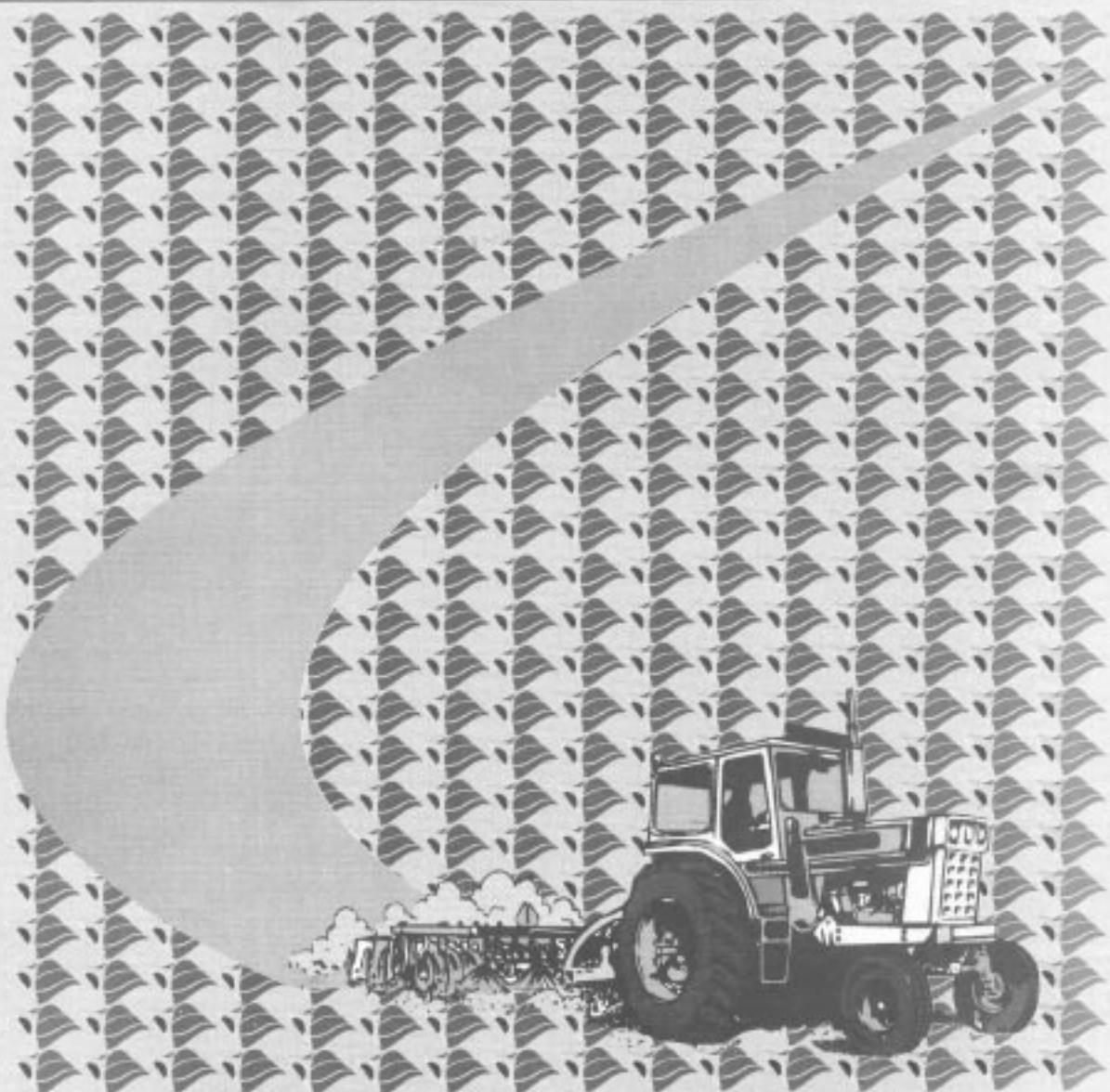


Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola - SPA

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



CONAB
Conselho Nacional de Abastecimento



**GOVERNO
FEDERAL**

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO IX

JUL/AGO/SET 2000

Fernando Henrique Cardoso

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinícius Pratini de Moraes

MINISTRO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Márcio Fortes de Almeida

SECRETARIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Benedito Rosa do Espírito Santo

SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Nayro Coelho (Coordenador)

Amilcar Gramacho

Angelo Bressan Filho

Elisio Contini

Paulo Nicola Venturelli

ISSN nº 1413 - 4969

Endereço Internet

Ministério da Agricultura e do Abastecimento

<http://www.Agricultura.gov.br>

Companhia Nacional de Abastecimento

<http://www.conab.gov.br>

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- | | |
|--|----|
| - A Questão Agrícola e o Endividamento: Um Enfoque Alternativo
(José Cordeiro de Araujo)..... | 03 |
|--|----|

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- | | |
|--|----|
| - O Trabalho Infanto-Juvenil no Meio Rural
(Benedito Rosa do Espírito Santo e Marli Tiemi Gushiken)..... | 09 |
| - O Desenvolvimento da Biotecnologia Agropecuária no Brasil
(Alberto Duque Portugal) | 16 |
| - Fruticultura: Possibilidades de Expansão e Entraves no Comércio Internacional
(Mariano Cesar Marques e Jorge Madeira Nogueira)..... | 24 |
| - Papel da Agricultura no Plano Real: Estabilização da Moeda e Modernização do Setor
(Gustavo H. F. Taglialegna, Gustavo B. Kichiro Mandai e Eduardo L. Leão de Sousa)..... | 40 |
| - Produção Leiteira e Desenvolvimento Regional na Amazônia Brasileira
(R. Poccard-Chapuis, JB. Veiga, MG. Piketty e JF. Tourrand)..... | 47 |
| - O Papel do BNDES no Financiamento ao Investimento Agropecuário
(Paulo Faveret Filho, Eriksom Teixeira Lima e Sérgio Roberto Lima de Paula)..... | 54 |

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- | | |
|--|----|
| - Direitos de Propriedade e Vantagem Competitiva ao Longo da Cadeia Agroalimentar
(Tulio Arvelo Duran)..... | 61 |
|--|----|

REVISTA TRIMESTRAL, EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO - Secretaria Nacional de Política Agrícola - **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:

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

A QUESTÃO AGRÍCOLA E O ENDIVIDAMENTO: Um Enfoque Alternativo

Introdução

No último mês de agosto, a sociedade brasileira viu repercutir mais um movimento de protesto de agricultores. Ainda não chegamos ao modelo francês, no qual carneiros, bois ou aves são soltos nas ruas de Paris, mas, uma vez mais, os agricultores brasileiros fazem ressoar seu protesto na Esplanada dos Ministérios da capital federal, acampados com caminhões e tratores, faixas e minicomícios.

Tratava-se, no caso atual, da movimentação em torno da apreciação, pela Câmara dos Deputados, de projeto de lei que propunha uma renegociação de parte da dívida agrícola, alongando os prazos de pagamento, reduzindo os juros e concedendo um rebate de até 40% da dívida, sob o compromisso de o produtor manter a média dos melhores níveis de produção recentes. Esse projeto de lei fora aprovado por unanimidade pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, com uma característica absolutamente inusitada: houvera uma aliança da bancada ruralista — centro de defesa dos interesses dos grandes produtores — com a esquerda, para a aprovação do projeto, até mesmo porque o substitutivo incorporara, integralmente, emendas apresentadas pelas oposições.

O governo federal e boa parte da mídia trataram de

divulgar informações que buscavam desqualificar o movimento e voltar a opinião pública contra aqueles que “irresponsavelmente, pretendem obter benesses do governo para o não pagamento das dívidas”, ou que “acompanham, de Paris, o desenrolar das negociações”.

Não somos ingênuos: que há quem se beneficie do crédito rural e vá a Paris ou tenha apartamento em Punta del Este deve ser verdade, e, em princípio, isso pode ser absolutamente legítimo. Que há quem tome crédito rural e não pague, porque o tenha desviado e porque não costume pagar suas dívidas, também os deve haver. Nesse caso, isto decorre do fato de que, afinal, caloteiro, mau-caráter e estelionatário, infelizmente, os há em todas as categorias econômicas e sociais. Também não podemos esquecer que a grande massa de agricultores brasileiros não tem, sequer, acesso ao crédito rural e que muitos dos que dele se beneficiam pertencem ao estrato mais capitalizado de nossa sociedade. Não seria diferente, no modelo, velho de 500 anos, concentrador e excluente, característica impregnada em nosso tecido social e político.

Entretanto, o que deve ser visto não são as exceções, os exemplos marcantes, mas não representativos da maioria dos agricultores brasileiros.

O que deve ser percebido é que um grande número de produtores rurais brasileiros passa por dificuldades financeiras, por situação de inadimplência bancária, e possui débitos absolutamente impagáveis, mantidas as situações atuais. Não são meia dúzia. São centenas de milhares, grandes, médios e pequenos. Desconhecer essa realidade é descharacterizar o problema, realizar manobra diversionista, eivada de más intenções políticas e dissociada da realidade do campo brasileiro.

Os produtores que têm acesso a crédito rural são, exatamente, aqueles responsáveis pela maior parte da produção agropecuária nacional, os que mantêm a exploração agropecuária mais tecnificada, que adquirem maior quantidade de insumos e máquinas e fazem girar, consequentemente, maior riqueza no agronegócio nacional.

Decorrente dessa situação de crise, a produção agropecuária brasileira mantém-se estagnada ao longo da última década. Os níveis de produção apresentam aumentos espasmódicos e retornam a patamares mais ou menos estáveis, muito aquém das necessidades e do potencial de produção do País.

É fundamental que se entenda que, em todos os países, o setor agropecuário demanda grande volume de crédito. A sazonalidade das explorações, o fato de o capital empregado na atividade ficar indisponível por vários meses, as baixas margens obtidas na atividade, tudo isso faz com que o capital de giro necessário seja maior do que o mesmo fator empregado em outras atividades econômicas.

Dessa forma, não se pode dar curso ao pensamento neoliberal de que o “mercado” se encarregará de suprir as fontes de recursos necessárias ao financiamento da atividade agropecuária. Ou que os agricultores façam seus empreendimentos com recursos próprios e deixem de depender do crédito institucional. Haverá, sempre, de ser mantida uma política pública voltada ao aporte de recursos financeiros ao campo. Obviamente a natureza, a qualidade e a orientação dessa política serão características que diferenciarão os governos, na sua condução, bem como variarão a origem das fontes que constituirão o perfil do sistema de crédito rural, inclusive o balanceamento entre recursos públicos e privados utilizados.

O Ponto Central da Questão

A grande questão a ser colocada à sociedade brasileira não é se a polêmica em torno do endividamento agrícola é o confronto entre o governo e um pequeno e privilegiado grupo de agricultores, ou se os beneficiários de eventual ajuda ao setor serão os grandes ou os pequenos agricultores. Isto é: se devemos simplificar a questão, definindo como seu único conflito a categoria ou o porte de agricultores que a sociedade estaria beneficiando ao apoiar o setor.

O foco da questão deve voltar-se a outra pergunta: a sociedade deve apoiar o setor agropecuário e essa massa de produtores rurais endividados, ou deve manter o apoio ao sistema financeiro, da forma que é patrocinado atualmente pelas políticas oficiais no campo do próprio crédito rural?

Esta, sim, é a relevante questão nacional, no campo do endividamento agrícola. Não é possível permanecer fora de conhecimento do grande público o fato inelutável de que o maior beneficiário das políticas de crédito rural dos últimos anos tem sido o sistema financeiro, em especial o Banco do Brasil, principal financiador da agricultura.

E mais. Que se tenha claro que o subsídio concedido, na forma de rebates, descontos ou outros, sobre a dívida atual do setor agropecuário, não é, necessariamente, um subsídio a ele, senão que ao setor financeiro. Em outras palavras: se a lei manda reduzir o débito do agricultor e o Tesouro indeniza, por qualquer forma, os bancos, por esta redução, está mantendo com os bancos valores que podem ter sido cobrados a mais dos mutuários. Todos os contribuintes brasileiros estarão transferindo impostos não ao setor

agropecuário, mas, em realidade, ao setor financeiro. Essa foi a forma adotada em recente medida provisória editada.

Os Ônus Decorrentes dos Planos Econômicos

Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, em 1993, apontou, em notável radiografia do setor agropecuário, muitas das distorções de políticas, de normas e de práticas bancárias que proporcionaram transferência de bilhões de dólares do setor produtivo da agricultura para o sistema financeiro. A mais relevante dessas é fácil de compreender: os bancos emprestam à agricultura um percentual dos depósitos a vista, que, caso contrário, seria recolhido ao Banco Central. Pois bem: por esses recursos — pelos quais os bancos nada pagam ao depositante — foram cobrados dos agricultores, durante cerca de 20 anos, juros e correção monetária, constituindo essa prática uma das maiores transferências intersetoriais de recursos de que se tem notícia. A CPMI estimou tal montante sugado em mais de US\$ 20 bilhões.

Uma particularidade interessante refere-se ao fato de que em praticamente todos os planos econômicos implantados no País, a partir da década de 80, o setor agropecuário sofreu fortes impactos específicos. De forma geral, foram eles editados em época de safras já plantadas e causaram desequilíbrios nos contratos de crédito em andamento, vinculados a financiamentos obtidos seis ou oito meses antes.

Em realidade, o drama do endividamento do setor agropecuário remonta ao Plano Cruzado, quando, por congelamento de preços dos produtos agrícolas e elevação dos custos de produção, iniciou-se um processo mais intenso de desequilíbrio econômico do setor, que tem como característica marcante a baixa rentabilidade dos empreendimentos, o que o faz sofrer, portanto, maiores impactos a cada crise.

Posteriormente, além dos demais planos (Bresser e Verão), foi dolorosamente marcante para os mutuários de crédito rural o Plano Collor I, implantado em março de 1990. De uma penada, a renda dos agricultores (representada pelos preços mínimos de seus produtos) foi corrigida em 41,28%, enquanto seus débitos com o sistema financeiro elevaram-se em 84,32% (posteriormente corrigido, na maior parte dos casos, para 74,2%). Ou seja: perpetrou-se um forte “descasamento” entre a receita e a dívida (em, no mínimo, 32,92 pontos percentuais), com base em uma determinação burocrática. Ressalte-se que o argumento oficial para que tal fato assim ocorresse era o de que a maioria dos recursos então aplicados no crédito rural tinha por origem a Poupança Rural, cuja correção paga aos poupadore (a ponta da captação) fora de 84,32%.

É importante notar que, de acordo com a CPMI, a determinação de pagar 84,32% aos poupadore não consta de qualquer resolução conhecida. Ela surge numa circular e num comunicado de um chefe de divisão do Banco Central. Parece que tema de tal impacto mereceria uma instância mais elevada de decisão.

Na perspectiva do mutuário produtor rural, o que ocorreu foi simples: os produtos que vendia passaram a valer 41,28% a mais, porém sua dívida (contraída seis ou sete

meses antes, exatamente para realizar essa produção) passou a valer 74,2% (ou 84,32%) a mais.

Dai em diante, estabeleceu-se um completo caos no setor do financiamento da agricultura, com aumento da inadimplência e de ações judiciais que retiravam — em favor dos bancos — os bens de produção e a terra dos agricultores. Um dia, alguém haverá de relatar os dramas pessoais envolvidos em tal situação, e se mostrará que passaram a ser inadimplentes agricultores que, por 10, 20 anos, ou mais, operaram com crédito rural, sem nunca atrasar pagamentos.

Posteriormente, na ocasião da implantação do Plano Real, perpetrhou-se outro grande “descasamento”: os preços dos produtos agrícolas, por mecanismos de mercado e instrumentos macroeconômicos (facilidades de importação e as altas taxas de juros da economia, entre outros), permaneceram congelados, enquanto os débitos dos agricultores eram corrigidos pela TR, que espelhava os altos juros praticados no mercado financeiro. Essa foi a “crônica do descasamento anunciado”. No lançamento do plano, a equipe econômica foi alertada para o problema que ocorreria, e reconheceu-o. Prometeu que “adiante daremos solução ao problema”; nada fez, e aprofundou-se o endividamento dos agricultores: somente no período de julho de 1994 a novembro de 1995, esse “descasamento” representou 56 pontos percentuais em desfavor dos agricultores.

Como se vê, de plano em plano, o setor agropecuário foi recebendo golpes, sendo descapitalizado e massacrado pela deficiência de políticas públicas que amenizassem tal situação.

Recentes decisões do Judiciário, em várias instâncias, têm dado razão a mutuários, no que se refere ao expurgo dos índices mais elevados, decorrentes dos planos de estabilização.

Os Desvios Bancários

Dir-se-á, com razão, que os planos econômicos afe-
taram negativamente muitos outros setores da sociedade. É
verdade. Entretanto, além deles, há fortes evidências de que
foi imposto outro grande prejuízo aos mutuários do crédito
rural. Refere-se, neste caso, às cobranças ilegais, indevidas
ou fraudulentas que o sistema financeiro lhes impinge. Apon-
tadas à larga, pela CPMI, sempre negadas pelas instituições
financeiras, porém presentes em todas as denúncias e recla-
mações de agricultores e de suas instituições representati-
vas, essas cobranças sub-reptícias, escondidas entre tantos
lançamentos contábeis, passam despercebidas da grande
massa de agricultores e, se verdadeiras, enchem os cofres do
banco.

Referem-se elas: à capitalização mensal de juros (quando a lei manda fazê-la semestralmente); à cobrança de juros de mora, multas e comissões de permanência (quando a lei mandava prorrogar os débitos nas mesmas condições originais, nos casos específicos); à utilização de taxas de juros absurdamente altas (nas prorrogações ou repactuações), incapazes de serem pagas por qualquer setor produtivo; à cobrança em dobro do adicional de Proagro;

enfim, um sem-número de irregularidades que o banco lança a débito dos mutuários.

Foi ainda comprovada a ocorrência de fatos irregulares como a venda de serviços aos agricultores (seguros e outros), a exigência de reciprocidade (obrigatoriedade de aplicação, na agência, de parte do recurso emprestado) e o famoso “mata-mata” (operação de crédito rural contratada apenas para pagar o débito anterior). Trata-se, neste caso, de uma ilegalidade grave, um desvio da finalidade do crédito. A título de curiosidade, vale a pena transcrever um caso relatado no relatório da CPMI, que bem ilustra o quanto uma ilegalidade pode transformar-se, de tão repetida, em algo rotineiro para quem a pratica: uma agência de banco oficial envia uma carta (hoje anexada aos documentos da CPMI) a um agricultor, solicitando seu comparecimento para assinar “seu contrato de mata-mata”.

Outra forma de ganhar dinheiro idealizada pelos bancos, nos tempos da correção monetária, referia-se ao float dos recursos. O banco atrasava a liberação dos recursos (que já estavam onerando o produtor em juros e correção monetária), “operando” esses recursos na ciranda financeira, e só algum tempo depois os liberava. Obviamente, o agricultor pagava, além da correção monetária, preços maiores pelos insumos que iria adquirir mais tarde.

Os financiamentos concedidos com recursos da Finame (BNDES), durante muito tempo, foram corrigidos pela TR “cheia”, mesmo quando liberados no final do mês. Isso significava, evidentemente, que o mutuário pagava a correção monetária integral do mês, embora tivesse utilizando o dinheiro somente por um dia. Não deve ser por coincidência que a grande maioria das liberações de recursos ocorria no final do mês e não em seu início.

Presume-se que a maioria das irregularidades apontadas permanecem, hoje, onerando os débitos atuais dos agricultores. Embora denunciadas e apuradas pela CPMI, poucas providências foram tomadas. Apenas no âmbito do Judiciário — lento e inacessível a grande parte dos agricultores — estes têm obtido vitórias.

A Securitização – Promessas e Benefícios

A conjugação desses fatores levou a que se chegasse ao movimento de agricultores, denominado “caminhonaço”, em 1995. Naquela oportunidade, o governo e a mídia buscaram, da mesma forma que hoje, desqualificar o movimento. O próprio Presidente da República — dando curso à argumentação então apresentada pelo Banco do Brasil — buscou menosprezar os manifestantes, pronunciando a célebre frase de que se tratava de “meia dúzia de caloteiros”. Pretendiam, assim, reduzir o movimento a um lobby orquestrado por poucos interessados em seus próprios bolsos, e não reconheciam que se tratava de um movimento social com legítimas reclamações, embora promovido pela elite econômica dos agricultores.

Toda aquela movimentação desaguou na edição da Lei da Securitização (nº 9.138, de 29/11/95), longamente negociada pelos agricultores, Congresso Nacional e Poder

Executivo. Essa lei, entretanto, não significou uma solução para o problema, senão seu adiamento. Teve a grande virtude de dar um “fôlego” ao agricultor endividado, permitir-lhe retomar a produção sem preocupação, por dois anos, com pagamento da dívida atrasada. Tudo indica que significou, entretanto, um grande benefício aos bancos, visto que, com base na expectativa legal criada com a edição da lei (em novembro), o balanço anual de 1995 não foi obrigado a incluir o passivo agrícola em “débitos de difícil recuperação” e, sim, em rubricas especiais lastreadas nos títulos que o banco receberia do Tesouro, como parte do processo de repactuação previsto na lei.

Interessante notar que, imediatamente após a edição da lei, o Banco do Brasil desentranhou de suas gavetas mais de cem mil contratos para serem beneficiados pela securitização. Aparentemente, a “meia dúzia” cresceu rapidamente, no faro bancário para bons negócios.

O Recálculo da Dívida — Razões e Fundamentos

Além de prorrogar os prazos de pagamento, a Lei de Securitização estabeleceu, por sua normalização derivada, o expurgo daquelas cobranças indevidas e ilegais, bem como os honorários advocatícios de responsabilidade da instituição financeira. Tudo indica — pelo volume de denúncias e reclamações apresentadas pelos agricultores de várias partes do País — que se engana quem acredita que as normas do Conselho Monetário Nacional são obedecidas por todas as instituições financeiras. Simplesmente, parecem ter passado em branco tais determinações, já que representariam redução do lucro do banco (ou, na verdade, devolução do dinheiro do qual se havia, indevidamente, apropriado). E o Banco Central, ao que parece, permanece inerte em sua ação fiscalizadora.

Ilustra muito bem este fato a Resolução do CMN nº 2.238, de 31/01/96, que estabelece que, para apuração do saldo devedor que seria securitizado, antes de definir o limite de R\$ 200 mil que seria contemplado, fossem expurgados os honorários advocatícios e as cobranças indevidas. Como algumas instituições financeiras não seguiram tal determinação, dando uma interpretação própria, diferente, o CMN baixou outra Resolução (nº 2.279, de 22/5/96), que determinava, explicitamente, que os honorários advocatícios de responsabilidade da instituição financeira deveriam ser expurgados independentemente do valor do débito do mutuário. Uma verificação nos contratos de renegociação mostrará que embutem o valor dos honorários. Não se crê que os mutuários tenham feito questão de, voluntariamente, pagá-los.

A necessidade do “recálculo” das dívidas do crédito rural parece não ser uma invenção da CPMI, da Lei da Securitização ou dos “caminhonaços”. Recente estudo conduzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas demonstrou (segundo notícia a imprensa) que, em todos os 118 contratos analisados havia diferenças em favor dos bancos, nos lançamentos feitos, quando comparados com a metodologia tradicionalmente aceita e com os normativos legais vigentes.

Por que não criar uma instância de arbitragem capaz de fiscalizar e proteger o mutuário? Isso poderia ser operacionalizado nos moldes de uma bem-sucedida estrutura da Receita Federal (DEINF), que, por sua ação específica nas instituições financeiras, elevou em alguns bilhões de reais a arrecadação tributária do setor.

Em nome não apenas do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ou da essencialidade do setor agropecuário, mas da moralidade pública e da credibilidade das instituições públicas, deve-se promover o “recálculo” das contas oriundas de crédito rural e, efetivamente, expurgar o que não for devido. Ou as evidências já são suficientemente concretas ou haveria uma grande inverdade, perpetrada pelos agricultores e por seus representantes. O que não se pode é deixar no ar dúvidas de tal quilate, manchando a reputação de instituições de tão alta credibilidade histórica.

Não se pode deixar jogar fora a respeitabilidade de um banco com a história e a tradição do Banco do Brasil, na parceria com o setor agropecuário, por uma orientação política que aparenta buscar o lucro acima dos interesses maiores da sociedade. Firulas contábeis e tecnicidades jurídicas não podem impedir que se faça justiça aos agricultores mutuários eventualmente prejudicados. E que se possa, efetivamente, cobrar desses o que devem.

O Movimento de 1999 — O Protesto dos Agricultores e o Apoio ao Projeto de Lei e ao seu Substitutivo

Chegou-se a 1999 mantendo-se o *status quo*. O toque da dívida agrícola continua por demais elevado, impossível de ser pago nos níveis atuais de rentabilidade e de produção. Trata-se, como visto, de um passivo elevado em decorrência de medidas macroeconômicas tomadas em desfavor do setor agropecuário e inchado por cobranças ilegais e irregulares. Não há como exigir que os produtores rurais endividados operem em ritmo de normalidade. Não pagarão seus débitos — queiram ou não fazê-lo. A propósito, é importante observar que o crédito rural notabilizou-se, ao longo de sua história, por apresentar baixíssimos níveis de inadimplência, vis-à-vis outros setores.

O “caminhonaço”, edição 1999, foi mais um protesto voltado para a busca de solução para esse verdadeiro impasse que, se não atinge o campo como um todo, localiza-se em, talvez, centenas de milhares de agricultores. Foi também no âmbito de sua realização que se caracterizou uma inusitada e notável aliança entre os setores de “direita” e de “esquerda”. Não parece haver sido uma aliança meramente oportunista — apesar das óbvias razões específicas, de cada lado — antes, pode significar uma importante guinada nas condições políticas em que se negociam os assuntos de interesse da agricultura brasileira.

Ao convergirem em torno de aspectos comuns, os dois pólos deixaram de lado, apenas amortecidas, antigas divergências e centraram suas forças em torno da defesa maior do setor agropecuário. A estratégia governamental de explorar a divisão de classes não surtiu efeito, trazendo um

novo significado para a luta política na arena do ruralismo: a possibilidade de eventuais quebras de barreiras ideológicas, em favor de uma luta política centrada na defesa do setor agropecuário. Não se pense que tal aliança se vá repetir amiúde. As diferenças fundamentais permanecem e aflorarão sempre. Mas o fato de haver ocorrido uma vez, instiga e permite prever sua repetição em outros momentos.

A posição tomada pelos partidos de oposição é uma manifestação simbólica de novos tempos na questão do endividamento agrícola e no embate das forças políticas dentro do Congresso Nacional, em torno dos interesses da agropecuária. Significou, sem sombra de dúvidas, uma nova concepção de luta política no âmbito da agricultura: o reconhecimento de que a defesa dos interesses da “esquerda” passa pela defesa do setor agropecuário como um todo.

Buscava-se o apoio à alternativa representada por um projeto de lei (nº 4.895/99) e por seu substitutivo. Também aqui, setores governistas e a mídia fizeram questão de divulgar inverdades e falsear as informações. É razoável supor-se que não caberia ser transformado em lei, in toto, o projeto ou seu substitutivo, considerando-se a atual conjuntura e as limitações orçamentárias e políticas. Entretanto, é preciso ficar claro que as razões para sua não aprovação não guardaram o mínimo de sintonia com a realidade que ele pretendia modificar. E que os argumentos (e números, principalmente) eram absolutamente irreais, destinando-se sua divulgação a confundir e a, mais uma vez, indispor a sociedade contra o setor agropecuário.

O custo para o Tesouro Nacional da aplicação do rebate previsto nos projetos seria muito inferior ao que foi divulgado. Chegou-se a divulgar que o subsídio implícito estaria na ordem de R\$18 bilhões, R\$ 20 bilhões e até R\$ 30 bilhões. Em realidade, a dívida rural passível de ser enquadrada na lei seria de algo como R\$ 16 bilhões ou, no máximo, R\$ 18 bilhões. Expurgadas as cobranças ilegais e indevidas (sim, novamente, esta lei mandaria fazê-lo), estimadas em 20%, a dívida renegociada seria de, no máximo, R\$ 14,4 bilhões. Um rebate de 40% significaria, portanto, valor que não ultrapassaria R\$ 5,76 bilhões. Leve-se em conta, entretanto, que parte dessa dívida já estava renegociada ao amparo da Lei da Securitização e, portanto, o rebate e o subsídio implícito já estavam inclusos. Assim, a nova lei oneraria o Tesouro, além do ónus decorrente da Lei de Securitização, em valor muito inferior, mesmo, aos R\$ 5,76 bilhões aqui calculados.

Vale notar que não se está discutindo o juízo de valor acerca de tal proposta: se se deve ou não conceder tal subsídio. Deseja-se, tão-somente, demonstrar que o subsídio implícito na proposta seria muito inferior ao que foi divulgado, de forma sensacionalista, pelos setores governistas.

Lógico pressupor que, num processo menos autoritário e arrogante, estar-se-ia confluindo para uma limitação do valor a ser subsidiado (um teto por produtor, como já contemplado em emenda elaborada ao longo das discussões), de forma a trazer a montantes aceitáveis e viáveis o valor do subsídio que a Nação estaria disposta a conceder ao setor. Esses valores seriam muito inferiores aos que esta mesma

sociedade (à sua revelia, muitas vezes) aportou a bancos em dificuldade e a empresas multinacionais que aqui se estabelecem sob a promessa de trazer novos investimentos. E potencializariam o dinamismo de um setor estratégico e de grande relevância econômica e social, como é a agropecuária.

Algumas Observações Finais Sobre a Política Agrícola

Na essência, a administração de políticas é o estabelecimento de prioridades, a determinação de enfoques da ação e o estabelecimento de linhas de conduta. Positivamente, a orientação da política brasileira atual não é a de valorizar a agricultura. Os momentos de maior deficiência de políticas ativas de valorização da agricultura nacional estão sendo vividos nos últimos anos.

Atente-se para o fato de que a grande questão a ser resolvida — e, creio, sinceramente, somente um grande estadista o fará — será promover uma ampla negociação, um grande pacto da sociedade com o setor agropecuário nacional, pelo qual se promova um efetivo equacionamento da dívida rural (o que implica contrariar interesses do sistema financeiro e do Banco do Brasil, em particular), tendo, como contrapartida, um compromisso de aumento da produção agropecuária. Somente por uma equação adequada — que envolva a “devolução” dos recursos sugados pelo sistema financeiro, a desmobilização de patrimônio não produtivo de grandes produtores e o estabelecimento de uma política estável, que assegure financiamentos e renda para um grande número de produtores — poderá estabelecer-se a retomada do processo produtivo em larga escala na agricultura brasileira e, conseqüentemente, um aumento da produção agropecuária que atenda às demandas de abastecimento interno, de geração de divisas por exportações, de elevação da atividade agroindustrial e do nível de emprego.

Para tal, é indispensável levar-se em consideração algumas premissas fundamentais: é necessário que a sociedade brasileira reconsidera alguns conceitos e passe a encarar o setor agropecuário como estratégico, conferindo-lhe uma importância maior do que fazem crer as análises econômicas mais simplistas. Destaque-se o enfoque puramente econômico, no qual se deve considerar a relevância do setor, não pelo que representa, diretamente, no PIB nacional (algo em torno dos 10%), mas pelo conjunto das atividades a jusante e a montante das propriedades, ou seja, a indústria e o comércio de insumos e máquinas agrícolas, a prestação de serviços ao campo, o financiamento das atividades, o processamento e a comercialização de produtos agrícolas e outras muitas atividades que existem exclusivamente em função da atividade agropecuária. Esse conjunto da economia, denominado agronegócio (ou agribusiness) é responsável por não menos do que 40% do PIB nacional e é o maior gerador setorial de empregos da Nação.

Destaque-se, também, sob o enfoque da geração de empregos, já que a agricultura é, inquestionavelmente, um dos setores em que mais se geram empregos por unidade financeira aplicada. Bilhões de reais destinados a montadoras

de automóveis, além de significarem uma distorção de política macro do desenvolvimento, geram poucos empregos, se comparados com investimentos de mesmo porte no setor agropecuário. Estudo do BNDES indica que, para cada R\$ 1 milhão a mais produzido no setor automotivo, são gerados dois empregos diretos e 16 indiretos, e que o mesmo valor, no setor agropecuário, gera 89 empregos diretos e 24 indiretos.

Considere-se, ainda, o aspecto social, visto que da terra vivem milhões de famílias brasileiras e somente pela atividade agrícola conseguem produzir os alimentos e retirar a parca renda necessária a sua sobrevivência.

Visto de qualquer ângulo, é fundamental alterar substancialmente a política agrícola atual. Claro está que isso somente poderá ocorrer em profundidade se forem alterados alguns dos principais aspectos macroeconômicos que orientam a política brasileira e as prioridades nacionais. Entre essas medidas, citam-se: a queda das taxas de juros a níveis “civilizados”; a efetiva fiscalização estatal sobre as instituições financeiras públicas e privadas; a orientação fiscal em favor do desenvolvimento e da implementação de políticas ativas, com a participação efetiva do Estado na promoção do crescimento; e o primado da produção sobre a intermediação financeira.

As mudanças de política agrícola necessárias deveriam ter a orientação voltada para conferir renda e segurança à atividade agropecuária. O aumento de renda é que ensejará a capitalização dos agricultores e do setor agropecuário, e favorecerá o aumento da atividade econômica no campo. Sem uma decidida política de aumento da renda rural, estarão fadadas à inocuidade as medidas que objetivem equacionar o impasse em que está envolvido o setor. E este aumento de renda passa por extirpar de nossas políticas atuais a importação desenfreada de produtos agrícolas — não raras vezes subsidiados pelos países de origem ou, então, embutindo práticas de dumping; a excessiva liberdade com que o setor financeiro calcula e cobra dos agricultores o resultado dos financiamentos concedidos, sem a possibilidade de arbitramento que não a lenta Justiça; a depressão de preços dos produtos — decorrente, também, do desemprego e da falta de renda urbana — entre outros fatores.

Uma nova política agrícola deverá estar centrada em consistentes investimentos governamentais em pesquisa agropecuária e extensão rural, de forma a capacitar tecnologicamente o setor rural. Somente o aprimoramento tecnológico da exploração agropecuária elevará a competitividade de nossa agricultura e permitirá a elevação de nossos índices de produtividade e o incremento da produção.

Uma nova política agrícola deverá, também, levar em conta a necessidade de se estruturar um sistema de crédito rural que atenda às demandas do setor e que esteja embasado em prazos e juros adequados à realidade dos riscos, da baixa rentabilidade da atividade agropecuária e das reduzidas taxas de juros praticadas nos principais países produtores agrícolas. Deverá, também, estar sintonizada com mecanismos alternativos de financiamento da atividade, em que se sobressaem o cooperativismo de crédito e outras formas mais simples e menos burocratizadas de financiamento. Não creio que seja compatível com uma ativa e massificada política de crédito sua concentração em um banco oficial que busca, ao mesmo tempo, competir no mercado financeiro, mais ágil e concorrido. Essa dualidade persegue os bancos oficiais, há mais de uma década. Não se pode exigir alta eficiência capitalista de uma instituição que esteja, efetivamente, voltada para os interesses dos agricultores, principalmente os pequenos.

Finalmente, a política agrícola do futuro deveria incorporar a necessidade de se reorientar no sentido da ampliar e democratizar as oportunidades no campo, aprimorando os mecanismos que facilitem o acesso de um maior número de pequenos agricultores aos instrumentos de política, evitando o bem-sucedido, porém perverso, processo de concentração e de exclusão econômica e social, característico do modelo desenvolvido no Brasil desde os anos 70.

Tudo isso somente será possível à medida que se modifique o pensamento predominante na área econômica governamental, de considerar a agricultura como um setor econômico igual a outro qualquer. As especificidades do setor agropecuário — devido às idiossincrasias dos agricultores, ao elevado grau de influência dos fenômenos naturais, ao elevado grau de dependência de tecnologias biológicas, mais influenciadas pelo imponderável, aos riscos intrínsecos envolvidos, à atomização da produção e a outros importantes fatores — são determinantes de condições únicas que devem ser consideradas no momento da formulação de políticas para o setor. A sensibilidade para tal percepção não é uma qualidade dos formuladores e condutores da política brasileira da atualidade.

**Engº Agrônomo JOSÉ CORDEIRO DE ARAUJO -
Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados - Especialista em Políticas Públicas e Governo (UFRJ).**

Publicado originalmente na Revista Unafisco Ano 7 - nº 28 - abril/junho de 1999.

O TRABALHO INFANTO-JUVENIL NO MEIO RURAL

*Benedito Rosa do Espírito Santo⁽¹⁾
Marli Tiemi Gushiken⁽²⁾*

O trabalho infanto-juvenil, tema prioritário na agenda da política social do Governo, vem sendo combatido pela conjugação de esforços interministeriais na implementação de políticas, programas e ações, necessários para enfrentar um desafio difícil e de índole complexa.

O mercado de trabalho brasileiro apresenta, infelizmente, uma mazela que os países desenvolvidos não conhecem mais. Muitos governos sequer têm necessidade de proibir a presença de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Esse contingente freqüenta ambientes onde, naturalmente, deveria estar, como a escola e os locais de práticas culturais e esportivas.

