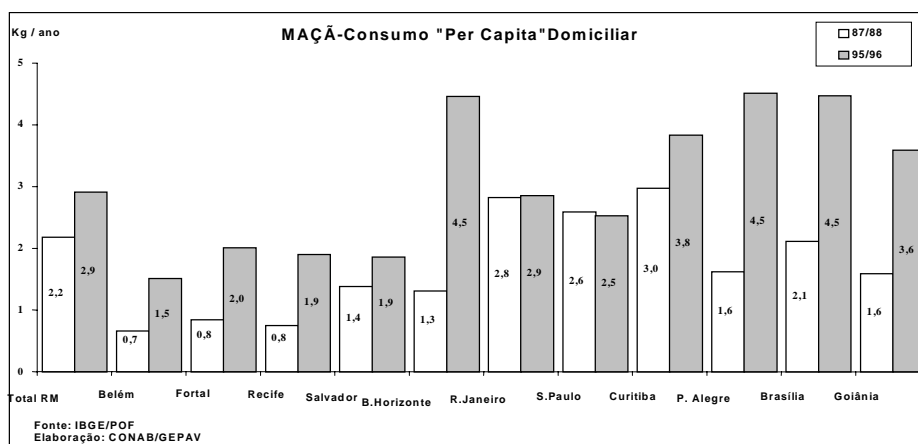
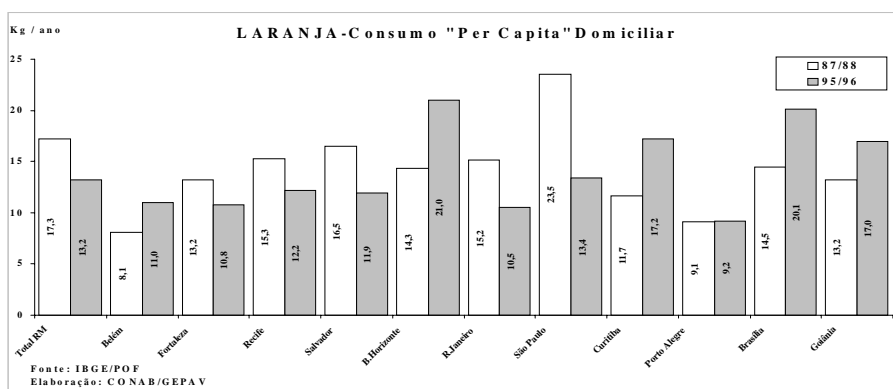
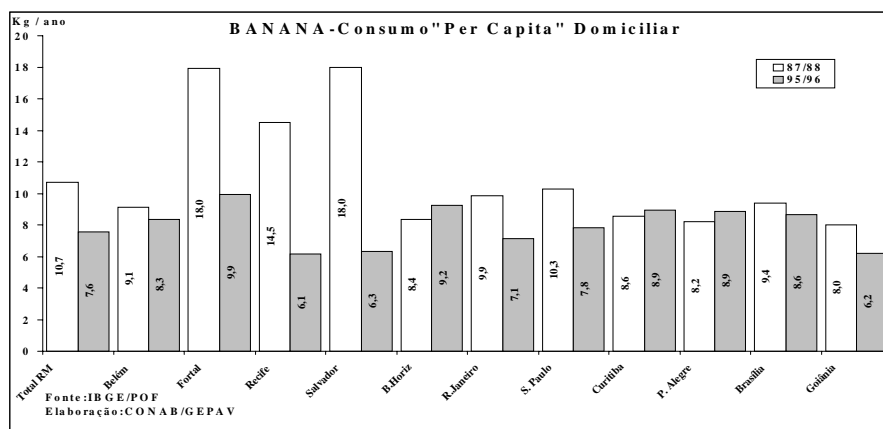


6,9 kg. A queda de consumo do produto foi mais intensa no eixo São Paulo - Rio de Janeiro. No caso da cebola, não foi constatado nenhum aumento de consumo nas RMs estudadas.

**FRUTAS:** a banana obteve pequenos acréscimos de consumo em Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Contudo, nos dois períodos das pesquisas, as maiores quedas foram detectadas nas RMs do Nordeste: Salvador (de 18,0 para 6,3 kg), Fortaleza (de 18,0 para 9,9 kg) e Recife (de 14,5

para 6,1 kg). Nas outras RMs, não houve quedas acentuadas, o que basicamente nivelou o consumo do produto entre 6,2 e 9,2 kg. Quanto à laranja, ficou evidenciado que o consumo aumentou significativamente em Belo Horizonte (de 14,3 para 21,0 kg) e Brasília (de 14,5 para 20,1 kg), sendo em menor proporção em Curitiba (de 11,7 para 17,2 kg), Goiânia (de 13,2 para 17,9 kg) e Belém (de 8,1 para 11,0 kg). Em Porto Alegre, o consumo permaneceu o mesmo (9,2 kg)

e nas outras RMs foram constatadas quedas, porém mais significativas em São Paulo (de 23,5 para 13,4 kg). No que diz respeito à maçã, somente São Paulo e Rio de Janeiro não registraram aumento de consumo, que permaneceu praticamente na mesma quantidade consumida nas duas épocas de realização das POFs (2,6 e 2,9 kg, respectivamente). Os aumentos acentuados ocorreram em Belo Horizonte (de 1,3 para 4,5 kg), Porto

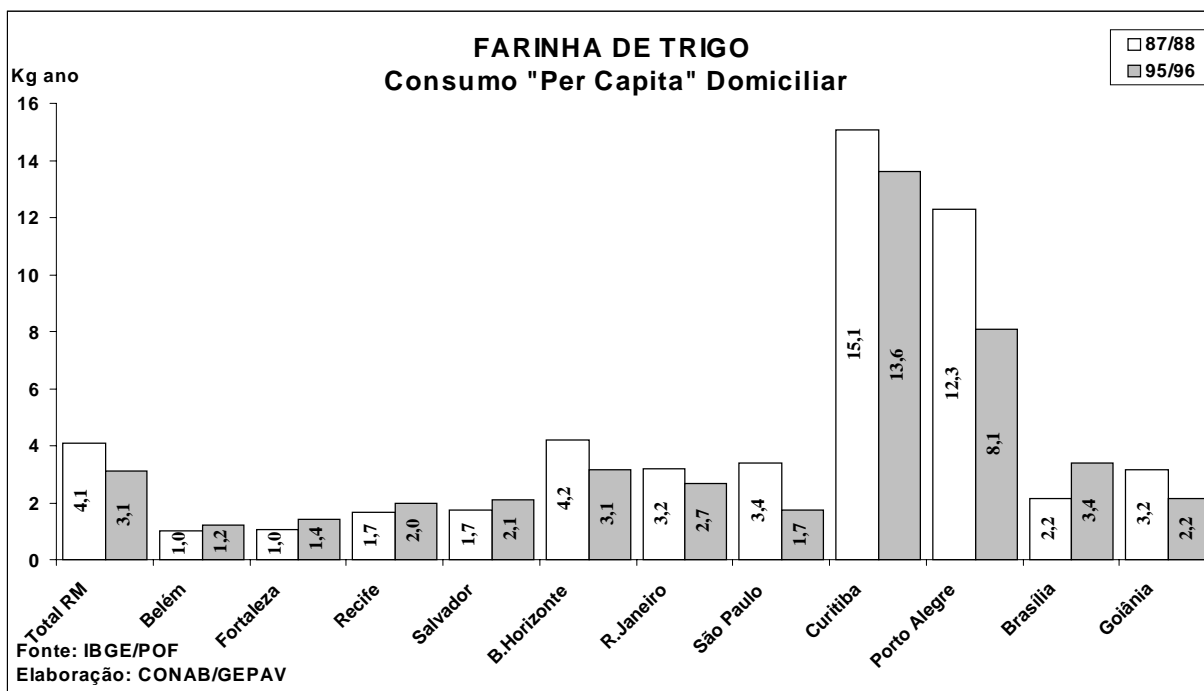
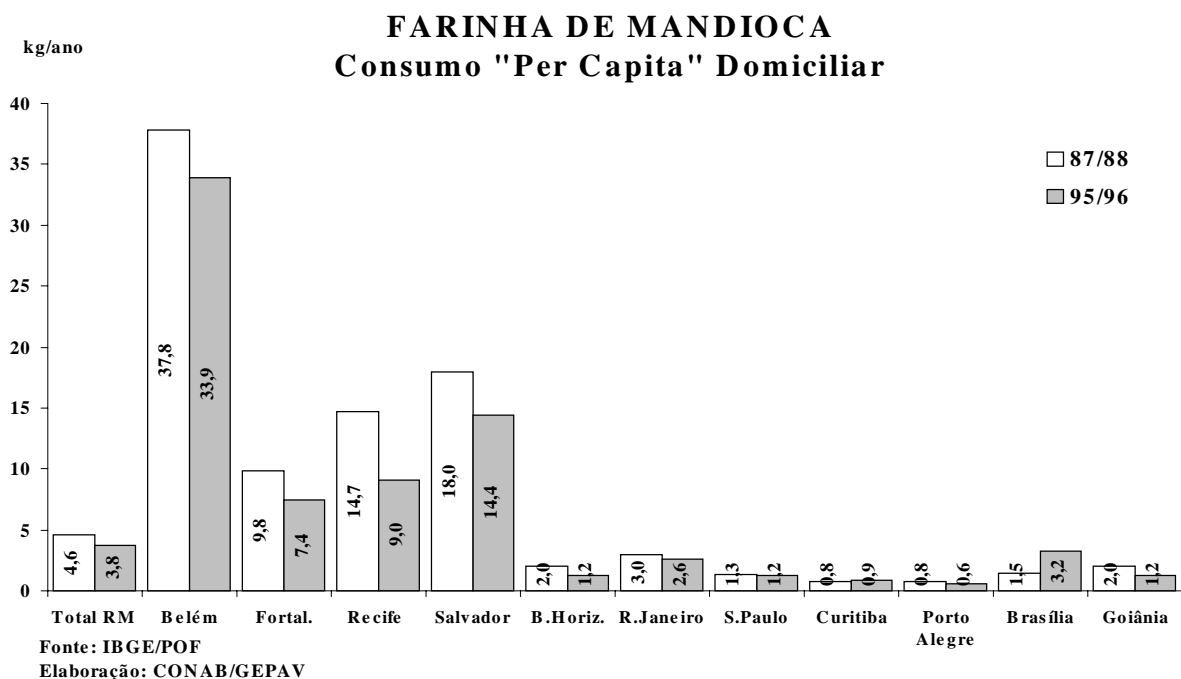


Alegre (de 1,6 para 4,5 kg), Brasília (de 2,1 para 4,5 kg), Goiânia (de 1,6 para 3,6 kg). Nas RMs do Norte e Nordeste também houve aumento de consumo da fruta, porém bem menor (variou de 1,5 a 2,0 kg) do que o registrado nas do

Centro-Sul.

**FARINÁCEOS:** a maior consumidora de farinha de mandioca foi a RM de Belém, que, em 95/96, atingiu 33,9 kg, seguida de Salvador (14,4 kg), Recife (9,0 kg) e

Fortaleza (7,4 kg). As demais RMs chegaram a consumir 3,2 kg. Este produto teve redução de consumo em todas as metrópoles pesquisadas, com exceção de Brasília, que passou de 1,50 kg para 3,2 kg. Nas áreas de maior



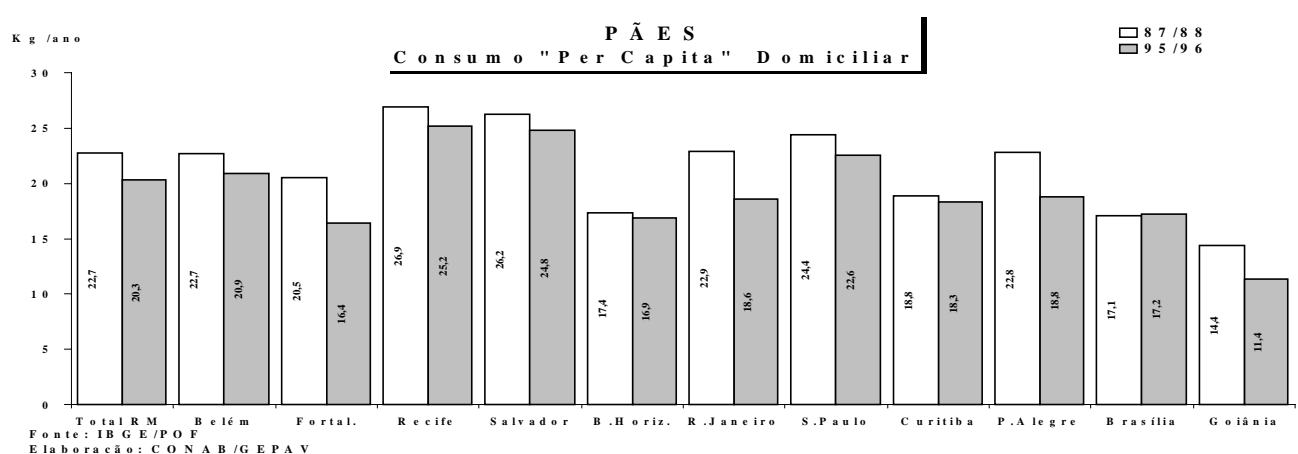
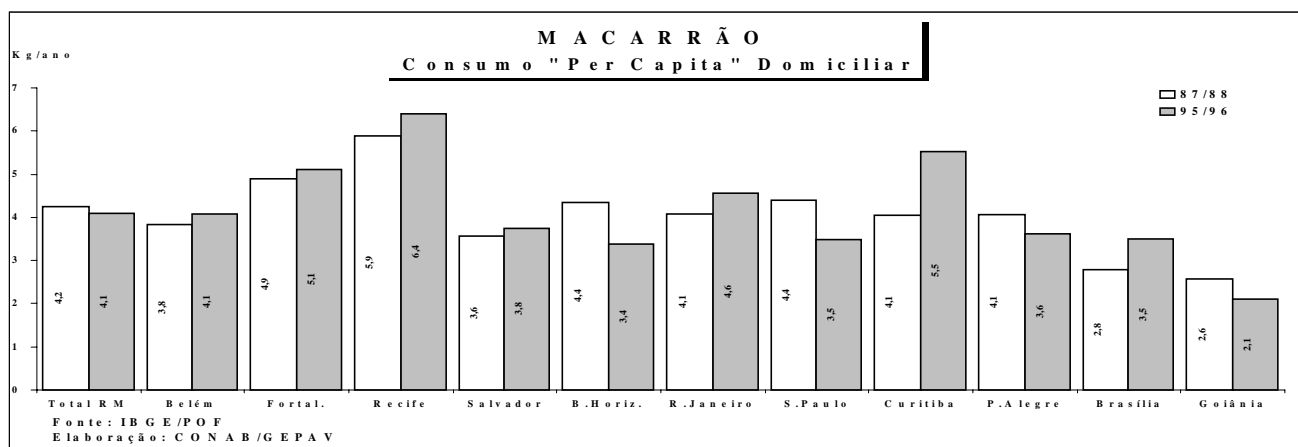
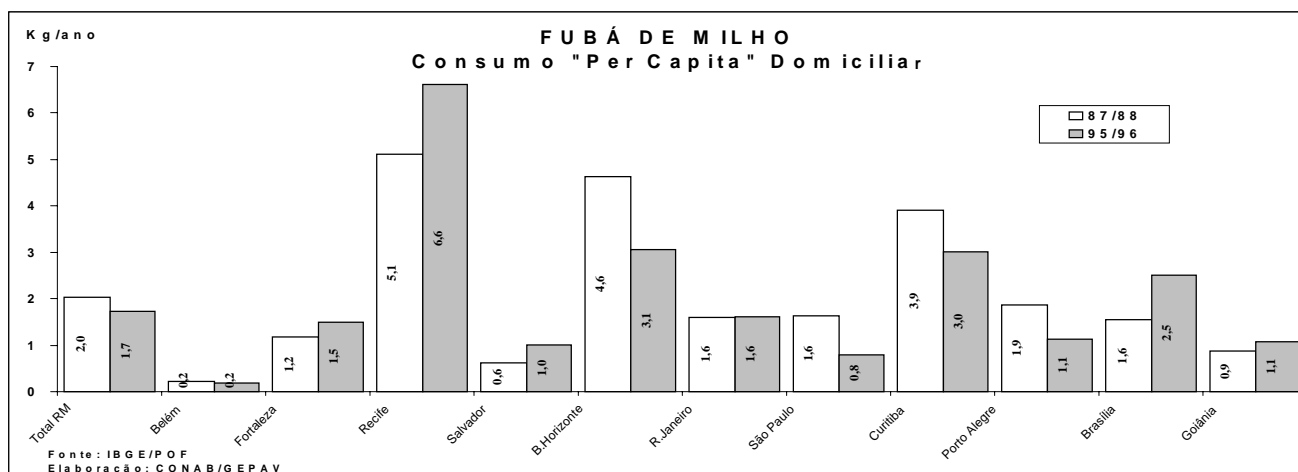
consumo, a redução foi mais significativa. Quanto à farinha de trigo, observou-se que as RMs do Sul foram as que mais consumiram o produto, que, em 95/96, atingiu 13,6 kg e 8,1 kg, respectivamente em Curitiba e Porto Alegre. Nas outras áreas pesquisadas, o consumo atingiu até 3,4 kg no período pesquisado. Houve pequenos aumentos de consumo do alimento nas RMs do

Norte e Nordeste e em Brasília.

**FÉCULAS:** em Recife, foi registrado o maior consumo de fubá de milho, com acréscimos significativos, passando de 5,1 kg para 6,6 kg nos anos pesquisados. As RMs de Belo Horizonte e Curitiba, apesar de serem grandes consumidoras de fubá, apresentaram queda de consumo, tendo sido

detectado de 4,6 kg e 3,9 kg, respectivamente, em 87/88, para o quantitativo de 3,1 kg do fubá, para as duas metrópoles, em 95/96. Em outras cidades, como Fortaleza, Salvador, Brasília e Goiânia, houve aumentos de consumo.

**MASSAS:** foram registradas quedas





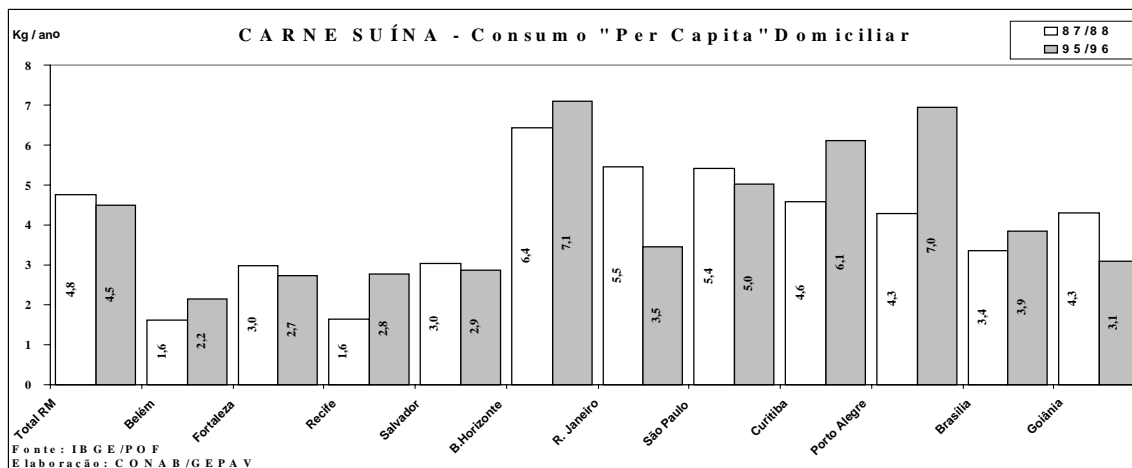
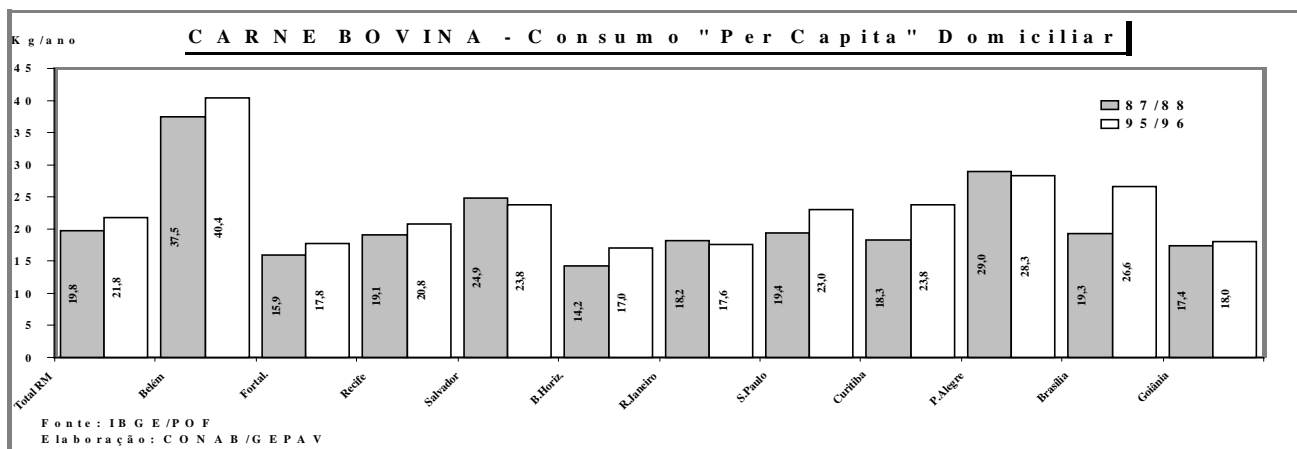
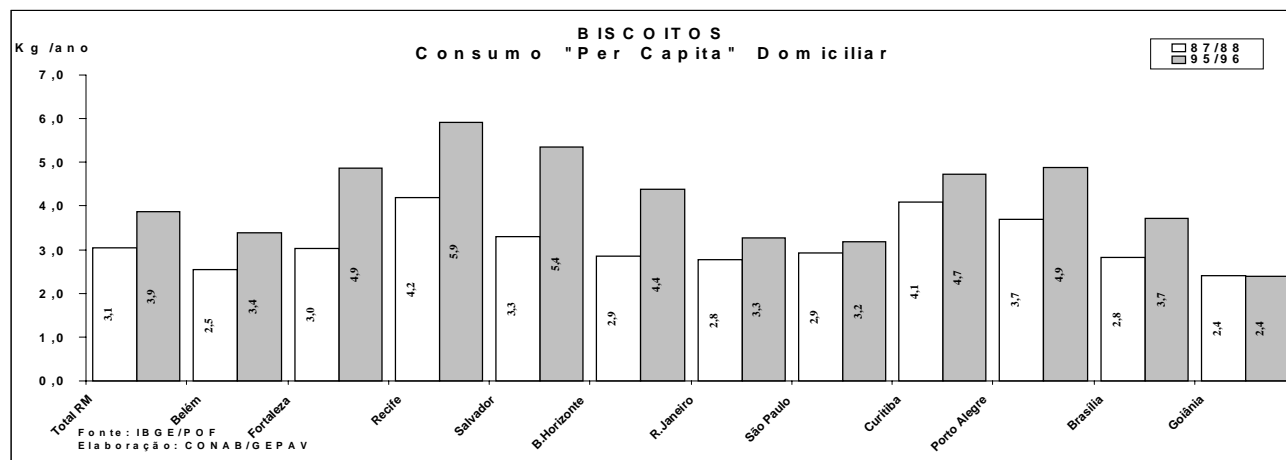
de consumo de macarrão em Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Goiânia. Tanto os aumentos quanto as reduções do produto variaram entre 1,0 kg a 1,5 kg. Os maiores consumidores do produto foram Recife e Curitiba.

PÃES: em todas as RMs caiu o consumo dos produtos panificados, como pão de

forma, pão doce e francês, com exceção de Brasília, que permaneceu com o mesmo quantitativo (17,2 kg).

BISCOITOS (DOCE E SALGADO): registrou-se crescimento significativo em todas as RMs, menos Goiânia, que permaneceu com o mesmo consumo (2,4 kg).

CARNE BOVINA: constatou-se aumento de 10 % no consumo, na média das RMs, porém em Salvador, no Rio de Janeiro e em Porto Alegre teve decréscimo. O maior consumidor do produto foi Belém, que, em 95/96, atingiu 40,4 kg, enquanto nas outras cidades o consumo de carne bovina variou de 17,0 kg a 28,3 kg. Brasília obteve o maior incremento de consumo, que de 19,3 kg



subiu para 26,6 kg.

**CARNE SUÍNA**- as maiores consumidoras, em 95/96, foram Belo Horizonte e Porto Alegre (7,1 kg), seguidas de Curitiba (6,1 kg). Algumas RMs apresentaram redução de consumo, como Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Goiânia.

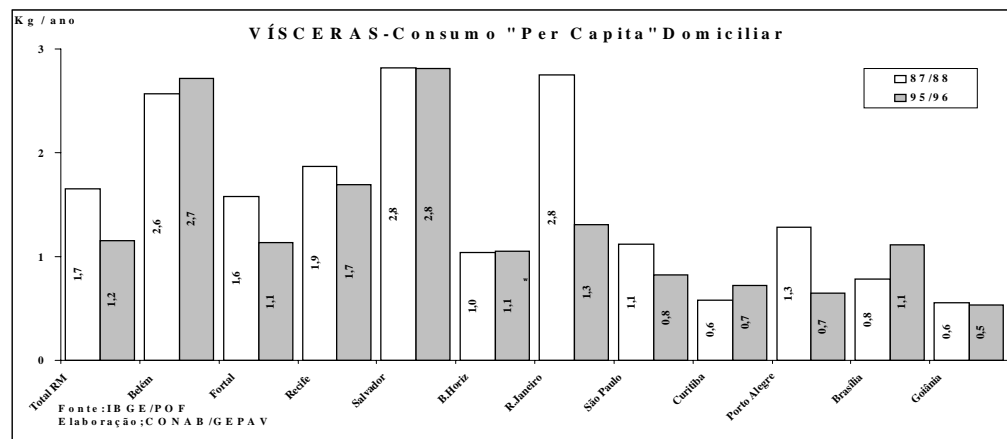
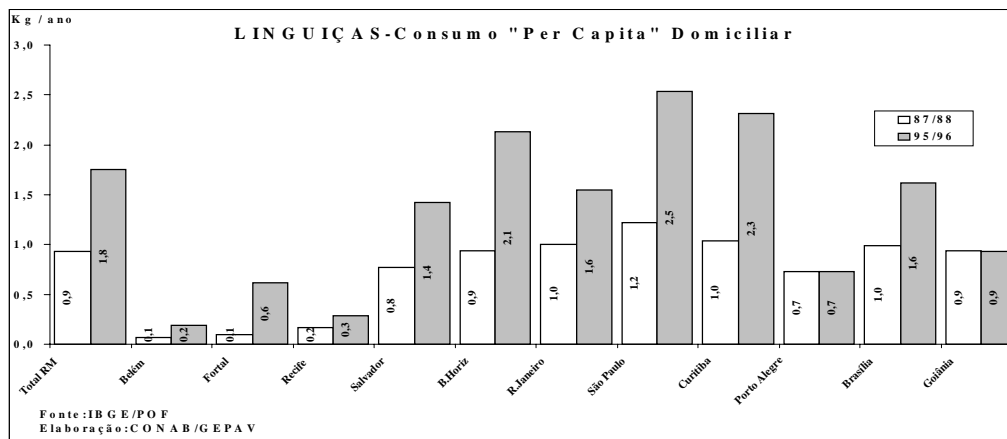
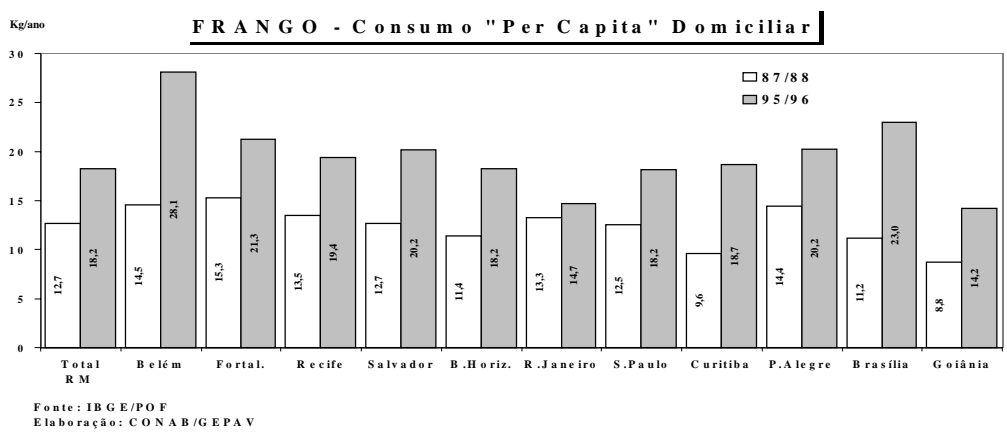
**CARNE AVÍCOLA**: em todas as RMs

foram detectados crescimentos significativos do consumo do frango congelado e assado (em média 44 %), sendo registrado na cidade de Belém o maior consumo do produto, em 95/96, com 28,1 kg, seguida de Brasília, com 23,0 kg.

**LINGÜIÇA**: em todas as RMs houve aumentos consideráveis de consumo de lingüiça, sendo, em 95/96, os maiores

consumidores São Paulo (2,5 kg), Curitiba (2,3 kg) e Belo Horizonte (2,1 kg). Esse produto obteve maior consumo nas RMs do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, tendo variado nas metrópoles de Belém, Fortaleza e Recife de 0,2 kg a 0,6 kg, enquanto em Salvador o consumo atingiu 1,4 kg.

**VÍSCERAS**: em 95/96, os maiores



consumidores do produto estavam em Salvador (2,8 kg), seguida de Belém (2,7 kg), Recife (1,7 kg), Fortaleza, Belo Horizonte e Brasília (1,1 kg). Nas outras RMs, o consumo variou de 0,5 kg a 0,8 kg. No Rio de Janeiro, houve queda considerável de consumo, de 2,8 kg para 1,3 kg. O aumento de consumo apenas foi verificado em Belém, Curitiba e Brasília.

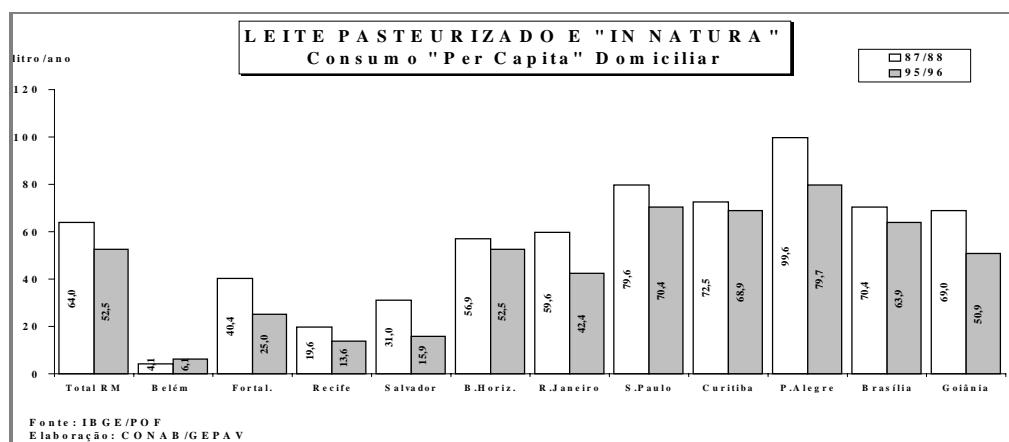
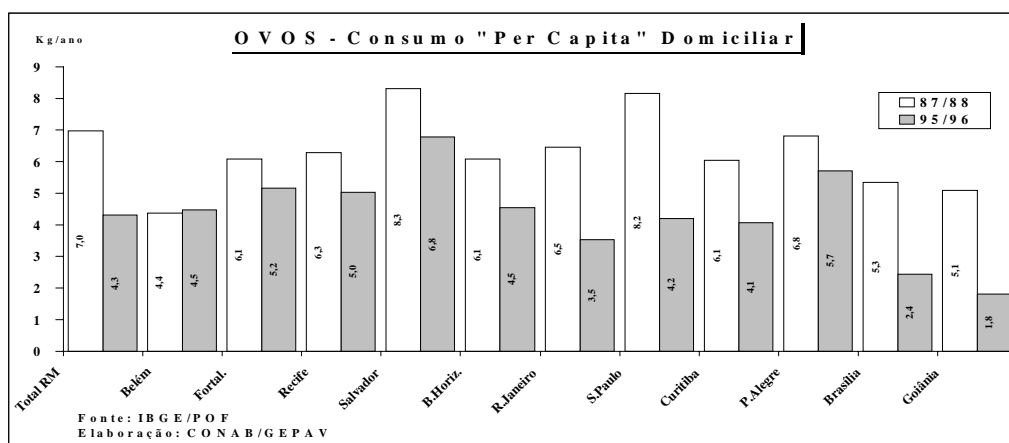
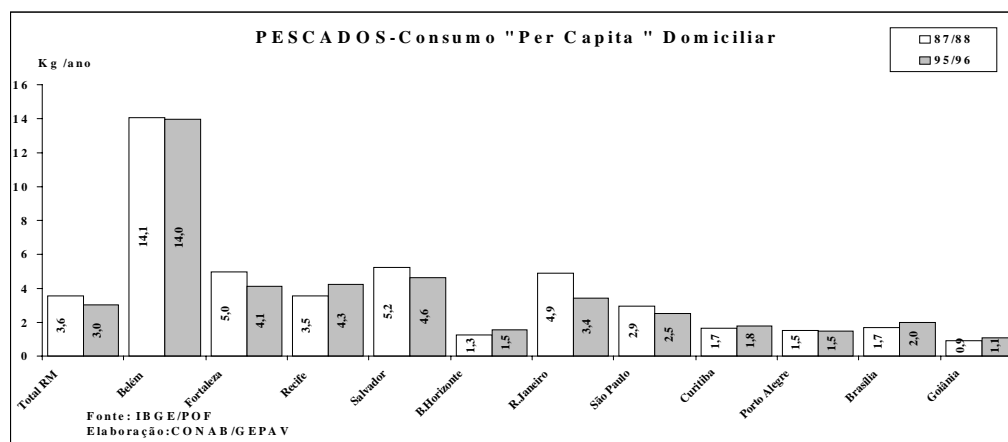
**PESCADOS:** Belém foi a maior

consumidora de pescados, com 14,0 kg registrados em 95/96, seguida das RMs do Nordeste, que obtiveram de 4,1 kg a 4,6 kg; Rio de Janeiro, na faixa de 3,4 kg e São Paulo, com 2,5 kg, enquanto nas outras cidades o consumo esteve abaixo desse quantitativo. Os aumentos de consumo verificados em Recife, Belo Horizonte, Curitiba, Brasília e Goiânia foram pouco representativos.

