

Revista de **Política Agrícola**

ISSN 1413-4969
Publicação Trimestral
Ano XIV - Nº 3
Jul./Ago./Set. 2005

Publicação da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



Crescimento da agricultura brasileira

Pág. 19

**Prioridades
estratégicas
do Mapa
2005-2006**

Pág. 5

**O potencial do
agronegócio para
alavancar a
economia brasileira**

Pág. 55

Ponto de Vista

**Garantia da entrega
de alimentos seguros**

Pág. 104

Sumário

Conselho editorial
Eliseu Alves (Presidente)
Ivan Wedekin
Elísio Contini
Hélio Tollini
Antônio Jorge de Oliveira
Regis Alimandro
Bíramar Nunes Lima
Paulo Magno Rabelo
Secretaria-geral
Regina Vaz
Coordenadoria editorial
Marlene de Araújo
Cadastro e distribuição
Cristiana D. Silva
Revisão de texto
Francimary de M. e Silva
Francisco C. Martins
Raquel Siqueira de Lemos
Revisão de referências
Graciela Olivella Oliveira
Projeto gráfico e capa
Carlos Eduardo Felice Barbeiro
Foto da capa
Arquivo do Mapa
Impressão e acabamento
Embrapa Informação Tecnológica

Carta da Agricultura

O Mapa de hoje	3
----------------------	---

Roberto Rodrigues

Prioridades estratégicas do Mapa 2005-2006	5
--	---

Estela Alves de Medeiros / Marlene de Araújo / Marcelo F. Belloni / Renato B. de Aguiar Leonardi / Eliana Teles Bastos / Luciano M. dos Santos / Paulo S. V. Fresneda / Elísio Contini

Plano agrícola e pecuário 2005-2006	14
---	----

Crescimento da agricultura brasileira

Período: 1996 a 2004	19
----------------------------	----

Kelliane da C. Fuscaldi / Andréa Christina Guirro de Oliveira

Desafios para o Brasil – A competitividade da carne bovina na União Européia	33
--	----

Ricardo Cotta Ferreira

Diagnóstico das demandas na cadeia do pão – Zoneamento do plantio de trigo no Paraná	43
--	----

Ali Alders Saab / Antonio Maria G. de Castro / Flavio Borges Botelho Filho

O potencial do agronegócio para alavancar a economia brasileira	55
---	----

Antônio Hélio de Menezes / José César Vieira Pinheiro

O Papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa	65
---	----

Mauro de Rezende Lopes / Marlene Silva de Oliveira / Pedro Rangel Bogado

Análise da competitividade da cadeia produtiva da soja em Mato Grosso	75
---	----

Carlos Eduardo Cruz Tavares

Negociações agrícolas internacionais e o agronegócio brasileiro	88
---	----

Daniel Caixeta Andrade / Antônio César Ortega / Eneida Maria Goddi Campos

Políticas de preços agrícolas e de estoques de alimentos	98
--	----

Guilherme C. Delgado / Júnia C. P. R. Conceição

Ponto de Vista

Garantia da entrega de alimentos seguros	104
--	-----

Gabriel Alves Maciel / Marlene de Araújo

República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente

**Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento**

Roberto Rodrigues
Ministro

Secretaria de Política Agrícola

Ivan Wedekin
Secretário

**Departamento de Comercialização e
Abastecimento Agrícola e Pecuário**

José Maria dos Anjos
Diretor

Departamento de Economia Agrícola

Edilson Guimarães
Diretor

Departamento de Gestão do Risco Rural

Wellington Soares de Almeida
Diretor

Esta revista é uma publicação trimestral da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a colaboração técnica da Embrapa e da Conab, dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores que trabalham com o complexo agroindustrial e a quem busca informações sobre política agrícola.

Interessados em receber esta revista comunicar-se com:

**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola**

Esplanada dos Ministérios, Bloco D, 5º andar
CEP 70043-900 Brasília, DF
Fone: (61) 3218-2505
Fax: (61) 3224-8414
www.agricultura.gov.br
reginavaz@agricultura.gov.br

Assessoria de Gestão Estratégica

Marlene de Araújo
marlenearaujo@agricultura.gov.br

É permitida a citação de artigos e dados desta Revista, desde que seja mencionada a fonte. As matérias assinadas não refletem, necessariamente, a opinião do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Tiragem

5.000 exemplares

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Embrapa Informação Tecnológica

Revista de política agrícola. – Ano 1, n. 1 (fev. 1992) - . – Brasília : Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento, 1992-

v. ; 27 cm.

Trimestral. Bimestral: 1992-1993.

Editores: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2004- .

Disponível também em World Wide Web: <www.agricultura.gov.br> <www.conab.gov.br> <www.bb.gov.br>

ISSN 1413-4969

1. Política agrícola. I. Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. II. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

CDD 338.18 (21 ed.)

O Mapa de hoje

Roberto Rodrigues¹

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo agronegócio, no segundo semestre, estamos encerrando o ano com a certeza de que 2005 foi positivo para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa).

O baixo investimento do governo em infraestrutura, logística e defesa sanitária, aliado à queda dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional impactaram negativamente o desempenho do setor. Estima-se que os produtores deixaram de ganhar 250 milhões de dólares, de novembro a dezembro, em função da quebra dos contratos de exportação de carnes, provocados pela ocorrência de focos de febre aftosa nos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná.

O Brasil iniciou o ano com 52% de sua área territorial livre de febre aftosa, em 15 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Acre, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Tocantins, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Paraná e terminou com apenas 4 estados nessa condição: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Acre e Rondônia.

Este é um desafio que o Mapa vem enfrentado com o fortalecimento e modernização da Secretaria de Defesa Agropecuária, mas precisa de apoio de todo o governo federal, dos estados e dos municípios para reverter o quadro e atingir a meta de 60% de área livre de febre aftosa no Brasil, em 2006.

Para cumprir a meta futura, iniciamos algumas ações e outras estão em andamento,

como a atualização da Lei Agrícola 9712/98. Foram realizadas campanhas de educação sanitária, que deverão evoluir para um programa nacional consistente e amplo.

Existem questões fundamentais como a garantia, no momento oportuno, de recursos financeiros para custear o Sistema Defesa Agropecuária, também, para investimentos numa defesa moderna, apta e presente em todo território nacional. Isso implica numa ampliação do quadro de fiscais, na introdução de novos métodos laboratoriais e auditoria, laboratórios em quantidade e equipados, informatização dos postos de fiscalização, fortalecimento dos postos de fronteira e a criação de uma infra-estrutura informacional rápida, confiável para tomada de decisões.

Já na política agrícola, para a safra 2005-2006, fizemos avanços em relação 2003-2004, especialmente no que se refere ao apoio direto à comercialização. Em 2005, R\$ 2,6 bilhões garantiram renda a 100 mil produtores rurais e a previsão para 2006 é de R\$ 2,3 bilhões para atender 90 mil beneficiários.

Utilizou-se mais títulos privados para o financiamento do agronegócio: 4. 200 títulos foram registrados. Para 2006, a meta é de 10.800 títulos adicionais, e a subvenção econômica ao prêmio de seguro agrícola foi de R\$ 5,5 milhões. Espera-se que em 2006 atinja R\$ 50 milhões adicionais.

Ainda em 2005, o Mapa ampliou, consideravelmente, seu diálogo com a sociedade. Implantou as câmaras temática e setorial de número 25 e

¹ Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

26 (as de Logística e Infra-Estrutura e a da Cadeia das Oleaginosas e Biodiesel), criando um ambiente capaz de ampliar o conhecimento das demandas, dos desafios, dos problemas e das soluções para o agronegócio.

A visão de desenvolvimento sustentável vem crescendo dentro do ministério e do agronegócio. Foram ampliadas as comissões estaduais de produção orgânica. Investiu-se em capacitação do produtor e no desenvolvimento de vários protocolos de boas práticas e em projetos integrados na área vegetal e animal.

Na geração e adaptação de tecnologias, entre os vários projetos em andamento, o Mapa participou ativamente no mapeamento do genoma do café, avançou no processo de captação e geração de imagens de satélite para a previsão de safras agrícolas e na proteção intelectual e de licenciamento de tecnologias.

Em 2006, o desafio pontual será o de estruturar as Redes de Pesquisa em Agroenergia e implantar a Embrapa Agroenergia, visando criar alternativas tecnológicas para viabilizar a produção

de energia a partir de produtos e resíduos agropecuários.

Atualmente, os cenários apontam que o investimento em tecnologia para o setor é crucial para atender às novas tendências de consumo: alimentos de maior valor nutricional, população idosa em crescimento, avanço da urbanização no Brasil e no mundo, bem como a manutenção de altos índices de crescimento econômico na China e Índia, que provocarão aumentos de demanda por produtos agropecuários.

Cabe lembrar, ainda, que participamos ativamente das negociações internacionais agrícolas multilaterais e bilaterais (OMC, Mercosul, G20), e quando não obtivemos grandes vitórias, retiramos valiosos aprendizados, que têm nos fortalecido para próximas negociações.

Os desafios futuros, tanto no mercado externo quanto no interno, são muitos, complexos e de variáveis proporções, mas nenhum deles insolúvel, ao ponto que o Mapa, no alto dos seus 145 anos, não possa avaliá-los com clareza e traçar rumos para revertê-los.

Prioridades estratégicas do Mapa 2005-2006

Estela Alves de Medeiros¹
Marlene de Araújo²
Marcelo F. Belloni³
Renato B. de Aguiar Leonardi⁴
Eliana Teles Bastos⁵
Luciano M. dos Santos⁶
Paulo S. V. Fresneda⁷
Elisio Contini⁸

Resumo: O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) organiza-se para entrar num novo tempo e responder ao dinamismo do agronegócio brasileiro. Para enfrentar os novos desafios passou por uma reestruturação interna. Em 2005, pela primeira vez, definiu prioridades estratégicas para o período de curto prazo. Este documento objetiva apresentar de forma sucinta as prioridades estratégicas do Mapa para o período de 2005-2006.

Palavras-chave: gestão estratégica, prioridades estratégicas, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Introdução

Moderno, eficiente e competitivo, o agronegócio brasileiro é uma atividade próspera e rentável. Com um clima diversificado, chuvas regulares, energia solar abundante e quase 13% de toda a água doce disponível no planeta, o Brasil tem 388 milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e de alta produtividade, dos quais mais de 106 milhões ainda não foram explorados (MAPA, 2004). Esses fatores fazem do País um lugar de vocação natural para a agropecuária e todos os negócios relacionados à suas cadeias produtivas. O agronegócio é hoje a principal locomotiva da economia brasileira e responde por um em cada três reais gerados no País.

Atualmente o agronegócio brasileiro é responsável por 34% do PIB (R\$ 508,27 bilhões), 43% das exportações e 37% dos empregos, sendo 17,7 milhões desses empregos somente no campo, contribuindo significativamente para a diminuição dos índices de desemprego. Além disso, em 2004, as exportações do agronegócio superaram US\$ 39 bilhões, sendo responsável pela manutenção do superávit da balança comercial brasileira desde o ano 2000 (CONAB, 2005). Esses resultados são consequência da alta capacidade do setor em adaptar-se às conjunturas internas e internacionais e do acréscimo de tecnologia empregada na produção agropecuária com ganhos consideráveis de produtividade, dos quais podemos destacar a

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em exercício no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

² Mestre em Política e Gestão de C&T e Coordenadora Editorial da Revista Política Agrícola e Assistente da Coordenação-Geral de Articulação Institucional na AGE/Mapa.

³ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em exercício no Mapa.

⁴ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em exercício no Mapa.

⁵ Economista e Assistente da CGPE/AGE/Mapa.

⁶ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em exercício no Mapa.

⁷ Coordenador Geral de Articulação Institucional da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa.

⁸ Chefe da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa.

evolução da safra de grãos relativamente sem aumento da área cultivada no período de 1990-91 a 2004-05, conforme demonstrado na Fig.1. Nesse período, a produção aumentou 126,47%, passando de 57,8 milhões para 130,9 milhões de toneladas, enquanto a área plantada aumentou somente 28,57%, passando de 37,8 milhões para 48,6 milhões de hectares. Assim, a produtividade passou de 1,53 t/ha para 2,69 t/ha o que representa uma elevação de 75,82% em apenas 15 anos (CONAB, 2005).

Em consequência desse aumento de produtividade, o agronegócio brasileiro ganhou grande projeção no cenário internacional. Atualmente, o Brasil é o primeiro país no ranking de produção e exportação de açúcar, laranja e café e primeiro em exportação de carne, frango e soja. Outro aspecto importante a ser considerado é a conquista de novos mercados a exemplo do Oriente Médio e da Ásia.

Há um horizonte de crescimento para o setor agropecuário brasileiro. Estudos mostram que nos próximos 10 anos o Brasil terá que produzir 60 milhões de toneladas de grãos a mais para atender à demanda mundial. Isso significa, no mínimo, 2 milhões de hectares por ano. Antes de tudo, a preocupação do governo brasileiro é apoiar o crescimento setorial, evitar entraves burocráticos, organizar as cadeias

produtivas, estimular, motivar e coordenar as ações de forma sinérgica, para que o setor continue crescendo, gerando renda e empregos.

Visando trabalhar como propulsor do agronegócio, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresentou proposta de reestruturação, aprovada pelo Decreto 5.351/05. Ela foi resultado de um abrangente processo de consulta interna e externa, envolvendo lideranças do Ministério e segmentos significativos do agronegócio, e de um diagnóstico de auto-avaliação feito com base no Modelo de Excelência na Gestão Pública, com suporte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que indicou um menu de planos de melhoria de gestão, incluindo a reorganização administrativa.

A reestruturação teve como principais pilares o fortalecimento da Defesa Agropecuária e das superintendências federais de agricultura, e a criação de uma Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio e da Assessoria de Gestão Estratégica.

Entre outras atividades, cabe à Assessoria de Gestão Estratégica a promoção da gestão estratégica do Mapa, a coordenação da elaboração do planejamento estratégico, o apoio à organização dos planos e programas de forma articulada e sistêmica e a coordenação da articulação institucional junto ao Ministro de Estado.

A construção do futuro

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento iniciou processo de gestão estratégica a partir de sua reestruturação administrativa. A gestão estratégica, que inclui o planejamento, o acompanhamento, a avaliação e a atualização das estratégias da organização e seus instrumentos de apoio, demanda alguns anos para ser concebida, desenvolvida, implementada e internalizada por toda a organização. Enquanto o processo de implantação formal da gestão estratégica vai sendo executado, é necessário trabalhar ações

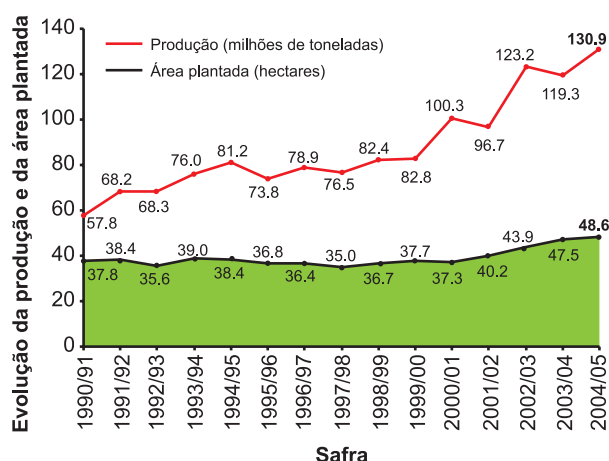


Fig. 1. Evolução da produção de grãos versus área plantada.

Fonte: Conab, 2004.

de curto prazo que cuidem da situação atual das estratégias existentes, explicitadas ou não aos membros da organização. Assim, a Assessoria de Gestão Estratégica tem como primeira tarefa de curto prazo a descrição e a internalização das prioridades do Ministério para o biênio 2005-2006.

As prioridades estabelecidas estão em sintonia com os objetivos do Plano Plurianual 2004-2007 e com as demandas do setor privado. O Ministério deve atuar como alavanca para o crescimento do agronegócio, por isso a necessidade de trabalhar em parceria com os principais atores do mercado.

As prioridades descritas são as seguintes: a) controle sanitário; b) tecnologia para o agronegócio: biotecnologia; c) agroenergia; d) qualidade de produtos: agregação de valor, rastreabilidade e certificação; e) negociações internacionais e promoção comercial; f) interlocução com a sociedade: câmaras setoriais; g) política agrícola: novos instrumentos e seguro rural; h) desenvolvimento sustentável; i) cooperativismo e associativismo; e j) excelência administrativa.

O primeiro passo dado para implementação do processo estratégico foi a descrição de cada uma das prioridades propostas, em estreita colaboração com as áreas técnicas do Mapa, selecionando-se as ações que deverão ser realizadas para o alcance dos produtos desejados. Nessa descrição foram levadas em conta outras ações de caráter estratégico que o Mapa vem executando, tais como as constantes do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, elaboração de planos executivos e outras ações estratégicas internas, de forma a harmonizar e integrar com as prioridades estabelecidas para 2005-2006.

O passo seguinte é a internalização das prioridades para todos os servidores e colaboradores. Essa atividade está atualmente em desenvolvimento e o produto final é o alinhamento dos programas e projetos do Mapa com as propostas apresentadas no documento das Prioridades Estratégicas 2005-2006.

A descrição e a internalização das prioridades estratégicas são fundamentais para o trabalho da Assessoria de Gestão Estratégica, já que boa parte das prioridades, senão todas, estarão contempladas posteriormente no Mapa Estratégico do Ministério. Esse mapa reflete as escolhas feitas pela organização, a partir de sua missão e visão de futuro, e constitui valioso guia para a implementação dos objetivos estratégicos selecionados.

No documento interno Prioridades Mapa 2005-2006, produto das entrevistas, procurou-se definir e descrever cada prioridade; justificar a sua importância para a sociedade brasileira; levantar e citar os principais problemas para a consecução das respectivas prioridades; listar os objetivos e os principais produtos e resultados esperados, as ações prioritárias, os indicadores de desempenho e as principais unidades organizacionais envolvidas.

Este artigo é uma síntese do documento interno, do qual retirou-se a descrição das prioridades estratégicas do Mapa 2005-2006 e seus principais produtos.

Controle sanitário

O controle sanitário visa à erradicação e à prevenção das doenças dos animais e das pragas de vegetais, à inspeção e à classificação de produtos, seus derivados, subprodutos e resíduos, da inocuidade e da proteção ao meio ambiente. O objetivo é garantir a saúde pública para o consumidor brasileiro e para as exportações.

Os principais produtos esperados são:

- Combate e prevenção às principais doenças e pragas, inclusive a erradicação da febre aftosa e combate à ferrugem da soja.
- Ampliação e acesso a mercados externos.
- Integração do Sistema de Defesa Agropecuária.

- Revisão do Sistema de Defesa, do sistema de Inspeção e das legislações.
- Operação satisfatória e continuada do Sistema de Defesa.
- Conscientização da sociedade e dos produtores quanto à importância da defesa agropecuária.

Tecnologia para o agronegócio: biotecnologia

Processo de geração e difusão de tecnologia para o agronegócio brasileiro. A geração compreende a identificação de problemas, a elaboração de projeto de pesquisa, definição do problema, hipóteses, metodologia, busca de recursos necessários, execução do projeto em laboratório e/ou a campo, análise dos resultados e publicação, tendo em vista os pilares: agricultura, pecuária, alimentação, nutrição e saúde. A difusão compreende ações para tornar disponível aos clientes, principalmente aos produtores rurais, as tecnologias geradas, incluindo publicações técnicas, dias de campo, exposições e a incorporação dessas tecnologias pelo setor agrícola.

Os principais produtos esperados são:

- Direcionar pesquisas para prevenir e controlar pragas e doenças exóticas, como influenza aviária, ferrugem da soja e a sigatoca-negra (banana).
- Domínio e aplicação da biotecnologia (genômica, transgenia e biossegurança).
- Tecnologias para a bioenergia.
- Aplicações de nanotecnologia na agricultura.
- Transferência de tecnologia para o Sistema Integrado de Grãos e Pecuária.
- Tecnologia para agricultura orgânica e produção integrada.
- Criação da Agência de Inovação.

- Promover estudos dos impactos sociais, econômicos e ambientais do ingresso de pragas ou doenças exóticas que possam representar riscos para as cadeias produtivas do agronegócio.