Infelizmente, os países subdesenvolvidos e os em desenvolvimento,

como é o nosso caso, ainda convivem com esse problema. No Brasil, o problema se manifesta de forma mais intensa no setor rural e, mais precisamente, na Região Nordeste. Além da pressão exercida pela própria pobreza, a fiscalização do trabalho nas regiões distantes é mais difícil.

Além das dificuldades internas, ainda influem negativamente o protecionismo dos países desenvolvidos em relação às exportações agrícolas dos países em desenvolvimento e a política de subsídios às exportações, que nos subtraem mercados, contribuindo para desempenhos insatisfatórios do setor rural e fragilizando a formação de renda e geração de emprego no campo.

Aparentemente, poder-se-ia imaginar que o trabalho do menor e do ado-

lescente se resume ao aspecto social; porém, há de se ressaltar a forma contraditória como ele se reflete no mercado de trabalho. Se, por um lado, há expectativas de benefícios com a exploração de mão-de-obra nessas circunstâncias, reduzindo custos via rebaixamento de salários; por outro, há um fator limitante aos ganhos de produtividade do setor que reside, exatamente, na qualidade da força de trabalho. Em uma economia aberta e competitiva, os novos paradigmas tecnológicos e organizacionais são intensivos em conhecimento. Assim, é ilusória a vantagem de rebaixar custos utilizando-se da força de trabalho infanto-juvenil.

Mais que uma ação de Governo, o trabalho infantil deve ser preocupação de toda a sociedade, na medida em que constitui dívida não resolvida e que precisa ser rapidamente resgatada, visto que recai sobre os mais pobres, contribuindo, dessa forma, para o agravamento dessa situação de exclusão.

A essência da questão é vinculada à situação de pobreza de muitos países. Diante da penúria, as crianças e adolescentes são usadas para aumentar a renda familiar. Há, na esfera juvenil, um fator complicador para essa questão - uma cultura de valorização do trabalho que, ao respaldar o acesso aos bens de consumo atraentes ou ao desejar a retirada de adolescentes da ociosidade, inseri-los precocemente no mercado de

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

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

trabalho.

Parece-nos consensual a necessidade de ações conjunturais, principalmente públicas, para diminuir o problema, além do esforço na promoção do crescimento econômico. A correlação que se estabelece entre a adoção de políticas sociais e seus efeitos é nítida e rápida; elas não demandam volumes significativos de recursos e, na maioria das vezes, atingem diretamente o público-alvo. Se adequadamente conduzidas por todos os agentes envolvidos no processo, os efeitos multiplicadores são enormes, pois surge uma sinalização positiva para muitos, da possibilidade de se quebrar o elo da pobreza e exclusão a que eles se submetem.

Há de se registrar, entretanto, a dissonância veiculada por alguns, que, concordando ou não com essas ações, entendem como necessária a intervenção na realidade, por meio da legalização do trabalho infanto-juvenil, de modo a coibir as práticas desumanas e abusivas, comuns nesse segmento do mercado.

De fato, os trabalhos exercidos por esses jovens geralmente se inserem naquelas condições descritas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF que, em conjunto ou isolada-

mente, tornam o trabalho precoce prejudicial ao desenvolvimento da criança, porque realizado em condições de:

- tempo integral, em idade muito jovem;
- jornadas longas;
- situações de estresse físico, social ou psicológico ou que sejam prejudiciais ao pleno desenvolvimento psicossocial;
- inadequação do local com risco para a saúde e a integridade física e moral;
- incompatibilidade com a frequência regular à escola;

sabilidade para a idade;

- comprometimento e ameaça à dignidade e à auto-estima;
- trabalhos sub-remunerados.

Ao admitir o problema em toda a sua complexidade e extensão, o Governo tem buscado, em parceria com a sociedade, a implantação de programas e a adoção de instrumentos que possam erradicar o trabalho infantil em todas as suas formas e a controlar o trabalho do jovem, notadamente naquelas atividades cujas condições são consideradas intoleráveis, por não respeitarem os direitos fundamentais da pessoa humana.

Gráfico 1



Fonte: PNAD/IBGE

- exigência excessiva de respon-

Quadro 1
Comparativo entre Crianças Ocupadas, Total de Crianças e o Total de Pessoas Ocupadas(*)
Brasil – 1995 e 1999

Especificação	1995			1999		
	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total
5 a 9 anos	423.679	98.265	521.944	301.671	73.705	375.376
10 a 14 anos	1.948.250	1.341.012	3.289.262	1.600.248	932.717	2.532.965
1. Crianças Ocupadas (5 a 14 anos)	2.371.929	1.439.277	3.811.206	1.901.919	1.006.422	2.908.341
2. Total Pessoas Ocupadas(**)	18.577.921	51.566.540	70.150.793	17.673.776	54.377.210	72.051.595
3. Total Crianças (5 a 14 anos) (***)	8.168.308	25.758.634	33.926.942	7.819.652	24.588.383	32.408.035
4. Crianças Ocup. /Total Crianças entre 5 e 14 anos. (1)/(3)	29,0%	5,6%	11,2%	24,3%	4,1%	9,0%
5. Crianças Ocupadas/ Total Pessoas Ocupadas. (1)/(2)	12,8%	2,8%	5,4%	10,8%	1,9%	4,0%

Fonte:PNAD/IBGE

Notas: (*) Na semana de referência em atividade agrícola e não-agrícola

(**) A diferença refere-se aos "sem declaração".

(***) Domicílio rural e urbano.

Nesse sentido, o País vem contabilizando progressos no que se refere às legislações atinentes aos direitos da criança e do adolescente.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, modificada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabelece no art.7º, inciso XXXIII, a proibição "de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos⁽³⁾, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos".

A Lei Nº 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, ao regular as conquistas da Constituição Federal em favor da proteção à infância e à juventude, introduziu inovações importantes no tratamento da questão, como a mudança de método de trabalho e de gestão. A tendência assistencialista dos programas foi substituída por propostas de caráter sócio-educativo.

Mais recentemente, a Lei Nº 9.854/99 acrescentou às exigências para a habilitação nas licitações e contratos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos muni-

(3) A Organização Internacional do Trabalho - OIT proíbe o trabalho aos menores de 15 anos.

cípios, o cumprimento do disposto na Constituição Federal e relativo ao trabalho infanto-juvenil.

Além dos dispositivos observados na Constituição Federal e na legislação infra-constitucional, há de se ressaltar Convenções das quais o Brasil é signatário e, como tal, o País tem que se comprometer a proteger a criança de todas as formas de discriminação e assegurar-lhe assistência apropriada.

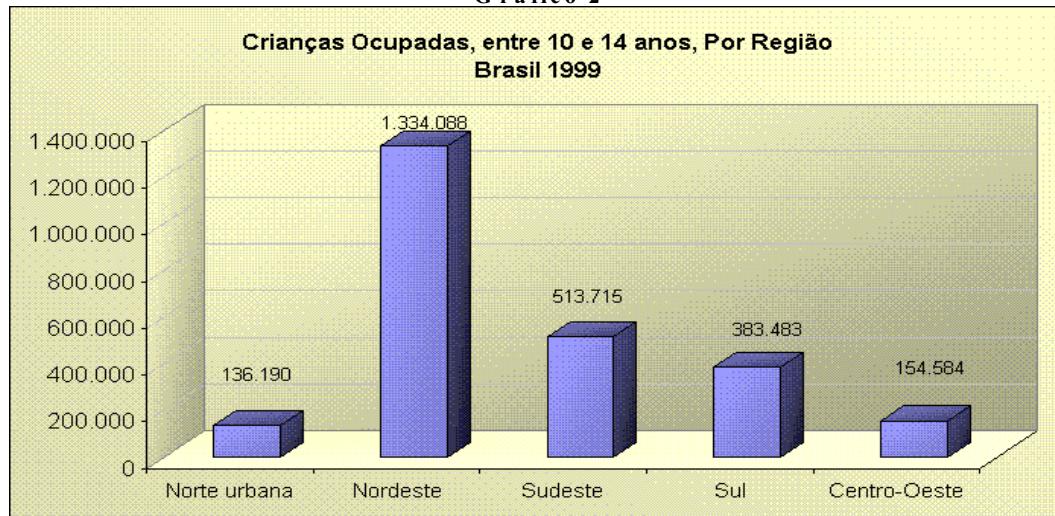
Não obstante os avanços no campo jurídico, a realidade ainda é distante. A sua transformação vem a passos mais lentos. Os fatores estruturais e causativos do problema impõem maior rigidez à transformação imediata e de fato dessa realidade.

Isso fica patente quando observamos no caso brasileiro, a estreita relação entre o trabalho de crianças e o setor rural. Essas crianças desenvolvem

atividades nas pequenas propriedades que trabalham em regime de economia familiar. Nas atividades fora da propriedade, os pais utilizam o trabalho dos filhos para garantir as cotas de produção e, assim, garantir o trabalho e melhorar a renda da família.

Embora consideremos que o problema não seja de fiscalização, ressalte-se que nem sempre é fácil a constatação do trabalho infantil. O em-

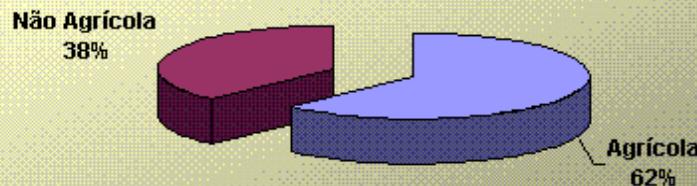
Gráfico 2



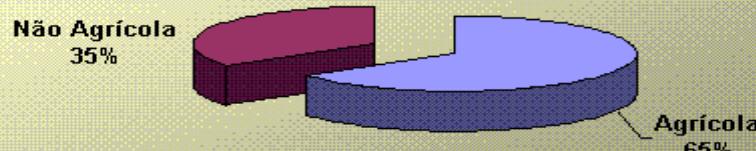
Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 3

Crianças Ocupadas em Atividades Agrícolas e Não Agrícolas, com Idade entre 5 e 14 Anos
Brasil - 1995



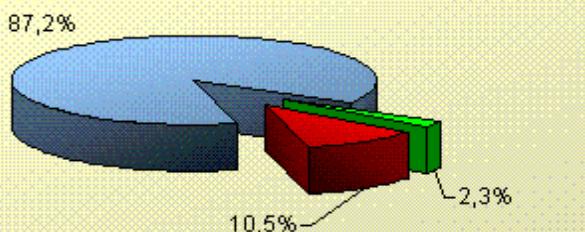
Crianças Ocupadas em Atividades Agrícolas e Não Agrícolas, com Idade entre 5 e 14 Anos
Brasil - 1999



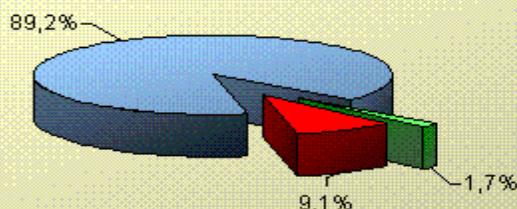
fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 4

**Crianças Ocupadas na Atividade Agrícola, Por Faixa Etária
Brasil- 1995**



**Crianças Ocupadas na Atividade Agrícola, Por Faixa
Etária Brasil - 1999**



Fonte: PNAD/IBGE.

pregador, às vezes, não contrata diretamente a criança mas empreita os pais para a realização de tarefas. Estes, por sua vez, colocam toda a família para trabalhar em casa ou em lugar de difícil acesso à fiscalização.

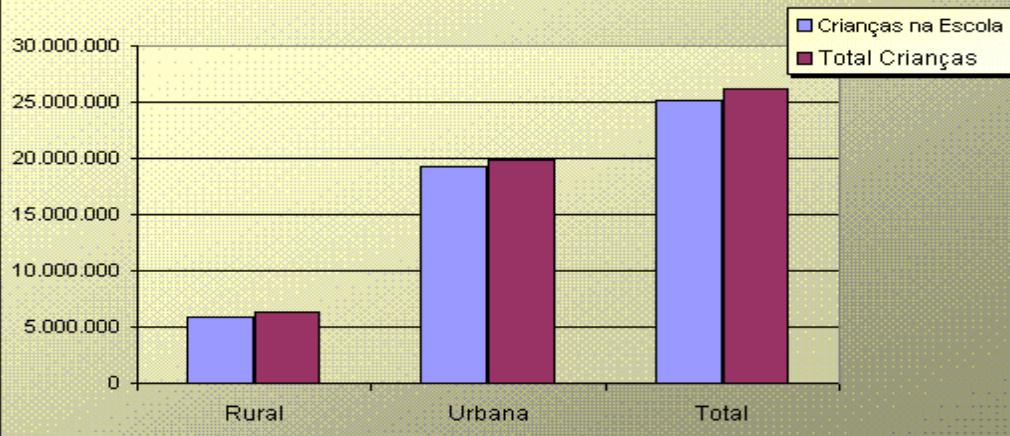
A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –

PNAD mostra que, em 1995, as crianças ocupadas, assim consideradas aquelas com idade entre 5 e 14 anos, totalizavam 3,8 milhões e representavam 5,4% do total de pessoas ocupadas na economia e 11,2% do universo de crianças nessa faixa etária⁽⁴⁾. Em 1999, o número de crianças ocupadas caiu para

2,9 milhões, com representatividade de 4% e 9%, respectivamente. Embora se constate redução absoluta e relativa, a situação ainda não é confortável, principalmente, quando se observa os números relativos à atividade agrícola. Embora tenha ocorrido uma melhoria

Gráfico 5

**Total de Crianças e Crianças na Escola
Faixa Etária 7 a 14 anos
Brasil 1999**



Fonte: PNAD/IBGE.

(4) Dados da OIT para 1997, a respeito do trabalho infantil, apresentaram um quadro bastante desfavorável ao Brasil em comparação a outros países da América Latina. Nessa época, os países do Mercosul apresentavam os seguintes percentuais de crianças trabalhando, entre 10 e 14 anos, em relação ao universo de crianças e adolescentes: Uruguai (2,08%); Argentina (4,53%) e Paraguai (7,87%).

em 1999, a participação de crianças trabalhando em relação ao total de crianças residentes, na área rural, ainda é muito elevada. (Gráfico 1 e Quadro 1)

A Região Nordeste, sem dúvida, apresenta o maior número de crianças ocupadas, mesmo porque o seu universo de crianças nessa faixa etária é consideravelmente maior e distribui-se de forma quase equivalente entre as áreas rural (41%) e urbana (59%), o que não ocorre nas demais regiões. Os dados

sentou queda de 19,8% no emprego infantil (Gráfico 3).

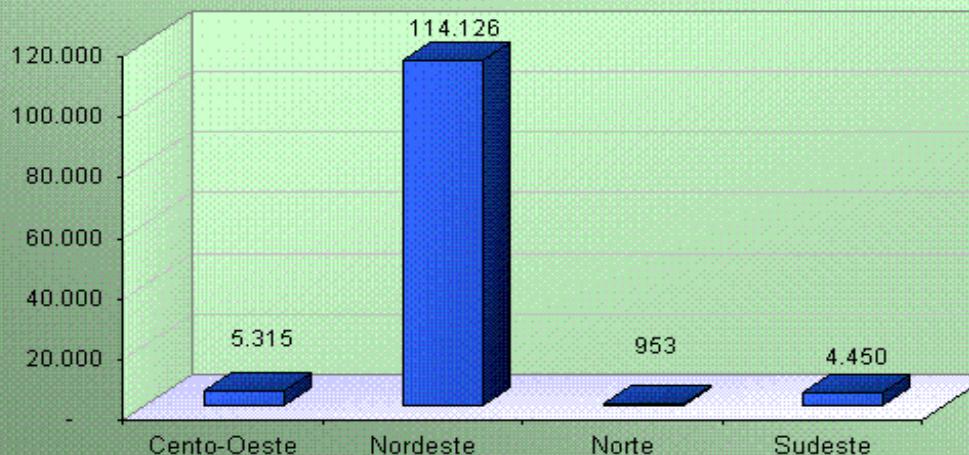
Mesmo com tendência de declínio, o quadro continua preocupante: em 1999, 301 mil crianças (1,7% do pessoal ocupado na atividade agrícola) apresentaram idades entre 5 e 9 anos e 1,6 milhão de crianças (9%) tinham idades entre 10 e 14 anos (Gráfico 4).

O conflito entre trabalho e escola tem desdobramentos imediatos por cau-

Sul, que desencadearam alguns programas de governo e que chegaram a mobilizar, segundo algumas estimativas, cerca de 5.500 crianças em condições precárias de trabalho, já não produzem registros oficiais de crianças nelas trabalhando. Este caso ilustra como o apoio do Governo, com medidas que criam alternativas às crianças e as suas famílias, é mais importante que simplesmente a adoção de ações coercitivas. Além

Gráfico 6

Crianças e Adolescentes Abrangidos Pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI
Brasil - 1999



Fonte: Ministério da Previdência e assistência Social

disponíveis para a distribuição de crianças ocupadas, por região, referem-se àquelas com idade entre 10 e 14 anos, o que não invalida a observação efetuada, visto que essa faixa etária representa 87% do total de crianças ocupadas (Gráfico 2).

O setor rural abriga mais de 60% dessas crianças ocupadas. Mais precisamente, a participação da ocupação de mão-de-obra infantil em atividade agrícola, que era de 62% em 1995, passou a 65%, em 1999. O que se observa é a redução do número de crianças ocupadas, em termos absolutos, em ambas as atividades – agrícola e não-agrícola. Enquanto esta última apresentou redução de 30%, a atividade agrícola apre-

sa do impacto do trabalho precoce sobre a evasão escolar e, no longo prazo, sobre a escolaridade obtida.

A taxa de escolarização de crianças tem evoluído satisfatoriamente. Em 1999, a participação de crianças entre 7 e 14 anos de idade que estavam na escola situou-se em 95,7%. Na área rural, o percentual de crianças estudando situou-se em 93,2% (Gráfico 5).

Em função das ações e programas desenvolvidos pelo Governo, por entidades civis, confederações e federações tanto patronais como de trabalhadores, além de organismos não-governamentais é nítida a tendência de reversão no quadro do trabalho infantil no País.

As carvoarias, no Mato-Grosso do

de resolver o problema, age no sentido de despertar a consciência da coletividade sobre a difícil situação dessas crianças que trabalham e, em muitos casos, em atividades insalubres.

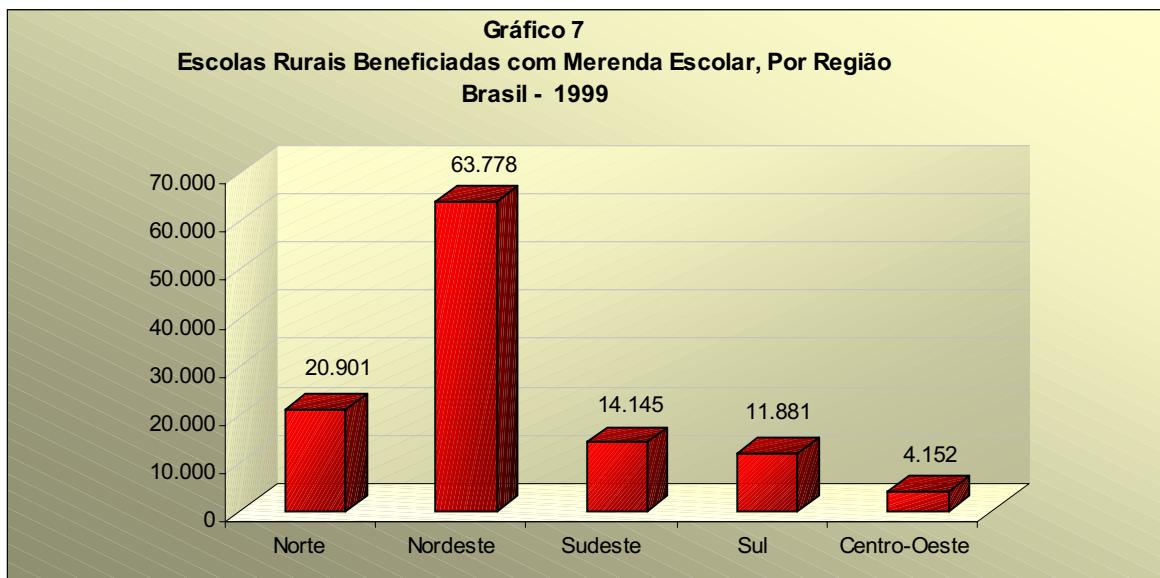
As atividades rurais que ainda se destacam pelo emprego de mão-de-obra infantil são o corte de sisal e de cana-de-açúcar, o extrativismo de frutas e castanhas no Nordeste; plantações diversas no Centro-Oeste; café e feijão no Sudeste; cana-de-açúcar, fumo e mandioca na Região Sul; extração de castanha e látex de seringueira bem como o corte e maceração de fibras na Região Norte.

Com o foco de atenção nas áreas

críticas, as ações e programas do Governo voltam-se à proteção e ao desenvolvimento integral da criança e do ado-

Secretaria de Estado de Assistência Social, tem como objetivo apoiar e fomentar iniciativas de erradicação do tra-

que a família possa prover suas necessidades básicas e, assim, possibilitar o ingresso/retorno das crianças à escola.



Fonte: FNDE/MEC.

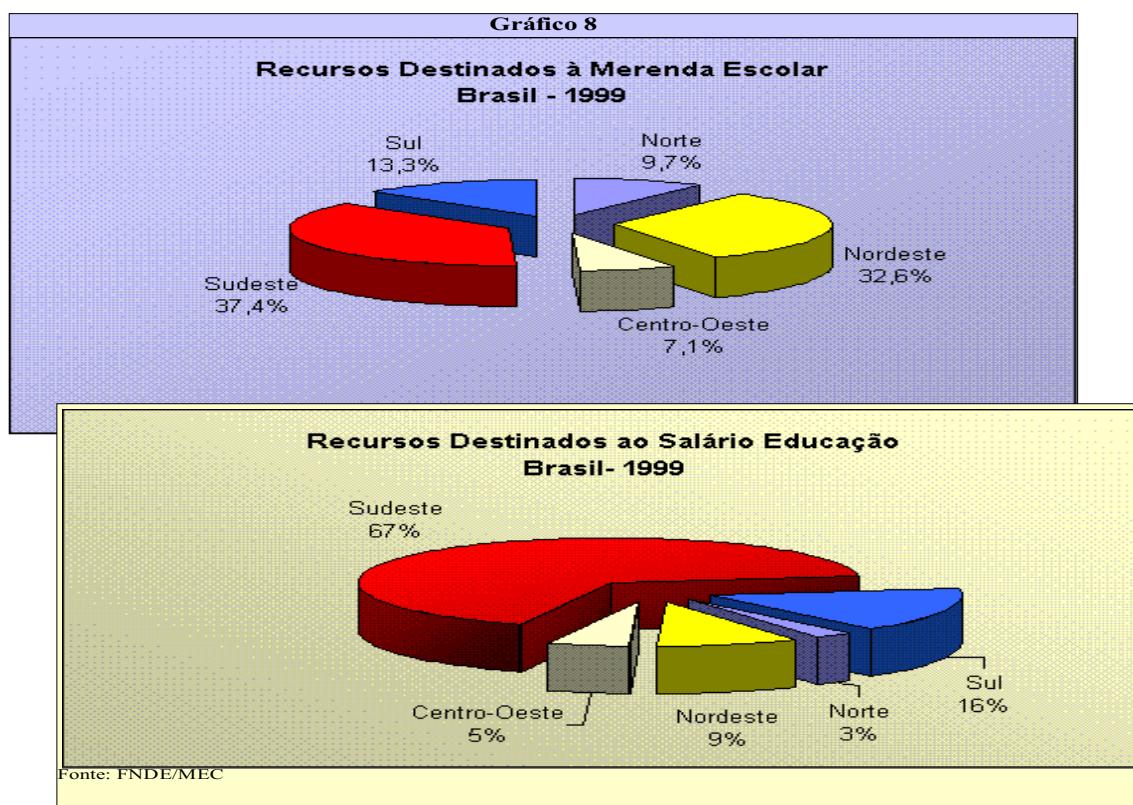
lescente por meio de políticas setoriais conjugadas que se vinculam direta ou indiretamente ao assunto em pauta.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, sob a coordenação da

lho infantil, principalmente na zona rural.

A Bolsa Criança Cidadã, um dos pilares desse Programa, tem como proposta recriar as condições mínimas para

Mais que isso, há incentivo a um segundo turno de atividades, no qual as escolas asseguram alimentação e orientação aos estudos, ao esporte e ao lazer. O valor da Bolsa, mensal, é de R\$ 40,00



por criança urbana que deixar o trabalho e passar a freqüentar a escola. Na área rural, o valor da bolsa é de R\$ 25,00 por criança matriculada. Esse valores, embora aparentemente baixos, são razoáveis se comparados aos rendimentos dos pais que auferem, na maioria, o salário mínimo (Gráfico 6).

O questionamento que tem sido feito ao Programa diz respeito ao limite de idade – 14 anos, para ser beneficiário da bolsa. Como, normalmente, essas crianças ingressam tardivamente na escola, a maior parte não consegue concluir o Ensino Fundamental ao término da bolsa. A tendência, se não houver uma ação complementar do Governo, é de que esses adolescentes retornem ao ponto de partida.

O Programa de Merenda Escolar, outro importante atrativo para a permanência das crianças na escola, também contempla de maneira singular a área rural bem como a Região Nordeste. No ano passado, 63% das escolas beneficiadas estavam na área rural. Nas escolas rurais, a Região Nordeste respondeu por 56% das escolas atendidas pelo Programa (Gráfico 7).

Quanto ao volume de recursos para a Merenda Escolar, a Região Sudeste recebeu em 1999, 37,4% dos recursos e o Nordeste, 32,6%. Em relação ao Salário-Educação, a situação se inverte - o Sudeste ficou com 67% e o Nordeste com 9%. (Gráfico 8).

Além de ações nas áreas de edu-

cação e saúde, o Governo Federal vem desenvolvendo programas, que, mediante a criação de oportunidades de geração de renda, emprego e treinamento, contribuem para melhorar a qualidade de vida das famílias que teriam, assim, condições suficientes para não exporem as suas crianças e adolescentes ao mercado de trabalho.

Essas ações estão consubstanciadas no Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, rural e urbano; no Programa Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR; e no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Todos esses programas contam com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, cujo Conselho deliberou que os recursos do Fundo não podem ser aplicados em empresas ou estabelecimentos que utilizem o trabalho infantil.

O PRONAF, desde a sua criação, vem ampliando o seu raio de ação. Além das tradicionais negociações de políticas públicas com os órgãos setoriais, financiamento da produção familiar, profissionalização de agricultores familiares e investimento em infra-estrutura e serviços de apoio aos municípios, o Programa vem concedendo especial atenção aos assentados oriundos do Programa de Reforma Agrária objetivando, dessa forma, uma ação integrada do Governo. Além da taxa de juros menor, os beneficiários são contemplados com

condições favoráveis para pagamento dos financiamentos rurais.

O Programa de Geração de Emprego e Renda Rural - PROGER RURAL consiste em financiamentos rurais a pequenos produtores, de forma individual ou coletiva, associada a programas de qualificação, assistência técnica e extensão rural. O público beneficiário é formado por pequenos proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros.

Os programas e as ações de impacto, tanto emergenciais como de médio e longo prazos são essenciais para o enfrentamento da questão sob análise, mas os seus objetivos e a sua implementação não podem perder de vista a natureza global dos vários fatores que contribuem para determinar a conformação do mercado de trabalho nos países em desenvolvimento.

Como política interna, os esforços integrados de combate direto ao trabalho infantil estão baseados em programas educacionais e de saúde. A exemplo dos programas mencionados – PRONAF e PROGER e de outros que poderão ser implementados, é necessário gerar renda e assegurar emprego no campo, de modo a contrabalançar a situação adversa com que nos defrontamos lá fora. Esses programas associados a todos os demais que venham a fortalecer as relações no campo podem constituir avalistas mais duradouros para as famílias que, no futuro, não precisariam ter suas crianças trabalhando, para complementar renda.

Referências Bibliográficas

- 01) Constituição Federal do Brasil.
- 02) IBGE - Pesquisa por Amostra de Domicílios 1995.
- 03) IBGE - Pesquisa por Amostra de Domicílios 1999.
- 04) Kassouf, A. L. Importância do Trabalho Infantil no Setor Rural do Brasil. Preços Agrícolas, USP/ESALQ, Nº 149, março/ 1999.
- 05) Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)
- 06) Lei 9.854/99 (Lei de Licitação e Contratos).
- 07) Ministério da Previdência e Assistência Social - Erradicação do Trabalho Infantil (www.mpas.gov.br)
- 08) Ministério do Trabalho - Erradicação do Trabalho Infantil (www.mte.gov.br)
- 09) Ministério do Trabalho - LIDA, set/out, 1997.
- 10) Ministério do Trabalho - Trabalho Infantil no Brasil (www.mte.gov.br)
- 11) Presidência da República - Indicadores Sociais (www.planalto.gov.br)

O DESENVOLVIMENTO DA BIOTECNOLOGIA AGROPECUÁRIA NO BRASIL

Alberto Duque Portugal⁽¹⁾

1. Introdução

O desenvolvimento da indústria de biotecnologia agropecuária no Brasil, por suas relações com a Biossegurança, terá que seguir uma rota diferenciada de outros setores industriais que não têm essa característica. Via de regra, o desenvolvimento de qualquer indústria nascente enfatiza principalmente questões de mercado. A Biotecnologia Agropecuária, entretanto, terá que considerar um outro aspecto: informação precisa ao consumidor sobre esta nova tecnologia, utilizando como referência neste processo a mais confiável base científica. Infelizmente, isto não se verifica no Brasil e em países do Continente Europeu que se opõem ao desenvolvimento da Biotecnologia Agropecuária. Duas razões principais impedem esse exercício:

1. Falta de objetividade das argumentações que refletem conflitos de interesse voltados para a defesa de posições mercadológicas, compreensíveis, uma vez que a indústria de biotecnologia vai produzir modificações radicais na oferta de produtos agrícolas “in natura” e industrializados, afetando em paralelo mercados consolidados, entre os quais, não exclusivamente, o de sementes e de agrotóxicos.

2. O afã de muitos países de promover o desenvolvimento rápido da Agrobiotecnologia em seus territórios, subestimando a necessidade de estabelecer um arcabouço legal e institucional específico para tratar das questões de biossegurança em sua relação direta com

a biotecnologia, e optando pelo aproveitamento de legislações e infra-estrutura institucional preexistentes, o que pode dificultar a participação de cientistas nas decisões sobre biossegurança.

Neste artigo será abordado, principalmente, o tratamento dado à biossegurança em países onde a agrobiotecnologia se desenvolveu rapidamente, como os Estados Unidos e, alternativamente, a situação da Europa, que inclui vários países menos interessados no desenvolvimento da biotecnologia agropecuária. Alguns países europeus não dispõem de infra-estrutura institucional e nem de um arcabouço legal para o exercício da biossegurança e foram literalmente surpreendidos pelos problemas dessa nova indústria. Finalmente, será feita uma comparação com o caso do Brasil, com vistas a propor uma estratégia para o desenvolvimento do setor.

2. Biotecnologia Agropecuária – Resumo Histórico

Quando a engenharia genética começou nos Estados Unidos, no início da década de 1970, apenas algumas dezenas de grupos de pesquisa tinham domínio dessa tecnologia e existiam somente nove companhias de biotecnologia no país. Vinte anos depois, os Estados Unidos desenvolveram uma indústria de biotecnologia que ultrapassa mil empresas, com uma movimentação financeira anual da ordem de dez bilhões de dólares, principalmente na área da saúde humana (“Biotech 91: A Changing Environment, Ernst Young

Editor”).

As primeiras plantas transgênicas obtidas por engenharia genética começaram a ser liberadas no campo em meados da década de 1980. Atualmente, já foram autorizados mais de 25 mil testes de campo no mundo, metade nos Estados Unidos, Canadá e uma boa parte na Europa. Ásia e África estão mais atrasados. Na América Latina, o maior número de liberações ocorreu na Argentina (3/4 dos testes realizados na América Latina) e México. O Brasil promoveu apenas cerca de oitocentas liberações para testes de plantas transgênicas a partir de 1996, pois sua legislação de Biossegurança foi aprovada em 1995.

A comercialização de plantas transgênicas começou nos anos 90 com o tomate geneticamente modificado para maturação lenta, produzido pela Calgene, e a soja resistente ao herbicida “Round-Up”, da Monsanto. Atualmente, algumas espécies de plantas transgênicas como soja, milho e canola já têm participação relevante na agricultura dos Estados Unidos, Canadá e Argentina. A soja transgênica tolerante ao glifosato ocupou, na safra passada, 54% e 75% da área cultivada com soja nos Estados Unidos e Argentina, respectivamente. Além dessas, muitas outras espécies tendem a se popularizar, tais como fumo, tomate, batata e algodão.

A área cultivada com plantas transgênicas aumentou, em nível mundial, de 1,7 milhão de hectares em 1996 para 27,8 milhões de hectares em 1998. Em 1999, a área com transgênicos cresceu para 39,9 milhões de ha. Para a safra 2000, a previsão é de um decréscimo na área de transgênicos nos EUA. No Brasil, o cultivo comercial de plantas transgênicas está proibido (agosto 2000) por decisão judicial. Além disso, estabeleceu-se um debate trazendo desconfiança ao consumidor. Acredita-se que novas pesquisas sobre segurança dos produtos e esclarecimentos à opinião pública poderão reverter este qua-

(1) PhD em Engenharia de Sistemas pela Universidade de Reading (Grã Bretanha) e Diretor Presidente da EMBRAPA.

dro, presentemente, desfavorável aos transgênicos.

As plantas transgênicas cultivadas hoje têm como características a resistência a insetos, vírus e a herbicidas e melhor qualidade nutricional, como no caso da canola, cuja composição lipídica foi alterada no sentido de diminuir o efeito do óleo no nível de colesterol no organismo humano. A maioria dessas plantas (87%) foi obtida por empresas privadas que já operam também no Brasil, como a Monsanto, Novartis, Agrevo, Dupont, Cargill, Dekalb e Pioneer, entre outras.

Entretanto, a engenharia genética aplicada à agropecuária está apenas começando, na medida em que não utiliza mais do que meia dúzia de genes, principalmente de bactérias, e somente agora começa a traduzir o conhecimento gerado pelo projeto genoma humano para a área de plantas. Além disso, não resolveu os principais problemas da agricultura, como fixação de nitrogênio em gramíneas e resistência a diferentes formas de estresse.

3.A Biossegurança na Europa e nos Estados Unidos

A engenharia genética despertou muito cedo preocupações com questões de biossegurança e bioética, tanto com respeito ao exercício dessa atividade em laboratório quanto em relação aos potenciais danos ecológicos, resultantes da liberação no ambiente de organismos transgênicos. Isso porque se verificou que, de imediato, a engenharia genética permitiria combinar, nos genomas de plantas, animais e microorganismos, genes de organismos distantes filogeneticamente e, portanto, antes incompatíveis. Este fato, novo para a biologia, provocou forte reação na comunidade científica americana em 1973, que propôs ao governo uma moratória sobre o uso pela engenharia genética de organismos altamente patogênicos ao homem e a criação, pela Academia de Ciências dos Estados Unidos, de um grupo de cientistas notáveis para analisar e assessorar o governo americano sobre as possíveis consequências da

então denominada tecnologia do “Recombinant DNA”.

Esta situação somente foi superada quando o “National Institute of Health/NIH”, atendendo à solicitação da Academia de Ciências dos Estados Unidos, elaborou e fez aprovar guias de biossegurança para utilização da engenharia genética em laboratório. Essas diretrizes foram rapidamente adotadas em todo o mundo, inclusive no Brasil, garantindo um grau satisfatório de segurança laboratorial. Paralelamente, outros organismos nos Estados Unidos e na Europa estabeleceram mecanismos que permitem avaliar e gerenciar, satisfatoriamente, o potencial de risco envolvido na liberação de organismos no ambiente. Com base nestas “guidelines”, vários países, entre os quais o Brasil, estabeleceram normas de biossegurança, por meio de legislações e infra-estrutura institucional específicas, para regular o uso da engenharia genética e a liberação, no meio ambiente, de organismos modificados por esta técnica.

Outros países, como os Estados Unidos, aproveitaram legislações e arcabouço institucional preexistentes. O Japão e alguns países da Europa optaram pela utilização de “guidelines” cujo exercício não é compulsório e não tem força de lei. De qualquer forma, o acompanhamento por autoridades governamentais das ações de biotecnologia e de seus produtos, em nível mundial, permitiu que, passados vinte e cinco anos do advento da engenharia genética, não se tenha notícia de prejuízos de qualquer natureza causados por essa tecnologia em países que exercitam adequadamente os princípios de avaliação e gerenciamento de risco, preconizados pela regras de biossegurança.

Apesar desses fatos, existe uma forte reação da sociedade, principalmente localizada na Europa, a respeito do uso, para consumo humano, de Organismos Geneticamente Modificados - OGMs - e de seus derivados, e também de seus potenciais efeitos prejudiciais ao ambiente. Esta reação resulta de campanhas desenvolvidas, não de forma exclusiva, por organizações não governa-

mentais como o Greenpeace e, certamente, encontra apoio de empresas fabricantes de insumos, como agroquímicos que procuram defender mercados estabelecidos e consolidados, desde a década de 1950.