**OVOS:** em todas as RMs houve queda

de consumo, que ficou em torno de 38 %, na média.

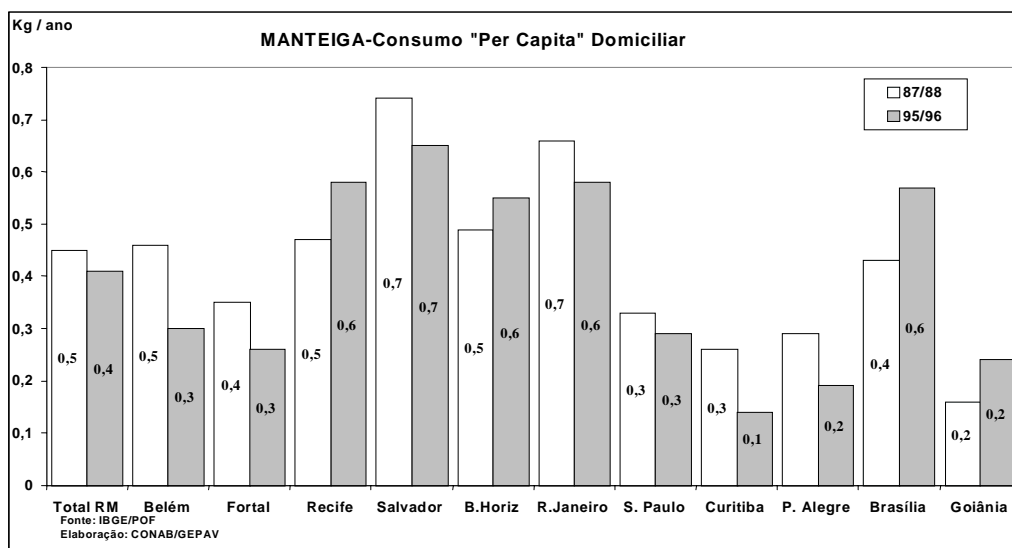
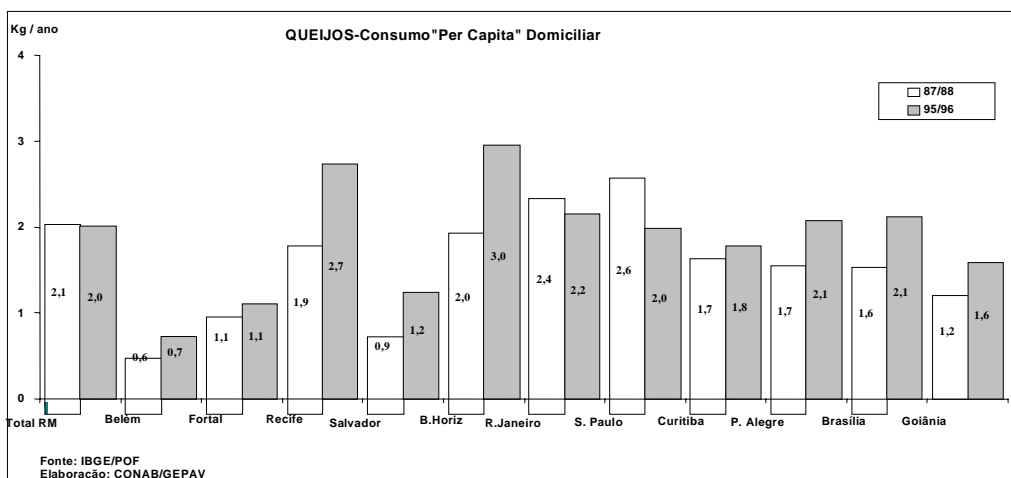
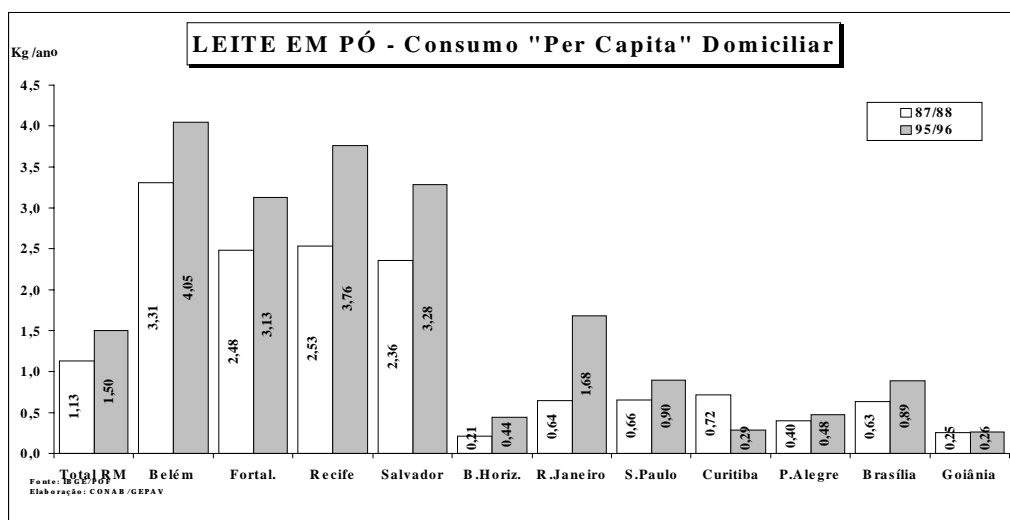
**LATICÍNIOS:** com exceção de Belém, em todas as RMs foram constatadas quedas de consumo do leite pasteurizado e "in natura". As RMs de maior concentração de consumo foram as do Centro Oeste, Sudeste e Sul, que, em 95/96, variaram de 42,4 litros para 79,7 litros, enquanto as do Norte e Nordeste



registraram aumento de 6,1 litros para 25 litros. No que diz respeito ao leite em pó, houve crescimento de consumo em todas as RMs pesquisadas, com exceção

de Curitiba. Ao contrário do verificado no leite pasteurizado e "in natura", as metrópoles que mais consumiram o produto foram as do Norte e Nordeste,

sendo que Belém consumiu, em 95/96, 4,1 kg; Recife, 3,8 kg; Salvador 3,3 kg e Fortaleza, 3,1 kg. O consumo de queijos teve pequena redução de 5%, em média,

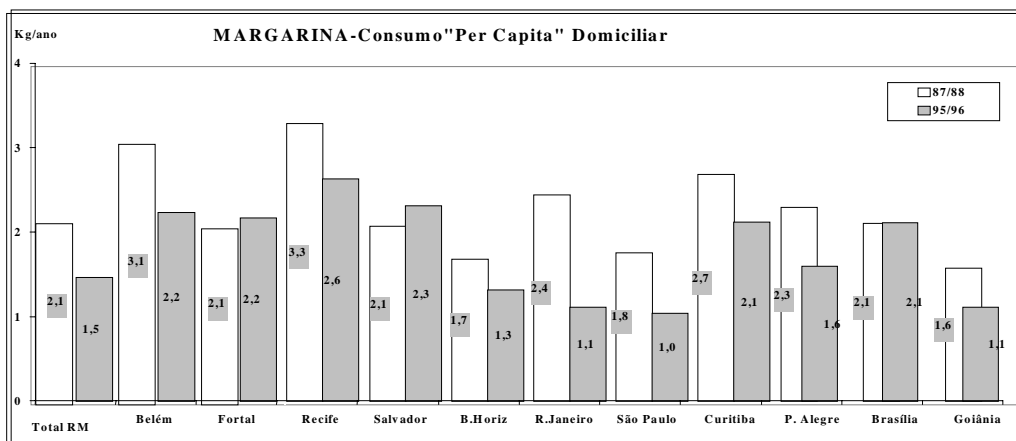
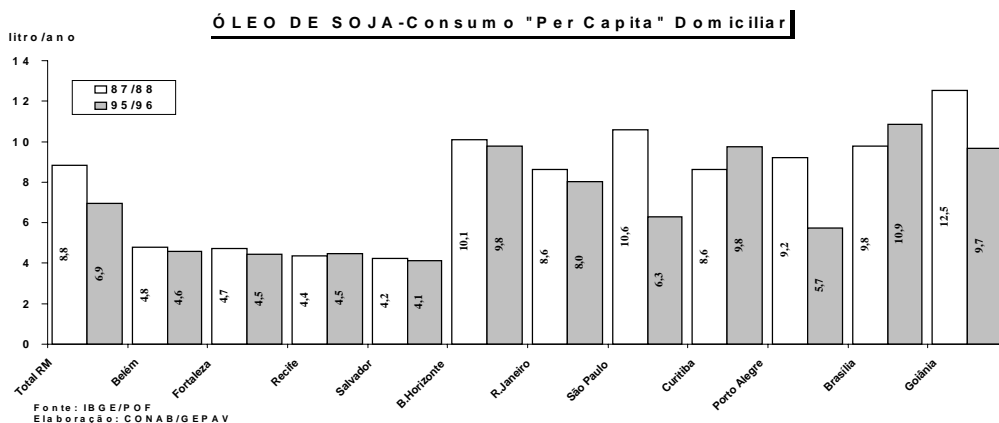
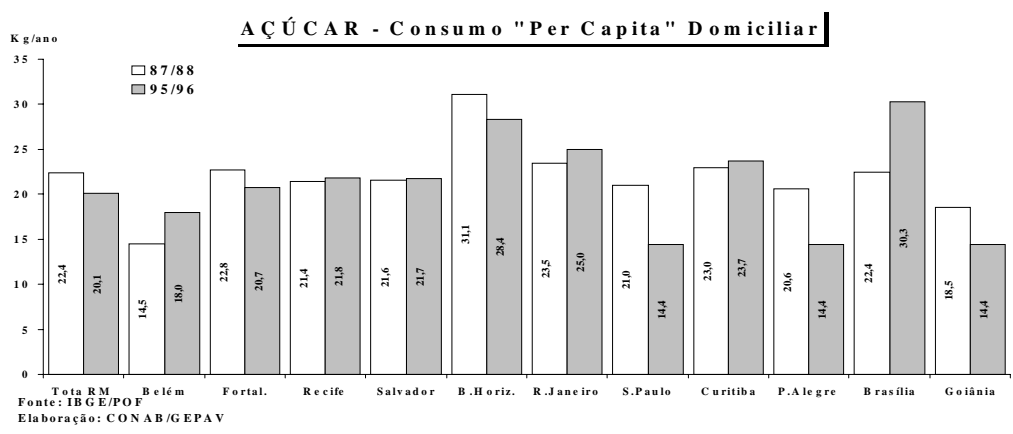


nas RMs pesquisadas, devido à queda registrada nas cidades do eixo Rio-São Paulo, sendo os maiores consumidores, em 95/96, Belo Horizonte (3,0 kg) e Recife (2,7 kg). Quanto à manteiga, cresceu o consumo em Recife, Belo Horizonte, Brasília e Goiânia, embora a quantidade anual não tenha atingido 1 quilo.

**AÇÚCAR** – registrou-se queda média de 10 % no consumo do produto, sendo a maior consumidora a cidade de Brasília, que, em 95/96, obteve 30,3 kg.

**OLEAGINOSA:** foram observadas reduções significativas de óleo de soja, nas RM pesquisadas, em média 22 %,

principalmente em São Paulo (41%), Porto Alegre (38%) e Goiânia (23%). A maior consumidora do alimento foi Brasília, que, em 95/96, atingiu 10,9 litros, seguida de Belo Horizonte, Curitiba e Goiânia, todas em torno de 9,8 litros.

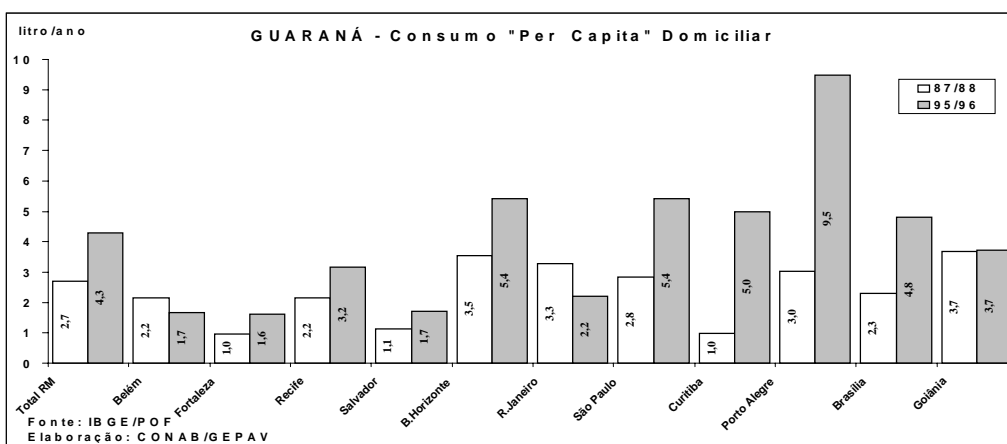
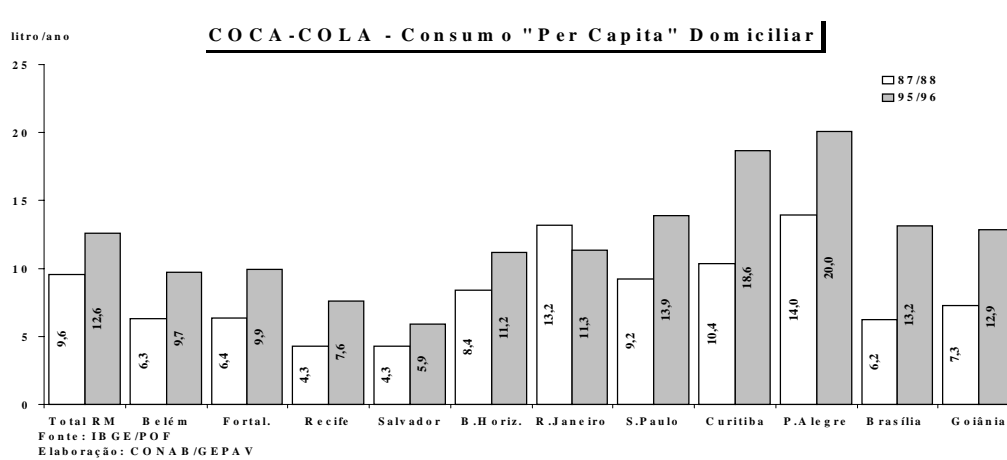
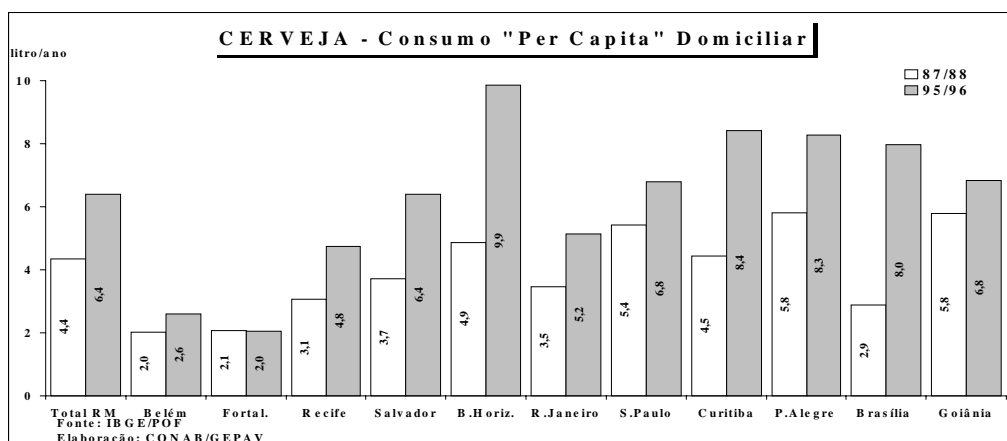


**GORDURAS:** houve quedas significativas no consumo da margarina vegetal (em média, 32%), que variou de 1,1 kg a 2,6 kg.

**BEBIDAS:** na média das RMs, este item registrou aumentos consideráveis na quantidade consumida: cerveja (47%), coca-cola (31%) e guaraná (59%). O

maior consumidor de cerveja foi a cidade de Belo Horizonte, que, em 95/96, atingiu 9,9 litros, seguida de Curitiba e Porto Alegre (8,4 litros), e Brasília (8,0 litros). Convém ressaltar que, nas metrópoles do Norte e Nordeste, o consumo dessa bebida alcoólica variou de 2,0 litros para 6,4 litros, enquanto nas outras RMs a

variação foi de 5,2 litros para quase 8,4 litros. Quanto à coca-cola, foram as cidades do Sul, Porto Alegre (20,0 litros) e Curitiba (18,6 litros), as que mais consumiram; em contrapartida, as do Norte e Nordeste tiveram menor consumo: Salvador (5,9 litros), Recife



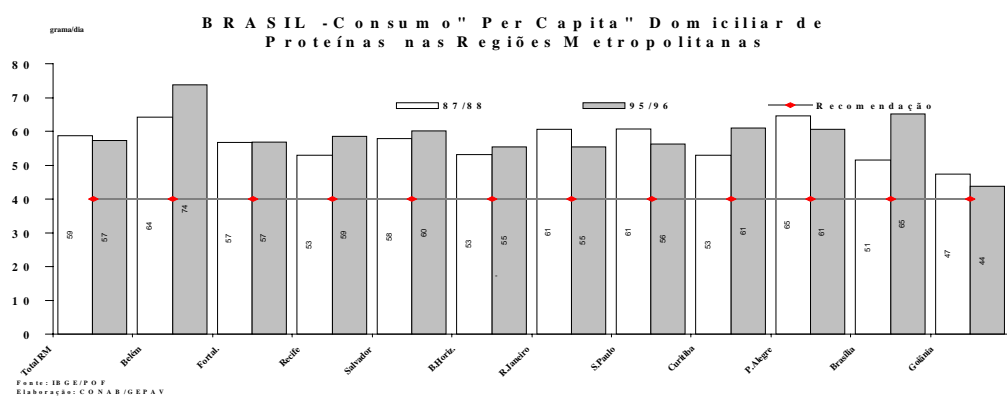
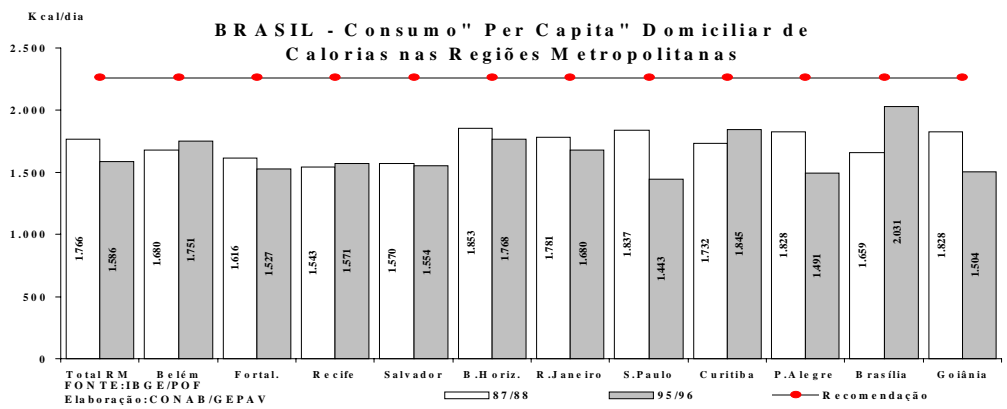
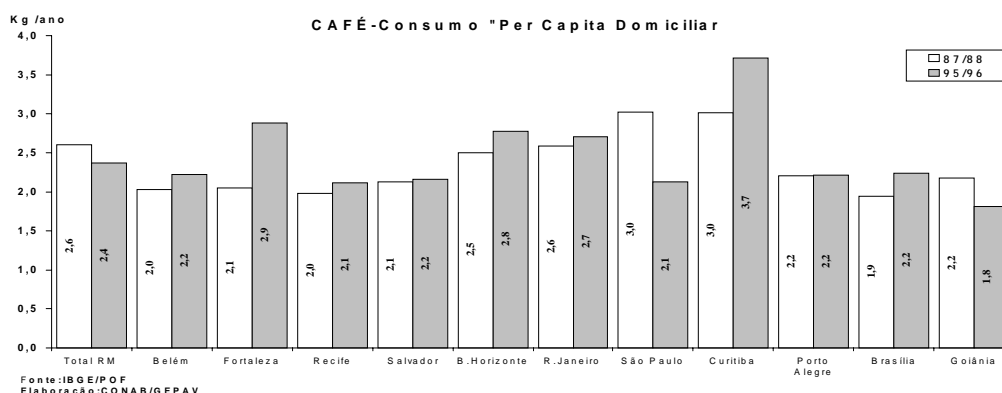
(7,6 litros), Belém (9,7 litros) e Fortaleza (9,9 litros). Porto Alegre foi a maior consumidora de guaraná (9,5 litros), entre as RMs pesquisadas; já as metrópoles do Nordeste e Norte consumiram de 1,6 litros a 3,2 litros.

O café moído e solúvel apresentou pequena redução de consumo (9%), na média das RMs, sendo a maior queda em São Paulo (30%). A pesquisa revelou que a cidade de Curitiba foi a maior

consumidora em 95/96, com 3,7 kg. Nas cidades do Norte e Nordeste, foram detectados pequenos aumentos de consumo, notadamente em Fortaleza, cujo percentual atingiu 41 %.

No que diz respeito à avaliação nutricional em calorias e proteínas, houve redução do consumo calórico, em média de 10%, registrado em Fortaleza (4%), Belo Horizonte (3%), Rio de Janeiro (7%), São Paulo (20%), Porto Alegre

(14%) e Goiânia (17%). Convém assinalar que nenhuma RM atingiu as necessidades diárias, per capita, de calorias, que é de 2.265 quilocalorias, sendo que Brasília foi a que mais se aproximou dos requerimentos: 2.031 kcal. Com relação às proteínas, todas as RMs suplantaram os requerimentos protéicos, que são de 40 gramas de proteínas por pessoa/dia, sendo que Belém atingiu cerca de 74 gramas, ficando quase 100% acima do recomendado, e, portanto, a



cidade que apresentou o melhor nível protéico daquelas estudadas, seguida de Brasília.

Quanto aos alimentos preparados congelados ou resfriados, vale mencionar que houve um acréscimo considerável de 69% no consumo, na média das RMs, uma vez que ele era de 1,7 quilo per capita/ano, em 87/88, e passou para 2,88 quilos em 95/96. Porém, os dados disponibilizados pelo IBGE estavam agregados (por exemplo: massa, misturas, salgados, refeição pronta etc.), impossibilitando a conversão em calorias e proteínas.

## 5 - Conclusão

A redução da participação dos gastos com alimentação, na média das áreas metropolitanas, não significa necessariamente uma piora das condições nutricionais, quando comparadas as duas pesquisas, pois os preços dos alimentos da cesta básica, no Plano Real, evoluíram favoravelmente e cresceram abaixo da taxa média de inflação. Além disso, houve um aumento da disponibilidade de acesso das populações aos produtos, como consequência da queda da inflação, estimulando as vendas, pois, com a moeda estável, os preços deixaram de subir diariamente, como aconteceu há alguns anos.

A diminuição do consumo domiciliar de vários produtos é atribuída à mudança de hábitos, pois os brasileiros estão comendo mais fora de casa, acarretando a diminuição do consumo doméstico, sobretudo devido ao crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho.

A comparação das duas pesquisas mostra que, nas metrópoles, houve modificação no consumo alimentar, no domicílio, pois os brasileiros passaram a ingerir produtos preparados e trocaram os carboidratos (arroz, farinhas, feijão etc.) por proteínas (carnes).

Outras constatações das

pesquisas foram: a substituição do pão por biscoito; o aumento do consumo de bebidas e do leite em pó; e a queda do consumo de leite “in natura” e pasteurizado, que pode ser explicada pelo consumo excepcional do produto, verificado na pesquisa de 87/88, por conta do Programa Nacional do Leite, quando as famílias carentes recebiam o tiquete e trocavam por leite.

Nenhuma Região Metropolitana atingiu as necessidades diárias, per capita, de calorias: Brasília foi a que mais se aproximou das recomendações nutricionais, entretanto, todas elas suplantaram os requerimentos protéicos, sendo que Belém, seguida de Brasília, apresentou o melhor nível.

Belém e Brasília são as cidades com melhor nível nutricional entre as pesquisadas, pois a primeira é responsável pelo maior consumo, dos seguintes produtos, em kg, per capita/ano: carne bovina – 40,4; carne avícola – 28,1; pescados – 14,0 e farinha de mandioca – 33,9; a capital do País é a maior consumidora de arroz – 45,1; açúcar – 30,3; óleo de soja – 10,9 litros, e a segunda consumidora de carnes bovina – 26,6 e avícola – 23,0, entre as RMs pesquisadas.

Os resultados observados para Brasília, sempre contrários à tendência geral, podem ser imputados às especificidades locais, associadas ao intenso processo de expansão da periferia urbana, como resultado da migração.

É importante assinalar que os dados apresentados, referentes às duas pesquisas, foram indicativos do consumo domiciliar da época em que foram pesquisados, e que a redução do consumo calórico (em média de 10%) poderia ser revertida, uma vez que os dados não abrangeram o consumo de alimentos fora da residência, cujo peso nos gastos das famílias cresceu, nem tampouco foi computado o consumo dos produtos preparados —

congelados ou resfriados, que também se elevou substancialmente.

Quanto à situação atual do consumo alimentar, os estudos mais recentes sinalizam para um agravamento da pobreza nas metrópoles, pois nem mesmo os primeiros anos do Plano Real, que coincidiram com a POF 95/96, quando houve elevação da renda média mensal, per capita, dos brasileiros, significaram melhoria na distribuição de renda. Ademais, as regiões metropolitanas, por concentrarem os setores mais dinâmicos da economia, sofrem os maiores impactos de ajustamento do sistema produtivo e do mercado de trabalho, o que pode afetar sobremaneira as despesas do consumo em geral.

## 6 - Cenários Futuros para o Terceiro Milênio

No mundo todo houve mudanças significativas nos padrões de consumo e nas estruturas de produção, distribuição e regulação dos complexos agroalimentares, em dois sentidos distintos: a valorização de produtos sãos, isentos de agrotóxicos, frescos, considerados naturais, e, em sentido contrário, uma demanda por produtos práticos e funcionais, caracterizados pela rapidez de cozimento e longa conservação, adaptáveis a diversas necessidades de acessibilidade, informação e diferenciação.

Essa tendência por consumo de pratos prontos ou semi-prontos, vendidos em supermercados, é uma realidade na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, a indústria de alimentos foi a que se mostrou mais competitiva nos últimos anos, oferecendo ao consumidor maior variedade de opções desse segmento de mercado. Os dados da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) demonstraram que vem crescendo, nos últimos três anos, a



produção de pratos prontos, em 15%, sendo mais consumidos nas classes de renda média e alta.

Nas últimas décadas, o comportamento do consumidor brasileiro se alterou, influenciado principalmente por mudanças econômicas, de uma economia fechada a integrante do Mercosul e de uma atuação feminina basicamente circunscrita ao âmbito doméstico, para uma participação maciça de mulheres no mercado de trabalho, acarretando modificações nos seus hábitos. A revolução cultural se deu com a transformação na vida cotidiana da mulher, e teve como cenário a cozinha, cujas mudanças de maior impacto na atividade humana surgiram com a introdução do microondas, do freezer, da máquina de lavar louça, etc., que estão ligadas à entrada da mulher no mercado de trabalho, aumentando sua necessidade de simplificar os afazeres domésticos.

As tendências básicas de consumo de alimentos nos países desenvolvidos, que já fizeram sentir sua influência no Brasil, foram:

- aumento do número de refeições fora do domicílio, tais como *fast food*, cozinha industrial, *self service* e outras, que oferecem alimentos rápidos a preços competitivos e acessíveis à população;
- exigências quanto a aspectos dietéticos e nutricionais, aumentando a procura por produtos de baixo teor de colesterol, sódio e calorias;
- difusão de novas técnicas de cozimento, como o forno de microondas;
- redução do estoque semanal/mensal de alimentos, aumentando a demanda por produtos resfriados ou congelados, prontos para o consumo, e abreviando o tempo destinado à preparação das refeições;
- oferta de produtos sob medida, para público alvo específico: idosos, adolescentes, crianças, solteiros, diabéticos dentre outros;
- preocupação quanto à composição dos alimentos, com crescente demanda por produtos “in natura”, livres de agrotóxicos, mas com valor

agregado de serviços pós-colheita (seleção, higienização, corte e acondicionamento em embalagens especiais);

- compra informatizada, por computador, com alimentos entregues em domicílio, permitindo que, cada vez mais, o consumidor faça compras sem sair de casa;
- horários flexíveis de atendimento no varejo (lojas abertas por 24 horas);
- redução do número de empresas no setor supermercadista, como consequência do processo mundial de concentração de indústrias. O acirramento da concorrência do setor, no Brasil, está provocando um movimento de incorporações, fusões e aquisições, além de associações de grupos nacionais com firmas estrangeiras.

No futuro próximo, espera-se que o grau de exigência do consumidor, com relação ao atendimento, seja acentuado, pois ele está recebendo um volume de informações sobre qualidade, aparência, ética ambiental (empresas que não poluem o meio ambiente) e social (empresas que não exploram mão-de-obra infantil), o que poderá alterar ainda mais os hábitos alimentares.