Agroenergia

Entende-se por energia de biomassa todo tipo de energia (térmica, mecânica ou elétrica) obtida a partir da biomassa (matéria-orgânica) de origem animal ou vegetal, disponível no meio ambiente. Parte dessa energia pode ser obtida a partir do aproveitamento de resíduos, como o gás dos aterros sanitários, a gordura de esgotos, e mesmo os resíduos de madeira, casca de arroz e bagaço e palha de cana-de-açúcar. Outros biocombustíveis são resultantes do esforço produtivo da agricultura, como o álcool, o carvão vegetal e as oleaginosas destinadas à produção de biodiesel.

Desse entendimento, decorrem outros dois conceitos. O primeiro, mais amplo, é o de "agroenergia", que envolve todo o esforço para a produção de energia a partir da agropecuária. Compreende tanto a produção de matérias-primas, como a cana-de-açúcar, o eucalipto e as diferentes oleaginosas, como também o aproveitamento de subprodutos ou resíduos de biomassa na atividade agropecuária, como a palha e o bagaço da cana, a casca de arroz, os resíduos florestais e resíduos de origem animal, como a gordura e o biogás.

O outro conceito, de escopo mais limitado, diz respeito à agricultura energética. Aqui não se incorpora o aproveitamento dos resíduos, mas apenas a atividade agrícola voltada para a produção de energias renováveis, ou seja, a produção de energia como a atividade finalística da agricultura, como: cana-de-açúcar, mamona e dendê.

Os principais produtos esperados são:

- Estímulos para aumentar a oferta e demanda no mercado de biocombustíveis e entre os mercados de agricultura energética e alimentar.

- Formação e gestão de estoques para garantir o abastecimento regular da biomassa e dos biocombustíveis ao longo do tempo, bem como a estabilidade de preços no mercado agroenergético e no alimentar.

- Novas tecnologias de processamento difundidas e adotadas.

- Estudos de viabilidade agrícola de potenciais regiões produtoras de biocombustíveis.

- Melhoramento genético, controle biológico, manejo de solo e água, fertilidade e adubação, zoneamento agrícola voltados para o setor sucroalcooleiro.

- Domínio do ciclo agrônomo e botânico de novas oleaginosas e desenvolvimento de novas cultivares visando a produção de biodiesel e aproveitamento dos produtos excedentes do processo de extração dos óleos.

- Criação e implantação da Embrapa Agroenergia.

Qualidade de produtos: agregação de valor, rastreabilidade e certificação

Qualidade dos produtos é um conjunto de procedimentos que visam ao controle de resíduos e contaminantes, aos riscos biológicos, à avaliação da matéria-prima, à embalagem, à coloração, ao odor, ao sabor e à origem, aliando segurança à saúde do consumidor.

A agregação de valor incorpora atributos de sustentabilidade e características aos produtos, resultando em maior valor econômico, menor risco ambiental e maior qualidade nutricional, assim como rastreabilidade e certificação.

Rastreabilidade é o processo de cadastro e registro de produtos (animais), identificação por meio de etiquetas ou código de barras; acompanhamento e auditoria do Mapa sobre o destino dos animais identificados.

Os principais produtos esperados são:

- Aumento na qualidade do processo de industrialização de alimentos.

- Controle de resíduos contaminantes e riscos biológicos.

- Proteção e segurança à saúde do consumidor.

- Insumos agropecuários com qualidade (fertilizantes, corretivos, inoculantes, agrotóxicos e rações).

- Redução de barreiras técnicas de outros países.

- Promoção comercial externa e abertura de novos mercados.

- Ampliação da renda da cadeia produtiva, gerando emprego e renda.

- Inocuidade e rastreabilidade dos produtos.

- Produtos elaborados com maior valor agregado (origem, qualidade).

- Apoio à produção orgânica e à produção agrícola certificada.

- Fomento a programas de indicação geográfica e denominações de origem controlada.

- Diminuição de perdas quantitativas e qualitativas durante o armazenamento.

Negociações internacionais e defesa comercial

Negociação internacional é um conjunto de ações, inclusive de promoção, com o objetivo de se firmar acordos comerciais e fitozoossanitários. Faz parte do processo de negociação a verificação do correto cumprimento dos acordos assinados e a iniciativa de tomada de ações de combate aos desequilíbrios de mercado; ao apoio doméstico distorcido e às barreiras tarifárias e não-tarifárias. Defesa comercial atua no combate às práticas desleais de comércio e na aplicação de medidas de salvaguarda.

Os principais produtos esperados são:

- Conclusão dos principais acordos regionais, bilaterais e multilaterais, para as áreas comercial e fitozoossanitária.
- Participação efetiva nas negociações de âmbito bilateral, regional e multilateral, garantindo a defesa das posições brasileiras.
- Estudos e informações qualificadas para subsidiar os negociadores brasileiros.
- Criação de uma imagem favorável à qualidade dos produtos do agronegócio brasileiro nos principais mercados mundiais (promoção comercial).
- Elaboração de estudos e informações qualificadas para subsidiar os negociadores brasileiros em fóruns internacionais.
- Identificação e divulgação de oportunidades comerciais para o aumento das exportações brasileiras.

Interlocução com a sociedade: câmaras setoriais

A interlocução com a sociedade visa estabelecer um diálogo e organizar suas demandas, dando maior visibilidade e efetividade às políticas públicas para o agronegócio. O diálogo se dá por meio do estabelecimento e acompanhamento das 26 câmaras setoriais e temáticas do agronegócio brasileiro (22 câmaras setoriais e 4 temáticas), a saber:

1. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Carne Bovina.
2. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool.
3. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Milho e Sorgo, Aves e Suínos.
4. Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais.
5. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Culturas de Inverno.

6. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Viticultura Vinhos e Derivados.

7. Câmara Temática de Ciências Agrárias.

8. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Hortalças.

9. Câmara Setorial de Equideocultura.

10. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Leite e Derivados.

11. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura.

12. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo.

13. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Flores e Plantas Ornamentais.

14. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Mandioca e Derivados.

15. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Agricultura Orgânica.

16. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Agronegócio do Cacau e Sistemas Florestais Renováveis.

17. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Caprinos e Ovinos.

18. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Citricultura.

19. Câmara Setorial de Insumos Agropecuários.

20. Câmara Temática de Financiamento e Seguro do Agronegócio.

21. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Cachaça.

22. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Arroz .

23. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Borracha Natural.

24. Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Algodão.

25. Câmara Temática de Infra-estrutura e Logística do Agronegócio.

26. Câmara Temática da Cadeia das Oleaginosas Biodiesel.

Os principais produtos esperados são:

- Criação e acompanhamento dos trabalhos de câmaras setoriais e temáticas do agronegócio brasileiro.
- Implementação de políticas públicas de maior impacto no setor e na sociedade.
- Ações de caráter político para a defesa dos legítimos interesses desses segmentos ou do agronegócio.
- Transparência nas políticas e ações do Ministério (internet).
- Valorização do agronegócio e de seus componentes perante a sociedade.

Política agrícola: novos instrumentos e seguro rural

A política agrícola é um conjunto de instrumentos utilizados pelo poder público para propiciar os meios de que a iniciativa privada necessita para ser capaz de promover o crescimento mais acelerado da competitividade das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro. Os instrumentos de política podem variar no tempo em função das dinâmicas de produção e de mercado. Os principais instrumentos atualmente utilizados são: Contrato de Opção de Compra de Estoques Públicos; Seguro Rural e os Títulos de Crédito - Títulos de Crédito Lastreados em Produção Depositada (Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA)); Títulos de Refinanciamento Lastreados em Recebíveis do Agronegócio (Certificado de Direitos Creditórios no Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Nota Comercial do Agronegócio (NCA) ou Agrinote e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

Relativamente aos aspectos de sustentação de preços ao produtor e da regularidade do abastecimento de alimentos, insumos e matérias-primas, é importante adequar à situação econômica atual alguns instrumentos tradicionais que permitem o amparo direto ao produtor de pequeno porte e à formação de estoques reguladores. Esses instrumentos – o AGF e o Contrato de Opção de Venda – têm a função de admitir a intervenção governamental no equilíbrio da oferta e da demanda dos produtos agrícolas, com reflexos positivos no comportamento dos preços recebidos pelos agricultores, quando a pressão é da oferta e aqueles praticados no mercado consumidor, quando a pressão é da demanda.

Os principais produtos esperados são:

- Aumento da capacidade orçamentária de apoio à Política de Garantia de Preços Mínimos, visando a sustentação de preços ao pequeno produtor e a formação de estoques reguladores, como forma de melhorar a relação entre a oferta e a demanda.
- Garantia de preços futuros ao produtor rural e de viabilização de negócios futuros aos demandantes da produção agrícola (agroindústrias, cooperativas, criadores, etc).
- Maior integração e coordenação da cadeia de agregação de valor do agronegócio.
- Redução da oscilação de preços da produção agrícola.
- Maior proteção do produtor contra perdas decorrentes de fenômenos naturais e climáticos diversos.
- Maior liquidez e menores custos financeiros ao meio rural.
- Redução do risco das operações de crédito ao agronegócio levando a uma redução da taxa de juros dos empréstimos.
- Obtenção de um preço médio melhor, por meio da venda da safra em parcelas menores ao longo do ano.

- Ampliação da oferta de crédito privado ao produtor rural e ao agronegócio.

- Atração de recursos externos para o financiamento doméstico, alavancando o segmento exportador.

- Antecipação de divisas de exportação, fortalecendo as reservas líquidas do País.

- Aumento da disponibilidade de títulos para o público em geral, do número de operações e da rotatividade dos papéis. Nova política agrícola com o advento e consolidação de novas fontes de financiamento, gerando mudanças na composição do financiamento agrícola.

- Distribuição da demanda ao longo do ano, suavizando os movimentos sazonais.

- Manutenção de estoques disponíveis de alimentos e matérias-primas para garantir o abastecimento em momentos de escassez.

- Criação de um novo modelo operacional para o programa de subvenção do seguro rural.

- Consolidação de um modelo de apoio governamental pautado em regras claras e estáveis para o programa de subvenção do seguro rural.

- Consolidação do Seguro Rural no mercado de seguros e sua assimilação pelos produtores rurais.

Desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável caracteriza-se por um processo harmonioso do uso equilibrado dos recursos naturais. Esse processo deve ser capaz de atender às necessidades e expectativas presentes, tanto nos aspectos sociais quanto nos econômicos e nos ambientais. Deve também considerar a utilização de recursos de forma que não provoque escassez, tendo em vista as necessidades das gerações futuras. As políticas, diretrizes e práticas do desenvolvimento sustentável devem, portanto, atender as três dimensões ou tripé que compõem a visão de sustentabilidade,

sendo elas: social (cultural, espacial e político-institucional), econômica e ambiental.

Os principais produtos esperados são:

- Uso racional dos recursos naturais.

- Programas de integração de bacias hidrográficas e conservação de solos.

- Implantação do indicador Índice de Sustentabilidade.

- Regulamentação da lei de produção de produtos orgânicos, especialmente no que se refere à definição de padrões e processos objetivando a validação internacional.

- Avaliação da possibilidade de revisão do projeto de lei que trata da preservação de topos de morro, nas áreas de produção de café.

- Incremento da produção de produtos diferenciados, ambientalmente corretos e socialmente justos, para atender ao mercado interno e externo.

- Melhorar as condições sociais e econômicas das populações das áreas agroextrativistas, com minimização do êxodo rural e manutenção dos níveis de empregabilidade nas zonas rurais devido a práticas conservacionistas.

- Maior difusão de práticas conservacionistas.

- Estímulo à tecnologia de plantio direto.

Cooperativismo e associativismo como instrumentos de inclusão social

O cooperativismo e o associativismo são instrumentos democráticos de união de forças de pequenos e médios produtores para melhorar suas condições de produção e comercialização de produtos agrícolas, num mercado competitivo e globalizado.

Os principais produtos esperados são:

- Implementação do Plano Brasil Cooperativo.

- Diminuição do índice de insucesso das entidades, profissionalizando suas gerências por meio de treinamentos.

- Controle dos recursos aplicados em convênios e parcerias.
- Interlocução com as cooperativas e associações para a definição de metas que desenvolvam o cooperativismo.
- Maior número de cooperativas nas regiões Norte e Nordeste.
- Incentivo ao crédito cooperativo.

Excelência administrativa

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como um agente de definição e implementação de políticas públicas para o agronegócio, vive uma fase intensa de aperfeiçoamento e transformação de sua gestão, estratégica e operacional, para dar respostas às demandas dos vários públicos componentes do agronegócio brasileiro.

Essas ações de aperfeiçoamento e transformação objetivam dar mais qualidade (efetividade), agilidade e flexibilidade (eficiência) e proporcionar mudanças na cultura do Mapa. Em outras palavras, buscar a excelência administrativa.

A excelência administrativa representa o estágio final buscado por uma organização, resultante dos processos de aperfeiçoamento e transformação planejados e executados. No caso do Mapa, ela está direcionada com as mudanças que se iniciaram com a recente reforma da estrutura organizacional, objeto do Decreto nº 5.351/05. A partir da adequação de sua estrutura, o Mapa implementará uma visão de longo prazo, que articulará a gestão estratégica e a operacional; adotará processos simples, seguros e eficientes; capacitará e motivará os servidores.

Os principais produtos esperados são:

- Consolidação da reestruturação organizacional do Mapa.

- Implantação da Gestão Estratégica e Gestão por Processos no Mapa.

- Implantação da Gestão por Processos, para dar mais agilidade, rapidez e flexibilidade operacional.

- Aperfeiçoamento dos mecanismos de programação, monitoramento e avaliação dos planos, dos programas e das ações do Ministério.

- Estruturação e implantação sistema de educação corporativa.

- Elaboração e implementação de sistemas de gestão da informação, do conhecimento e da comunicação interna no Mapa.

- Modernização dos sistemas informatizados.

- Elaboração, complementação e aperfeiçoamento da legislação pertinente ao agronegócio.

Conclusão

A definição de prioridades estratégicas é uma forma eficiente da instituição pública divulgar interna e externamente as suas intenções futuras, definir rumos objetivando a redução do nível de tensão e atritos entre os seus públicos, fortalecendo a sua imagem institucional. É, também, uma demonstração de maturidade organizacional ao se reinventar apoiando-se no consenso obtido com os agrupamentos sociais que a defendem ou que dependem de seus serviços.

Referências

- CONAB. **Boletim de divulgação de safras**. Brasília, DF, 2005.
- MAPA. **O novo tempo: reestruturação**. Brasília, 2004. 51 p.

Plano agrícola e pecuário 2005-2006

O governo federal destinará R\$ 44,35 bilhões para o Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006, o que representa um acréscimo de 12,4% sobre o valor programado para a safra passada. O anúncio foi feito em 24-06, em São Paulo, pelo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Roberto Rodrigues. Do total, R\$ 33,2 bilhões vão para o financiamento do custeio e comercialização da produção, superando em 15,5% o montante previsto em 2004-2005. Desses recursos, 63% terão juros controlados, com um aumento de 18% sobre a temporada anterior.

Os recursos para investimentos tiveram um incremento de 4,2% sobre 2004-2005, chegando a R\$ 11,15 bilhões. “Queremos valorizar os investimentos em projetos de adequação ambiental e sanitária e de agregação de valor aos produtos agropecuários”, destacou Rodrigues. De acordo com ele, os programas de financiamento coordenados pelo ministério, com verba do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), terão mais de R\$ 9 bilhões em 2005-2006, com um aumento de 5,2% sobre o período anterior. O Moderfrota contará com R\$ 5,5 bilhões para financiar a compra de máquinas.

O ministro ressaltou ainda que os encargos financeiros das linhas de crédito serão os mesmos fixados para a safra 2004-2005. “A política de manutenção dos juros fixos para o financiamento rural, adotada pelo governo Lula, representa uma conquista da agricultura brasileira, pois há uma escalada da taxa básica”, afirmou Rodrigues. Nas últimas três safras, o montante para o crédito rural cresceu 61% e atingirá um recorde em 2005-2006.

Nesse período, a verba para os investimentos agrícolas aumentou 79%.

“Os produtores que adotarem práticas de preservação ambiental, rastreabilidade animal e de integração lavoura-pecuária poderão ter recursos adicionais de 15% e limites independentes entre o custeio agrícola e o pecuário”, acrescentou o secretário de Política Agrícola, Ivan Wedekin, que acompanhou o anúncio do plano safra. O governo manteve os mesmos limites de adiantamento de crédito por tomador da safra 2004-2005.

O Plano Agrícola e Pecuário também prevê a correção dos preços mínimos do alho, arroz, castanha-de-caju e do pará, cera de carnaúba, feijão-macaçar, guaraná, juta, milho, malva, pó cerífero de carnaúba e sisal. Conforme o secretário, o reajuste dos preços procura ampliar o apoio às culturas das regiões Norte e Nordeste e incentivar o plantio de mamona, visando contribuir para o programa de produção de biodiesel.

Somando-se os R\$ 44,35 bilhões aos R\$ 9 bilhões destinados à agricultura familiar, o governo Lula disponibilizará R\$ 53,35 bilhões para o financiamento, custeio e comercialização da safra 2005-2006.

A seguir, a síntese do Plano Agrícola e Pecuário.

Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006 – Síntese das medidas

Crédito rural

O Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006 programa a aplicação de R\$ 44,35 bilhões no

crédito rural. Esse montante representa um crescimento de 12,4% sobre o volume de recursos programados para a safra 2004-2005.

Nas últimas três safras o volume de recursos do crédito rural cresceu 61% e atingirá o recorde em 2005-2006. Os recursos para financiar os investimentos na agricultura cresceram 79%.

Os encargos financeiros de todas as linhas de financiamento serão os mesmos fixados para a safra 2004-2005. A política de manutenção do patamar das taxas de juros fixas para o crédito rural, adotada no governo Lula, representa uma grande conquista da agricultura brasileira, já que vem ocorrendo no período uma escalada da taxa básica de juros.

Os números do Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006, detalhados na Tabela 1, reafirmam o compromisso do governo em apoiar a busca continuada de ganhos de competitividade do agronegócio brasileiro.

Custeio e comercialização

Os recursos programados para custeio e comercialização da safra 2005-2006 somam R\$ 33,2 bilhões, superando em 15,5% o volume programado da safra anterior. As linhas de financiamento com juros controlados representarão 63% desse total, crescendo 18% sobre a safra 2004-2005.

Tabela 1. Crédito rural: Recursos e fontes de financiamento. Safras 2004-2005 e 2005-2006 (R\$ milhões).

Fonte de recursos e programas	2004-2005			2004-2005	
	Programado	Executado ⁽¹⁾	%	Programado	Variação (%)
Custeio e comercialização	28.750	32.864	114	33.200	15
Juros controlados	17.700	20.947	118	20.900	18
Recursos obrigatórios - MCR 6-2 (8,75% a.a.)	11.500	15.140	132	15.500	35
Poupança rural - MCR 6-4 (8,75% a.a.)	4.500	4.690	104	4.000	-
Proger rural (8,0% a.a.)	700	447	64	400	11
Funcafé (9,5% a.a.)	1.000	670	67	1.000	-
Juros livres	11.050	11.918	108	12.300	43
Poupança rural - MCR 6-4	5.750	4.260	74	5.000	0
Recursos livres (demais bancos)	2.300	2.026	88	2.300	11
Banco do Brasil - Aval de CPR	2.000	5.632	282	5.000	-
BB - FAT Agroindústria (até Selic.)	1.000	-	0	-	13
Investimento	10.700	7.699	72	11.150	0
Moderfrota	5.500	3.016	55	5.500	150
Finame Agrícola Especial	500	535	107	500	
Proger Rural (8,0% a.a.)	100	84	84	100	4
Demais Programas BNDES	2.600	2.029	78	3.050	0
Moderagro	900	1.025	114	1.200	0
Moderinfra	700	362	52	700	0
Prodefruta	200	77	39	200	17
Prodeagro	200	257	128	300	33
Propflora	50	28	55	100	0
Prodecoop	550	280	51	550	0
Fundos Constitucionais	2.000	2.036	102	2.000	50
Agricultura comercial - Total	39.450	40.563	103	44.350	100
Agricultura familiar	7.000	6.250	89	9.000	0
Custeio	4.218	3.900	92	5.400	0
Investimento	2.782	2.350	84	3.600	12
Total	46.450	46.813	101	53.350	29

⁽¹⁾ Estimativa de julho de 2004 a junho de 2005, com base no volume aplicado até maio de 2005.
Fonte: Mapa/SPA.

O governo federal acredita que o volume de recursos do crédito rural contribuirá para que seja atingida uma produção de grãos superior a 125 milhões de toneladas na safra 2005-2006.