É preciso diferenciar, entretanto, preocupações genuínas com os efeitos dessas plantas no ambiente, de iniciativas que, por meio dessa roupagem ecológica, pretendem na verdade defender posições de mercado. É difícil distinguir um discurso do outro. Há de se respeitar o ponto de vista dos que se preocupam com a transferência de genes de plantas transgênicas para outras espécies relacionadas do ponto de vista evolutivo, dando origem ao que vulgarmente se denomina “super weeds”. Embora isto não tenha ocorrido, não significa que se deva considerar essa questão irrelevante. É importante que todas as afirmativas tenham uma base científica comprovada. Não se pode especular, como se observa com freqüência na imprensa em geral, em seminários e “workshops” nacionais e internacionais ou mesmo em artigos exploratórios publicados em revistas científicas, mesmo de bom nível.

Dois casos recentes merecem destaque: primeiro, o da batata “transgênica” expressando gene que codifica uma lectina de leguminosa; o segundo, relativo ao efeito de uma toxina de Bt em lepidópteros (“Monarch butterfly”). O primeiro caso teve uma repercussão na mídia absolutamente incompatível com a qualidade da experiência científica, que depois foi cabalmente desconsiderada pela Academia de Ciências da Inglaterra. O segundo caso relata uma experiência preliminar delineada em condições que não correspondem às condições naturais de uma lavoura de milho, e demonstra o óbvio: que uma toxina letal para lepidópteros, cuja expressão ocorre no pólen porque é comandada por um promotor constitutivo, foi, como esperado, letal para as borboletas.

O resultado científico dessas experiências, explorado de forma tipicamente oportunista, é, sem dúvida,

questionável. Mas o efeito na sociedade provocado pelo tratamento dado a ambas pela mídia foi um massacre para a agrobiotecnologia. Na verdade, ocorreu o oposto do que preconizamos anteriormente como pré-condição para o desenvolvimento dessa nova indústria: informação precisa ao consumidor sobre esta nova tecnologia, utilizando como referência neste processo a mais confiável base científica.

Quais foram as consequências que as mesmas experiências tiveram na Europa e nos Estados Unidos? Na Europa, cadeias de supermercados anunciaram que não mais comercializariam transgênicos depois da experiência do Dr. Pusztai com a batata. Experimentos com transgênicos foram, literalmente, destruídos na Bélgica e na Inglaterra. Artigo sobre esses acontecimentos na Inglaterra estima, segundo Melissa Maynard, porta voz do governo, e Roger Turner, que atua na introdução de OGMs no país, que bilhões de dólares de investimentos deixarão a Inglaterra diante da impossibilidade de experimentação científica com transgênicos em campo. Países como a França, Áustria e Luxemburgo pediram a moratória de produtos transgênicos e passaram a exercitar o direito de rejeitar OGMs já aprovados para comercialização pela União Européia, como milho e canola. Aliás, no ano passado, nenhum novo produto transgênico foi adicionado à lista de nove já autorizados para comercialização pela União Européia a partir de 1994.

Por outro lado, a Comissão Européia reconheceu (julho 2000) que a moratória para produtos transgênicos é ilegal e propôs que o processo de aprovação seja concluído. Para reverter a forte rejeição daquela sociedade a esses produtos geneticamente modificados, propõe um controle rígido para rótulos e identificação de culturas. A Comissão preocupa-se, também, com o perigo de a Europa ficar à margem desta nova indústria da biotecnologia.

No meio acadêmico, a "UK Royal Society", por solicitação do Primeiro-Ministro Tony Blair, produziu um do-

cumento denominado "Embargoed Until 2 September 1998 – Genetically Modified Plants" que trata satisfatoriamente do assunto sob o ponto de vista científico. Em síntese, o documento pede prudência quanto à liberação de transgênicos no meio ambiente, mas nunca moratória. Sugere, também, que a Inglaterra faça uma reestruturação institucional para tratar da liberação de transgênicos, o que sugere que a estrutura disponível deixa a desejar. A Inglaterra não dispõe de instituições específicas que possam ser mobilizadas para realizar a supervisão das ações com transgênicos, como as que existem nos Estados Unidos (FDA, USDA e EPA) e como a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio no Brasil. A proposta, que ainda não conhecemos em detalhe, é a de criar um "overarching body" para supervisionar as atividades com transgênicos, o que pode ser algo próximo da CTNBio brasileira.

Há de se louvar o fato de que, por iniciativa daquela Sociedade, depois de um prolongado silêncio, representantes de sete academias de ciências - UK, USA, Índia, Brasil México, China e "TWAS/Third World Academy of Sciences" - reuniram-se na Inglaterra, para produzir um documento conjunto sobre plantas transgênicas na agricultura. Em documento tornado público em julho de 2000, as respeitadas academias de ciências daqueles países concluem: (I) para eliminar a fome e a pobreza no mundo, são necessários novos conhecimentos, desenvolvimento de novas tecnologias e sua ampla disseminação; (II) alimentos produzidos através da tecnologia GM podem ser mais nutritivos, estáveis quando armazenados e, em princípio, podem promover a saúde; (III) o setor público deve envidar esforços para que plantações de transgênicos beneficiem agricultores pobres em nações em desenvolvimento e melhorem seu acesso aos alimentos; (IV) devem ser feitos esforços, organizados, para investigar efeitos potenciais no meio ambiente; (V) sistemas reguladores de saúde pública devem monitorar efeitos potencialmente adversos que possam surgir de plantas

transgênicas; e, (VI) empresas privadas e instituições de pesquisa devem tomar medidas para compartilhar a tecnologia GM para aliviar a fome e melhorar a segurança alimentar em países em desenvolvimento.

Observou-se na reunião que, além da Inglaterra e do Brasil, não há uma campanha nos demais países presentes contrária à liberação e uso de OGMs. Nesses, os transgênicos avançam rapidamente. Para o Brasil, este fato é preocupante porque os países citados são os nossos principais concorrentes na produção mundial de soja.

Existem duas razões para a diferença de comportamento que se verifica nas sociedades da Europa e dos Estados Unidos. A par dos conflitos de interesse mercadológico já citados, as instituições governamentais de muitos países da Europa têm uma reputação recente pouco recomendável no que diz respeito à informação correta ao consumidor. Exemplos são a doença Vaca Louca, cuja transmissibilidade para humanos foi primeiramente negada por autoridades inglesas, depois omitida, até prova cabal em contrário, a comercialização de carne contaminada com bactérias patogênicas ao homem e com dioxina (substância sabidamente cancerígena), a contaminação de ovos com *Salmonella* e de queijos e derivados de carne com *Listeria*. Acrescenta-se a isso a "performance" de bancos de sangue, na França, no episódio de transfusão de sangue contaminado com HIV. Cresce, portanto, na sociedade européia, em função desses fatos, um clima de desconfiança nas instituições governamentais.

Nos Estados Unidos, esse sentimento não existe ou é muito menor em escala (ver a revista *Science* de 14 de julho de 1999). A sociedade não tem razões para desconfiar do USDA, FDA, EPA e CDC, instituições diretamente relacionadas ao uso e liberação de OGMs. Entretanto, recentemente, o Secretário de Agricultura norte-americano, Dan Glickman, criou uma Comissão Assessora para rever as ações com transgênicos nos Estados Unidos. O

exercício na esfera governamental, que muitos consideram liberal nos Estados Unidos na área de transgênicos, pode estar relacionado ao interesse americano pelo desenvolvimento da indústria de agrobiotecnologia naquele país, onde a agricultura é competitiva mundialmente e ocupa uma parcela relevante da sua economia interna. Na Europa, a agricultura é fortemente subsidiada e vive um processo de retração, importando crescentemente produtos agrícolas, como a soja, por exemplo.

Há alguns anos, em diversos países, alimentos transgênicos, tais como o milho e a soja, têm sido consumidos, sem prejuízo algum. Só nos Estados Unidos há cerca de 44 tipos diferentes de plantas transgênicas que foram aprovadas pelos órgãos regulamentadores por serem “substancialmente equivalentes” aos alimentos convencionais. Há seis anos, a população americana consome cerca de 600 produtos transgênicos, oferecidos em seus supermercados. Situação semelhante ocorre no Canadá, Argentina e outros países.

Estamos, assim, diante de um cenário que vai muito além da biossegurança e que colocará rapidamente a Europa e os Estados Unidos no foro da Organização Mundial de Comércio, a persistirem as retaliações quanto à importação de produtos agrícolas, de parte a parte.

4. A Biotecnologia e a Biossegurança no Brasil

A biotecnologia é uma ferramenta importante para a agricultura, na medida em que, com a intensificação da competição por um mercado globalizado, possibilita oferecer ao mercado o produto especificado e desejado pelos consumidores. Além da possibilidade maior de atendimento a um mercado exigente e segmentado, a biotecnologia permite maior competitividade dos produtos, por diminuir custos de produção, bem como possibilitar produzir em condições adversas de

clima e solo com cultivares tolerantes à seca e alumínio tóxico, e mais eficientes na absorção de fósforo. A chamada “gene revolution” caminha no sentido oposto à “green revolution”, que dependia fortemente da utilização de insumos. Estes temas, que são verdadeiramente os que vão mudar a oferta de alimentos em nível mundial, têm sido evitados até o momento pelas empresas que atuam em biotecnologia, porque são projetos de longo prazo.

O Brasil tem um papel relevante a desempenhar no desenvolvimento da biotecnologia agropecuária pela sua competência em biotecnologia, genética e melhoramento genético vegetal. O País pode oferecer a um mercado interno significativo e em expansão, alta tecnologia para a produção nos trópicos desenvolvida pela pesquisa brasileira e principalmente genes, atualmente uma das maiores limitações à expansão da biotecnologia moderna, mas que se constituem, certamente, uma das principais matérias-primas da biotecnologia, do próximo século. Conta o Brasil, neste particular, com a maior biodiversidade do planeta. Estima-se que existem cerca de 250 mil espécies de plantas conhecidas, 30% das quais potencialmente comestíveis.

O homem, através dos séculos, não utilizou mais do que 1% destas plantas para sua alimentação. Na verdade, a base da alimentação humana é constituída por cerca de 0,2% destas espécies. A floresta tropical úmida – que cobre cerca de 7% do planeta – contém, segundo estimativas, cerca de 50% da biodiversidade mundial. Outros ecossistemas e regiões como os Cerrados, a Caatinga e a Mata Atlântica são igualmente importantes como fonte de genes. O Brasil desenvolveu massa crítica científica em praticamente todos os setores da biotecnologia de ponta. Precisa agora, para utilizar a biotecnologia com o máximo do seu potencial e as vantagens comparativas citadas, aumentar sua massa crítica na área genômica e em

outras áreas estratégicas como a cristalografia de proteínas⁽²⁾ e a química combinatória⁽³⁾.

Para possibilitar o desenvolvimento da biotecnologia com segurança, o Brasil estabeleceu, por meio de legislação específica, normas de biossegurança para regular o uso da engenharia genética e a liberação no meio ambiente de organismos modificados por essa técnica. Aqui, essas normas estão reguladas pela Lei n.º 8.974, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 05 de janeiro de 1995. O Vice-Presidente da República, Marco Maciel, no exercício da Presidência, sancionou, no dia 20 de dezembro de 1995, o Decreto n.º 1.752, que regulamenta a Lei n.º 8.974. O Decreto citado, além de regulamentar a Lei de Biossegurança, dispõe sobre a vinculação, competência e composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança -CTNBio, que integra a estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A Comissão é composta por representantes do Executivo, do setor empresarial que atua em biotecnologia, de representantes dos interesses dos consumidores e de órgão legalmente constituído de proteção à saúde do trabalhador. Foi nomeada pelo Presidente da República em Decreto de 02 de abril de 1996 e instalada em junho de 1996. A CTNBio, dentre outras, tem como responsabilidade certificar e monitorar a qualidade da infra-estrutura e capacitação técnica das instituições de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de ensino que desenvolvem atividades com transgênicos no País, em trabalho colaborativo com tais instituições, cujo funcionamento legal depende da implantação de Comissão Interna de Biossegurança e da obtenção do Certificado de Qualidade de Biossegurança - CQB. A CTNBio é responsável, ainda, por analisar, caso a caso, toda e qualquer liberação de organismos transgênicos no meio ambiente,

⁽²⁾Cristalografia é uma técnica que utiliza cristalização de proteínas ultrapuras e análise de difração e espalhamento de raios-X para determinação de estruturas tridimensionais e entendimento de leis que governam o empacotamento e propriedades moleculares.

⁽³⁾Química Combinatória é uma técnica para montar, de forma rápida e sistemática, grande variedade de moléculas em muitas combinações diferentes para criação de milhares de compostos que possam ser utilizados em procedimentos de “screening” para descobrimento de drogas de valor comercial.

emitindo parecer técnico conclusivo e encaminhando-o aos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, para decisão final, de acordo com as características do produto a ser liberado.

Foi assim estabelecida no Brasil infra-estrutura legal e institucional para o exercício dos princípios que devem regular a biossegurança, relativa ao uso e liberação no meio ambiente de produtos transgênicos. A CTNBio, em reuniões mensais, elaborou com grande agilidade e bom senso, as normas de biossegurança necessárias ao cumprimento e exercício da Lei. Autorizou, ousou, com base nestas normas, cerca de oitocentos testes de campo com plantas transgênicas, credenciando, ainda, como determina a Lei, instituições e laboratórios públicos e privados para atuar em diversos campos da engenharia genética. Apenas laboratórios que atuam em engenharia genética credenciados pela CTNBio podem receber financiamento de órgãos oficiais.

Devido à controvérsia criada sobre produtos transgênicos e dúvidas lançadas sobre a competência da CNTBio, o Governo Brasileiro posicionou-se, em comunicado oficial, assinado por seis ministros de estado. Neste comunicado, o Governo entende que o Brasil não pode ficar à margem da biotecnologia (incluindo produtos transgênicos), nem de qualquer outra que possa trazer benefícios para a sociedade. Segundo a posição oficial do Governo, a biotecnologia é área prioritária. Defende e confia na qualificação de seus órgãos reguladores (inclusive a CNTBio) e propõe “aprimoramentos de conformidade com os avanços da ciência e os interesses do país!”.

O fato gerador de muita polêmica sobre transgênicos no Brasil, na verdade, recai sobre uma falha legal da Lei de Biossegurança (1995). Após aprovação do texto pelo Congresso Nacional, a lei sofreu alguns vetos e acabou deixando a criação da CTNBio e suas competências penduradas em um decreto regulamentador, possibilitando a criação de mal-entendidos sobre as competências de cada ministério envolvido com

a matéria e abrindo a porta para inúmeras disputas judiciais, que acabaram se tornando bandeiras de grupos interessados em impedir a entrada da agricultura transgênica no Brasil, como, por exemplo, a organização não-governamental Greenpeace, cuja campanha é conhecida no mundo inteiro. O poder executivo vem estudando uma solução para tal impasse, que pode mesmo passar pela edição de uma Medida Provisória, para que a CTNBio possa funcionar com toda a sua competência na análise dos processos que lhe são submetidos e para que suas decisões possam ser consideradas com o peso legal para o qual a Comissão foi inicialmente concebida.

Portanto, o Brasil tem oportunidades, competência e infra-estrutura institucional e legal para desenvolver a biotecnologia em agropecuária com biossegurança. Instituições como a Embrapa estão sendo, diante desse novo contexto, continuamente procuradas por empresas de engenharia genética de todo o mundo, no sentido de possibilitar a introgressão⁽⁴⁾ dos genes de interesse da agropecuária no material genético para os trópicos, por ela desenvolvida ao longo do último quarto de século. O Brasil é, além do mais, grande exportador de “commodities”, tendo que competir com países em que a biotecnologia agropecuária não encontra objeções ao seu desenvolvimento.

Curiosamente, encontra-se uma forte reação à biotecnologia no Brasil, concentrada em alguns setores da sociedade. Não é surpreendente que, em alguns estados, estejamos assistindo a uma reação semelhante à que ocorre na Europa, com a destruição de campos experimentais e propostas de estabelecimento de uma região livre de transgênicos, o que equivale a uma moratória para a engenharia genética, sem data de encerramento. Talvez o maior engano dessas estratégias seja a adoção de posições muitas vezes radicais. No nosso entender, a engenharia genética não deve ser objeto de posicionamentos inflexíveis, sejam eles contrários ou fa-

voráveis aos transgênicos. Plantas transgênicas não devem ser estigmatizadas ou analisadas de forma generalizada. Devem ser tratadas caso a caso.

O atual debate sobre o uso de plantas transgênicas está demasiadamente concentrado em alguns poucos produtos que chegaram ao mercado nos últimos três anos, frutos da assim chamada “primeira onda” da engenharia genética, caracterizada pela manutenção das qualidades do produto convencional nos produtos transgênicos e nos seus derivados. Produtos desta onda são as plantas resistentes a herbicidas e insetos. A “segunda onda” trará para o mercado produtos que diferem dos obtidos de forma convencional, como a soja “High-Oleic”, cujo óleo tem maior estabilidade ao calor e contém maior concentração do ácido oléico, orientado para um mercado crescente em busca de produtos mais saudáveis. No entanto, a maior revolução nos sistemas de produção agrícola virá com a “terceira onda”, em que as plantas desempenharão o papel de biofábricas, desenvolvidas para a geração de produtos de interesse da indústria de medicamentos, de alimentos e de rações.

Em outras palavras, a polêmica atual em torno dos transgênicos não considera que a engenharia genética aplicada ao melhoramento genético vegetal já provoca enormes mudanças nos sistemas de produção agrícola, gerando alternativas criativas para o aumento da produção e produtividade de alimentos, com segurança ambiental e redução dos custos de produção. A competitividade e a sustentabilidade do agronegócio presente e futuro estarão, portanto, diretamente vinculadas à capacidade de se incorporar tecnologias avançadas no processo de produção.

Enquanto os focos dominantes da biotecnologia comercial estão na transferência de genes para resistência a herbicidas e proteção de plantas contra alguns poucos tipos de insetos, o desafio real dos países em desenvolvimento está na melhoria do rendimento e adap-

⁽⁴⁾ Introgressão é a introdução, via melhoramento genético tradicional ou transgenia, de genes ou caracteres de interesse, em espécies de plantas e animais.

tação das culturas a condições ambientais limitantes, especialmente as que prevalecem nos trópicos. Agricultores na África, Ásia e América Latina perdem grande parte de suas colheitas em razão da ocorrência de pragas, doenças e estresses variados, como seca, salinidade, deficiência nutricional (P e N principalmente), toxidez de alumínio e outros. Ademais, se a agrobio tecnologia puder ajudar os agricultores a produzir mais alimentos nas áreas já em uso, o resultado seria redução da degradação, maior preservação das áreas de vegetação nativa ainda restantes, maior preservação das nascentes e da biodiversidade.

Este é o contexto a enfrentar, o impedimento, até o momento, para a liberação de qualquer produto transgênico no Brasil, diferente do que ocorre nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Argentina, México, Índia e China, todos fortes exportadores de produtos agrícolas e competidores do Brasil, colocando o país diante de sérios riscos futuros. A quem serve a moratória proposta e as campanhas contrárias à biotecnologia no Brasil? Servem, obviamente, a dois setores: às empresas que não dominam essas tecnologias de ponta e aos competidores do Brasil no mercado de "commodities". A quem não serve a moratória e as campanhas citadas? Ao Brasil.

5. Posição da Embrapa Sobre Plantas Transgênicas

A Embrapa é instituição pioneira no Brasil no que se refere à adaptação e geração de tecnologias modernas de interesse agrícola. Investimentos estratégicos na formação de pessoal e infraestrutura foram intensificados, a partir do início dos anos 80, especialmente nas áreas de biologia celular e molecular, fundamentais para a aplicação da engenharia genética no melhoramento de plantas. Ainda em 1982, o então Centro Nacional de Recursos Genéticos, da Embrapa, criado em 1974, passou a chamar-se Centro Nacional de Pesquisa de Recursos Genéticos e Biotecnologia, claro sinal da importância atribuída pela Empresa ao uso de técnicas modernas

que pudessem viabilizar a identificação e uso da variabilidade genética existente na enorme diversidade biológica brasileira.

Os investimentos feitos pela Embrapa desde então partem da premissa de que a agricultura sustentável depende de boa ciência e desenvolvimento tecnológico, fatores decisivos para o aumento da produtividade verificado no Brasil, nos últimos 20 anos. Mais ainda, manter baixos níveis de uso de tecnologia no setor agrícola é condenar o país à pobreza e desprezar a enorme vantagem competitiva desse setor em relação aos seus principais competidores em uma economia globalizada. Portanto, a Embrapa, estrategicamente, vem se preparando, há mais de quinze anos, para gerar e adaptar tecnologia agropecuária de ponta. Acredita que o uso seguro da engenharia genética desempenhará papel de alta relevância no desenvolvimento sustentável da economia nacional, pelas possibilidades que traz de redução de custos de produção e de impactos ambientais no meio rural.

A Embrapa classifica a questão das plantas transgênicas em quatro dimensões, a saber: I - A relevância da tecnologia do DNA recombinante para o desenvolvimento sustentável da agricultura brasileira; II - a garantia da disponibilização de tais tecnologias de forma segura para o consumidor e para o meio ambiente, à luz dos conhecimentos científicos de biossegurança existentes; III - a possível vantagem comercial para o Brasil da certificação de origem de algumas "commodities" transgênicas; e IV - o direito do consumidor optar pelo consumo de alimentos não transgênicos.

I – Relevância da Tecnologia do DNA Recombinante

A Embrapa lidera um dos melhores programas de melhoramento genético vegetal para plantas anuais cultivadas na faixa tropical e subtropical. A incorporação segura de construções gênicas voltadas para resistência a pragas e doenças, adaptação das variedades às condições ambientais adversas, bem como agregação de valor nutricional e farmacêutico, pode contribuir para consolidar esta posição de li-

derança do País na produção de grãos, fibras e oleaginosas em âmbito mundial. Projetos estratégicos de produção de plantas transgênicas conduzidos pela Embrapa, em parceria com instituições de pesquisa e empresas do Brasil e do exterior, encontram-se em desenvolvimento, com as culturas da soja, arroz, batata, milho, mamão, eucalipto e feijão. Esses projetos, é importante ressaltar, têm sido conduzidos sem condições de exclusividade e sem dependência a qualquer interesse que não sejam os da sociedade brasileira.

Os investimentos feitos pela Embrapa no desenvolvimento de técnicas modernas para a manipulação segura da variabilidade genética, tais como o Programa "Desenvolvimento de Pesquisa Básica em Biotecnologia" e o Programa para o Desenvolvimento Tecnológico da Agropecuária Brasileira (Prodetab), estão respaldados em diretrizes do Governo Federal e apoiados por vários outros programas que financiam o desenvolvimento científico-tecnológico na área de biotecnologia, tais como o PADCT, PRONEX, CNPq/RHAE, entre outros. As Fundações Estaduais de Apoio à Pesquisa também vêm investindo prioritariamente nesta área.

II – Segurança Ambiental e Alimentar

O Brasil, como vimos, conta, desde 1995, com uma lei de biossegurança moderna que permitiu a criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, composta por representantes da sociedade civil, da comunidade científica e do Governo Federal. A Embrapa considera que é indiscutível a necessidade de aprimorar os mecanismos de interação entre a CTNBio e os órgãos de Fiscalização dos Ministérios responsáveis pela efetiva autorização para liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, visando harmonizar a ação intragovernamental na implementação da Lei de Biossegurança, dando-lhe maior eficácia, transparência e confiabilidade, minimizando, assim, as críticas que o Governo vem sofrendo da sociedade civil.

A Embrapa acredita nos mecanismos criados pela legislação e confia na responsabilidade e seriedade da

CTNBio no desempenho da sua função, mesmo porque participou ativamente das discussões que precederam a aprovação da Lei de Biossegurança. Por esta razão, a Embrapa não discute as decisões e exigências feitas pela Comissão na análise dos processos constantes da sua agenda de trabalho. Ao contrário, determina e monitora o rigoroso cumprimento de tais decisões nas suas unidades de pesquisa. Portanto, a Embrapa considera seguro o que é assim caracterizado pela CTNBio.

Em vista do exposto, paralelamente aos investimentos em pesquisa biotecnológica, a Embrapa está se capacitando para realizar pesquisa e análise de segurança alimentar e ambiental de produtos transgênicos. A Embrapa já tem capacidade para desenvolver várias dessas análises em seus centros de pesquisa, em particular na Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, Embrapa Meio Ambiente, Embrapa Agroindústria de Alimentos, bem como em seus Centros de Produtos. Essa iniciativa, complementada pela atuação em parceria com outras instituições nacionais de pesquisa e universidades, dotará o país de infra-estrutura e pessoal capacitado para garantir ainda mais segurança na liberação de plantas transgênicas no meio ambiente e na colocação no mercado de alimentos seguros delas derivados, atendendo às necessidades e peculiaridades do País e passando a constituir uma ferramenta de apoio para a própria CTNBio. É preciso destacar, neste contexto, a imediata necessidade de mais investimentos, pelo Governo, em treinamento e infra-estrutura, na área de análise de segurança alimentar e ambiental, fundamentada em princípios científicos de análise de risco.

III – Questão Comercial

A Embrapa considera que a questão do comércio é tão relevante que merece especial atenção do Governo no sentido de criar mecanismos para o estudo de cenários que abranjam as principais culturas de exportação para definir o custo/benefício da separação de produtos não transgênicos, mediante a certificação de origem. Para tanto, é in-

teressante que o Governo mantenha permanente diálogo com os segmentos da cadeia produtiva. Observa-se claramente uma tendência de escolha no mercado mundial, haja vista a pressão exercida pelos consumidores europeus, que exigem a rotulagem total de alimentos transgênicos. Assim, uma vez atendidas as questões científicas de biossegurança, o mercado deverá nortear o comércio por meio das demandas dos principais clientes dos produtos brasileiros.

Culturas transgênicas acenam com redução de custos e melhor qualidade dos produtos, fatores decisivos na criação de vantagens competitivas nos mercados, nacional e internacional. Resolvidos os problemas de aceitabilidade de produtos transgênicos no mercado, os países que não dispuserem dessa nova tecnologia certamente vão perder mercados. A Embrapa, como líder do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária e principal responsável pela coordenação no suprimento de tecnologias para o setor, está atenta a estes avanços tecnológicos. Posiciona-se pela introdução de produtos transgênicos nos sistemas produtivos, uma vez resolvidos os problemas legais internos.

Nos produtos em que o Brasil é um importante exportador, como no caso da soja, reações contrárias ao consumo de transgênicos por parte de grandes mercados consumidores, como a União Européia, podem prejudicar o nosso comércio exterior. Entretanto, dados recentes de exportação de soja e derivados dos Estados Unidos e Argentina, principais produtores de soja transgênica, comprovam que não houve diminuição no volume exportado daqueles países para a União Européia. Somando-se farelo e soja em grão, aqueles dois países exportaram, em 1996, 14.976 mil toneladas; em 1999, (após transgênicos) este volume subiu para 15.937 mil toneladas, um aumento de 6,4%. Há sérias dúvidas, também, quanto a prêmios a serem pagos para a soja tradicional, originária de zonas que não cultivariam produtos transgênicos.

IV – Direito de Opção do Consumidor

Outro aspecto relevante da questão dos transgênicos refere-se ao direito do consumidor de ter acesso às infor-

mações sobre características relevantes dos produtos transgênicos que não estejam presentes no produto convencional. A rotulagem deve seguir embasamentos científicos bem definidos aplicando-se princípios aceitos pelo Codex Alimentarius da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação-FAO. É preciso enfatizar que a segurança do produto liberado para consumo vem antes da rotulagem. Qualquer confusão entre segurança alimentar e rotulagem deve ser evitada porque rotulagem não é feita para substituir a avaliação de segurança.

O Poder Executivo vem discutindo qual o melhor modelo para a implementação de normas de rotulagem e para tanto colocou uma proposta de decreto regulamentador em consulta pública no início de 2000. A proposta espelha o modelo utilizado na União Européia, e traz as necessárias adaptações para a legislação brasileira. No entanto, observando as várias dificuldades (métodos específicos de detecção e custo) enfrentadas por países da União Européia, pela Austrália e Nova Zelândia e pelo Japão na implementação da rotulagem, no que tange a produtos que contêm uma fração de matéria prima produzida a partir de milho ou soja transgênica, o governo decidiu aprofundar os estudos para embasar melhor a decisão a ser tomada pelos Ministérios envolvidos.

6. Conclusão

A Embrapa vem fortalecendo mecanismos que viabilizem o uso seguro da engenharia genética, de forma a valorizar os investimentos realizados pela sociedade brasileira em pesquisa e desenvolvimento agropecuário.

A biotecnologia constitui instrumental que permite o aumento da produtividade das culturas e de outros processos do agronegócio, contribuindo para a redução de custos e aumento da eficiência global das cadeias produtivas. Permite desenvolver processos e produtos mais seguros, aumentando a sustentabilidade social, econômica e ambiental. Abre imensas possibilidades

de descobertas, como a incorporação de novos atributos, tanto aos produtos primários, como transformados, como sabor, composição, cor, tamanho, supressão de atributos indesejáveis ou nocivos, e, sobretudo, aumenta a velocidade na produção de inovações. Em síntese, a biotecnologia cria a possibilidde

de desenhar rapidamente o produto que o consumidor demanda.

O Brasil, que tem no agronegócio um de seus pilares econômicos, não pode prescindir dos avanços científicos mundiais, como a moderna biotecnologia. Temos o compromisso de

garantir alimentos para nossa crescente população e gerar excedentes exportáveis que garantam estabilidade macroeconômica para o País. A Embrapa encara a biotecnologia como um importante instrumento para uma agricultura competitiva e sustentável, base da segurança alimentar e da competição nas exportações.

Fruticultura: Possibilidades de Expansão e Entraves no Comércio Internacional

*Mariano Cesar Marques⁽¹⁾
Jorge Madeira Nogueira⁽²⁾*

1 – Aspectos Teóricos

A importância do comércio internacional não reside apenas na absorção da produção doméstica excedente, mas no fato de ser a grande referência de preços e qualidade dos produtos em geral e das mercadorias de origem agropecuária em particular. Segundo Schuh e Brandão (1992), “o desempenho da balança comercial agrícola é importante, dado que é uma medida da contribuição da agricultura ao crescimento econômico através do fornecimento de divisas”⁽³⁾.

As teorias tradicionais de comércio internacional consideram-no essencialmente como um processo mediante o qual os países se beneficiam de suas diferenças. Como as nações diferem quanto ao clima, cultura, habilidades, recursos etc., cada uma terá uma vantagem comparativa na produção de bens para os quais esteja mais adequada. Tal teoria nos leva a esperar que o comércio possa estar dominado por intercâmbios que reflitam o vigor particular das economias dos países. Assim, os países tenderiam a se especializar na produção de um conjunto limitado (em relação ao que poderia produzir) de mercadorias; o comércio internacional seria tanto a causa como a consequência dessa especialização. Deve ser levado em consideração

que a economia mundial é um sistema – uma trama complexa de relacionamentos – e não uma simples corrente de efeitos unilaterais.

Continua sendo verdadeiro que as características subjacentes das nações configuram o padrão do comércio internacional. Esta seria uma aplicação do Teorema de Heckscher-Ohlin: um país tenderá a se especializar na produção e exportação dasquelas mercadorias que utilizam mais intensamente, para sua produção, o fator mais abundante no país. Assim, os países dotados de força de trabalho mais qualificada tendem a exportar bens que requeiram uma produção intensiva em habilidades, enquanto aqueles que têm terras agricultáveis em abundância tendem a exportar produtos agrícolas. Porém, observe-se que uma porção do comércio internacional não se caracteriza necessariamente por isto, ou seja, não pode ser atribuído a vantagens latentes dos países que exportam determinados bens. Ao contrário, o comércio parece refletir conveniências arbitrárias ou temporais, derivadas das economias de escala ou de avanços tecnológicos.

Tem-se, então, uma moldura para a competição entre os países por mer-

cados. Note-se que a competição internacional não piora os países. Forças de equilíbrio tendem a assegurar que qualquer país permaneça capaz de vender uma série de produtos nos mercados mundiais e possa equilibrar sua balança comercial no médio e longo prazos, mesmo que sua produtividade, tecnologia e qualidade dos produtos sejam inferiores em relação às outras nações. E, o que é mais importante, mesmo países com produtividade inferior à dos parceiros comerciais costumam melhorar, e não piorar, com o comércio internacional.

Isso não significa que a competição externa sempre aumente a renda interna; pode existir casos em que se suceda o contrário, através dos efeitos dos termos de troca. Isso porque, em mercados exportadores, a competição externa pode forçar um declínio nos preços dos produtos domésticos em relação aos de outras nações. Esse declínio costuma ocorrer devido a uma desvalorização da moeda nacional, o que torna mais barato o produto do país em divisas internacionais (como, por exemplo, o dólar norte-americano), reduzindo a renda interna.

2 – Posição Ortodoxa em Relação ao Comércio Internacional

Este posicionamento defende que os padrões do comércio e do investimento se determinam pela vantagem comparativa e que os mercados livres constituem o melhor procedimento para a exploração da vantagem comparativa. Desta forma, a melhor política governamental seria a não-intervenção. Essa idéia começou com Adam Smith.

Melhor explicando: a competição entre os produtores privados promove o uso eficiente dos recursos. Segundo a teoria do equilíbrio geral, “um equilíbrio é um conjunto de preços pelos quais a quantidade demandada se torna igual à quantidade ofertada em cada um dos mercados⁽⁴⁾”. Nesta teoria também se observa que “a alocação de mercadorias

(1) Técnico da CONAB

(2) Professor da UnB

(3) Schuh, G. e Brandão, - The Theory, Empirical Evidence, and Debates on Agricultural Development Issues in Latin America: a Selective Survey - Minneapolis, University Minnesota Press, 1992 - pp 746 - tradução nossa.

(4) Pindyck,, R e Rubinfeld, D. - Microeconomia - Makron Books - 1994 - pg 767

em um equilíbrio competitivo é eficiente⁽⁵⁾”. O primeiro teorema da economia do bem-estar diz o seguinte: “ se todos negociarem no mercado, e todas as trocas mutuamente vantajosas forem realizadas, a alocação de mercadorias resultante será economicamente eficiente⁽⁶⁾”. Ou seja, a concorrência perfeita é eficiente. Poder-se-ia dizer que os mercados privados são o melhor que pode haver para promover a eficiência e uma intervenção governamental só poderia reduzi-la. Além disso, o segundo teorema da teoria do bem-estar (se as preferências individuais forem convexas, cada alocação eficiente – cada um dos pontos da curva de contrato – representa um equilíbrio competitivo para algum tipo de alocação inicial das mercadorias⁽⁷⁾ e os enunciados de política econômica correspondentes afirmam que todo o objetivo de redistribuição de renda pode ser melhor alcançado deixando que os mercados privados façam a tarefa de impor a eficiência.

Claro está que por trás destas suposições demonstráveis encontram-se várias condições importantes, tais como a ausência de externalidades e de bens públicos, a livre disponibilidade das informações relevantes e a presença de mercados para todos os bens e serviços. Mas, como sugere a formulação do primeiro teorema do bem-estar, a condição fundamental é que todos os mercados sejam perfeitamente competitivos. A concorrência perfeita significa que as empresas individuais consideram que não tem nenhuma influência sobre o preço que prevalece no mercado. Cada empresa toma os preços como dados de uma forma exógena pelo mercado e crê que pode vender tudo o que quiser ao preço vigente. Além disso, a livre entrada e saída das indústrias assegura que as empresas ganharão o justo necessário para cobrir os seus custos. O problema da concorrência perfeita é que omite ou descarta muitos aspectos do mundo real que são importantes ao se considerar a política comercial. Observe-se que, apesar da vantagens do livre comércio,

o protecionismo é uma prática comum nas relações econômicas internacionais, como se verá a seguir.

As principais práticas protecionistas são: proibição da importação do produto; criação de impostos sobre as importações; manutenção da relação cambial subvalorizada ou a criação de taxas de câmbio diferenciadas; criação de cotas que determinem a quantidade máxima importada.

Voltando ao primeiro teorema da economia do bem-estar. Se não se dão quaisquer das condições, os mercados deixam de ser eficientes. Esta é uma situação chamada de “falha de mercado”. Um tipo particular de falha de mercado seria a concorrência imperfeita. Especificamente, há um mercado internacional para algum bem ou conjunto de bens relacionados de modo estreito, mas há no mercado um número mais ou menos pequeno de empresas (ou países). Em consequência, é possível que estes ganhem benefícios maiores do que o rendimento ganho em indústrias perfeitamente competitivas. A política comercial surge então como um esforço nacional para obter a maior porção possível desses benefícios internacionais.

3 – Política Comercial

Conforme observado por Marques⁽⁸⁾ “ O conceito de política comercial é altamente abrangente; comprehende as formas de intervenções governamentais que, direta ou indiretamente, refletam-se nas variáveis ligadas às transações econômicas com o resto do mundo, provocando quer a contenção de dispendios em divisas estrangeiras, ou o seu controle, quer a expansão das receitas no intercâmbio externo do país. Assim, a política comercial transcende as políticas cambial e tarifária, envolvendo a própria política de desenvolvimento econômico do país, o que implica envolver a política agrícola”. Note-se que o termo pode abranger mais do que se supõe à primeira vista.