## 7-Bibliografia

1. FAO/ONU-Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996.
2. Reis, Joracy Mendes Lima dos-Situação Alimentar e Nutricional nas Regiões Metropolitanas – Comparativo dos anos 74/75 e 87/88-COBAL, outubro/1990.
3. Reis, Joracy Mendes Lima dos-A importância da atualização de dados sobre Consumo Alimentar, Revista de Política Agrícola, ano V, nº 01, Jan, fev e mar/96.
4. Monterio, Carlos A. e Mondini, Lenise-Mudança no Padrão de Alimentação da População Urbana Brasileira (1962-1988), Revista de Saúde Pública, 28 (6), 1994.
5. IBGE-Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)-1987/88, Rio de Janeiro, 1991.
6. IBGE-POF-Consumo Alimentar Domiciliar per capita nas Regiões Metropolitanas e em Brasília e Goiania, Fevereiro, 1990.
7. IBGE – Anuário Estatístico do Brasil - 1998
8. IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1995-1996, Primeiros Resultados, Rio de Janeiro, 1997.
9. IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1995-1996, Consumo Alimentar per capita, 1998.
10. DIEESE-DIEESE conclui a primeira Pesquisa de Orçamentos Familiares após o Plano Real-Boletim Dieese, nº 185, agosto, 1996.
11. ABRAS-Pesquisa sobre práticas alimentares no Brasil-SIAL, setembro/96.
12. INAN-Estudo Multicêntrico sobre Consumo Alimentar-Convênio NEPA/UNICAMP-Relatório Final, abril, 1997.
13. Viglio, Eliana Conde B. Leite-Perspectivas no Consumo de Alimentos Básicos, Revista Conjuntura Econômica, setembro, 1994.
14. Viglio, Eliana Conde B. Leite-Padrões Alimentares no Brasil, Revista Agroanalyses, FGV-Rio de Janeiro, 15 (11), 1995.
15. Viglio, Eliana Conde B. Leite e Troccoli, Irene Raguenet- O Paradoxo da Alimentação no Brasil, FGV/IBRE/Centro de Estudos Agrícolas, 1993.
16. Viglio, Eliana Conde B. Leite-Indústria de Alimentação- Características e Tendências para o ano 2000, Revista Agroanalyses, FGV, Rio de Janeiro, 16 (9), setembro, 1996.
17. CONAB-Perspectivas de consumo e produção (Projeção até o ano 2000)-Agricultura e Futuro, Brasília, janeiro, 1995.
18. Hoffmann, Rodolfo-Distribuição da Renda e Despesas com Alimentação em 11 áreas urbanas do Brasil, XXXI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Anais, vol.1, 1993.
19. Hoffmann, Rodolfo-A diminuição do consumo de Feijão no Brasil-Estudos Econômicos, São Paulo, vol 25 (2), maio-agosto, 1995.
20. Hoffmann, R. e Scampini, Paulo José-O crescimento do consumo do Leite e derivados no Brasil, ESALQ/USP, 1997.
21. Hoffmann, Rodolfo-Elasticidade-Renda da Despesa com Alimentos em Regiões Metropolitanas do Brasil em 1995-96, in Informação Econômica, IEA/SP, v.30, nº 02, fevereiro/2000.
22. Hoffmann, Rodolfo – Elasticidade-Renda das Despesas e do Consumo Físico de Alimentos no Brasil Metropolitano em 1995/96. IE/Unicamp, fevereiro/2000Vieira, Rita C. M. (Coordenadora)-Avaliação Global do Setor Agrícola: Grãos no Brasil, Brasília, IPEA, Estudos de Política Agrícola, nº 25, 1994.
23. Nassar, André Meloni e Jank, Marcos Sawaya-Evolução recente e perspectivas para a produção de feijão no Brasil, Preços Agrícolas, agosto, 1996.
24. Portugal, Alberto D.-O recente sucesso da dobradinha “Feijão com Arroz”, Revista de Política Agrícola, Brasília, ano V (1), 1996.
25. Troccoli, Irene R.-Padrões de Consumo no Brasil, Revista Agroanalyses, FGV, Rio de Janeiro, 16(9), setembro, 1996.
26. CEPAL/ONU-Panorama Social da América Latina, Santiago do Chile, fevereiro, 1997.
27. ABRAS/NIELSEN-Pesquisa do Consumidor: Os Supermercados e a Compra de Alimentos-Estudo Quantitativo, Dezembro, 1992.
28. Teixeira, Gerson-A Agricultura no “Real” e as medidas para a safra 1997/98, Câmara dos Deputados, Brasília, 1997.
29. Cyrillo, Denise C., Braga, Marcio B. e Saes, Maria Sylvia-Food Consumption Tendencies and the Brazilian Stabilization Plan: an assessment of Greater Sao Paulo, Association de Facultades, Escuelas e Institutos de Economia de America Latina, México, outubro, 1996.
30. Dutra de Oliveira, J.E, Carvalho da Cunha, Selma Freire e Marchini, J. Sergio-A Desnutrição dos Pobres e dos Ricos: dados sobre a Alimentação no Brasil, São Paulo, 1996.
31. IPEA-O Brasil no fim do século:Desafios e Propostas para a Ação Governamental, Rio de Janeiro, 1994.
32. IPEA-O Brasil na Virada do Milênio-Trajatória de Crescimento e Desafio do Desenvolvimento, Brasília, julho/97.
33. Rocha, Sonia-Crise, Estabilização e

- Pobreza-1990 a 1995-Revista Conjuntura Econômica, janeiro,1997.
34. Rocha, Sonia- Renda e Pobreza-Medidas per capita versus Adulto-Equivalente, IPEA, Texto para Discussão nº 609, novembro/98.
  35. Rocha, Sonia-A Estrutura de Consumo das famílias metropolitanas em São Paulo e Recife: evidências e implicações, IPEA, Pesquisa e Planejamento, vol 25, agosto/95, nº 2. Ramos, Lauro e Reis, José Guilherme Almeida – Emprego no Brasil nos anos 90, IPEA-Texto para Discussão nº 468, março/1997.
  36. Rocha, Sonia –Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real, IPEA, Texto para Discussão nº 721, abril/2000.
  37. Rocha, Sonia-Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil, IPEA, Texto para Discussão nº 720, abril/2000.
  38. Rocha, Sonia –Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real, IPEA, Texto para Discussão nº 721, abril/2000.
  39. Rocha, Sonia-Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil, IPEA, Texto para Discussão nº 720, abril/2000.
  40. Contini, Elísio –Tendências Recentes do Consumo de Alimentos Processados no Brasil, Revista de Política Agrícola, Ano VIII, nº 3, jul,ago e set/98.
  41. Lavinas, Lena- Acessibilidade Alimentar e Estabilização Econômica no Brasil nos anos 90, IPEA, Texto para Discussão, nº 591, setembro/1998.
  42. CEPAL-Medición de la Pobreza en Brasil: una estimación de las Necesidades de Energia y Proteínas de la Población, dez/96.
  43. Castro, Paulo Furtado e Magalhães, Luis Carlos G.-Recebimento e Dispendio das Famílias Brasileiras: Evidências Recentes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)-1995/1996, IPEA, Texto para Discussão, nº 614, dezembro/98.
  44. Franco, Guilherme –Tabela de Composição Química dos Alimentos, 9ª edição, Editora Atheneu, 1998.
  45. BACEN, Boletim do Banco Central do Brasil, maio/1998.
  46. Souza, Renato Santos de –O Custo da Alimentação no Brasil: evolução e controvérsias, in Agronegócio Brasileiro: Desafios e Perspectivas, Anais da SOBER, 1998, vol I.
  47. Oliveira, Daniela- Perfil do Consumidor no Novo Milênio, Plus 4 Comunicação, São Paulo, out/99.
  48. Rodriguez, Rosicler Dennanni- Alimentos: Tendências de Mercado, Roche do Brasil, São Paulo, out/99.
  49. Martins, Edson-Variações do Consumo de Alimentos no Brasil de 1974/75 e 1987/88, Dissertação de Mestrado, Piracicaba, ESALQ/USP, maio/88.

## A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS NA OMC

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

**R**ealizou-se, nos dias 29 e 30 de junho passado, a 2ª Sessão Especial do Comitê de Agricultura da Organização Mundial do Comércio – OMC. O objetivo dessa reunião foi de retomar as negociações com vistas à continuidade do processo de liberalização do comércio agrícola internacional, conforme previsto no Artigo 20<sup>(2)</sup> do Acordo sobre Agricultura. Nessa oportunidade, os países começaram a apresentar documentos técnicos, com temas considerados relevantes, para constituir a agenda desta nova fase de negociações.

O presente artigo busca traçar um quadro sobre a situação atual das negociações agrícolas tendo em vista o aparente insucesso da Conferência Ministerial de Seattle (dezembro de 1999) em lançar uma rodada de negociações abrangente, a Rodada do Milênio. Como ponto de partida, faz-se uma retrospectiva do desenrolar dos fatos que culminaram nessas sessões especiais do Comitê de Agricultura. A seguir, comenta-se sobre a metodologia que foi adotada para conduzir essas novas negociações agrícolas. Posteriormente, são apresentados os principais pontos dos documentos técnicos que foram discutidos nessa 2ª Sessão Especial.

### Breve Retrospectiva

Ao término da Rodada Uruguai do GATT, alguns Acordos daí resultantes – como o da Agricultura e o de Serviços – já estabeleciam o compromisso

de que as negociações fossem retomadas dentro de um determinado período de tempo. No caso do Acordo sobre Agricultura, o Artigo 20<sup>(3)</sup> estabelece que um ano antes do final do período de implementação do Acordo as negociações (final do ano 2000) deveriam ser retomadas.

A 1ª Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em dezembro de 1996, determinou o início do que foi denominado processo de análise e troca de informações – “processo AIE<sup>(4)</sup>”. O objetivo nessa fase era, a partir da experiência da implementação do Acordo, a identificação de assuntos passíveis de questionamentos, e que poderiam vir a ser itens da agenda das novas negociações agrícolas. Nesse meio tempo, começou a ganhar corpo, dentro da OMC, uma idéia de se fazer, não apenas a retomada das negociações de alguns acordos já mandatados, mas sim uma negociação mais ampla abrangendo uma gama maior de assuntos, o que viria a configurar uma nova rodada de negociações, que, por sugestão da UE, chegou até a ganhar o nome de “Rodada do Milênio”.

Nesse contexto, a 2ª Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em maio de 1998, determinou ao Conselho Geral da OMC que preparasse um programa de trabalho que serviria de base para o lançamento desta nova rodada de negociações. Todavia, por uma série de problemas, os quais fogem ao objetivo do presente texto, não foi possível lan-

çar a esperada “Rodada do Milênio” durante a 3ª Conferência ministerial da OMC, ocorrida em dezembro de 1999, na cidade de Seattle. A Conferência foi suspensa, tendo início uma série de negociações entre os países membros da OMC com vistas a se tentar superar os entraves que estão dificultando o lançamento desta nova rodada.

Entretanto, esses obstáculos ao lançamento da Rodada não poderiam atrapalhar o início das negociações que já estavam previstas, como é o caso da agricultura e de serviços. Assim, durante os meses de janeiro e fevereiro deste ano, discutiu-se como proceder em relação à situação desses dois Acordos. Decidiu-se que essas negociações seriam iniciadas enquanto se aguarda o resultado de como se proceder com a pretendida “Rodada do Milênio”.

### Metodologia Adotada Para as Negociações

O Conselho Geral da OMC estabeleceu que caberia ao próprio Comitê de Agricultura conduzir as negociações para a continuidade do processo de liberalização comercial. Para tanto, o Comitê de Agricultura passará a se reunir em sessões especiais para tratar desses assuntos, enquanto as reuniões ordinárias continuam com a tarefa de monitorar a implementação do Acordo. O presidente do Comitê ficará responsável pelos trabalhos das sessões especiais enquanto o vice presidente responderá pelos trabalhos das reuniões ordinárias do Comitê.

A primeira Sessão Especial ocorreu nos dias 23 e 24 de março deste ano, quando foi discutida a metodologia a ser seguida nesse processo. Acordou-se que o ano 2000 será dedicado à apresentação de propostas com os temas que os países julguem relevantes e que sejam objeto das negociações. A partir de 2001, inicia-se, então, a fase da negociação. Quanto a esta primeira fase, chegou-se às seguintes decisões:

- Os trabalhos serão pautados pelo disposto nos parágrafos **a, b, c e d** do Artigo 20<sup>(5)</sup> do Acordo e serão

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

(2) Vide Anexo.

(3) Vide Anexo.

(4) Iniciais da expressão em inglês “analysis and information exchange”

(5) Vide Anexo.

feitos sob a forma de documentos técnicos a serem preparados pelos países interessados;

- Também poderão ser utilizadas informações e dados preparados pelo Secretariado do Comitê a partir de informações das notificações que são apresentadas pelos países ou de outras fontes que se fizerem necessárias;
- As sessões especiais ocorrerão sempre juntas às reuniões ordinárias do Comitê. Com isso, haverá sessões especiais em junho, setembro e novembro. Em março de 2001, ocorrerá um sessão especial para se fazer um balanço da primeira fase das negociações. Neste contexto, e dependendo das necessidades, poderá haver uma sessão especial adicional antes da sessão de março, provavelmente no final do mês de janeiro de 2001.

### As Propostas Apresentadas

De uma maneira geral, as propostas serão norteadas pelas três áreas básicas do Acordo sobre Agricultura: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação. Isso, todavia, não impede que outros assuntos possam vir a ser apresentados, na medida em que o próprio Artigo 20<sup>(6)</sup> já admite esta possibilidade. Na 2ª Sessão Especial foram apresentados 9 documentos técnicos sobre diferentes temas.

A seguir, comenta-se os principais pontos sustentados em cada um dos documentos. É importante ressaltar que a discussão a respeito deles não se encerra nesta 2ª Sessão. Era voz comum a observação de que os comentários que ora se faziam eram apenas preliminares e que os documentos seriam analisados mais detalhadamente para posteriores posicionamentos a respeito deles.

### Grupo de Cairns<sup>(7)</sup>

O Grupo de Cairns adotou como estratégia apresentar um documento técnico único contendo as diretrizes gerais que refletem suas preocu-

pações quanto aos temas da negociação. Após esta etapa, cada um dos países, quando julgar necessário, poderá apresentar individualmente outros documentos técnicos aprofundando o tema, desde que não conflitantes com o espírito das diretrizes. Na ordem de prioridade do Grupo, o primeiro tema a ser abordado é o referente a subsídios à exportação, enquanto os demais (acesso a mercados e medidas de apoio interno) serão objetos para as reuniões de setembro e novembro.

O objetivo principal do documento técnico apresentado pelo Grupo de Cairns é a eliminação e proibição de todas as formas de subsídios à exportação de produtos agrícolas. Regras e disciplinas adicionais deverão ser implementadas para assegurar que não ocorra a dispersão destes compromissos. Deverão ser abrangidos, também, toda forma de concorrência desleal incluindo os créditos à exportação e os seguros de créditos à exportação.

Quanto ao processo de eliminação dos subsídios existentes, isto se daria segundo um prazo fixado durante as negociações, sendo que no primeiro ano já ocorreria um corte de não menos do que 50% (tanto na quantidade quanto nos valores envolvidos). Nos anos subsequentes, ocorreria um acelerado processo de redução, culminando com a eliminação desses subsídios remanescentes. Todo o processo tomaria por base os compromissos (em valor e em quantidade) consolidados ao final do período de implementação do Acordo (final do ano 2000 para os países desenvolvidos e do ano 2004 para os países em desenvolvimento).

O Brasil, como membro do Grupo de Cairns, apoia as idéias contidas no documento técnico apresentado pelo Grupo. O Brasil vem defendendo que o subsídio à exportação é um dos mecanismos que mais distorções provocam no comércio internacional de produtos agrícolas e, como tal, a sua eliminação torna-se necessária.

Porém, a simples eliminação dos subsídios existentes não basta. É necessário, também, que se adote regras para

disciplinar os créditos à exportação (que, dependendo das condições, podem ser uma forma disfarçada de subsídio à exportação) e também os programas de ajuda alimentar.

O Brasil, ao comentar o documento de Cairns durante a 2ª Sessão Especial, chamou a atenção para um aspecto pouco abordado dos subsídios à exportação que é o mito de que estes podem ser um instrumento para resolver o problema da segurança alimentar nos países em desenvolvimento.

Por distorcer os preços internacionais, impedindo o livre funcionamento do mercado, este tipo de prática obstrui as possibilidades de desenvolvimento da produção agrícola nos países em desenvolvimento e acaba sendo uma medida mais benéfica para os países exportadores que subsidiam do que para os países importadores. Assim, a perpetuação dos subsídios à exportação, longe de ser a solução para as preocupações de segurança alimentar dos países em desenvolvimento, é uma forma distorcida de tratamento especial e diferenciado a favor dos países que subsidiam, gerando, de fato, uma “dependência alimentar”.

### Canadá

O objetivo apresentado por este documento técnico é reduzir as disparidades entre países e entre produtos em termos de acesso a mercados. O documento busca separar os produtos em duas categorias: aqueles sujeitos apenas a tarifas e aqueles sujeitos a tarifárias e quotas tarifárias.

No primeiro caso, propõem-se que as tarifas existentes sejam submetidas a um processo de redução através da utilização de uma fórmula que promova um corte substancial e uma maior harmonização delas, com a eliminação da “escalada tarifária”. Todavia, se a tarifa consolidada for superior a um determinado limite, será aberta uma quota para este produto com tarifa zero. O documento faz menção em estabelecer um limite máximo para as tarifas após o período de implementação, além de es

(6) Iniciais da expressão em inglês “analysis and information exchange”.

(7) Vide Anexo

tabelecer uma redução mínima para cada linha tarifária a partir das tarifas consolidadas na Rodada Uruguai.

Para o caso dos produtos sujeitos a tarifas e quotas tarifárias, a proposta é: eliminar as tarifas intraquota; expandir o tamanho da quota, associando-o a um determinado percentual do consumo corrente em um período recente; estabelecer que os compromissos com as tarifas extraquota deverão ser vinculados com o desempenho do processo de liberalização dentro da quota. O documento chama atenção para a necessidade de que a administração das quotas tarifárias se faça de modo a não se constituir em empecilho para a plena utilização das oportunidades de acesso a mercados.

O Canadá sustenta, também, a importância das negociações setoriais e de se impor disciplinas sobre o uso de medidas restritivas às exportações.

Excetuando-se o problema político interno ao Grupo de Cairns, criado pelo fato do Canadá apresentar este texto em separado e antes da iniciativa do Grupo de Cairns, o texto canadense, sob o ponto de vista técnico, é coerente com o processo de liberalização do comércio agrícola internacional. Algumas ressalvas, entretanto, podem ser feitas em relação a pontos específicos do documento.

Em primeiro lugar, o documento não faz menção a disciplinar as atividades das empresas estatais, o que parece não ser razoável quando se fala em liberalização do comércio, pois a atuação desse tipo de empresa pode vir a ser uma forma de controle das importações e, portanto, de restrição às oportunidades de acesso a mercados.

Outro comentário a ser feito é sobre a questão da negociação setorial. Essa proposta pode ser interessante desde que ela constitua um mecanismo complementar às negociações amplas e gerais (comprehensive negotiations) e não um objetivo primeiro. A proposta de negociação setorial pode levar a desequilíbrios nos resultados, ou seja, resultados mais expressivos onde já existe uma maior liberalização dos mercados, enquanto, naqueles setores ditos sensíveis, os resultados podem ser pífios. Em outras palavras, regras genéri-

cas aplicadas sobre todos os setores agropecuários tendem a gerar um equilíbrio maior entre diferentes setores, enquanto as negociações setoriais seriam consideradas complementares.

Por fim, sugerir aumento ou abertura de quota tarifária para produtos com tarifas acima de determinados limites, no início de um processo negociador, soa como uma proposta pouco ambiciosa para a liberalização do comércio agrícola internacional. Seria mais interessante propor a redução drástica das tarifas muito elevadas e a extinção das quotas tarifárias existentes.

### *EUA*

De todos os documentos técnicos apresentados na 2ª Sessão Especial, este foi o mais abrangente em termos de propostas. Além disso, cabe destacar que os americanos fazem uma proposta de prazo, estabelecendo que os países concluíam as negociações por volta do final do ano 2002.

O objetivo expresso para acesso a mercados é maximizar essas oportunidades para todos os países e tornar mais uniforme o nível e a estrutura das tarifas entre os países e os produtos. Para tanto, propõem-se algumas medidas: redução substancial ou eliminação das tarifas, incluindo as tarifas intraquota; redução ou eliminação das disparidades de tarifas entre os países; redução da escalada tarifária; aumento do tamanho das quotas tarifárias e estabelecimento de disciplinas para melhorar o funcionamento dessas quotas, incluindo a adoção de um mecanismo de gatilho que seja acionado quando o preenchimento da quota tarifária ficar abaixo do nível fixado.

Como medidas complementares, o documento cita: eliminar as salvaguardas especiais previstas no Artigo 5 do Acordo sobre Agricultura; disciplinar o funcionamento das empresas estatais e somente utilizar tarifas “ad valorem” ou tarifas “específicas”.

Os americanos objetivam a eliminação dos subsídios à exportação com a redução a zero dos atualmente existentes, ao longo de um período de implementação a ser negociado. Além disso, propõem que se proíba as restri-

ções às exportações e que se discipline o funcionamento das empresas estatais. Em relação aos créditos à exportação, a proposta americana é continuar as negociações no âmbito da OCDE.

Em relação às medidas de apoio interno, a proposta é reduzi-las substancialmente, de maneira a corrigir a desproporcionalidade nos níveis de apoio entre os países e, ao mesmo tempo, simplificar esse processo. Para tanto, sugere o documento que as medidas de apoio interno sejam divididas em apenas duas categorias: as medidas de apoio isentas e as medidas de apoio não isentas.

No primeiro grupo, estariam as medidas com efeitos mínimos de distorção, tais como: sustentação de renda, ajuda alimentar, proteção dos recursos naturais do meio ambiente, desenvolvimento rural, novas tecnologias e ajustes estruturais. No segundo, encontram-se as medidas sujeitas aos compromissos de redução. Para estas, o documento propõe que sejam reduzidas segundo um percentual fixo do valor da produção do país e tendo como base o valor consolidado ao final do período de implementação (final do ano 2000 para os países desenvolvidos e do ano 2004 para os países em desenvolvimento).

A proposta americana, em linha gerais, coincide com o que se vem defendendo em termos de aprofundar a liberalização do comércio agrícola internacional. Todavia, alguns comentários específicos são necessários.

Quanto às quotas tarifárias, a exemplo do que foi comentado para o Canadá, julga-se pouco ambicioso falar em disciplinas para a administração de quotas tarifárias, o mais razoável seria propor a sua completa extinção.

A proposta americana para os créditos à exportação merece uma atenção especial pois, se as negociações na OCDE ainda não foram concluídas, em parte, isto se deve à posição dos EUA de imporem condições para o avanço dessas negociações. Além disso, pode-se questionar se a OCDE é um fórum com legitimidade suficiente para conduzir tal negociação que se pretende seja extensiva para todo o comércio internacional. Assim o ideal seria levar essas

negociações para a OMC.

A proposta de reforma com simplificação das medidas de apoio interno deve ser bem analisada para que, na montagem das novas medidas isentas de compromisso, não se tenha regras mais fracas da que as anteriores previstas para a atual “caixa-verde”.

#### *A UE e a “Caixa Azul”*

O objetivo da UE com este documento técnico é defender a manutenção da “caixa azul”. Argumenta a UE que a “caixa azul” é um instrumento útil para ajudar na transposição das medidas de apoio interno que tenham maior grau de distorção de mercado para aquelas com menor grau de distorção. Citando a própria experiência, a UE diz que a “caixa azul” ajudou sobremaneira no processo de implementação das reformas ocorridas na Política Agrícola Comum (PAC) em 1992. Neste mesmo sentido, argumenta que a “caixa azul” poderá continuar sendo útil para ajudar na atual reforma da PAC, a denominada Agenda 2000.

Entende-se que esse tipo de política, além de outros efeitos sobre a competitividade, impede que a produção participe do reequilíbrio da oferta e demanda. Em outras palavras, ao não permitir a resposta do setor produtor a uma alteração dos sinais de mercado, por exemplo, a uma elevação de preços decorrentes de uma escassez, o que estimularia a uma expansão da produção, impede que a produção participe do reequilíbrio da oferta e demanda. Dessa forma, e por questão de princípios, a sua extinção seria a proposta mais adequada.

*Cuba, El Salvador, Haiti, Honduras,  
Nicarágua, Paquistão, Quênia,  
República Dominicana, Sri Lanka e  
Zimbabwe*

Esses países apresentaram, em conjunto, dois documentos técnicos que, basicamente, abordam a questão do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.

Em um dos documentos traçam, como pano de fundo, uma vasta argumentação demonstrando que a agricul-

tura é uma atividade essencial para a economia desses países e que a questão da segurança alimentar é crucial para a sobrevivência dos mesmos. Sobre este pano de fundo, fazem menção a um estudo da FAO, abordando a situação de 14 países, onde apontam distorções nas relações comerciais existentes e nos atuais dispositivos do Acordo sobre Agricultura.

A proposta desses países é criar um dispositivo - “caixa de desenvolvimento” (development box) - que permita aos países em desenvolvimento: manter ou aumentar sua capacidade de produção de alimentos, principalmente dos alimentos básicos; garantir a segurança alimentar e o acesso aos alimentos, em especial, para os mais pobres; manutenção do emprego rural; proteger os agricultores que já se encontram trabalhando com produtos agrícolas básicos da ameaça de importações baratas; apoio aos pequenos agricultores para melhorar sua capacidade de produção e competitividade.

Os instrumentos para tanto seriam: os países em desenvolvimento escolheriam para quais produtos assumiriam compromissos de redução; os países em desenvolvimento poderiam aumentar suas tarifas consolidadas como forma de proteção contra importações de produtos baratos que ameaçam os produtos locais, além de aumentar, no caso das medidas de apoio interno, o percentual do de minimis de 10 % para 20%; proibir os países desenvolvidos de fazerem uso da salvaguarda especial, ao mesmo tempo em que o uso deste instrumento ficaria facultado para todos os países em desenvolvimento.

No outro documento, com o enfoque recaindo sobre a “caixa-verde”, critica-se que esse dispositivo apresenta problemas e imperfeições. Na opinião desses países, a “caixa-verde” dá legitimidade aos altos níveis de apoio doméstico dos países da OCDE; não é transparente; atende às preocupações não comerciais dos países desenvolvidos mas não dos países em desenvolvimento e, além disso, a “cláusula da paz” dá à “caixa-verde” uma completa proteção contra qualquer medida de defesa comercial. Criticam, ainda, que, na estrutura atual do Acordo, as várias caixas

de subsídios não foram eficazes em reduzir os níveis totais de subsídios, além de acarretarem um pesado ônus administrativo para os países em desenvolvimento.

A partir dessas críticas, os referidos países fazem algumas recomendações. Reunir todas as categorias de medidas de apoio interno em uma única caixa denominada “subsídios gerais”. Isso tornará mais racional o Acordo, além de facilitar para os países em desenvolvimento. Nessa proposta, subsídios até 10% do valor da produção serão considerados não acionáveis para todos os países. Acima disso, haverá um limite de 5% onde os subsídios podem ser considerados acionáveis para os países desenvolvidos enquanto os países em desenvolvimento serão protegidos pela cláusula da paz. Além desse limite, todos os subsídios serão considerados proibidos. Prover os países em desenvolvimento com as flexibilidades da caixa de desenvolvimento (“development box”) para atender às preocupações desses países com o emprego rural e segurança alimentar. Após 2003, não prorrogação da “cláusula da paz”. Esta passaria a ser válida somente para proteger os países em desenvolvimento nas caixas “subsídios gerais” e “de desenvolvimento”.

A preocupação desses países quanto à segurança alimentar e à importância da agricultura para a economia do País são mais do que justificáveis e, de certa forma, o Brasil também enfrenta situações semelhantes. Que a “caixa verde” foi alvo de algumas distorções e que, portanto, precisaria passar por um processo de revisão para a adoção de regras mais rígidas também não se pode discordar. Entretanto, da leitura das propostas e recomendações feitas por esses países surge uma certa apreensão quanto à eficácia ou não das mesmas.

Em princípio, parece mais razoável que a questão do tratamento especial e diferenciado faça parte dos resultados e não do processo negociador. Em outras palavras, durante as negociações será discutido o que pode e o que deve ser feito para a maior liberalização do comércio agropecuário internacional. Concluído esse processo, sobre os resultados obtidos é que se decidirá o tra-

tamento especial e diferenciado a ser concedido aos Países, em desenvolvimento. Além disso, quando o objetivo é o de viabilizar um desenvolvimento sustentável do setor agrícola do País, o mais lógico seria que se privilegie medidas relacionadas com a infra-estrutura do setor e não medidas de sustentação que gerem proteções artificiais e que não necessariamente irão contribuir com a viabilização e/ou consolidação da atividade agrícola em um país.

#### *A UE e as Preocupações não-Comerciais*

A União Européia apresentou dois documentos técnicos – um sobre a qualidade dos alimentos e o outro sobre o bem-estar dos animais – por meio dos quais busca introduzir as denominadas “preocupações não-comerciais” nas negociações agrícolas.

No primeiro documento, a UE afirma que existe um vínculo essencial entre acesso a mercados e a questão da especificidade dos alimentos. Raciocina a UE que, sendo o objetivo da abertura de mercados aumentar os ganhos do comércio e as opções do consumidor, isto pode ser alcançado através da livre concorrência, proteção do consumidor e as proteções às denominações ligadas à qualidade e especificidade dos alimentos. Isso garante ao consumidor uma real liberdade de escolha e ao produtor a oportunidade de ganhos com a diferenciação do produto.

A especificidade dos alimentos é um fator relevante para o consumidor na sua escolha dos produtos agrícolas. Com isso, existe demanda para produtos com características específicas e identificáveis, incluindo “know-how” tradicional e origem geográfica. Assim, surgem oportunidades de mercado para a oferta de determinados produtos agrícolas. Todavia, essas oportunidades somente se materializam se houver garantia de acesso a mercados para tais produtos. Para tanto, é necessário criar as condições para que o consumidor possa fazer a sua escolha com base nas características específicas dos produtos.

Uma avaliação inicial do documento suscita uma séria preocupação quanto ao caminho que possa estar sendo indicado pela UE. Aparentemente, a

UE pretende impor, por força de regulações, oportunidades de mercado para produtos com certas especificidades que os diferenciem dos demais. Tal linha de raciocínio parece ser contraditória, pois ao se falar na “real liberdade do consumidor” a UE parece não estar se pautando pelo princípio da soberania do consumidor. Em outras palavras, o consumidor precisa estar convencido das vantagens do produto para adquiri-lo, ainda que pagando mais caro, ao invés de se ver escravo de reservas de mercado que lhe imponham determinadas condições, diminuindo, isto sim, as suas opções de escolha.

Além disso, antes de se prosseguir na linha proposta pela UE, não se pode esquecer a existência de outros acordos no âmbito da OMC (barreira técnica ao comércio, política da concorrência, propriedade intelectual, para citar apenas alguns) que podem ajudar na solução de alguns dos problemas por ela colocados sem a necessidade de se criar novas regras.

O outro documento da UE aborda um tema igualmente polêmico, qual seja, o “bem-estar dos animais”. A UE afirma que existe uma crescente conscientização entre os consumidores e produtores sobre os efeitos que as técnicas de criação e engorda dos animais possam ter sobre a saúde e o bem-estar dos mesmos, assim como sobre o ambiente. Ao mesmo tempo, reconhece que esse é um assunto complexo (envolve aspectos legais, econômicos, éticos, de saúde pública e dos animais e de produção dos alimentos) e que cada país da OMC tem o direito de tratar o assunto de acordo com suas próprias circunstâncias.

Embora admita que existem diferentes acordos na OMC (Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Acordo sobre barreiras Técnicas ao Comércio, Artigo XX do GATT e Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura) sobre este tema, a UE defende que o assunto deve ser abordado de uma maneira consistente dentro da OMC. Em decorrência, a UE gostaria de ver o assunto sendo discutido no âmbito dessas novas negociações.

No contexto dessas negociações, a UE propõe três caminhos que consi-

dera não-mutuamente exclusivos para tratar do assunto, a saber: o desenvolvimento de acordos multilaterais para tratar do assunto; o uso de rotulagem, compulsória ou não, como previsto no Artigo 2.2 do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio; a manutenção de padrões mais rigorosos de bem-estar dos animais pode significar custos mais elevados e, portanto, a necessidade de algum tipo de compensação para o produtor para assegurar essa técnica de produção.

A exemplo do outro documento sobre a qualidade dos alimentos, o primeiro comentário diz respeito à preocupação quanto ao encaminhamento que a UE pretende dar ao assunto. Em que pese os argumentos da UE, não se pode desconhecer o princípio da soberania do consumidor, isto é, ou o consumidor admite que está disposto a pagar a mais pelo produto ou não se pode impor tais circunstâncias por decretos.

Quanto ao desenvolvimento de um acordo multilateral para tratar do assunto, tal proposta deve ser vista com muita cautela, a começar pela necessidade de tal acordo, tendo em vista já existirem diversos dispositivos da OMC sobre esta matéria. Além disso, não se pode esquecer o trabalho desenvolvido pelo Escritório Internacional de Epizootiez para se evitar duplicidade de funções.