Está definida a manutenção dos limites de adiantamento de crédito por tomador da safra 2004-2005. Poderão obter limite adicional os produtores que:

- Já praticarem ou apresentarem plano de recuperação de matas ciliares e reserva legal (15% de adicional).
- Utilizarem sistemas de rastreabilidade na produção pecuária (15% de adicional).

• Comprovarem utilização de práticas de integração lavoura-pecuária (limites independentes entre custeio agrícola e custeio pecuário).

Merecem destaque algumas das inovações do crédito de custeio e comercialização para a safra 2005-2006:

- Permissão de financiamento da aquisição de leitões por suinocultores independentes, por meio de recursos do custeio pecuário, até então enquadrado como investimento semifixo.
- Permissão de substituição da pluma por fio composto por 100% de algodão como penhor de Empréstimos do Governo Federal (EGF). Aumento do prazo do Depósito Interbancário Vinculado ao Crédito Rural (DIR) de 60 para 120 dias, facilitando a transferência de recursos para bancos interessados em operar com carteira de crédito rural.

Investimentos

Os recursos para financiar os investimentos na agricultura também crescerão na safra 2005-2006. Estão sendo programados R\$ 11,15 bilhões em recursos, um volume 4,2% superior ao da safra 2004-2005.

O governo federal pretende, neste Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006, valorizar os investimentos em projetos de adequação ambiental e sanitária e em projetos de agregação de valor a produtos agropecuários.

Os programas de financiamento coordenados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) terão programação de recursos que supera R\$ 9 bilhões na safra 2005-2006, crescendo 5,2% sobre os R\$ 8,6 bilhões da safra anterior.

Foram adotadas medidas com vistas a evitar a interrupção na contratação de operações ao amparo dos programas de investimento com recursos do BNDES. No caso dos programas que contam com saldo de recursos definidos no Plano Agrícola e Pecuário 2004-2005, os créditos continuarão sendo concedidos após a data-limite de 30 de junho de 2005. Para os programas que não contam com saldo de recursos, será concedida a contratação antecipada de financiamento.

O Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006 prevê ajustes pontuais em alguns programas do BNDES, relacionados aos limites de financiamento e itens financiáveis, com destaque para:

- Moderfrota (Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras): elevação do limite de crédito de 80% para 90% do valor do bem, para produtor com renda agropecuária bruta anual superior a R\$ 150 mil; manutenção do limite de 100% do valor do bem para produtor com renda agropecuária bruta anual inferior a R\$ 150 mil.
- Prodecoop (Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária): elevação do limite de R\$ 20 milhões para R\$ 35 milhões e manutenção da possibilidade de adicional de 100% para investimentos em outras unidades da federação ou no âmbito de cooperativas centrais; inclusão de projetos de adequação ambiental ainda não enquadrados, de adequação sanitária e de industrialização de cachaça.
- Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas): inclusão de despesas de mão-de-obra, compatíveis com custos regionais, como item financiável, e inclusão de projetos de produção de madeira destinada à queima no processo de secagem de produtos agrícolas.
- Moderagro (Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais): inclusão de projetos de adequação ambiental de propriedades rurais aos itens já financiáveis.
- Prodeagro (Programa de Desenvolvimento do Agronegócio): inclusão de projetos relacionados

à agregação de valor na produção de flores e aquicultura.

- Prodefruta (Programa de Desenvolvimento da Fruticultura): apoio ao desenvolvimento da fruticultura brasileira, especialmente no âmbito do Programa de Produção Integrada de Frutas – PIF Brasil.

- Finame Agrícola Especial: inclusão de manutenção ou recuperação de tratores agrícolas e aquisição de aviões de uso agrícola como itens financiáveis.

A Tabela 2 resume as principais características dos programas de investimento do Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006.

Proagro: novos produtos e redução das alíquotas

O Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006 estabelece a realização de zoneamento agrícola para as culturas de banana, café, caju, cevada mamona, mandioca e uva. As alíquotas de adicional do Proagro ficaram assim estabelecidas:

- Banana, caju e uva: 3,5%.
- Café: 4,7%.

- Cevada: redução de 11,7% para 5%. Em caso de utilização de plantio direto, a alíquota de adicional é de 4%. A utilização de cultivo sob

Tabela 2. Limite de investimento por programa.

Programa	Limites		Encargos financeiros (% a.a.)	Prazo máximo (anos)
	2004-2005	2005-2006		
Prodefruta	Até R\$ 200 mil	Até R\$ 200 mil Até R\$ 600 mil: investimento coletivo	8,75	8
Moderagro	Até R\$ 200 mil	Até R\$ 200 mil	8,75	5
Prodeagro	Até R\$ 150 mil	Até R\$ 200 mil Até R\$ 600 mil: investimento coletivo	8,75	5
Moderinfra	Até R\$ 600 mil Até R\$ 1,8 milhão: investimento coletivo	Até R\$ 600 mil Até R\$ 1,8 milhão: investimento coletivo	8,75 10,75 ⁽¹⁾	8
Prodecoop	Até R\$ 20 milhões por UF Até R\$ 40 milhões: investimento em outra UF	Até R\$ 35 milhões por UF Até R\$ 70 milhões: Investimento em outra UF; Empreendimento no âmbito da Cooperativa Central	10,75	12
Propflora	Até R\$ 150 mil	Até R\$ 150 mil	8,75	12
Moderfrota	Renda < R\$ 150 mil: 100% do valor do bem Renda > R\$ 150 mil: 80% do valor do bem	Renda < R\$ 150 mil: 100% do valor do bem Renda > R\$ 150 mil: 80% do valor do bem	9,75% 12,75%	1) 5 2) 6
Proger Investimento	R\$ 56 mil	R\$ 56 mil	8,00	8
Finame agrícola especial		R\$ 300 mil (alguns setores) Demais setores sem limite	13,95	5

⁽¹⁾ Os encargos de 8,75% a.a. são para as contratações de até R\$ 400 mil. Contratações entre R\$ 400 mil e R\$ 600 mil têm encargos de 10,75% a.a.

irrigação é obrigatória nos estados de Minas Gerais e São Paulo, e, nesse caso, a alíquota é de 2%.

- Mamona e mandioca: redução de 9,4% para 3,9%, o mesmo de algodão, milho e soja.

Preços mínimos

O Plano Agrícola e Pecuário 2005-2006 prevê a correção dos preços mínimos de alguns

produtos. A correção dos preços dos produtos regionais procurou ampliar o apoio às culturas das regiões Norte e Nordeste e incentivar a produção de mamona, visando o programa de produção de biodiesel.

A Tabela 3 apresenta as correções dos preços mínimos para a safra 2005-2006. Foram corrigidos também os preços mínimos de sementes de feijão-macaçar, juta e malva.

Tabela 3. Preços mínimos.

Produto	Região	Tipo	Unidade	Preço mínimo		
				2004-2005	2005-2006	Var. %
Arroz longo fino em casca	Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste (exceto MT)	Tipo 1-58/10	50 kg	20,00	22,00	10,0
Cera de carnaúba	Nordeste	Tipos 3 e 4	kg	2,90	3,10	6,9
Feijão macaçar	Norte e Nordeste	Tipo 3	60 kg	30,00	33,10	10,3
Juta/malva embonecada	Brasil	Tipo 2	kg	0,85	0,92	8,2
Juta/malva prensada	Brasil	Tipo 2	kg	1,00	1,08	8,0
Mamona em baga	Norte, Nordeste, GO, MT, MG e SP	Único	60 kg	30,30	33,56	10,8
Milho	Sudeste, PR, sul da BA, sul do MA e sul PI SC e RS Centro-Oeste (exceto MT)	Único	60 kg			3,7
				13,50	14,00	
				13,50	14,00	3,7
				13,00	14,00	7,7
Sisal	BA, PB e RN	SLG	kg	0,85	0,96	12,9
Sorgo	Sul, Sudeste, Centro-Oeste e sul da BA	Único	60 kg	9,45	9,80	3,7
Alho	Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste		kg	1,76	1,89	7,4
Castanha de caju	Norte e Nordeste		kg	0,92	1,00	8,7
Castanha-do-pará com casca	Norte		kg	36,00	40,00	11,1
Guaraná	Norte, Nordeste e Centro-Oeste		kg	5,00	5,65	13,0
Pó cerífero	Nordeste		kg	2,90	3,10	6,9

Crescimento da agricultura brasileira

Período: 1996 a 2004

Kelliane da C. Fuscaldi¹
Andréa Christina Guirro de Oliveira²

Introdução

O setor do agronegócio tem grande importância na economia brasileira sendo responsável por: abastecimento do mercado doméstico; oferta de produtos com qualidade e preços competitivos; substituição das importações e geração de excedentes para exportação; e criação de empregos no campo e nos setores vinculados.

No ano de 2004, o setor foi responsável por 30% do PIB, movimentando R\$ 534 bilhões, 40,4% das exportações brasileiras e 37% dos empregos gerados no País. É responsável ainda por manter a balança comercial superavitária. A evolução do setor tornou-se mais significativa a partir da segunda metade da década de 90.

O estudo em questão tem por objetivo principal analisar esse crescimento dando maior ênfase à cultura da soja, a principal precursora da alavancagem do agronegócio brasileiro.

O trabalho está organizado da seguinte maneira: Primeiro, aborda-se o crescimento da agricultura após 1996 e em seguida faz-se uma análise dos principais fatores que incentivaram este crescimento. Logo após, é feita uma análise das principais culturas, caracterizando o impulso inicial dado pela soja. Para finalizar aborda-se a produção de carnes.

Desenvolvimento

Crescimento da agricultura após 1996-1997

A explosão do crescimento recente da agricultura brasileira se deu praticamente entre as safras 2000-2001 e 2003-2004. Para se obter uma melhor análise dessa evolução, o período em questão será dividido em dois momentos. O primeiro momento vai da safra 1996-1997 e 1999-2000 e o segundo momento compreende o período correspondente às safras 1999-2000 e 2003-2004.

Analisando a Fig. 1, observa-se que a produção aumentou 51,9% em todo o período analisado, passando de 78,4 para 119,1 milhões de toneladas, o que corresponde a um crescimento médio de 6,15% ao ano.

No primeiro momento, a produção cresceu apenas 5,9%, enquanto no segundo o crescimento foi de 43,5%. O crescimento médio anual do segundo momento foi de 9,45% ao ano, 3,3% maior do que o crescimento anual correspondente a todo o período.

É interessante destacar que o crescimento da área plantada foi bem menor. Em todo o período analisado o aumento da área plantada foi de apenas 29,5%, correspondendo a um crescimento médio de 3,75% ao ano. No entanto, percebe-se

¹ Assessora Técnica do Gabinete do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, kelliane@agricultura.gov.br

² Chefe de Divisão de Oleaginosas da Secretaria de Política Agrícola, andreaguirro@agricultura.gov.br

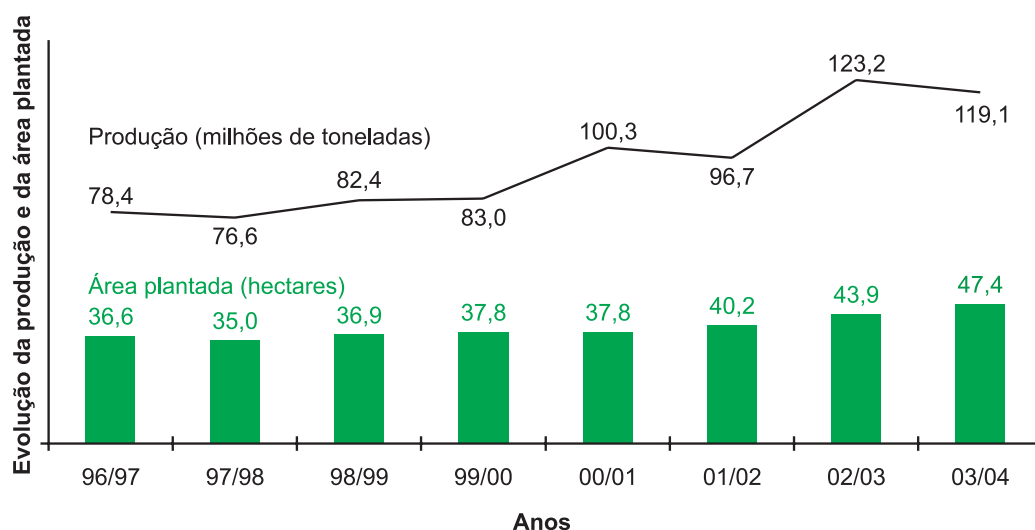


Fig. 1. Produção de grãos x áreas plantadas.

Fonte: Conab (2005a).

Grãos: algodão, amendoim, arroz, aveia, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo, trigo e triticale.

que o aumento maior da área plantada se deu nas últimas três safras.

“Essa expansão recente difere radicalmente do padrão que prevaleceu durante toda a década de 90, em que a área agrícola total com lavouras permaneceu constante e todo o aumento da produção agrícola vegetal veio de aumentos de produtividade da terra. Essa expansão recente de área se deu sobretudo na soja, que cresceu somente nesses três anos agrícolas, 39,8% nas regiões Sul e Sudeste e nada menos que 66,1% na Região Centro-Oeste.” (BRANDÃO et al., 2005, p. 2).

Fatores que incentivaram o crescimento

Lei Kandir

A Lei Kandir, ou Lei Complementar nº 87/96 (BRASIL, 1996), foi criada com o intuito de desonerar o pagamento de ICMS das exportações de produtos semi-elaborados, produtos primários e serviços.

A lei prevê, originalmente, em seu anexo, compensação financeira aos estados e municípios pela perda na arrecadação, havendo, pois, ressarcimento em caso de comportamento negativo do ICMS.

“3.4 Os recursos a serem entregues mensalmente à unidade federada equivalente à diferença positiva entre o valor total que lhe cabe e o valor da dívida apurada...”. (LC 87/96 - Anexo)

Desde a implantação dessa, existem dois focos de discussão: a) os estados estariam perdendo receitas pela composição da lei. Havendo, pois, estados altamente penalizados, que são aqueles que mais exportam; b) o período adotado, como base de cálculo, foi julho de 1995, época do início do Plano Real, fase de baixa arrecadação.

Mas em agosto de 2000, a Lei Kandir começou a sofrer alterações. Com a Lei Complementar Nº 102 (BRASIL, 2000), os estados passaram a receber da União um valor fixo, de acordo com seu coeficiente de participação nas exportações, como se pode verificar na Tabela 1.

Apesar das discussões, ressaltam-se os pontos positivos da Lei Kandir, que ajudou no crescimento das exportações de produtos primários no Brasil, principalmente da soja, foco de nosso estudo.

Demanda asiática

O aumento da demanda asiática contribuiu muito para o crescimento da agricultura brasileira. As exportações do agronegócio brasileiro para o continente asiático passaram a aumentar significativamente a partir do ano 2000, principalmente para o mercado chinês, conforme mostra a Fig. 2.

Tabela 1. Coeficiente individual de participação.

Estado	Coeficiente de participação
AC	0,09104%
AL	0,84022%
AP	0,40648%
AM	1,00788%
BA	3,71666%
CE	1,62881%
DF	0,80975%
ES	4,26332%
GO	1,33472%
MA	1,6788%
MT	1,94087%
MS	1,23465%
MG	12,90414%
PA	4,36371%
PB	0,2875%
PR	10,08256%
PE	1,48565%
PI	0,30165%
RJ	5,86503%
RN	0,36214%
RS	10,04446%
RO	0,24939%
RR	0,03824%
SC	3,59131%
SP	31,1418%
SE	0,25049%
TO	0,07873%
TOTAL	100,00%

Fonte: Brasil (2000).

O valor total das exportações brasileiras passou de US\$ 20,5 bilhões em 1999 para US\$ 39 bilhões em 2004, representando um aumento de 90%, enquanto o valor total das exportações brasileiras destinadas à Ásia (excluindo o Oriente Médio) passou de US\$ 2,8 bilhões para US\$ 7,7 bilhões (aumento de 175%). Já o valor das exportações brasileiras destinadas ao mercado chinês passou de US\$ 320 milhões em 1999 para US\$ 2,96 bilhões em 2004, correspondendo a um crescimento de 825%.

Segundo Jank et al. (2005), o aumento do consumo interno na China e em outros países asiáticos fez com que esses países entrassem no mercado comprando grandes volumes de alimentos. “A China, como país, é o primeiro comprador de soja em grão do Brasil. Entretanto, como bloco, a União Européia é a maior cliente brasileira da commodity.” (JANK et al., 2005).

Tecnologia

Com o processo de globalização, a competitividade se tornou uma necessidade primordial para se continuar em qualquer atividade, inclusive na atividade agropecuária.

Mediante o trabalho das instituições de pesquisa, principalmente da Empresa Brasileira

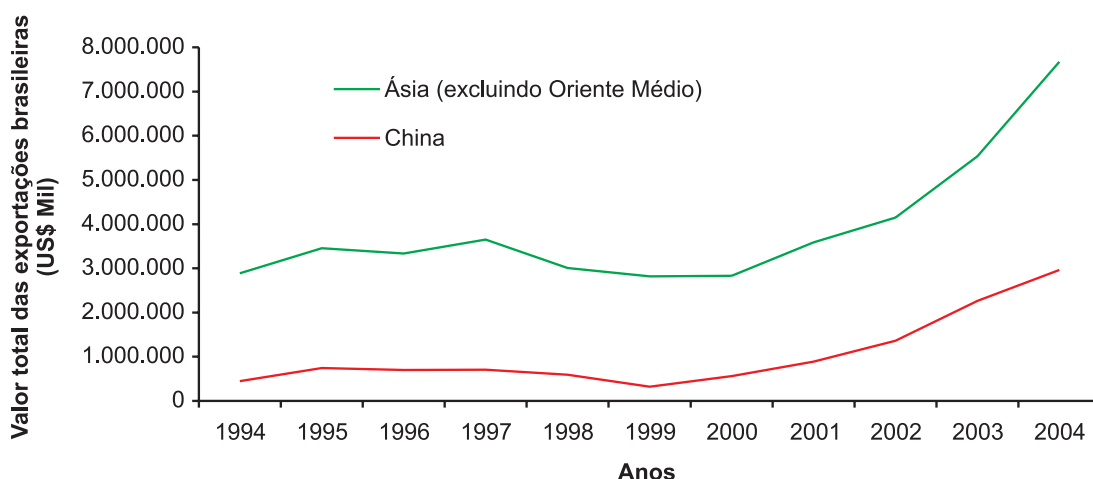


Fig. 2. Demanda asiática.

Fonte: Sistema Alice, 2005³.
Elaborado pelas autoras.

³ Informações de banco de dados restrito. Disponível sob encomenda.

de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), foram desenvolvidas variedades mais resistentes e mais produtivas. O salto tecnológico da agricultura brasileira permitiu fortes ganhos de produtividade.

Segundo Santo (2001, p. 53), “a pesquisa agropecuária brasileira pública e privada é a mais moderna e abrangente do hemisfério sul”.

Além disso, “colheitadeiras equipadas com GPS, culturas e matrizes avançadas, novas técnicas de gerenciamento e engenharia genética são tecnologias que já fazem parte do dia-a-dia do agronegócio brasileiro.” (TACHINARDI, 2005, p. 31).

A Fig. 3 mostra a evolução da produtividade (produção por hectare) média nas lavouras brasileiras. O produto que apresentou maior crescimento foi o algodão (133,2%), seguido pelo trigo (48,1%), arroz (28,8%) e feijão (17,2%).

O milho e a soja merecem tratamento especial, pois a seca ocorrida no Sul do País comprometeu a produtividade das lavouras na safra 2003-2004.

No caso do milho, desconsiderando a safra 2003-2004, percebe-se que o aumento da produtividade foi de 38,5%, passando de 2.588 (safra 1996-1997) para 3.585 kg/ha (safra 2002-2003) (CONAB, 2005a).

O grande aumento na produtividade média da soja se deu da safra 1990-1991 para 1991-2002. A produtividade média que era de 1.580 kg/ha passou para 2.027 kg/ha, o que representa um aumento de 28,3%. Vale ressaltar também que, se for desconsiderada a safra 2003-2004, o aumento da produtividade média das lavouras de soja, considerando o período compreendido entre as safras 1996-1997 e 2002-2003, foi de 22,5%. A maior produtividade média alcançada pela cultura da soja se deu na safra 2000-2001 no Estado de Mato Grosso (3.090 kg/ha) (CONAB, 2005a).