Atualmente tem-se procurado de-

senvolver este mesmo conceito abrangendo uma forma estratégica. Krugman e Obstfeld notam que “ As políticas comerciais estratégicas são políticas que tentam melhorar o desempenho econômico por meio do estímulo a exportações específicas ou desestimulando importações específicas. Os defensores das políticas comerciais estratégicas freqüentemente apoiam seus argumentos em favor da intervenção na opinião de que as nações estão envolvidas em uma competitiva luta de ganhar ou perder pelos mercados mundiais (...). Uma avaliação dos efeitos dessas políticas não é fácil. Observar as participações de mercado ou o crescimento da indústria não é suficiente. Em vez disso, dever ser feita uma análise de custo-benefício⁽⁹⁾”

Quando o Governo apoia um setor na competição externa, na realidade está desviando recursos que poderiam ir para outros setores. Assim, um problema que surge é quanto à identificação dos setores que deveriam receber promoção ou a forma e nível apropriados de promoção. Além disso, os benefícios de uma política comercial estratégica, ainda que bem sucedida, tendem a ser modestos.

Argumenta-se que uma política comercial bem sucedida tende a aumentar o número de pessoas empregadas. Considere-se que o nível de emprego é uma questão macroeconômica, dependendo, a curto prazo, da demanda agregada e, a longo prazo, da taxa natural de desemprego, sendo que as políticas cambial ou tarifária podem ter pouco efeito líquido.

Assim, a política comercial é um ponto a ser debatido em termos de seu impacto sobre a eficiência microeconômica, com as firmas se ajustando em função de uma maior exposição a uma competição internacional. A prioridade seria uma agenda que ajude a aumentar a produtividade e a competitividade da economia. Não seria pois, por exemplo, o regime cambial em si que garantiria o

(5) Op. Cit. Pp 769

(6) Op. Cit. Pp 769

(7) Op. Cit. Pp 769

(8) Marques, M. - Evolução e Perspectivas da Política Comercial Agrícola Brasileira - Revista de Política Agrícola - Ano III - N 4 - pp 8/10 - out/dez 1994.

(9) Krugman, P. e Obstfeld, M. - Economia Internacional Teoria e Prática - Makron Books - 1999 - pg 301

crescimento e sim, reformas que aumentem a produtividade dos setores, quer eles estejam ou não engajados no esforço exportador. As diferenças de produtividade desempenham um papel importante no comércio internacional; as vantagens comparativas são quem dita as regras desta competitividade.

4 – Políticas de Competitividade, a Organização Mundial do Comércio e o Sistema Geral de Preferências

Políticas de competitividade e liberalização de comércio são, em geral, complementares e se reforçam mutuamente. Pela redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, são criadas novas oportunidades de comércio e a competitividade internacional é estimulada. Isto, por sua vez, induz investimentos, inovações tecnológicas e, a longo prazo, crescimento econômico. Além disso, contribui para diminuir preços e custos de insumos, o que pode aumentar tanto a renda do produtor como o bem-estar do consumidor.

Assim, haveria eficiência alocativa (os recursos econômicos tenderiam a ir aonde tivessem um maior valor a eles agregado) e produtiva (um dado nível de produção seria conseguido a um menor custo). Outro fator a ser considerado seria a eficiência dinâmica, que está associada ao processo de descoberta de tecnologias melhores, além de processos e produtos que iriam de encontro às mudanças de gosto do consumidor a sua incorporação eficiente no sistema econômico.

Em termos reais, as relações econômicas internacionais têm alguns problemas, a saber: assimetrias de informação, imperfeições de mercado e incertezas⁽¹⁰⁾, falta de transparência e a existência de pressões, como as protecionistas, para coibir ou mesmo proibir a presença de produtos importados em determinado mercado. Tudo isso eleva os custos para se operar nos mercados internacionais e introduz

o chamado “custo de transação”⁽¹¹⁾ que e seriam “os custos de medir o valor dos atributos daquilo que se está comercializando e os custos de proteger direitos e fazer valer acordos”⁽¹²⁾.

Pode-se afirmar que o comércio internacional de produtos agrícolas sempre foi de um modo geral pesadamente subsidiado pelos Estados Unidos e a União Européia, o que serviu não só para deprimir as cotações dos principais produtos transacionados (como trigo, leite e carnes, por exemplo), como também para expulsar os países em desenvolvimento de terceiros mercados (é o caso do frango brasileiro no Oriente Médio, que foi deslocado pelo frango oriundo da União Européia). Some-se às restrições para participar dos mercados internos tanto dos Estados Unidos, como da União Européia e tem-se um quadro em que os países que não podem dar o mesmo suporte ao seu setor agropecuário são seriamente prejudicados no comércio internacional.

Daí entram em cena os acordos bilaterais ou multilaterais de comércio, que não só contribuem para uma abertura comercial, como também reduzem os custos de transação das relações econômicas internacionais, dado que provêem um conjunto de regras aplicáveis a seus membros as quais deveriam dar estabilidade e estimular a transparência através de obrigações específicas e assegurar o seu cumprimento. O sistema multilateral de comércio representado pela Organização Mundial de Comércio (OMC) é o fórum por excelência dos acordos multilaterais.

quar às novas regras de Organização Mundial de Comércio (OMC). Foram estabelecidas normas nas áreas de acesso a mercado (interno), subsídios às exportações, sustentação interna do setor agropecuário e no que se refere às medidas fitossanitárias.

Deve ser observado que, embora a Rodada Uruguai tenha conseguido avançar no que se refere ao setor agropecuário, possibilitando acesso ain-

da que reduzido a mercados até então isolados, as restrições à importação, quer seja na forma de cotas, proibições quando do período de safra ou através da imposição de altas tarifas alfandegárias, ainda tem um papel preponderante na maioria dos países desenvolvidos, que são o mercado por excelência das exportações de países que estão em desenvolvimento e que têm excedentes agropecuários exportáveis e competitivos.

O princípio básico da Organização Mundial de Comércio (OMC) é o da não-discriminação. As nações que pertencem à OMC aceitam a cláusula da nação mais favorecida. Isso significa que a nação concorda em não conceder melhor tratamento tarifário a nenhuma nação em particular do que o concedido a todas as outras nações. Esta cláusula, em princípio, afeta qualquer tratamento preferencial entre as nações no que concerne à sua política tarifária.

Uma exceção a este princípio é o Sistema Geral de Preferências. Estas são a redução total ou parcial da percepção do direito de alfândega de certas quantidades de produtos provenientes dos países em desenvolvimento. É nominado “Preferências” porque esses produtos se beneficiam de vantagens sobre os procedentes dos países industrializados. “Gerais” porque as preferências são concedidas a todos os países em desenvolvimento pela maioria dos países industrializados.

Note-se que essas preferências não são recíprocas, isto é, os países que se beneficiam das mesmas não estão obrigados a conceder reduções tarifárias equivalentes. Quando da sua criação (1968), o seu objetivo foi aumentar a receita obtida pelos países em desenvolvimento com suas exportações, favorecer a sua industrialização e acelerar seu ritmo de desenvolvimento econômico.

As características principais do SGP são as que se seguem:

- As preferências são uma ação unilateral, não negociadas com os países beneficiários e são objeto de

(10) Um exemplo de incerteza é o desconhecimento das condições e legislações específicas de determinados mercados, como o frutícola, o que afeta o comércio e a estabilidade das trocas.

(11) Ver Sáez, S e Valdés.J - Chile Y su política comercial lateral - Revista de la Cepal 67 - abril 1999 pp 81-93

(12) Op. Cit. Pp 84.

- uma concessão autônoma, no âmbito de um acordo entre os países industrializados e entre estes últimos e os países beneficiários;
- As preferências têm um caráter temporal;
 - O esquema de preferências contém mecanismos de salvaguarda, de maneira a se permitir aos países concessionários conservar certo controle sobre os intercâmbios que as novas vantagens tarifárias poderiam gerar;
 - Por último, o direito pode ser restabelecido

Em razão dessas características, as preferências diferem entre os países industrializados, não só no que tange às vantagens, como também nos beneficiários destas vantagens tarifárias. O que deve estar bem claro é o caráter temporal e unilateral das preferências. Então, o país exportador não sabe até quando iria gozar destas preferências, sendo a ameaça da retirada um fato real e previsto nas normas; ou seja, não dá para se contar com este esquema de forma permanente.

5 – Características Específicas do Comércio Internacional de Frutas Frescas

Este é um produto de origem agropecuária e se comercializa estando ainda fresco. Como se trata de um produto altamente perecível, são necessários cuidados especiais a fim de assegurar que a fruta chegue em bom estado ao consumidor. Depois de colhida, a fruta tem que ser selecionada, embalada, fumigada, resfriada em câmara a frio e transportada através de diversos modos até chegar aos pontos de venda ao consumidor. A refrigeração a frio é fundamental pois, caso contrário, pode haver deterioração no estado da fruta, o que deprime o seu preço ou mesmo impede a comercialização.

Então, todo o processo de produ-

ção, acondicionamento e distribuição da fruta converte-se em uma contínua cadeia onde todas as fases sucessivas devem desenvolver-se de modo estritamente planificado. Somente assim se consegue que a fruta chegue ao mercado de destino no momento exato, nas quantidades requeridas e conforme as preferências de qualidade demandadas pelo consumidor.

As grandes empresas exportadoras, ou cooperativas de produtores, tendem a operar complexos integrados, onde as atividades de seleção, fumigação, refrigeração e controle de qualidade são efetuadas em cadeia. As exigências de escala podem ser especialmente importantes na refrigeração e no transporte para o consumidor final. É na fase de comercialização no exterior que mais pesam o acesso a conhecimentos e contatos comerciais específicos. Seria o caso do assim chamado “broker”. Este não tem nenhum contato físico com a fruta nem com a documentação comercial e seus serviços limitam-se a facilitar os entendimentos entre os vendedores e os compradores.

Uma vez que a fruta tenha chegado ao seu destino no exterior, ela é descarregada e novamente colocada em um armazém refrigerado. Nesta fase intervêm os recebedores. Estes não só se encarregam da recepção e guarda física da fruta, como também se ocupam de todos os trâmites da importação, além de efetuarem inspeções físicas na mercearia. Depois as frutas são colocadas à venda nos pontos de comercialização. O mais comum é que a fruta seja comercializada por consignação, isto é, contra o melhor preço que o recebedor possa conseguir.

Assim, chega ao seu ponto final a cadeia que existe neste caso entre o produtor e o consumidor. Observe-se que está havendo maior integração vertical, fazendo com que se assegurem não só maiores margens de comercialização, como também um controle mais completo em relação a todo o processo de comercialização. A tendência à integração vertical tende a ser mais forte

entre os agentes de maior tamanho, já que estes contam com as economias de escala que devem haver em algumas etapas. Assim, não constitui surpresa que o mais importante setor nos principais países importadores sejam as grandes cadeias de supermercados, conforme se pode observar na Tabela 1 a seguir, tirada de um relatório da OCDE⁽¹³⁾.

Deve ser levado em consideração que, ao contrário das assim chamadas “commodities” agrícolas, que têm o seu preço estabelecido em Bolsas de Mercadorias, como a de Chicago para a soja, as frutas não têm o seu preço fixado dessa forma, podendo haver muita variação não só de país para país, como nos diferentes anos em que determinada fruta é embarcada para um país, o que pode também depender da quantidade embarcada.

Isso pode ser claramente observado na Tabela 2, a seguir, onde estão listados os preços médios de exportação de maçãs, melões e uvas para países selecionados entre 1996 e 1998. Por mais que se alegue que os tipos possam ser diferentes dentro da mesma fruta, como diferentes tipos de uvas de mesa por exemplo, a variação é muito grande. Notem-se as maçãs: em 1996, seu preço médio de exportação para os Estados Unidos foi de US\$ 810,91 por tonelada e US\$ 406,7 por tonelada em 1997, o que dá um decréscimo de quase 50%.

Há alguma regularidade nas exportações rumo à Argentina e Uruguai. Já a Indonésia é outro exemplo de grande variação, no que se refere às uvas. Em relação aos melões, vê-se variações entre países no mesmo ano e variações em anos diferentes para o mesmo país. Com estas constatações pode-se inferir que o setor é sujeito a instabilidade.

Além disso, deve ser notado que, quando determinado país ou bloco importador impõe ou diminui cotas de importação e/ou aumenta tarifas de importação, tende a deslocar países exportadores de um mercado para outro. Um exemplo é o caso da banana. Se os países latino-americanos, como o Equador, tiverem suas cotas de exportação para a União Européia reduzidas, tenderão a

(13) OECD, 1997 - Vertical Coordination in the fruit and vegetable sector: implications for existing marketing institutions and policy instruments, 33 pg.

deslocar a sua oferta para, no caso, a Argentina e o Uruguai, que são compradores tradicionais da banana oriunda do Brasil.

A regularidade de abastecimento é uma exigência dos importadores, tanto

6 – A Balança Comercial de Frutas Frescas

Nos anos de 1996, 1997 e 1998, o país exportou, respectivamente US\$ 105,2 , US\$ 108,8 e US\$ 119,1 milhões

peras (33,04%), maçãs (29,16%), uvas (10,64%) e ameixas (10,03%). O panorama não se diversificou muito em 1997, principalmente no que se refere às importações. Chama a atenção, pelo lado das exportações, o aumento da participação da maçã (10,39%), do mamão papaia (6,69%) e da uva (4,39%). As laranjas foram o principal item exportado, seguido dos melões, goiabas e mangas.

No ano de 1998, continuam sendo as mesmas frutas as principais responsáveis pela receita de exportação, a saber: goiabas e mangas (27,3%), melões (23,78%), laranjas (12,05%), bananas (9,76%), mamões (7,94%), uvas (4,89%) e maçãs (4,76%). E, embora continuem sendo as peras (32,46%) e as maçãs (24,37%) os principais itens de importação, chama a atenção a participação das uvas (12,63%).

Conclui-se, então, que a pauta, tanto no que se refere às exportações, como às importações, não é muito diversificada. As principais frutas exportadas são as bananas, as laranjas, as maçãs, as mangas, os melões e as uvas; importa-se principalmente maçãs, peras e uvas. Como poderá ser visto mais adiante, há espaço para diversificação de pauta.

Um aspecto importante a ser observado é o mercado de destino, isto é, para que países se exporta. Estes dados constam da tabela 6. Observa-se nesta tabela que o destino da maior parte das

Tabela 1: Canais de Comercialização de Frutas Frescas (% das vendas)

Estabelecimento	Alemanha	Espanha	França	Itália	R. Unido
Super/hipermercados	18,3	60,0	47,5	50,00	38,00
Auto-serviço	2,1	6,0	3,5	n.d.	n.d.
Mercados	46,5	24,0	10,0	12,0	14,0
Atacadistas	31,3	9,0	5,5	23,0	38,0
Outros	1,8	1,0	6,5	15,0	10,0
Redes de Desconto	n.d.	n.d.	27,0	n.d.	n.d.

Fonte: OCDE

no que se refere à oferta, como à qualidade. Outro fator que varia muito entre países são as preferências do consumidor, entre tipos da mesma fruta. Um exemplo: o tipo de banana mais aceito na União Européia é a cavendish; as mangas mais aceitas nos mercados internacionais são as coloridas etc.

A fruta está sujeita a severas medidas fitossanitárias que os países importadores exigem. O motivo alegado é evitar a introdução de pragas exóticas e pragas em seu território nacional, embora também possa atuar como uma barreira não-tarifária, dependendo das exigências a serem feitas. O cumprimento da maioria dessas exigências, que variam de um país para outro, é feito através da seleção, fumigação e inspeção da fruta.

e importou US\$ 301,7 , US\$ 232,1 e US\$ 227,4 milhões. Isso pode ser observado nas Tabelas 3, 4 e 5 a seguir, o que faz do país um importador líquido de frutas frescas. É interessante notar que, ao longo do período, as exportações aumentaram, no período 96/97, em 3,35% e 9,52% no que se refere a 97/98. Já as importações tiveram um decréscimo, neste período, respectivamente de 22,92% e 2%. Pode-se vislumbrar uma tendência de equilíbrio nesta balança comercial, ou mesmo de superávit.

Em 1996, melões, goiabas mangas e laranjas foram responsáveis por mais de 70% da receita de exportação, sendo as bananas e as uvas responsáveis por cerca de 6%, seguidas do mamão papaia (4,49%). Também neste ano, pode-se dizer que o país importou basicamente

Tabela 2: Maçãs, melões e uvas - preços médios de exportação para países selecionados - 1996/98 (US\$/ ton)

País	maçãs	País	melões	País	uvas
1996	US\$/ton		US\$/ton		US\$/ton
Estados Unidos	810,81	Argentina	470,21	Argentina	1.279,32
Holanda	479,69	Uruguai	642,42	Uruguai	1.221,63
Reino Unido	590,46	Estados Unidos	446,83	Estados Unidos	1.400,00
1997		Holanda	505,58	Holanda	1.450,93
Argentina	526,32	Reino Unido	498,10	Reino Unido	1.558,71
Uruguai	417,84	Portugal	775,56	Indonesia	899,68
EUA	406,70	1997		1997	
Holanda	542,96	Argentina	428,13	Argentina	1.147,31
Portugal	544,70	Uruguai	571,70	Uruguai	1.061,68
R. Unido	631,10	Estados Unidos	404,58	Indonesia	1.638,81
Indonesia	504,90	Holanda	445,15	Holanda	1.333,40
Tailândia	481,76	Reino Unido	443,77	Reino Unido	1.621,58
1998		1998		1998	
Argentina	461,53	Argentina	423,53	Argentina	1.137,49
Holanda	495,44	Uruguai	556,66	Uruguai	1.176,43
R. Unido	598,36	Holanda	424,71	Holanda	1.441,66
		Reino Unido	433,05	Reino Unido	1.896,70

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Tabela 3: BALANÇA COMERCIAL DE FRUTAS FRESCAS

1996	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	US\$milhões	Ton	US\$/ton	US\$milhões	Ton	US\$/ton		
Descrição	Valor	Part. %	Quant.	Preço	Valor	Part. %	Quant.	Preço
Cocos Frescos	0,12	0,11%	215,9	543,4	0,10	0,03%	419,6	241,3
Bananas Frescas ou Secas	6,23	5,92%	29.956,7	207,9	0,04	0,01%	36,0	975,0
Tâmaras Secas	-	0,00%	-	-	-	0,00%	0,0	-
Figos Frescos	1,74	1,65%	662,4	2.626,8	0,00	0,00%	0,5	3.212,6
Abacaxis Frescos ou Secos	4,05	3,85%	11.542,4	350,9	0,04	0,01%	17,6	2.550,6
Abacates Frescos ou Secos	0,25	0,23%	371,5	660,1	0,01	0,00%	33,2	227,5
Goiabas, Mangas e Mangostões, Frescos ou Secos	28,95	27,51%	24.335,6	1.189,7	0,01	0,00%	2,0	4.855,0
Laranjas Frescas ou Secas	20,41	19,39%	99.223,4	205,7	0,43	0,14%	2015,8	210,9
Tangerinas, Mandarinas, Satsumas, Etc. Frescos	2,68	2,55%	7.599,2	353,3	1,01	0,34%	2405,9	419,4
Limões e Limas, Frescos ou Secos	0,76	0,72%	1.424,5	530,1	0,19	0,06%	1016,2	188,8
Pomelos ("Grapefruit") Frescos ou Secos	-	0,00%	-	-	0,11	0,04%	310,2	359,2
Outros Citricos Frescos ou Secos	0,02	0,02%	18,2	1.221,8	0,01	0,00%	3,6	1.607,2
Uvas Frescas	6,30	5,98%	4.516,3	1.394,1	32,04	10,64%	35883,9	892,9
Melancias Frescas	1,25	1,19%	7.620,5	164,2	0,06	0,02%	690,4	88,6
Melões Frescos	25,33	24,06%	50.719,8	499,3	0,02	0,01%	14,8	1.169,5
Mamões (Papaias) Frescos	4,72	4,49%	5.693,3	829,7	-	0,00%	0,0	-
Maçãs Frescas	1,79	1,70%	3.308,6	540,2	87,80	29,16%	158625,2	553,5
Peras Frescas	-	0,00%	-	-	99,48	33,04%	170086,4	584,9
Marmelos Frescos	-	0,00%	-	-	0,13	0,04%	388,8	326,7
Damascos Frescos	-	0,00%	-	-	0,35	0,12%	255,4	1.382,4
Cerejas Frescas	-	0,00%	-	-	6,55	2,17%	2234,3	2.930,1
Pessegos Frescos	0,00	0,00%	1,9	612,3	10,21	3,39%	11499,9	888,1
"Brugnons" e Nectarinas, Frescos	0,00	0,00%	7,7	525,7	10,44	3,47%	11877,2	879,1
Ameixas e Abrunhos, Frescos	0,00	0,00%	0,4	920,5	30,20	10,03%	30499,4	990,2
Morangos Frescos	0,34	0,32%	181,0	1.868,1	0,47	0,16%	255,7	1.839,5
Framboesas, Amoras e Amoras-Framboesas, Frescos	0,15	0,15%	20,6	7.432,8	0,05	0,02%	7,9	5.752,6
Groselhas Frescas, Inclusive o "Cassis"	-	0,00%	-	-	0,00	0,00%	0,6	4.665,1
Quivis "Kiwi", Frescos	0,01	0,01%	15,1	493,6	21,16	7,03%	27295,2	775,1
Outras Frutas Frescas	0,15	0,14%	108,1	1.379,2	0,17	0,06%	134,5	1.232,6
Total de Frutas Frescas	105,24	100,00%			301,07	100,00%		

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

frutas brasileiras é a União Européia, com uma média de participação de 70% do total exportado pelo Brasil no período. Neste bloco, respectivamente Holanda e Reino Unido são os principais mercados. O MERCOSUL – basicamente a Argentina e o Uruguai – tem uma participação crescente, o que pode indicar uma possível expansão de mercados. Há uma diminuição de embarques rumo aos Estados Unidos e um aumento rumo ao Canadá. Pode haver mercado potencial no Oriente Médio, notadamente os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita que são consumidores de cítricos brasileiros.

Nota-se por esta tabela uma concentração de destino na União Européia e, dentro deste bloco, as exportações destinam-se principalmente à Holanda e ao Reino Unido que foram responsáveis por, 62,02%, 53,30% e 52,82% das recei-

tas de exportação no período.

Assim, tem-se pauta de exportações e destino das mesmas não diversificado.

Outro fator a ser levado em consideração é a sazonalidade das exportações. Como o principal destino são os países do Hemisfério Norte, deve ser notado que, neste Hemisfério, há uma concentração no comércio de frutas intrapáises no período de maio a outubro, como consequência das limitações climáticas. Assim, o período de concentração de embarques saídos do Brasil deveria ser de novembro a abril.

Na Tabela 7 está listada a sazonalidade média dos embarques de frutas. As bananas têm seus embarques relativamente bem distribuídos ao longo do ano. Já as goiabas e mangas seus embarques concentram-se entre outubro e janeiro. De julho a outubro estão

os embarques de laranjas, sendo que os de maçãs ocorrem nos meses de fevereiro a abril. Excetuando-se o mês de julho, em que há relativamente poucos embarques, o mamão tem distribuídas suas exportações ao longo do ano. Os melões concentram seus embarques entre outubro e fevereiro e as uvas têm os seus embarques divididos em duas épocas: maio e junho e de outubro a dezembro.

O que poderia explicar esta aparente discrepância em relação ao melhor período de exportação está nas Tabelas 8, 9, 10, 11 12 e 13, a seguir, onde se listam os países de destino dessas frutas.

Assim, na Tabela 8 tem-se os países de destino de bananas e maçãs. Com relação às bananas, observa-se que a maior parte do que foi embarcado dirigiu-se aos países do MERCOSUL o que explica a distribuição dos embarques da Tabela 7. Já as maçãs tiveram seus em-

Tabela 4 : BALANÇA COMERCIAL DE FRUTAS FRESCAS

1997	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	US\$milhões	Ton	US\$/ton	US\$milhões	Ton	US\$/ton		
Descrição	Valor	Part. %	Quant.	Preço	Valor	Part. %	Quant.	Preço
Cocos Frescos	0,08	0,07%	72,5	1.094,1	0,39	0,17%	331,7	1.190,1
Bananas Frescas ou Secas	8,38	7,71%	40.061,5	209,2	0,00	0,00%	0,5	1.249,0
Tâmaras Secas	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	-
Figos Frescos	1,60	1,47%	679,2	2.354,2	0,00	0,00%	1,0	2.366,0
Abacaxis Frescos ou Secos	3,94	3,62%	12.956,0	304,0	0,14	0,06%	51,0	2.664,0
Abacates Frescos ou Secos	0,16	0,15%	258,2	621,8	0,00	0,00%	5,5	231,7
Goiabas, Mangas e Mangostões, Frescos ou Secos	20,18	18,55%	23.369,7	863,6	0,00	0,00%	13,0	168,3
Laranjas Frescas ou Secas	23,09	21,23%	91.661,7	251,9	0,46	0,20%	1.394,2	331,7
Tangerinas, Mandarinas, Satsumas, Etc. Frescos	4,69	4,31%	9.325,4	503,2	1,39	0,60%	2.771,1	502,3
Limões e Limas, Frescos ou Secos	0,91	0,84%	1.511,8	601,0	0,16	0,07%	1.126,2	140,5
Pomelos ("Grapefruit") Frescos ou Secos	0,10	0,09%	309,1	326,2	0,14	0,06%	211,1	656,3
Outros Citricos Frescos ou Secos	0,02	0,02%	8,0	2.472,6	0,00	0,00%	1,5	738,3
Uvas Frescas	4,78	4,39%	3.704,9	1.290,2	25,85	11,14%	23.138,0	1.117,3
Melancias Frescas	0,74	0,68%	5.811,9	127,2	0,01	0,00%	89,2	64,5
Melões Frescos	20,91	19,23%	45.729,5	457,3	0,05	0,02%	63,4	734,1
Mamões (Papaias) Frescos	7,28	6,69%	7.868,6	924,8	-	0,00%	-	-
Maças Frescas	11,30	10,39%	20.725,1	545,1	55,68	24,00%	116.651,2	477,3
Peras Frescas	0,01	0,01%	9,6	582,2	88,52	38,14%	156.409,5	565,9
Marmelos Frescos	-	0,00%	-	-	0,03	0,01%	95,5	314,8
Damascos Frescos	-	0,00%	-	-	0,37	0,16%	211,3	1.742,2
Cerejas Frescas	-	0,00%	-	-	3,68	1,59%	988,8	3.722,1
Pessegos Frescos	0,00	0,00%	0,0	611,1	7,42	3,20%	8.109,6	915,0
"Brugnons" e Nectarinas, Frescos	0,00	0,00%	0,0	1.000,0	8,33	3,59%	9.145,7	911,0
Ameixas e Abrunhos, Frescos	0,00	0,00%	0,0	533,3	23,22	10,01%	23.299,7	996,7
Morangos Frescos	0,18	0,17%	92,2	2.005,4	0,42	0,18%	193,8	2.169,0
Framboesas, Amoras e Amoras-Framboesas, Fresco	0,27	0,25%	114,6	2.389,9	0,04	0,02%	8,2	5.119,5
Groselhas Frescas, Inclusive o "Cassis"	-	0,00%	-	-	0,01	0,00%	0,7	10.203,8
Quivis "Kiwi", Frescos	0,00	0,00%	0,1	2.491,7	13,91	6,00%	17.679,5	787,1
Outras Frutas Frescas	0,15	0,13%	108,4	1.350,7	1,82	0,79%	2.308,3	789,9
Total de Frutas Frescas	108,77	100,00%			232,05	100,00%		

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Tabela 5: BALANÇA COMERCIAL DE FRUTAS FRESCAS

1998	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	US\$milhões	Ton	US\$/ton	US\$milhões	Ton	US\$/ton		
Descrição	Valor	Part. %	Quant.	Preço	Valor	Part. %	Quant.	Preço
Cocos Frescos	0,09	0,07%	154,9	556,3	-	0,00%	-	-
Bananas Frescas ou Secas	11,63	9,76%	68555,4	169,6	0,05	0,02%	36,0	1.270,0
Tâmaras Secas	-	0,00%	0,0	-	-	0,00%	-	-
Figos Frescos	1,44	1,21%	761,5	1.888,0	-	0,00%	-	-
Abacaxis Frescos ou Secos	3,85	3,23%	13.002,6	296,4	0,00	0,00%	9,2	124,0
Abacates Frescos ou Secos	0,16	0,13%	296,3	525,2	0,02	0,01%	18,4	1.080,3
Goiabas, Mangas e Mangostões, Frescos ou Secos	32,52	27,30%	39.185,8	829,8	0,00	0,00%	10,0	210,0
Laranjas Frescas ou Secas	14,36	12,05%	65614,2	218,8	1,40	0,61%	3.531,3	395,6
Tangerinas, Mandarinas, Satsumas, Etc. Frescos	2,52	2,12%	5307,7	475,5	2,15	0,95%	5.149,5	418,3
Limões e Limas, Frescos ou Secos	1,42	1,19%	2301,2	618,5	0,11	0,05%	744,5	152,8
Pomelos ("Grapefruit") Frescos ou Secos	0,12	0,10%	307,8	385,3	0,16	0,07%	356,1	435,6
Outros Citricos Frescos ou Secos	0,07	0,06%	86,1	788,8	0,02	0,01%	32,2	494,8
Uvas Frescas	5,82	4,89%	4405,5	1.321,8	28,73	12,63%	26.492,1	1.084,6
Melancias Frescas	1,03	0,87%	8808,9	117,1	0,01	0,00%	25,3	351,8
Melões Frescos	28,32	23,78%	65004,8	435,7	0,06	0,02%	97,4	565,4
Mamões (Papaias) Frescos	9,45	7,94%	9878,4	957,0	-	0,00%	-	-
Maças Frescas	5,67	4,76%	10706,2	529,3	55,42	24,37%	126.165,5	439,3
Peras Frescas	0,00	0,00%	0,2	1.951,1	73,82	32,46%	142.127,0	519,4
Marmelos Frescos	-	0,00%	0,0	-	0,06	0,03%	125,1	496,5
Damascos Frescos	-	0,00%	0,0	-	0,68	0,30%	362,5	1.889,4
Cerejas Frescas	-	0,00%	0,0	-	4,96	2,18%	1.396,1	3.550,3
Pessegos Frescos	-	0,00%	0,0	-	7,52	3,31%	7.774,2	967,7
"Brugnons" e Nectarinas, Frescos	0,00	0,00%	4,3	1.125,2	8,04	3,53%	8.150,1	986,3
Ameixas e Abrunhos, Frescos	-	0,00%	0,0	-	26,58	11,69%	26.097,4	1.018,5
Morangos Frescos	0,06	0,05%	32,0	2.001,0	0,34	0,15%	120,6	2.792,7
Framboesas, Amoras e Amoras-Framboesas, Frescos	0,36	0,30%	50,4	7.203,2	0,05	0,02%	7,6	6.965,5
Groselhas Frescas, Inclusive o "Cassis"	-	0,00%	0,0	-	0,01	0,01%	1,0	13.809,1
Quivis "Kiwi", Frescos	0,02	0,02%	31,2	780,0	14,99	6,59%	17.033,1	880,1
Outras Frutas Frescas	0,20	0,16%	155,4	1.264,5	2,24	0,98%	2.289,2	976,7
Total de Frutas Frescas	119,12	100,00%			227,42	100,00%		

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Tabela 6 : Exportação de Frutas Frescas Selecionadas por Países e Blocos

1996			1997			1998		
País/Bloco	US\$ FOB	Part. %	País/Bloco	US\$ FOB	Part. %	País/Bloco	US\$ FOB	Part. %
Argentina	11.340.552	10,92%	Argentina	11.967.824	12,18%	Argentina	16.113.756	14,19%
Paraguai	5.307	0,01%	Paraguai	56.113	0,06%	Paraguai	51.342	0,05%
Uruguai	3.194.177	3,08%	Uruguai	4.318.225	4,39%	Uruguai	5.188.183	4,57%
MERCOSUL	14.540.036	14,00%	MERCOSUL	16.342.162	16,63%	MERCOSUL	21.353.281	18,81%
Chile	57.563	0,06%	Chile	12.595	0,01%	Chile	55.753	0,05%
Rep. Dominicana	43.200	0,04%	Bolívia	1.524	0,00%	Guadalupe	7.000	0,01%
Canadá	272.876	0,26%	G. Francesa	400	0,00%	Canadá	1.414.207	1,25%
EUA	8.954.100	8,62%	Antilhas Holand.	33.462	0,03%	EUA	7.486.666	6,59%
Alemanha	1.808.415	1,74%	Canadá	902.708	0,92%	Alemanha	6.199.309	5,46%
Bélgica	367.551	0,35%	EUA	5.596.564	5,70%	Bélgica	480.968	0,42%
Dinamarca	33.576	0,03%	Alemanha	3.227.227	3,28%	Dinamarca	14.258	0,01%
Espanha	389.937	0,38%	Bélgica	229.226	0,23%	Espanha	1.074.036	0,95%
França	1.833.041	1,76%	Dinamarca	7.493	0,01%	França	3.611.504	3,18%
Holanda	43.525.449	41,91%	Espanha	1.589.368	1,62%	Holanda	38.507.340	33,92%
Itália	422.412	0,41%	França	2.535.307	2,58%	Itália	627.184	0,55%
Portugal	1.983.939	1,91%	Holanda	37.366.022	38,03%	Portugal	2.688.582	2,37%
Reino Unido	20.884.726	20,11%	Itália	502.628	0,51%	Reino Unido	21.460.727	18,90%
Áustria	38.036	0,04%	Portugal	3.195.543	3,25%	Áustria	26.326	0,02%
Finlândia	4.085.045	3,93%	Reino Unido	15.001.289	15,27%	Finlândia	3.893.897	3,43%
Suécia	43.932	0,04%	Áustria	23.677	0,02%	Suécia	284.754	0,25%
União Eur.	75.416.059	72,61%	Finlândia	3.578.128	3,64%	União Eur.	78.868.885	69,47%
Noruega	18.240	0,02%	Suécia	61.380	0,06%	Noruega	21.120	0,02%
Suíça	645.262	0,62%	União Eur.	67.317.288	68,51%	Suíça	1.165.468	1,03%
Lituania Rep. Da	345.150	0,33%	Noruega	19.200	0,02%	Russia, Fed. Da	363.825	0,32%
Russia, Fed. Da	1.080.336	1,04%	Suíça	744.979	0,76%	Angola	731	0,00%
Afr. Do Sul	86	0,00%	Russia, Fed. Da	1.162.702	1,18%	Cabo Verde	34.115	0,03%
Cabo Verde	2.233	0,00%	Angola	753	0,00%	Maurício	55.992	0,05%
Ar. Saud.	384.815	0,37%	Cabo Verde	38.707	0,04%	Ar. Saud.	60.775	0,05%
Líbano	8.450	0,01%	Ar. Saud.	306.263	0,31%	Emir. Arabes Un.	1.344.784	1,18%
Emir. Arabes Un.	1.577.531	1,52%	Líbano	8.820	0,01%	Kwait	326.161	0,29%
Hong Kong	328.193	0,32%	Emir. Arabes Un.	2.468.746	2,51%	Hong Kong	634.776	0,56%
Indonesia	82.140	0,08%	Kwait	484.775	0,49%	Filipinas	41.976	0,04%
Malásia	17.333	0,02%	Hong Kong	91.780	0,09%	Malásia	301.600	0,27%
Cingapura	90.432	0,09%	Indonesia	1.954.436	1,99%	Total	113.537.115	100,00%
Total	103.864.035	100,00%	Malásia	307.296	0,31%			
			Cingapura	469.166	0,48%			
			Total	98.264.326	100,00%			

Obs: cocos, bananas, figos, abacaxis, abacates, goiabas, mangas, laranjas, tangerinas, limões, uvas, melancias, melões, mamões, maçãs e framboesas.

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

barques concentrados para os países do Hemisfério Sul e, como foi visto, seus embarques foram complementares à safra daquele Hemisfério.

Também as goiabas e mangas destinam-se, na sua maior parte, aos países do Hemisfério Norte, conforme pode se observar na Tabela 9. Na Tabela 10 notase que a Holanda (Países Baixos) o principal mercado das laranjas. Uma participação notável neste Quadro são os países do Oriente Médio – Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kuwait – que tem uma boa parcela como país de desti-

no deste cítrico.

Observe-se, também, que a sazonalidade de embarque da Tabela 7, no que se refere às laranjas, não condiz com a data da entressafra do Hemisfério Norte. Uma possível explicação poderia ser que este é o grosso da safra brasileira, e que há mercado aberto para laranja no Hemisfério Norte, mesmo podendo ser período de safra neste Hemisfério. Também a maior parte dos países de destino dos mamões brasileiros estão no Hemisfério Norte, como se pode depreender pela Tabela 11. Sendo esta uma fruta pro-

duzida somente em países tropicais, seu embarque está distribuído ao longo do ano. Já os melões, como concorrem com os advindos do Hemisfério Norte, exigem a sazonalidade esperada pois, como se observa na Tabela 12, o seu principal destino são os países do Hemisfério Norte. Pode-se dizer que as uvas – Tabela 13 – estariam relativamente distribuídas pois, embora o peso maior seja dos países do Hemisfério Norte, a Argentina tem um peso muito forte como importador; isto poderia explicar o comportamento sazonal observado pela fruta na

Tabela 7.