## **Anexo I**

### **Preâmbulo do Acordo sobre Agricultura**

#### **6º parágrafo**

Tomando nota de que os compromissos assumidos no programa de reforma devem ser assumidos de forma equitativa por todos os membros, levando-se em consideração as preocupações não-comerciais, entre as quais a segurança alimentar e a necessidade de proteção ao meio ambiente; levando-se em consideração o acordo de que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento é um elemento integrante das negociações; e, tomando-se em conta os possíveis efeitos negativos da implementação do programa de reforma nos países de menor



desenvolvimento relativo e nos países em desenvolvimento importadores líquidos de alimentos;

## **Artigo 20**

### **Continuação do Processo de Reforma**

Reconhecendo que o objetivo de longo prazo das reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção que resultem em uma reforma fundamental é um processo contínuo, os Membros concordam que as negociações para a continuidade de tal processo serão iniciadas um ano antes do término do pe-

ríodo de implementação, levando-se em consideração:

- a) a experiência adquirida até essa data na implementação dos compromissos de redução;
- b) os efeitos dos compromissos de redução no comércio mundial no setor agrícola;
- c) as preocupações não-comerciais, o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento Membros e o objetivo de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado, assim como os demais objetivos e preocupações mencionados

- d) no preâmbulo do presente Acordo; outros compromissos que sejam necessários para alcançar os objetivos de longo prazo acima mencionados.

## **Anexo II**

O Grupo de Cairns é composto pelos seguintes países: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Ilhas Fiji, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai

# GASTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA

*José Garcia Gasques<sup>(1)</sup>*

## 1. Introdução

**A** análise do gasto público em agricultura assume importância relevante devido à quantidade de recursos que mobiliza e pela contribuição que pode dar aos estudos sobre o uso dos recursos públicos. Em 1999, o gasto público em agricultura realizado pela União atingiu o valor de R\$ 7,99 bilhões, o que representa um número expressivo diante de um quadro de escassos recursos para a agricultura (Gasques e Conceição 1999). Isso justifica plenamente análises sobre esses gastos.

Parte da preocupação deste trabalho se volta, também, para a atualização de informações e para o aprofundamento desse tema, continuando estudos realizados por Gasques, Villa Verde e Silva, E. (1988) e Gasques e Villa Verde (1992). Há uma defasagem de vários anos entre esses estudos e o presente trabalho, mas segue-se neste praticamente a mesma metodologia, de modo que não há descontinuidade de informações. As principais séries foram atualizadas, possibilitando analisar os gastos públicos num espectro amplo do tempo.

O período coberto pelo estudo vai de 1980 a 1999, embora algumas das informações já estejam disponíveis para o ano de 2000. Uma das perguntas que estará presente durante quase todo o trabalho é sobre a eficiência do gasto público como instrumento de política agrícola. Há uma certa decepção entre a concepção de programas e políticas, e a sua execução sob a forma de ações, que é onde se configura, de fato, a pre-

sença do setor público. Desse modo, o trabalho também tem uma preocupação com relação à avaliação de políticas públicas para a agricultura. Por outro lado, há um certo reconforto ao verificar que está havendo em algumas áreas uma redução do gasto acompanhada de um aumento da eficiência da ação governamental.

## 2. Os Dados<sup>(2)</sup>

Os dados utilizados foram extraídos do Balanço Geral da União, e referem-se às despesas realizadas no período de 1980 a 1999. Trabalhou-se com vários cortes nas informações, desde a classificação do maior nível de agregação, Função Agricultura, passando pelos Programas, Subprogramas, até chegar a Subprojetos e Subatividades que são a unidade menor das Contas Públicas. Isso representa um refinamento em relação a outros estudos que, em geral, ficaram na classificação de programas e subprogramas, no máximo chegando a projetos.

Como as informações publicadas no Balanço estão detalhadas apenas até projeto/atividade, em alguns casos, como em 1999, quando houve necessidade de maiores detalhes das despesas, recorreu-se ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI, pois este apresenta um detalhamento bem maior da informação. Do mesmo modo, as informações de fontes, unidades gestoras e outras, também tiveram que

ser obtidas nesse Sistema, pois não são publicadas no Balanço Geral da União.

A nova lei orçamentária (Lei nº 9811, de 28 de julho de 1999), que estabelece as diretrizes a serem seguidas a partir de 2000, introduz mudanças substanciais na elaboração dos orçamentos públicos. Isso deverá trazer problemas para compatibilizar dados anteriores ao ano de 2000. Pela nova Lei, a Função Agricultura passará a ter sete subfunções, classificação que não existe atualmente. Além disso, o Programa Organização Agrária passa a ser uma Função, com duas subfunções, Reforma Agrária e Colonização. Portanto, os gastos públicos em agricultura passarão a ser contabilizados não mais em uma, mas em duas funções: Função Agricultura e Função Organização Agrária. De uma forma esquemática pretende-se mostrar que a cor verde para Função antes de 2000 e a partir de 2000 não são diretamente comparáveis. Do mesmo modo, o amarelo indica que as informações não são comparáveis. São comparáveis, entretanto, as informações sobre projeto/atividade antes de 2000 e a partir de 2000. Ainda não está muito claro como essa nova sistemática poderá afetar a continuidade das estatísticas dos gastos. O que se verifica é que a passagem de denominação de alguns programas para subfunções poderá interromper algumas séries de informações disponíveis até 2000. O detalhamento dessas mudanças pode ser visto no Manual Técnico de Orçamento-MTO2 de 1999. Um resumo do novo sistema de contas pode ser visto a seguir, mostrando quais contas podem ser comparadas entre anos.

## 3. Os Gastos Públicos em Agricultura Numa Perspectiva Global

### 3.1. Panorama Global

Olhando os gastos na agricultura num período de 20 anos, vê-se que o dispêndio efetivo da União foi de R\$164,56 bilhões no período de 1980 a 1999. Apesar dos efeitos que esses dis-

(1) Pesquisador do IPEA

(2) Agradeço o grande apoio de Heloisa T. Saito na preparação dos dados e no esclarecimento de diversas dúvidas surgidas ao longo do trabalho.

## As Dificuldades de Comparação dos Dados de Gastos Públicos

Antes de 2000	2000
<b>Função</b>	<b>Função</b>
<b>Programa</b>	<b>Subfunção</b>
<b>Subprograma</b>	<b>Programa</b>
<b>Projeto/Atividade</b>	<b>Projeto/Atividade/Operação</b>



Comparáveis



Não Comparáveis



Não Diretamente Comparáveis

**Fonte:** Min. de Planejamento e Orçamento, MTO-02 de 1998 e 1999.

pêndios devem ter causado sobre as Contas públicas em anos específicos, esse valor é uma cifra pequena em relação ao que outros países gastam para proteger o setor agrícola. O gasto total com a Função Agricultura, como se vê no Quadro 1, situa-se como o 7<sup>º</sup> mais importante entre os gastos totais da União no Orçamento Fiscal e da

Seguridade Social. Sem dúvida, Administração e Planejamento e Assistência e Previdência são as funções que representam 67,10% do Gasto Global da União no período analisado.

Essas despesas poderão chegar a R\$223,95 bilhões se forem adicionados aos gastos apresentados no Balanço Geral de União aqueles gastos que

até 1987 e ram computados no Orçamento Monetário. Esses gastos referiam-se ao pagamento de compromissos como os do Programa de Apoio ao Setor Sucro Alcooleiro (PROASAL), Conta Trigo, Estoques Reguladores e Política de Garantia de Preços Mínimos (Ver Gasques e Villa Verde, 1988 p. 16). A partir de 1<sup>º</sup> de janeiro de 1988, esses

### Quadro 1

#### Execução da Despesa por Poder e Programa de Trabalho Despesas Realizadas em Mil Reais – Preços Constantes de 1999(\*)

Função	1980 - 1984	1985 - 1989	1990 -1994	1995 -1999	Total
LEGISLATIVA	3.155.436	6.200.749	5.744.740	8.331.073	23.431.998
JUDICIÁRIA	3.005.519	7.327.605	7.700.968	8.156.499	26.190.591
ADM.PLANEJAMENTO	69.987.504	393.271.730	1.032.065	1.089.524.875	2.584.849.211
<b>AGRICULTURA</b>	<b>22.025.868</b>	<b>51.550.353</b>	<b>46.265.809</b>	<b>44.722.456</b>	<b>164.564.485</b>
COMUNICAÇÕES	3.792.567	2.295.325	625.074	1.137.389	7.850.355
DEFESA NAC.SEG.PÚBLICA	37.057.462	53.342.386	51.580.946	56.553.305	198.534.099
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	55.868.961	85.512.048	132.570.914	142.695.271	416.647.194
EDUCAÇÃO E CULTURA	40.804.151	79.791.677	55.978.035	69.644.095	246.217.957
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	23.447.778	26.919.191	4.317.849	4.618.048	59.302.867
HABITAÇÃO E URBANISMO	1.200.809	7.325.517	4.078.544	1.799.973	14.404.843
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	8.195.319	26.869.160	13.364.839	8.646.333	57.075.651
RELAÇÕES EXTERIORES	2.861.247	2.914.088	4.557.369	2.755.335	13.088.039
SAÚDE E SANEAMENTO	9.760.470	22.935.260	90.548.148	113.508.071	236.751.949
TRABALHO	1.675.122	4.338.775	63.319.879	50.871.540	120.205.315
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	49.945.006	79.505.660	381.249.900	468.883.463	979.584.029
TRANSPORTE	48.982.820	74.772.445	22.785.927	19.573.574	166.114.767
<b>Total</b>	<b>381.766.039</b>	<b>924.871.969</b>	<b>1.510.167.876</b>	<b>2.091.421.300</b>	<b>5.314.813.350</b>
AGRICULTURA/TOTAL( % )	5,77	5,57	2,41	2,14	3,10

**Fonte:** MF/STN – Balanço Geral da União

(\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

fundos e programas de crédito foram transferidos do Banco Central para o Ministério da Fazenda (Decreto nº 94.444, de junho de 1987). Em alguns anos esses recursos do Orçamento Monetário alocados na Agricultura chegaram a ser substancialmente superiores aos alocados através do Orçamento Fiscal, tendo atingido seu auge entre 1985 e 1987 (Quadro 2).

to total reduziu-se sensivelmente, de 5,77% no início da década de 80 para 2,14% entre 1995 e 1999. No período como um todo, a média de participação da agricultura no gasto total se situou em 3,10% (Ver Gráfico 1). Examinando essas participações ao longo de todo o período, o ano de 1987, foi o ano onde a Função Agricultura teve uma participação maior no dispêndio global,

dice 1).

Essa redução na participação no gasto total não pode ser vista simplesmente como uma questão de eficiência ou de redução de custos.

Há dois outros pontos que merecem ser considerados ao analisar esse comportamento decrescente do gasto. O primeiro é a natureza do gasto, essencialmente público para uma grande par-

**Quadro 2**

**Dispêndios do Orçamento Fiscal e Orçamento Monetário na Agricultura, 1980-1987**

Anos	Orçamento Fiscal Em Reais de 1999	Orçamento Monetário Em Reais de 1999
1980	6.381.689.218,65	7.700.714.221,62
1981	3.399.002.230,41	5.347.677.878,72
1982	4.448.447.087,68	4.373.993.762,50
1983	4.633.421.151,25	277.005.628,24
1984	3.163.308.237,95	3.782.381.808,24
1985	2.988.585.741,27	11.888.836.817,24
1986	10.498.335.976,41	12.724.773.840,62
1987	15.992.181.994,41	13.293.883.630,96
<b>Total</b>	<b>51.504.973.637,03</b>	<b>59.389.269.587,14</b>

**Fonte:** Gasques, Villa Verde e Silva (1988).

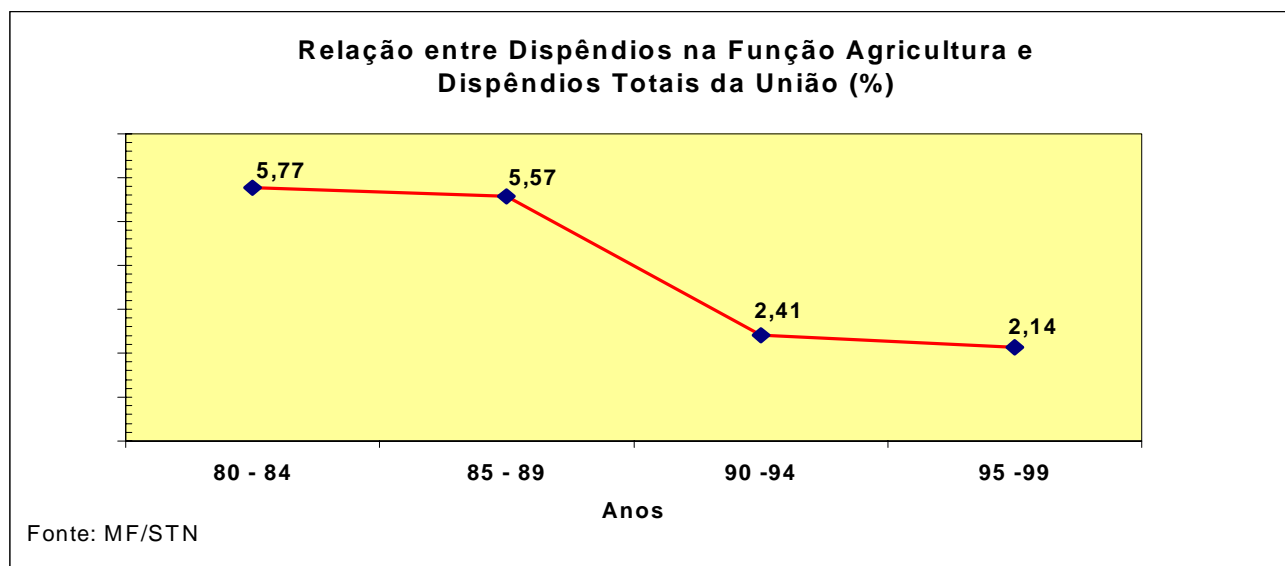
Apesar de que a Função Agricultura teve gastos crescentes no período 1980-1999, a sua participação no gas-

to total reduziu-se sensivelmente, de 5,77% no início da década de 80 para 2,14% entre 1995 e 1999. No período como um todo, a média de participação da agricultura no gasto total se situou em 3,10% (ver Apên-

te dos dispêndios. O outro é que a iniciativa privada costuma acompanhar o gasto público em suas ações.

No Quadro 3, pode-se acom

**Gráfico 1**



panhar a taxa anual de crescimento das despesas das diversas funções que compõem o gasto público federal. No período 1980 a 1999, a taxa geométrica média anual das despesas cresceu 12,0%, enquanto as despesas da Função Agricultura cresceram 4,21% ao ano. Há taxas negativas de crescimento das despesas como Comunicações, -8,71% ao ano; Energia e Recursos Naturais, -11,34% ao ano e Transporte, -8,71% ao ano.

Outra observação sobre os números do Quadro 1, relativos aos gastos na agricultura, é o da dupla contagem orçamentária no período de 1993-1995: Esse problema ocorreu devido às mudanças na abrangência das contas públicas. Até 1992, as informações do Balanço Geral da União tinham a abrangência da Gestão Tesouro Nacional. A partir de 1993, até 1996, as informações passaram a ter a abrangência dos orçamentos. Nesse período os dados do Balanço Geral da União encontram-se superestimados, em percentagens, que podem atingir até 6,9% como no ano de 1993 (SIAFI, 1999). Devido à existência no Orçamento aprovado, de despesas nas Modalidades de Aplicação Transferências Intragovernamentais, os registros contabilizados das despesas no Sistema ocorreram mais de uma vez; havia registros de despesa na transferidora e na aplicadora. As informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional-STN indicaram que na Função Agricultura esse problema da dupla contagem não foi tão sério. Entretanto, em outras funções como Previdência, os números podem atingir valores astronômicos, o que exige um cuidado redobrado dos seus usuários.

Embora este trabalho se refira aos Gastos da União registrados na função Agricultura, apresenta-se, a seguir, a título de ilustração o montante dos gastos realizados pelos governos Estaduais. Em 1997, seus gastos na Função Agricultura foram da ordem de R\$ 826,38 milhões, para uma despesa global dos estados de R\$62,96 bilhões. Isso resulta numa relação agricultura/gasto total de 1,31%, bem abaixo da relação observada em relação à União, 2,27%. Algumas Unidades da Federação, entre as quais Acre, Roraima, Paraíba, Bahia, Mato Grosso, situam-se bastante acima daquela média de participação. Outros como Goiás, mesmo sendo unidades essencialmente agrícolas, a relação gasto em agricultura/gasto total é muito inferior à média dos estados (Quadro 4).

**Quadro 3**  
**Taxa de Crescimento dos Gastos Públicos da União Por Função 1980-1999(1)**

Função	Taxa Anual (%)
LEGISLATIVA	5,728
JUDICIÁRIA	1,123
ADMIN. PLANEJAMENTO	20,51
AGRICULTURA	4,212
COMUNICAÇÕES	-8,771
DEFESA NAC. SEG. PÚBLICA	2,554
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	6,287
EDUCAÇÃO E CULTURA	2,678
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	-11,341
HABITAÇÃO E URBANISMO	1,228
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇO	0,142
RELAÇÕES EXTERIORES	0,524
SAÚDE E SANEAMENTO	18,129
TRABALHO	27,463
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	17,334
TRANSPORTE	-8,712
<b>Total</b>	<b>12,14</b>

**Fonte:** Dados Brutos – Balanço Geral da União.

(1) Valores a preços de 1999, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Finalizando, lembramos que cultura, e portanto não serão analisadas, há duas categorias de contas que merecem ser mencionadas pela importância que assumem no quadro geral dos bora não façam parte da Função Agri-

**Quadro 4**  
**Despesas Realizadas Pelos Governos Estaduais em 1997**  
**Em Reais**

UF	Despesas	Agricultura	Agricultura/Total %
AC	509.636.742,64	11.465.423,64	2,25
AP	434.089.896,49	6.449.909,42	1,49
AM	1.804.625.011,13	18.942.822,60	1,05
PA	2.076.432.356,48	14.848.817,70	0,72
RO	-	-	-
RR	3.611.870,74	124.126,31	3,44
TO	784.969.517,56	17.151.217,94	2,18
MA	1.397.743.035,70	42.050.854,22	3,01
PI	-	-	-
CE	2.737.907.164,19	53.899.769,93	1,97
RN	1.398.774.324,15	32.129.893,82	2,30
PB	876.049.306,90	53.946.561,39	6,16
PE	2.829.890.054,54	58.201.292,02	2,06
AL	-	-	-
SE	-	-	-
BA	5.362.660.412,02	136.782.739,06	2,55
MG	12.068.451.045,14	77.259.382,84	0,64
ES	-	-	-
RJ	12.222.103.260,15	67.399.966,13	0,55
SP	-	-	-
PR	-	-	-
SC	-	-	-
RS	9.143.412.051,78	104.123.166,01	1,14
MS	1.097.769.457,82	26.672.631,32	2,43
MT	1.803.474.113,17	56.961.549,88	3,16
GO	2.266.211.956,51	10.742.462,67	0,47
DF	4.138.377.022,78	37.228.065,46	0,90
<b>Total</b>	<b>62.956.188.599,89</b>	<b>826.380.652,36</b>	<b>1,31</b>

**Fonte:** MF/STN

recursos públicos para a agricultura. São os recursos dos Incentivos Fiscais e dos Fundos Constitucionais, voltados para a agropecuária e agroindústria. No período 1995-99 os subsídios concedidos pelo governo federal aos Fundos Constitucionais foram de R\$ 2,0 bilhões, implicando num dispêndio anual médio de R\$ 409,2 milhões nesse período. Quanto aos Incentivos Fiscais à agropecuária e à agroindústria das regiões Norte e Nordeste, as aplicações de recursos naquele período foram de R\$ 2,5 bilhões, com uma aplicação média anual de R\$ 500,0 milhões (Quadro 5). Na prática, essas aplicações dos Incentivos Fiscais se transformam em dispêndios para o Governo, pois os

po, Recursos do Tesouro, realizado através de 17 diferentes fontes. Essa forma de abertura da fonte, comumente denominada Tesouro, permite esclarecer aspectos relevantes do gasto. O Quadro 6 sintetiza de forma completa a questão do financiamento da agricultura pela União no ano de 1999. No apêndice 2 há uma descrição do significado de cada fonte.

Há três subgrupos básicos de fontes de recursos. O primeiro, é representado pelos Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (144), Títulos da Dívida Agrária (164), o Refinanciamento da Dívida Pública Mob. Federal (143) e Operação de Crédito Internas (146). Estas fontes foram

do esforço de arrecadação da União em Operações relacionadas à função agricultura. Entram aqui o Imposto Territorial Rural (102), os Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados (150) e os Recursos das Operações Oficiais de Crédito (160). Estas três fontes totalizam 27,42% dos recursos dispendidos pela União na Função Agricultura.

A parte problemática do financiamento do gasto público é aquela feita pelas fontes 144 (Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional) e a fonte 146 (Operações de Crédito Internas). Apesar de que esses recursos tenham, por lei, orientação específica, Programa de Financiamento às Exportações-

#### Quadro 5

##### Aplicações de Recursos Públicos em Incentivos Fiscais e Subsídios aos Fundos Constitucionais na Agropecuária e Agroindústria

Anos	INCENTIVOS FISCAIS Aplicações de Recursos			FUNDOS CONSTITUCIONAIS Subsídios			TOTAL
	FINAM	FINOR	FUNRES	FCO	FNO	FNE	
1989	0	0	0	26.993.004	28.756.144	121.187.264	176.936.411
1990	0	0	0	90.976.899	83.457.735	249.167.041	423.601.676
1991	13.436	579.696	0	142.592.996	96.660.073	401.521.856	641.368.057
1992	22.137	90.514	0	134.349.027	65.555.229	361.508.176	561.525.083
1993	1.524.960	2.214.022	0	234.145.313	95.896.538	643.912.060	977.692.893
1994	130.747.580	165.698.111	0	68.415.720	112.758.866	568.939.895	1.046.560.172
1995	146.209.832	184.767.757	271.461.046	48.504.783	92.251.302	314.529.542	1.057.724.263
1996	131.863.304	164.997.916	91.529.204	147.928.522	171.919.947	212.232.401	920.471.295
1997	140.987.268	131.370.084	289.083.341	59.001.550	136.969.761	267.631.134	1.025.043.138
1998	206.105.147	47.211.557	0	232.952.059	126.345.738	237.962.990	850.577.491
1999	170.925.000	35.206.000	498.980.000	18.041.751	-1.042.023	-19.047.810	703.062.918

**Fonte :** Ministério da Integração Regional-SDR.

( \* )Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

benefícios dessa política têm sido muito reduzidos devido à má aplicação dos recursos como as avaliações têm demonstrado.

### 3.2. As Fontes Financiadoras da Agricultura

Apesar da União contar com 4 grupos de Fontes de Recursos, atualmente o financiamento da Agricultura no Brasil se dá dentro de um único gru-

responsáveis pelo financiamento de 38,0% das despesas da agricultura em 1999. A outra fonte são os Recursos Ordinários (100) e os Recursos do Fundo da Estabilização Fiscal (199), que juntos representam 30,30% dos dispêndios na agricultura. O terceiro subgrupo de fontes é representado pelo esforço próprio da agricultura, através de recursos gerados em suas próprias operações na execução da política de crédito, política de garantia de preços mínimos e

PROEX e Programa de Revitalização das Cooperativas, esses recursos têm o custo de mercado para o governo como tomador. No caso dos títulos, os juros são os mesmos da rolagem da dívida interna e situam-se por volta de 18,5% ao ano (Taxa Selic de Abril). As operações de crédito internas (146) também são realizadas por entidades da Administração Direta do governo e seus custos são os da taxa de juros de mercado. Merecem destaque especial como fonte de financiamento através de títulos os

**Quadro 6**  
**Orçamento Fiscal e da Seguridade Social-1999**  
**Fontes de Recursos da Agricultura**

ID	Uso	Fonte de Recursos	Dotação Autorizada	Execução da Despesa
0	No país	00 RECURSOS ORDINÁRIOS	1.388.318.288,00	1.236.964.198,66
		02 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	141.038.000,00	141.038.000,00
		15 CONTRIBUIÇÃO P/OS PROG.ESPECIAIS-PIN-PROTERRA	208.853.085,00	182.603.097,98
		43 REFINANCIAMENTO DA DÍV. PÚBLICA MOBIL. FEDERAL	54.585.051,00	40.105.752,61
		44 TÍTULOS DE RESPONSABILIDADE DO TESOIRO NACIONAL	2.136.097.029,00	2.125.451.266,03
		46 OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS – EM MOEDA	805.899.000,00	472.721.865,87
		48 OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS – EM MOEDA	112.257.000,00	76.393.070,60
		49 OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS – BENS/SERVIÇOS	12.735.500,00	4.829.303,27
		50 RECURSOS NÃO-FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	1.434.732.423,00	744.906.945,61
		60 RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	2.035.019.275,00	1.306.347.751,87
		64 TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA	400.000.000,00	399.906.098,71
		80 RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	2.621.827,00	415.486,35
		81 RECURSOS DE CONVÊNIOS	3.389.952,00	1.808.677,88
		92 SALDOS EXERCÍCIOS ANTERIORES - RECURSOS DO TESOIRO	3.997.000,00	3.484.113,71
		95 DOAÇÕES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS	1.049.000,00	679.934,54
		97 RECURSOS DO FUNDO DE AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	8.751.884,00	8.751.884,00
		99 RECURSOS DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL	1.254.802.786,00	1.185.156.906,01
	Subtotal		<b>10.004.147.100,00</b>	<b>7.931.564.353,70</b>
1	Contrapartida para o BIRD	00 RECURSOS ORDINÁRIOS	9.380.000,00	8.062.391,47
		15 CONTRIBUIÇÃO P/OS PROG. ESPECIAIS-PIN-PROTERRA	50.000.000,00	46.239.748,41
		50 RECURSOS NÃO-FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	8.499.136,00	4.999.136,00
		80 RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	864,00	864,00
	Subtotal		<b>67.880.000,00</b>	<b>59.302.139,88</b>
2	Contrapartida para o BID	00 RECURSOS ORDINÁRIOS	216.250,00	216.250,00
		50 RECURSOS NÃO-FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	4.999.137,00	0,00
		80 RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	863,00	0,00
	Subtotal		<b>5.216.250,00</b>	<b>216.250,00</b>
3	Outras contrapartidas	00 RECURSOS ORDINÁRIOS	525.000,00	519.655,88
		60 RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	4.900.000,00	3.312.852,92
	Subtotal		<b>5.425.000,00</b>	<b>3.832.508,80</b>
<b>Total Geral</b>			<b>10.082.668.350,00</b>	<b>7.994.915.252,38</b>

**Fonte:** MF/STN - SIAFI



Títulos da Dívida Agrária (146). Mostrou-se em outro trabalho que essa fonte tem duas características favoráveis: o custo do seu resgate para o governo, que é de 6% ao ano + TR, enquanto os outros títulos emitidos pelo Governo para financiar a dívida interna têm custos bastante superiores, como apontado acima. Outro ponto a favor é o prazo desses títulos que varia entre 5 e 20 anos, enquanto o perfil da dívida interna é predominantemente de curto prazo. Diz-se, também, que têm boa aceitação pelo mercado, devido a sua liquidez. Essas características fazem do TDA uma importante fonte de financiamento, sendo que atualmente financia mais de 1/3 da Reforma Agrária (Gasques e Villa Verde, 2000).

A outra parte do financiamento, feita através dos recursos disponíveis para livre programação (fonte 100 – Recursos Ordinários) e a fonte 149, Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal, tem como ponto vulnerável o fato de ambas estarem dependentes de impostos e contribuições essencialmente. Isso incorpora um ponto de instabilidade nessas fontes de financiamento.

### 3.3. Os Principais Atores da Função Agricultura

A distribuição das despesas da Função Agricultura em 1999 por órgãos

que participam dessa função está representada no Quadro 7. Essa distribuição é importante do ponto de vista da execução da política agrícola, pois mostra haver uma repartição acentuada entre diversos órgãos. Este ponto será retomado mais adiante, mas o que se quer destacar nessa tabela é que ao Ministério da Fazenda correspondem 43,36% dos recursos desse ano, enquanto o Ministério da Agricultura teve uma participação na despesa de 33,35%. Há, ainda, enorme diferença quanto às ações realizadas por ambos, o que coloca o Ministério da Agricultura numa posição de pouco comando na execução das grandes contas da Agricultura. A transferência para o Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária de atribuições referentes ao PRONAF deixa ainda mais estreito o espaço de atuação desse Ministério (Ver MP nº 1911 – 08 de julho de 1999).

A atuação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento se dilui em cerca de 849 subprojetos/subatividades. Além disso, divide seu espaço de atuação com dois outros Gabinetes da Presidência da República com 207 ações e o Ministério da Integração Nacional com 346 ações. Esses três ministérios atuam em essência em ações semelhantes voltadas em geral para a irrigação e eletrificação. A parte substancial da política agrícola está concentrada no Ministério da Fazenda. Em

1999, 11 subprojetos/subatividades desse ministério realizavam a parte mais pesada da política agrícola como as Aquisições do Governo Federal, o Custeio Agropecuário, Programa de Revitalização de Cooperativas e o segmento de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF (Quadro 8).

Outro fator que deve afetar a eficiência da política, e os resultados dos gastos é a enorme dispersão das unidades gestoras/executoras, que são as que realizam o gasto na ponta do processo. Em 1999 existiam 561 unidades gestoras indicando uma pulverização acentuada dos recursos (SIAFI, 1999). Os recursos do Ministério da Fazenda são geridos por um número reduzido de Unidades Gestoras, cerca de 11 em 1999, enquanto as outras 550 Unidades Gestoras executam os gastos dos demais Ministérios que atuam na Agricultura, especialmente o Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Esses dados levam a um ponto que mereceria ser mais investigado, e se referem às dificuldades de acompanhamento e controle de um número tão grande de ações e de unidades gestoras do gasto público. Há uma grande chance de estar havendo desperdícios e desvios de recursos, o que limita a importância do gasto público na execução da política agrícola e agrária no País.

**Quadro 7**  
**Órgãos que Compõem a Função Agricultura - Ano de 1999**

Órgão Superior	Item de Informação	
	Execução da Despesa	Participação %
13000 JUSTIÇA MILITAR	80.000	0,00
20101 GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	18.879.792	0,24
20105 MINISTÉRIO DA DEFESA	19.702.644	0,25
22000 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	2.666.396.529	33,35
24000 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.072.684	0,03
25000 MINISTÉRIO DA FAZENDA	3.466.220.010	43,36
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	3.235.637	0,04
28000 MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	1.000.000	0,01
35000 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	935.581	0,01
44000 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	22.275.074	0,28
49000 MINIST. DA POLIT. FUNDIÁRIA E DO DESENV. AGRÁRIO	1.345.003.579	16,82
53000 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	449.113.722	5,62
<b>Total</b>	<b>7.994.915.252</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MF/STN/SIAFI.



**Quadro 8**  
**Síntese das Áreas de Atuação dos Órgãos na Agricultura – 1999(1)**

Órgão	Ações	Número de Subprojetos/ Subatividades
Gabinete da Presidência da República	Irrigação Setor Pesqueiro Barragens e Açudes	204
Ministério da Agricultura e Abastecimento	Eletrificação Rural Patrulhas Mecanizadas para Prefeituras Defesa Sanitária Assist. Financeira a Municípios Projetos de Desenvolv. Rural Estoques Públicos Agricultura Familiar (Infra-estrutura)	849
Ministério da Ciência e Tecnologia	Obras Hidráulicas Tecnologia	2
Ministério da Fazenda	Custeio Agropecuário Aquisições do Governo Federal (AGF) Seguro Agrícola-PROAGRO Garantia e Sustentação de Preços Revitalização de Cooperativas-RECOOP	11
Ministério do Meio Ambiente	Educação Unidades de Conservação	57
Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário	Crédito para implantação Obtenção de Terras Assistência Financeira	118
Ministério da Integração Nacional	Irrigação Barragens Comunitárias Perfuração de Poços Setor Pesqueiro Açudes	346
<b>Total</b>	---	<b>1.587</b>

**Fonte:** MF/STN- Balanço Geral da União de 1999.

- (1) Os Órgãos Justiça Militar, Ministério da Defesa, Min. Do Desenv. e Comércio Exterior, Min. da Educação e o Ministério das Relações Exteriores têm 28 ações.

#### **4. As Grandes Categorias e o Padrão de Gastos na Agricultura**

A análise dos gastos públicos pela ótica dos programas, que correspondem a agregados numa hierarquia logo abaixo de função, permite verificar que ao longo destas últimas duas décadas, o governo distribuiu seus gastos em 30 programas, sendo que sete absorveram mais de 90% dos dispêndios. O Quadro 9 mostra esses programas e as despesas realizadas pelos mesmos. Evidenciam-se aspectos importantes no comportamento do gasto público. Entre os programas mais relevantes pela sua participação no gasto, Abastecimento representou 41,30% dos dispêndios totais no período analisado. Juntamente com Administração, foram responsáveis por 57,1% dos dispêndios entre 1980 e 1999.