Fim da sobrevalorização cambial

Para entender o fim da sobrevalorização cambial, faz-se necessário entender o contexto

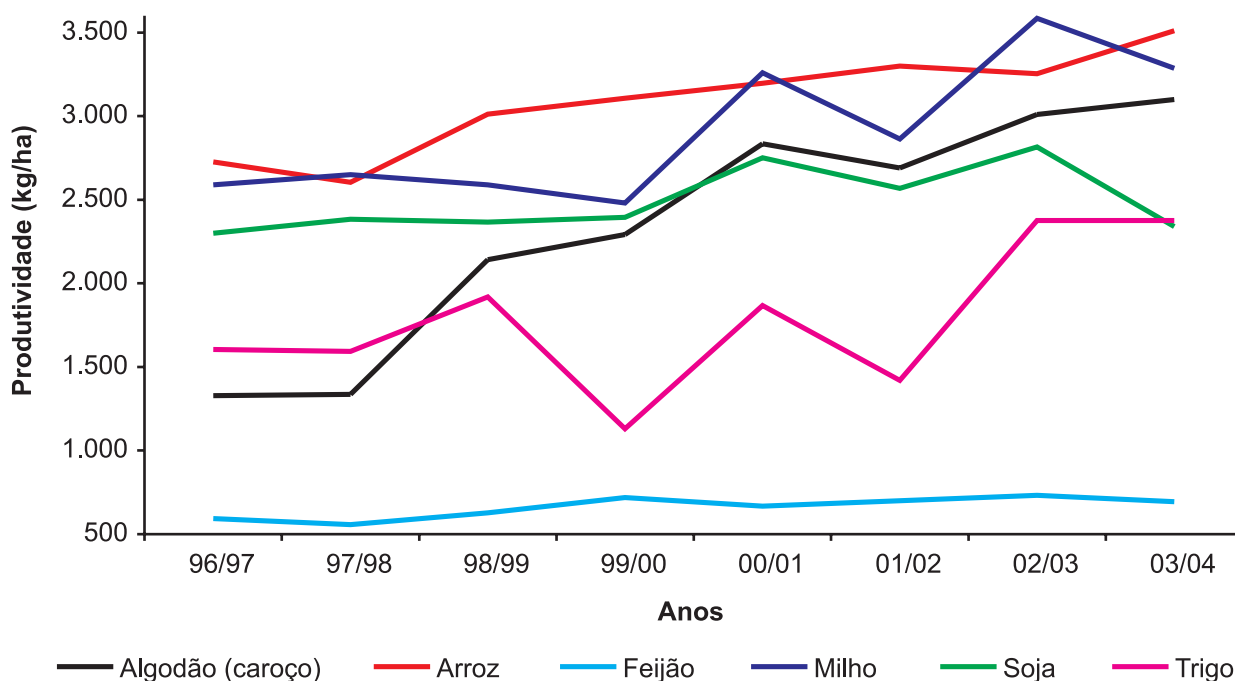


Fig. 3. Evolução da produtividade média.
Fonte: Conab (2005a).

do Plano Real. O plano foi dividido em três fases, mas a questão cambial começou a ser pensada a partir da segunda etapa do programa.

Na segunda fase, após implementação da unidade real de valor (URV), foi criada uma alíquota de IOF sobre valores de liquidação de câmbio, com isso o governo buscou amenizar os impactos de entrada de capitais estrangeiros sobre a base monetária. Durante esse período o Banco Central atuou de forma ativa, para contornar possíveis defasagens cambiais e problemas na balança comercial.

Na terceira fase foi adotada a "âncora cambial", que tinha por objetivo desviar as expectativas dos agentes econômicos, ou seja, o ataque especulativo. Durante essa fase houve grande intervenção do Banco Central no câmbio.

Buscando fazer uma análise da situação, com o câmbio valorizado, importar ficou mais barato, durante os primeiros anos do Real, tendo entrada volumosa de produtos estrangeiros contra as incipientes exportações brasileiras, criando déficit na balança comercial.

Fatos como: queda da inflação; aumento do salário real; e volta do crédito, impulsionados pelo Plano Real, fizeram com que o poder de compra do consumidor se elevasse, provocando um aumento na demanda, que foi suprido predominantemente por produtos importados.

Era fácil perceber que o resultado dessa política seria de déficit comercial, que acarretava ao País reservas de curto prazo e risco cada vez maiores de ataques especulativos. Em razão disso, o governo adotou a política de bandas cambiais e desvalorização cambial, para tentar diminuir as importações, fato que pode ser visualizado na Fig. 4 (CONAB, 2005b).

Como se pode perceber, há um patamar até dezembro de 1998. A Fig. 4 mostra que até 1999 os preços internacionais estavam em queda, fato que praticamente anulou o estímulo da mudança cambial. Mas a partir de 2002, com o estímulo cambial e o grande dinamismo da soja, esse fato se reverte, fato que veremos mais adiante (CONAB, 2005b).

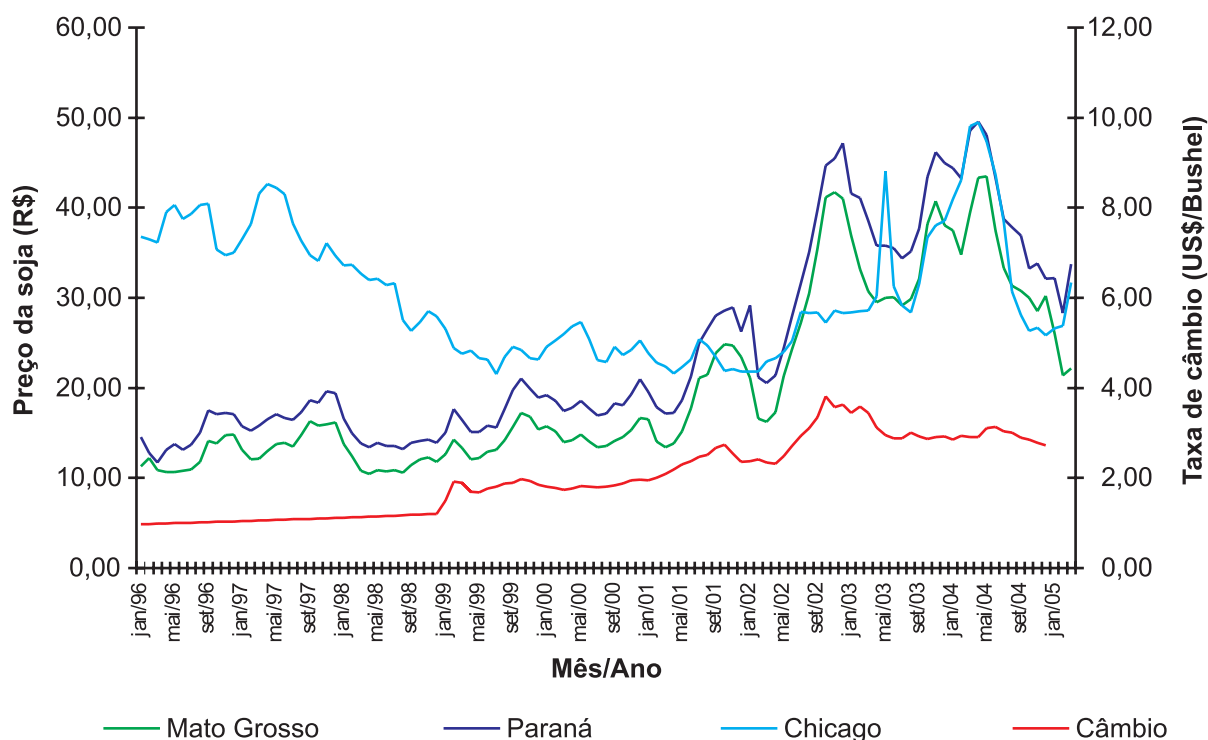


Fig. 4. Taxa de câmbio e preço da soja.

Fonte: Conab (2005b).

Impulso primeiramente na soja

O recente crescimento agrícola no Brasil pode ser explicado, em parte, pela expansão da soja no País. Fazendo uma análise de área plantada durante os anos agrícolas 2001-2002 a 2003-2004, a área de grão teve um crescimento de 22,8% (BRANDÃO et al., 2005). Nesse mesmo período de análise, a área da soja cresceu 30,3%.

Esse aumento da área da soja pode ser explicado por três motivos: a) diminuição da área do milho, tendo em contrapartida o aumento da produtividade desta cultura; b) conversão das pastagens, que tomou áreas degradadas; e c) modernização das frotas.

Com relação ao milho, foi um ponto de grande discussão desde o início, pois a soja tomou áreas de cultivo do milho, e, com isso, estava-se trocando um produto de subsistência por um produto exportador. Mas o que aconteceu é que apesar da área plantada do milho ter diminuído, a produtividade dessa cultura aumentou. Isso porque, a soja demanda mais tecnologia e o milho faz rotação de terras com a soja, então o milho tem terras de melhor qualidade no seu plantio.

Com relação às pastagens, as áreas degradadas foram convertidas em plantações de soja, fato que favoreceu sua expansão. Assim como ocorreu com o milho, a expansão da soja gerou a renovação das pastagens e trouxe índices positivos à pecuária.

O outro ponto de grande relevância para o crescimento da área da soja no Brasil deve-se à modernização da frota agrícola, que possibilitou a conversão das áreas degradadas. O programa Moderfrota teve início no ano de 1999, e desde o ano de sua criação apresenta índices crescentes de evolução, tendo o aumento de crédito, nesta linha, de 2% no ano de criação para 28% na safra 2004-2005, segundo dados do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), divulgados pelo Mapa (2005).

Vale destacar, nesse ponto, a questão cultural que desencadeou o processo de cultivo da soja no Brasil. Os Estados Unidos haviam tido duas quebras de safra seguidas e embargado as exportações de grão da União Soviética. Com a baixa nos estoques, os preços aumentaram no mercado mundial. A produção de soja que já havia começado no rio Grande do Sul, logo se difundiu.

Tais pontos podem ser analisados na Tabela 2, onde se vê um aumento de 53,49% da área plantada de soja.

Na Fig. 5, pode-se verificar a evolução da área plantada e conseqüentemente da produção da soja no Brasil (CONAB, 2005c).

Tabela 2. Soja: área plantada.

Ano	Área
1996-1997	11.381 mil ha
2003-2004	21.276 mil ha
Aumento	9.894 mil ha (86,9%)
Crescimento anual	9,35% ao ano

Fonte: Conab (2005a).

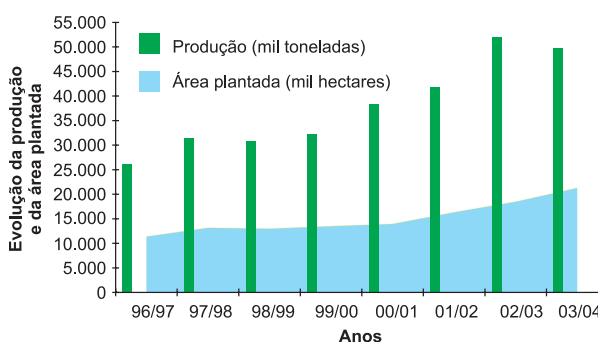


Fig. 5. Soja: área plantada x produção.

Fonte: Conab (2005c).

Milho segue os passos da soja

O milho, gramínea cultivada em todo o território nacional, "é uma das espécies que a humanidade mais promoveu em termos de melhoramento genético". Atualmente, o plantio se dá por meio de práticas rústicas e também de adoção de tecnologia avançada, como a agricultura de precisão (SANTO, 2001, p. 247).

Possui uma grande importância econômica, pois trata-se de um produto básico na composição do alimento das aves e suínos. Sendo assim, o crescimento dessa cultura está atrelado à capacidade de crescimento dos seguimentos de aves e suínos.

É a segunda cultura com maior área cultivada no Brasil. A área destinada ao cultivo

de milho na safra 2003-2004 foi de 12.822,0 mil hectares, representando 27% do total da área destinada ao plantio de grãos (CONAB, 2005a).

Analisando o comportamento da cultura no período determinado, pode-se perceber que houve diminuição da área plantada, mas aumento da produção (Tabela 3). Isso se deveu principalmente ao ganho de produtividade, que foi maior do que o da soja (Fig. 6).

Nota-se que a maior expansão da área se deu na segunda safra. Isso porque em decorrência do risco de doenças a demanda por rotação de culturas cresce e o milho é a principal cultura utilizada para esse fim.

No caso de rotação soja x milho, a tecnologia utilizada é avançada. O plantio geralmente é feito por produtores de soja capitalizados

que produzem milho com maior produtividade. A Fig. 6 mostra a comparação da produtividade média da soja e do milho, separando a primeira e segunda safras.

Houve uma clara mudança de patamar na produtividade da lavoura de milho a partir da safra 2000-2001. Na safra 2002-2003, a média de produtividade brasileira foi de 3.582 kg/ha. A produtividade média da região Centro-Sul foi de 4.397. O Distrito Federal alcançou a maior produtividade média: 5.684 kg/ha, seguido pelo Estado de Goiás (4.873 kg/ha), Santa Catarina (4.990 kg/ha) e Paraná (4.867 kg/ha) (CONAB, 2005d).

Graças a essa tecnificação, o Brasil se tornou um novo e importante exportador mundial a partir de 2000-2001. O aumento da produtividade permitiu preços competitivos e aumento do

Tabela 3. Milho: área plantada e produção.

	Área plantada (em mil ha)			Produção (em mil t)		
	Safra total	1ª safra	2ª safra	Safra total	1ª safra	2ª safra
1996-1997	13.799	11.600	2.199	35.715,60	31.704,40	4.011,20
2003-2004	12.822	9.465	3.357	42.191,50	31.617,30	10.574,20
Aumento/	-977	-2.135	1.158	6.475,90	-87,10	6.563,0
Redução	(-7,1%)	(-18,4%)	(52,7%)	(18,2%)	(-0,3%)	(163,6%)
	-1,05% ao ano	-2,85% ao ano	6,25% ao ano	2,4% ao ano	-0,05% ao ano	14,85% ao ano

Fonte: Conab (2005a).

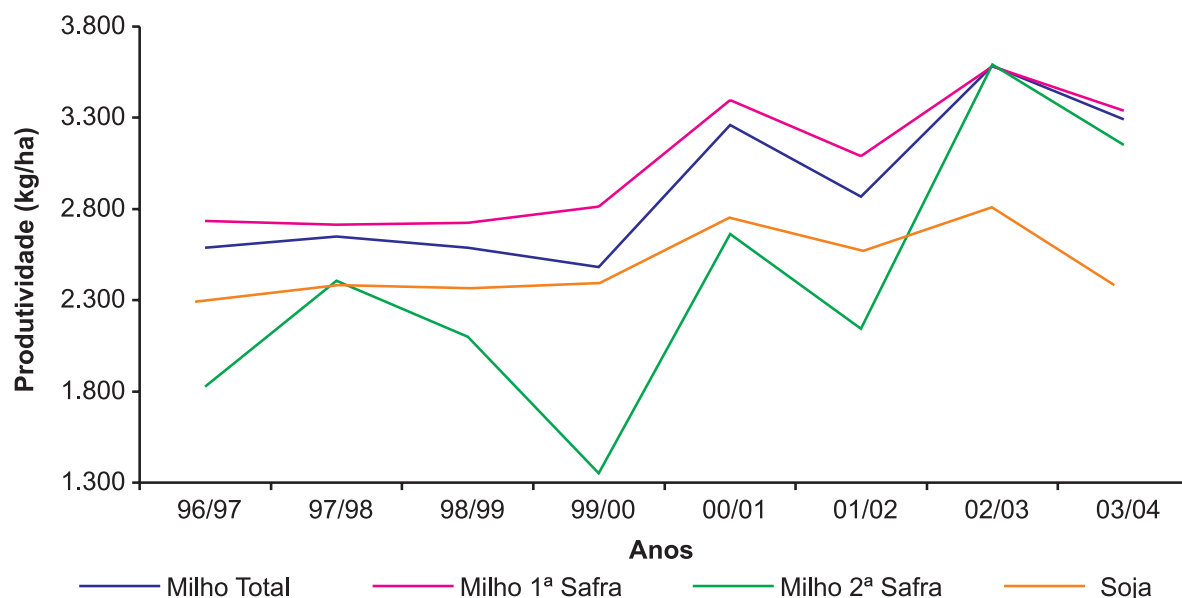


Fig. 6. Comparativo da produtividade do milho.

Fonte: Conab (2005d).

consumo interno para a produção de carnes (Tabela 4).

Tabela 4. Milho: consumo x exportação (em mil t).

Safra	Consumo	Exportação
1997-1998	35.000	4
1998-1999	35.000	8
1999-2000	34.480	62
2000-2001	36.136	5.918
2001-2002	36.410	2.509
2002-2003	38.700	3.969
2003-2004	39.400	4.769

Fonte: Conab (2005e)

O Brasil não tem crise de abastecimento de feijão

O feijão é um produto essencial na dieta dos brasileiros, “é rico em proteína e contém vitaminas B e C, ácido cítrico, sacarose, ácido fosfórico, fibras, etc.” (SANTO, 2001, p. 234).

De acordo com os valores divulgados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), na safra 2003-2004, o feijão representou o quinto grão mais produzido, ficando atrás apenas da soja, do milho, do arroz e do trigo (CONAB, 2005a).

A cultura pode ser explorada em três épocas distintas: primeira safra (“das águas”), segunda safra (“da seca”) e terceira safra (“de inverno”).

O plantio da primeira safra ocorre entre os meses de agosto e novembro e a colheita entre novembro e abril. É a maior das três safras em produção e rendimento e concentra-se nas regiões Sul e Sudeste e no Estado da Bahia. A segunda safra é plantada entre janeiro e março e colhida entre abril e julho. Abrange os estados das regiões Sudeste e Sul, com concentração na Região Nordeste. Na terceira safra cultiva-se o feijão irrigado. O plantio se dá entre os meses de abril e julho e a colheita entre agosto e outubro. A concentração ocorre nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Bahia (Barreiras).

O mercado internacional é inexpressivo, não podendo haver crise de abastecimento. “Os principais consumidores também são os principais produtores da cultura, porém o volume transacionado entre países é muito pequeno, girando em torno de 5% [...]” (SPERS; NASSAR, 2005).

O Brasil enfrentou muitas crises de abastecimento de feijão. Por ser uma cultura de curto ciclo de produção, qualquer problema de falta ou excesso de chuvas causa problemas de perdas. Além disso, é um produto que perde a qualidade muito rápido (em torno de 90 dias). Isso faz com que o mercado seja muito afetado com a falta desse produto, ocasionando grandes oscilações de preços. No entanto, a Fig. 7 mostra que o Brasil tem conseguido manter estável a relação entre o consumo e a produção de feijão.

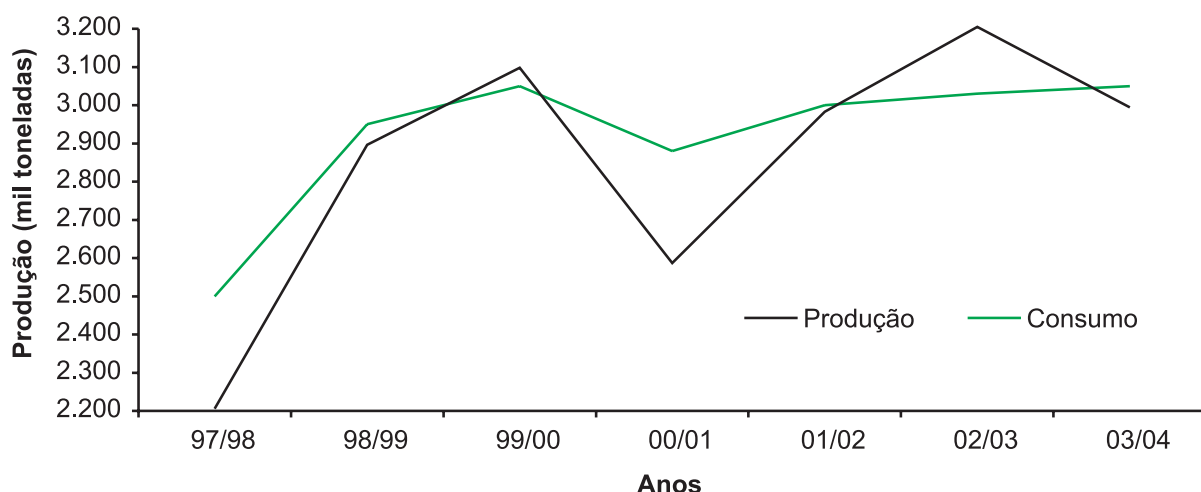


Fig. 7. Feijão: produção x consumo.

Fonte: Conab (2005e).