7. Possibilidades de Expansão

Está havendo uma mudança no

de consumo, sejam elásticas com relação à renda e ao preço nos países consumidores. Melhor explicando: um aumento de renda per capita nos mercados consumidores faria com que o consumo

importadores. Isto porque tarifas e barreiras não-tarifárias, como cotas e outros tipos de controles governamentais têm sido impostas geralmente quando as exportações crescem rapidamente.

Tabela 7: Sazonalidade média de embarques de frutas - 1996-1998

Frutas	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Bananas	9,6%	8,3%	8,5%	9,1%	12,4%	10,5%	8,1%	5,8%	5,1%	5,2%	7,8%	9,7%
Goiabas, mangas	10,7%	3,5%	1,4%	1,6%	0,3%	0,3%	0,7%	0,8%	7,9%	23,5%	30,2%	19,1%
Laranjas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	8,6%	23,5%	24,4%	23,8%	17,0%	0,4%	0,0%
Maçãs	0,4%	28,8%	31,8%	22,2%	5,5%	6,1%	5,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Mamões (Papaias)	8,3%	8,0%	9,0%	8,5%	8,4%	6,6%	4,8%	7,0%	8,8%	9,7%	10,0%	10,9%
Melões	14,6%	13,9%	5,0%	7,3%	2,2%	0,6%	0,7%	1,1%	7,6%	14,0%	16,4%	16,6%
Uvas	4,7%	3,0%	1,2%	2,3%	13,4%	23,1%	4,2%	7,4%	5,9%	9,8%	13,1%	11,9%

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

consumo de alimentos no mundo; o consumidor está ficando mais exigente, especialmente o de maior renda, mudando seus costumes de alimentação e se inclinando no sentido de consumir produtos frescos. Distingue-se também por um nível maior de sofisticação, o que se expressa também por uma contínua evolução de seus gostos para novas variedades e qualidades de frutas. Finalmente, é muito exigente quanto ao abastecimen-

to de frutas per capita aumentasse mais do que proporcionalmente a este aumento de renda. Por sua vez, uma diminuição no preço final pago por este consumidor faria com que houvesse um aumento da quantidade de fruta demandada mais do que proporcional a esta diminuição nos preços. Essas afirmações levam em conta a tendência atual da população de valorizar alimentos mais saudáveis, como seria o caso das frutas fres-

Assim, os preços recebidos pelos exportadores podem não ser totalmente transmitidos para os consumidores dos países importadores. Dessa forma, a elasticidade da demanda por exportação pode variar, sendo alta quando o comércio é relativamente livre, para aproximadamente zero quando os preços de exportação não são transmitidos para os consumidores dos países importadores. Além disso, o cálculo teria de ser feito

Tabela 8 : Bananas e Maçãs - países de destino 1996/98

bananas									
1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %	
Alemanha	22.160	0,36%	Alemanha	7.913	0,09%	Alemanha	4.313	0,04%	
Argentina	3.620.140	58,14%	Argentina	4.567.688	54,50%	Argentina	7.074.722	60,84%	
Chile	55.040	0,88%	Cabo Verde	445	0,01%	Cabo Verde	225	0,00%	
Dinamarca	425	0,01%	Chile	12.160	0,15%	Chile	16.000	0,14%	
Afr. Do Sul	22	0,00%	Dinamarca	360	0,00%	Espanha	157.711	1,36%	
Uruguai	2.528.917	40,61%	Espanha	24.847	0,30%	Itália	16.887	0,15%	
Total	6.226.704	100,00%	EUA	3.593	0,04%	P. Baixos	43.506	0,37%	
			P. Baixos	70.471	0,84%	Uruguai	4.315.498	37,11%	
			Uruguai	3.693.604	44,07%	Total	11.628.862	100,00%	
			Total	8.381.081	100,00%				

maçãs

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Estados Unidos	308.700	17,27%	Argentina	6.000	0,05%	Argentina	9.567	0,17%
Paises Baixos	1.083.297	60,61%	Cabo verde	480	0,00%	Cabo verde	1.140	0,02%
Reino Unido	395.318	22,12%	EUA	114.048	1,01%	Itália	47.184	0,83%
Total	1.787.315	100,00%	Indonesia	126.007	1,12%	P. Baixos	3.462.633	61,10%
			P. Baixos	9.912.123	87,74%	R. Unido	2.146.571	37,88%
			Portugal	322.251	2,85%	Total	5.667.095	100,00%
			R. Unido	730.846	6,47%			
			Tailândia	83.894	0,74%			
			Uruguai	1.546	0,01%			
			Total	11.297.195	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

to, esperando que as frutas cheguem nos momentos adequados e em quantidades suficientes.

Quando são feitas prospecções em relação a mercados, normalmente estuda-se as elasticidades-renda e preço das exportações. Espera-se que as frutas, não sendo parte de cestas básicas

cas.

As mudanças no modo como o comércio é feito sugerem que as elasticidades-preço da demanda por exportações de produtos agrícolas de um modo geral não é fixa, mas pode tornar-se mais elástica ou menos inelástica, dependendo das políticas comerciais dos países

em cada mercado, ou seja, país por país.

Isto posto, outra forma de se medir o potencial dos mercados externos de frutas seria a sua taxa de crescimento exponencial. Na Tabela 14 estão os resultados dos cálculos da taxa de crescimento exponencial anual de quantidades e valores reais de exportação (isto é,

Tabela 9 :Goiabas e Mangas - países de destino 1996/98

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Alemanha	122.941	0,42%	Alemanha	945.120	4,68%	Alemanha	3.504.118	10,78%
Ar. Saud.	4.776	0,02%	Angola	620	0,00%	Angola	87	0,00%
Argentina	203.689	0,70%	Ar. Saud.	4.368	0,02%	Argentina	693.899	2,13%
Bélgica	71.554	0,25%	Argentina	423.717	2,10%	Áustria	20	0,00%
Canadá	149.356	0,52%	Áustria	81	0,00%	Bélgica	202.908	0,62%
Dinamarca	320	0,00%	Bélgica	9.185	0,05%	C. Verde	11.039	0,03%
Espanha	66.603	0,23%	Bolívia	1.524	0,01%	Canadá	819.782	2,52%
EUA	7.406.212	25,58%	C. Verde	8.296	0,04%	Chile	38.016	0,12%
Finlândia	125.550	0,43%	Canadá	464.518	2,30%	Espanha	191.395	0,59%
França	857.058	2,96%	Espanha	44.452	0,22%	EUA	6.977.183	21,46%
Itália	22.552	0,08%	EUA	4.985.409	24,70%	Finlândia	45.418	0,14%
Líbano	8.450	0,03%	Finlândia	211.314	1,05%	França	2.154.055	6,62%
P. Baixos	14.737.138	50,90%	França	1.113.381	5,52%	Itália	8.727	0,03%
Paraguai	2.809	0,01%	G. Fran.	400	0,00%	P. Baixos	13.397.723	41,20%
Portugal	558.431	1,93%	Itália	31.554	0,16%	Paraguai	399	0,00%
R. Unido	4.537.638	15,67%	Líbano	8.820	0,04%	Portugal	632.340	1,94%
Suíça	66.687	0,23%	P. Baixos	8.794.326	43,57%	R. Unido	3.439.776	10,58%
Uruguai	11.423	0,04%	Paraguai	8.802	0,04%	Suécia	110.734	0,34%
Total	28.953.187	100,00%	Portugal	1.028.743	5,10%	Suíça	263.458	0,81%
			R. Unido	1.915.367	9,49%	Uruguai	26.330	0,08%
			Rússia	83	0,00%	Total	32.517.407	100,00%
			Suíça	161.508	0,80%			
			Uruguai	20.701	0,10%			
			Total	20.182.289	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Tabela 10 : Laranjas - países de destino 1996/98

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Arabia Saudita	331.571	1,62%	Antilhas Holand.	33.462	0,14%	Alemanha	2.169	0,02%
Argentina	171.529	0,84%	Arabia Saudita	190.935	0,83%	Argentina	1.563	0,01%
Cabo Verde	2.233	0,01%	Argentina	273	0,00%	Cabo Verde	6.486	0,05%
Chile	2.523	0,01%	Cabo Verde	11.926	0,05%	Chile	1.737	0,01%
Emir. Arabes Un.	1.415.873	6,94%	Chile	435	0,00%	Kwait	309.961	2,16%
Lituania Rep. Da	304.200	1,49%	Kwait	472.275	2,05%	Emir. Arabes Un.	1.122.796	7,82%
Paises Baixos	15.469.177	75,79%	Emir. Arabes Un.	2.289.645	9,92%	Paises Baixos	11.316.994	78,82%
Portugal	765.432	3,75%	Espanha	762.300	3,30%	Portugal	770.220	5,36%
Reino Unido	893.511	4,38%	Indonesia	840	0,00%	Reino Unido	444.193	3,09%
Russia, Fed. Da	1.048.656	5,14%	Paises Baixos	16.245.507	70,35%	Russia, Fed. Da	363.825	2,53%
Uruguai	5.418	0,03%	Portugal	748.391	3,24%	Suecia	3.496	0,02%
Total	20.410.123	100,00%	Reino Unido	1.300.438	5,63%	Uruguai	15.288	0,11%
			Russia, Fed. Da	1.022.750	4,43%	Total	14.358.728	100,00%
			Uruguai	12.461	0,05%			
			Total	23.091.638	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

valores em termos de dólares de 1997) de sementes oleaginosas, carnes frescas e frutas frescas, em um prazo relativamente longo; de 1961 a 1997. Esses dois itens foram colocados à guisa de comparação em função da tendência mundial no sentido da ingestão de ali-

mentos mais protéicos. Tem-se também as importações, em quantidade e valores reais, de frutas frescas feitas pela OCDE (esta organização consta basicamente de países industrializados, que teriam um nível de renda per capita maior em relação aos outros países).

Foi colocado “frutas frescas”, isto é, toda a cesta de frutas, sem especificar nenhuma fruta em particular. Isto leva em conta uma possível mudança de gostos e a possibilidade de novas qualidades de frutas virem a ser consumidas. Seria especificamente o caso do mar-

Tabela 11 : Mamões - países de destino 1996/98

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Alemanha	685.193	14,50%	Alemanha	1.098.906	15,10%	Alemanha	1.653.830	17,49%
Argentina	112.473	2,38%	Argentina	193.694	2,66%	Argentina	201.272	2,13%
Austria	23.843	0,50%	Austria	19.265	0,26%	Austria	18.047	0,19%
Belgica	84.939	1,80%	Belgica	80.975	1,11%	Belgica	87.808	0,93%
Canada	39.991	0,85%	Cabo Verde	6.030	0,08%	Cabo Verde	3.100	0,03%
Dinamarca	8.880	0,19%	Canada	319.111	4,39%	Canada	466.517	4,93%
Espanha	229.198	4,85%	Dinamarca	2.520	0,03%	Dinamarca	5.369	0,06%
França	429.727	9,10%	Emir. Arabes Un.	1.201	0,02%	Espanha	666.814	7,05%
Italia	164.255	3,48%	Espanha	576.508	7,92%	Estados Unidos	500.483	5,29%
Paises Baixos	1.467.990	31,08%	Estados Unidos	6.250	0,09%	França	999.167	10,57%
Portugal	607.775	12,87%	França	960.566	13,20%	Italia	89.024	0,94%
Reino Unido	567.179	12,01%	Italia	103.736	1,43%	Paises Baixos	1.611.987	17,05%
Suiça	278.088	5,89%	Paises Baixos	1.260.823	17,33%	Portugal	1.144.564	12,11%
Uruguai	24.381	0,52%	Portugal	936.828	12,87%	Reino Unido	1.375.541	14,55%
Total	4.723.912	100,00%	Reino Unido	1.286.448	17,88%	Suiça	589.201	6,23%
			Russia, Fed Da	872	0,01%	Uruguai	40.760	0,43%
			Suiça	401.483	5,52%	Total	9.453.484	100,00%
			Uruguai	21.536	0,30%			
			Total	7.276.752	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Tabela 12 : Melões - países de destino 1996/98

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Alemanha	198.344	0,78%	Alemanha	529.891	2,53%	Alemanha	499.773	1,76%
Argentina	1.235.084	4,88%	Argentina	1.135.535	5,43%	Argentina	1.777.814	6,28%
Belgica	60.098	0,24%	Belgica	10.332	0,05%	Cabo Verde	5.744	0,02%
Espanha	63.101	0,25%	Cabo Verde	2.354	0,01%	Espanha	28.062	0,10%
Estados Unidos	1.230.788	4,86%	Espanha	151.564	0,72%	Finlandia	3.813.922	13,47%
Finlandia	3.729.045	14,72%	Estados Unidos	486.528	2,33%	França	32.456	0,11%
França	10.920	0,04%	Finlandia	3.356.014	16,05%	Italia	184.025	0,65%
Italia	118.707	0,47%	França	6.720	0,03%	Paises Baixos	8.253.370	29,14%
Paises Baixos	5.448.190	21,51%	Italia	144.875	0,69%	Paraguai	4.200	0,01%
Paraguai	78	0,00%	Paises Baixos	5.829.938	27,88%	Portugal	7.663	0,03%
Portugal	5.584	0,02%	Portugal	20.140	0,10%	Reino Unido	13.393.947	47,29%
Reino Unido	13.129.336	51,84%	Reino Unido	9.121.405	43,62%	Suecia	167.674	0,59%
Uruguai	97.508	0,38%	Russia, Fed. Da	3.070	0,01%	Uruguai	154.797	0,55%
Total	25.326.783	100,00%	Suecia	3.780	0,02%	Total	28.323.447	100,00%
			Uruguai	110.955	0,53%			
			Total	20.913.101	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

cujá brasileiro que, por enquanto, sua exportação está no item “outras frutas frescas” e pode ter maior participação ao longo do tempo.

O que se observa nesta Tabela é que a maior taxa de crescimento exponencial realmente é a das frutas frescas, tanto em quantidade, como em valor real. Nota-se também que o cres-

cimento em valor real é superior ao da quantidade, o que indica um ganho de valor ao longo do tempo. A principal conclusão é que há um potencial de comércio, tanto no que se refere aos tipos novos de frutas, aos países em geral, como também quanto aos principais países industrializados, sendo o potencial maior em mercados de outros países, que

ainda não estariam consolidados.

8 - A Competitividade do Setor Frutícola

Conforme explicitado anteriormente, o protecionismo ou as barreiras ao livre comércio podem assumir muitas formas, incluindo impostos de importação, cotas, barreiras não-alfandegárias,

Tabela 13 : Uvas - países de destino 1996/98

1996	US\$ FOB	Part. %	1997	US\$ FOB	Part. %	1998	US\$ FOB	Part. %
Alemanha	118.560	1,88%	Alemanha	79.921	1,67%	Alemanha	21.120	0,36%
Argentina	1.602.234	25,45%	Argentina	1.466.783	30,69%	Argentina	2.130.519	36,59%
Belgica	21.552	0,34%	Belgica	24.496	0,51%	Belgica	84.416	1,45%
Canada	2.268	0,04%	Cabo Verde	3.722	0,08%	Cabo Verde	1.428	0,02%
Dinamarca	11.880	0,19%	Canada	71.701	1,50%	Canada	108.401	1,86%
Estados Unidos	8.400	0,13%	Espanha	5.000	0,10%	Finlandia	24.000	0,41%
França	15.216	0,24%	França	10.195	0,21%	França	52.190	0,90%
Indonesia	11.300	0,18%	Indonesia	106.064	2,22%	Mauricio	42.000	0,72%
Noruega	18.240	0,29%	Japão	6.300	0,13%	Noruega	21.120	0,36%
Paises Baixos	3.778.703	60,02%	Noruega	19.200	0,40%	Paises Baixos	2.890.528	49,64%
Reino Unido	454.953	7,23%	Paises Baixos	2.649.338	55,43%	Paraguai	41.274	0,71%
Rep. Dominicana	43.200	0,69%	Paraguai	9.056	0,19%	Portugal	10.800	0,19%
Suecia	43.932	0,70%	Portugal	61.108	1,28%	Reino Unido	185.962	3,19%
Suica	146.860	2,33%	Reino Unido	163.890	3,43%	Suica	99.600	1,71%
Uruguai	18.923	0,30%	Suecia	57.600	1,21%	Uruguai	109.973	1,89%
Total	6.296.221	100,00%	Suica	23.139	0,48%	Total	5.823.331	100,00%
			Uruguai	22.444	0,47%			
			Total	4.779.957	100,00%			

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

subsídios a produtores domésticos, controles cambiais e, no caso agrícola, tem-se ainda a “segurança alimentar”, ou seja, a não dependência de fontes externas no que se refere ao abasteci-

difusos.

Uma análise da competitividade do setor frutícola aponta entraves e dificuldades que necessitam ser vencidas para favorecer o desenvolvimento com-

talhada em um estudo da IBRAF⁽¹⁴⁾, e está explicitada na Tabela 15

Deve ser levado em conta que esses custos incidem não só sobre o setor frutícola, mas sobre a produção de modo geral. No que se refere ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, a Lei complementar n.º 87/96, ao aprovar a legislação tributária básica do ICMS, aplicável em âmbito nacional, além de isentar as exportações de mercadorias e serviços, assegurou aos exportadores, produtores ou comerciantes, o direito ao crédito do imposto de todas as mercadorias adquiridas para a integração ou consumo em processo de que resulte produtos a serem enviados para o exterior (incisos I e II do § 3º do art. 20).

No caso dos exportadores que mantêm outras atividades sujeitas ao ICMS, o aproveitamento desses créditos é automático, mediante compensação com débitos do Imposto resultante das outras operações. Entretanto, os exportadores de frutas e vegetais frescos enfrentam uma situação desvantajosa, pois as Secretarias de Fazenda Estaduais não adaptaram integralmente sua legislação, em desobediência à Lei Federal, resultando em grandes dificuldades que, aliadas a exigências burocráticas, impedem o usufruto desses benefícios. Isto leva o setor a uma desvantagem.

Tabela 14: taxas anuais de crescimento - 1961-97

Exportações mundiais	quantidade	valor real
oleaginosas	4,28%	12,65%
carne fresca	3,83%	14,31%
frutas frescas	6,74%	17,28%
Importações OCDE		
frutas frescas	3,72%	15,76%

Fonte: FAO - Faostat

mento alimentar. Ao se considerar que sua principal causa pode ser a preservação de empregos em determinados setores, estas políticas tendem a criar ganhos para os produtores locais.

Entretanto, o custo de tais políticas envolve prejuízos dos consumidores e redução da eficiência econômica (soma total da perda de excedente do produtor, que resulta da produção doméstica ineficiente, com a perda de excedente do consumidor, que vem dos preços domésticos mais altos com um nível mais baixo da quantidade consumida). Os benefícios do protecionismo para determinados grupos de pressão geralmente são imediatos e bem definidos (como a geração de renda e preservação de empregos), enquanto os custos embutidos nos preços finais mais altos para o consumidor são difíceis de ser detectados e mais

petitivo do mesmo. A seguir vem uma compilação feita depois de entrevistas com produtores e exportadores do setor.

8.1 – Barreiras Internas

Além da incidência em cascata e da exportação de impostos, o sistema tributário vigente tem bi-tributação, bases de cálculos impróprias, cobranças de ICMS sobre frutas destinadas à industrialização e “in-natura” e sobre o frete destas, entre outras. Mais da metade dos encargos é debitada antes de se apurar a receita com a venda, pois estão implícitos nos custos e despesas para se produzir (INSS, FGTS, ICMS, PIS, FIS, IR, que incidem sobre a mão-de-obra ou sobre os insumos, máquinas e materiais). A carga tributária que incide sobre a maçã, a manga e o melão foi de-

Na preparação desses produtos para exportação, são utilizados materiais de embalagens de valor, cujo custo representa de 10% a 20% do seu valor FOB de exportação, conforme o produto embalado. Sendo impossível na prática utilizar os créditos do ICMS, os exportadores ao comparar o custo da embalagem nacional com a oferecida por fabricantes do exterior, acabam optando pela sua importação através do regime “draw-back” (isento de ICMS). Outro problema são os custos portuários (ou custos de desembarque, aplicáveis também aos aeroportos).

Em alguns pontos de embarque, os funcionários do EDAEX, da Secretaria de Receita Federal, estão instruídos para somente processarem a liberação dos embarques mediante a apresentação de guia de recolhimento em favor desses Sindicatos. Valendo-se dessa exigência, são cobrados valores fixados por tabela, onde o percentual é de 2,2% do valor das mercadorias, com variação

5% do valor do frete. Em adição tem-se a contribuição previdenciária de 2,2%, a que estão sujeitas as mercadorias adquiridas de produtores rurais, mesmo que destinados à exportação, o que onera diretamente as frutas e vegetais exportados.

Por outro lado, a Lei nº 9.363 de 13/12/96, DOU de 17/12/96 instituiu o crédito presumido do IPI, para resarcimento ao produtor e exportador do valor do PIS/PASEP e COFINS, incidentes sobre as aquisições no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem para utilização no processo produtivo de mercadorias nacionais vendidas para o exterior, inclusive quando feitas para empresa comercial exportadora com a mesma finalidade.

Atendendo solicitação do setor agropecuário, a Secretaria da Receita Federal, através da Instrução Normativa n.º 23 de 13/03/97, dispôs que o direito ao crédito aplica-se inclusive quando o

Fazendárias quanto aos detalhes que cercam sua preparação para exportação, existem divergências nessa área sobre o direito ao benefício do crédito do IPI, sem que até hoje haja uma explícita decisão sobre o assunto, ocasionando interpretações divergentes entre as Delegacias Estaduais da Fazenda Nacional. Os exportadores utilizam-se de diversos materiais cujos custos são onerados com o de contribuições devidas ao PIS/PASEP e COFINS.

Da mesma forma, a taxa de US\$ 30,00 por tonelada, cobrada pela INFRAERO nos embarques aéreos a título de armazenagem, representa um elevado custo percentual nos produtos do setor, pois é calculada sobre o peso embarcado, sem levar em conta o seu preço FOB. Entrevistas com o setor indicam que o preço por tonelada de frutas e vegetais exportados por vias aéreas varia de US\$300,00 a US\$1.000,00. Isso faz com que essa taxa represente entre 3% e 10% do valor FOB dos produtos exportados. Por falta de espaço e condições próprias para a armazenagem apropriada desse produtos que, devido à sua perecibilidade, requerem áreas refrigeradas (não existentes nos aeroportos), a empresa não aceita carga com antecedência, exigindo a entrega no mesmo dia do vôo, o que descharacteriza a titularidade do serviço prestado e converte essa taxa em uma espécie de pedágio.

Apesar do valor cobrado ser aparentemente inexpressivo, é bastante relevante quando comparado com valores FOB de produtos, usualmente enviados por via aérea, como se constata na Tabela 16, a seguir:

Um outro problema refere-se à obtenção do Certificado fitossanitário nos embarques realizados no Aeroporto do Galeão (RJ). O Ministério da Agricultura exige o pagamento de taxa para exame fitossanitário de frutas e vegetais, o que não tem base legal. Entretanto, a recusa do pagamento implica a negativa de emissão do Certificado, o que impede o embarque dos produtos. Trata-se da imposição de mais um custo que, pela forma de cálculo, baseada no valor das mercadorias, tem características de imposto, resultando em valores que se constitu-

Tabela 15 - Carga Tributária: um exemplo

Tipos de Tributos	(% sobre o faturamento)		
	Maçã	Manga	Melão
Tributos indiretos no custo e despesas	19,62	18,00	17,00
Tributos sobre a venda	12,90	4,56	5,67
Tributos sobre o lucro	5,69	3,40	2,80
Total	38,21	25,96	25,47

mínima de R\$ 88,00/R\$ 100,00 e máxima de R\$ 173,00/R\$ 193,00.

Eventuais acordos entre despachantes e exportadores, dentro da prática de livre negociação, não são aceitos e até objeto de censura pelos sindicatos. No caso de perecíveis, em que é peculiar o embarque de pequenos volumes resultando em faturas de baixo valor, os valores cobrados tornam-se relevantes, podendo representar um obstáculo para os embarques, já que para se atingir a importância mínima devida, é necessário que o valor do embarque seja de US\$ 3.400,00 a US\$ 3.850,00 o que é incomum, principalmente nos embarques aéreos.

Deve-se mencionar que usualmente, as empresas transportadoras já remuneram os despachantes por angariar os clientes, como no caso das companhias aéreas que pagam comissão de até

produto fabricado goze de benefício da alíquota zero e, no caso de produtos oriundos da atividade rural, restringe-se ao valor das aquisições efetuadas de pessoas jurídicas sujeitas às contribuições do PIS/PASEP e COFINS.

Na discriminação das operações que caracterizam o produto industrializado, o regulamento do IPI inclui algumas das operações obrigatoriamente realizadas para a preparação de frutas a serem exportadas, e sem a prática das quais seria impossível atender aos exigentes padrões de qualidade dos mercados internacionais e, em alguns casos, superar restrições fitossanitárias dos países importadores.

Apesar de ser entendimento do setor frutícola que as frutas se enquadram plenamente nas características previstas na legislação, possivelmente por falta de esclarecimento às Autoridades

em um fator que onera o produto nacional, como se demonstra na Tabela 17, a seguir, em exportações de 1 e 2 toneladas, parâmetros usuais dos volumes embarcados.:

Uma amostra para análise independe do valor e/ou das quantidades embarcadas. Se um exportador fizer no mesmo dia, às vezes até na mesma aeronave, embarques para mais de um cliente, e se tiver que dividir a remessa em mais de um vôo para um só cliente, tem que pagar de acordo com a quantidade de certificados emitidos. A sistemática de emissão do certificado de origem (form "a") a que estão obrigados alguns produtos, quando enviados para países signatários do Sistema Geral de Preferências – SGP (referente às tarifas alfandegárias), é onerosa e trabalhosa.

Uma das características mais importantes na comercialização de frutas frescas é a sua alta perecibilidade, variável de acordo com cada espécie. Para satisfazer esse ponto, os importadores exigem que as frutas cheguem ao seus destinos com a máxima vida útil possível, o que obriga os exportadores, nas remessas por via aérea, a efetuarem ao longo da semana, múltiplos embarques de pequenas quantidades para seus clientes, em diversas localidades. Como consequência, os valores FOB de cada embarque são de baixo valor.

A dinâmica dessas operações obriga a que se solicite a emissão do Certificado a posteriori, que deixa assim de acompanhar as mercadorias. Entretanto, alfândegas de países estrangeiros, signatários do SGP, para admitir a entrada dos produtos, exigem dos importadores o depósito do valor dos direitos ou a prestação de caução e/ou garantias, até a apresentação do Certificado. Quando isso não acontece, pela exiguidade dos prazos concedidos, ficam sujeitos ao pagamento de multas, o que é repassado para os exportadores.

Considerando-se os trâmites burocráticos, o alto custo atualmente cobrado pelo Banco do Brasil S/A para

a R\$ 85,00 pelo descarregamento, armazenagem e ovação dos "containers". São cobrados R\$ 10,00 pelo monitoramento

Tabela 16 - Taxa da Infraero: um exemplo

Produto	Valor FOB (US\$/ton)	Taxa Infraero	% s/custo
Limão	600,00	30,00	5,00%
Abacate	600,00	30,00	5,00%
Manga	860,00	30,00	3,49%
Mamão	920,00	30,00	3,26%
Figo	2350,00	30,00	1,28%
Goiaba	1650,00	30,00	1,82%

Fonte: IBRAF

emissão do Certificado – US\$ 56,50 – está ocorrendo renúncia pela apresentação do certificado, o que na prática importa na elevação do pagamento de impostos alfandegários. Para que se torne claro o que isso significa, no caso de embarques aéreos, apresenta-se na Tabela 18 exemplos da relevância desse custo por tonelada quando da exportação de algumas frutas, considerando-se o volume usual de 1 tonelada por remessa:

8.2- Custos de Exportação

8.2.1 - Frete e Armazenagem

Os preços cobrados atualmente dependem de muitos fatores, tais como acordos coletivos, freqüência de embarques assim como o volume das partidas. Portanto, os valores de fretes são válidos para as principais frutas tropicais e subtropicais comercializadas, como o mamão, manga, melão e uva.

Frete Aéreo - O frete aéreo, com destino à América do Norte e Comunidade Européia tem como referência de US\$ 1,00 a US\$ 1,10 kg de fruta transportada, partindo-se de Recife, Rio de Janeiro ou São Paulo.

Despesas De Armazenagem - Base: Embarque por Suape, em Pernambuco. São cobrados de R\$ 80,00

do frio (valor cobrado a cada 12 horas, por "containers" de 10 paletes).

8.2.2 - Seguros

Seguro Nacional - O seguro nacional, equivalente às despesas do trajeto da empresa ao porto, ou aeroporto, está por volta de US\$ 0,10 (dez centavos de dólar por quilograma, de produto embarcado).

Seguro Internacional - O seguro é efetuado normalmente pelo importador e depois descontado do exportador. Equivale a cerca de 0,02% sobre o valor FOB do produto.

9 – Barreiras às Exportações

Viu-se na seção 4.4 que o comércio internacional de produtos agrícolas sempre foi, de um modo geral, pesadamente subsidiado pelos Estados Unidos e pela União Européia. A seguir estão listados os principais procedimentos utilizados pela União Européia e Estados Unidos que constituem entraves a uma maior entrada das frutas procedentes de terceiros países em seus mercados internos.

9.1 – União Européia (UE)

Com o processo de tarificação (substituição de barreiras não-tarifárias por barreiras tarifárias e posterior compromisso de diminuição das mesmas) feito quando da conclusão da Rodada Uruguai, a UE diminuiu a sua tarifa média de importações de 6,8% para 6,7%. Entretanto, a tarifa máxima aumentou de 50% para 117% e os produtos agrícolas foram relativamente os mais atingidos. Em

Tabela 17 : Custo do Certificado Fitossanitário

	Valor FOB (US\$)			Custo do Certificado (US\$)		
Produto	1 tonelada	2 toneladas	1 tonelada	2 toneladas	1 tonelada	2 toneladas
Limão	600,00	1200,00	31,80	47,70	5,30%	3,98%
Abacate	920,00	1840,00	19,10	38,20	2,08%	2,08%
Manga	860,00	1720,00	47,70	47,70	5,55%	2,77%
Mamão	920,00	1840,00	19,10	38,20	2,08%	2,08%
Goiaba	1650,00	3300,00	28,60	47,70	1,73%	1,45%

Fonte: IBRAF

Tabela 18: Custo do Certificado de Origem

Produto	Valor (US\$ FOB)	Certificado de Origem	% s/valor
Limão	600,00	56,60	9,43%
Abacate	920,00	56,60	6,15%
Manga	860,00	56,60	6,58%
Mamão	920,00	56,60	6,15%
Goiaba	1650,00	56,60	3,43%

Fonte: IBRAF

substituição às restrições quantitativas, a UE optou, em alguns casos, pela aplicação de tarifas específicas, que incidem sobre frutas e hortaliças.

No caso da laranja, há uma tarifa exclusiva de 89 ECU por tonelada, que corresponde a US\$ 80,10 por tonelada. Esta tarifa é gravada pela cobrança adicional de uma taxa de 13% sobre as exportações brasileiras embarcadas no mês de abril, caindo para 4% no período de 1º de junho a 15 de outubro.

O Sistema Geral de Preferências (SGP) também tem trazido dificuldades para o Brasil. No ano de 1997, houve redução de 50% nas margens de preferência, que seriam integralmente canceladas em 1999.

No caso das uvas e melões, as vendas brasileiras estão sujeitas ao imposto de 11%, enquanto que a alíquota para a manga é de 4%. Mas esta regra não vale para todos os países produtores que exportam para o bloco europeu. Em função do SGP, países como Honduras, Costa Rica, El Salvador e Colômbia, entre outros, vendem para a UE com isenção total do imposto de importação.

Além dessas barreiras, existem quotas tarifárias, que prejudicam especialmente a banana brasileira. Falta transparência na distribuição e no controle do volume importado, o que dificulta o acesso da produção nacional àquele mercado. A UE estabeleceu inicialmente em 2 milhões de toneladas a quota de importações de bananas oriundas da América Latina, o que foi posteriormente aumentado. O Brasil foi contemplado com 9,43% da cota de exportação cedida aos países da América Latina. Também deve ser considerado que os países do Caribe e as firmas europeias têm preferências em relação a este comércio. Outra medida restrita à comercialização da fruta brasileira é a fixação de um preço de entrada, to-

mando-se por base os preços CIF. Esse procedimento permite a cobrança de um imposto adicional, em valor igual à diferença entre o CIF de entrada e o preço efetivo de importação.

O regime de importação da UE tende a penalizar os exportadores da América Latina e beneficiar as ex-colônias britânicas e francesas localizadas na África, no Caribe e no Pacífico, o que introduz distorções no mercado internacional.

As exigências fitossanitárias também impõem sérias restrições às exportações brasileiras de frutas, principalmente para o mamão papaia e a manga, sob a alegação de contaminação pela mosca da fruta. A delimitação de zonas produtoras livres de pragas e doenças para exportação da fruta brasileira se impõe como necessária para viabilizar as exportações.

9.2 –Estados Unidos

Os Estados Unidos aprovaram a sua Nova Lei Agrícola, que entrou em vigor a partir de 1996, modificando radicalmente a política interna de sustentação de preços e renda dos produtores agropecuários. As novas regras substituíram os pagamentos de subsídios aos produtores pelo sistema de pagamento direto. No ano de 1997, foram distribuídos US\$ 7,9 bilhões como doação aos produtores rurais.

No sistema de tarificação da Rodada Uruguai, os Estados Unidos reduziram a tarifa média das frutas e hortaliças de 3,2 para 3,1%. Tal fato, no entanto, não significa o fim das proteções, pois houve significativa elevação tarifária para as importações de frutas, cuja tarifa máxima passou a ser de 151%.

Os aumentos sazonais de tarifas são outras formas de proteção do mercado norte-americano. A tarifa aduaneira

específica para a uva aumenta de US\$ 1,27/m³, no período de 15 de fevereiro a 31 de março, para US\$ 1,96/m³, nas outras épocas do ano. As importações de melões são livres de imposto de importação sob o Sistema Geral de Preferência (SGP) no período de 1º de dezembro a 31 de maio. Entretanto, nos demais períodos há taxação de 31,5%, sendo que as exportações do México são gravadas em 25,6% e o melão caribenho é livre de imposto de importação.

As barreiras sanitárias impostas pelos Estados Unidos vedam a importação da maioria das frutas brasileiras. Para aqueles que conseguem permissão de entrada, vigora a obrigatoriedade da obtenção de licença prévia pelos importadores. Além disso a fruta somente poderá entrar no país pelos portos situados no Atlântico Norte. Também se exige refrigeração especial para a entrada nos Estados Unidos da maçã e uva nacionais, enquanto, para a manga, é necessário um tratamento de água quente em instalações certificadas no Brasil por funcionários do Animal and Plant Health Service (APHIS).

A lentidão dos trâmites burocráticos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) para examinar os dados fornecidos pelos produtores e exportadores brasileiros no que se refere à comprovação de áreas livres ou de controle efetivo de pragas restringe ainda mais as exportações brasileiras. As análises de risco para o reconhecimento de zonas livres de pragas levam anos. Mesmo assim o Brasil tem conseguido ultrapassar essas barreiras. O caso mais recente é o do mamão papaia do Espírito Santo, que desde 1998 foi decretado como área livre de doenças, permitindo a exportação para os Estados Unidos.

As exportações de frutas cítricas são proibidas para os Estados Unidos sob a alegação de contaminação pelo cancro cítrico. O figo e o abacate enfrentam restrições devido a mosca da fruta. As exportações de mamões, exceto do Espírito Santo, são proibidas em função da mosca da fruta mediterrânea, a mesma praga que responde pelas dificuldades impostas ao maracujá, que ainda enfrenta proibições pela alegada ocorrência de *anastrepha fraterculus*. A

carambola e os melões, com exceção das zonas livres de Mossoró, no Rio Grande do Norte, também são proibidos sob a justificativa de incidência da mesma *anastrepha fraterculus*.

10 – Conclusões

Viu-se ao longo do artigo que o Brasil tem a sua pauta de exportações de frutas concentrada, não só em termos de tipos de fruta, como também em termos de mercados importadores. Além disso, há inúmeras barreiras, tanto inter-

nas como externas, estas últimas quer sejam de caráter tarifário quer sejam não-tarifários, que dificultam a exportação. Ainda assim, como depreendeu pelas taxas de crescimento exponencial de longo prazo anuais, esse é um mercado promissor, havendo espaços não só para a colocação de novos tipos de frutas, como também novos países, que buscam uma alimentação mais saudável.

Deve-se levar em conta a eficiência microeconômica, que se traduzirá, no que se refere ao processo “dentro da porteira” (dentro da propriedade que

produz), em um rendimento por hectare da fruta que cubra pelo menos os custos variáveis; a possível formação de cooperativas, para que se ganhe em escala nos elos seguintes (armazenagem a frio, transporte etc.) e se tenha maior regularidade na oferta, na diversificação de produtos por parte desta cooperativa para que o consumidor final tenha um leque maior de opções e uma propaganda ativa em feiras e convenções para se expandir contatos com cadeias de importação em possíveis mercados consumidores.