Toda a evolução dos gastos em Administração está ligada ao comportamento dos dispêndios do crédito rural. O aumento da participação desse programa entre as décadas de 80 e 90 se deve a transferência das contas da agricultura, referentes a fundos e programas que até 1987 estavam sob a responsabilidade do Banco Central e que, a partir de janeiro de 1998, passaram para a Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda. O auge da participação desse programa ocorreu no período 1990-94, mas com a saída do governo do custeio agropecuário, sua participação passou de 21,05%, naquele período, para 14,45%, em 1995-99.

Além disso, essas contas do crédito rural passaram, a partir de 1996, a ser registradas em outro programa, o de

Administração Financeira, com a diferença fundamental que o governo passou a atuar somente nas equalizações de taxas de juros do Crédito de Custeio agropecuário. Abandonou, praticamente sua atuação na Concessão de Empréstimos que já estava restrita a mini e pequenos produtores rurais. Estes passaram a ser atendidos especialmente no âmbito do Programa Nacional da Agricultura Familiar.

Além da queda relativa dos gastos em Administração, a redução absoluta foi a da ordem R\$3,27 bilhões entre 1990-94 e 1995-99 (Quadro 9). Essa queda se deveu essencialmente à redução de recursos do crédito rural.

Por outro lado, se olharmos a participação do programa de Abas

tecimento, que como foi mencionado é o mais expressivo nos gastos da Função Agricultura, percebe-se que se tem mantido sem grandes alterações nos últimos 25 anos. Essa participação era de 40,69% do gasto total em 1985-89, e passou para 41,75% no período 1995-99. Entretanto, as alterações que ocorreram dentro desse programa, em sua concepção foram enormes. Aí encontra-se quase a totalidade dos instrumentos de política agrícola como a política de estoques e de preços agrícolas.

O Quadro 10 é uma abertura de alguns programas nos seus princi-

pais componentes para mostrar os dispêndios com algumas políticas agrícolas. Reuniu-se nessa tabela as informações dos principais projetos contidos em três programas: Administração (07), Administração Financeira (08) e Abastecimento (016). Esses programas contêm os projetos mais relevantes nos gastos em agricultura, quais sejam: crédito rural, estoques reguladores e preços mínimos.

Tomou-se as informações a partir de 1987, pois, para os anos anteriores, como foi observado no início deste trabalho, o Orçamento Fiscal reunia apenas uma parte dos gastos da

quase não há mais dispêndios da Função Agricultura com esses produtos, o que representou um aspecto importante na redução do gasto público na década de 90.

Outros pontos diferenciam o padrão de gastos na década de 90. O primeiro, influenciado essencialmente pela abertura comercial, que adquiriu maior expressividade a partir de 1990, foi uma melhor administração dos estoques públicos que teve efeitos diretos nos gastos. A comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos até meados da década de 90 com

**Quadro 9**  
Dispêndios com Algumas Políticas Agrícolas  
Em Reais de 1999 (1)

Código	Especificação	1987	1988	1989	1990	1991
<b><u>Política de Crédito Rural</u></b>						
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário				1.928.673.958	1.802.854.161
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei 8427/92)					
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.				1.021.958.611	407.924.923
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar					
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura					
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural					
	<b>SUBTOTAL</b>				<b>2.950.632.570</b>	<b>2.210.779.084</b>
<b><u>Política de Estoques e Preços</u></b>						
04.16.0212.008	Coord. e Manut. dos Serviços Administrativos					
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito		3.913.654.933			
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes					
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. de Trigo e Triticale	2.711.239.674				
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool	1.247.696.957	1.054.076.943	428.224.367		
04.16.0423.041	Contrib. Para Form. de Estoq. de Produtos Agropecuários	1.925.184.004				
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool					
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export-DL 1952/82					
04.16.0942.168	Financ. Para a Formação de Est. Reguladores				95.072.441	142.965.609
04.16.0942.329	Subsídio à Formação de Estoques Reguladores	1.282.864.970				
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas				3.825.953.476	2.178.929.115
04.16.0982.330	Subsídios à Garantia de Preços Mínimos ao Produtor	1.249.467.071				
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"					566.326.433
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de					
04.16.0986.046	Garant. Preços Preços Mínimos					
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Basicos					
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>8.416.452.677</b>	<b>4.967.731.876</b>	<b>428.224.367</b>	<b>3.921.025.917</b>	<b>2.888.221.157</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>8.416.452.677</b>	<b>4.967.731.876</b>	<b>428.224.367</b>	<b>6.871.658.486</b>	<b>5.099.000.242</b>

Fonte: MF/STN-Balanco Geral da União.

(1) Valores Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

**Quadro 9 (continuação)**  
**Dispêndios com Algumas Políticas Agrícolas**  
**Em Reais de 1999 (1)**

Código	Especificação	1992	1993	1994	1995	1996
<b><u>Política de Crédito Rural</u></b>						
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário	1.481.786.917	1.065.997.953	1.229.784.683	1.609.287.158	
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei 8427/92)					386.651.601
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.	472.594.289	143.916.067	12.994.790	173.125.198	70.315.963
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar					6.004.933
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura					
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural					
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.954.381.206</b>	<b>1.209.914.020</b>	<b>1.242.779.473</b>	<b>1.782.412.356</b>	<b>462.972.497</b>
<b><u>Política de Estoques e Preços</u></b>						
04.16.0212.008	Coord. E Manut. dos Serviços Administrativos		222.842.970	245.872.414	282.695.747	307.063.495
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito					
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes		1.358.626.561	993.925.664	905.343.692	869.251.117
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. de Trigo e Tríticale					
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool					
04.16.0423.041	Contrib. Para Form. de Estoque de Produtos Agropecuários					
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool					
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export-DL 1952/82					
04.16.0942.168	Financ. Para à Formação de Est. Reguladores	748.593.288	2.027.493.437	3.108.422.479	3.575.977.668	1.875.348.283
04.16.0942.329	Subsídio a Formação de Estoques Reguladores					
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas	648.186.046				
04.16.0982.330	Subsídios a Garantia de Preços Mínimos ao Produtor					
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"	1.108.982.167				
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de		960.309.687	1.281.328.646	1.110.771.570	451.180.946
04.16.0986.046	Garant. Preços-Preços Mínimos					
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Básicos				102.934.229	190.183.012
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.505.761.501</b>	<b>4.569.272.655</b>	<b>5.629.549.203</b>	<b>5.977.722.907</b>	<b>3.693.026.853</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>4.460.142.707</b>	<b>5.779.186.675</b>	<b>6.872.328.676</b>	<b>7.760.135.262</b>	<b>4.155.999.350</b>

**Fonte:** MF/STN-Balanco Geral da União.

(1) Valores Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

**Quadro 9 (continuação)**  
**Dispêndios com Algumas Políticas Agrícolas**  
**Em Reais de 1999 (1)**

Código	Especificação	1997	1998	1999
<b><u>Política de Crédito Rural</u></b>				
04.07.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário			
04.08.0312.166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei 8427/92)	230.243.327	288.014.701	158.484.339
04.08.0312.167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropec.	26.254.710	8.487.226	12.089.108
04.08.0314.518	Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar	73.762.954	190.846.222	287.702.934
04.08.0316.061	Cobert. Cust. Finan. Conced. Agricultura			
04.08.0316.517	Eq. de Enc. Financ. do Crédito Rural			
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>330.260.991</b>	<b>487.348.149</b>	<b>458.276.381</b>
<b><u>Política de Estoques e Preços</u></b>				
04.16.0212.008	Coord. e Manut. dos Serviços Administrativos			
04.16.0314.101	Prog. a Cargo do Orç. Operações Of. Crédito			
04.16.0334.312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes	1.281.260.106	424.518.369	338.942.218
04.16.0422.326	Cobertura de Difer. na Comerc. de Trigo e Tríticale			
04.16.0422.332	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool			
04.16.0423.041	Contrib. Para Form. de Estoq. de Prod. Agropecuários			
04.16.0426.047	Política Prec. Nac. Equaliz. Açúcar Alcool			
04.16.0427.042	Fundo Esp. Export-DL 1952/82			
04.16.0942.168	Financ. Para a Formação de Est. Reguladores	2.351.181.143	1.278.596.626	839.187.506
04.16.0942.329	Subsídio à Formação de Estoques Reguladores			
04.16.0982.169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas			
04.16.0982.330	Subsídios à Garantia de Preços Mínimos ao Produtor			
04.16.0982.559	Financiamento de "Aquisições do Gov. Federal"			
04.16.0982.616	Financiamento das Aquisições Execução da Política de	938.467.645	491.951.795	472.721.866
04.16.0986.046	Garant. Preços Preços Mínimos	0	0	0
04.16.3532.904	Comercialização de Prod. de Alimentos Básicos	228.186.896	100.009.763	53.140.860
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>4.799.095.791</b>	<b>2.295.076.553</b>	<b>1.703.992.450</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>5.129.356.781</b>	<b>2.782.424.702</b>	<b>2.162.268.831</b>

**Fonte:** MF/STN-Balanço Geral da União.

(1) Valores Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Agricultura. A outra parte ficava no Orçamento Monetário. Isso possibilita uma qualidade mais satisfatória das informações.

Existia, ainda, no final dos anos 80, uma parte pesada do gasto público em agricultura que se referia, como se vê no Quadro 10, aos dispêndios com a política do Trigo e Açúcar e Alcool. Essas duas políticas representaram 46,9% do gasto com as principais políticas agrícolas. A partir de 1990

os estoques nos últimos três anos da década, mostra uma queda expressiva nos estoques governamentais e uma queda significativa da variância dos preços agrícolas ao consumidor entre períodos.

Outro ponto responsável pela redução de gastos, especialmente nos últimos três anos que, como se observa no Quadro 9, passaram de R\$4,799 bilhões para R\$1,70 bilhões, uma diferen-

ça, portanto, de R\$2,97 bilhões, foram os instrumentos de Comercialização que vinculam o setor privado à comercialização, através de mecanismos como prêmios e opções de venda (ver Villa Verde, C. (1999) e Rezende (1999)). Esses instrumentos trouxeram expressivas reduções de custos na execução da política de comercialização. Esta economia de custos tem sido evidenciada pelos relatórios da STN, tan-

to no que se refere ao Prêmio para o Escoamento da Produção (PEP) como para o Sistema de Opções, cujas operações iniciaram a partir de 1997 (STN, 1997). O trabalho de Villa Verde, sobre as recentes mudanças nos instrumentos de política agrícola também evidencia esse fato ao comparar os instrumentos tradicionais de comercialização com os novos instrumentos.

Esses mecanismos evitaram, principalmente, aquisições enormes que se faziam em anos anteriores. No ano de 1997, por exemplo, um dos anos no qual ocorreram os maiores gastos do governo, foram feitas no programa de Aquisições do Governo Federal, mais de 8 milhões de toneladas de milho e quase 3 toneladas de arroz, representando mais de 30% da produção nacional desses produtos naquele ano.

A parte problemática da redução do gasto público refere-se à redução dos gastos com o crédito rural. Tan-

numa depressão e mudaram em sua essência quanto ao tipo. Até esse ano, o financiamento do custeio agropecuário era feito sob a forma de Concessão de Empréstimos (Quadro 8). A partir de 1996, o financiamento passou a ser feito sob a forma de equalizações de taxas de juros em conformidade com a Lei 8.427/92. Por essa Lei, “a subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural” (Art. 4º).

Esse comportamento foi outra mudança importante no padrão de gastos nos anos 90. As evidências têm mostrado que a saída do governo não tem sido compensada pelos novos mecanismos de crédito que têm sido criados. Este assunto é analisado em

ainda de forma restritiva pelo BNDES. Uma das partes na política de crédito onde o governo tem aumentado substancialmente seus gastos é no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado em 1995, esse programa, como se vê no Quadro 8, tem recebido aportes crescentes de recursos que se consubstanciam na forma de equalizações de taxas de juros. O mecanismo de equalizações neste caso, onde o governo cobre a diferença entre as taxas de captação e de aplicação, entra como uma forma de tornar atrativas as aplicações nesse programa como ao FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador, que é a principal fonte de recursos do PRONAF.

Voltando ao Quadro 9, que é a base desta seção, outro destaque é o Programa de Organização Agrária, que compreende as atividades voltadas para a política fundiária como a Reforma Agrária, Colonização e Assistência Financeira. A participação de Organização Agrária é inexpressiva no início dos anos 80, passa para uma média de 6,5% entre 1985 e 1994 e atinge 17,0% no período 1995-99. Os números referentes aos dispêndios, que eram de R\$3,0 bilhões em 1990-94, passaram para R\$7,6 bilhões em 1995-99, situando esse programa como o segundo mais importante no final da década de 90. O trabalho de Gasques e Villa Verde (1999) apresenta uma análise detalhada sobre o financiamento desse programa. Assim, o programa ficará restrito a essas observações. Entretanto, vale destacar que nas despesas referentes ao Programa de Organização Agrária, do Quadro 9, não estão contidas as despesas com o cumprimento de sentenças judiciais. O objetivo dessas sentenças é cumprir o pagamento de precatórios de sentenças judiciais transitadas em julgado, em cumprimento a disposto no Art. 100 da Constituição Federal. Essas despesas são contabilizadas no Balanço Geral da União com a denominação de Demonstração das Despesas Judiciais. Portanto, devem ser acrescentadas, nos anos correspondentes, aquelas do Programa de Organização Agrária (0413), para se obter o total de dispêndios do Governo nessa área. O Quadro 11 mostra os dis

<b>Quadro 10</b> <b>Aquisições do Governo Federal – AGF</b> <b>Principais Produtos Agrícolas – Brasil Toneladas</b>				
Ano	Arroz	Feijão	Milho	Soja
1985	1.499.190	547.815	3.134.780	1.958.396
1986	1729.640	43.291	2.318.425	1.138.539
1987(*)	2.973.134	56.802	8.251.215	851.523
1988 (**)	2.217.279	134.611	1.671.206	5
1989	930.774	57	1.016.577	1.579
1990	103.828	5.298	464.858	10
1991	902	12.554	736	--
1992	81.757	180.868	368.556	--
1993	199.825	211.886	376.317	--
1994	1.334.442	4.446	1.772.052	--
1995	1.429.425	98.470	1.025.950	786
1996	363.929	35.891	555.459	4
1997	130.054	77.000	3.193.543	1.198
1998	143.533	2.694	286.352	72
Até set//99	382.529	12.753	155.132	--

**Fonte:** CONAB

(\*) Milho nacional: 6.871.104,4t. - milho importado: 1.380.110,4t

(\*\*) Milho nacional = 1.653.606,4t e milho importado = 17.599,1t

to o financiamento de custeio agropecuário, realizado pelo governo com recursos do Tesouro, como o de investimento que correspondiam aos gastos do governo com juros e amortização do principal junto a organismos internacionais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e KFW, reduziram-se drasticamente. Os gastos do governo com crédito rural, a partir de 1995, caíram

Gasques e Villa Verde (1996) e Gasques e Conceição, Júnia (1999) entre outros. Há um esforço de financiamento pelo setor privado representado pela indústria, mas são mecanismos onde as taxas de juros e encargos são elevados o que restringe a demanda de crédito e as possibilidades de crescimento da Agricultura. Além disso, os novos mecanismos de crédito não contemplam o crédito de investimento, atualmente feito

pêndios com as sentenças judiciais no período 1996-99 e dali pode-se concluir que essas despesas totalizaram R\$ 859,16 milhões de reais em 4 anos, mas que tais dispêndios vêm se reduzindo a partir de 1998.

Os programas de Ciência e

Isso se deveu a vários fatores, sendo que três foram determinantes para essa redução. O primeiro foi um problema de rearranjo das Contas da EMBRAPA, que, a partir de 1995, até 1999, saíram do Programa Ciência e Tecnologia e foram para outro programa. As despe-

Extensão Rural foram a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMBRATER, onde os últimos dispêndios com essa empresa foram realizados em 1989. Isso afetou substancialmente os gastos do programa de Promoção e Extensão Ru-

**Quadro 11**  
**Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**  
**Demonstração das Despesas de Sentenças Judiciais**

1996		Reais- Preços de 1999(*)	
Projeto/Atividade		AUTORIZADA	EXECUTADA
	2008	80.598.176,63	53.518.376,09
	2794	290.903.977,18	285.448.034,20
	4907	181.353.058,36	15.480.408,55
Total		552.855.212,17	354.446.818,84
1997			
		AUTORIZADA	EXECUTADA
	4900	20.211.719,07	18.195.551,46
	4907	834.688.958,50	316.829.308,55
		854.900.677,57	335.024.860,01
Total		854.900.677,57	335.024.860,01
1998			
		AUTORIZADA	EXECUTADA
	4900	45.059,13	22.190,81
	4907	88.377.158,53	88.370.116,51
Total		88.422.217,66	88.392.307,33
1999			
		AUTORIZADA	EXECUTADA
	4900	9.943,64	9.940,79
	4907	81.295.522,00	81.294.669,89
Total		81.305.465,64	81.304.610,68
		AUTORIZADA	EXECUTADA
	1996	552.855.212,17	354.446.818,84
	1997	854.900.677,57	335.024.860,01
	1998	88.422.217,66	88.392.307,33
	1999	81.305.465,64	81.304.610,68
<b>Total</b>		<b>1.577.483.573,05</b>	<b>859.168.596,85</b>

Fonte: MF/STN.

(\*) Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Tecnologia (0410) e Promoção e Extensão Rural (0418) que, conjuntamente, representavam uma parte expressiva dos gastos nos anos 80, chegaram ao período 1995-99, como se vê pelo Quadro 7 com uma participação modesta de 8,7%

das da EMBRAPA também tiveram uma redução real acentuada nos últimos anos, principalmente a partir de 1996.

Outros dois fatores que levaram à redução conjunta da participação de Ciência e Tecnologia e Promoção e

ral. Mas o efeito maior sobre a participação desse programa no gasto público foi devido à redução dos gastos do governo com o programa de seguro agropecuário, chamado PROAGRO. O governo ainda gasta algo com esse pro-



grama, mas é um valor substancialmente menor do que se gastava anteriormente. De qualquer forma, o dispêndio acumulado com esse programa de seguro atingiu R\$5,949 bilhões nestes últimos catorze anos, e com uma eficiência muito discutível.

Nessa análise do gasto públi-

co foi mais benevolente com a política de proteção a determinados produtos e muito comedido com projetos relacionados à defesa e inspeção, que têm enorme importância na qualidade e produtividade da produção animal e vegetal.

Em dez anos (1980-89) os gastos com açúcar e álcool foram seis vezes superi-

curso superior a R\$948,1 milhões como parte de um gasto total da Função Agricultura de R\$7,994 bilhões em 1999. Na abertura que o SIAFI oferece, as demais despesas podem ser classificadas num caráter geral, sem uma especificação geográfica.

A distribuição desses subprojetos/subatividades foi georeferenciada para os estados e municípios como se pode observar a seguir. Não foi possível, entretanto, georeferenciar todos os subprojetos e subatividades que possuíam indicação do município, pois muitos municípios indicados não foram encontrados no Banco de Dados da Base Municipal do IBGE com que trabalhamos. Há quatro mapas procurando mostrar essa questão da pulverização das ações do gasto público em agricultura e todas se referem ao ano de 1999. O primeiro mostra a distribuição das ações por unidade da Federação. Os outros três mapas distribuem os gastos por municípios, sendo que as legendas mostraram o número de municípios correspondente a cada classe de despesa. O primeiro mostra que na classe de despesa até R\$19.600 havia 184 ações no ano de 1999; entre R\$39.200 e R\$58.800, existiam 136 ações, e assim podem ser vistos os demais mapas. A idéia, portanto, é mostrar que uma parte do gasto público é totalmente pulverizada em pequenas ações cujos resultados praticamente não se conhece. A observação da distribuição geográfica mostra a maior concentração na Região Nordeste. Essa pulverização de gastos pode implicar que apesar dos programas que compõem a Função Agricultura serem bem concebidos, a sua implementação pode distorcer totalmente seus objetivos, além dos desvios de recursos que podem acontecer.

#### Referências Bibliográficas

CONAB – Informações sobre Aquisições do Governo Federal e Empréstimos do Governo Federal (mimeo).

GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C. – Financiamento da Agricultura: Dificuldades para Mobilizar

Recursos. IPEA, Boletim Conjuntural nº 46, 1999.

Quadro 12		
Gastos em Pesquisa Agropecuária no Brasil		
Anos	R\$ de 1999	Índice
<b>1995</b>	563.657.976,25	100,00
<b>1996</b>	703.959.001,25	124,89
<b>1997</b>	615.413.708,15	109,18
<b>1998</b>	568.606.341,26	100,88
<b>1999</b>	539.016.442,65	95,63

Fonte: EMBRAPA

co, dois outros programas merecem uma observação, não por sua expressiva participação, mas pela importância na competitividade da agricultura. São os programas Produção Vegetal e Produção Animal, que representaram apenas

ores ao que se gastou em vinte anos com programa de Defesa Agropecuária.

#### 5. A Pulverização do Gasto Público

Quadro 13			
Dispêndios Realizados pela União com o PROAGRO Reais de 1999			
<b>1986</b>	1.630.448.232	<b>1993</b>	46.313.751
<b>1987</b>	530.782.483	<b>1994</b>	83.580.384
<b>1988</b>	1.014.840.688	<b>1995</b>	não consta
<b>1989</b>	439.104.212	<b>1996</b>	não consta
<b>1990</b>	571.737.817	<b>1997</b>	112.177.349
<b>1991</b>	1.314.039.538	<b>1998</b>	não consta
<b>1992</b>	158.030.691	<b>1999</b>	48.500.000
<b>Total</b>	<b>5.949.555.100</b>		

Fonte: MF/STN.

1% do dispêndio total da União no período 1995-99. Mas já foram mais expressivos há alguns anos, como se vê pelo Quadro 6. Parte da redução dos gastos com esses programas deveu-se a que o governo se afastou da política de produtos. Atualmente, os dispêndios do Governo com produtos, registrados na Função Agricultura, são mais expressivos para borracha e cacau. Mas têm aumentado nos últimos três a quatro anos os dispêndios em políticas destinadas a Frutas e algumas despesas têm sido efetivadas no setor de Pesca. A análise dos dispêndios ao longo dos últimos 20 anos, porém, mostra que o governo sem-

Um dos pontos que mais chamam a atenção nas informações sobre os gastos é a impressão de elevada pulverização dos recursos. Olhando as informações dos subprojetos e subatividades, esse ponto fica muito visível a partir de 1990. As ações de construção de pequenas barragens, aquisições de patrulhas mecanizadas, o apoio a projetos de desenvolvimento rural e ações de eletrificação rural, realizadas nos estados e municípios existem às centenas. Essas pequenas obras podem chegar, em 1999, a 1400, desenvolvidas principalmente pelo Ministério da Agricultura para um montante de re-

GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. – 30 Anos de Dispêndios da União com Política Fundiária. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Reforma Agrária: Perspectivas para o Século XXI, Brasília, 1998.

GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. – A Sustentabilidade Financeira de Reforma Agrária no Brasil. Min.do Desenvolv. Agrário/NEAD – Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2000 p. 111-126.

GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. – Recursos para a Agricultura e Orientação dos Gastos Públi-

cos. IPEA, Perspectivas de Economia Brasileira, 1992, Brasília, 1991 p. 357 a 372.

GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M.; SILVA, E.R. – Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados. IPEA, Dados Conjunturais da Agropecuária nº 153, junho de 1988.

MF/STN – Balanço Geral da União – Vários Anos.

MF/STN – Relatório de Atividades de 1997.

REZENDE, G.C. – Mudanças na Conjuntura Econômica e na Política Agrícola no Período 1991-97: Dos Ve-

lhos aos Novos Instrumentos, 1999 (mimeo).

VILLA VERDE, C.M. – Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. Informações Econômicas, SP nº 12, dez 1999.

GASQUES, J.G. e VILLA VERDE, C.M. –

GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, Júnia P.R.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

#### Apêndice 1

Execução da Despesa por Poder e Programa de Trabalho  
Despesa Realizada em Mil Reais – Preços Constantes de 1999

Função	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
LEGISLATIVA	652.651	549.382	647.878	641.552	663.972	3.155.436
JUDICIÁRIA	580.564	575.127	759.391	560.376	530.060	3.005.519
ADM.PLANEJAMENTO	17.123.782	12.159.918	11.489.370	16.902.328	12.312.107	69.987.504
AGRICULTURA	6.381.689	3.399.002	4.448.447	4.633.421	3.163.308	22.025.868
COMUNICAÇÕES	789.902	1.083.140	1.030.126	647.692	241.707	3.792.567
DEFESA NAC.SEG.PÚBLICA	7.048.812	6.622.693	8.357.376	7.545.082	7.483.499	37.057.462
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	12.759.886	10.283.045	11.877.557	10.404.203	10.544.271	55.868.961
EDUCAÇÃO E CULTURA	6.955.977	8.841.093	9.894.844	7.718.073	7.394.164	40.804.151
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	2.997.729	5.770.970	5.388.363	3.769.510	5.521.206	23.447.778
HABITAÇÃO E URBANISMO	206.703	244.693	234.248	159.794	355.372	1.200.809
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.949.229	1.837.416	2.363.590	1.178.632	866.451	8.195.319
RELAÇÕES EXTERIORES	425.104	469.367	578.799	708.185	679.792	2.861.247
SAÚDE E SANEAMENTO	1.883.443	1.965.569	2.293.401	1.809.775	1.808.282	9.760.470
TRABALHO	374.659	318.832	357.362	328.046	296.222	1.675.122
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	10.136.008	11.271.013	10.380.308	9.333.558	8.824.119	49.945.006
TRANSPORTE	10.366.008	8.998.420	9.682.645	9.045.299	10.890.448	48.982.820
<b>TOTAL</b>	<b>80.632.147</b>	<b>74.389.681</b>	<b>79.783.705</b>	<b>75.385.526</b>	<b>71.574.979</b>	<b>381.766.039</b>
<b>AGRICULTURA/TOTAL( % )</b>	<b>7,91</b>	<b>4,57</b>	<b>5,58</b>	<b>6,15</b>	<b>4,42</b>	<b>5,77</b>
Função	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL
LEGISLATIVA	1.004.331	992.460	1.160.398	1.352.450	1.691.110	6.200.749
JUDICIÁRIA	829.529	1.304.340	1.195.274	1.228.464	2.769.998	7.327.605
ADM.PLANEJAMENTO	13.039.284	43.964.437	19.125.707	50.160.487	266.981.816	393.271.730
AGRICULTURA	2.988.586	10.498.336	15.992.182	14.465.038	7.606.212	51.550.353
COMUNICAÇÕES	343.064	883.245	443.451	321.254	304.311	2.295.325
DEFESA NAC.SEG.PÚBLICA	7.939.126	9.612.968	9.282.967	12.420.909	14.086.416	53.342.386
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	16.088.273	20.404.436	15.854.645	15.981.765	17.182.928	85.512.048
EDUCAÇÃO E CULTURA	10.939.861	15.499.394	17.586.508	17.695.903	18.070.011	79.791.677
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	2.720.996	5.793.485	6.626.291	7.586.135	4.192.285	26.919.191
HABITAÇÃO E URBANISMO	266.719	1.410.427	2.485.925	2.813.832	348.615	7.325.517
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	565.000	5.168.886	8.845.827	8.835.376	3.454.073	26.869.160
RELAÇÕES EXTERIORES	876.582	932.852	403.985	325.209	375.460	2.914.088
SAÚDE E SANEAMENTO	2.769.809	4.242.830	4.887.162	4.452.447	6.583.012	22.935.260
TRABALHO	425.836	657.940	878.834	836.899	1.539.266	4.338.775
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	10.838.764	11.657.591	11.440.628	14.247.899	31.320.780	79.505.660
TRANSPORTE	13.028.544	14.077.876	17.084.573	14.154.938	16.426.515	74.772.445
<b>TOTAL</b>	<b>84.664.302</b>	<b>147.101.502</b>	<b>133.294.355</b>	<b>166.879.004</b>	<b>392.932.807</b>	<b>924.871.969</b>
<b>AGRICULTURA/TOTAL( % )</b>	<b>3,53</b>	<b>7,14</b>	<b>11,85</b>	<b>8,67</b>	<b>1,94</b>	<b>5,57</b>

Fonte:MF/STN



## Apêndice 1 (Continuação)

### Execução da Despesa por Poder e Programa de Trabalho Despesa Realizada em Mil Reais – Preços Constantes de 1999

Função	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
LEGISLATIVA	1.310.910	1.240.279	961.352	1.147.135	1.085.062	5.744.740
JUDICIÁRIA	2.300.513	2.131.687	214.834	2.747.961	305.973	7.700.968
ADM.PLANEJAMENTO	406.916.404	98.445.081	165.361.086	184.660.242	176.682.289	625.478.935
AGRICULTURA	10.966.753	10.236.150	7.366.323	8.617.766	9.078.817	46.265.809
COMUNICAÇÕES	193.852	102.415	87.016	90.288	151.504	625.074
DEFESA NAC.SEG.PÚBLICA	12.606.120	10.355.856	8.013.127	10.133.514	10.472.328	51.580.946
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	27.974.506	23.746.995	25.395.305	28.412.090	27.042.019	132.570.914
EDUCAÇÃO E CULTURA	13.293.319	9.702.684	7.837.869	11.768.297	13.375.865	55.978.035
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	928.358	912.745	949.707	792.900	734.139	4.317.849
HABITAÇÃO E URBANISMO	247.028	473.363	12.893	653.741	2.691.518	4.078.544
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.374.287	1.597.578	726.475	5.919.396	2.747.103	13.364.839
RELAÇÕES EXTERIORES	1.016.983	1.349.507	610.741	791.324	788.815	4.557.369
SAÚDE E SANEAMENTO	4.386.426	14.342.347	15.521.112	24.618.429	31.679.835	90.548.148
TRABALHO	8.856.898	7.168.878	7.061.439	30.470.700	9.761.964	63.319.879
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	63.968.603	44.408.357	45.335.904	114.466.534	113.070.502	381.249.900
TRANSPORTE	6.443.934	5.739.531	4.710.527	5.626.393	265.542	22.785.927
	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>563.784.894</b>	<b>231.953.453</b>	<b>290.165.711</b>	<b>430.916.711</b>	<b>399.933.274</b>	<b>1.510.167.876</b>
<b>AGRICULTURA/TOTAL( % )</b>	<b>1,95</b>	<b>4,41</b>	<b>2,54</b>	<b>2,00</b>	<b>2,27</b>	<b>2,41</b>
Função	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
LEGISLATIVA	1.473.839	1.543.931	1.877.197	1.772.465	1.663.642	8.331.073
JUDICIÁRIA	387.178	416.686	488.029	401.200	6.463.407	8.156.499
ADM.PLANEJAMENTO	162.413.813	182.747.686	264.144.504	355.916.074	124.302.797	1.089.524.875
AGRICULTURA	11.326.448	7.868.990	10.097.649	7.474.405	7.954.963	44.722.456
COMUNICAÇÕES	193.076	138.284	223.003	259.700	323.326	1.137.389
DEFESA NAC.SEG.PÚBLICA	11.671.805	11.172.495	11.378.513	11.779.099	10.551.393	56.553.305
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	27.222.752	28.065.067	29.475.285	29.796.487	28.135.680	142.695.271
EDUCAÇÃO E CULTURA	13.070.061	11.825.890	12.058.200	16.628.305	16.061.640	69.644.095
ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	674.937	793.582	999.862	1.119.137	1.030.530	4.618.048
HABITAÇÃO E URBANISMO	245.489	420.107	483.096	330.789	320.492	1.799.973
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.552.820	1.201.021	1.344.842	1.975.407	2.572.244	8.646.333
RELAÇÕES EXTERIORES	523.970	532.842	511.684	490.565	696.274	2.755.335
SAÚDE E SANEAMENTO	36.771.460	18.260.548	20.783.893	18.542.494	19.149.675	113.508.071
TRABALHO	17.006.009	8.670.571	8.325.231	8.773.450	8.096.279	50.871.540
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	132.505.398	78.074.906	79.102.799	90.355.955	88.844.405	468.883.463
TRANSPORTE	4.101.475	3.661.706	4.323.789	4.360.106	3.126.498	19.573.574
<b>TOTAL</b>	<b>421.140.529</b>	<b>355.394.311</b>	<b>445.617.576</b>	<b>549.975.639</b>	<b>319.293.245</b>	<b>2.091.421.300</b>
<b>AGRICULTURA/TOTAL( % )</b>	<b>2,69</b>	<b>2,21</b>	<b>2,27</b>	<b>1,36</b>	<b>2,49</b>	<b>2,14</b>

Fonte:MF/STN

## Apêndice 2 - Identificação das Fontes de Financiamento

**Fonte 100 – Recursos Ordinários:** Receitas do Tesouro Nacional, sem destinação específica, isto é, não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem passíveis de transferências para os estados e os municípios. Constituem recursos disponíveis

para livre programação

**Fonte 102 – Imposto Territorial Rural:** Incide sobre a propriedade. O domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido no Código Civil, localizado fora da zona urbana do Município. Do produto da ar-

recadação, incluindo as multas, os juros e a correção monetária, a União transfere 50% aos municípios onde se localizam os imóveis.