Arroz competitivo no Mato Grosso

O Mato Grosso é o segundo maior produtor de arroz do País, sendo responsável, segundo a Conab, por 15,1% do total da safra nacional em 2003. O primeiro estado produtor é o Rio Grande do Sul, com 49,1% da produção total. Comparativamente, os índices são díspares, mas o Mato Grosso vem apresentando variação crescente nas últimas safras, fato que pode ser verificado na Fig. 8.

O arroz cultivado no Mato Grosso, apesar dos avanços tecnológicos, carrega ainda o estigma de ser produto de rotatividade com a soja, o arroz é plantado para abertura da área por dois anos aproximadamente e seguem seis anos de plantação de soja. Convém ressaltar que este fato aumenta a produtividade do arroz, já que a produção da soja requer maior tecnologia, e a rotatividade favorece a plantação do arroz nesse ponto, no uso dos subsídios da soja.

A produção de arroz vem se firmando no Estado do Mato Grosso, principalmente a partir da década de 90, segundo Conab (2005f), tal fato pode ser explicado pela grande variedade de arroz inserida no estado.

Revolução no algodão

A cotonicultura passou por uma evolução, após os anos 90, com a abertura do mercado

nacional e a inexistência de barreiras de proteção, que fizeram com que a produção interna, principalmente de pluma, caísse vertiginosamente (GONÇALVES, 1997). O País passou de exportador para importador desse produto.

Recentemente, o algodão brasileiro vem apresentando índices crescentes de produção e produtividade nos últimos 10 anos, diferentemente da área, que vem tendo índices decrescentes, apesar da recuperação na última safra, fato que pode ser observado na Fig. 9.

Vale ressaltar que nas regiões onde a cultura do algodão é colhida de forma manual e vendida em caroço, a produção está decaindo apesar de apresentar, ainda, produção crescente. Já nas regiões onde o algodão é descaroçado, e o produtor vende pluma, a produção está em plena expansão.

Após a abertura comercial nos anos 90, os índices da importação cresceram vertiginosamente, até que em 1996 iniciou sua queda, como pode ser verificado na Fig. 10. As exportações, em contrapartida, mantiveram-se em patamares baixos, mas hoje supera as importações. O incremento às exportações favorece a política de sustentação de preços ao produtor, gerando menos recursos a serem financiados (BARBOSA, 1996).

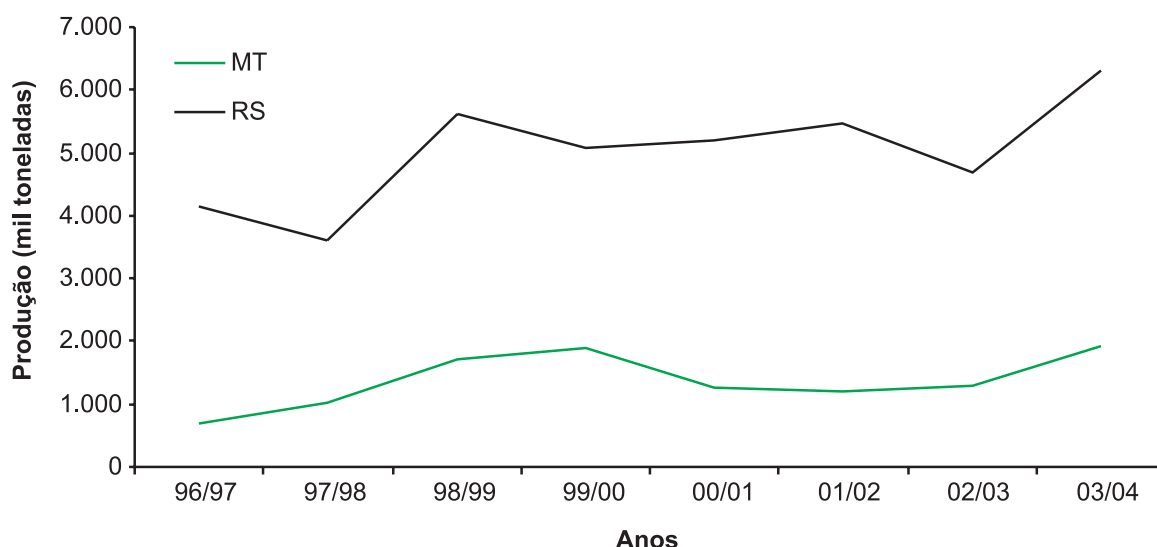


Fig. 8. Produção de arroz nos principais estados produtores.

Fonte: Conab (2005f).

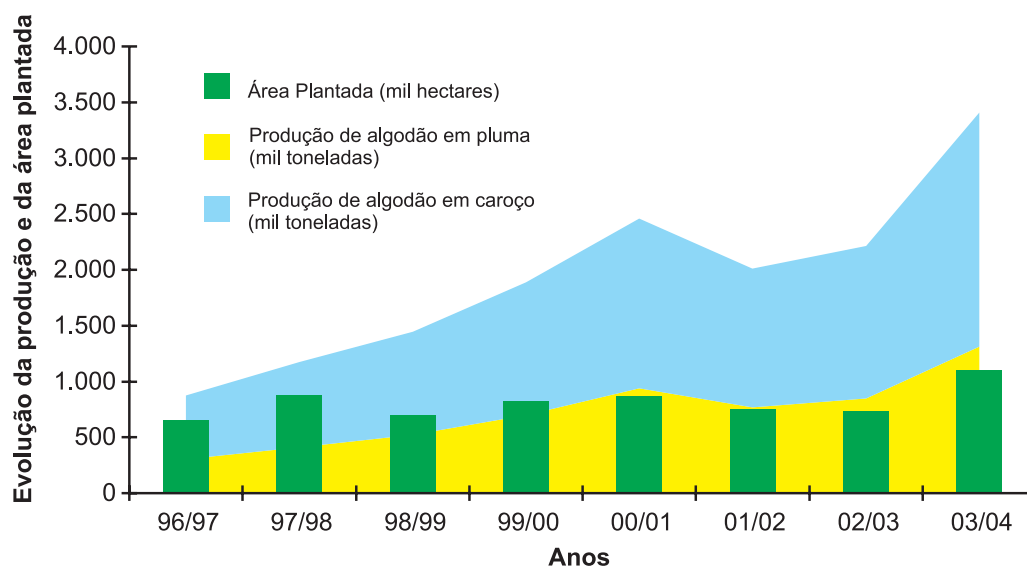


Fig. 9. Produção e área de algodão no Brasil.

Fonte: Conab (2005g).

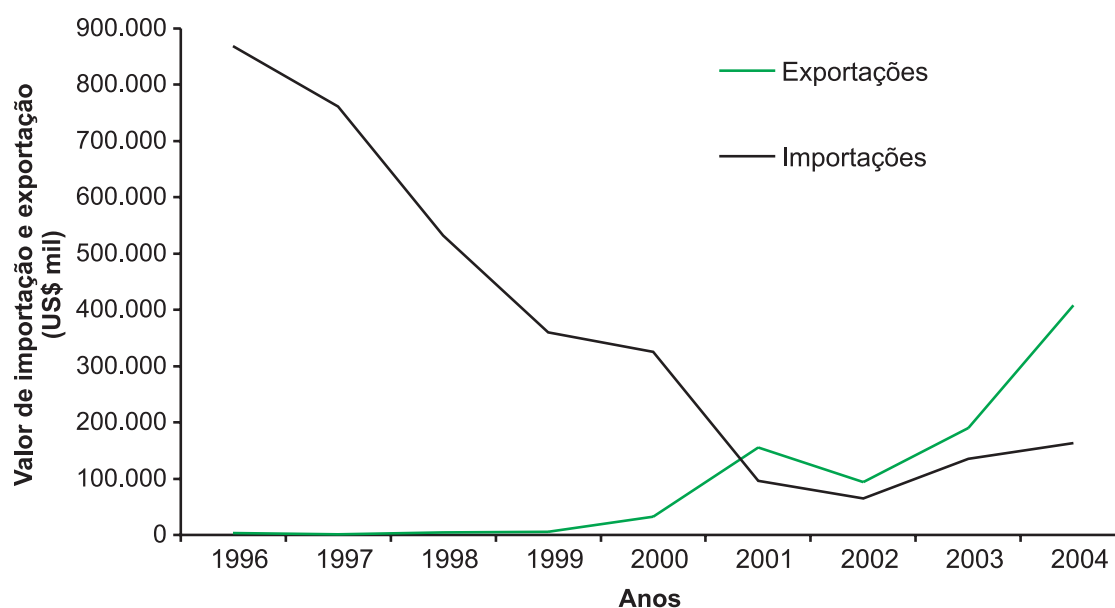


Fig. 10. Importação e exportação de algodão.

Fonte: Sistema Alice, 2005⁴.

Elaborado pelas autoras.

O crescimento do algodão resume-se em evolução tecnológica no cultivo e em colheita da cultura. Regiões que conseguiram romper com a antiga forma de produzir e entrar no novo mercado vêm conhecendo índices crescentes de produ-

tividade, já as produções familiares estão cada vez mais decadentes. O País passou por um período de crise após a abertura comercial, mas vem se restabelecendo e superando os índices de importação.

⁴ Informações de banco de dados restrito. Disponível sobre encomenda.

Até trigo o Brasil conseguiu exportar!

A retomada da produção nacional de trigo em novos parâmetros técnicos e econômicos se deu a partir da safra 2002-2003, quando o volume produzido, que oscilava entre 2 e 3 milhões de toneladas (considerando o período compreendido entre as safras 1996-1997 e 2001-2002) passou para quase 6 milhões de toneladas (CONAB, 2005a).

Segundo Santo (2001, p. 308), a cultura "se desenvolve melhor em temperaturas de clima temperado e frio". No entanto, devido ao desenvolvimento de novas tecnologias foi possível a expansão desta cultura nas regiões de cerrado, apresentando uma grande produtividade.

A partir da safra 1996-1997 houve uma expansão do plantio de trigo na região Centro-Oeste. Nessa safra a região era responsável por 2,5% da produção nacional, valor que passou para 4,4% na safra 2003-2004. A produtividade da região aumentou 32% nesse período, passando de 1.747 para 2.306 kg/ha (CONAB, 2005h).

O aumento na produção permitiu exportações inéditas na safra 2003-2004, cujo volume chegou a 1,4 milhões de toneladas. Além disso, as importações brasileiras que representavam 77,4% do consumo interno na safra 1999-2000 passaram para 56,2% na safra 2003-2004. Uma redução de 2 milhões de toneladas (CONAB, 2005e).

"O trigo brasileiro melhorou de qualidade e tornou-se competitivo porque a maior parte dos produtores que continuaram na atividade foram capazes de inovar tecnologicamente e gerencialmente". Também "houve um grande esforço da pesquisa no âmbito da produção e do processamento industrial." (SANTO, 2001, p. 310).

Aumento na produção de carnes

A produção de carnes apresentou um grande aumento no período analisado. De acordo com dados do USDA⁵ (2005), no ano de 2004, o Brasil foi considerado o segundo maior produtor

de carne bovina, o terceiro maior produtor de carne de frango e o quarto maior produtor de carne suína.

O aumento da produção de carnes de deu por causa do aumento da demanda por alimento de origem animal, provocado, segundo a Agenda, para a competitividade do agribusiness brasileiro: base estatística 2001-2002 (2001) por três fatores: expansão demográfica, urbanização e melhoria na renda dos países em desenvolvimento.

No caso da carne bovina houve um aumento de 38,1% na produção no período analisado (Fig. 11). Segundo Edward (2004), a carne bovina virou sinônimo de segurança alimentar, pois o Brasil produz o chamado "o verde".

"... na atual conjuntura, mais de 90% da carne bovina brasileira é oriunda de sistema de produção com alimentação baseada em pastagens naturais." (SANTO, 2001, p. 259).

Nehmis, citado por Edward (2004), afirma que a carne brasileira é considerada a carne mais saudável e competitiva do mundo.

A produção de carne de frango aumentou 109,6% nesse período, correspondendo a uma média de crescimento anual 9,7%. O comportamento desse crescimento também pode ser observado na Fig. 11.

A preocupação com questões sanitárias fez com que a demanda pelo produto brasileiro aumentasse. Segundo Edward (2004), o número de países que comprem a carne de frango brasileira aumentou em 10 anos, passando de 60 para 120. O que representa um aumento de 100%.

Atualmente, a avicultura de corte é considerada um dos maiores e mais competitivos complexos agroindustriais brasileiros.

Para Santo (2001), um dos fatores responsáveis pela alta eficiência da avicultura nacional é o modelo de integração envolvendo as grandes indústrias processadoras e os criadores.

"Os produtores integrados ao sistema de grandes empresas apenas montam as instalações e fornecem a mão-de-obra. As indústrias oferecem assistência técnica e veterinária e ditam as regras da produção." (EDWARD, 2004, p. 19).

⁵ Informação retirada de banco de dados do United State Department of Agriculture (USDA).

Em relação à carne suína, o aumento da produção no período correspondeu a 71,7% (Fig. 11). Vale destacar que o volume exportado no mesmo período aumentou 693,7%, passando de 64 para 508 mil toneladas.

A utilização de tecnologia intensiva associada a técnicas genéticas fez com que a carne suína brasileira ganhasse espaço no mercado internacional. Atualmente o produto apresenta mais carne, menos gordura e necessita de menos ração para atingir a fase de abate. A tendência é de que o volume exportado continue aumentando, pois, conforme Santo (2001), a carne mais consumida no mundo é a suína.

Conclusão

O trabalho em questão procurou enfatizar o crescimento da agricultura brasileira pós-safra 1996-1997.

Percebe-se que houve um aumento significativo na produção de grão. Relacionando o crescimento da produção versus o crescimento da área plantada nota-se que não são relativamente proporcionais. O aumento da produção se deveu principalmente ao aumento da produtividade, pois enquanto a produção cresceu 51,9%,

a área plantada cresceu um pouco mais da metade da produção, 29,5%.

Em segundo lugar, foi feita uma análise dos principais fatores que incentivaram esse crescimento, tal análise pode ser acompanhada com consequências de ordem externa e econômica. A Lei Kandir deu impulso às exportações, pois foi criada com o intuito de desonerar o pagamento de ICMS dos produtos primários. Outro fator de análise, que impulsionou as exportações brasileiras foi o aumento da “demanda asiática”, a partir do ano 2000.

No que tange às questões econômicas, tem-se a Renegociação das Dívidas, época em que foram criados vários decretos e, em síntese, o governo assume parte da dívida agrícola e transforma em títulos da dívida pública. Outro fator de grande importância é a política do governo de âncora cambial, adotada a partir de 1994, fato que estimulou a importação e gerou déficit na balança comercial brasileira e diminuiu as reservas financeiras. Como o País não suportou essa política, adotou-se o sistema de câmbio flutuante a partir de 1999, fato que contribuiu para diminuir as importações e aumentar as exportações. Outro fator de grande importância foi a

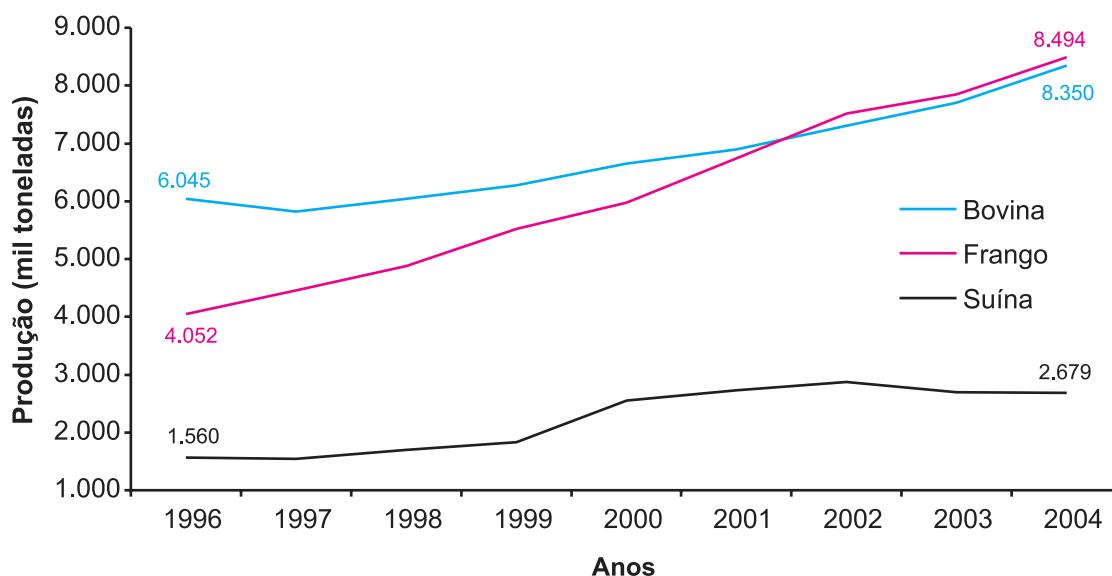


Fig. 11. Produção de carnes.

Fonte: ABEF (2004), ABEF (2005), ABIEC (2005) e ABIPECS (2005).

questão da tecnologia que permitiu ganho de produtividade.

A soja foi a principal responsável pelo aumento da produção de grão, além de ter aumentado a sua participação na produção nacional (de 33,4% na safra 96-97 para 41,8% na safra 2003-2004), em razão da adoção de tecnologia de ponta e profissionalização da agricultura.

Posteriormente, foi feita análise de algumas culturas. A primeira a ser analisada foi o milho. Avaliou-se que apesar desse produto ter a área plantada total reduzida, houve um expressivo ganho na produtividade na segunda safra, graças à rotatividade da cultura feita com a soja.

A segunda cultura a ser avaliada foi o feijão. Verificou-se que o Brasil enfrenta crises de abastecimento do produto, pois é uma cultura muito sensível a mudanças climáticas e extremamente perecível.

Outra cultura a ser analisada foi o arroz. Discutiu-se que essa cultura vem tendo crescimentos significativos no Mato Grosso e já se estabelece como o segundo produtor nacional.

Uma das últimas culturas a serem analisadas foi o algodão. Analisou-se que esta cultura passou por um período de crise após os anos 90, em razão da abertura do comércio mundial e aumento das importações, conseguindo se restabelecer e até superar as importações a partir de 2001. Mas a produção passou e ainda passa por momentos de evolução, pois a antiga forma de produção de cultura em carço e colheita manual está cada vez mais defasada, dando lugar a pluma e colheita feita por máquinas.

Posteriormente foi feito um estudo do caso do trigo. Analisou-se que nesta cultura a melhora na qualidade como fator para o aumento nas exportações e a conseqüente queda das importações do produto para consumo interno.

Por fim foi feita a análise do setor de carnes. Verificou-se uma tendência crescente na produção de carne bovina e de frango, diferentemente da de suína que se encontra estável. Um dos fatores explicados para o aumento da

produção está no aumento da demanda por carnes.

Enfim, o presente trabalho busca fazer uma análise, de forma abrangente, do crescimento agrícola, buscando questões que influenciaram na economia do País e para o crescimento deste. Para tanto, a análise de várias culturas foram necessárias, mas o foco principal está na soja, considerado como o alavancador do processo de crescimento agrícola pós-safra 1996-1997.

Referências

ABEF. **Estatísticas**. Mercado interno. Produções. Disponível em: <<http://www.abef.com.br>>. Acesso em: 19 jun. 2005.

ABEF. O mercado mundial. In: ABEF. **Relatório anual 2004**. São Paulo, 2004. p. 16.

ABIEC. **Balanço da pecuária bovina de corte**. Disponível em: <<http://www.abiec.org.br/abiec/estatisticas.php>>. Acesso em: 19 jun. 2005.

ABIPECS. **Suinocultura brasileira**. Série histórica. Produção brasileira de carne suína série histórica (1988-2004). Disponível em: <<http://www.abipecs.com.br/mercadointerno.php>>. Acesso em: 19 jun. 2005.

BARBOSA, M. Z. Transformação do mercado brasileiro de algodão e a influência de políticas comerciais. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-21, fev. 1996.

BRANDÃO, A. S. P.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. **Crescimento agrícola no período 1999-2004, explosão da área plantada com soja e meio ambiente no Brasil**. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/seminario/2005/gervasio%20rezende.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2005.

BRASIL. Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp87original.htm>. Acesso em: 18 jun. 2005.

BRASIL. Lei complementar nº 102, 11 de julho de 2000. Altera dispositivos da lei complementar nº 87. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp102.htm>. Acesso em: 18 jun. 2005.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 - séries históricas. Brasil - Por Produto. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005a.