PAPEL DA AGRICULTURA NO PLANO REAL: ESTABILIZAÇÃO DA MOEDA E MODERNIZAÇÃO DO SETOR

Gustavo Henrique Fideles Taglialegna⁽¹⁾

Gustavo Bracale⁽¹⁾

Kichiro Mandar⁽¹⁾

Eduardo Luís Leão de Sousa⁽¹⁾

Em julho de 2000, o Plano Real entrou em seu 6º ano de vigência. Ao longo de todo esse período, tivemos uma taxa de inflação acumulada da ordem de 80% (Tabela 1), taxa esta que, há menos de uma década, já chegou a representar o aumento dos preços referentes a um único mês. Se considerado apenas o grupo de alimentação da cesta básica, a alta não ultrapassou os 25%, fato que reforça a inegável contribuição do setor agropecuário para a estabilização da moeda e o bem-estar econômico, principalmente para as camadas de mais baixa renda da população. O que se pretende demonstrar neste artigo é que, a despeito do quadro econômico-financei-

ro aparentemente desestimulante para o setor agropecuário, a atividade tem mostrado invejável desempenho nestes seis anos de Plano Real.

Para essa análise, foram considerados os oito principais produtos da cesta básica do Procon/Dieese, que juntos representam quase 80% do grupo alimentação: carne bovina e de frango, arroz, café, leite, açúcar, óleo de soja e feijão. O índice de inflação e a variação dos preços nominais desses produtos ao longo do Plano Real podem ser observados na Tabela 1.

A produção agropecuária utilizada como matéria-prima para aqueles produtos alimentícios apresentou, em sua maioria, significativo aumento, tan-

to na quantidade produzida quanto nos ganhos de eficiência. Será, então, desenvolvida uma análise do desempenho dos oito setores mencionados, enfocando aspectos de produção e consumo.

Café

A cafeicultura mundial passou por uma série crise de preços no início da década de 90. Isso fez muitos produtores diminuírem o nível tecnológico da produção e até mesmo abandonarem as lavouras menos produtivas, o que acabou provocando uma redução na oferta mundial do produto. A partir de meados da década, influenciados pela menor oferta, agravada pela seca de 1994, os preços do produto começaram a reagir, atingindo níveis altamente remuneradores. Esta nova situação incentivou os produtores a implantarem novas áreas e a renovarem as lavouras antigas, de baixa produtividade. Esta renovação se caracterizou, principalmente, pela adoção do sistema adensado de plantio, que possui potencial de produtividade bem mais elevado, em comparação com o sistema convencional. Pode-se dizer que houve uma verdadeira renovação do parque cafeeiro nacional. A produtividade média, que se mantém, historicamente, em torno de 10 sacas por hectare, chegou, em 1998, a 14,85 sacas por hectare. No período de 1994 a 2000, a taxa de crescimento médio da produtividade foi de 1,7% ao ano.

Atualmente, essas novas lavouras estão entrando em produção. Para os próximos anos, pode-se dizer que haverá um aumento significativo da oferta. É importante salientar que o potencial produtivo dessas lavouras adensadas é muito mais elevado. Portanto, pode-se dizer que o aumento da produção brasileira não será consequência apenas da expansão da área, mas também do aumento da produtividade.

Além disso, a adoção de novas tecnologias, como a irrigação e a colheita mecanizada, permitem a expan-

Tabela 1

Variação Acumulada da Inflação, do Valor da Cesta Básica e de seus Principais Componentes, em Termos Nominais (de julho/1994 a julho/2000)

Indicador/Produto	Variação (%)
Inflação (IPC-FIPE)	83
Cesta Básica (PROCON/DIEESE)	28
Açúcar Varejo	-7
Arroz Varejo	15
Café em Pó Varejo	-12
Carne 1ª Varejo	52
Carne 2ª Varejo	30
Feijão Varejo	14
Frango Resfriado Varejo	-8
Leite em Pó Varejo	17
Óleo de Soja Varejo	3

Fonte: Procon/Dieese e FIPE-USP.

(1) Os Autores são técnicos da Coordenação Geral de Produtos Agrícolas, da Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda.

são da cafeicultura em novas áreas, com menor risco de geada e com custos de produção mais baixos, como é o caso do cerrado mineiro e o oeste baiano.

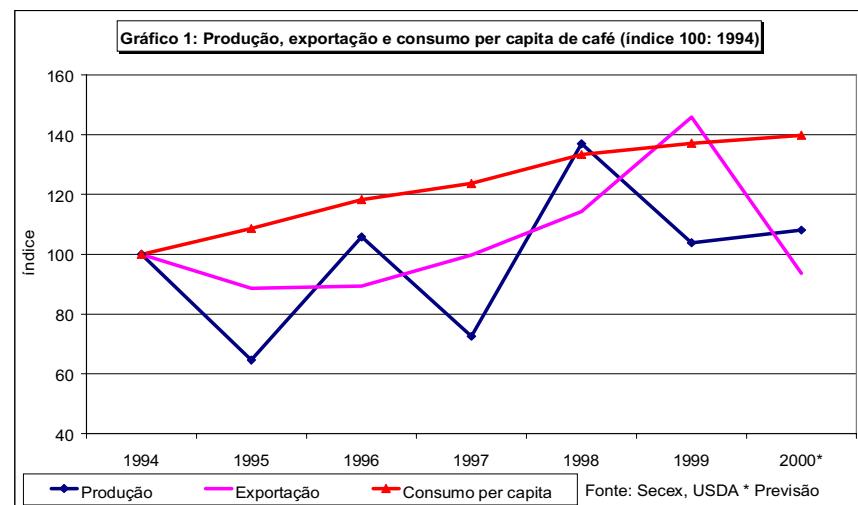
A expectativa para os próximos anos é de aumento de oferta, e possível queda de preços. Como o Brasil está renovando sua cafeicultura, esta é uma excelente oportunidade para o País aumentar sua participação no mercado internacional, aproveitando sua maior competitividade, devido ao fato de possuir uma cafeicultura mais moderna e empresarial, em comparação com seus concorrentes. O gráfico 1 mostra a tendência de aumento das exportações brasileiras. Porém, neste mesmo período, diminuiu a participação do Brasil no total das exportações mundiais. Isso mostra que, como contrapartida ao crescimento da oferta do café brasileiro, é necessário adotar uma política de expansão no mercado internacional.

Ainda com relação ao comércio internacional, é importante destacar a importância da cafeicultura na balança comercial do agronegócio. Nos últimos anos a receita cambial do produto tem se mantido em patamares superiores a US\$ 2 bilhões, sendo o segundo setor com maior peso nas exportações do agronegócio, logo após o complexo soja.

O café, que tem uma participação de 8% no valor da cesta básica, tem seu preço formado de acordo com as condições de oferta e demanda mundiais. Por ser uma commodity tipicamente comercializada em bolsas de mercado-

ria, ocorrem freqüentemente variações bruscas em suas cotações. No sentido de amenizar o impacto dessas variações no índice da cesta básica, tem sido importante a política do governo federal de leilões dos estoques governamentais. Durante o período em análise, verificou-se que o consumo interno per capita de café cresceu a uma taxa de 5,6% ao ano. Além do aumento da renda da população, outra razão desta elevação no

Em razão do aumento do nível de renda da população, houve grande crescimento do consumo, tanto de leite fluido, como de derivados (queijos, iogurtes etc.). O consumo per capita de leite fluido teve um crescimento médio, de 1994 a 1999, de 7,4% ao ano. A produção nacional teve, no mesmo período, um crescimento médio de 3,3% ao ano. O gráfico 2 mostra a evolução do consumo de leite em pó e da produção nacional.



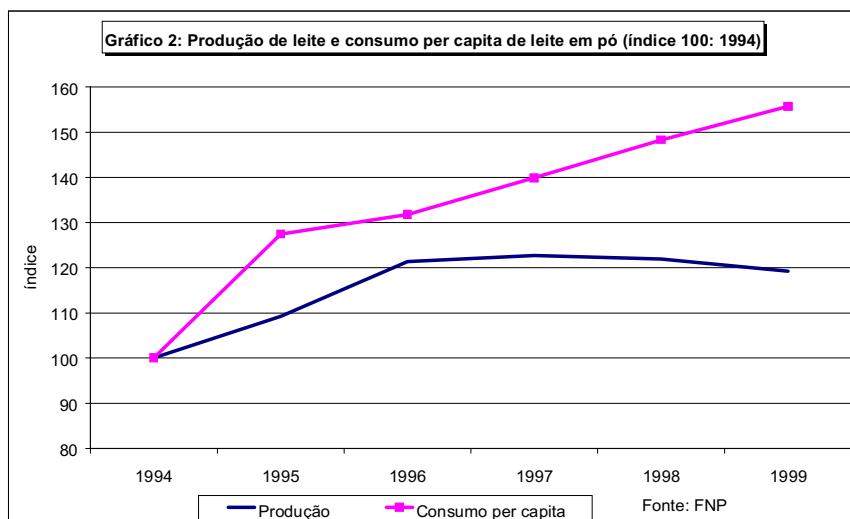
consumo é a maior preocupação das torrefadoras em oferecer ao consumidor brasileiro um produto de melhor qualidade.

Lácteos

O setor de lácteos foi um dos que mais cresceram durante o Plano Real.

A pecuária leiteira no Brasil tem passado, nos últimos anos, por importantes mudanças estruturais. O ponto de referência desta mudança foi a expansão e a ampla aceitação pelo consumidor brasileiro, do leite longa vida, comercializado em embalagens do tipo Tetra Pack. Este tipo de embalagem permite que o produto seja transportado a longas distâncias. Este tem sido um dos principais motivos da expansão da pecuária leiteira para regiões não tradicionais, como o Estado de Goiás. Nessas regiões, é possível a produção de leite a custos inferiores aos das tradicionais bacias leiteiras de Minas Gerais e São Paulo.

Apesar de ter-se verificado grande crescimento da oferta interna de leite, este não tem sido suficiente para suprir o aumento da demanda. Por essa razão, houve um incremento nas importações do produto, principalmente nos períodos de maior escassez interna. As importações, inclusive, são uma importante forma de contenção dos preços internos.



Nos últimos meses, verificou-se, ao contrário, um aumento do nível dos preços do leite, o que tem afetado diretamente o índice da cesta básica. Estas altas se devem, primordialmente, a uma situação conjuntural de redução da oferta provocada pela longa estiagem de 1999 e pela própria entresafra de 2000. Além disso, verifica-se uma reestruturação dos níveis de preço ao produtor, em virtude da nova estrutura de custo oriunda da desvalorização cambial do ano passado.

Complexo Soja

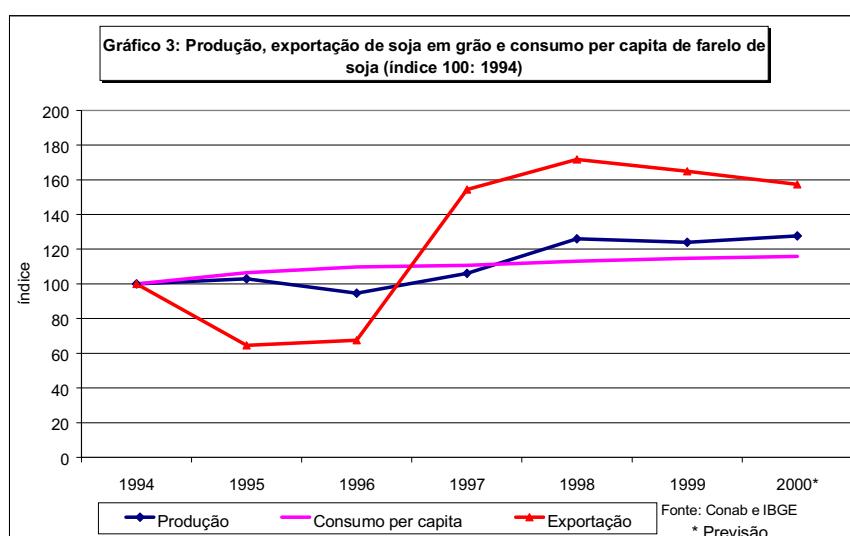
O complexo soja é um dos setores do agronegócio brasileiro que mais tem se desenvolvido. Nos últimos cinco anos, o crescimento médio da produção de soja foi de 5% ao ano. Este incremento na produção não se deve apenas à expansão da área plantada, mas também ao crescimento médio da produtividade, de 1,7% ao ano, no mesmo período.

Com relação ao comércio internacional, verifica-se um aumento médio de 13,5% nas exportações de soja em grãos (Gráfico 3). Uma das principais razões para esse crescimento foi, sem dúvida, a implantação da lei Kandir, que, em 1996, desonerou as exportações do ICMS, aumentando a competitividade do grão brasileiro. Em contrapartida, as exportações de farelo e óleo de soja bruto tiveram comportamento estável nas suas quantidades exportadas.

É importante destacar, ainda, o aumento no consumo de farelo de soja, utilizado nas rações animais, que cresceu a uma taxa de 6,5% ao ano. Pela participação do farelo na composição de rações animais, este é um importante indicativo do crescimento nos setores de produção de carnes, como avicultura, suinocultura e bovinocultura.

Arroz

No período de 1994 a 2000, a produtividade média da orizicultura brasileira aumentou cerca de 30%, registrando um crescimento médio anual de 3,8%. O desempenho da produção, que



não apresentou resultado semelhante (vide Gráfico 4), cresceu a uma taxa média anual de apenas 0,8%. Esse descompasso entre os desempenhos da produtividade média e da produção foi uma decorrência do comportamento irregular da área semeada.

As dificuldades enfrentadas pelos produtores para comercialização da safra em meados década de 90, devido aos baixos preços recebidos, foram o principal fator de desestímulo ao cultivo do arroz e se refletiram em sucessivas retraições de área, especialmente nas regiões tradicionais de plantio.

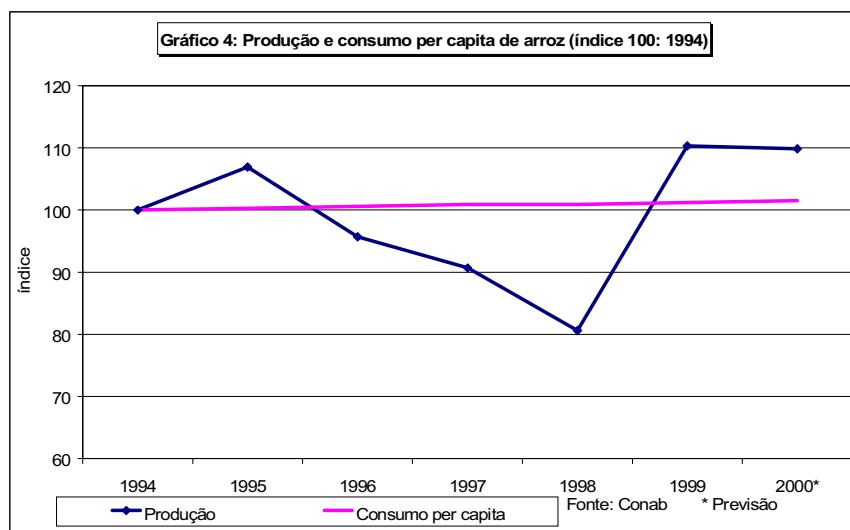
Ao longo da década, três fatores foram preponderantes para a dinâmica deste produto:

O primeiro refere-se ao incremento da produção nos demais países do Mercosul, estimula-

da, principalmente, pela isenção tarifária nas importações intrablocos, aliada ao menor custo de produção nesses países. Nesse período, Argentina e Uruguai aumentaram sua produção em 64% e 33%, passando, respectivamente, de uma produção de 974 mil t e 972 mil t, em 1996, para 1,6 milhão de t e 1,3 milhão de t, em 1999.

O segundo trata-se da redução dos estoques governamentais, agravada pelas adversidades climáticas que atingiram as regiões produtoras do Brasil e do Mercosul, em 1998.

O terceiro fator está relacionado à introdução de novas variedades de sequeiro no Mato



Grosso, com elevado potencial de produtividade e qualidade superior àquelas variedades tradicionais de sequeiro. Esse estado respondia, em 1995, por 6,7% da produção nacional, passou a representar 16,3%, em 2000. Enquanto isso, a participação do Rio Grande do Sul manteve-se estável, em torno de 45%.

O aumento da produção na Região Centro-Oeste e demais países do Mercosul, combinado com a estagnação do consumo, levou a um quadro estrutural de excedentes no bloco, o que provocou a necessidade de intervenção do governo na comercialização do produto, resultando na recomposição dos estoques oficiais.

Feijão

O feijão caracteriza-se por ser um produto de baixa elasticidade-renda e consumido em larga escala apenas no Brasil. O seu cultivo estende-se por quase todas as regiões do País. Na Região Centro-Sul, principal produtor, é produzido em três safras anuais, sendo que a primeira (outubro a fevereiro) e a segunda (abril a junho) representam quase 90% do volume anual. Com exceção da terceira safra irrigada (agosto a setembro), que exige maior investimento em tecnificação, a grande parte dos produtores dessa leguminosa é constituída de pequenos e médios produtores com emprego de poucos recursos tecnológicos disponíveis.

Pelo fato de o produto ser consumido em maior volume por população de menor renda, a elevação do poder aquisitivo, proporcionada pela estabilidade econômica, possibilitou acesso dessa camada de consumidores para outras proteínas consideradas mais nobres, como carne bovina e frango, o que refletiu em uma diminuição média do consumo per capita de feijão de 2,6% ao ano, no período de 1994 a 2000, conforme pode ser visualizado no Gráfico 5.

Açúcar

O mercado de açúcar doméstico

brasileiro apresentou, no período analisado (1994-2000), demanda firme, mas com taxa de crescimento moderada, observando-se média de 3,3% ao ano, valor compatível com as taxas de incremento de consumo mundiais. Já a produção apresentou crescimento médio de 9,6% ao ano no mesmo período, devido aos investimentos constantes em tecnologia, que permitiram ao País consolidar-se no mercado mundial, como líder em produtividade.

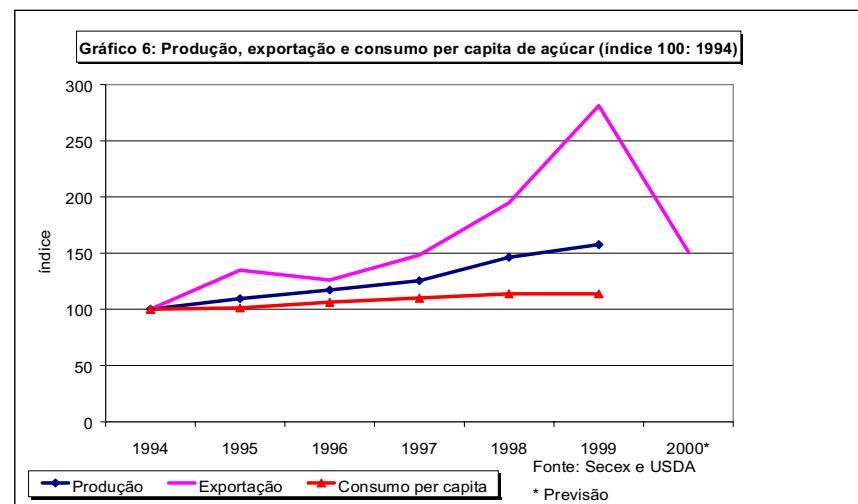
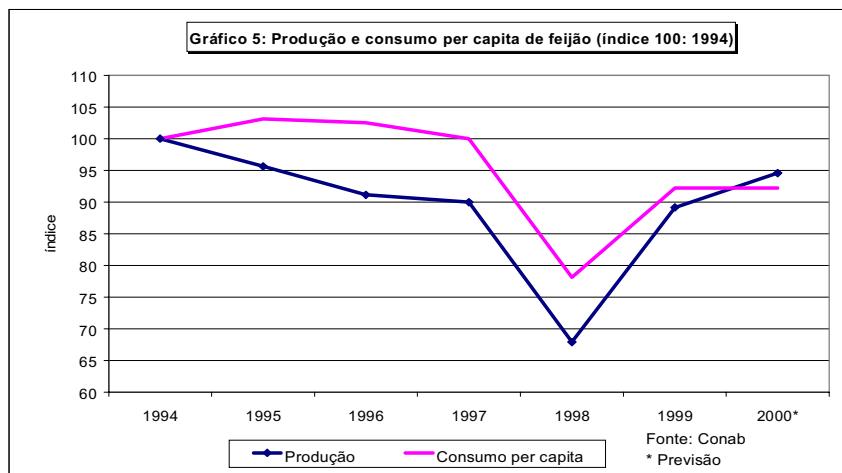
Sendo o País, o principal produtor mundial, suas exportações tiveram grande crescimento durante esses anos (11,3% ao ano), chegando a estabelecer volume recorde no ano de 1999, com cerca de 12 milhões de toneladas embarcadas. Porém, com a quebra de safra esperada, o volume de açúcar exportável deve recuar cerca de 50% em 2000 (Gráfico 6). Além da quebra, outro fator que contribui para a diminui-

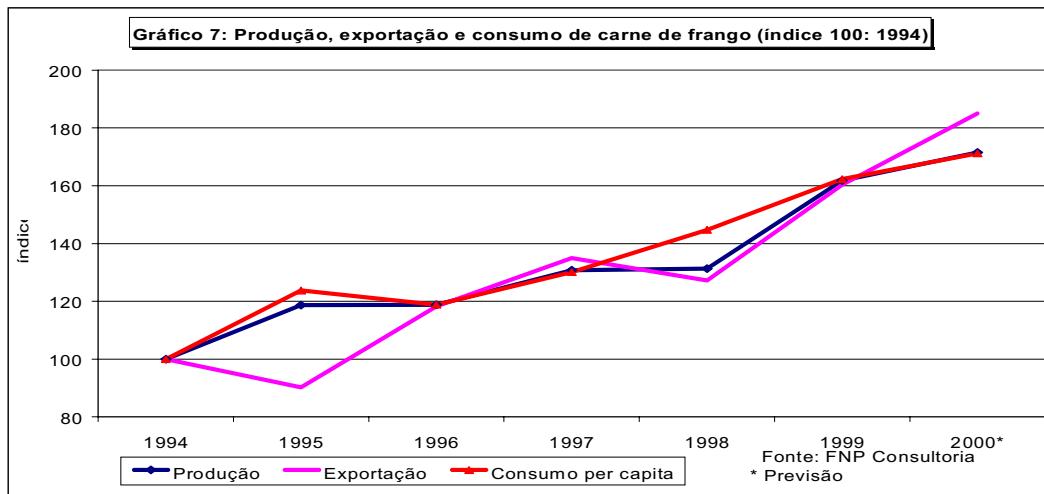
ção do volume de açúcar direcionado a exportação são os preços internos, tanto de álcool, como de açúcar, que apresentam níveis atraentes ao produtor.

Nos últimos anos, observou-se no mercado mundial de açúcar, um aumento na produção mais acentuado que o aumento no consumo, o que acabou gerando incremento constante dos estoques de passagem, refletindo diretamente na queda dos preços internacionais da commodity. Com a recente quebra da safra brasileira e diminuição da produção mundial como um todo, o comportamento dos preços inverteu-se, levando à recuperação firme das cotações internacionais.

Frango

O setor de aves, é, inegavelmente, um dos que mais cresceram nos últimos anos no Brasil. A expansão da





avicultura, como demonstrada pelo Gráfico 7, é algo notável. O consumo interno anual é de cerca de 30 kg/hab.ano, sendo que, em 1994, o consumo per capita de 19 kg/hab.ano. A taxa média de crescimento médio do consumo atingiu a marca de 8,3% ao ano. Esse aumento no consumo se deve às características desse produto, sendo elas: preço atrativo (comparado às outras carnes); ciclo de produção curto; e imagem de produto saudável.

Em relação à produção, o Brasil, é hoje o terceiro maior produtor mundial de carne de frango, atrás apenas dos Estados Unidos e China, com uma das melhores taxas de conversão alimentar do mundo. O setor apresentou crescimento médio anual de produção de 10,5%.

Nas exportações, o Brasil também é destaque, tendo conquistado mercado

nesses últimos anos, e consolidando a segunda posição, em termos de exportação mundial. Os principais mercados hoje são Oriente Médio, Europa, Ásia e Mercosul. A taxa de crescimento médio anual das exportações brasileiras é de 11,1%, no período observado.

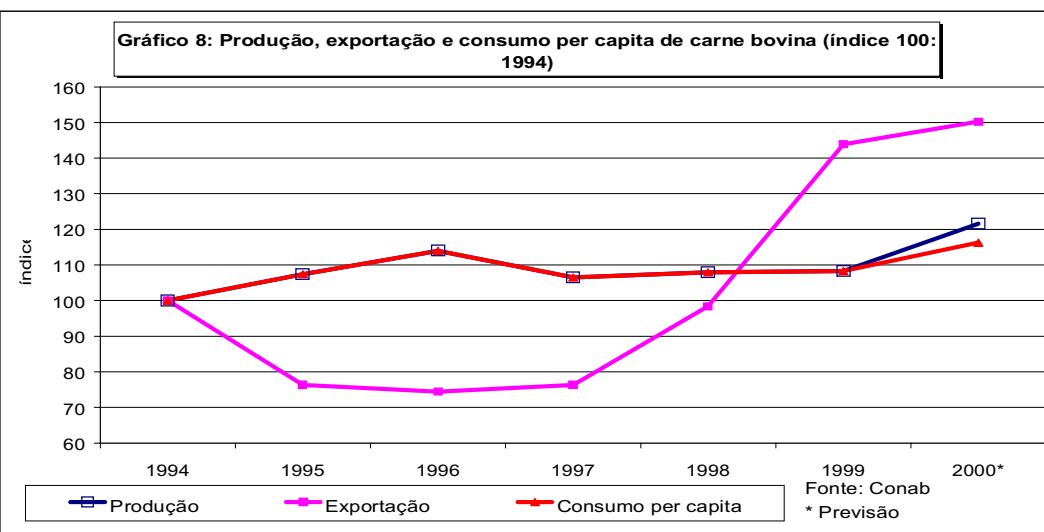
Carne Bovina

O setor de pecuária de corte, apesar de permanecer tanto com a produção, como com o consumo praticamente estáveis nos últimos anos, demonstrou grande expansão nas exportações, principalmente a partir de 1997, com a abertura de novos mercados para a carne brasileira, com incremento médio anual de 10,3% (Gráfico 8).

O Brasil é hoje o segundo maior país em volume de abate de bovinos no mundo, situando-se atrás apenas dos

Estados Unidos, além de possuir um dos maiores rebanhos mundiais. Apesar desse volume alto, a taxa de abate do rebanho brasileiro ainda é pequena (21%), se comparada com a taxa de outros países produtores. O setor apresentou crescimento médio anual de produção de 1,7%.

Já o consumo per capita brasileiro de carne bovina, gira ao redor de 37,3 kg/hab/ano, considerado apenas razoável, tomando-se como parâmetro o consumo de outros países como os Estados Unidos (41,5 kg/hab/ano), a Argentina (56,2 kg/hab/ano) e mesmo o Paraguai (43 kg/hab/ano). Outras carnes como a de frango ganharam muito espaço nos últimos anos no mercado de carnes brasileiro, em detrimento da carne bovina, que manteve o nível de consumo, sem grandes alterações. A taxa média anual de crescimento no consumo, para o período analisado, foi de 2,1%.



Considerações Finais

A Tabela 2, a seguir, consolida as informações referentes às taxas de crescimento médio anual da produção, produtividade, consumo per capita e

va: todos os produtos agrícolas considerados apresentaram significativos ganhos de produtividade, o que contribuiu para anular perdas em função da queda de preços reais da maior parte desses produtos. Deve-se ressaltar que

Tabela 2
Taxas de crescimento médio anual no Plano Real dos principais produtos componentes da cesta básica

Produto	Taxa de crescimento médio anual no Plano Real (em %).			
	Produção ⁽¹⁾	Produtividade da terra ⁽¹⁾	Consumo interno per capita ⁽²⁾	Exportações ⁽²⁾
Frango	8,4	-	8,3	11,0
Soja	5,0	1,7	6,5 ^(*)	13,5
Açúcar	9,2	-	2,9	11,3
Café	4,8	1,7	5,6	4,1
Pecuária de corte	2,0	-	1,5	10,8
Leite	3,3	-	7,4	-
Arroz	0,8	3,8	0,2	-
Feijão	-2,1	2,8	-2,6	-

Fontes: Dados originais do IBGE, CONAB, USDA, FNP Consultoria

(1) entre 1994 e 2000 e (2) variação entre 1994 e 1999

(*) consumo de farelo de soja para ração animal

exportação nos setores selecionados. Destaca-se a produção de frango, com uma taxa de crescimento médio anual de 8,4%; o açúcar, com 9,2%, e a soja, que cresceu a uma taxa de 5% ao ano. O único produto com crescimento negativo foi o feijão, caracterizado por baixa elasticidade-renda e pela difícil comercialização com outros países.

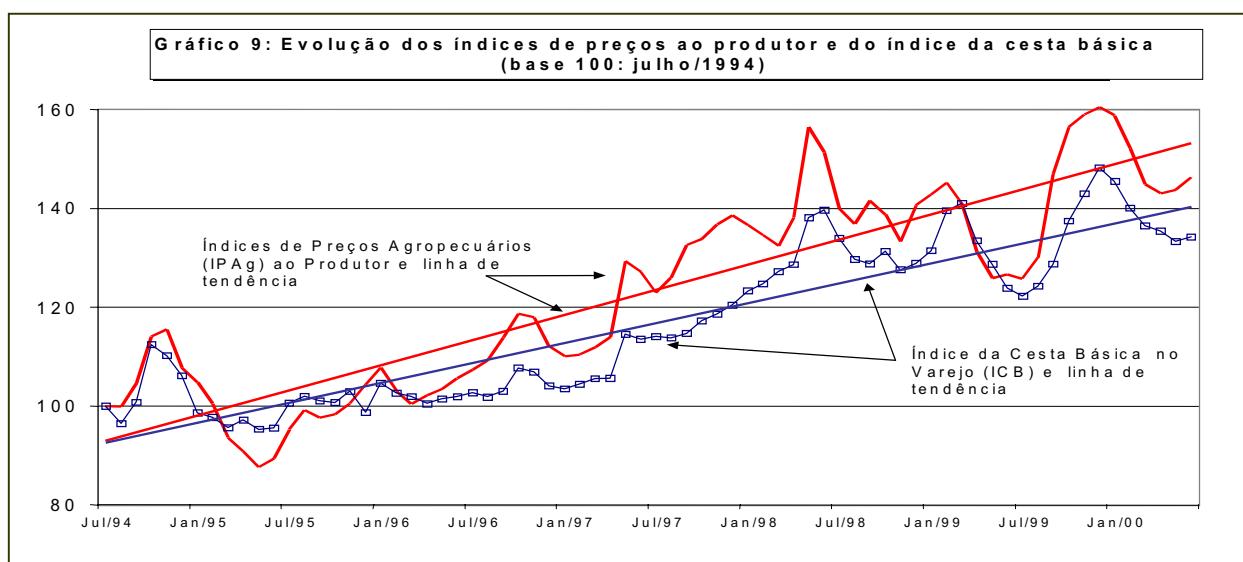
Podem-se sugerir, pelo menos, três elementos decisivos para esse desempenho:

- ganhos de eficiência produti-

essa queda nas cotações é uma tendência comum para todas as commodities no longo prazo, na medida em que ocorrem inovações tecnológicas. Apenas para se ter uma idéia da incorporação de tecnologia na produção agrícola no País, pode-se citar o aumento do consumo de fertilizantes, que partiu de 10,5 milhões de toneladas em 1993, ano anterior ao Plano, passando para cerca de 14,3 milhões em 1999 e com perspectivas de superar a marca de 15,5 milhões de toneladas no presente ano.

- aumento do consumo no mercado interno e das exportações: no mercado interno, destaca-se o aumento na demanda do frango e leite, com crescimentos médios próximos de 10% ao ano, e do consumo da soja e café (principalmente para rações), que apresentaram um incremento no consumo superior a 5% ao ano. Deve-se destacar o aumento do consumo interno voltado para as proteínas animais, denotando melhoria na renda da população. No que tange às exportações, novamente o frango, a soja, o açúcar e a carne apresentaram um crescimento médio anual superior a 10%.

- melhoria nos arranjos contratuais entre os agentes do agronegócio e maior eficiência no sistema de logística e distribuição: esses dois fatores permitiram uma diminuição das margens entre o preço recebido pelo produtor e o varejo. O Gráfico 9 foi construído a partir dos índices de preços da cesta básica no varejo (ICB) daqueles oito produtos e do índice de preços agropecuários (IPAg) dos mesmos itens. Ambos foram ponderados pelos respectivos pesos da cesta. Pode-se constatar que os preços agrícolas tiveram não só um maior aumento de preços em relação aos da cesta básica como uma maior tendência de alta das cotações, conforme curva destacada no Gráfico 9.

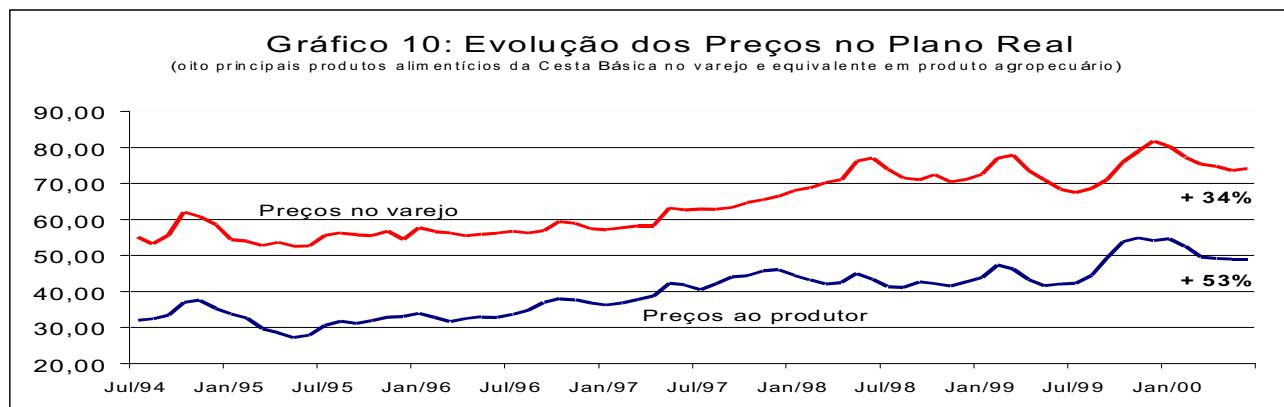


Fonte: Índices elaborados pela SEAE/MF, a partir de dados originais da CONAB, FGV, CMA, ESALQ/USP, IEA e Procon/Dieese (base 100 = julho/94).

Foi elaborado, também, o Gráfico 10, contendo os preços desses produtos, em quantidades equivalentes, tanto no indicador dos produtos de cesta básica quanto no indicador dos preços pagos ao produtor. Constata-se que os preços no varejo, ao longo do período, sofreram reajuste de 34%, enquanto os preços ao produtor subiram cerca de 53%.

O setor agropecuário tem apresentado, portanto, papel fundamental na consolidação do Plano Real, ao mesmo tempo aumentando a produção, como resposta ao incremento da demanda interna e externa, com efeitos positivos sobre o resultado da Balança Comerci-

al, e servindo como importante “âncora” dos preços ao consumidor. Basicamente, ganhos de produtividade e aumento de eficiência ao longo da cadeia produtiva permitiram o aumento da competitividade desses sistemas agroindustriais, fatores que viabilizaram a simultânea queda de preços reais e aumento da produção.



PRODUÇÃO LEITEIRA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

*R. Pocard-Chapuis
JB. Veiga
MG. Piketty
JF. Tourrand⁽¹⁾*

Introdução

Desde o início dos anos 90 vem se desenhando um novo cenário em todo setor leiteiro brasileiro, ligado a um ambiente competitivo inteiramente novo, como descreve Jank et al. (1999). Estabilização da moeda, abertura às importações, mudanças no comportamento do consumidor e nova legislação são alguns ingredientes duma reestruturação profunda do setor, em escala nacional. Como consequência dessa dinâmica, vem se desenhando uma nova geografia da cadeia produtiva, que leva à emergência de novas bacias de produção promissoras na Região Centro-Oeste. Gomes et al. (1997), citados por Santos e Vilela (2000), mostram que, se a produção nacional aumentou 38% entre 1990 e 1997, a do Centro-Oeste aumentou 70% no mesmo período. Por sua vez, as indústrias também têm acompanhado essa tendência e se deslocado para as novas bacias, dando forte impulso à extensão da fronteira de produção. Assim, depois de ter conquistado o Goiás a “frente do leite” vem chegando às portas da Amazônia, como ilustra a instalação de laticínios de porte nacional e/ou internacional no sul do Pará e em Rondônia. Por outro lado, Tourrand et al. (1995) e Veiga et al. (1996) mostram que, independentemente dessa dinâmica nacional, a produção de leite constitui uma alternativa larga e espontaneamente adotada nas frentes pioneiras, inclusive nas áreas mais remotas e desconectadas da cadeia nacional. Assim, a atividade leiteira é uma parte in-

tegrante do processo de desenvolvimento nas frentes pioneiras da Amazônia, apesar de ser relativamente pouco enfocada pela maioria das pesquisas sobre o assunto. O processo de emergência e consolidação duma nova atividade produtiva na Amazônia envolve aspectos estratégicos, uma vez que as vias de desenvolvimento nessa região continuam sendo o objeto de muitas controvérsias. Após muitos “ciclos” e “modelos para Amazônia”, vários grupos de atores continuam se enfrentando ou se articulando, determinando dinâmicas e impactos na escala local, regional, nacional, e até global, segundo ambientalistas.