**Fonte 115- Contribuição para os Programas Especiais (PIN e**

**PROTERRA):** Transferência de até 40% da parcela deduzida do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas que optaram por aplicações no Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, ou no Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM. Da parcela deduzida, cabe ao Programa de Integração Nacional – PIN 24%, e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, 16%. Esses recursos são aplicados em programas e projetos constantes dos planos regionais e desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste.

**Fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional:** Destina-se ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

**Fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações:** Recursos provenientes da colocação, pelo Banco Central, de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, tais como: Letras do Tesouro Nacional (LTN), Notas do Tesouro Nacional (NTN), Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e “Brazilian Investment Bonds” (BIB).

**Fonte 146 – Operações de Crédito Internas – em moeda:** Receita proveniente de operações de crédito, em moeda, realizada no País por entidades da Administração Pública. Os recursos destinam-se a programas projetos ou atividades específicas que forem objeto de tais operações.

**Fonte 148 – Operações de Crédito Externas – em moeda:** Corresponde ao valor das operações de crédito, em moeda, realizadas no exterior por órgão da Administração Pública. Os recursos destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto de tais operações.

**Fonte 149 – Operações de Crédito Externas – em bens e/ou serviços:** Recursos oriundos de operações de crédito, em bens e/ou serviços, realizadas no exterior por órgãos da Administração Pública. Os bens e/ou serviços destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto dessas operações.

**Fonte 150 – Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados:** Recursos que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Direta. São constituídos por receitas com trânsito obrigatório pelas contas do Tesouro Nacional, as quais retornam às unidades de origem e podem ser transferidas a fundos cuja gestão esteja ligada às unidades transferidoras.

**Fonte 160 – Recursos de Financiamento das Operações Oficiais de Crédito:** Integrarão os recursos desta fonte: os retornos das operações de crédito; os valores provenientes da venda dos produtos agropecuários adquiridos; os recursos oriundos de outras fontes internas e externas que se destinem ao financiamento de tais operações; os rendimentos das operações de empréstimos; o resultado financeiro de exercício anterior; os ressarcimentos dos subsídios diretos ou indiretos concedidos na realização dessas operações; o ressarcimento das despesas relativas a comissões, taxas, armazenamento e remoção de produtos agropecuários adquiridos. Esses recursos destinam-se, no âmbito das operações oficiais de crédito, às despesas relacionadas com o financiamento de programas de custeio e ao investimento agropecuário e de investimento agroindustrial; à aquisição e ao financiamento da comercialização de produtos agrícolas; ao financiamento para a formação de estoques reguladores de produtos agropecuários e ao financiamento de exportações.

**Fonte 164 – Títulos da Dívida Agrária:** São títulos, emitidos pelo Tesouro Nacional, destinados ao cumprimento das indenizações por desapropriações de imóveis rurais para fins de colonização e reforma agrária, dentro das ações previstas no Plano Nacional de Reforma Agrária.

**Fonte 195 – Doações de Entidades Internacionais:** Recursos não reembolsáveis recebidos pelo Governo brasileiro de agências internacionais de desenvolvimento. A especificação de fonte própria para acolhimento de doações, anteriormente classificadas como fonte 150, atende à necessidade de fa-

cilitar o controle da execução, uma vez que esses recursos são dirigidos a finalidades predeterminadas em contratos. As doações são endossadas pela COFIEIX em nome do Governo brasileiro para serem orçadas e direcionadas a projetos considerados prioritários.

**Fonte 197 - Recursos do Fundo de Amortização da Dívida:** O Fundo de natureza contábil e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado pela Medida Provisória nº 542, de 30/06/94, com a finalidade de amortizar a dívida mobiliária interna do Tesouro Nacional, é constituído de vinculação a título de depósito:

De ações preferenciais sem direito a voto pertencentes à União; de ações ordinárias ou preferenciais com direito a voto excedentes ao número necessário à manutenção, pela União Federal, do controle acionário das empresas por ela controladas por disposição legal; de ações ordinárias ou preferenciais com direito a voto das empresas controladas pela União em que não haja disposição legal determinando a manutenção desse controle, e; de ações ordinárias ou preferenciais com ou sem direito a voto pertencentes à União, em que esta é minoritária. O produto da alienações, excluídos os encargos e emolumentos relacionados com a alienação das ações, deverá ser utilizado, especificamente, na amortização de principal atualizado de dívida pública mobiliária interna do Tesouro Nacional e dos respectivos juros.

**Fonte 199 – Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal:** Criado com a finalidade específica de equilibrar as contas do Governo Federal, dentro do Contexto do Plano de Estabilização Econômica. Seus recursos têm origem no incremento seletivo dos impostos e contribuição, exceto as transferências constitucionais dos impostos sobre a renda e produtos industrializados.

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal. Receita da União – Ementário, Brasília 1997.

**Tabela 9 – Despesas da Função Agricultura Por Programa – Em Reais de 1999(\*)**

Código	Especificação	1980-1984	Part. %	1985-1989	Part. %	1990-1994	Part. %	1995-1999	Part. %	TOTAL
04	AGRICULTURA	22.025.867.926	100,00	51.550.289.478	100,00	46.265.808.660	100,00	44.762.407.658	100,00	164.604.374.022
04.07	ADMINISTRAÇÃO	1.253.223.702	5,69	8.617.190.504	16,72	9.738.354.036	21,05	6.468.845.133	14,45	26.077.613.419
04.08	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	1.461.625.824	6,64	1.934.823.672	3,75	2.901.824.815	6,27	2.264.719.163	5,06	8.562.993.491
04.09	PLANEJ.GOVERNAMENTAL	318.456.991	1,45	2.442.620.004	4,74	171.141.451	0,37	201.018.352	0,45	3.133.236.804
04.10	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.395.772.630	10,88	2.994.692.810	5,81	2.595.127.157	5,61	1.421.730.777	3,18	9.407.323.396
04.13	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	323.721.781	1,47	3.283.379.656	6,37	3.033.575.075	6,56	7.623.887.168	17,03	14.264.563.694
04.14	PRODUÇÃO VEGETAL	1.060.784.934	4,82	750.973.460	1,46	46.109.976	0,10	229.092.752	0,51	2.086.961.128
04.15	PRODUÇÃO ANIMAL	954.653.563	4,33	739.670.928	1,43	173.838.162	0,38	222.704.819	0,50	2.090.867.478
04.16	ABASTECIMENTO	8.391.803.899	38,10	20.973.296.678	40,69	19.922.705.463	43,06	18.689.022.622	41,75	67.976.828.783
04.17	PRES.REC.NAT. RENOVÁVEIS	251.163.303	1,14	164.495.837	0,32	84.133.745	0,18	84.090.587	0,19	583.883.472
04.18	PROMOÇÃO E EXT. RURAL	4.581.499.617	20,80	5.242.993.477	10,17	2.659.128.581	5,75	2.452.116.250	5,48	14.935.737.962
04.29	SERVIÇO DE INFORMAÇÕES	2.717.182	0,01	2.548.830	0,00	1.456	0,00	0	0,00	5.267.469
04.38	PROG.CARGO EST.MUNICÍPIOS	0	0,00	17.073.867	0,03	501.453.193	1,08	469.740.487	1,05	988.267.548
04.39	DES. DE MICROREGIÕES	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.305.842	0,00	1.305.842
04.40	PROGRAMAS INTEGRADOS	1.003.990.674	4,56	839.120.173	1,63	179.335.323	0,39	1.295.312.881	2,89	3.317.759.057
04.41	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16.316.153	0,04	16.316.153
04.42	ENSINO DE PRIMEIRO GRAU	0	0,00	366.276	0,00	0	0,00	9.041.842	0,02	9.408.118
04.43	ENSINO MÉDIO	0	0,00	19.753.852	0,04	0	0,00	1.961.591	0,00	21.715.243
04.44	ENSINO DE GRADUAÇÃO	0	0,00	364.163	0,00	0	0,00	0	0,00	364.163
04.51	ENERGIA ELÉTRICA	0	0,00	4.265.528	0,01	44.753.171	0,10	166.098.699	0,37	215.117.398
04.54	RECURSOS HÍDRICOS	0	0,00	3.478.273.146	6,75	3.092.768.494	6,68	2.634.065.276	5,88	9.205.106.929
04.63	POLÍTICA EXTERIOR	0	0,00	9.029.599	0,02	33.845.107	0,07	33.393	0,00	42.908.098
04.64	PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	13.647.371	0,06	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13.647.371
04.72	COMÉRCIO	0	0,00	0	0,00	110.260.923	0,24	77.047.027	0,17	187.307.950
04.75	SAÚDE	0	0,00	0	0,00	0	0,00	148.483.909	0,33	148.483.909
04.76	SANEAMENTO	0	0,00	0	0,00	147.812.630	0,32	0	0,00	147.812.631
04.77	PROTEÇÃO MEIO AMBIENTE	0	0,00	5.952.495	0,01	312.614.103	0,68	155.358.793	0,35	473.925.392
04.78	PROTEÇÃO AO TRABALHADOR	0	0,00	0	0,00	16.854.573	0,04	130.414.143	0,29	147.268.716
04.81	ASSISTÊNCIA	12.806.455	0,06	29.404.722	0,06	0	0,00	0	0,00	42.211.177
04.82	PREVIDÊNCIA	0	0,00	0	0,00	489.205.286	1,06	0	0,00	489.205.287
04.84	PREVIDÊNCIA SOCIAL A SEGURADOS	0	0,00	0	0,00	10.965.941	0,02	0	0,00	10.965.941

Fonte : MF/STN

(\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

---

*José de Fátima da Silva<sup>(1)</sup>*  
*Varlone Alves Martins<sup>(2)</sup>*  
*Expedito R.G. Rebello<sup>(3)</sup>*  
*Marcus Vinicius da Silva Alves<sup>(4)</sup>*  
*Gustavo Stancioli Campos de Pinho<sup>(5)</sup>*

---

## 1 - INTRODUÇÃO

No cenário mundial atual, é crescente a preocupação com a conservação das florestas. Tornase, portanto, indiscutível a importância de se utilizar técnicas de processamento que aumentem a resistência e a longevidade do material madeira e que, conseqüentemente, venham resultar na diminuição da pressão sobre as reservas naturais e em economia das florestas plantadas que já apresentam preocupantes projeções de déficit de matéria-prima a médio e longo prazos. Entre essas técnicas destacam-se a secagem e a preservação da madeira, etapas essenciais no processamento da madeira e que visam agregar valor ao produto final influenciando nos custos, na qualidade e na durabilidade do mesmo.

A madeira é um material higroscópico, isto é, quando em contato com o ar, absorve ou perde umidade na forma de vapor até atingir um equilíbrio onde essas trocas de vapor d'água se equívalem e o teor de umidade da madeira tende a se estabilizar. Esse teor de umidade da madeira, quando em equilíbrio com a umidade relativa do ar (URA), é denominado Teor de Umidade de Equilíbrio (TUE), parâmetro relacionado com a temperatura e a umidade relativa do ar da região.

A importância do TUE pren-

de-se ao fato de ser este o parâmetro ideal para se estabelecer quando a madeira pode ser considerada seca: o seu teor de umidade deve ser igual ou ligeiramente inferior à umidade de equilíbrio médio da região onde a madeira será utilizada. Esse procedimento é fundamental para que as trocas de umidade da madeira com a umidade do ar sejam reduzidas ao mínimo, atenuando assim as variações dimensionais associadas a essas trocas de umidade. Como resultado, obtém-se menor ocorrência de defeitos causados pelas variações dimensionais na madeira durante a sua utilização, como, por exemplo: portas, janelas e gavetas que se travam; frestas que surgem, principalmente entre as tábuas de assoalhos forros e lambris; tacos e peças coladas que se soltam e rachaduras e empenos em geral.

Em virtude de suas características orgânicas, a madeira quando exposta a condições de alta umidade ou ao contato permanente com a água apresenta elevados riscos de deterioração biológica. O apodrecimento da madeira causado por fungos xilófagos é especialmente observado em condições onde o teor de umidade da madeira se aproxima de 30% e a temperatura ambiente situa-se na faixa de 25 a 30°C.

O Potencial de Ataque Fúngico (PAF) pode ser definido como um indicativo do risco de apodrecimento a

que a madeira está sujeita, quando exposta às condições climáticas. Dessa maneira, a indicação de zonas de alto PAF (apodrecimento), baseada em parâmetros climáticos, é extremamente importante para se especificar madeiras e/ou medidas de proteção adequadas para uso nas diversas regiões do Brasil.

Este trabalho fornece parâmetros essenciais para se relacionar a estabilidade dimensional e a durabilidade natural da madeira com as condições climáticas de temperatura, umidade relativa do ar e precipitação. É a climatologia aplicada ao setor de processamento industrial, à comercialização e ao uso da madeira.

## 2 - METODOLOGIA

### 2.1 - Teor de Umidade de Equilíbrio (TUE)

Partindo-se de uma lista geral com todas as estações climatológicas brasileiras, em operação ou não, e das duas normais climatológicas de 1931/60 (BRASIL, 1984) e 1961/90 (BRASIL, 1992), foi inicialmente feita uma intersecção para se determinar as estações da lista que continham dados constantes nas normais climáticas. As estações que satisfizeram essa condição foram tomadas como base para a coleta de dados e, em seguida, procedeu-se ao tratamento estatístico necessário.

No escopo do cálculo, os dados foram processados e submetidos a uma média ponderada para, posteriormente, proceder-se à determinação do TUE usando a equação definida por SIMPSON (1971) - na página seguinte:

### 2.2 - Potencial de Ataque Fúngico (PAF)

O PAF foi calculado de acordo com a fórmula de SCHEFFER (1971). Entretanto, devido aos registros de precipitação das estações climatológicas brasileiras começarem a partir de 0,30mm, foi necessária uma adaptação na fórmula utilizando-se o número médio de dias

---

(1) Meteorologista, BSc - Divisão de Meteorologia Aplicada - INMET

(2) Engenheiro Florestal, PhD - Laboratório de Produtos Florestais - IBAMA

(3) Meteorologista, BSc - Divisão de Meteorologia Aplicada - INMET

(4) Engenheiro Florestal, PhD - Laboratório de Produtos Florestais - IBAMA

(5) Engenheiro Florestal, BSc - Laboratório de Produtos Florestais - IBAMA

$$TUE = \frac{K_1 K_2 h}{1 + K_1 K_2 h} + \frac{K_2 h}{1 - K_2 h} \times \frac{1800}{W}$$

onde:

*TUE* - é o teor de umidade de equilíbrio, em porcentagem;

*H* - é a pressão de vapor relativa, ou seja, umidade relativa/100;

*W* - é o peso molecular da unidade polimérica que forma o hidrato;

*K<sub>1</sub>* e *K<sub>2</sub>* - são constantes de equilíbrio.

do mês com precipitação de 0,30mm ou maior e não de 0,25mm ou maior como postulado originalmente pela equação de SCHEFFER (1971), descrita abaixo:

$$PAF = \sum_{Jan}^{Dez} \frac{[(T-2)(D-3)]}{16,7}$$

onde:

*PAF* - é o potencial de ataque fúngico;

*T* - é a média mensal de temperatura, em graus centígrados;

*D* - é o número de dias no mês com precipitação de 0,30mm ou

maior;

$\sum_{Jan}^{Dez}$  - é o somatório dos resultados dos meses de janeiro a dezembro.

sistemas meteorológicos atuantes.

### 3 - RESULTADOS

Foram elaborados 12 mapas contendo as médias mês a mês das condições de TUE em todo o Brasil. Por questões práticas, no entanto, optou-se

Mato Grosso do Sul, Estado de Goiás, oeste da Bahia, sul e leste de Tocantins. Os valores mínimos de TUE ocorrem no polígono da seca na Região Nordeste. Conforme discutido acima, a influência desses índices sobre a madeira faz com que todas essas condições de TUE requeiram especial atenção com relação à

### 2.3 - Mapas

A introdução dos dados meteorológicos: temperatura, URA e número de dias de chuva nas equações que exprimem TUE e o PAF, geraram os indicadores de condições climáticas constantes nos mapas abaixo. Os mapas gerados, representam a climatologia geral dos indicadores técnicos das condições climáticas em questão, na interpolação dos dados foi aplicado o método Kriging de construção de grades usando interpolação linear (Cressie-1990), com a utilização do software Win Surfer, e analisados climatologicamente segundo as variações sazonais características dos

neste artigo pela apresentação de apenas um mapa mostrando as médias gerais referentes ao período de 1961/90 (Figura 1). Os valores médios de TUE representados no mapa são uma primeira aproximação e devem constituir referência no estabelecimento de teores de umidade recomendados para madeiras a serem utilizadas em todo o território nacional.

Pode-se observar que a Região Norte apresenta áreas com TUE muito elevado, enquanto na parte central e no Nordeste do Brasil, os índices estão dentro de um intervalo médio de umidade. Valores menores de TUE, em torno de 12%, são encontrados no sudoeste do Rio Grande do Sul, norte do Paraná, centro e oeste de São Paulo, nordeste do

secagem e ao teor de umidade final de utilização. No que concerne à estabilidade dimensional, não se pode perder de vista as condições de TUE da região a que a madeira e seus produtos derivados se destinam quando o objetivo é a obtenção de uma melhor performance deste material em uso.

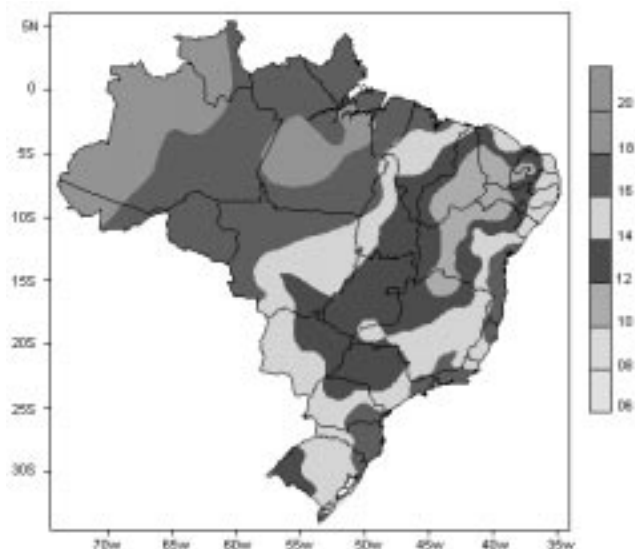
De maneira geral, os resultados apresentados na Figura 2 indicam que todas as regiões do Brasil, com exceção do noroeste da Bahia e sul do Piauí, apresentam elevado PAF. Temperatura e teores de umidade elevados propiciam condições favoráveis para a infestação e o desenvolvimento de organismos xilófagos, especialmente fungos. O mapa do PAF, elaborado a partir da média anual de temperatura e do número de dias de

precipitação, demonstra claramente que a Região Norte apresenta PAF muito elevado, variando de 170 a 270. A Região de Belém, importante pólo produtor de madeira, encontra-se numa área excepcionalmente propícia a deterioração bio-

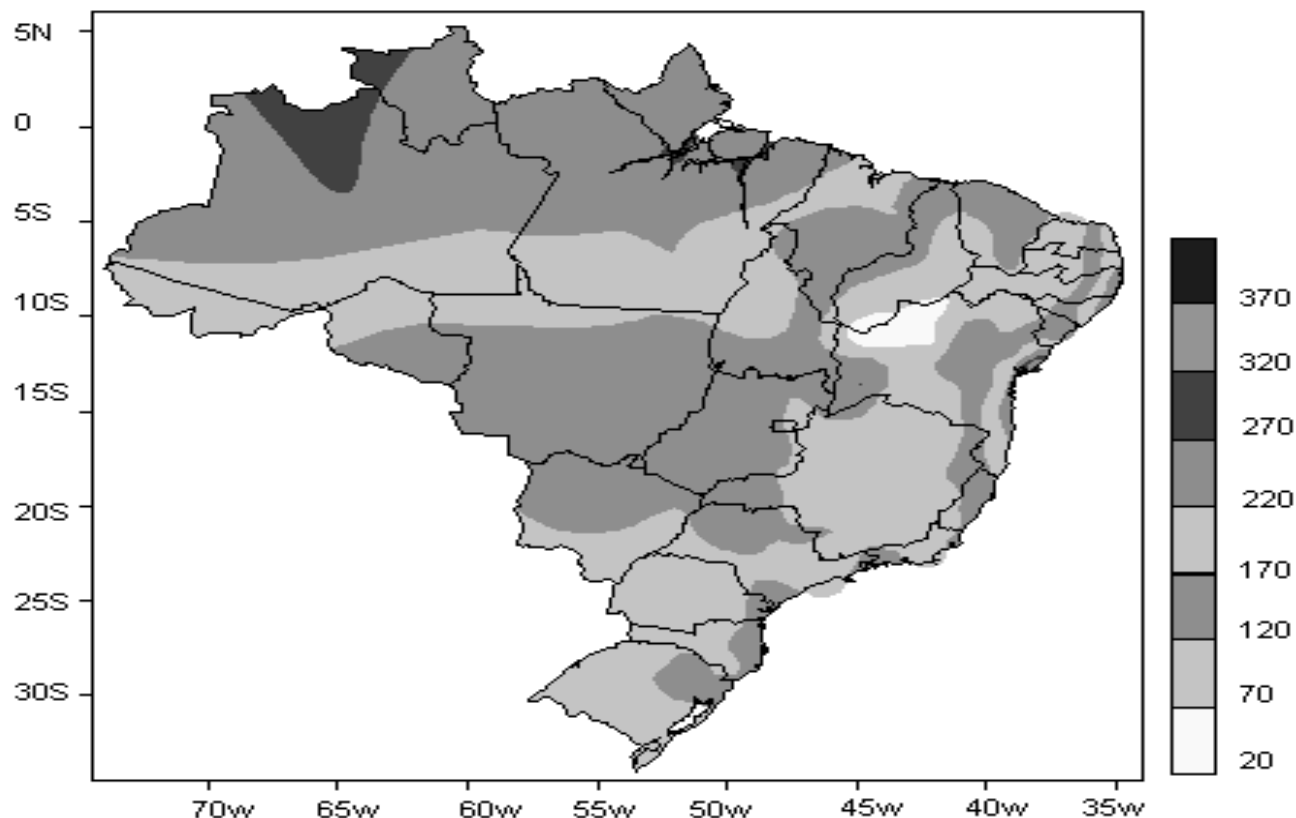
lógica.

A região litorânea do Nordeste brasileiro também apresenta, sob o ponto de vista climático, um alto risco de deterioração. As condições climáticas

presentes na Região Centro-Oeste e no centro-sul do Maranhão, apesar de não mostrarem o mesmo nível de severidade daquelas regiões anteriormente mencionadas, apresentam substancial risco de apodrecimento para madeiras e produtos derivados.



**Figura 1** – Teor de Umidade de Equilíbrio (TUE) - Elaborado com base nas normas climatológicas de temperatura e umidade relativa do ar, período - 1931/60/90.



**Figura 2** – Potencial de Ataque Fúngico (PAF) - Elaborado com base nas normas climatológicas de temperatura e número de dias de chuva, período - 1961/90.

#### 4-BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Ministério da Agricultura – Instituto Nacional de Meteorologia – Normais Climatológicas (1931-1960), 3ª edição. Rio de Janeiro, 1984.

BRASIL, Ministério da Agricul-

tura – Instituto Nacional de Meteorologia – Normais Climatológicas (1961-1990), 1ª edição. Brasília/DF, 1992.

CRESSIE, N.A.C. (1990), “The Origins of Kriging” Mathematical Geology, v.22, p.239-252.

SCHEFFER, T.C. A climate

index for estimating potential for decay in wood structures above ground. Forest Products Journal, vol. 21 n° 10, 1971.

SIMPSON, W.T. Equilibrium moisture content: prediction for wood. Madison, Forest Products Journal, 21(5), 48-9, 1971.

# O FUTURO DA SOJA NO BRASIL

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

## 1. Introdução

A expansão do setor da soja se deu num período de rápido crescimento da demanda doméstica e mundial por produtos derivados dessa leguminosa, mas foram as políticas públicas postas em prática pelo Governo brasileiro a chave do desenvolvimento do setor.

Desde de 1950 até o final dos anos oitenta, os assuntos de política econômica de maior relevância no governo brasileiro eram o desenvolvimento industrial e a garantia do suprimento de alimentos. Em sua implementação, essas preocupações tomaram várias formas, variando de uma política macroeconômica perversa até massivos programas governamentais de subsídios. Por causa da importância da soja na alimentação nacional e na economia industrial, o setor foi grandemente afetado - direta e indiretamente - por uma multiplicidade de ações políticas.

As políticas específicas que significativamente afetaram esse setor no Brasil podem ser classificadas em quatro tipos: políticas tecnológicas, políticas de mercado, políticas agrícolas e industriais e políticas de infra-estrutura. As políticas tecnológicas visavam fornecer aos produtores de soja incentivos para aumentar a produção e os rendimentos. As políticas agrícolas, industriais e de infra-estrutura procuraram a

redução dos riscos e o aumento dos retornos dos produtores e intermediários do mercado agrícola, processadores e exportadores. As políticas macroeconômicas e de mercado, que manifestaram diretamente a preocupação com o desenvolvimento industrial e com a garantia de alimentos, misturavam efeitos e muitas vezes trabalhavam com propósitos conflitantes com outras políticas.

A análise de algumas projeções, feitas no passado, permite, de alguma forma, verificar os fatores que poderão influir no futuro direcionamento do setor brasileiro da soja. Apesar de terem sido feitas por vários analistas, em diferentes ocasiões, elas têm um aspecto comum: subestimaram muito a capacidade de crescimento do setor. Isso foi observado por Williams, em 1977, quando ele extraiu de um trabalho do USDA, datado de 1971, uma previsão de que: "em 1975, o Brasil deverá produzir entre 2,5 e 3,5 milhões de toneladas métricas de soja; a utilização do óleo de soja poderá atingir 273.500 toneladas; o Brasil deverá dispor de 1,1 milhão de toneladas para exportar em 1975 e de cerca de 720.000 toneladas de farelo, também para exportar em 1975."<sup>(2)</sup>

Numa avaliação retrospectiva dessa previsão feita pelo USDA, Williams observou o seguinte: "Em 1975, a efetiva produção brasileira de soja foi de 9,9 milhões de toneladas,

quase três vezes acima do limite superior estimado. A utilização do óleo foi também quase três vezes acima do que havia sido previsto, enquanto as exportações de soja e de farelo superaram, respectivamente, 3 e 4 a 4,5 vezes os volumes estimados".<sup>(3)</sup>

Depois de ter feito essa avaliação sobre a projeção do USDA, Williams consultou uma bola de cristal e registrou: "A produção de soja no Brasil não deverá expandir suas atuais fronteiras, em direção ao norte, muito além do que elas já foram". De acordo com o que afirmou Kirk Athow, pesquisador de soja da Universidade Purdue, "na maior parte da área situada nos trópicos (até 10 graus da linha do Equador), não é possível cultivá-la, devido às limitações das variedades existentes e às condições ambientais". "Além disso os solos ao norte das (atuais) regiões produtoras de soja são menos adequados a essa cultura."<sup>(4)</sup>

No estudo publicado em 1988, Williams e Thompson afirmaram o seguinte: "A expansão nas áreas não tradicionais deverá ser menor e mais difícil que nos estados sulinos. Do crescimento da área no Centro-Oeste dependerá que a produção alcance 20 milhões de toneladas ou mais; porém, isso é uma meta de longo prazo. O solo do cerrado é muito menos fértil que os solos do Paraná ou do Mato Grosso do Sul. O teor de pH dos solos de cerrado é muito baixo e os solos têm elevada capacidade de reter fósforo em formas que não permitem sua absorção. Será necessária, portanto, intensa aplicação de fertilizante e calcário para se obter rendimentos comparáveis. Isso elevará substancialmente os custos de produção. Além de seus solos menos produtivos, os estados do Centro-Oeste estão muito distantes dos portos exportadores e das unidades de esmagamento, não dispondo também da necessária infra-estrutura de apoio para uma grande expansão da produção e para a comercialização da soja. Essa falta de infra-estrutura e os custos de produção mais elevados im-

(1) Professor de Economia Agrícola da Universidade de Missouri-Columbia(EUA)

(2) Shackford Pitcher, "Soybean Production in Brazil, " USDA-FAS, FAS-M-225 (1971), citado por Gary Wayne Williams, " Economic Structure of the Brazilian Soybean Industry: A Prototype Model," Master's Thesis, Purdue University, December 1977. pág. 1.

(3) Williams, "Economic Structure of the Brazilian Soybean Industry," pág. 1.

(4) Williams, "Economic Structure of the Brazilian Soybean Industry," pág. 27.



plicarão um desenvolvimento mais lento da produção nesta região do que no resto do Brasil.”<sup>(5)</sup>

Em menos de um ano após a publicação do estudo de Williams e Thompson, a produção brasileira de soja atingiu 24 milhões de toneladas, sendo a maior parte proveniente das áreas não tradicionais do cerrado.

Desde a projeção feita por Williams e Thompson, em 1988, praticamente todo o aumento da produção brasileira de soja veio das novas áreas. Em 1999, mais da metade dessa produção foi colhida nas regiões não tradicionais e, com os preços vigentes, a produção do cerrado é competitiva com a das regiões tradicionais. Os custos de produção são mais baixos e as novas variedades, desenvolvidas especialmente para o cerrado, associadas às condições melhoradas do solo e ao manejo das práticas de cultivo, propiciam lucros maiores, que compensam os custos maiores com o transporte.

As projeções do passado subestimaram muito a capacidade de crescimento da soja brasileira, admitindo que essa capacidade permaneceria inalterada no futuro em vista dos fatores técnicos, econômicos e políticos - o que não ocorreu, pois a interação dinâmica desses fatores resultou num crescimento não previsto.

Há muito tempo o Governo brasileiro reconheceu que a expansão da soja era fator decisivo para alcançar os importantes objetivos da política nacional, como o melhoramento da alimentação nacional, a contenção das pressões sobre os preços dos alimentos e o aumento e diversificação das exportações. O rápido desenvolvimento do setor da soja no Brasil foi, em grande parte, alavancado no crescimento geométrico do consumo doméstico de derivados de soja.

Para o futuro, a tese central deste trabalho é que o desenvolvimento da soja no Brasil vai depender em muito maior escala da evolução do consu-

mo externo de derivados de soja.

## 2. A Utilização do Óleo e do Farelo de Soja

Quando processados, os grãos de soja se transformam em dois produtos primários: óleo e farelo. O óleo tem sido o quarto item mais importante na cesta básica brasileira. O aumento na sua oferta atendeu à demanda crescente, além de ajudar a conter a elevação dos preços ao consumidor. Embora o farelo de soja não seja utilizado na alimentação humana, ele é um produto intermediário vital para a cadeia alimentar protéica animal. Nas últimas três décadas, a expansão da oferta de farelo possibilitou o rápido crescimento da avicultura brasileira. A produção e o seu maior consumo tiveram impacto direto e positivo na dieta nacional, além de conterem os preços da proteína animal.

Este capítulo dá uma visão geral das tendências de utilização do óleo e do farelo de soja. O crescimento da avicultura é descrito de forma sucinta, encerrando-se com uma discussão sobre os fatores que influenciaram na mudança no consumo e na exportação dos produtos derivados da soja.

Em anos recentes, cerca de um quarto do farelo e de um terço do óleo produzidos foram consumidos domesticamente. Cerca de três quartos do óleo são utilizados como óleo de cozinha, o restante é usado na produção de margarina, maionese e outros produtos alimentícios. O farelo é usado como um componente chave na ração animal, com elevada taxa de proteína. Cerca de 65 por cento dessa ração é consumida pela indústria de aves, 10 por cento pela indústria de laticínios, 20 por cento pela indústria de suínos e o restante por outras indústrias de animais.<sup>(6)</sup>

Antes de 1970, o consumo brasileiro de óleo de soja era abaixo de 100 mil toneladas/ano, e a utiliza-

ção do farelo era menor que 150 mil toneladas. A utilização de ambos cresceu rapidamente na década de 70 e, em 1980, o consumo de óleo era oito vezes acima do nível de 1970, enquanto o de farelo chegou a 25 vezes acima do nível de 1970. A década de 80 foi marcada por sérias dificuldades econômicas, e as taxas de crescimento no consumo de ambos caíram. Em 1990 o consumo total de óleo foi somente de cerca de 240 mil toneladas a mais do que em 1980, e a utilização do farelo cresceu perto de 740 toneladas. Utilizando-se uma base de cálculo per capita, o consumo de óleo e de farelo cresceu, respectivamente, apenas 7 por cento e 12 por cento respectivamente, entre 1980 e 1990.