CONAB. **Indicadores agropecuários**. Preços da agropecuária - soja e suíno. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005b.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 -séries históricas. Soja. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005c.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 -séries históricas. Milho total (1ª e 2ª Safras). Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005d.

CONAB. **Safras**. Balanço de oferta e demanda: safras _ oferta e demanda (.xls). Fev. 2005. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 -séries históricas. Arroz. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 - séries históricas. Algodão. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005.

CONAB. **Safras**. Safras 1990-1991 a 2004-2005 -séries históricas. Trigo. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2005.

EDWARD, E. O Brasil que planta e colhe dinheiro. **Veja**, Edição especial, n. 30, p. 14-21, abr. 2004.

GONÇALVES, J. S. Crise do algodão brasileiro pós abertura nos anos 90 e as condicionantes da retomada da expansão em bases competitivas. **Informações econômicas**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 7-25, mar. 1997.

JANK, M. S.; NASSAR, A. M.; TACHINARDI, M. H. **Agronegócio e comércio exterior brasileiro**. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/Agronegocio%20e%20comercio%20exterior%20brasileiro_RevistaUSP.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2005.

MAPA. **Estatísticas**. Crédito rural no Brasil. Investimento: aplicação dos recursos para investimento -ano safra. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 7 jun. 2005.

SANTO, B. R. E. **Caminhos da agricultura brasileira**. São Paulo: Evoluir, 2001. 329p.

SPERS, E. E.; NASSAR, A. **Competitividade do sistema agroindustrial do feijão**. Disponível em: <http://www.fia.com.br/PENSA/pdf/relatorios/ipea/Vol_III_Feijao.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2005.

TACHINARDI, M. H. **Domínio do campo**. Disponível em: <http://www.iconebrasil.com.br/images/publicacoes/MHTachinardi/econ_agro_mhelenas.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2005.

USDA. **Livestock and poultry: world markets and trade**. Washington, 2005. 29 p. Disponível em: <<http://www.faz.usda.gov/dlp/dlp.html>>. Acesso em: 5 de junho de 2005.

Desafios para o Brasil

A competitividade da carne bovina na União Européia

Ricardo Cotta Ferreira¹

Resumo: O Brasil vem conseguindo se firmar como maior exportador mundial de carne bovina em volume desde 2003. Suas vantagens comparativas estão relacionadas a uma série de fatores que vão desde a grande extensão territorial que propicia um reduzido custo de investimento relativo em imobilizado, ao clima tropical que propicia boas pastagens em praticamente todo o ano. Porém, o crescimento apresentado ainda se encontra bem aquém da capacidade produtiva e exportadora do País, em virtude principalmente do excessivo protecionismo internacional dos principais mercados. Este trabalho buscou analisar as principais formas de proteção praticadas pelo mais importante mercado importador de carne bovina brasileira, a União Européia. Analisou-se desde as barreiras relacionadas ao acesso a mercado, quanto as ajudas internas e os subsídios às exportações praticadas, através de sua Política Agrícola Comum. Buscou-se avaliar ainda o impacto do ingresso dos dez novos membros no bloco no que tange ao consumo e à produção de carnes. Por fim, calculou-se os custos embutidos em cada passo do processo de internalização da carne brasileira naquele mercado, assim como sugeriu-se correções na cadeia com a finalidade de contribuir para permitir uma maior agregação de renda na cadeia da pecuária de corte no Brasil.

Palavras-chave: exportação de carne, carne brasileira, mercado exterior.

Introdução

Nos últimos cinco anos o Brasil deixou o quinto lugar no ranking de maior exportador de carne bovina para assumir a liderança mundial nesse setor em 2003. Porém, para que o País continue apresentando taxas de crescimento sustentáveis no futuro, precisa ampliar seu Acesso a Mercados, seja para países que já exportam, seja em novas fronteiras.

O atual momento é ímpar nas discussões sobre a busca de um comércio internacional menos distorcivo e mais justo. O lançamento da Rodada do Desenvolvimento da OMC em Doha com um mandato claro sobre reduções do protecionismo nos três pilares do Acordo sobre

Agricultura (AoA) precisa ser cumprido. O recente *framework* deverá ser aprimorado com modalidades até a próxima reunião ministerial marcada para o final de 2005 em Hong Kong, porém já ficou claro que pouco progresso será alcançado no pilar Acesso a Mercados a produtos considerados sensíveis. No âmbito regional, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) encontrou um caminho possível na reunião ministerial de Miami com uma declaração considerada fraca e pouco ambiciosa. Resta o acordo bi-regional UE-Mercosul, que depois de muita discussão, trocaram ofertas e, como esperado, de conteúdo muito aquém dos anseios do setor privado agrícola brasileiro.

Especificamente para a carne bovina, por ser um dos produtos mais protegidos e subsidiados

¹ Economista, M.Sc. em Economia Aplicada, pela Esalq/USP, diretor do Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio SRI/Mapa, ricardocotta@agricultura.gov.br

do mundo, precisa-se buscar um melhor entendimento das políticas adotadas por esses países, a fim de que um dia possam ser negociadas ou até mesmo contestadas. As políticas adotadas pela União Européia (UE) nesse setor são consideradas as mais distorcivas possíveis, pois além de dificultarem o acesso a mercados com picos tarifários, despendem bilhões de Euros, anualmente, sob a forma de medidas de apoio interno que acabam gerando excedentes que precisam ser exportados.

Este trabalho tem como finalidade analisar as atuais políticas adotadas pela UE nos três pilares básicos do AoA da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o quanto prejudicam o setor de carne bovina no Brasil. Busca-se ainda identificar quem está perdendo e quem está ganhando com o atual sistema em vigor e o que pode ou deve mudar nos próximos anos.

A carne bovina no mundo

Apesar de ter apresentado um crescimento produtivo mundial, segundo a FAO (2003), de 53% entre 1970 e 2003, chegando a 58 milhões de toneladas equivalente carcaça (t.e.c.) no final desse período, proporcionalmente, a produção de carne bovina não pára de cair quando comparada com as outras carnes. Do total domínio produtivo nos anos 70, quando participava com 46,3% da produção mundial de carnes, foi perdendo espaço no decorrer das décadas até ser ultrapassado pela carne suína nos anos 80 e, mais recentemente, pelo frango.

Na década de 70 houve uma perda de 10% na produção de carne bovina que foram praticamente transferidos para o aumento do consumo de carne suína. Esta, por sua vez, manteve-se praticamente estável durante as três décadas seguintes, representando aproximadamente 43% do consumo mundial. Porém, a grande revolução nos últimos anos aconteceu com o frango: o produto apresentou a maior ascensão recente, quando saiu de uma participação de 11,5%, em 1970, para 28,6% em 2003, tomando o espaço, novamente, da carne bovina e só não

ameaçando a hegemonia do suíno, que detém na China praticamente 50% da produção mundial. Mudanças para as próximas décadas ficam, então, dependentes do hábito de consumo a ser adotado nos países em desenvolvimento, com grande peso para o consumo chinês que, se continuar contando com as grandes taxas de crescimento do PIB apresentadas nos últimos 15 anos, deverá passar por uma transformação no consumo de alimentos. Estima-se que a maior ampliação ocorra exatamente no consumo de carne bovina, em função, basicamente, de seu atual reduzido volume per capita consumido (4 kg/hab/ano) e da influência da ocidentalização cultural que normalmente acompanha o desenvolvimento econômico. Um estudo da Ryukoku University do Japão, Simpson (2003) projetou o crescimento do consumo e produção de carnes na China e indicou que o consumo per capita de carne bovina deverá ser de 5,5 kg em 2010, 6,5 kg em 2020 e 7,5 kg em 2030. Esse fator poderá reverter o processo de estagnação de consumo mundial que a carne bovina vive atualmente, ao contrário do que vem ocorrendo com o consumo de frango e suíno, que só cresceu na última década.

A produção de carnes, por sua vez, deverá seguir a trajetória do consumo. A ampliação da produção tenderá a se desenvolver nos países em desenvolvimento e a estagnação, com vistas a uma redução, deverá ser observada nos países desenvolvidos. Porém, a velocidade desse crescimento estará diretamente relacionada ao sucesso nas negociações internacionais, significando uma diminuição do protecionismo e a conseqüente redução dos preços pagos pelo consumidor.

Com relação ao comércio internacional, semelhanças à análise da produção e consumo são notórias. Enquanto houve apenas um pequeno crescimento nas transações internacionais de carne bovina na última década, situando-se atualmente no patamar de 6 milhões de toneladas, houve um incremento substancial do comércio de carne suína (+100%) e de frango (+160%) desde 1990.

Atualmente, o comércio internacional de carne bovina é dominado por um reduzido número

de países, e os cinco principais representaram 74,5% em 2005. Do montante (53,3 milhões) de carne bovina produzido, o que é exportado ultrapassa os 13% ou 7,1 milhões de t.e.c., o que demonstra a dificuldade encontrada nesse mercado.

Protecionismo internacional na carne bovina

As duas recentes crises relacionadas à sanidade animal (BSE e FMD) vividas pela Europa trouxeram questionamentos à população quanto ao tipo de agricultura que a Política Agrícola Comum (PAC) incentiva. Contribuíram também para aproximar as grandes redes de supermercado aos seus fornecedores. Mas, a principal mudança foi na estrutura executiva dos países ao tratamento dado à agricultura. Muitos ministérios desviaram o foco anteriormente dado à produção agrícola para a garantia da segurança dos alimentos.

A OCDE (2003) divulgou o montante de subsídios que o produtor recebe, assim como o percentual do faturamento bruto das fazendas que é proveniente de transferências dos consumidores para os produtores. No caso da carne bovina este ficou em 36% em 2002; já o arroz chegou a 80%. Analisando individualmente o dispêndio monetário concedido por produto, constata-se que a carne bovina só perde para o leite como o produto mais subsidiado no mundo. O PSE da carne bovina foi de US\$ 30,65 bilhões em 2002, ou quase 10% de todo o montante dos subsídios concedidos à agricultura pelos países ricos. Na União Européia, o equivalente a 91% da receita das produções de carne bovina foram provenientes de programas governamentais e de transferências dos consumidores por estarem pagando preços muito mais altos devido aos elevados impostos de importação. Esse montante apresentou grande ascensão desde 1993, quando era de 51%. Porém, o aumento extra apresentado nos últimos dois anos foi decorrente do suporte dado para a superação das duas crises sanitárias vividas nesse período: a BSE (vaca louca) e a FMD (febre aftosa). Assim, pode-se resumir dizendo que o subsídio ao produtor de carne bovina da UE, segundo o Meat and Livestock Australia (2002b) é de aproxima-

damente €13.500 por fazenda por ano, significando um total de €970 por animal abatido em 2001.

Produção e inserção internacional da carne bovina brasileira

O crescimento de 44,7% na produção de carne bovina no Brasil, nos últimos dez anos (1996 a 2005), foi recorde mundial, porém o país ainda se encontra muito aquém de sua capacidade. Praticamente todo esse aumento produtivo teve como destino os mercados externos que cresceram 654% no mesmo período, enquanto o consumo interno per capita cresceu apenas 6,0%. Como consequência, em 2005 as exportações já representavam 24% da produção nacional.

Como pode ser observado na Fig. 1, as exportações de carne industrializada bovina brasileira apresentaram crescimento bastante inferior ao montante da carne in natura nos últimos 10 anos. Enquanto a primeira cresceu 80% para a UE, a segunda mais do que triplicou (466%) seu volume. Para o restante do mundo, a discrepância foi ainda maior: crescimento de 478% de industrializada e de 7.695% de carne in natura para o resto do mundo, quando o Brasil pouco exportava em meados da década de 90.

Porém, essa ampliação das exportações foi conseguida através de uma grande redução nos preços médios da tonelada exportada. Somente nos últimos cinco anos, essa redução em dólares foi de 65% nos preços médios da tonelada exportada. Como consequência, o Brasil necessita agregar valor ao seu produto e recuperar os preços médios da tonelada exportada. Existem basicamente dois caminhos para tal feito: melhorar a qualidade do produto exportado e reduzir as tarifas de importação vigentes nos mercados compradores.

O mercado de carne bovina na União Européia

Foi impressionante como a União Européia conseguiu recuperar a confiança de seus consumidores tão rapidamente depois dos

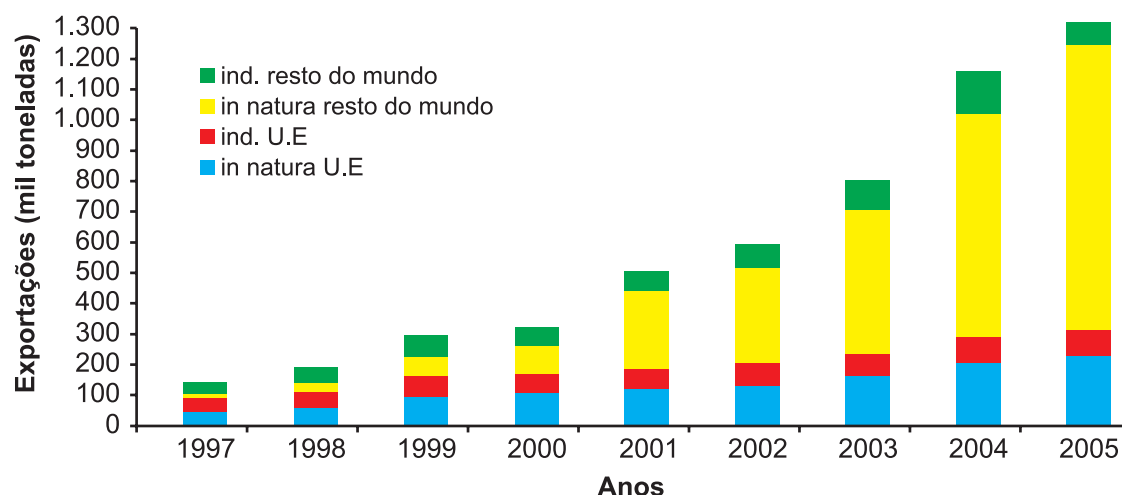


Fig. 1. Exportações brasileiras anuais e extratificadas por destino.
Fonte: Brasil/MDIC (2006).

episódios da doença da vaca louca (BSE) e da febre aftosa. Porém, bilhões de Euros foram investidos para atenuar a crise, seja no abate de animais suspeitos, seja em marketing. O fato é que após esses acontecimentos a Europa passou a investir ainda mais em segurança alimentar e essa exigência é repassada também aos produtos que são importados.

Passou a ser exigida a rastreabilidade e foi criada uma série de selos de qualidade de alimentos e instituições de promoção da carne.

Entretanto, a carne brasileira nas gôndolas dos supermercados não tem qualquer destaque, estando lá pela razão preço. As lojas tentam esconder ou desviar a atenção dos consumidores da denominação de origem, enquanto os supermercados preferem adotar a compra social, expondo produtos de origem regional.

Atualmente, a produção de carne bovina na UE parece ter se recuperado dos traumas, voltando ao patamar de 7,3 milhões de toneladas equivalente carcaça (t.e.c.) em 2005, depois de ter reduzido para 6,9 milhões de t.e.c. em 2001. O consumo interno seguiu a mesma tendência atingindo a cifra de 7,59 milhões de t.e.c. Isto demonstra que a UE já não é mais auto-suficiente em carne bovina e este status deve apresentar pequena elevação ano a ano. Enquanto as exportações estão apresentando tendência de

queda, reduzindo 42% desde o ano 2000, as importações seguem tendência oposta, fechando 2003 com 543 mil t.e.c. e com projeção de superar 600 mil já em 2005.

Do total exportado pela UE, mais da metade tem como destino a Rússia (238 mil t.e.c. em 2003) e o restante para alguns países africanos. Praticamente toda a exportação é beneficiada de restituição (subsídios às exportações). Do total das importações europeias, o Brasil é o grande fornecedor, participando com mais da metade do volume total, sendo 40% de carne fresca, 67% de congelada e 75% de carne industrializada e o volume tende a crescer nos próximos anos. A defasagem produtiva (produção – consumo) no final desse período seria de aproximadamente 600 mil t.e.c. para a UE-15, e não seria muito diferente com a inclusão dos dez novos membros. Considerando fixas as exportações ao redor das 300 mil t.e.c., o déficit subiria para 900 mil t.e.c.

Os preços internos da carne bovina na UE estão em ascensão, desde que chegaram ao fundo do poço durante o ápice da crise da BSE, no final do ano 2000. Em 2004, os preços internos iniciaram ainda mais elevados do que no período pré-BSE, atingindo 2.800 €/t.e.c. Esse fator interno, aliado à alta cotação do Euro, deve influenciar as importações, mesmo que sejam feitas em *Full Levy*.

A Política Agrícola Comum (PAC) e o impacto no mercado de carne bovina

Todo o sistema de produção agrícola europeu é sustentado e orientado pelas regras governamentais estipuladas pela PAC. Esta foi revisada no final da década passada quando ganhou a denominação de Agenda 2000 e, mais recentemente, passa por outro e mais intenso processo revisório que ainda não está plenamente definido, mas começou a entrar em vigor em 2004 para alguns produtos e até 2007 para todos. Ao se falar em reformar a PAC, não se questiona se deve ou não continuar apoiando a agricultura europeia, mas apenas como devem ser aplicados esses subsídios.

Especificamente para a carne bovina, a Agenda 2000 promoveu um corte de 20% nos preços de intervenção, criando um novo mecanismo para constituição de estoques privados e promoveu, como fins de compensação, um aumento no montante dos *premiums* já estabelecidos, além da criação de novos. Porém, esse sistema ainda está diretamente relacionado à produção e deverá ser revisto no próximo ano para se adequar à desvinculação recém-aprovada.

O objetivo atual da reforma é claro: mudar o apoio dos produtos para os produtores e assim transferir os fundos do primeiro pilar da PAC (apoio ao mercado e à renda) para o segundo (desenvolvimento rural) e seus principais elementos são:

- A definição dos orçamentos 2004-2006 e 2007-2013 já com o alargamento da UE-25.
- A desvinculação dos pagamentos dos subsídios ao volume de produção (decoupling), mudando o apoio do produto para o produtor.
- O cross compliance significando que cada propriedade somente será elegível do recebimento dos pagamentos se cumprir os requisitos relacionados às preocupações não comerciais, tais como meio ambiente e bem-estar animal, sendo investigada através de auditorias anuais.

- A modulação que entra em vigor com a finalidade de reforçar o Desenvolvimento Rural. Trata-se de um imposto sobre os subsídios totais pagos aos produtores, que vão de 3% em 2005 até 5% em 2007.

Assim, analisando-se a PAC sobre o âmbito do Acordo Agrícola (AoA) da OMC, observa-se uma clara tendência de reduzir os subsídios da caixa amarela em detrimento da caixa verde. Com a nova PAC, haverá uma redução de €44 bilhões para pouco mais de €20 bilhões da caixa âmbar entre a última notificação de 1999 até o final de 2007, estando pendentes ainda novas reduções que possam ocorrer a partir dessa data. Assim, há uma preparação da política interna que pode ser eventualmente exteriorizada em uma flexibilidade nas negociações multilaterais no âmbito das medidas de apoio interno.

Com a Reforma de Meio Termo da PAC, a previsão da Comissão Europeia com relação ao mercado de carne bovina e sua desvinculação da produção é de pequeno aumento na produção para 2004 e 2005, com redução nos preços de 2,4% no primeiro ano e 5,2% no segundo. O ano de 2006 seria de equilíbrio, o que inverteria a tendência para posteriores queda de produção, que pode chegar a 10% até 2009, e aumento significativo nos preços. Essa queda na produção seria decorrente, principalmente, da redução do número de matrizes de corte em 14%. Porém, tudo dependerá da reação dos produtores com relação às regras de implementação do decoupling para a produção de carne bovina, que ainda não foram definidas pelos diferentes países, assim como as referentes à produção de grãos e lácteos.

Apesar de a inclusão dos dez novos membros na UE agregar aproximadamente cem milhões de novos consumidores, não deverá haver uma mudança muito significativa no mercado de carne bovina. Isto porque esses países são mais orientados tradicionalmente à produção e consumo de carne suína e mais recentemente de frango, deixando a carne bovina para um segundo plano. A expectativa da Comissão Europeia é de que haja uma redução na produção de carne bovina em 22% até 2008, contra uma recuperação na produção de carne suína e de frango nesse mesmo período (Tabela 1).

Tabela 1. Produção e consumo per capita de carne nos países da CEEC-10 (em mil t.e.c.).