O papel da agricultura familiar é fundamental nesses processos, uma vez que ela foi a base da ocupação dos novos espaços colonizados, em quase todas as frentes pioneiras da Amazônia brasileira. Já que produção leiteira e agricultura familiar são dois termos chaves nas formas atuais de desenvolvimento na Amazônia, ganha importância a questão da sustentabilidade, tema que o convênio entre Embrapa Amazônia Oriental, UFPa⁽²⁾ e CIRAD⁽³⁾ vem desenvolvendo nas suas pesquisas desde 1995 em regiões do Pará e do Amapá. O assunto é bastante amplo, e uma retrospectiva histórica ajuda na análise dos sistemas de produção, das formas de integração no mercado e do desenvolvimento da rede de indústrias.

A Constituição de Bacias de Produção de Leite na Amazônia

O Crescimento da Pecuária Leiteira

A última fase de colonização da Amazônia brasileira começa na metade do século 20, com a entrada de pioneiros nos ecossistemas florestais para extração de ouro e exploração da madeira. Ao início dos anos 60, o governo brasileiro oficializa o processo com a construção das estradas e a distribuição de terra. Assim, através das estradas, milhares de migrantes chegam das outras regiões brasileiras, buscando na fronteira agrícola da Amazônia uma terra ou uma atividade para melhorar as suas condições de vida. Muitos deles eram produtores rurais, alguns com uma experiência em produção leiteira. A primeira preocupação do migrante recém-chegado na Amazônia é encontrar um lote onde desenvolver as suas atividades agrícolas e regularizar a sua situação fundiária. Uma vez identificado o lote, e geralmente antes da regularização, o novo colono planta uma roça com culturas anuais, através do sistema de corte e queima. Dessa primeira cultura resultam os recursos para sobreviver o primeiro ano. Posteriormente, o produtor continua fazendo roças sucessivas, e eventualmente plantando culturas perenes, quando é possível, ou capim, no caso de pretender desenvolver atividades pecuárias. Muitas vezes, a constituição do rebanho começa com a compra de uma ou duas vacas leiteiras destinadas a produzir leite para consumo familiar. Nota-se que é bastante comum o colono se lembrar da sua primeira vaca. Assim, o leite aparece como um elemento de predominância variável, inserido em sistemas de produção diversificados e pouco estáveis: as peculiaridades do pioneirismo e do ambiente amazônico fazem com que as estratégias dos produtores mudem rapidamente.

Ao lado deste modelo de constituição individual do rebanho, constata-se, também, o forte impacto das políticas públicas de crédito. Em meados dos anos 90, ou seja, na época das pesquisas precedentes, foi idealizado um programa de financiamento público, desti-

⁽¹⁾ Pesquisadores do Convênio EMBRAPA / UFPa / CIRAD

⁽²⁾ Na Universidade Federal do Pará, o convênio envolve o Núcleo de Estudos sobre Agricultura Familiar - NEAF, integrante do Centro Agropecuário – CAP.

⁽³⁾ No Centre International en Recherche Agronomique pour le Développement - CIRAD, o convênio envolve o Departement d'Élevage e Médecine Vétérinaire – EMVT, sediado em Montpellier, França.

nado à agricultura familiar, o FNO (Fundo Constitucional da Região Norte), visando a abrir uma linha de crédito bancário para os pequenos agricultores. Esse crédito possibilita ao produtor comprar nove matrizes leiteiras e um reprodutor. Ao início, a implantação desse financiamento esbarrou em alguns problemas que foram resolvidos posteriormente. Um dos principais resultados foi um aumento significativo do rebanho de aptidão leiteira nas diversas fronteiras agrícolas, dando a oportunidade aos pequenos agricultores de adquirirem gado e entrar na produção de leite. Por outro lado, a importação maciça de gado de baixa qualidade teve consequências graves em termo de sanidade do rebanho e até de saúde pública (Homem, 1999).

Características dos Sistemas de Produção

Assim, os sistemas de produção leiteira foram se desenvolvendo. Suas peculiaridades foram diagnosticadas por duas pesquisas realizadas na Amazônia Oriental brasileira, em 1995 e 1996 (cf. Ferreira, 1995 e Tourrand et al., 1997). Mostra-se que a produção leiteira, em área de fronteira, é uma atividade típica da agricultura familiar, uma vez que 90% dos produtores usam a mão-de-obra familiar e menos de 10% têm empregados permanentes. A grande maioria das famílias mora nas propriedades. O tamanho das propriedades leiteiras é geralmente um ou dois lotes de colonização, cuja área varia, segundo a região, de 25 a 100 hectares. As propriedades são localizadas perto dos centros urbanos, pelo menos quando o produto comercializado é o leite *in natura*. Quase 50% dos produtores leiteiros tinham uma experiência nessa atividade antes de migrarem para a fronteira amazônica. Constatou-se que os produtores leiteiros fizeram parte dos primeiros colonos chegados à região, confirmado o efeito positivo da atividade leiteira na sustentabilidade da agricultura familiar. Constatou-se também que as propriedades leiteiras são aquelas que apresentam os sistemas de produção mais diversificados, por explorarem também culturas anuais e perenes. O tamanho médio dos rebanhos é de 24 vacas, confirmando o

caráter familiar da atividade. A produtividade varia de 600 a 1.500 litros de leite, ordenhados por lactação de 6-7 meses, dando uma produção diária de 4-5 litros, com uma ordenha, quase sempre, de manhã. A pastagem, geralmente de capim braquiárao (*Brachiaria brizantha*) ou quicuio (*B. humidicola*), é a base da alimentação das vacas leiteiras. Geralmente os produtores utilizam uma suplementação mineral relativamente adequada. Os rebanhos leiteiros não apresentam um padrão genético bem definido. Entre as raças que compõem o rebanho destacam-se as raças taurinas, especialmente a Holandesa e a Brown Schwitz, e as zebuínas, geralmente a Gir. O preço do leite varia entre US\$ 0,10 e US\$ 0,25 (venda direta ao consumidor) proporcionando um faturamento médio de, aproximadamente, US\$1.000-2.500, com uma produção média anual de 18-20.000 litros, ou seja um a dois salários-mínimos. Constata-se que a venda de bezerros proporciona uma renda equivalente ou superior à do leite, com a vantagem de ser relativamente concentrada no tempo, possibilitando investimentos na propriedade, enquanto a renda do leite, mais pulverizada, é adequada para cobrir as despesas domésticas. Essa complementaridade justifica por si só a dupla aptidão da exploração (carne e leite). Nesse quadro, a produção leiteira é uma alternativa interessante já que o pequeno produtor está freqüentemente exposto a grandes variações e/ou quedas de preço e de safra das culturas perenes e anuais. Assim, é comum encontrar-se pequenos agricultores que, mesmo sem experiência anterior, optam pela pecuária leiteira, por falta de alternativas economicamente seguras.

Inserção no Mercado e Desenvolvimento de uma rede de Indústrias

O Gargalo da Comercialização

Apesar dessas características, a inserção ao mercado constitui o maior desafio para a maioria dos produtores de leite na Amazônia. A rede de indústrias é ainda embrionária, e em muitos casos o produtor não encontra comprador para o seu leite. Veiga et al. (1996)

constatam que na década de 90, no município de Urucará na Transamazônica, 60% dos produtores rurais tiram leite das vacas e somente 10% vendem leite ou queijo, mostrando que a metade dos colonos aproveita o leite unicamente para o consumo familiar. Quase todos os produtores que comercializam leite *in natura* moram nas proximidades das cidades onde o leite é vendido diariamente na porta do consumidor (leite no caneco). Os produtores localizados mais longe das cidades só têm a opção de comercializar o queijo, semanalmente, em função das dificuldades de deslocamento. Nesse caso, a fabricação do queijo em áreas distantes do mercado pode ser considerada como uma maneira de estocar o leite, com gasto adicional de mão-de-obra, uma vez que o preço por quilo de leite praticamente não se altera.

Surgimento dos Primeiros Laticínios

Mesmo que as condições de isolamento dificultem a coleta e o escoamento, o processo de urbanização das fronteiras agrícolas nos anos 80 leva à implantação dos primeiros laticínios ao redor dos médios e grandes centros urbanos. Observe-se que o dono desses estabelecimentos geralmente é um produtor de leite, que percebeu o crescimento da demanda local impulsionada pelo aumento da população e das atividades econômicas. Assim, ele optou para valorizar a sua produção e a dos vizinhos criando seu próprio laticínio. Todavia, as faixas de mercado são bastante restritas, uma vez que o consumo de leite em pó na região é bem maior que o de leite *in natura*. Assim, a concorrência dos laticínios do Sudeste e do exterior pode ser exercida plenamente.

Nos anos 90, o aumento do potencial de produção decorrente do programa FNO estimulou a instalação de laticínios pela iniciativa privada. Alguns sistemas originais de coleta de leite apareceram, como o uso dos carros de linha que entram todos os dias nas vicinias ou a terceirização do transporte do leite, por exemplo. Em virtude desse intenso dinamismo, o sistema bancário brasileiro começou a apoiar a constru-

ção de laticínios, como, por exemplo, no sul do Pará.

Regionalização da Cadeia Produtiva

Ao contrário do colono que nem sempre teve essa oportunidade, o empreendedor no setor leiteiro escolhe cuidadosamente o local do seu investimento, em função das opções de captação de matéria-prima, da conexão com mercados, das infra-estruturas etc. Essas estratégias de implantação levam a uma nítida regionalização da cadeia produtiva. Se no elo da produção existe uma certa homogeneidade espacial⁽⁴⁾, na indústria se observam fortes contrastes que são indicadores das condições de mercado, de infra-estrutura de transporte e energia, entre outros fatores. Por consequência, o dinamismo da produção leiteira na Amazônia passou a variar muito de uma região para outra, em função da configuração local da cadeia. Para simplificar, podemos destacar três grandes tipos de situação.

- (I) Bacias de produção conectadas aos maiores mercados consumidores do País. É o caso do sul do Pará na Amazônia Oriental e de Rondônia na Amazônia Ocidental. Essas regiões se beneficiam da dinâmica nacional da cadeia, que vem favorecendo o crescimento de novas bacias de produção periféricas, à medida que apresentem vantagens comparativas em relação às antigas. Na Amazônia, essas vantagens são reais e de ordem agroecológica (boa e estável produção forrageira ou favoráveis condições sanitárias) e socioeconômica (fortalecimento de um grande potencial de produção, consequência de políticas de migração e de crédito implementadas pelos governos). Grandes redes de laticínios (nacionais ou internacionais) têm mostrado interesse em se instalar nessas novas bacias, por causa da concorrência acirrada para captação da

matéria-prima nas regiões de origem, principalmente no período de entressafra. Uma vez que os mercados são portadores, o aumento do faturamento esbarra principalmente na disponibilidade em matéria-prima. Assim, a forte concentração no elo industrial da cadeia leiteria nacional leva as empresas a conquistar novas bacias de produção. Essa dinâmica aconteceu em Goiás, e, após uma fase de guerra de concorrência, os sobreviventes chegaram a um consenso para delimitação da bacia de produção de cada um. No Sul do Pará, esse mecanismo se encontra em fase inicial, e o produtor temporariamente leva vantagem. Os novos laticínios podem aumentar o preço da matéria-prima, até que os pequenos e mais antigos laticínios fechem as portas. Em seguida, há um período de extensão espacial dos recém-chegados, cujo objetivo é instalar uma rede de indústrias querendo captar uma quantia suficiente de leite para que não sobre um volume mínimo necessário à abertura de uma nova planta concorrente (conforme a noção de economia de escala). Assim, vêm se desenhando monopólios regionais, que uma vez estabelecidos agirão possivelmente contra os interesses do produtor, da mesma forma que isso vem acontecendo em outras regiões. Por enquanto, a pressão espacial dos laticínios é tão grande que se abrem indústrias não apenas ao redor dos centros de consumo⁽⁵⁾, mas também no meio das bacias de produção, inclusive as menores e mais remotas. Como a dinâmica pioneira é muito grande nessas fronteiras, não há dúvida que as novas aberturas na floresta poderão ser,

daqui a poucos anos, os centros significativos de produção leiteira, o que justifica o investimento dos empreendedores. A abertura do laticínio permite ao colono comercializar leite, que ele passa a tirar, aumentando gradualmente sua produção e se tornando pouco a pouco um produtor realmente especializado. Essa evolução é obviamente apoiada pelos laticínios, que têm todo o interesse em melhorar a produtividade dos seus fornecedores, assim como sua fidelidade. Os carros de coleta passam a prestar diversos serviços ao produtor, rompendo o isolamento e a falta de capital de investimento, considerados os maiores obstáculos para a viabilidade da produção familiar na Amazônia. O transporte de crianças e familiares para as cidades, a oferta de produtos veterinários e agrícolas em geral e o financiamento de gado melhorado e equipamentos para a propriedade são alguns exemplos de atuação dos laticínios nas áreas remotas das frentes pioneiras. Isso vem desencadeando uma série de processos, na forma de um círculo virtuoso no sentido da sustentabilidade da produção familiar (abertura e manutenção de estradas, escolas, rede elétrica, influência sobre as políticas locais etc.). Resumindo, observa-se que a abertura dessas indústrias na ponta das frentes pioneiras têm um impacto altamente positivo sobre as estratégias dos produtores familiares, favorecendo nitidamente a fixação do homem no campo e a sustentabilidade do modelo familiar de produção leiteira. Por ambas essas características, aparece claramente que as referidas regiões estão se transformando em bacias

⁽⁴⁾ Todavia merecem ser destacados os sistemas de produção na várzea e na Bragantina, onde o ambiente e o modo de colonização apresentam marcante especificidade.

⁽⁵⁾ Por ser relativamente pequeno, o consumo local não representa um objetivo comercial para essas indústrias.

(II)

leiteiras de importância nacional. A longo prazo, pode-se repetir o exemplo de regiões mais antigas, onde os produtores familiares passam a depender totalmente de indústrias em situação de monopólio e acabam perdendo qualquer poder de mercado.

Um outro caso é o de regiões mais distantes, onde a precariedade das infra-estruturas de comunicação impede a conexão com os mercados nacionais, e por essa razão não atraem os mesmos investidores. Pode-se citar o exemplo da Transamazônica e da região de Tucuruí. A abertura de laticínios – quando acontece – surge de iniciativas locais, que enfrentam grandes dificuldades por não possuírem o mesmo poder de investimento, as mesmas facilidades de acesso a mercados e a mesma experiência empresarial. Conseqüentemente, as plantas são de pequeno porte, no máximo 2.000 litros por dia, localizadas exclusivamente nos centros urbanos e abrangendo uma pequena quantidade de produtores, favorecidos pela proximidade e/ou facilidade de acesso. As características do elo de produção são as mesmas, com existência de um grande potencial de produção familiar, só que muito pouco aproveitado. O pequeno produtor sofre da carência de uma rede industrial, e o sistema de venda direta ao consumidor não lhe é satisfatório, uma vez que ocupa muito o seu tempo e não oferece garantias seguras de venda. Este quadro estimula o surgimento de estruturas coletivas, como associações ou cooperativas, para montar laticínios, visando à captação de recursos externos (emprestimos, ONGs e outros). Todavia, a falta de experiência comunitária dos produtores constitui um obstáculo em muitos casos,

justificando a atuação de projetos de pesquisa & desenvolvimento. Além dessas dificuldades organizacionais, permanece o gargalo do acesso ao mercado de consumo. Os mercados locais são pequenos, o consumo de produtos láteos *per capita* é baixo, e ainda mais a concorrência do leite em pó diminui as oportunidades comerciais. Para atingir mercados mais distantes, o tempo de transporte permite apenas a comercialização de queijo (dos tipos mussarela e parmesão), uma vez que não existe transporte refrigerado eficiente, seja rodoviário ou hidroviário. Nas prateleiras, esses produtos vão ter de enfrentar a concorrência dos laticínios do Sudeste, os quais têm a Região Norte como uma válvula de escape, utilizada quando os grandes mercados nacionais não oferecem bons preços. Isso acontece geralmente na época das chuvas na Amazônia (verão do Sudeste), que acompanha por uma queda significativa do preço. Conseqüentemente, o pequeno laticínio amazônico tem de enfrentar alterações sazonais, que vêm dificultando a gestão das suas atividades. Assim, nessas regiões os laticínios poderiam assumir um papel fundamental na viabilização da produção familiar, ainda mais que na sua ausência se desenvolvem processos cumulativos de concentração fundiária e êxodo rural. Mas eles devem enfrentar dificuldades estruturais que afastam os investidores, e deixam os atores locais com toda a responsabilidade de organizar a cadeia produtiva. O papel das políticas públicas é de primordial importância, através do crédito e da viabilização da infra-estrutura. A atuação das instituições de pesquisa & desenvolvimento e extensão rural é fundamental para organização dos produto-

res e assistência técnica, como vem acontecendo em alguns municípios.

(III)

O terceiro caso é o de regiões distantes dos mercados nacionais, mas próximas das grandes cidades da Amazônia. São, por exemplo, a região Bragantina, vizinha de Belém, e as proximidades de Rio Branco, no Acre. Nesses mercados, as mudanças no comportamento dos consumidores, decorrendo da estabilização da moeda e do crescimento dos supermercados no setor de distribuição, favorecem o surgimento de novos produtos derivados do leite: queijos frescos, iogurtes, bebidas lácteas e manteiga encontram cada vez mais espaço nas prateleiras e nas padarias. Os laticínios locais podem aproveitar esses nichos de mercado, valorizando a vantagem da proximidade em comparação com seus concorrentes do Sudeste, os quais não podem concorrer no mercado de produtos frescos por causa do frete. As indústrias se beneficiam da infra-estrutura de apoio relativamente desenvolvida, inclusive transporte e energia. O ponto fraco nessas cadeias se encontra no elo da produção. Paradoxalmente, os principais fatores que favorecem a indústria – proximidade da cidade e infra-estrutura – têm impacto negativo na produção de matéria-prima. O custo da terra é mais alto, assim como da mão-de-obra, e a produção familiar se encontra menos presente, uma vez que grande parte das terras são ocupadas por moradores da cidade, os quais possuem lotes como poupança, forma de especulação, ou ainda como fonte de lazer (sítios, chácaras). Alguns produzem leite, mas apenas para cobrir as despesas de mão-de-obra do caseiro. As alternativas agrícolas são mais numerosas, como

frutas, hortaliças e culturas perenes, e, por essa razão, o leite se torna menos atraente que em áreas das frentes pioneiras. Assim, não existe o mesmo potencial de produção de matéria-prima, e nem as mesmas perspectivas para que ela se desenvolva. A rede de indústrias permanece de pequeno porte, sendo obrigada a pagar mais caro a matéria-prima para o produtor não mudar de ramo. Algumas indústrias optaram por trabalhar exclusivamente com leite em pó importado do Sudeste e/ou do exterior. Nesta configuração, a bacia leiteira é construída com mais dificuldade, sendo o seu papel no desenvolvimento local de menor importância.

Essa breve descrição dos três tipos de configuração da cadeia produtiva ilustra a complexidade da problemática leiteira na escala da Amazônia. É necessário que a pesquisa, o poder público e os outros atores do desenvolvimento ajam num nível inferior, *meso*, mais adequado à diversidade de situações. Apenas dessa maneira pode ser analisada a questão da sustentabilidade.

Participação no desenvolvimento regional e sustentabilidade

Pecuária, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Durável

A questão técnica da sustentabilidade do modelo familiar de produção leiteira se enquadra numa problemática maior, do desenvolvimento durável na escala regional. Neste ponto, a agricultura familiar é percebida como um agente principal nas frentes pioneiras da Amazônia. Ao seu lado e em algumas regiões, grandes empresas também têm recebido terra do governo e atuado nas fronteiras agrícolas; mas a quase totalidade delas desistiu durante a década de 80, e acabou sendo vendida para fazendeiros oriundos do Sudeste e de Goiás, atraídos pelas vantagens da pecuária na Amazônia. A eficiência da

cadeia produtiva de carne bovina em ambiente pioneiro fez com que a maior parte dos investimentos locais fossem orientados para a constituição de fazendas de corte. Por outro lado, alguns colonos bem sucedidos conseguiram criar médias ou grandes empresas rurais, muitas de corte. Outros, com menor sucesso, migraram para fronteiras mais distantes, concentraram-se nas periferias urbanas ou voltaram às suas regiões de origem. Assim, apesar da maioria dos produtores familiares continuarem morando na área rural e vivendo da agricultura, não se pode negar a existência de um forte processo de concentração fundiária em quase todas as regiões da Amazônia. A evolução dos próprios assentamentos do INCRA também confirma essa tendência. Com a diminuição da densidade de população rural inicia-se um círculo vicioso de êxodo rural, que pode ser observada pela análise multitemporal de imagens de sensoriamento remoto. O novo conceito de desenvolvimento sustentável, portanto, veio esbarrar em cima dessa realidade.

Alguns atores de desenvolvimento e tomadores de decisão chegaram a considerar a pecuária na Amazônia como uma atividade única, sem distinção entre produção de leite e de carne, ambas sendo descritas como fator de concentração fundiária, êxodo rural e fracasso do modelo de produção familiar na Amazônia. Vale ressaltar que na existência duma cadeia leiteira organizada, as estratégias do produtor de leite passam a ser nitidamente diferentes das do produtor de carne, levando a uma melhor sustentabilidade.

Sustentabilidade dos Sistemas de Produção

Ao nível do sistema de produção, não se encontram obstáculos incontornáveis, mas apenas fatores limitando a sustentabilidade. Para a maioria das limitações existem soluções técnicas disponíveis, cuja adoção ou não adoção está ligada à atuação dos laticínios e da extensão rural, visando à formação de pessoal e difusão de tecnologia. Em primeiro lugar são ob-

servadas falhas nos sistemas de alimentação, decorrendo de manejos inadequados das pastagens e da suplementação alimentar deficiente (capineiras, subprodutos, minerais ...). Com respeito à sanidade, os manejos e as instalações rurais também deixam a desejar em muitos casos, por falta de informação e de práticas inadequadas ao ambiente amazônico, falhas que podem ser resolvidas sem grandes dificuldades (Lau H.D., 2000). Enfim, na parte genética existem também sérias deficiências. Através da inseminação artificial, que ainda esbarraria em problemas de formação e infra-estrutura, práticas simples de melhoramento genético poderiam ser implementadas com bons resultados.

No que se refere à comercialização, o preço pago ao produtor continua sendo um assunto bastante crítico, variando muito duma região, ou subcadeia, para outra. Uma pesquisa realizada na região sudeste do Pará (Machado R.C., 2000) mostra que o custo de produção de um litro de leite pode chegar a cerca de US\$ 0,04 – US\$ 0,05. Isso explica porque alguns laticínios, beneficiando-se duma posição de monopólio na compra, oferecem apenas US\$ 0,07 – US\$ 0,08 na porta da propriedade e, mesmo assim, não encontram dificuldades de abastecimento. Como alternativa ao abuso de posição de monopólio, algumas experiências mostram a eficiência da união de produtores, como a cooperativa de Tucuruí, no Estado do Pará. Em outros casos, a concorrência entre laticínios ou a existência de outras alternativas de produção obrigam a indústria a pagar o litro de leite até a US\$ 0,18. Além do preço da matéria-prima, um obstáculo sério pode ser o atraso no pagamento do produtor e a falta de confiança no que se refere ao critério na rejeição de leite entregue. De modo geral, observa-se que o crescimento da pecuária leiteira familiar na Amazônia esbarraria principalmente nas dificuldades de comercialização, sendo este aspecto o maior obstáculo à viabilidade do sistema.

Nessas condições, a produção leiteira veio aos poucos sendo julgada como uma alternativa sustentável até nos discursos científicos e políticos, re-

conhecendo a relativa ausência de limitações técnicas e uma série de vantagens específicas :

- a atividade leiteira é uma alternativa de diversificação no sistema de produção, o que favorece a diluição dos riscos e abre caminhos para a sustentabilidade da agricultura familiar.
- a produção leiteira leva à integração agropecuária através da valorização dos subprodutos agrícolas na alimentação do gado leiteiro e do uso do esterco para adubar as culturas, especialmente hortas e pomares.
- o leite proporciona uma renda razoável e, sobretudo, com uma regularidade e segurança, o que garante cobrir as despesas domésticas das famílias.
- a dupla aptidão leite e carne permite inserir o produtor em dois circuitos distintos de comercialização, ambos possuindo vantagens complementares.

A produção leiteira estimula a união de produtores através de associações ou cooperativas, devido à necessidade de trabalhar junto para otimizar a coleta do leite, o acesso a insumos, a capacitação dos produtores (alimentação das vacas, melhoramento genético etc.) entre outras coisas.

Conclusão : o Futuro da Qualidade

O conceito de desenvolvimento sustentável, ou durável⁽⁶⁾, abrange necessariamente a noção de tempo. As considerações acima dão uma idéia dinâmica da pecuária leiteira na Amazônia, descrevendo boas condições para que ela se desenvolva no futuro e tenha

impacto positivo sobre os processos de desenvolvimento ou construção regional. Obviamente vão aparecer novos obstáculos, provavelmente relativos à qualidade. O Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite (PNQL) pretende instaurar nos próximos anos exigências de qualidade e mudanças no sistema de inspeção, indicando, desde já, a futura seletividade dos mercados. Este ponto ainda não atinge diretamente as cadeias leiteiras da Amazônia que se beneficiam de vias de comercialização para o Nordeste ou para as cidades locais, mercados pouco exigentes. Os atuais serviços de inspeção não têm as condições materiais para atuar eficientemente em todo o território amazônico. Mas não se tem dúvidas que a sustentabilidade da pecuária leiteira na Amazônia, a médio prazo, passa por melhorias na qualidade da matéria-prima. Nessa finalidade foi feito um diagnóstico da qualidade do leite cru em duas bacias paraenses (Castanhal e Urucará), mostrando boas performances físico-químicas, principalmente na gordura, mas deficiências na microbiologia devido a falhas de higiene na propriedade e no manuseio. A perspectiva de que grandes estabelecimentos rurais, atraídos pela estruturação das bacias, também entrem no ramo do leite poderá acelerar os avanços tecnológicos, com apoio dos laticínios. Pacotes tecnológicos mais avançados, abrindo espaço para melhoramento da alimentação com suplementação, melhoramento genético, ordenha mecanizada, coleta a granel etc. aparecem como perspectivas reais nas maiores bacias da Amazônia, condensando os que não conseguirem acompanhar essa evolução.

Num futuro mais próximo, pode-se afirmar que a sustentabilidade da pecuária leiteira familiar variará muito em função das cadeias produtivas locais, mas que não existirão grandes entraves técnicos. Conseqüentemente, as vias de apoio a essa atividade são as mesmas para ambas as regiões no que se refere à produção :

- extensão rural, para formação técnica dos produtores;
- pesquisa & desenvolvimento para, difusão de práticas e tecnologias com os produtores.

No que se refere ao elo industrial, podem-se citar, dependendo da região :

- pesquisa & desenvolvimento, para ajudar a constituição de cooperativas e associações;
- política fiscal e de crédito, para viabilizar a abertura de pequenos laticínios.;
- política de desenvolvimento de infra-estrutura na bacia de produção (vias de acesso e energia elétrica) e no eixo de ligação com mercado (estradas trafegáveis ao longo do ano, sem sobrecustos na manutenção dos carros);
- políticas fiscais, visando a evitar a constituição de monopólios regionais.

Em conclusão, a produção leiteira, presente nos sistemas pioneiros desde o início da colonização da Amazônia, é uma das atividades econômicas do setor rural que mais se identifica com as características da agricultura familiar. Dos maiores centros urbanos até a ponta das frentes pioneiras ela vem apoiando os processos de construção regional, tornando-os mais favoráveis à permanência do campesinato na Amazônia.

⁽⁶⁾ Tradução do francês “Développement durable”

BIBLIOGRAFIA

FERREIRA L.A., 1995 : A produção leiteira na Transamazônica. O caso da bacia leiteira de Altamira-PA. *Relatório de pesquisa*, EMBRAPA-CPATU/UFPA-CAP, Belém, Brasil, 53p

GOMES, S.T., VILELA, D., GALEGAR, G.M. 1997. Transformações da cadeia produtiva do leite no Brasil. Viçosa – MG : UFV / Departamento de Economia Rural. 20 p.

HOMEM, V. S. F. Brucelose, leptospirose e tuberculose em Urucará, PA, Município da Amazônia Oriental. Estudo da população bovina e humana São Paulo: VMVZ/USP, 1999. 79 p. (Dissertação de Mestrado).

JANK, M.S., FARINA, E.Q., GALAN, V.B., 1999. O agribusiness do leite no Brasil. USP, FIA, PENSA, IPEA, Ed Milkbizz. São Paulo. 108 p.

SANTOS, G.T., VILELA, D. 2000. Produção leiteira – Analisando o passado, entendendo o presente e planejando o futuro. In NASCIMENTO et al. Anais dos Simpósios e Workshops da XXXVII Reunião Anual da SBZ, Viçosa – MG 352 p. pp 231 – 266.

TOURRAND J.F., VEIGA J.B., MARES GUIA A.P.O., CARVALHO S.A., PESSÔA R.O., 1995 : Stratégies et pratiques d'élevage en Amazonie brésilienne. Dynamisme et diversité dans l'agriculture familiale. In : “*Fertilité du milieu et stratégies paysannes sous les tropiques humides*”, CIRAD, Montpellier, p197-205.

TOURRAND J.F., FERREIRA L.A., VEIGA J.B., QUANZ D., LUDOVINO R.M.R., LÁU H.D., VIEIRA L.C., 1997 : A produção leiteira na fronteira agrícola da Amazônia Oriental brasileira : situação atual e perspectivas. Reunião Anual da SBZ, Juiz de Fora, 3p.

TOURRAND J.F., VEIGA J.B., FERREIRA L.A., QUANZ D., SIMÃO-NETO M., 1997 : Produção leiteira em área de fronteira agrícola da Amazônia : o caso do município de Urucará. In. *Homma A. (ed) 1997 : « Amazônia Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrícola »*, EMBRAPA-CPATU, Belém.

VEIGA J.B., TOURRAND J.F., QUANZ D. 1996 : A pecuária na fronteira agrícola da Amazônia : o caso do município de Urucará, PA, na região da Transamazônica. Belém : EMBRAPA-CPATU, 61p (EMBRAPA-CPATU. Documentos, 87).

O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO AO INVESTIMENTO AGROPECUÁRIO⁽¹⁾

*Paulo Faveret Filho
Eriksom Teixeira Lima
Sergio Roberto Lima de Paula⁽²⁾*

Resumo

Durante a década de 90 o BNDES tornou-se a principal fonte de recursos para o financiamento ao investimento agropecuário no Brasil. A evolução dos desembolsos acompanha a situação financeira da atividade e reflete as estratégias dos agentes envolvidos - bancos comerciais e fabricantes de equipamentos. Ao longo do tempo, cai a participação dos bancos públicos e aumenta a dos privados, como reflexo da crise agrícola. As normas de prudência bancária editadas pelo Banco Central reforçam a importância da avaliação de risco na concessão do crédito e contribuem para alterar sua dinâmica. O principal instrumento de intervenção do BNDES têm sido os programas especiais de financiamento, com destaque para os de juros fixos, que apresentaram bom desempenho.

Introdução

Na década de 60, o governo brasileiro decidiu promover ativamente a modernização do setor agropecuário. Dentre os instrumentos utilizados, o crédito teve um papel destacado. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) deveria compensar, auxiliado por subsídios explícitos no custo dos recursos, o rationamento creditício a que o mercado submetia o setor. Adicionalmente, funcionaria como alavancada da modernização, entendida como a combinação do uso intensivo de insumos industriais (fer-

tilizantes e defensivos em especial) e mecanização.

O SNCR alocou grandes volumes nas décadas de 70 e 80, com uma média anual de R\$ 31 bilhões (em valores de 1998, corrigidos pelo IGP-DI). Entretanto, a crise macroeconômica da "década perdida" levou à redução das aplicações no final do período, que foram de R\$ 27 bilhões a.a. em 1988/89. O Plano Collor, ao bloquear os ativos financeiros, reduziu à metade o nível de desembolsos (R\$ 13 bilhões em 1990). Seguiu-se então uma recuperação até 1994, quando a queda da taxa de inflação produzida pelo Plano Real aumentou as disponibilidades e gerou financiamentos de quase R\$ 20 bilhões, nível mais elevado da década. A crise agrícola que sobreveio em 1995, resultante da conjugação de câmbio valorizado, preços em queda e juros em elevação, acentuou a redução nos financiamentos concedidos, que foram de apenas R\$ 7 bilhões em 1996 (nível mais baixo desde 1969). O crescimento de 1997 e 1998 (R\$ 11 bilhões) ainda não foi capaz de recuperar os patamares das décadas anteriores, sugerindo que o

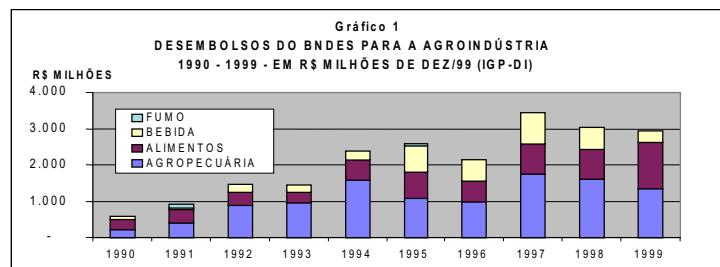
SNCR se encontra em uma crise de longa duração.⁽³⁾

Este texto não é conclusivo. Além disso, sequer tem uma conclusão. Seu objetivo é apresentar informações pouco divulgadas sobre a atuação do Sistema BNDES no financiamento agropecuário e sugerir temas relevantes no processo de concessão do crédito. Em especial, examinamos as estratégias dos bancos comerciais em relação ao setor, apenas tangenciando o papel dos fabricantes de equipamentos. Esperamos que este artigo possa sugerir uma pauta de investigação para novas pesquisas sobre o assunto.

O BNDES e a Agropecuária

É no contexto de redução da oferta de crédito para as atividades agropecuárias que o BNDES começa a operar com o setor. Até a década de 70 ele concentrou-se nos setores de infraestrutura e indústria de base. Nos anos 80 e 90, em função da crise macroeconômica e da maturação do parque industrial brasileiro, o BNDES diversifica os setores apoiados. Dentre os "novos" setores, a agropecuária e a agroindústria logo assumem papel de destaque.

A quantificação da importância da agroindústria no orçamento do BNDES depende do conceito utilizado. Apesar das opções teóricas, a escolha dos setores incluídos no conceito sempre envolve certo grau de arbitrariedade. O Gráfico 1 limita o foco a um conceito bastante restrito de agroindústria, abrangendo apenas o setor agropecuário e as in-



⁽¹⁾ Este artigo - uma versão ligeiramente modificada de trabalho apresentado no XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, realizado em 31 de julho de 2000 no Rio de Janeiro - está baseado em resultados parciais de pesquisa em curso na Gerência de Estudos de Agroindústria do BNDES a respeito das estratégias de bancos e fabricantes de equipamentos (tratores e colheitadeiras) na concessão de crédito de investimento ao setor agropecuário. Como poucos fabricantes responderam ao questionário, optou-se por concentrar a análise no setor bancário.

⁽²⁾Respectivamente, gerente, economista e assistente técnico da Gerência de Estudos de Agroindústria do BNDES.

Os autores agradecem a assistência técnica do estagiário Paulo Roberto Esteves Grigorovski e os comentários dos economistas Selmo Aronovich e Fernando Pimentel Puga.

⁽³⁾Para uma breve avaliação das mudanças estruturais e da política agrícola no período, ver Dias e Amaral (2000).

dústrias de alimentos, bebidas e fumo. Evidencia-se o forte impacto do Plano Real sobre as indústrias de alimentos e bebidas, cujos desembolsos somados atingiram a média de R\$ 1,5 bilhão entre 1995 e 1999 (a preços de dezembro de 1999).

Na indústria de transformação, o ramo de alimentos e bebidas tem sido sistematicamente um dos líderes em financiamentos. Entre 1995 e 1999 esteve sempre entre os dois maiores captadores de recursos (primeiro entre 1995 e 1997).

Quando se examina o fluxo de financiamentos para o setor agropecuário, foco deste trabalho, destacam-se os seguintes fenômenos (Quadro 1):

- rápido crescimento entre 1990 e 1994, correspondente à criação do programa FINAME Agrícola, que

1999 ainda 23% inferiores ao máximo verificado em 1994.

O Pronaf-Investimento é subsidiado pelo Tesouro Nacional e precisa ser destacado das linhas usuais porque alcança um público que não tinha acesso ao sistema bancário até então. Seu desempenho foi muito expressivo em valores absolutos, apesar das quedas em 1998 e 1999. No primeiro ano houve franco predomínio da Região Sul (70% do total), situação que se reverteu em 1998, quando o Nordeste recebeu 65%. A linha tem sido operada quase que exclusivamente por bancos públicos e, embora a demanda potencial seja muito grande, a escassez de recursos do Tesouro para equalização dos juros limitou o nível dos desembolsos.