No início da década de 90, intensificaram-se os problemas econômicos e políticos, que já vinham da década de 80, resultando em taxas mais baixas no crescimento do uso de óleo e farelo. Entretanto, em 1994 as condições econômicas começaram a melhorar e, naquele ano, o consumo de óleo cresceu 20 por cento, ao passo que a utilização do farelo ultrapassou em 45 por cento os níveis de 1990. O clima econômico favorável prosseguiu em 1995, e o consumo de óleo e farelo subiu 5 e 23 por cento, respectivamente, em relação ao ano anterior.

O consumo de produtos alimentícios contendo óleo de soja como insumo primário também aumentou em decorrência da economia mais estável. A venda de maionese, por exemplo, registrou crescimento de 30 por cento em 1995.<sup>(7)</sup>

## 3. Consumo de Proteína Animal

Até recentemente, a carne de aves era uma proteína animal de importância secundária na dieta dos brasileiros. O seu preço unitário era consideravelmente maior do que o das carnes bovinas e suínas e, por esse motivo, a carne de aves era consumida sobretudo pelas famílias de maior padrão eco-

(5) Gary W. Williams e Robert Lee Thompson, *A Indústria da Soja no Brasil: Estruturas Econômica e Políticas de Intervenção do Governo no Mercado*, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 34 (Brasília: Companhia de Financiamento da Produção - CFP, Abril de 1988), pág. 15.

(6) Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal - SINDIRAÇÕES, Associação Nacional dos Fabricantes de Rações - ANFRA, Federação de Associações de Indústrias de Alimentos para Animais do Mercosul-FAIAPA, *Alimentação Animal - Perfil do Mercado Brasileiro 1995/96* (São Paulo, Brasil, 1996).

(7) United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, *Oilseed and Products Annual Report, Brazil Post Report 003* (Washington, D.C.: USDA-FAS, March 1, 1996), pág. 48.

nômico. No Brasil, a carne bovina sempre foi a mais importante proteína animal; no entanto, devido ao seu custo unitário relativamente alto, só uma pequena parcela da população a consumia com regularidade.

A crescente oferta de farelo permitiu que a indústria avícola atendes-se ao expressivo aumento na demanda por carne de frango (em menor escala, por ovos). O consumo anual per capita de carne de frango dobrou e redobrou, entre 1970 e 1998. Na realidade, nesse período, o consumo brasileiro de aves per capita cresceu perto de dez vezes (passou de 2,3 kg para 23,4kg) enquanto o consumo da carne bovina cresceu 144,6% (passou de 8,1 kg para 29,1 kg) e a suína apenas 12,3% (Quadro 1).

Com as melhores condições econômicas observadas em meados da década de 90, a taxa de crescimento e o nível de consumo de carne de frango atingiram recordes. Avalia-se que em 1995 o consumo brasileiro de aves tenha crescido 24 por cento. O nível atual per capita de consumo de carne de frango já está próximo do da carne da carne bovina e cerca de duas vezes e meia acima do da carne de porco.

Além de ser a segunda proteína animal mais consumida no País, a carne de frango tornou-se um dos principais itens da balança comercial agrícola brasileira, como será visto mais adiante. Em poucos anos, o consumo de carne de aves deve se igualar ao da carne bovina, ou mesmo superá-lo.<sup>(8)</sup> No cômputo geral, a carne de aves representa quase dois quintos do consumo nacional de carnes, sendo que em 1980 esse consumo era de apenas um quinto de todo o consumo de carnes.<sup>(9)</sup>

Desde 1970, grande parte do crescimento no consumo total de carnes é atribuível ao crescimento do consumo de carne de aves. Os consumidores estão comendo mais dessa carne, devido à influência dos preços relativos e à própria mudança na escala de preferência dos consumidores.

4. Crescimento da Avicultura

A indústria brasileira de frango é uma beneficiária direta do rápido crescimento da soja no País. O crescimento dessa indústria foi paralelo ao do setor da soja e, num período de menos de 25 anos, o Brasil tornou-se um dos maiores produtores e exportadores mundiais de frango.<sup>(10)</sup>

A moderna indústria avícola brasileira começou nos primeiros anos da década de 60, com a introdução dos sistemas de produção intensiva de gerenciamento importados dos Estados Unidos.<sup>(11)</sup> Devido à natureza

mas de nutrição e de gerenciamento, organização da produção e da comercialização. O desenvolvimento inicial da indústria é atribuído às empresas multinacionais que já operavam com essa atividade nos Estados Unidos e em outras nações.<sup>(12)</sup>

A parcela maior da capacidade de produção industrial foi inicialmente estabelecida, e continua, nos estados do Sul e do Sudeste: São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A produção de aves nessa região foi favorecida pela proximidade dos grandes (e em rápido crescimento) centros urbanos, além do acesso ao milho e ao farelo de soja produzidos localmente. O crescimento foi estimulado pelas políticas governamentais de comércio - sobretudo as proibições à exportação - que mantiveram baixo o preço do milho, principal componente da ração destinada às aves.<sup>(13)</sup>

Entre 1970 e 1990, a indústria de aves cresceu a uma taxa anu-

Quadro 1  
Consumo de Proteína Animal no Brasil  
Quilogramas

	Frango	Bovina	Suína
1970	2,3	12,1	8,1
1980	8,9	17,2	8,2
1990	13,4	12,5	7,0
1998	23,4	29,6	9,1

Fonte: Revista Nacional da Carne.

industrial da moderna produção de aves, os sistemas de produção e de gerenciamento dos EUA foram trazidos para o Brasil sem maiores modificações. Essa transferência abrangeu material genético, desenhos de estrutura, siste-

al média de mais de 11 por cento. Esse rápido crescimento influenciou diretamente na demanda por milho e farelo de soja. O consumo de farelo na ração das aves cresceu de cerca de 200 mil toneladas, em 1970, para perto de 3,5

(8) United States Department of Agricultural Service, Semi-Annual Poultry Report, Brazil Post Report 001 (Washington, D.C.: USDA-FAS, February 1, 1996), pág. 4.  
(9) N. Guilietti, P.D. Crisculo, E. R. Lins, I.U. Packer, M. Nakano, F.L.B. Cancegliero, Y.I.M. de Toledo, Diagnóstico da Avicultura no Brasil, 1970-78: Contribuição para um Programa de Desenvolvimento, Relatório de Pesquisa, nº 7 (São Paulo: Secretaria da Agricultura, Instituto de Economia Agrícola, 1980), pág. 278.  
(10) Os dados variam muito de fonte para fonte. Em parte, isso é o resultado de não se especificar sempre se os dados se referem a peso vivo ou a “dressed weight” e, mesmo depois da consolidação, as séries de dados são inconsistentes umas com as outras, e de um período para o outro. A única coerência perceptível é que os dados oficiais sobre a produção, divulgados pelo IBGE, são tipicamente mais baixos do que os da União Brasileira de Avicultura (UBA), que é a fonte usual de dados para os estudos brasileiros relativos à indústria de aves, isto é, IEA e, por isso, os dados da UBA foram usados neste estudo.  
(11) Guilietti et al., Diagnóstico da Avicultura no Brasil, 1970-78: Contribuição para um Programa de Desenvolvimento.  
(12) Vânia de Addario Guimarães, “Comercialização e Transmissão de Preços de Carne de Frango no Estado de São Paulo,” M.S. Tesis, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz,” Universidade de São Paulo, Piracicaba, Setembro 1990, pág. 8-13.  
(13) A.A. de Vasconcelos, Análise das Distorções dos Preços Domésticos em Relação aos Preços de Fronteira, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 30 (Brasília> CFP, 1983), pág.9-29; e M. de R. Lopes, Intervenção do Governo nos Mercados Agrícolas no Brasil: O Sistema de Regras de Interferência no Mecanismo de Preços, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 33 (Brasília: CFP, 198666), pág. 108.

milhões de toneladas, em 1995.<sup>(14)</sup> Atualmente estima-se que o consumo ultrapasse a casa das 4 milhões de toneladas. Nesse mesmo período, essa indústria passou a ser a mais importante usuária do milho, aumentando o seu consumo de cerca de 12 por cento em 1970 para mais de 40 por cento da produção doméstica de 1990. A produção de farelo de soja acompanhou o ritmo da demanda industrial, enquanto a produção de milho cresceu a uma taxa anual em torno de apenas 3 por cento no período.

A indústria brasileira de aves é altamente dinâmica, com frequentes entradas e saídas das empresas no ramo. Muitas pequenas indústrias produzem para os mercados locais, evitando o controle sanitário e fiscal enfrentado pelas grandes. Muitas pequenas indústrias comercializam frangos inteiros, enquanto algumas das grandes indústrias vendem aves inteiras ou em pedaços. As três maiores produtoras e processadoras, a Sadia, a Perdigão e a Ceval, vendem uma grande quantidade de carnes de aves no Brasil com suas próprias marcas.

Essa indústria é relativamente fragmentada e os dados sugerem que não existe tendência de aumento da concentração. Em 1995, as vinte e cinco maiores empresas responderam por 55 por cento da produção de aves, sendo as dez maiores responsáveis por 43 por cento da produção nacional.<sup>(15)</sup> Em 1998 foram responsáveis por 53% e

40% respectivamente. Isto está abaixo dos índices de concentrações de 1990. As três maiores produziram 24 por cento do total de 1995.<sup>(16)</sup> Essas indústrias, integradas verticalmente, são importantes processadores de soja.

Como os processadores de soja, a localização geográfica da indústria de aves está se mudando. As novas operações de produção e processamento estão sendo desenvolvidas na região de novas fronteiras agrícolas próximas aos processadores de soja e também nas regiões Norte e Nordeste, em resposta ao crescimento da demanda e programas de incentivos do governo.

O aspecto dinâmico da indústria brasileira de frango é indicado pelos dados de produção de carne de aves, bovinos e suínos. Entre 1970 e 1995, o aumento de sua produção ultrapassou em muito a de carne bovina e suína, crescendo 3,6 milhões de toneladas, em contraste com um aumento de 2,1 milhões e 790 mil toneladas respectivamente. A produção de carne de aves cresceu a uma taxa média anual de 11 por cento no período, ao passo que a de carne de gado e de porco chegou a 4,6% e 3,0% por cento respectivamente. Entre 1995 e 1998 a produção de carne de frango passou de 4 milhões de toneladas para 4,2 milhões (Quadro 2), a de carne bovina permaneceu estável, em torno de 6,1 milhões de toneladas, e a de carne suína cresceu de 1,5 milhão de toneladas para 1,6 milhão.

Apesar de, a partir de meados da década de setenta, a produção de aves ter acompanhado a expansão da produção de grãos em outras regiões do País, a Região Sul continua sendo a maior produtora, respondendo ainda por mais de 50% da produção de carne de frango.

A Região Norte teve a produção estagnada e a Região Nordeste, depois de atingir 530 mil toneladas em 1995, declinou para 480 mil toneladas em 1998. Foram as duas regiões que tiveram as suas respectivas participações reduzidas. A da Região Norte caiu de 4,6% para 2,6% e a da Região Nordeste de 16,9% para 10,7%. A região Centro-Oeste foi a que apresentou maior índice de crescimento (227%) e teve sua participação ampliada de 3,3% para 6,0%. A produção da Região Sul cresceu 116% e sua participação passou de 44,9% para 50,8%. O crescimento da produção da Região Sudeste foi igual ao da média nacional e sua participação continuou em 29,7%.

## 5. Exportação de Frango

A elevada taxa de crescimento da indústria de frango atendeu às crescentes demandas doméstica e internacional. Pela primeira vez, em 1974, o Brasil exportou carne de aves, embarcando para o exterior menos de 46 mil toneladas. Em 1982, as exportações cresceram para 300 mil toneladas,

**Quadro 2**  
**Produção Brasileira de Carne de Frango**

Milhões de toneladas									
Reg.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norte	0,11	0,12	0,13	0,15	0,15	0,17	0,14	0,14	0,12
NE	0,40	0,43	0,47	0,44	0,49	0,53	0,50	0,50	0,48
SE	0,70	0,80	0,90	0,91	1,01	1,17	1,19	1,33	1,34
SUL	1,06	1,19	1,32	1,48	1,56	1,97	1,99	2,23	2,29
C.O.	0,08	0,10	0,11	0,16	0,19	0,21	0,23	0,26	0,27
Total	2,36	2,63	2,93	3,14	3,41	4,05	4,05	4,46	4,50

Fonte: Revista Aves e Ovos(vários números).

(14) SINDIRAÇÕES, Alimentação Animal-Perfil do Mercado Brasileiro 1995/1996.

(15) União Brasileira de Avicultura-UBA, arquivos do computador, São Paulo, 1996.

(16) UBA, arquivos do computador.

mas declinaram e não voltaram àquele volume até 1990, quando atingiram o valor de 400 mil toneladas. Em 1994, o valor chegou a US\$ 600 milhões, ano em que o Brasil foi o segundo maior exportador de carne de aves, atrás dos Estados Unidos. Em 1994 e 1995 o volume caiu 6 por cento, mas os valores das exportações aumentaram mais de 4 por cento.

Os exportadores brasileiros de carne de aves convergem para a adaptação do seu produto às necessidades dos seus compradores estrangeiros específicos e, por isso, o valor unitário das exportações é mais elevado do que o dos exportadores norte-americanos. Os cortes de frango obtêm um “prêmio,” cerca de uma vez e meia maior do que o do frango inteiro, e a crescente participação do Brasil nas exportações é sob a forma desses cortes.<sup>(17)</sup> Em 1993, 34 por cento do valor das exportações eram oriundas desses cortes especiais, e 66 por cento de frangos inteiros. Em 1994, os cortes especiais responderam por 42 por cento e os frangos inteiros por 58 por cento do valor das exportações. Os analistas industriais antecipam que o valor dos cortes de frango ultrapassará os inteiros no futuro próximo.

Os exportadores de carnes de aves comercializam seus produtos sem a intervenção direta do governo, mas a política econômica em geral tem efeitos negativos sobre essas exportações, sobre as quais incidem imposto estadual de valor agregado de 6 por cento, o que coloca os exportadores brasileiros em relativa desvantagem frente aos concorrentes. Ademais, alguns analistas

sustentam que a moeda brasileira permanece sobrevalorizada. A queda de 12 por cento nas exportações de frango registrada em 1995 pode ter sido influenciada por essa sobrevalorização.<sup>(18)</sup> Se esse argumento for válido, o impacto da sobrevalorização da moeda sobre as exportações de carne de aves foi, em princípio, maior do que o impacto do imposto de valor agregado.

As exportações brasileiras de carne de frango em 1998 alcançaram cerca de US\$738,9 milhões, e representaram 30,8% das exportações de carnes e 4,3% das exportações agrícolas (Quadro 3). Nesse ano foi o sétimo produto mais importante da pauta, depois do complexo soja, com US\$ 4,7 bilhões; do café, com US\$ 2,6 bilhões; do açúcar, com US\$ 2,0 bilhões; do suco de laranja, com US\$1,3 bilhão; da pasta de celulose, com US\$ 992 milhões e do fumo, com US\$ 939,7 bilhões. Em 1990 representava 3,1% das exportações agrícolas.

As exportações de carne de frango subiram 128% entre 1990 e 1998, passando de US\$ 324 milhões para US\$ 738,9 milhões. O recorde ocorreu em 1997, quando foram exportados US\$ 875,8 milhões. No período analisado, dentre as carnes, a suína, por ter partido de uma base muito pequena, foi a que apresentou maior índice de aumento(555%). Desta forma, apesar desse desempenho, as exportações brasileiras de suínos em 1998 (US\$ 149,7 milhões), representaram menos de 1% das exportações mundiais (US\$ 15,3 bilhões). As exportações de carne bovina (processada e in natura) cresceram

152%, aumentando de US\$ 233,7 milhões para US\$ 590,2 milhões, cerca de 3,6% das exportações mundiais. As exportações de carne in natura cresceram 176%, passando de US\$ 100,3 milhões para US\$ US\$ 276,6 milhões.

Historicamente, o principal comprador da carne de frango brasileira é a Arábia Saudita, que em 1998 importou 167 mil toneladas, ao valor de US\$ 171,9 milhões de dólares, cerca de 71,1% superior a 1990, quando foram exportadas 98,1 mil toneladas (Quadro 4). As importações da Arábia Saudita eram 33,7% das exportações de frango do Brasil em 1990 (a totalidade em frango inteiro). Em 1998, caíram para 27,4%, sendo 95% em frango inteiro. Nesse ano, as exportações brasileiras supriram 24,3% do consumo doméstico daquele país (em 1990 supria 22,2%).

O segundo maior importador é o Japão, cujas importações em 1998 totalizaram 73,3 mil toneladas (no valor de US\$ 125,5 milhões), cerca de 91,9% superior às exportações de 1990. Em 1990, a totalidade das exportações para o Japão era de corte de frango e representavam 13,1% das exportações do Brasil.

Em 1998, a participação caiu para 12%, sendo 95% constituída de cortes de frango. Nesse ano, as exportações brasileiras supriram 4,6% do consumo interno japonês, contra 2,3% em 1990.

As importações de Hong Kong, que em 1990 representavam apenas 4,3% das exportações brasileiras (a totalidade em cortes), em 1998 chegaram a 1998, essa participação caiu para 48,1%,

**Quadro 3**  
**Exportações Agrícolas Brasileiras por Conjunto de Produtos**  
*US\$ Milhões*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>1-Origem Animal</b>	<b>1.117,7</b>	<b>1.435,2</b>	<b>1.863,1</b>	<b>2.064,4</b>	<b>2.042,3</b>	<b>2.130,3</b>	<b>2.480,8</b>	<b>2.515,2</b>	<b>2401,9</b>
Carne de frango	324,0	386,9	455,6	568,5	609,4	636,7	840,0	875,8	738,9
Carne bovina	100,3	178,4	282,6	271,5	267,7	180,8	194,3	196,3	276,6
Carne suína	22,1	3,0	72,3	82,5	66,2	84,1	121,7	141,2	147,9
C. bovina(cons.)	133,4	219,3	281,2	301,5	287,5	301,8	292,8	231,8	313,6
Outros.	537,9	647,6	771,4	840,4	811,5	926,9	1032,0	1070,1	924,9
<b>2-Origem Vegetal</b>	<b>3.393,9</b>	<b>3.245,6</b>	<b>3.342,2</b>	<b>3.440,9</b>	<b>5.145,9</b>	<b>5.135,5</b>	<b>4.578,9</b>	<b>6.992,5</b>	<b>6271,0</b>
3-Oleos vegetais	497,5	343,6	460,1	413,0	949,4	1.244,9	866,8	750,9	967,2
4- Beb. e fumo	5.287,8	4.783,8	5.619,5	5.822,4	6.621,2	7.834,7	8.855,1	8.587,2	7465,5
<b>5- TOTAL</b>	<b>10.296,9</b>	<b>9.808,2</b>	<b>11.284,9</b>	<b>11.740,7</b>	<b>14.758,8</b>	<b>16.345,4</b>	<b>16.781,6</b>	<b>18.845,8</b>	<b>17.105,6</b>

12%, com 72,3 mil toneladas (91,9% superior a 1990), praticamente o mesmo nível do Japão, sendo 96,1% na forma de cortes de frango. O consumo doméstico de Hong Kong, em 1998, foi estimado em 284 mil toneladas, e as exportações brasileiras contribuíram com 25,5% desse consumo.

Nas vendas externas do Brasil, o melhor desempenho na década foi com a Argentina, que em 1998

total. Em termos de blocos ou continentes, os principais países importadores do Oriente Médio em 1998 participaram com 236,6 mil toneladas (38,6% do total), os da Ásia com 163 mil toneladas (26,6%), os da Europa com 56,9 mil toneladas (9,3%), a América do Sul (Argentina) com 55,5 mil toneladas (9,1%) e a Rússia com 16,1 mil toneladas (2,6%).

Com relação às caracte-

da. Essa relação, contudo, não é constante. Em 1995, por exemplo, o preço de frango em partes superou em 65% o do frango inteiro. Em 1996 foi 37% e em 1997, 27%.

Do total de frango exportado em pedaços, em 1998, (US\$ 355,1 milhões de dólares), cerca de 84,1% foram destinados aos países desenvolvidos da Ásia e da Europa. Do total de frango inteiro (US\$ 383,8 milhões),

#### Quadro 4 Exportações Brasileiras de Carne de Frango (por destino)

	Mil Toneladas								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A. Saudita	98,1	125,9	124,9	180,7	158,1	299,4	159,7	185,2	167,9
Japão	38,2	94,9	156,4	225,5	82,0	96,2	118,8	93,7	73,3
H. Kong	12,6	18,7	22,5	29,1	39,0	39,0	55,1	72,5	72,4
Argentina	-	2,1	19,0	49,8	49,9	19,0	27,6	45,5	61,9
E. Árabes	13,6	19,4	14,5	19,1	17,7	9,8	18,2	28,6	25,1
Singapura	-	2,6	2,1	3,2	7,2	9,9	21,1	20,6	20,9
Kwait	6,8	4,9	12,8	-	17,4	17,9	25,0	28,0	20,1
Espanha	-	3,9	4,4	8,6	12,9	11,2	15,4	19,3	20,3
Rússia	-	-	-	-	-	-	14,1	33,3	16,1
Alemanha	26,0	7,8	23,5	11,8	13,1	9,4	22,2	20,0	16,0
Outros	95,4	27,0	-18,4	-63,8	83,6	-87,6	91,6	102,6	118,5
TOTAL	290,7	307,2	361,7	464,0	480,9	424,2	568,8	649,3	612,5

Fonte: SECEX.

foi o quarto importador mundial do produto brasileiro. Em 1990, esse país não importava carne de frango do Brasil. Em 1998 importou quase 70 mil toneladas, sendo 89,6% de frango inteiro, no valor de US\$ 64,3 milhões de dólares. Dado o consumo argentino de 849 mil toneladas (em 1990, era de 301 mil toneladas), isso significa que o Brasil está suprindo 8,2% do consumo interno argentino.

Em seguida, vêm países como os Emirados Árabes, Cingapura, Kwait, Espanha, Rússia e Alemanha, que, juntos, importaram 102,5 mil toneladas em 1998, cerca de 16,7% do

rísticas da carne de frango exportadas em 1990, das exportações totais de US\$ 324 milhões, cerca de 64,1% (US\$ 207,8 milhões) eram constituídas de frango em partes. Em 1998, essa participação caiu para 48,1%, em função do aumento das exportações para o bloco dos países em desenvolvimento (Quadro 5).

Em 1998, o valor médio da carne exportada em pedaços foi cerca de 36,65% superior ao do frango inteiro. Assim, o preço médio de exportação do frango em pedaços foi de US\$ 1436,00 a tonelada, enquanto o do frango inteiro foi de US\$ 1051,00 a tonela-

perto de 83,7% (US\$ 320,9 milhões) destinaram-se à Rússia e ao países em desenvolvimento da América Latina e do Oriente Médio.

O valor médio das exportações brasileiras mostraram-se bastante estáveis, com ligeira tendência crescente até 1994 (entre 1990 e 1994 cresceram 10,4%). O salto ocorreu em 1995, quando subiram quase 20%. Essa elevação, que perdurou em 1996, foi consequência principalmente da elevação nos preços das commodities em geral que ocorreram no período, embora entre 1994 e 1995 a participação do frango em pedaços tenha crescido de 51% para 60%,

#### Quadro 5 Valor das Exportações Brasileiras de Carne de Frango (por tipo de carne)

									US\$ 1.000
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inteiro	116,2	146,1	172,3	244,5	290,0	252,1	368,3	450,6	383,8
Pedaços	207,8	240,8	283,3	324,0	313,2	377,3	471,7	425,6	355,1
Total	324,0	386,9	455,6	568,5	603,2	629,4	840,0	875,8	738,9
US\$/T	1.117	1.259	1.260	1.225	1.233	1.477	1.477	1.355	1.206

Fonte: SPA/MA.

mantendo-se nesse patamar até 1996 (Gráfico 1).

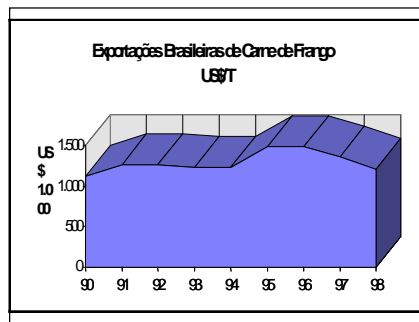
A queda das cotações a partir de 1997 é a conjugação da queda na participação do frango em cortes de 60% para 48% e da redução nos preços das commodities, em virtude principalmente da crise asiática.

## 6. Tendências Futuras da Produção de Soja

### 6.1. Os Fatores Endógenos

O rápido crescimento da demanda por produtos derivados da soja, no Brasil, é em função da elevação da renda, da mudança na preferência dos consumidores e do crescimento da população. Os dois primeiros fatores foram os mais importantes na mudança da demanda por esses produtos.<sup>(19)</sup> A taxa de crescimento da população brasileira caiu nos últimos trinta anos e, portanto, esse fator se tornou menos significativo em relação à mudança.

O rápido aumento da demanda por óleo de soja ocorreu entre 1970 e 1986, quando o consumo passou de 195 mil para 2 milhões de toneladas. Nesse



período, o consumo de óleo subiu mais de 106 mil toneladas ao ano, com uma taxa anual média de crescimento de 14 por cento. Nos últimos dez anos, a taxa de crescimento anual média foi de 1,6 por cento.

Durante a década de 50 e o início da de 60, os óleos vegetais, so-

bretudo os de algodão e de amendoim, substituíram a gordura animal na dieta brasileira. O óleo de soja substituiu esses dois óleos. Em 1960 esse óleo participava com apenas 14 por cento no consumo total dos óleos vegetais, abaixo dos óleos de amendoim e de algodão, que detinham, respectivamente, 48 e 38 por cento do mercado.<sup>(20)</sup> Em 1974 o óleo de soja já havia capturado 80 por cento do mercado de óleos vegetais e, atualmente, atinge a mais de 90 por cento de todas as vendas de óleos comestíveis.

A substituição do óleo de soja por outros óleos vegetais foi propiciada pelos preços relativamente mais baixos e pela maior atenção, dada pelos consumidores, aos aspectos de saúde e de alimentação. No entanto, o crescimento total do consumo do óleo de soja foi induzido pelo aumento da renda per capita. A relação entre o crescimento do consumo do óleo de soja e o da renda per capita é forte e positiva. As mudanças no seu consumo per capita são realmente uma indicação de mudanças semelhantes diante da renda real per capita. A elasticidade-renda da demanda pelo volume total de óleo de soja varia acima da unidade.<sup>(21)</sup> Enquanto a elasticidade-renda do óleo de soja de cozinha demonstra estar em queda, a elasticidade dos produtos derivados do óleo de soja (tais como maionese, margarina e óleo para saladas) permanece alta.<sup>(22)</sup>

A demanda doméstica por farelo de soja é expressa através da demanda por proteína animal, principalmente por produtos oriundos da carne de aves e, em menor proporção, de carne suína e laticínios. Como na demanda de óleo de soja, as relações entre os movimentos na utilização per capita do farelo e a renda real per capita é forte e positiva.

Além disso, os preços reais da proteína animal caíram ao longo do

tempo. Quase todo o crescimento do seu consumo, nas últimas três décadas, pode ser atribuído ao incremento do consumo dos produtos derivados de aves. Durante esse período, o preço real da carne de frango caiu de cerca de quatro dólares por quilo para, aproximadamente, um dólar por quilo, tendo também apresentado declínio, embora não tão acentuado, os preços das carnes bovina e suína.<sup>(23)</sup>

As estimativas recentes da elasticidade derivada do preço do farelo de soja situam-se na ordem de -0,2, enquanto a elasticidade-renda fica acima da unidade.<sup>(24)</sup> Os preços reais de aves são improváveis de cair tão dramaticamente no futuro como caíram nas três décadas passadas. Juntas, a alta elasticidade-renda e a estabilização dos preços sugerem que no futuro o consumo do farelo de soja brasileiro estará fortemente correlacionado com as mudanças da renda real.

Desde 1970, tem havido um rápido crescimento da utilização do óleo de soja e do farelo, e o consumo continuará a crescer no futuro. Será que, a longo prazo, esse crescente consumo doméstico vai afetar significativamente a capacidade brasileira de exportar soja, óleo e farelo? A resposta depende das conjecturas sobre os futuros níveis da produção e do consumo no Brasil. Os rumos da produção foram discutidos anteriormente e a utilização doméstica será determinada pela demanda interna por óleo e pelas demandas por farelo, tanto doméstica como internacional.

Nas décadas de 70 e 80, o consumo brasileiro per capita de óleo de soja cresceu rapidamente, mas nos anos recentes ele vem se estabilizando. No passado, essa demanda era muito atrelada ao maior uso do óleo de cozinha, enquanto a utilização dos seus derivados, como margarina e maionese, era limitada. Esse quadro está mudan

(19) Atenção limitada tem sido dada para as análises das relações econômicas que tiveram influência na demanda e oferta da produção da soja. Os leitores podem consultar a recente análise de Godfrey B. Bahiigwa, "The Brazilian Soybean Industry: An Econometric Framework for Policy Impact Analysis", PhD dissertation, Departamento de Agricultural Economics, University of Missouri-Columbia, May 1997.

(20) Gary Wayne Williams, "Economic Structure of the Brazilian Soybean Industry: A Prototype Model," Master's thesis, Purdue University, December 1977.

(21) Roessing, Antônio Carlos. "Exportações Brasileiras de Farelo de Soja: Um Modelo de Desequilíbrio," Tese Apresentada na Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Curso de Economia Rural, para obtenção do título de Doctor Scientiae. Viçosa, Minas Gerais, Brasil, Outubro de 1989.

(22) Bahiigwa, "The Brazilian Soybean Industry."

(23) Guimarães, "Comercialização e Transmissão de Preços de Carne de Frango no Estado de São Paulo", pág. 36

(24) Bahiigwa, "The Brazilian Soybean Industry".

do e, no futuro, o crescimento desta demanda será cada vez mais dependente do consumo crescente de produtos comestíveis que incorporam o óleo como componente.

A falta de dados torna difícil a comparação do consumo brasileiro per capita de óleo vegetal com o de outros países. A maior parte do óleo vegetal usada no Brasil é de soja, sobretudo o de cozinha. Nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, o óleo de soja é um dos vários óleos vegetais disponíveis. No Brasil, a sua atual utilização, para todas as finalidades, é de cerca de 16 kg per capita, contra aproximadamente 24 kg nos Estados Unidos.<sup>(25)</sup> Ainda que o uso total per capita no Brasil seja inferior ao dos Estados Unidos, a utilização do óleo de soja em saladas e para cozinhar talvez seja igual ou maior que nos Estados Unidos.

À exceção do uso do óleo de cozinha, é baixa a sua utilização no Brasil quando comparada com a dos países industrializados. Estima-se que o consumo médio brasileiro de margarina e maionese é abaixo de um quarto em relação aos consumidores norte-americanos. Entretanto, o recente crescimento da renda disponível no Brasil após o plano de estabilização certamente estimulou as vendas desses dois produtos.

Dessa forma, o crescimento futuro da demanda brasileira por óleo de soja será estreitamente ligado à elevação da renda. Grande parte do crescimento do uso será proveniente do maior consumo de produtos derivados do óleo, como a margarina e a maionese. Provavelmente, a sua demanda per capita irá crescer lentamente, podendo até cair, devido à competição com os produtos concorrentes.

A demanda doméstica por farelo de soja é uma demanda derivada, transmitida através das demandas doméstica e internacional por proteína animal. Acima de tudo, o consumo per capita do farelo no Brasil é de cerca de um terço da dos Estados Unidos. Lá, os setores de suínos e de laticínios são

importantes consumidores de farelo, enquanto no Brasil a maior parte do farelo é usada na avicultura. Recentemente as mudanças que têm ocorrido no Brasil, em relação ao seu uso, são estreitamente ligadas à mudança na produção do frango. Essa produção no Brasil, tanto para o mercado interno como para exportação, cresceu rapidamente, de 200 toneladas em 1970, para 4 milhões de toneladas em 1998. Nesse ano, como foi visto, o consumo brasileiro de frango per capita foi avaliado em 23,4 kg, cerca de dois terços do nível dos Estados Unidos.<sup>(26)</sup>

Os mesmos fatores que influenciaram o crescimento do setor de aves norte-americano foram os responsáveis pela expansão da produção brasileira: o aumento da renda per capita e os preços reais e relativos mais baixos das carnes de aves. No futuro, o aumento da renda será a principal força para o crescimento do setor. A elasticidade - renda dessa carne é alta e deve continuar a ser por muitos anos. Em relação aos das outras carnes, o preço da carne de aves não deverá cair às taxas anteriores. Esse setor é moderno em seu conjunto, e as oportunidades futuras quanto a ganhos significativos em eficiência técnica parecem limitadas. As mudanças futuras nos preços reais ou relativos das carnes de aves dependerão fundamentalmente dos preços de dois insumos-chave: milho e farelo de soja.