Tipo de carne	Produção t.e.c.	Per capita kg/hab/ano	Produção t.e.c.	Per capita kg/hab/ano	Δ 2000-2008	Δ 2000-2008
	2000		2008		Produção	Per capita
Bovina	1.023	9,6	800	9,2	-22%	-4,2%
Suína	4.180	41,1	4.634	42,1	+11%	1,7%
Frango	1.737	15,4	2.123	19	+22%	23,4%

Fonte: Comissão das Comunidades Europeias (1997).

Praticamente todos os dez novos países apresentaram grande redução da produção de carnes nos anos 90. A principal razão foi a redução do poder aquisitivo no início do período de transição econômica com o fim da União Soviética e que não conseguiu ser totalmente recomposto com a recuperação da economia na segunda metade da década de 90. Por sua vez, como a produção caiu mais que o consumo, a carne ficou cara para os consumidores. Aliado a este fator, houve um grande ingresso de novos produtos cuja população dos antigos países comunistas estavam ávidos para consumir e que passaram a competir com as carnes, mudando radicalmente o hábito tradicional de consumo. A grande queda na produção se deveu ao fim dos subsídios, aliado ao incremento nos preços da ração e à nova orientação da produção para o mercado que explicitou a baixa competitividade desse setor. O montante de subsídios antes concedido à produção de carne bovina pode ser estimado pela observação dos valores de consumo anteriores ao período de transição, quando o consumo per capita, em muitos desses países, era superior ao da própria Europa Ocidental.

Para os próximos anos, a Comissão Europeia espera um crescimento no consumo geral de carnes, de 5,3% até 2008 para esses países. Mas, praticamente, toda essa elevação se dará na ampliação do consumo de frango (+23,4%). Para a carne bovina a estimativa é de uma pequena queda de 4,2%.

A PAC para a carne bovina

A produção de carne bovina na UE conta com um forte apoio aos preços e uma série de

programas (*scheme*) e subsídios (*premium*) que transforma o simples ato de produzir em um grande trabalho burocrático de preenchimento de papéis para o governo, com a finalidade de se ter uma renda atrativa na atividade. O problema é que, com a clara falta de competitividade, o setor está precisando cada vez mais de ajuda governamental para sobreviver e os que continuam na atividade estão sempre descontentes.

Todos os gastos com os premiuns são regulados por quotas de produção animal introduzidas em 1993 e que são agora negociadas no mercado livre. Em 2002, o montante total do orçamento da CE destinado à intervenção nos produtos agrícolas foi de € 35,23 bilhões. A pecuária bovina foi a atividade que mais absorveu esses recursos (€ 6,68 bilhões) se não for considerada a cultura de grãos como única. Toda reivindicação de recebimento dos prêmios deve ser embasada na declaração do Sistema de Rastreabilidade (CTS) do BCMS².

Os dois principais pagamentos são:

Beef Special Premium (BSP) – pago para todo animal macho (€ 210 por touro).

Suckler Cow Premium (SCP) – pago para as vacas usadas para alimentar bezerros destinados para corte (€ 200 por vaca a cada ano).

Aqueles que recebem o BSP ou o SCP são também elegíveis para receber o *Extensification Payments*, de acordo com a densidade de seu estoque animal com relação à sua área (€ 40/ano se densidade for entre 1,4 e 1,8 UA/ha e € 80/ano se for < 1,4 UA/ha).

² Similar ao SISBOV nacional.

Todos os pecuaristas ainda são elegíveis de receber o *Slaughter Premium* que são pagos a todos os animais enviados para abate. São dois tipos de esquema: o *Slaughter Premium Scheme* para os animais adultos (€ 80 por animal) e o *Veal Calf Slaughter Premium Scheme* (€ 50 por animal) destinado para o abate de vitelos.

Além dos pagamentos na forma de prêmios, tem-se ainda como instrumento de apoio doméstico a garantia de preço por intervenção. A intenção é ter um piso para a carne bovina produzida na UE de 20% acima das cotações internacionais. Atualmente, o gatilho é disparado quando os preços médios batem o piso de € 1.560/tonelada para compra de intervenção e de € 2.290/tonelada para a liberação de dinheiro para se fazer estoque privado. Já a rede de segurança ou de intervenção entrará em funcionamento quando o preço de mercado em qualquer Estado Membro ficar inferior a 1.560 €/t.e.c. durante duas semanas consecutivas ou representar 70% do preço básico desde 2002.

Em Acesso a Mercados, a UE pratica picos tarifários em praticamente todos os itens significativos ao comércio internacional de carne bovina. Esses picos tarifários são normalmente aplicados sob tarifas compostas (*ad valorem* mais específica). Utilizam ainda do sistema de quotas

tarifárias (TRQs) para limitarem o acesso que são obrigados a conceder pelo AoA da OMC sob a aplicação de tarifas reduzidas.

Os poucos produtos de carne bovina sobre os quais incidem apenas tarifas *ad valorem* são os de menor importância para o mercado europeu.

Qualquer corte com osso é proibido de ser exportado pelo Brasil para o mercado europeu devido a barreira de ordem sanitária (febre aftosa). Para os cortes desossados tem-se a carne resfriada ou fresca, onde a UE concedeu uma quota de 5 mil toneladas para o Brasil, denominada "Quota Hilton", quando importado dentro de seu limite, é aplicada uma tarifa *ad valorem* de 20% sobre o valor da mercadoria e do frete (C&F). Para importações que excederem esse montante, aplica-se a tarifa composta, denominada Full Levy, variando de acordo com a posição tarifária, conforme Fig. 2. Na maior parte das vezes o equivalente tarifário ultrapassa os 100%, chegando a quase 200% em algumas posições e quando os preços internacionais estão reduzidos. Outros países bem menos expressivos que o Brasil na pecuária conseguiram volumes mais significativos dessa quota. A distribuição dessa quota entre os frigoríficos é feita pelo governo do país exportador, por isso, quem absorve a melhor remuneração desse produto são os exportadores, diferentemente das outras quotas cuja administração é feita pelos importadores.

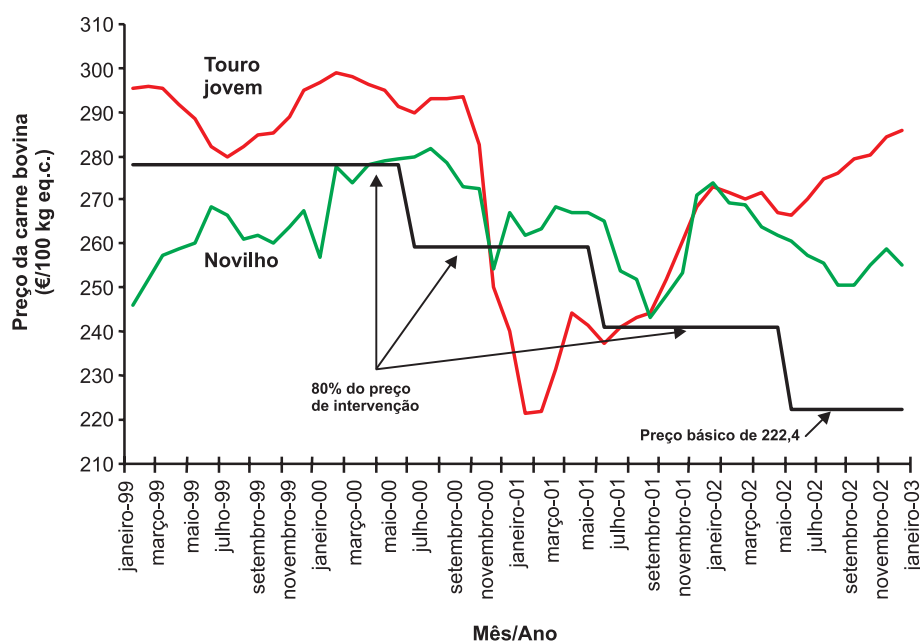


Fig. 2. Evolução mensal dos preços da carne bovina na UE.
Fonte: Hoelgaard (2003).

A importação de carne bovina pagando *Full Levy* vem ampliando a cada ano, gerando uma grande surpresa e apreensão por parte dos produtores locais que acreditavam que, com os picos tarifários provenientes da tarifificação implementada pós Rodada Uruguai, seria impossível entrar carne fora das quotas estabelecidas, previsão esta que não se concretizou.

Com relação à carne bovina congelada, a UE estabeleceu uma quota global anual de 53 mil toneladas, denominada informalmente de "Quota GATT". Para as importações que ocorrem dentro desse volume, é aplicada a tarifa *ad valorem* de 20% sobre o valor C&F. Porém, diferentemente da Quota Hilton, apenas os detentores de licença desta quota podem importar com a alíquota reduzida. Dessa forma, as empresas importadoras que as possuem, ou tem o direito de importar o produto pagando menos impostos ou acabam negociando essa licença com outras empresas interessadas, mesmo sendo esta uma ação proibida. Assim, essa licença acaba tendo um alto valor de mercado, podendo chegar a superar os US\$ 2.500. Quando se detém licenças dessas quotas, justifica-se eventualmente a importação de cortes não tão nobres como quando se tem que pagar a tarifa cheia (*Full Levy*) quando praticamente só é feita importação de cortes de alto valor de mercado.

A administração dessas quotas foi dada ao importador, pois cada um queria preservar seus fornecedores tradicionais, mas o mais forte argumento usado pelos importadores e produtores locais para permanecer essa situação é o do risco de corte de fornecimento em vista a um eventual problema sanitário de um determinado fornecedor, não podendo deixar o abastecimento europeu vulnerável em caso de um eventual problema sanitário em um país detentor da quota. Porém, sabe-se que a principal razão para se manter este status quo é mesmo econômico.

A metodologia de distribuição dessa quota é mudada freqüentemente por Bruxelas e, atualmente, é dividida em 30% para importadores tradicionais e 70% para novos importadores. Desde que esse processo foi mudado, invertendo a posição anterior, concedendo maior espaço para

novas empresas, o que ocorreu foi um aumento na abertura de novas sociedades e filiais, muitas vezes com os mesmos agentes envolvidos. Essas empresas foram criadas apenas com o intuito de obterem parcela das quotas.

Existe ainda outro tipo de quota, o "Industrial Tariff Quota (ITQ)" para importação de carne congelada que tenha como destino os processadores. Essa quota tem como quantidade total 50,7 mil toneladas se for importada com osso e 39,04 se importada desossada. É dividida entre dois tipos diferentes de quota ou "*Schemes*" A ou B.

Há atualmente um grande receio com relação aos preços internacionais praticados pelos países mais competitivos, como os da América do Sul, pois a Comissão Européia acreditava que o AoA proveniente da Rodada Uruguai não traria nenhuma mudança no mercado de carne bovina interna, pois a tarifificação obrigatória geraria tarifas tão elevadas para produtos cárneos que inviabilizariam as importações que excedessem as quotas estabelecidas. O fato é que de 1995 até hoje as importações de carne com pagamento de *Full Levy* só têm aumentado, chegando perto das 150 mil toneladas métricas em 2005.

Por essa razão a UE lutará para reduzir o mínimo possível as tarifas de seus produtos considerados sensíveis ou pouco competitivos no cenário internacional, como a carne bovina. A UE tentará também não ampliar as quotas tarifárias, usando a justificativa de que a medida não faria sentido, pois as importações em *Full Levy* estão sendo continuamente ampliadas, significando que as tarifas, apesar de extremamente elevadas, não são proibitivas. O que poderia mudar esta concepção seria uma negociação internacional mais ampla cujas quotas poderiam entrar no processo de *trade offs* como no acordo UE-Mercosul.

Com a finalidade de conseguir mercado ao excesso de oferta de alguns cortes de reduzida demanda interna, na maioria das vezes proveniente do descarte de animais do rebanho leiteiro, a UE utiliza o mecanismo de restituição às exportações. Esses subsídios são concedidos para tornar competitivo um produto que seria

impossibilitado de ser vendido sem esse instrumento para reduzir os preços artificialmente elevados, colocando-os em patamar viável de negociação, próximo das cotações internacionais.

A carne bovina só perde para o açúcar e os produtos lácteos no montante financeiro alocado a esta função. Em 2002, a Comissão Europeia destinou € 3,44 bilhões em restituições através do seu principal fundo, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga). A carne bovina absorveu € 386,7 milhões deste total ou 11,23%. O montante de carne bovina exportado com subsídios pela UE (483,5 mil toneladas notificadas em 2001) é ainda bastante inferior ao permitido pela OMC para este bloco, que é de 821,7 mil toneladas. Isso significa que, com as absurdas regras vigentes da OMC que ainda permitem essa prática, há muito banida para produtos não agrícolas, a UE pode ampliar ainda mais suas exportações subsidiadas.

Impactos da redução do protecionismo internacional na carne bovina na pecuária brasileira

Os resultados das simulações de uma eventual liberalização do mercado de carne bovina na UE foram publicados pelo Meat and Livestock Australia (2001, 2002a, 2002b). Nestes, o principal beneficiado seria o Brasil, com ganhos superiores a US\$ 1,2 bilhões anuais se somados

os avanços nos três pilares. Não há dúvida de que a medida que mais impactaria positivamente o mercado internacional de carne bovina seria a ampliação do Acesso a Mercados, principalmente na redução dos picos tarifários de alguns países. Por isso, este deve ser o foco principal das negociações internacionais em curso. Porém, a eliminação dos subsídios às exportações tem um impacto bastante significativo para o Brasil.

Considerações finais

Quando se faz uma simulação dos preços de exportação de um quilo de corte nobre para a UE (Tabela 2), observa-se que este pode apresentar um acréscimo de até 555% do preço originalmente exportado (FOB Santos) e pago pelo consumidor europeu. Custos maiores de transporte ou dos impostos de importação geram menores preços pagos ao exportador brasileiro. Esta penalidade exercida tem basicamente duas maneiras de ser revertida, uma mediante redução das barreiras tarifárias, o que é conseguido por meio de negociações internacionais ou melhoria da qualidade do produto exportado.

Para se conseguir essa melhoria na qualidade que está relacionada basicamente a atributos como maciez, os três caminhos conhecidos são: pelo lado da indústria, a boa maturação; e do lado dos produtores, melhorar a genética com cruzamentos utilizando sangue

Tabela 2. Exportação de um quilo de corte nobre para o mercado da UE (em US\$).

Descrição	Hilton	Gatt	Full Levy
Preço FOB Santos	6,65	4,35	4,35
Frete marítimo H. Sud 20"	0,21	0,21	0,21
Seguro 0,18%	0,01	0,01	0,01
Valor CIF porto UE	6,87	4,57	4,57
Imposto <i>ad valorem</i> (Duty)	20% = 1,37	20% = 0,91	12,8% = 0,58
Desembaraço (BAF, THC etc.)	1,00	1,00	1,00
Imposto específico (Levy)	0	0	3,81
Licença	0	2,5	0
Preço unitário/kg internalizado	9,24	8,98	9,96
Preço varejo/kg £15 x 1,90	28,50	28,50	28,50
Diferença CIF UE/FOB Santos	39%	106,4%	129%
Diferença varejo UK/FOB Santos	328%	555%	555%

Fonte: Pesquisa do autor.

européu; e reduzir a idade média de abate dos animais. A maneira mais eficiente de se incentivar uma rápida transformação nessa área seria a implantação da classificação de carcaças transparente, a fim de estimular a produção de animais que interessam aos frigoríficos exportadores.

Ao mesmo tempo da execução do trabalho em cima da qualidade, deve-se investir na promoção, seja no âmbito institucional (*Brazilian Beef*) ou no individual (por marca de frigorífico). O consumidor europeu ainda não relaciona o Brasil como produtor de carne bovina, diferentemente da Argentina. Poucos sabem que o país é grande produtor e maior exportador mundial. Isso faz com que os supermercados e atacadistas tentem não demonstrar a origem do produto em destaque. Declaram a origem por obrigação, com fonte mínima permitida (temem que os consumidores os relacionem ao desmatamento de florestas ou mesmo à falta de higiene e sanidade). Outra forma de marketing bem eficiente é a promoção de visitas técnicas ao Brasil de: jornalistas especializados, traders, cadeias de *fast food* e restaurantes, chefes de cozinha, etc.

Pelo lado da redução tarifária, é extremamente importante o aprimoramento do lobby junto à Comissão Europeia em Bruxelas através do fortalecimento da Missão Brasileira e uma maior aproximação da iniciativa privada. Outra ação contínua deve ser feita junto às associações de importadores de carnes, trabalhando na elaboração de sugestões nas negociações entre os blocos.

No entanto, o dever de casa deve ser feito no que diz respeito ao aprimoramento cada vez mais intenso da defesa sanitária brasileira, assim como a ampliação da fiscalização quanto ao

abate informal e o uso de cama de frango e farinha de carne.

Deve-se também aprimorar o *lobby* interno no intuito de mostrar melhor a importância desse setor como gerador de divisas e empregos para o País, fato este muitas vezes negligenciado no decorrer das negociações internacionais, fazendo com que muitas vezes nossos negociadores acabem influenciados pelos setores defensivos avessos a maior abertura de mercados. Está, neste pilar de acesso a mercados, os principais ganhos que podem ser galgados pelo setor da pecuária de corte do Brasil.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Alice web**. Disponível em: < <http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2006.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Situação e perspectivas**: sector da carne de bovino. Bruxelas, 1997. 61 p.

FAO. **Global meat markets**. Bruxelas, 2003.

HOELGAARD, Lars. **WTO agricultural negotiations and CAP reform consequences for the meat sector**. Punta del Este: IMS: OPIC Regional Meeting, 2003.

MEAT AND LIVESTOCK AUSTRALIA. **Global beef liberalisation**: state of play and who gains. North Sydney, 2001. 19 p. (Magellan project, 1).

_____. **Global beef liberalisation**: gains from reducing production and export subsidies. North Sydney, 2002a. 45 p. (Magellan project, 2).

_____. **Global beef liberalisation**: what the WTO doha round proposals mean. North Sydney, 2002b. 28 p. (Magellan project, 3).

OCDE. **Agricultural policies in OECD countries monitoring and evaluation**. [Washington], 2003.

SIMPSON, James R. Long term projections of livestock, meat and feedstuffs in China: focus on beef production potential. In: ANNUAL MEETING OF WCC, 101., Portland, 2003. **Paper presented...** Portland, 2003. 19 p.

Diagnóstico das demandas na cadeia do pão Zoneamento do plantio de trigo no Paraná¹

Ali Aldersi Saab²
Antonio Maria G. de Castro³
Flavio Borges Botelho Filho⁴

Resumo: O objetivo principal do estudo é avaliar se as organizações de P&D em trigo geraram variedades que atendem às demandas da cadeia do pão na sua totalidade, de tal forma que permitam o estabelecimento de um zoneamento do plantio com cultivares do tipo pão ou melhorador. Os fatores críticos de qualidade que caracterizam o desempenho tecnológico das variedades de trigo nos diversos elos da cadeia foram definidos e analisados pelos especialistas das organizações de pesquisa, e outros especialistas avaliaram a performance qualitativa de cada cultivar associando notas aos fatores anteriormente definidos. O critério de avaliação adotado comparou as médias ponderadas obtidas por cada cultivar com um nível mínimo de corte e apontou as cultivares com qualidade necessária à cadeia do pão nas regiões 6, 7 e 8 do Paraná. Conforme avaliação dos diversos especialistas, as variedades que cumpriram integralmente os requerimentos exigidos por todos os segmentos da cadeia do pão nessas regiões são respectivamente CD 104, CD106, CD108, CD 111 para a região 6; CD104 e CD111 para a região 7; CD104, BRS208 e ONIX para a região 8. A proposta de zoneamento, produzindo somente trigo de classe melhorador ou pão com valor alveográfico W acima de 240 é tecnicamente possível e viável de ser implementada nas regiões homogêneas 6 e 7 do Estado do Paraná.

Palavras-chave: cadeia do pão, qualidade do trigo, zoneamento para o trigo.

Introdução

A cadeia do pão no Brasil teve sua história e sua performance determinadas pela evolução da regulamentação instituída pelo estado sobre a produção e importação do trigo.

O estado, desde 1944 até 1990, criou regras através de inúmeras portarias, decretos, e decretos-lei, a partir do Decreto nº 6.170 de 05/01/1944 que criou o Serviço de Expansão do Trigo (SET), cujo objetivo principal foi incentivar a

¹ Artigo baseado na Dissertação de Mestrado nº01/2005, apresentada na Universidade de Brasília (UnB), Agronegócio – Área de Concentração: Gestão Tecnológica – fevereiro de 2005.