A participação do BNDES (incluindo o Pronaf-Investimento) nos financiamentos ao investimento do setor

nhas usuais (geralmente *spread* básico mais baixo e níveis de participação mais altos). Destes, quatro eram programas regionais (Nordeste Competitivo, Amazônia Integrada, Centro-Oeste e Metade Sul do Rio Grande do Sul), com forte peso do setor agroindustrial (que representava 29% das aplicações no primeiro e 39% no terceiro).

Os três únicos programas do governo federal administrados pelo BNDES são voltados para a agricultura: Pronaf, Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo) e Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granulado da Produção de Leite (Proleite). Todos contam com subsídio do Tesouro Nacional, que permite a cobrança de taxas fixas de juros (Proleite e Prosolo) e da metade da soma da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e 6% de juros a.a. (Pronaf).

Por fim, dos 13 programas setoriais com recursos próprios do BNDES, cinco são destinados à agropecuária. Destes, três oferecem taxas de juros fixas a partir de engenharia financeira com participação dos fabricantes, mantido o *funding* de TJLP.

Uma característica marcante das operações de financiamento do BNDES ao setor primário é o predomínio das operações indiretas, ou seja, dos repasses através da rede de agentes financeiros credenciados. Em 1999, 93% dos desembolsos (em valor) foram indiretos, o que significa dizer que a interferência direta do BNDES no fluxo de financiamentos para o setor é muito pequena, ou, de outra maneira, que a alocação obedece a critérios de mercado, pois a seleção é realizada pelos bancos comerciais repassadores de recursos.

Os Bancos e a Agricultura

Os estudos sobre o financiamento rural geralmente se concentram nos fatores macroeconômicos e macrossectoriais que afetam o volume de crédito concedido: descolamento entre taxa de juros e preços recebidos pelos produtores e escassez da oferta de crédito pela redução dos fundos disponí

Quadro 1
Desembolsos do BNDES para o Setor Agropecuário – 1990/99
(Em R\$ Milhões de Dezembro de 1999)

Item	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuária	206	413	895	968	1.596	1.072	975	1.091	1.318	1.229
Pronaf	-	-	-	-	-	-	4	664	298	114
Total	206	413	895	968	1.596	1.072	979	1.755	1.616	1.343

estendeu às máquinas agrícolas as mesmas condições dos financiamentos de máquinas e equipamentos industriais (prazos, taxas, rede de bancos comerciais e acesso a pessoas físicas), tendo o ano de 1994 marcado o auge do programa, com desembolsos totais de R\$ 1,4 bilhão (a preços de dezembro de 1999) para o setor agropecuário;

- queda acentuada em 1995 e 1996 (-39% em relação a 1994), como reflexo da crise financeira do setor agrícola; e
- lenta recuperação das linhas convencionais entre 1997 e 1999, compensada pelo grande volume de recursos aplicados através do Pronaf-Investimento, que é gerenciado pelo BNDES e repassado pelos agentes financeiros; note-se que, na ausência do Pronaf, os desembolsos para a agropecuária teriam se recuperado de maneira mais lenta, sendo em

agropecuário cresceu bastante ao longo da década: passou de 10% em 1990 para 63% em 1998, tendo sido de 38% em 1994. A principal explicação para a elevação da participação pós-1994, auge dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas na década,⁽⁴⁾ é a retração dos repasses para investimento ao amparo do Manual de Crédito Rural, como reflexo da crise agrícola. Os bancos preferiram concentrar os recursos das exigibilidades em operações de curto prazo, inclusive utilizando parte delas para o refinanciamento de clientes inadimplentes. Assim, o BNDES assumiu o papel de principal fonte de financiamento bancário ao investimento agropecuário.

O principal veículo da intervenção do BNDES na alocação de recursos para o setor são os programas especiais. Em abril de 2000 o BNDES estava operando 20 programas especiais (ver www.bnDES.gov.br), com algum tipo de condição favorecida em relação às li-

⁽⁴⁾ Ver *Anuário estatístico do crédito rural* (1998), do Banco Central

veis (exigibilidades bancárias), entre outros. Pouca atenção tem sido dada às diferentes estratégias dos atores que participam do financiamento agrícola. Se é certo que o risco da agricultura e a instabilidade da taxa de juros afastam os agentes financeiros do crédito rural, também é verdade que os bancos adotam estratégias diferentes em relação ao setor. Ademais, o estrangulamento das fontes tradicionais levou os fabricantes de equipamentos a assumir funções bancárias, inclusive com a constituição de bancos próprios para contornar as dificuldades do sistema comercial. Neste artigo nos concentraremos no estudo de algumas estratégias bancárias.

Novas Estratégias Bancárias

Três características da segunda metade da década de 90 merecem destaque pelo impacto sobre a oferta de crédito rural: elevada inadimplência agrícola; adoção de critérios de crédito mais rigorosos; e desoneração de tarefas tradicionais por parte dos bancos comerciais.

Elevada Inadimplência Agrícola

O crescimento dos créditos em atraso e liquidação produziu um bloqueio de novos financiamentos para o setor. As renegociações que se sucederam tiveram resultados positivos sobre os balanços bancários e sobre o cadastro dos inadimplentes, mas aumentaram o risco percebido pelos bancos, tornando-os mais seletivos.

O Banco do Brasil, que respondia em 1998 por 56% do saldo aplicado em crédito rural do país, sofreu duramente com a crise agrícola. Os créditos em atraso e liquidação atingiram R\$ 3,3 bilhões em dezembro de 1998 (dados de balanço), dos quais R\$ 3,1 bilhões oriundos de financiamentos rurais e agroindustriais. O nível de inadimplência da carteira rural nessa data era de 21% (créditos em atraso e liquidação sobre créditos normais mais créditos em atraso e liquidação).

A securitização propiciada pela Lei 9.138, de 29.11.95, acabou alivian- do sensivelmente o balanço do Banco do Brasil. Em 1999 os créditos rurais e agroindustriais em atraso haviam caído para apenas R\$ 0,2 bilhão. Entretanto, o alívio contábil não elidiu os impactos da crise sobre os resultados dos anos anteriores, de maneira que a avaliação geral do setor pelos bancos continua sendo negativa. Ademais, se a renegociação não impede formalmente a realização de novas operações pelo produtor, marca negativamente seu cadastro, afetando o acesso a novos créditos.

Adoção de Critérios de Crédito Mais Rigorosos

O aumento da concorrência produzido pela desregulamentação e pela entrada de bancos estrangeiros no segmento de varejo levou à adoção de novos procedimentos para análise de crédito. As normas do Banco Central adequando o sistema bancário ao Acordo de Basiléia reforçam esse movimento. Cresce a importância dos indicadores econômico-financeiros na seleção de candidatos ao crédito e diminui o peso do projeto tradicional. Essa tendência é reforçada por recentes determinações do Banco Central a respeito da classificação de risco e de seus efeitos sobre o nível de provisão. Nesse processo a agricultura pode ser prejudicada pela precariedade de seus instrumentos contábeis e por ser associada *a priori* a um risco elevado.

A adesão do Brasil ao Acordo de Basiléia tem se traduzido em sucessivas normas do Banco Central com o objetivo de reduzir e controlar o risco da atividade bancária. Puga (1999) relaciona algumas das principais medidas:

- definição de limites mínimos de capital para a constituição dos bancos (primeira medida de implementação do Acordo, em agosto de 1994);
- criação do Sistema Central de Risco de Crédito, que concentra informações sobre clientes com saldo devedor superior a R\$ 50 mil (Resolução CMN 2.390, de maio de 1997);
- elevação do limite do capital míni-

mo de 8% para 11% dos ativos ponderados pelo risco, o que reduziu o limite máximo para os empréstimos de 12,5 para nove vezes o patrimônio líquido;

- regulamentação dos sistemas de controle internos (Resolução CMN 2.554, de dezembro de 1998); e
- obrigatoriedade de adoção de sistemas de classificação de risco dos clientes (Resolução CMN 2.682, de março de 2000).

Em especial, as regras de ponderação de ativos e o sistema de classificação de risco deverão afetar a propensão a emprestar ao setor agrícola. As aplicações em títulos públicos federais têm ponderação de 1 no cálculo do índice de alavancagem, ao passo que os empréstimos ao setor privado são ponderados por 2. Isso significa que, enquanto a taxa básica de juros permanecer alta, os bancos têm um forte incentivo à aplicação em títulos governamentais. Ademais, há tendência de concentração dos empréstimos nas modalidades de curto prazo, pois o giro mais rápido eleva a rentabilidade do ativo quando comparado com empréstimos de longo prazo (repasses do BNDES).

No caso das regras de *rating*, a ocorrência de problemas graves no período recente levou os bancos a classificar os produtores agrícolas em uma faixa de risco elevado (ver Quadro 2), inclusive por pressão do Banco Central. Um dos bancos entrevistados disse classificar os projetos agropecuários no nível “D”, que é o de risco mais elevado com o qual opera (a classificação vai de “AA” a “H”, do menor para o maior risco). É claro que bons clientes rurais podem melhorar sua nota, mas persiste o fato de que partem de uma posição ruim.

Quadro 2
Risco de Crédito por Setor
Posição em Abril de 2000

	AA + A	B + C	> D	(Em %)
Setor Privado	63,1	22,0	14,9	
Indústria	59,0	29,7	11,3	
Habitação	62,6	16,3	21,1	
Rural	54,2	21,5	24,3	
Comércio	64,0	20,9	15,1	
Pessoas Físicas	76,8	11,3	11,9	
Outros Serviços	61,7	27,1	11,2	

Fonte: Banco Central.

Como a provisão cresce com o risco (Resolução 2.682), a taxa de juros cobrada dos agricultores deverá subir (no caso de recursos livres) ou a oferta de crédito cairá (recursos controlados).

Desoneração de Tarefas Tradicionais por parte dos Bancos Comerciais

A crise agrícola levou os bancos a buscar novas modalidades operacionais. Através de contratos formais ou de orientações informais, eles têm procurado repassar para outros agentes algumas de suas tarefas, especialmente aquelas relacionadas à seleção dos produtores, à definição de garantias, ao acompanhamento dos projetos e até à cobrança. Fabricantes de equipamentos e empresas integradoras (incluindo cooperativas) assumem funções bancárias, passando muitas vezes a bancar o risco dos produtores financiados.

Entrevistas realizadas com bancos e fabricantes de equipamentos mostram que as seguintes práticas são comuns no mercado: celebração de contrato de abertura de linha de crédito entre fabricante e banco, pelo qual o fabricante se responsabiliza pela avaliação cadastral e pelo preenchimento de formulários; aval aos produtores financiados, com os eventuais atrasos de pagamento sendo debitados diretamente da conta do fabricante, a quem cabe o esforço de recuperação do crédito; opção por limitar os financiamentos a agricultores com vínculos estáveis a agroindústrias (incluindo cooperativas), desde que avaliadas como de baixo risco.

Os objetivos fundamentais dessas medidas são a redução do risco e do custo dos empréstimos agropecuários. O resultado é que as fronteiras entre emprestadores tradicionais (bancos) e não-tradicionais (fabricantes de insumos, *traders* e agroindústrias) começam a se diluir, do que dão testemunho os recém-constituídos bancos de fabricantes de equipamentos, como se mostra a seguir.⁽⁵⁾

Agentes Financeiros do BNDES

Muitas das dificuldades e mudanças por que passa o sistema de financiamento à agricultura são visíveis a partir do Sistema BNDES. Alguns indicadores são sugestivos a respeito:

- dos 149 agentes financeiros credenciados a operar com as linhas do BNDES, apenas 70 realizaram algum repasse para a agropecuária em 1999;
- a concentração de repasses para o setor é bastante alta, pois os 10 maiores agentes foram responsáveis por 81% dos desembolsos, sendo que os três maiores responderam por 43% (nível alto mas rapidamente decrescente na segunda metade dos anos 90);
- entre os 10 maiores repassadores para a agropecuária há a (esperada) predominância dos bancos públicos (cinco), seguindo-se dois bancos privados nacionais, apenas um estrangeiro e (novidade) dois bancos de fabricantes (ambos de empresas estrangeiras);
- apenas cinco agentes financeiros desembolsaram mais de R\$ 100 milhões para o segmento em 1999, sendo que cerca de 70% dos bancos repassaram menos de R\$ 10 milhões cada um;
- se na média dos anos 90 os bancos públicos predominaram (com 64% do total), em 1999, pela única vez em toda a década, os bancos privados responderam por pouco mais da metade (53%), e o Banco do Brasil, embora não tenha perdido a liderança nos repasses, reduziu sua participação de 52% em 1994 para 40% em 1999; e
- a distribuição regional dos desembolsos por banco obedeceu a um padrão bastante definido: os bancos públicos predominaram nas regiões Nordeste (71%) e Sul (58%) e os privados no Centro-Oeste (81%) e no Sudeste (58%); os bancos oficiais são quase inteiramente concentrados (acima de 50%) em uma região, como o BRDE, o Banrisul e o Banco do Brasil (Sul), o Banespa (Sudeste) e o Banco do Nordeste (Nordeste); os bancos privados (Rabobank e Bradesco) dis-

tribuíram seus repasses entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (apenas o BBA concentrou-se no Centro-Oeste); e os bancos de fabricantes optaram pelas regiões Sul e Centro-Oeste.

A característica mais marcante do final da década de 90 é a mudança de participação entre bancos públicos e privados. É cedo para dizer se isso configura uma tendência ou se reflete os impactos imediatos da securitização sobre o Banco do Brasil, mas a continuidade do processo de privatização dos bancos estaduais deverá ampliar a parcela do setor privado. Se isso acontecer, será reforçada ainda mais a lógica de mercado na concessão de financiamentos de longo prazo ao setor.

Desafios

Lazzarini e Chaddad (2000), apoiados em Williamson, sugerem que o custo do dinheiro para o tomador de crédito obedece à seguinte equação:

$$R_t = R_e + I + T_a + T_p$$

onde:

R_t = taxa de juros nominal cobrada do tomador;

R_e = taxa de juros nominal recebida pelo emprestador;

I = custos de aquisição de informações;

T_a = custos de transação pré-contratuais; e

T_p = custos de transação pós-contratuais.

Essa definição destaca a importância dos custos de transação associados à concessão do crédito e permite-nos discutir alguns desafios de financiar o investimento agropecuário através das linhas do BNDES.

Custo do Dinheiro (R_e)

No caso de recursos para investimentos, a desindexação promovida pelo

⁽⁵⁾ Para uma apresentação dos novos agentes de financiamento no sistema agroindustrial norte-americano, ver Sherrick *et alii* (1994).

Plano Real levou à substituição da correção monetária pela Taxa Referencial (TR), como mecanismo de atualização do valor dos créditos. Entretanto, a TR é resultante da combinação de taxas de curto prazo, sendo inadequada para operações de longo prazo. Para substitui-la, em dezembro de 1994 foi criada a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que passou a incidir sobre os contratos de financiamento a investimentos. Trata-se da taxa que remunera o Fundo de Amparo ao Trabalhador, principal fonte de recursos do BNDES.

Até setembro de 1999, a TJLP expressava o custo médio de captação do governo brasileiro, interna e externamente, e acompanhava, portanto, o custo da dívida pública, sendo reajustada trimestralmente. A partir de outubro de 1999, a Resolução Bacen 2.654/99 estabeleceu que a TJLP passasse a ser calculada pela soma de: *a*) meta de inflação para os próximos 12 meses; *b*) prêmio de risco estimado pelo Banco Central.

Seu comportamento entre 1995 e 1999 é mostrado na Quadro 3. Pelo fato de estar vinculada à macroeconomia, a trajetória de queda foi interrompida em

Quadro 3
Evolução da TJLP e da Inflação
1995/99
(Em % a.a.)

	TJLP	IGP-DI	IPA
1995	23,4	14,8	6,4
1996	15,0	9,3	8,1
1997	10,1	7,5	7,8
1998	11,7	1,7	1,5
1999	13,2	20,0	28,9

1998 pelos impactos das crises asiática e russa sobre os juros internos e externos. O custo real subiu sensivelmente em 1998, depois de ter atingido padrões internacionais em 1997, e tornou-se negativo em 1999.

A evolução da TJLP no período dá pistas importantes para que possamos entender a atual situação do financiamento ao investimento agropecuário. A combinação entre juros em elevação e preços agrícolas em queda em 1994/95 formou uma pinça que estrangulou a

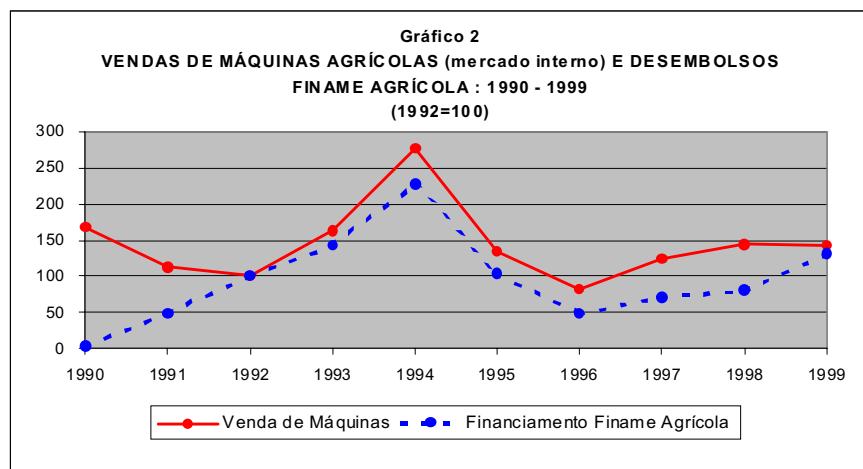
capacidade financeira daqueles que haviam se endividado. Em especial, note-se que 1994 correspondeu ao auge dos desembolsos do FINAME Agrícola, de maneira que os juros elevados incidiram sobre um grande número de agricultores e sobre o valor integral de dívidas recém-contráidas, levando à formação de um “caroço” que só foi parcialmente digerido com a securitização a partir de 1998.

A boa resposta às linhas especiais com taxas de juros fixas (como o Programa Especial de Financiamento Agrícola) parece indicar que essa é uma opção interessante para o financiamento agropecuário. Depois da crise de 1995, os agentes financeiros tornaram-se resistentes a atuar no setor e, por outro lado, os produtores capitalizados evitaram sistematicamente o endividamento, por não confiarem nas taxas de juros (apesar da queda da TJLP até 1997). Em 1999, o alívio produzido pela securitização dos débitos vencidos e a oferta de financiamento a juros fixos parecem ter recuperado espaço para o financiamento bancário dos investimentos agropecuários (ver Gráfico 2).

Resolução 2.148 (63 “Caipira”), pois no regime anterior havia maior previsibilidade da desvalorização do câmbio.

Agentes Financeiros (T_d)

Nas operações de longo prazo, um elemento importante é a redução do custo de negociação, para elevar a margem das operações. Isso implica treinamento para os operadores das linhas de repasse, ou seja, para os gerentes e funcionários das agências dos bancos comerciais, e padronização de procedimentos (redução de T_d). Trata-se de item que não deve ser subestimado. A drástica redução do número de bancários⁽⁶⁾ e o aumento da concorrência na década de 90 intensificaram o ritmo de trabalho dos funcionários de bancos, submetidos, mesmo nos bancos públicos, a metas cada dia mais rigorosas quanto à rentabilidade. Assim, suas prioridades passam a ser operações padronizadas e valorizadas pelos bancos, como venda de seguros, cartões de crédito, planos de capitalização e cheque especial. As exigências dos projetos de investimento demandam tempo precioso dos gerentes e oferecem baixo retorno pelos pa-



A previsibilidade do fluxo de caixa, associada à taxa fixa de juros, retira um dos principais elementos de incerteza quanto à capacidade de pagamento que bloqueavam a concessão de novos créditos. Ao mesmo tempo, a mudança no regime cambial do início de 1999 tornou menos atrativas as linhas financeiras com recursos externos, ao abrigo da

drões usuais de avaliação de desempenho das agências.

O rápido desenvolvimento das tecnologias de informação, especialmente da internet, pode funcionar como fator atenuante. Os bancos estão padronizando formulários e procedimentos com o uso dessas tecnologias, o que tor

⁽⁶⁾ A queda foi de 43% entre 1989 e 1997, de acordo com o Dieese (1998).

na o processo mais rápido e barato. A facilidade de troca de informações entre as agências e a sede permite que aquelas se dediquem ao trabalho de relacionamento com os clientes, coleta e análise de documentos, deixando para os departamentos especializados (centralizados) o trabalho de análise dos projetos de investimento, com evidentes ganhos de eficiência.

Ciente das dificuldades dos obstáculos que as operações de crédito de longo prazo enfrentam nos bancos comerciais, o BNDES tomou várias medidas para incentivar os repasses das linhas de crédito através deles nos últimos dois anos, destacando-se entre elas as seguintes:

- Liberação do *spread* de risco – antes limitada a 3% ao ano, a comissão cobrada pelos bancos nos repasses do BNDES foi liberada em 1997. O objetivo era permitir que o custo da operação acompanhasse o risco percebido pelo agente financeiro, aumentando a oferta de crédito. Ainda que a taxas um pouco maiores, algum crédito é melhor que nenhum.
- Criação do “programa de milhagem” - como forma de estimular os repasses para pequenas e médias empresas (faturamento anual até R\$ 35 milhões), foi instituído em setembro de 1999 um programa que confere 10% de recursos livres para cada milhão de reais desembolsados ao segmento. Com isso, os bancos terão um aumento da remuneração, através da aplicação de um *funding* corrigido pela TJLP em produtos de maior rentabilidade, como crédito de curto prazo.
- Reformulação do fundo de aval para pequenas e médias empresas - em julho de 1999 foi reformulado o Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade, que oferece aval para micro e pequenas empresas, além de médias empresas exportadoras, e procura reduzir as exigências quanto a garantias reais por parte dos bancos repassadores, tentando contornar uma das principais dificuldades do crédito ao segmento: diminuição do custo de definição de salvaguardas. Note-se que projetos agropecuários não têm acesso ao fundo, pois o setor já con-

ta com várias fontes de recursos em condições privilegiadas.

- Criação de linhas com taxas fixas de juros - conforme apresentado no item “O BNDES e a Agropecuária” (p. 3), a atividade agropecuária é o único setor que dispõe de recursos com taxas fixas ou reduzidas (com *funding* do BNDES e do Tesouro Nacional). A receptividade foi muito boa, especialmente do Programa Especial de Financiamento Agrícola (juros de 11,95% a.a.), que viabilizou um aumento de 62% nos desembolsos do FINAME Agrícola entre 1998 e 1999.

Custos de Informação (I)

A busca de informações sobre o tomador de crédito é o início da avaliação do risco de crédito. No Brasil, as informações sobre o setor primário ainda são insuficientes e pouco confiáveis (as dúvidas sobre o rebanho bovino são eloquentes a respeito). Portanto, a avaliação de projetos agropecuários pelos bancos começa prejudicada pela assimetria de informações originada na escassez de dados e análises setoriais.

Disso decorre uma concentração de esforços na determinação do risco do crédito do tomador, a partir de seu histórico de crédito, de indicadores financeiros e dados contábeis. Como as peças contábeis são elaboradas sobretudo com preocupações fiscais, os bancos tendem a se basear nos dois primeiros critérios. A obrigatoriedade de sistemas de *rating* pelo Banco Central reforça essa tendência.

Outro mecanismo utilizado pelos bancos são os contratos com grandes empresas, sejam fornecedoras de insumos, sejam compradoras (comerciantes e agroindústrias). Conforme apresentado no item “Desoneração de Tarefas Tradicionais por parte dos Bancos Comerciais” (p. 9), esses contratos minimizam o risco de crédito, transferindo-o para a empresa, e o custo de obtenção de informações sobre a atividade, pois as grandes empresas têm suas próprias fontes de dados sobre seus mercados. Isso reforça o fluxo preferencial de recursos para setores organizados, com contratos estáveis e governados por grandes empresas (como a avicultura). Produtores isolados têm di-

ficultades crescentes de adaptação a esse ambiente.

Garantias e Exigências Bancárias (T_p)

Às garantias e demais exigências bancárias se credita boa parte das dificuldades de acesso ao crédito pelos produtores rurais (embora não só eles). No caso de projetos de investimento, os bancos sempre exigem garantias reais, seja pela obediência às boas práticas bancárias e às determinações dos acionistas, seja pelas normas do BNDES. A alienação fiduciária dos equipamentos e a hipoteca sobre imóveis (rurais ou urbanos) são as formas predominantes de garantia solicitadas.

A diversificação de garantias é uma meta almejada mas ainda distante, ao menos no crédito de investimento. A utilização de recebíveis, por exemplo, ainda é rara em projetos de investimento, pois requer a presença de uma empresa sólida com boa carteira de clientes, o que é muito mais provável na indústria de alimentos do que no setor primário.

Do ponto de vista dos bancos, a questão crítica é a liquidez das garantias, que é função da velocidade de recuperação dos ativos e da existência de amplos mercados secundários (para minimizar os custos de má adaptação). Embora haja instrumentos legais adequados ao primeiro requisito, as entrevistas sugerem que a operação do sistema judiciário torna incerta, ou no mínimo lenta, a execução de garantias de devedores inadimplentes.

O mercado secundário existe tanto para máquinas quanto para terras, mas o problema aqui é a dificuldade dos bancos em gerenciar os ativos até o momento da venda. Assim, os bancos são levados a vender com rapidez, o que quase sempre resulta em preços mais baixos. No caso de máquinas, os fabricantes têm vantagem comparativa em relação aos bancos, pois conhecem melhor o mercado e, portanto, tendem a sofrer menos perdas na hora da liquidação.

Como no caso da obtenção de informações, a internet poderá minimizar o custo de liquidação dos bens retomados em garantia. Ao aumentar a liquidez

do mercado secundário das garantias, a internet pode estimular a concessão de crédito pelos bancos.

No caso de exigências associadas ao financiamento, práticas como venda casada de seguros sugerem que a remuneração obtida com a concessão do crédito é considerada reduzida (ou ainda pode indicar alguma deficiência de competição). À medida que a taxa básica de juros siga caindo e a competição entre bancos aumente, é possível esperar uma redução das exigências que tentam elevar a rentabilidade dos bancos.

Conclusões

A dinâmica da oferta de crédito de longo prazo ao setor agropecuário mudou nos anos 90. Os dados do Sistema BNDES indicam que novos agentes financeiros ganharam relevância (bancos de fabricantes), os bancos públicos

diminuíram sua participação e prevalece a lógica de mercado na concessão do crédito.

Os resultados preliminares da pesquisa sugerem a necessidade de aprofundar os estudos sobre as estratégias dos agentes envolvidos no processo de financiamento, sobretudo bancos e fabricantes. A idéia básica é que “nem todos os gatos são pardos”, ou seja, os agentes têm estratégias diferentes de lidar com o risco agrícola que precisam ser entendidas.

Outra área que merece atenção crescente é a avaliação e o acompanhamento dos impactos das mudanças de regulamentação sobre o processo de concessão de crédito. As sucessivas normas do Banco Central visam aprimorar o processo creditício, dotando-o de mais segurança e transparência. Conjugadas

com a recente normalização macroeconómica, estão alterando a lógica dos fluxos de crédito de maneiras ainda não mapeadas.

Por fim, cabe perguntar sobre os caminhos que devem seguir as políticas públicas para a agricultura diante das mudanças mencionadas no sistema bancário (privatização, Acordo de Basileia etc.). Os bancos públicos têm sido levados pelo seu acionista e pelo Banco Central a adotar critérios de mercado na concessão do crédito. Portanto, esse fato deve estar presente na formulação de políticas de estímulo financeiro à atividade. A opção por linhas com juros fixos equalizados pelo Tesouro parece ser uma das maneiras mais eficientes de estimular os setores prioritários, respeitando-se a lógica empresarial dos agentes envolvidos, mas é preciso aprofundar as investigações sobre o tema.

Referências Bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário estatístico do crédito rural*. Brasília, vários anos.
- DIAS, Guilherme L. S., AMARAL, Cicely M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, Renato (org.). *Brasil - uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DIEESE. *Evolução recente do emprego bancário no Brasil*. Belo Horizonte, jul. 1998 (Texto 02/98).
- LAZZARINI, Sérgio G., CHADDAD, Fabio R. Finanças no agribusiness. In: ZYLBERSTAJN, Decio, NEVES, Marcos F. (orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000.
- PUGA, Fernando P. *Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999 (Texto para Discussão, 68).
- SHERICK, Bruce, et alii. Nontraditional lenders in agricultural credit markets. *Agribusiness*, v. 10, n. 4, 1994.

DIREITOS DE PROPRIEDADE E VANTAGEM COMPETITIVA AO LONGO DA CADEIA AGROALIMENTAR

Tulio Arvelo Duran⁽¹⁾

Este é um tema ainda não muito bem equacionado na economia brasileira, que trata do respeito aos direitos de propriedade ao longo das cadeias agroalimentares, muitas vezes aviltados por excesso de poder econômico e político de alguns agentes.

Num mundo globalizado, a competitividade das nações é função direta da competitividade dos grupamentos produtivos que a compõem. Muito se fala do “Custo Brasil” decorrente da nossa distorcida matriz de transportes. Entretanto, pouco se fala da falta de competitividade, fruto da desorganização das nossas cadeias agroalimentares e do poder de mercado de alguns elos da cadeia, em detrimento de outros e da própria competitividade do mercado. Aqui, poder de mercado se refere “à habilidade de uma firma aumentar o preço cobrado aos seus clientes ou reduzir o preço pago aos seus fornecedores num montante mesmo pequeno, porém significativo, sem que esse ato possa ser anulado por uma resposta competitiva contrária feita por outras firmas

nesse mercado com o objetivo de ganhar esses clientes ou fornecedores”⁽²⁾.

O instrumento, por excelência, para combater este problema são as leis que protegem a concorrência, chamadas leis “antitrust”. No caso brasileiro, são as leis que outorgam poderes ao CADE⁽³⁾.

O foco maior da política deve ser sempre a preservação dos mercados competitivos. O papel do Governo precisa ser orientado para proteger a concorrência, e não os agentes econômicos envolvidos.

Na década de 40, Clark⁽⁴⁾ deu um novo sentido ao conceito de “concorrência”, um sentido prático. Até hoje o ceticismo impera e a concorrência é ainda considerada utópica, dentro do jargão de que “concorrência perfeita” ou “pura” somente existe nos livros-textos e/ou na cabeça de economistas ingênuos. Clark define concorrência de preços da seguinte maneira:

“Concorrência é a rivalidade na venda de produtos, onde em cada unidade vendida normalmente se procura o máximo de receita, em condições tais que o preço ou preços que cada vendedor consegue cobrar são efetivamente limitados pela livre opção do comprador de comprar de outro vendedor ou vendedores rivais, no que se considera ser o “mesmo” produto, necessitando-se um esforço por parte dos vendedores para igualar ou superar a atratividade da oferta dos outros...”

A partir desse trabalho seminal, houve uma avalanche de estudos para aprimorar o conceito de Clark, de concorrência na prática. Sosnick⁽⁵⁾ propõe a seguinte lista de atributos ou “check list” para avaliar se há ou não concorrência. Ele a divide em três tipos de normas: de estrutura, de conduta e de desempenho. São elas:

⁽¹⁾ Secretário de Planejamento Estratégico da CONAB

⁽²⁾ Ver Ross, Douglas, Antitrust Enforcement and Agriculture, Agricultural Outlook Forum 2000, Washington.

⁽³⁾ Leis 8.884/94, 9096/95, 9.021/95 e MP2. 055/2000.

⁽⁴⁾ Clark, John M., Toward a Concept of Workable Competition”, American Economic Review, 30 (junho 1940) ,p. 242.

⁽⁵⁾ Sosnick, Stephen H., “A Critique of Concepts of Workable Competition”, Quarterly Journal of Economics , 72 (agosto 1958), pp. 380-423

Normas de Estrutura

1. A existência de tantos vendedores quanto as economias de escala o permitirem.
2. Que as diferenças de qualidade sejam moderadas e sensíveis aos preços.
3. Que não haja limitação de mobilidade ou de entrada.
4. Que haja disponibilidade razoável de informação de mercado.
5. Que os vendedores sejam céticos a que cortes nos preços serão seguidos pelos outros concorrentes.

Normas de Conduta

1. Ausência de colusão.
2. Ausência de proteção para fornecedores ou clientes ineficientes.
3. Ausência de táticas injustas, exclusivistas, predatórias e coercitivas.
4. Ausência de discriminação de preços desmedida e prejudicial (cobrança de diferentes preços e diferentes clientes pelo mesmo produto).
5. Ausência de promoções de venda mal-intencionadas ou fraudulentas.
6. Resposta rápida dos compradores à diferença de atributos do produto.

Normas de Desempenho

1. Eficiência na produção e distribuição.
2. Lucro suficientemente justo para recompensar o investimento, a eficiência e inovação.
3. Ausência de despesas excessivas em propaganda.
4. Produção consistente com eficiência alocativa.
5. Ciclo econômico não intensificado por flutuações de preços.
6. A qualidade e o nível de produção refletindo mudanças na demanda do consumidor.
7. Adoção apropriada de produtos e processos tecnologicamente superiores.
8. Preocupação com as exigências de segurança nacional, de bem-estar dos empregados e de problemas ambientais.
9. Ausência de concentração excessiva de poder econômico e político.

Existem três violações básicas da concorrência, ao longo da cadeia agroalimentar. A primeira diz respeito à conspiração para negar acesso ao mercado, ou suprimir o próprio mercado competitivo, denominada colusão. Neste caso, algumas firmas, ao longo da cadeia, concordam em evitar concorrência entre si mesmas. Esta é uma subversão propositada contra a operação normal do livre mercado, e pode resultar em sérios danos a consumidores e outros fornecedores. Normalmente, ela resulta em aviltamento de preços a consumidores, ou em preços deprimidos para os fornecedores. Os tipos mais comuns de colusão são a fixação de preços (manipulação de leilões públicos e de preços, para descolá-los da evolução do mercado internacional), os acor-

dos de repartição de mercados e os acordos para sufocar determinado consumidor, fornecedor ou concorrente, entre outras práticas.

A segunda maneira de restringir ou eliminar a concorrência é a tentativa de utilizar uma conduta predatória para atingir o poder de monopólio em determinado mercado. É o caso da firma dominante tentando expulsar seus concorrentes do mercado, interferindo na habilidade que eles possam ter de se engajar no seu negócio. Atitudes como a recusa da firma dominante de comprar de produtores que vendem a seus concorrentes, a recusa em utilizar o transporte das companhias de logística que trabalham para seus concorrentes, ou mesmo a recusa em vender aos atacadistas e varejistas que compram de seus concorrentes, se enquadram nesta categoria.

Por último, a concorrência é aviltada através de fusões e aquisições que possam reduzir a competição, no mercado, de um produto ou de uma área geográfica. Aqui, a palavra chave é concentração de mercado. Quando a fusão pode modificar a estrutura de mercado vigente, é bem provável que ocorra uma redução substancial na concorrência.

Nos três casos, para que a ação legal seja efetiva, é necessário que se prove que houve colusão, tentativa de monopolizar o mercado, ou que a fusão prejudicou a concorrência. Essa tarefa não é simples. No caso de colusão, é preciso provar que houve acordo entre as firmas. Não basta provar que duas firmas concordaram em fixar um preço igual, ou que cada uma atua em área distinta da outra. Uma análise dos preços vigentes através do tempo, a análise dos padrões de atendimento a leilões públicos, é a prova de que eles não seguem padrões competitivos. No caso de tentativa de monopolizar o mercado, dois ingredientes são fundamentais: a prova de participação relativa ("market share") elevada de uma firma, e que ela tenha tido uma conduta predatória de exclusão dos concorrentes. Para o caso de fusões, é necessário estudar se tal fusão pode aumentar o poder de mercado, ou se ela facilita o exercício do poder de mercado.

No caso brasileiro, ainda está longe uma presença marcante do CADE no setor agropecuário: a criação de um conselheiro especial para o setor, no CADE, talvez seja um bom início. O cargo existe no Departamento de Justiça dos Estados Unidos e, no momento, algumas batalhas já foram ganhas e outras estão em curso⁽⁶⁾.

Caso esta sugestão seja acatada, será possível futuramente entender melhor por quê:

1) a PGPM não atinge, como deveria, o pequeno produtor; 2) o EGF é concentrado em determinados elos da cadeia; 3) o mercado futuro de preços e opções da BM&F, para grãos e algodão, não prospera; 4) o preço do arroz em casca, ao produtor, caiu recentemente 50%, enquanto o preço do arroz branco, na prateleira do consumidor, não acompanhou essa queda, e 5) o preço do algodão em pluma, este ano, descolou do preço do mercado internacional, em que pese aos esforços do Governo para que isso não acontecesse.

⁽⁶⁾ Ver Ross op. cit. para casos de colusão no mercado de rações e nos leilões de venda de gado, para o caso de fusões prejudiciais à concorrência, nos mercados de sementes de milho geneticamente modificadas e de sementes de algodão, e nos mercados de soja e de tratores e implementos agrícolas.