Se for admitido que na próxima década o consumo brasileiro per capita de carne de aves cresça gradativamente até o atual nível dos Estados Unidos, a necessidade de farelo para este setor crescerá cerca de 3 por cento ao ano. Se na próxima década o consumo per capita brasileiro de frango, peru e outras aves crescer até o nível que o Estados Unidos têm hoje, a utilização do farelo, pelo setor de aves, crescerá acima de 6 por cento ao ano.

A determinante potencialmente mais importante quanto ao futuro crescimento da demanda por farelo de soja no Brasil é a produção de aves para exportação. É difícil prever o futuro desse setor. De modo geral, a pers-

pectiva é boa, mas a questão do imposto de valor agregado e a política cambial podem afetar gravemente o crescimento e o seu desenvolvimento. A eliminação ou a redução do ICMS sobre o comércio doméstico e a liberalização da política cambial poderiam colocar esse setor numa fase de rápido crescimento, contido apenas pelas condições do mercado internacional. A expansão dinâmica do setor de exportação de aves promete ser, no futuro, o principal fator para influenciar o uso do farelo de soja brasileiro.

## 6.2. Os Fatores Exógenos

### 6.2.1. Tecnologia

Uma das razões para que os analistas das décadas de 70 e 80 subestimassem os futuros níveis da produção brasileira de soja foi que eles não avaliaram adequadamente o impacto das novas tecnologias. Embora muitas dessas tecnologias que viriam a causar impacto sobre o setor do País já estivessem prontas para serem utilizadas quando as estimativas foram divulgadas, seu impacto não foi considerado.

As estimativas errôneas sobre a produção do setor da soja tiveram por premissa as extrapolações da experiência com as novas tecnologias agrícolas postas em prática em outras regiões do mundo, tais como a América do Norte e a Europa. Nessas regiões, as novas tecnologias reduziram os custos unitários da produção, impulsionando a produtividade da terra, da mão-de-obra e do capital.

O efeito mais comum da tecnologia agrônômica é o de aumentar a produtividade, isto é, a produção por hectare. Isso ocorreu no Brasil, embora o impacto dessa tecnologia tenha sido relativamente restrito: só uma pequena parte do crescimento da produção nacional de soja, no período entre 1970/1995, pode ser atribuída ao crescimento da produtividade. Para entender à expansão da produção brasileira de soja, é preciso registrar a importância muito maior das tecnologias

(25) USDA-FAS. Food Consumption, Prices and Expenditures, 1996, Statistical Bulletin, nº 928 (Washington, D.C.: USDA, 1996).

(26) USDA-FAS, Food Consumption, Prices and Expenditures

que resultaram na expansão da área plantada, tornando possível produzir-se soja nas novas fronteiras agrícolas.

Nas áreas que possuíam uma base de terras relativamente fixa, como na América do Norte e Europa, as novas tecnologias agrícolas algumas vezes alteraram a vantagem regional competitiva da empresa agrícola. No Brasil, isso não ocorreu: as áreas tradicionais de produção se beneficiaram do aumento de produção convencional e das tecnologias de redução dos custos, enquanto as tecnologias de expansão de área possibilitaram a produção em novas áreas.<sup>(27)</sup> Uma vez introduzidas, as tecnologias de aumento de produção e redução de custos estimularam ainda mais a produção.

Nas duas últimas décadas, o aumento da produção brasileira de soja pode ser atribuído ao uso de tecnologias que possibilitaram a produção em terras virgens: os cerrados. A agricultura no cerrado é simplesmente um produto das modernas tecnologias mecânica, química e biológica: a mecânica abre os cerrados, a química permite a correção do solo e a biológica produz material genético específico para as condições agroecológicas do cerrado. A combinação dessas tecnologias resulta numa abundante produção no trópico brasileiro.

Não existem restrições técnicas evidentes quanto a uma expansão futura da produção de soja nos cerrados brasileiros. Embora variem as estimativas sobre o potencial da área do cerrado que pode ser explorada economicamente, a EMBRAPA avalia que 136 milhões de hectares, do total de 207 milhões classificados como cerrado, são adequados para a agricultura mecanizada de larga escala. Subtraindo-se a área atualmente plantada e a de reserva natural, a fronteira agrícola a ser aberta chega a 90 ou 100 milhões de hectares.

Das culturas que hoje podem ser produzidas comercialmente no cerrado, a da soja é a que melhor se adapta às condições agroecológicas e econômi-

cas da região, já que ela envolve menos riscos de produção e preço do que as demais, além de exigir menos mão-de-obra, menor aquisição de insumos e possuir um valor maior por unidade peso/volume. É quase certo que, se a área plantada se expandir no cerrado, ela será ocupada pela soja.

Possuindo entre 90 e 100 milhões de hectares de cerrado virgem e por abrir, o Brasil dispõe de potencial técnico para aumentar dez vezes a área e a produção de soja. Dentro da perspectiva internacional, a viabilidade técnica da expansão dessa área é igual à área total do México, é quase quatro vezes a área norte-americana plantada com soja em 1995 e 160 por cento maior do que a área mundial de produção de soja em 1995.

A expansão da soja em direção às terras virgens do cerrado irá continuar. A única questão é o ritmo dessa expansão, que dependerá da viabilidade econômica para abrir e cultivar essas novas áreas; das condições dos mercados nacional e internacional relativas aos produtos derivados da soja e à sustentabilidade, a longo prazo, da produção de soja no cerrado.

A avaliação dos mercados nacional e internacional no futuro está fora do âmbito deste estudo, e a sustentabilidade a longo prazo da produção de soja no cerrado é um item calorosamente debatido. Em grande parte, essa sustentabilidade dependerá da agilidade e da capacidade de inovação do sistema brasileiro, público e privado, de pesquisa agrícola.

Entre as tendências observadas, não há evidência que aponte que os futuros avanços tecnológicos do setor da soja brasileira serão menos ou mais significativos do que no passado. O apoio público ao financiamento das pesquisas varia de ano para ano e de um governo para o outro, o que afeta a quantidade e a qualidade dos resultados.

Ademais, não existe uma indicação clara de que a capacidade disponível de geração de tecnologia para a

produção de soja esteja retrocedendo. A EMBRAPA continua a desenvolver avanços tecnológicos, enquanto as empresas privadas expandem a pesquisa e o desenvolvimento. Novos materiais genéticos têm sido criados, e prosseguem os avanços nas tecnologias mecânicas, biológicas e químicas. A pesquisa em Biotecnologia está em estágio inicial, mas com a promessa de um poderoso impacto. A previsão do ritmo e do impacto dos futuros avanços tecnológicos foi evasiva no passado e continuará a ser no futuro.

## 6.2.2. Infra-estrutura

Nenhuma análise do setor da soja brasileira estará completa se não se reportar às aparentemente eternas deficiências de infra-estrutura na região dos cerrados. Vários analistas insinuam que uma versão do velho adágio - "O Brasil é a terra do futuro, e sempre será" - é referente a essa vasta região. Realmente, as deficiências de infra-estrutura na fronteira agrícola brasileira são imensas e, talvez por isso, os analistas freqüentemente negligenciem o fato que de já houve significativos melhoramentos na infra-estrutura da região nos últimos 25 anos.

Sem dispor de uma infra-estrutura básica, a produção de soja em escala comercial no cerrado é impossível: essa infra-estrutura é tão necessária quanto as variedades adaptadas, o fósforo ou o calcário. A mudança na fronteira da produção brasileira de soja dependeu, e continuará dependendo, do desenvolvimento e da instalação da infra-estrutura: rodovias, ferrovias, hidrovias, energia elétrica, sistemas de comunicação, mercado de insumos e de produção etc.

É real o problema da deficiência de infra-estrutura nas novas regiões agrícolas do Brasil, onde ela se caracteriza pelo aumento dos custos e pela dificuldade de administrar os negócios. As ações relativas a essa questão devem lidar tanto com a manutenção e o melhoramento da infra-estrutura já

(27) A produção de soja nos EUA também se expandiu como resultado da tecnologia de expansão da área. A produção comercial de soja nesse país caminhou na direção sul depois que foram desenvolvidas variedades para baixa latitude. As variedades de baixa latitude são caracterizadas pelo período vegetativo extenso que permite à planta um maior crescimento antes da floração. O mesmo tipo de manipulação genética foi realizado para o desenvolvimento das variedades da soja tropical brasileira.



existente, como com a criação de uma nova.

Até agora, tanto a manutenção e o melhoramento como a criação de nova infra-estrutura têm dependido muito das ações públicas. Nesta década, o orçamento apertado, aos níveis federal e estadual, tem limitado a manutenção e o melhoramento das infra-estruturas públicas. Apesar de algumas delas terem sido melhoradas, muitos estudiosos afirmam que, no conjunto, sua qualidade vem se deteriorando, seja no cerrado, seja no resto do país.

O investimento público em infra-estrutura para estimular a abertura de grandes áreas visando à produção agrícola tem sido contido nos últimos anos. Isso decorre das dificuldades financeiras do governo e da mudança básica no cenário da política pública relativa à infra-estrutura. A mudança na política é significativa, e se manifesta pela privatização do sistema ferroviário do País e pelo interesse do governo em buscar alternativas para estimular os investimentos, ao invés de investir diretamente nas obras de infra-estrutura.

A ampliação da infra-estrutura que possibilitará a abertura de grandes áreas na nova fronteira exige investimento pesado. Caso o atual cenário da política pública se mantenha inalterado, é pouco provável que o governo inicie grandes projetos de infra-estrutura. Vários megaprojetos públicos do passado, tais como a falida rodovia Transamazônica e o inacabado sistema de energia nuclear, permanecem como monumentos evidentes dos erros cometidos pelo governo em investimentos diretos em infra-estrutura. As lembranças vivas desses projetos falidos, em conjunto com as apertadas políticas fiscal e monetária, deverão restringir bastante o ritmo e a magnitude desses investimentos. Provavelmente, grande parte do capital destinado aos investimentos para que as novas áreas passem a produzir precisará vir do setor privado.

Após a crise da dívida internacional, ocorrida no Brasil na década de 80, o setor privado teve dificuldade de acesso ao capital: o crédito do País nos mercados financeiros in-

ternacionais permaneceu baixo e a política monetária restringiu a liquidez doméstica. Com a estabilização econômica, a situação começou a mudar. Embora a liquidez ainda esteja limitada no mercado financeiro doméstico, em 1996 o País flutuava num mar de capital estrangeiro - um novo tipo de desenvolvimento cujas implicações econômicas ainda não são claras. O que está claro é que agora a comunidade internacional vê o Brasil como uma atraente oportunidade de investimentos, sendo que a vasta fronteira agrícola a ser desenvolvida faz parte dessa visão, já que oferece oportunidades econômicas e desafios tão grandes como nenhuma outra apresenta. A extensão com a qual essas oportunidades irão ser aproveitadas depende pesadamente do gerenciamento governamental da política macroeconômica nacional.

### **6.2.3. Políticas Sociais e de Abastecimento**

Os objetivos da política de abastecimento brasileira foram reunidos em um grupo de medidas que visavam oferecer alimentos baratos à população urbana em rápido crescimento. Essas medidas abrangeram o controle administrativo dos preços, um rigoroso controle do comércio internacional e políticas de commodity, setoriais e macroeconômicas.

É difícil enumerar os impactos das diversas medidas relativas à política de alimentos sobre a produção agrícola e sua exportação. A avaliação desses impactos sobre o setor da soja brasileira é ainda mais difícil, devido às características de permanente mudança e à magnitude das medidas políticas direcionadas àquele setor. Por um lado, há evidência de que as políticas de alimentos baratos afetaram, de modo negativo, a produção e as exportações do complexo soja. Por outro lado, está comprovado que os encarregados da política brasileira deram tratamento especial ao setor, visando a atingir importantes objetivos dessa política.

Na década passada, e sobretudo desde 1990, o Brasil veio se afastando das tradicionais políticas de alimentos baratos, que afetaram muito

a agricultura e o próprio setor da soja. Apesar de continuar havendo preocupação com essa política, sua abordagem foi transferida dos controles administrativos e das intervenções diretas no mercado para o gerenciamento da oferta. As atuais medidas ajustam a política de commodities e os seus níveis de importação a fim de moderar as pressões sobre o preço doméstico.

O mercado brasileiro de soja e o de seus derivados operam atualmente com pouca ou nenhuma intervenção direta do governo. Os preços domésticos se vinculam diretamente aos internacionais e as políticas domésticas nas áreas social e de alimentos têm impacto reduzido sobre o setor. Embora as mudanças em qualquer dos vários fatores possam alterar o atual cenário político, é improvável que o Brasil retome as antigas medidas draconianas de controle do mercado e de administração, sobretudo no caso do setor da soja que, além de ter atingido seu pleno desenvolvimento, é o cartão de visita do País no mercado livre das commodities. Deixada ao sabor das forças de mercado, esse setor abastece plenamente o mercado doméstico com um grande excedente exportável. De todas as commodities, a soja parece ser a menos provável de vir a ser controlada pelo governo no futuro.

### **6.2.4. Políticas Econômicas**

Na segunda metade deste século, os encarregados da política no Brasil quase não relutaram em adotar, corajosamente, algumas políticas econômicas visando a atingir certos objetivos e metas nacionais. Essa tendência de se lançar em experimentação de economia política foi manifestada pela forte intervenção do governo no mercado doméstico, que resultou em grandes distorções de preços e demais alocações de recursos.

O setor da soja simultaneamente se beneficiou e se prejudicou com as experiências na política econômica. Algumas estimularam o crescimento industrial, enquanto outras o retardaram. Embora os efeitos das inúmeras políticas econômicas não tenham sido contabilizados, não há dúvida de

que seu impacto, a longo prazo, foi positivo: liquidamente, o setor recebeu estímulos.

Do lado negativo, as políticas comerciais, de câmbio e de impostos (ICMS) tiveram os mais onerosos impactos sobre o setor da soja. Algumas vezes, as políticas comerciais restringiram as exportações desse setor, e a sobrevalorização da moeda, juntamente com os impostos de valor agregado, reduziu muito o lucro dos produtores e processadores. Apesar de não haver estimativa para os efeitos dessas políticas sobre a produção, o resultado final foi a redução da produção de soja e das exportações dos seus derivados abaixo dos níveis que elas teriam atingido caso essas políticas não tivessem sido adotadas.

Do lado positivo, a produção subsidiada, os créditos de comercialização, de desenvolvimento industrial, as políticas de preços de energia (combustíveis), de garantia de preços mínimos, bem como as políticas fiscais favoráveis, estimularam os lucros na produção e no processamento, e também os investimentos. Bilhões de dólares foram transferidos do Tesouro Nacional para o setor da soja via programas de crédito subsidiado. A expansão da produção de soja no cerrado foi estimulada pelo programa de garantia de preços mínimos e pela política de fixação de preços de combustíveis em nível

nacional. Por todo o País, os lucros dos produtores e processadores de soja foram alavancados pelo tratamento favorável dos impostos de renda.

De que modo a política econômica doméstica vai influir sobre os rumos futuros do setor da soja brasileira? A resposta não é fácil. A partir de 1990, grande parte dos excessos da política praticada no passado foram sendo abandonados, uma vez que seus custos financeiros e econômicos eram insustentáveis. A volatilidade das políticas ficou mais moderada, e aquelas cujo impacto (positivo ou negativo) sobre o setor da soja eram os maiores, foram definitivamente abandonadas ou substancialmente modificadas. De fato, os impostos de valor agregado que incidiam sobre as exportações do complexo soja foram suspensos, e os subsídios aos programas de crédito, as distorções do preço mínimo e as políticas relativas aos combustíveis foram bastante reduzidas, e até eliminadas.

Se as recentes mudanças apontam novas direções no ambiente da política econômica, o efeito da futura política econômica sobre o setor da soja poderá ser bem positivo. Entretanto, se alguns elementos-chave não forem considerados, esse setor poderá entrar em processo de estagnação ou retrocesso.

Enquanto os formuladores da política no Brasil desistiram de grande parte da política

econômica que influenciou significativamente no setor da soja brasileira no período entre 1970 e 1990, um fator da maior importância persiste: o valor da moeda. Vários analistas sustentam que a moeda brasileira é perigosamente sobrevalorizada. Com isso, esse setor estagnar-se-á e sua participação no mercado internacional vai ser prejudicada. Devido à dinâmica e à estrutura desse mercado, uma estagnação das exportações brasileiras poderia resultar em significativas mudanças na produção, no consumo e nos padrões de comércio em todo o mundo.

A política cambial no Brasil é um assunto complexo. Em decorrência das diversas pressões sobre os formuladores de política, é imprevisível o seu rumo futuro. De um lado, a história indica uma constante propensão à sobrevalorização. Do outro lado, a recente racionalização da política e a tendência de estabilização econômica sugerem que a política cambial do passado não deve continuar no futuro.

Nenhuma outra política econômica pode ter um impacto potencial maior sobre o setor da soja brasileira do que o preço da moeda do País. A taxa de câmbio é o preço mais importante no Brasil e, no caso do setor da soja, ele é vital para alcançar, manter ou perder a posição competitiva no mercado internacional.

#### **Tradução:**

**Carlos Nayro Coelho e Elisabeth Alves**  
**Secretaria de Política Agrícola**

#### **Referências**

Bahiigwa, Godfrey B. The Brazilian Soybean Industry: An Econometric Framework for Policy Analysis. Ph.D dissertation in progress, Department of Agricultural Economics, University of Missouri-Columbia, 1996.

Foreign Agricultural Service. Semi-Annual Report: Poultry. USDA/FAS, American Embassy, Brasília, January 2, 1996.

Giulietti, N., Crisculo, P.D., Lins, E. R., Packer, I.U., Nakano, M., Cancegliero, F. L. B., Toledo, Y.I.M. de. Diagnóstico da Avicultura no Brasil, 1970-78: Contribuição para um Programa de Desenvolvimento. São Paulo, Secretaria da Agricultura, Instituto de Economia Agrícola, pp. 278. Relatório de Pesquisa, Nº 7.

1970.

Guimarães, Vânia de Addario. Comercialização e Transmissão de Preços de Carne de Frango no Estado de São Paulo. M.S. Tesis, Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz," Universidade de São Paulo, Piracicaba, Setembro 1990.

Lopes, M. de R. Intervenção do

- 
- Governo nos Mercados Agrícolas no Brasil: O Sistema de Regras de Interferência no Mecanismo de Preços. Coleção Análise e Pesquisa, Brasília, CFP, Vol 33, 108 pp., 1986.
- Vasconcelos, A. A. de. Análise das Distorções dos Preços Domésticos em Relação aos Preços de Fronteira. Coleção Análise e Pesquisa, CFP, Brasília, Vol. 30, pp. 9-29. 1983.
- Pitcher, Shackford. "Soybean Production in Brazil." USDA, FAS, FAS-M-225, 1971.
- USDA, FAS. Oilseeds: World Markets and Trade, Circular Series, FOP 11-96, November 1996.
- Williams, Gerry. M.S. Thesis, Purdue University 1977.
- Williams, Garry W. and Thompson, Robert Lee, A Indústria de Soja no Brasil: Estrutura Econômica e Políticas de Intervenção do Governo no Mercado, Coleção Análise e Pesquisa, Vol. 34, Companhia de Financiamento da Produção - CFP. Brasília, Abril de 1988.

### REFORMAS ESTRUTURAIS NOS SERVIÇOS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO

*Célio Porto<sup>(1)</sup>*

Como parte do Programa Brasil Empreendedor Rural, o Poder Executivo propôs um conjunto de medidas para regras que, direta ou indiretamente, estavam retardando o processo de modernização da comercialização e do financiamento agrícola. A intenção foi reduzir a dependência do setor agrícola em relação aos recursos públicos e viabilizar condições que aumentem o interesse de investidores em participar mais ativamente do agronegócio brasileiro. Além disso, ao promover a desregulamentação ou privatização de serviços relacionados com a atividade agrícola, ter-se-á, como consequência, a imposterável redução do chamado “custo Brasil”. Entre as medidas anunciadas, duas merecem maior destaque: novas leis para a classificação de produtos vegetais e para a armazenagem de produtos agropecuários..

A atividade de armazenagem em geral, incluindo a de produtos agropecuários, esteve, até agora, regulamentada pelo Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903. Há muito tempo que vinha sendo discutida a necessidade de se atualizar esta lei, adaptando-a às mudanças e necessidades dos tempos atuais.

A lei de armazenagem é tão antiga (quase 1 século)

que, naquela época, o que hoje chama-se “lei” chamava-se “decreto”. Ela impõe a essa atividade controles e restrições absolutamente inconsistentes com a modernidade dos mercados agrícolas e o desenvolvimento de novas modalidades de operações comerciais, como mercados de futuros e de opções, vendas antecipadas da produção etc. Com a edição de uma nova lei, fica facilitado o processo de modernização do sistema de comercialização agrícola, capitaneado pela iniciativa privada e já em fase de expansão, ao estabelecer regras que disciplinam o funcionamento do setor de forma coerente com os novos tempos, ou seja, sem o excesso de intervenção e dirigismo estatal.

A maior demanda no sentido de sua revisão dizia respeito à armazenagem de grãos, principalmente em função dos inúmeros problemas relativos à conservação de produtos e necessidade de controle mais rígido de estoques, conferindo maior clareza na definição de direitos e deveres das partes envolvidas.

A partir da nova lei, a armazenagem de produtos agropecuários (e não as empresas de armazéns gerais) ficará sujeita ao novo dispositivo legal, devendo o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, quando de sua regulamentação, baixar normas de natureza técnica e operacional, remanescendo com isso uma única norma de regência, decorrente da peculiaridade da guarda e conservação desses produtos.

Vale considerar que o novo texto legal, apesar de prever mais liberdade para a atividade armazenadora, imputa co-responsabilidade aos proprietários e dirigentes dos armazéns, bem como exige o oferecimento de garantias adicionais ao depositante, o que aumenta o grau de confiança inspirada pelo sistema. A lei prevê que o depositário oferecerá ao depositante garantias compatíveis com o valor do produto entregue em depósito, inclusive para evitar conflitos entre as atividades de oferta de serviços de armazenagem e as de

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

comercialização de produtos similares aos depositados por terceiros.

Portanto, foram aumentadas as garantias do depositante e as responsabilidades dos proprietários e dirigentes dos armazéns, para dar mais credibilidade ao sistema e facilitar a negociação de títulos representativos de mercadorias depositadas, em mercados organizados de balcão ou bolsas de mercadorias.

O depositário será responsável pela guarda, conservação, pronta e fiel entrega dos produtos que tiver recebido em depósito, e responderá, na forma da legislação específica, por culpa ou dolo de seus empregados ou prepostos, pelos furtos, roubos e sinistros decorrentes do manuseio inadequado desses produtos. Além disso, o presidente, o diretor e o sócio-gerente da empresa privada, ou os equivalentes no caso de cooperativa, assim como o titular de firma individual, assumirão solidariamente com o fiel depositário a responsabilidade integral pelas mercadorias em depósito.

O contrato de armazenagem conterà, obrigatoriamente, entre outras cláusulas, o objeto de depósito; o prazo de armazenagem; o preço do serviço prestado e a forma de sua remuneração; os direitos e as obrigações do depositante e do depositário; a capacidade de expedição do armazém e qual será a compensação financeira por diferença na qualidade ou na quantidade (quebra) da mercadoria armazenada.

A nova lei prevê também que o depositário é obrigado a encaminhar ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento informações periódicas sobre os estoques armazenados, as quais serão divulgadas de forma agregada, para dar mais transparência ao mercado. Além disso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, diretamente ou por intermédio dos seus conveniados, terá livre acesso aos armazéns, para verificar a existência do produto e as condições de sua armazenagem.

Em contrapartida, fica eliminada a proibição de que o armazenador possa ser comerciante de produtos agrícolas, a exemplo do modelo que é vigente em outros países de agricultura moderna, onde esse segmento desempenha um importante papel na formação dos preços agrícolas e na oferta de outros serviços ao produtor, como a operação em bolsas de futuros. O novo texto legal estabelece que a prestação de serviços de armazenagem não impede que o depositário comercialize produtos da mesma espécie daqueles usualmente recebidos em depósito.

Portanto, a lei procura um equilíbrio: de um lado, prevê mais grau de liberdade para a atividade, em consonância com o agronegócio moderno que o país requer e, de outro, fixa maiores responsabilidades para os proprietários e dirigentes, além de prever que o depositário oferecerá maiores garantias ao depositante.

Também o prazo de armazenagem, o preço dos serviços prestados e as demais condições contratuais serão fixadas por livre acordo entre as partes. Eventuais critérios de preferência para admissão de produtos e de prestação de outros serviços nas unidades armazenadoras deverão constar do regulamento interno do armazém.

Paralelamente, o Ministério da Agricultura e do

Abastecimento criará um sistema de certificação de armazéns, estabelecendo as condições técnicas e operacionais, bem como a documentação pertinente, para qualificar os armazéns destinados à atividade de guarda e conservação dos produtos agropecuários. Esse sistema terá o objetivo de fixar padrões mínimos para o seu funcionamento e permitirá a feitura de um cadastro nacional mais eficiente, que possa servir de referência para o mercado.

Além disso, pela nova lei o Poder Executivo fica autorizado a regulamentar a emissão de títulos representativos de produtos agropecuários, além dos já existentes, aplicando-se à espécie os dispositivos da Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994 (lei que criou a CPR – Cédula de Produto Rural).

Até agora, estando restrito à prestação de serviços de armazenagem, o armazenador acabava ficando exposto às variações das safras, mercados e política de formação de estoques do Governo, de forma que, muitas vezes, via-se obrigado a passar longos períodos com os armazéns completamente vazios. Isso vinha inibindo os investimentos no setor, provocando endividamento crescente (principalmente das empresas pertencentes aos governos estaduais) e muitas falências em algumas regiões.

Assim, o novo texto legal pretende que, a médio prazo, a exemplo do modelo vigente nos países de agricultura desenvolvida (veja-se o caso dos “elevators” nos Estados Unidos e dos “acopiadores” na Argentina), esse segmento possa tornar-se um dos principais agentes do agronegócio, oferecendo outros bens e serviços aos produtores, como o gerenciamento de riscos (operações em bolsas, seguro da produção etc.), venda de insumos, adiantamento de recursos para o plantio, compra da produção (antecipadamente ou depois da colheita) etc.

Na verdade, nos últimos anos as armazenadoras oficiais vinham defendendo a tese de que elas eram as maiores prejudicadas pelas vedações impostas pela legislação atual. Por exemplo: a CONAB e as Cooperativas, graças a legislações específicas, podem armazenar e comercializar produtos similares simultaneamente, enquanto, em relação aos armazéns privados, embora estes também sejam legalmente vedados de fazê-lo, consta ser bastante comum, principalmente no Centro-Oeste, seus proprietários manterem firmas paralelas para esse fim. Representantes das armazenadoras estaduais defendem, inclusive, que a flexibilidade operacional prevista na nova lei vai lhes permitir assumir um papel sócio-econômico muito importante, que é a compra de produtos agrícolas dos pequenos agricultores, segmento este que tem encontrado enormes dificuldades para o acesso à garantia de preços oferecida pelo Governo, principalmente por causa das dificuldades operacionais que os bancos têm encontrado para trabalhar com clientes desse porte.

Quanto ao eventual temor de que o novo texto legal aumente o risco de desvio de estoques governamentais, é preciso levar em consideração que a vedação legal à comercialização, existente na legislação atual, não foi capaz de impedir tais práticas. Tanto assim que até anos recentes ainda havia muitos roubos e desvios de estoques públicos. A

lei não foi capaz de coibir isso. A drástica queda nos roubos e desvios de estoques públicos, tornando-os praticamente nulos nos últimos anos, deveu-se à mudança nas condições contratuais entre a CONAB e os armazenadores, assim como – e principalmente – à implantação de uma fiscalização rígida, sistemática e abrangente por parte daquela empresa. Aliás, o orçamento deste ano contém, pela primeira vez, verba específica para custear essa atividade, o que deverá melhorar ainda mais a eficiência do processo de fiscalização.

Quanto à classificação de produtos vegetais, desde o início da década de 90 que o Executivo vem tentando aprovar uma nova lei para regular a matéria. Entidades de classe de todo o *agribusiness* têm se posicionado sistematicamente contra o modelo que entrou em vigor em 1975. Tanto o governo federal como o setor produtivo entendem que se trata de um ônus desnecessário à produção agrícola, por ser um serviço cuja obrigatoriedade é considerada desnecessária pelas partes contratantes na comercialização dos produtos sujeitos à classificação. Da forma como vinha sendo executada, acabava não passando de mais um item do chamado custo Brasil.

As principais reclamações contra o sistema referiam-se ao virtual monopólio de órgãos estaduais na prestação desse serviço e, principalmente, contra a obrigatoriedade de classificação em todas as etapas da comercialização. Também têm sido insistentes as reclamações de que, em muitos estados, há apenas a preocupação em cobrar pelo serviço, cuja discutível qualidade não é aceita nos negócios privados.

Na verdade, a classificação oficial sempre foi utilizada fundamentalmente como parâmetro para a definição do preço de venda de produtos agrícolas ao Governo, através da Política de Garantia de Preços Mínimos. Tanto assim que a CONAB, há anos, vem reclamando da qualidade desse serviço, visto que, em função de sua obrigatoriedade e do monopólio, ficava difícil ou inútil contestá-lo, já que a reclassificação do produto, além de custar o dobro do preço, era feita pelo mesmo serviço de classificação e a partir da mesma amostra usada originalmente. Isso freqüentemente a colocou em situação difícil na administração e conservação dos estoques públicos, por ver-se obrigada a adquirir produtos cujos certificados de classificação muitas vezes não refletiam com exatidão o produto entregue no armazém credenciado. Diante disso, a empresa era obrigada a comprar pelo padrão oficial, mas na hora da venda o mercado lhe adquiria o mesmo produto pelos padrões comerciais, causando-lhe prejuízos.

O setor privado reclamava também que muitos padrões oficiais de classificação estavam divorciados das práticas de comércio e armazenagem, o que levava as partes contratantes a fixarem padrões de qualidade próprios para cada produto ou negócio. Alegavam que o mercado é muito

dinâmico e os padrões oficiais estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, muitos deles fixados em época anterior à abertura da economia, ao Mercosul e à estabilização de preços, estariam ultrapassados no atual contexto de mercados cada vez mais segmentados e exigentes. Significava também uma desvantagem frente à acirrada competição com o produto importado.

Em várias unidades da Federação os recursos arrecadados eram utilizados para custear despesas diversas das previstas na lei, contrariando o disposto no parágrafo 1º do art. 6º da Lei nº 6.305, de 15 de dezembro de 1975, que estabelece que a receita decorrente da prestação do serviço de classificação “será aplicada unicamente na manutenção, melhoria, reaparelhamento e expansão” daquela atividade.

São duas as diferenças básicas entre a legislação anterior e a proposta:

a) a classificação permanece obrigatória apenas para os produtos destinados diretamente a alimentação humana, na compra e venda dos estoques públicos e nos portos, aeroportos e postos de fronteiras, quando da importação;

b) a classificação poderá ser feita por empresas ou entidades especializadas na atividade, cooperativas de produção, bolsas de mercadorias, institutos de pesquisa e universidades.

No caso dos produtos destinados à alimentação humana, as empresas processadoras ou embaladoras ficarão obrigadas a explicitar nas embalagens a classificação oficial do produto, podendo o Estado, em seu poder de polícia, punir as divergências entre a qualidade efetiva e a declarada para o produto contido num dado lote que venha a ser inspecionado, sendo a inspeção uma faculdade do Estado, diretamente ou por delegação de competência aos estados e ao Distrito Federal.

A exemplo do que já ocorre hoje, a classificação ficará sujeita à organização normativa, à supervisão técnica, à fiscalização e ao controle do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, incluindo o estabelecimento dos padrões oficiais de classificação.

Ante o acima exposto, temos a firme convicção de que as reformulações propostas vão representar um grande passo em direção à modernização da comercialização agrícola no país. No primeiro caso, pela perspectiva de, a médio prazo, os milhares de armazenadores existentes se transformarem em importantes agentes do agronegócio, alavancando o financiamento e a comercialização interna e externa da produção agrícola. No segundo caso, por desonerar a produção nacional de uma exigência que estava sendo inócua para o apoio à comercialização agrícola.