² Mestre em Agronegócio, UnB, Pesquisador Técnico da Embrapa, SNT, e-mail: ali.saab@embrapa.br

³ Doutor em Agricultural Systems Analysis And Simulation, Universidade de Reading UR, Grã-Bretanha, pesquisador da Embrapa-Sede, e-mail: antonio.castro@embrapa.br

⁴ Doutor em Economia, Unicamp, professor da Faculdade de Agronomia e Veterinária da UNB, e-mail: botelho@unb.br

pesquisa, a difusão, a organização e a produção da cultura do trigo, até o Decreto-lei nº8.096 de 21/11/1990, que decretou a total desregulamentação no que diz respeito à produção, aquisição, armazenamento e distribuição do trigo produzido. A partir dessa data, a produção passa a ser norteadas pelas leis do mercado.

O trigo se caracteriza por ser um produto insubstituível na cadeia do pão, dada a característica do pão francês consumido no Brasil, que exige uma força de glúten W superior a 180 (medido pelo teste de Alveografia W) e nenhuma farinha tem as características necessárias para substituir a farinha de trigo. Várias tentativas de mistura com outras farinhas não conseguiram ter mercado ou aceitação pelo consumidor.

O fato de ser um produto inelástico, sem substituto e de primeira necessidade, fez da produção e da importação um mercado altamente regulado pelo estado com taxas e cotas.

O processo de desregulamentação do setor tem como consequência, a modificação da cadeia que assume uma maior complexidade pela introdução de competição entre fornecedores e novas demandas no que diz respeito a qualidade.

Essa mudança questiona, por sua vez, o modelo tradicional de pesquisa, por não considerar a nova complexidade da cadeia restringindo-se ao atendimento ao produtor sem considerar o

atendimento das necessidades dos atores da cadeia, onde cada tipo de farinha tem características específicas no que diz respeito ao suprimento da demanda industrial (pão, pão industrial, massas, biscoitos e outros).

A pesquisa tivera, a partir de 1974, com a criação do Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar), bem como do Centro Nacional e Pesquisa de Trigo da Embrapa uma orientação em que ela se iniciava no produtor e terminava no produtor, e que, por sua vez, demandava variedades cujas características se concentravam nos aspectos que viessem a solucionar os problemas “dentro da porteira”.

Após a desregulamentação, no início da década de 90, o pão francês foi cada vez mais sendo produzido com farinha obtida de trigo importado, pois se iniciou um processo gradual de diminuição de área plantada de trigo e subsequente queda de produção. Também foram decisivos nesse processo, a menor oferta de crédito agrícola, a criação do Mercosul e a falta de coordenação do sistema, promovendo com isso a falta de interesse dos agricultores nessa cultura, de tal forma que, no ano de 1994, 78% do trigo consumido era de origem importada. (Tabela 1).

A questão estabelecida pelo mercado de grãos (moinhos e indústria) em relação à qualidade

Tabela 1. Oferta e demanda do trigo no Brasil – 1990–2003 (mil t).

Ano	Produção	Consumo	Importação	Importação do consumo (%)	Estoque final
1990	3.304	6.777	2.849	42,0	351
1991	3.078	7.427	5.203	70,1	1.205
1992	2.739	7.791	5.856	75,2	2.009
1993	2.098	7.830	5.426	69,3	1.703
1994	2.138	8.091	6.292	77,8	2.042
1995	1.524	8.092	5.144	63,6	618
1996	3.197	8.127	5.126	63,1	814
1997	2.644	7.944	5.310	66,8	824
1998	2.264	8.073	5.719	70,8	734
1999	2.461	10.050	7.733	76,9	845
2000	1.725	10.070	7.610	75,6	932
2001	3.260	10.400	7.600	73,0	130
2002	2.935	10.900	6.500	59,6	224
2003	4.500	11.000	6.500	59,9	324

Fonte: Conab (2004).

da farinha de trigo necessária para a panificação, e mesmo a quantidade produzida para atender a demanda colocou em cheque a triticultura nacional.

A Tabela 1 apresenta o balanço entre produção e demanda, em que se verifica o aumento crescente do percentual da importação em relação à demanda, evoluindo de 25% ao máximo de 76,9% e se estabilizando ao redor de 60%.

Em 2003, a importação de trigo custou ao País quase US\$1,0 bilhão de dólares. Não só o gasto em importação, mas sobretudo a geração de emprego e renda a ser realizada, caso se venha alcançar uma substituição do todo ou parte dessa importação, é importante. A questão da geração de emprego é hoje crucial. Cada 24,4 ha de trigo produzido é capaz de gerar um emprego direto (COLLE, 1998).

Portanto identificar os gargalos e analisar as causas da baixa competitividade de alguns segmentos da cadeia do pão é algo de extrema importância, em razão da relevância do trigo no agronegócio brasileiro.

O trigo tem inúmeros usos após seu processamento industrial. No Brasil, de acordo com Rossi e Neves (2004) cerca de 15% é utilizado na produção de macarrões, 20% vai para farinhas domésticas e misturas para bolos, cerca de 47% é utilizado na produção de farinhas e pré-misturas para panificação e 5% para misturas especiais também para panificação; 11% é consumido no preparo de biscoitos e 2% na produção de rações.

Portanto 67% (15% + 47% + 5%) da farinha consumida no Brasil necessita ter um W acima de 180, ou seja, necessita ser obtido de variedades de trigo com qualidade pão ou melhorador, sendo que somente 33% da farinha utilizada necessita de W abaixo de 180, podendo ser obtida através da produção de variedades brandas. Assim, pode-se calcular de forma indireta, que do consumo de 11 milhões de toneladas da farinha em 2003, cerca de 7,37 milhões de toneladas tinham W acima de 180, e somente 3,63 milhões de tonelada tinham W abaixo de 180.

A distinção entre trigo com W acima de 180 e abaixo de 180 produzidos no Brasil é relevante,

uma vez que a importação se concentra em trigos com W acima de 180, e em 2004-2005, de acordo com os últimos levantamentos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) deverá sobrar trigo do tipo brando no mercado brasileiro, ou seja, com W abaixo de 180.

A triticultura nacional passou, então, a não atender nem à quantidade demandada (Tabela 1) nem à qualidade exigida pelo mercado.

Portanto, as perguntas que se colocam são:

- Quais as causas da falta de competitividade da triticultura nacional após a desregulamentação?
- A tecnologia existente oferecida pelas instituições de pesquisa atendia e atende hoje aos ditames necessários à cadeia no que diz respeito a qualidade do produto?
- O melhoramento genético gera cultivares que atendem a cadeia do pão no que se refere a quantidade com qualidade?
- Existe a condição de se viabilizar uma proposta de zoneamento/regionalização para o plantio de trigo somente com variedade do tipo pão ou melhorador?

Sem dúvida, as respostas a essas questões elucidam as causas da falta de competitividade e de qualidade da triticultura nacional. Também auxiliam na reorientação de um programa de pesquisa que possa atender, de forma correta, às necessidades do mercado consumidor, principalmente no que diz respeito à qualidade da farinha produzida e mesmo a quantidade demandada.

Metodologia

A análise e a avaliação tiveram como objetivo criar critérios de comparação da qualidade entre as variedades desenvolvidas pelas organizações de pesquisa considerando as exigências de cada segmento da cadeia. A elaboração desses critérios utilizou o conhecimento e a experiência de especialistas do segmento tecnológico associados ao setor sementeiro, produtivo, cooperativas,

moinhos e panificadoras pertencentes à cadeia do pão.

Inicialmente, os fatores que caracterizam o desempenho tecnológico das variedades de trigo segundo a sua qualidade, em diversos segmentos da cadeia, ou seja, Fatores Críticos de Qualidade, foram definidos e analisados pelos pesquisadores das organizações de P&D. Esses pesquisadores listaram as principais características das cultivares segundo sua qualidade fitotécnica e industrial e ponderaram esses mesmo fatores segundo a exigência de qualidade dos seguintes segmentos da cadeia do pão: produção de semente, produção de grão, cooperativa de produtores, moinhos e panificadoras. Finalizada essa etapa de elaboração dos fatores críticos, outro conjunto de especialistas, os que fazem a escolha das variedades produzidas pelas empresas de semente, avaliaram a performance qualitativa de cada cultivar, associando notas aos fatores definidos anteriormente.

Também para verificar a qualidade do trigo segundo a visão do segmento moinhos foram entrevistados o moleiro e o engenheiro de alimentos, bem como as informações contidas nos boletins informativos da Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo) (ABITRIGO, 2004), sobre o posicionamento oficial de sua diretoria sobre a qualidade do trigo.

Por último foi entrevistado o presidente de Sindicato dos Padeiros, objetivando-se assim conhecer a opinião do segmento sobre a qualidade da farinha produzida pelo trigo nacional, oriundo das variedades recomendadas.

A avaliação adotada comparou as médias ponderadas obtidas, por cultivar com um nível mínimo de corte segundo critério definido, e apontou as cultivares com qualidade necessária à cadeia do pão.

Aplicação da metodologia

O Estado do Paraná foi escolhido, neste trabalho, por sua liderança na produção de trigo, sendo responsável na safra 2002-2003 por 3,17 milhões de toneladas de trigo de um total de

6,07 milhões, ou seja, com cerca de 52% do total da produção brasileira.

A metodologia descrita foi aplicada em três regiões homogêneas do Estado do Paraná. Utilizou-se a delimitação efetuada segundo critérios já utilizados pela pesquisa no que se refere à determinação dos testes de valores de cultivo e uso obrigatórios para registro de cultivares no Ministério da Agricultura. Essas regiões têm denominação oficial de nº 6, 7 e 8 respectivamente, conforme mostra a Fig. 1.



Fig. 1. Regiões homogêneas 6, 7 e 8.

Os segmentos da cadeia do pão, definidos na Fig. 2, que são do interesse deste trabalho e fazem parte do escopo fundamental estudado estão analisados em Saab (2005), bem como as etapas da metodologia utilizada.

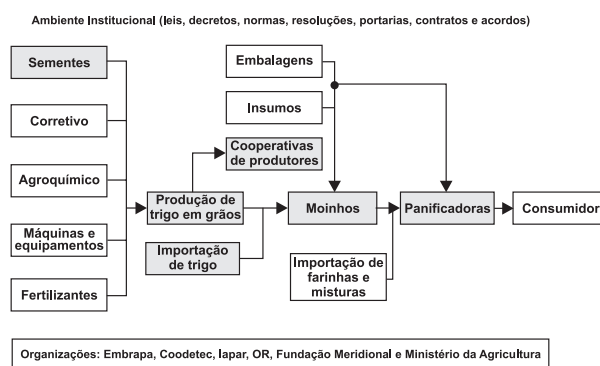


Fig. 2. Cadeia do pão.

Padrões de classificação

Neste trabalho foram selecionadas variedades segundo dois tipos de qualidade. O primeiro referente à qualidade fitotécnica e o segundo referente a qualidade industrial. Os padrões de classificação para a qualidade fitotécnica bem como os padrões de classificação para a qualidade industrial com suas respectivas pontuações e valores de corte e as notas utilizadas pelos painelistas para avaliar cada variedade estão apresentados em Saab (2005).

Resultados e discussão

Classificação e ponderação dos fatores críticos de qualidade do trigo

No 1º painel de especialistas, os pesquisadores das organizações de P&D elegeram os Fatores Críticos de Qualidade das variedades para

as regiões 6, 7 e 8 respectivamente, onde cada região foi tratada de forma independente. Após a escolha dos fatores de cada região, em cada uma delas foram atribuídos pesos a esses fatores, de forma a ponderá-los de acordo com sua importância, como está apresentado na Tabela 2.

Avaliação das variedades nas regiões 6, 7 e 8

Os 2º, 3º e 4º painéis de especialistas em trigo avaliaram as variedades recomendadas para as regiões 6, 7 e 8, de acordo com os fatores críticos de qualidade estabelecidos no 1º painel. Essa avaliação das variedades foi efetuada, de acordo com a percepção dos especialistas, levando em conta sua experiência de campo acompanhando a performance das mesmas junto ao agricultores, cooperativas e aceitação pelos moinhos.

Os resultados obtidos nesses painéis estão apresentados nas Tabelas 3, 4 e 5 e de forma mais detalhada em Saab (2005).

Tabela 2. Fatores críticos de qualidade.

Fatores críticos de qualidade	Valor ponderado Região 6	Valor ponderado Região 7	Valor ponderado Região 8
Total	100	100	100
Alveografia W	12	9	7
Produtividade	11	12	13
Ciclo precoce	5	3	1
Ciclo médio	4	6	5
Porte	4	4	6
Tolerância a alumínio	3	6	4
Resistência acamamento	8	6	8
Tolerância germinação na espiga	7	7	7
Tolerância a debulha	6	4	5
Textura do grão	6	5	6
Resist. ferrugem da folha	6	6	7
Resist. ferrugem do colmo	2	2	2
Resistência giberella	4	6	7
Resistência oídio	4	5	5
Resistência manchas-foliares	5	6	6
Resistência brusone	6	4	0
Resistência xantomona	2	2	2
Resistência vírus Vnac	5	4	4
Resistência Vírus-do-mosaico	0	3	5
Marca	0	0	0

Fonte: 1º painel de especialistas realizado para este estudo.⁽⁵⁾

⁵ No processo de elaboração da Tese de Mestrado foram organizados painéis com especialistas sobre trigo para o levantamento de informações primárias e validar hipóteses.

Tabela 3. Avaliação das variedades recomendadas para a região 6.

Fatores críticos da região 6	Valor ponderado	CD 104	BRS 208	IAPAR 78	IAPAR 85	VER	ONIX 53	IAPAR 53	AVAN TE	CD 105	OR 1	IPR 84	BR 18	IPR 87	CD 106	BRS 103
Total	100	771.5	716.0	677.0	754.0	641.0	697.5	658.5	645.5	700.0	627.5	687.5	639.5	650.5	751.5	650.5
Qualidade fitotécnica	75	550.0	529.0	509.5	517.0	505.0	496.5	472.0	480.5	562.0	454.0	510.5	479.5	495.0	530.0	482.5
Qualidade Industrial	25	221.5	187.0	167.5	237.0	136.0	201.0	186.5	165.0	138.0	173.5	177.0	160.0	155.5	221.5	168.0

Fatores críticos da região 6	Valor ponderado	CD 103	CEP 24	CD 107	BRS 210	ICA 2	BRS 209	TAUR UM	BRS 220	BRS 120	UTF 101	MANI TOBA	CD 102	BRS 49	CD 109	CD 108
Total	100	642.0	560.0	640.0	741.5	627.5	688.5	671.0	715.5	603.5	603.0	667.5	655.5	632.0	718.0	767.0
Qualidade fitotécnica	75	504.0	418.0	476.0	548.5	454.0	489.5	484.0	549.5	455.0	433.0	505.5	494.0	462.0	540.0	543.0
Qualidade Industrial	25	138.0	142.0	164.0	193.0	173.5	199.0	187.0	166.0	148.5	170.0	162.0	161.5	170.0	178.0	224.0

Fatores críticos da região 6	Valor ponderado	CD 110	CD 111	CD 112	CD 113	CD 114	BRS 129	IPR 109	IPR 110
Total	100	771.5	716.0	677.0	754.0	641.0	697.5	658.5	645.5
Qualidade fitotécnica	75	550.0	529.0	509.5	517.0	505.0	496.5	472.0	480.5
Qualidade Industrial	25	221.5	187.0	167.5	237.0	136.0	201.0	186.5	165.0

Valor de corte para a qualidade fitotécnica = 525.
 Valor de corte para a qualidade industrial = 200.

Tabela 4. Avaliação das variedades recomendadas para a região 7 (44).

Fatores críticos da região 7	Valor ponderado	CD 104	BRS 208	IAPAR 78	IAPAR 85	ALCO VER	ONIX 53	AVAN TE	CD 105	OR 1	IPR 84	BR 18	IPR 87	CD 106	BRS 193
Total	100	739.0	767.5	680.0	702.5	684.0	763.0	667.0	673.0	621.5	719.0	591.0	637.0	709.0	614.5
Qualidade fitotécnica	79	555.0	609.0	532.0	509.0	550.0	597.0	521.0	544.0	481.0	560.0	455.0	494.0	534.0	472.0
Qualidade Industrial	21	184.0	158.5	148.0	193.5	134.0	166.0	163.5	129.0	140.5	159.0	136.0	143.0	175.0	142.5

Fatores críticos da região 7	Valor ponderado	BRS 177	CD 103	CEP 24	CD 107	BRS 210	IC 2	BRS 209	TAUR UM	BRS 220	RUBI 120	MANI TOBA	BRS 192	ICA 2	BR 23
Total	100	745.5	687.0	587.0	633.0	704.0	723.0	691.0	565.0	732.0	710.5	632.5	668.0	671.5	666.0
Qualidade fitotécnica	79	589.0	561.0	461.0	498.0	550.0	571.0	532.0	422.0	587.0	542.0	502.0	527.0	541.0	518.0
Qualidade Industrial	21	156.5	126.0	126.0	135.0	154.0	152.0	159.0	143.0	145.0	168.5	130.5	141.0	130.5	148.0

Fatores críticos da região 7	Valor ponderado	CD 102	BRS 49	CD 109	CD 108	CD 110	BRS 111	BRS 112	IPR 113	IPR 114	BRS 129	IPR 229	IPR 109	IPR 110	IPR 118
Total	100	704.0	628.5	653.0	675.0	726.5	755.0	716.0	663.5	711.5	627.0	773.0	692.0	629.0	652.5
Qualidade fitotécnica	79	562.0	477.0	508.0	500.0	570.0	580.0	555.0	514.0	557.0	469.0	607.0	538.0	516.0	517.0
Qualidade Industrial	21	142.0	151.5	145.0	175.0	156.5	175.0	161.0	149.5	154.5	158.0	166.0	154.0	113.0	135.5

Valor de corte para qualidade fitotécnica = 553.
 Valor de corte para qualidade industrial = 168.

Tabela 5. Avaliação das variedades recomendadas para a região 8.

Fatores críticos da região 8	Valor ponderado	Fatores críticos da região 8													
		CD	BRS	IAPAR	ALCO	ONIX	IAPAR	53	TE	CD	OR	IPR	BR	BRS	CD
Total	100	746.5	763.0	662.0	686.0	741.0	636.5	688.0	655.0	658.5	679.5	609.0	700.5	719.5	678.0
Qualidade fitotécnica	80	570.0	599.5	524.0	551.5	568.0	480.0	542.0	533.5	526.5	530.0	464.0	560.0	550.0	551.0
Qualidade Industrial	20	176.5	163.5	138.0	134.5	173.0	156.5	146.0	121.5	132.0	149.5	145.0	140.5	169.5	127.0
Fatores críticos da região 8	Valor ponderado	Fatores críticos da região 8													
		ICA	BRS	BRS	RUBI	BRS	BRS	ICAI	BR	CD	BRS	CD	CD	CD	CD
Total	100	678.0	614.5	768.5	716.5	626.5	602.5	616.5	582.0	671.0	597.0	660.5	697.0	645.5	681.5
Qualidade fitotécnica	80	525.0	487.5	616.5	550.5	492.5	489.5	471.5	469.0	523.0	464.0	491.0	537.0	483.0	525.0
Qualidade Industrial	20	153.0	127.0	152.0	166.0	134.0	113.0	145.0	113.0	148.0	133.0	169.5	160.0	162.5	156.5
Fatores críticos da região 8	Valor ponderado	Fatores críticos da região 8													
		CD	BRS	BRS	IPR										
Total	100	691.0	642.5	722.0	633.5										
Qualidade fitotécnica	80	539.0	491.0	563.0	515.5										
Qualidade Industrial	20	152.0	151.5	159.0	118.0										

Valor mínimo de corte para qualidade fitotécnica = 560.
 Valor mínimo de corte para qualidade industrial = 160.

Somente as variedades que atendam todos os fatores ao mesmo tempo, ou seja, atendem a qualidade fitotécnica exigida bem como a qualidade industrial requeridas ao mesmo tempo, deveriam ser as recomendadas e estão apresentadas a seguir na Tabela 6.

Assim, pode-se afirmar que, pela avaliação dos painelistas, as organizações de pesquisa somente atendem em parte aos requisitos demandados pela cadeia do pão no Estado do Paraná.

Armazenamento do trigo nas cooperativas

A quase totalidade do trigo colhido pelos produtores é entregue e armazenado nas cooperativas de produtores.

Somente cinco cooperativas realizam a segregação do trigo durante o armazenamento, separando por classe comercial.

Cerca de 50 cooperativas recebem e armazenam trigo, e, portanto, 90% delas não efetuam qualquer separação do trigo recebido e o armazenam misturando diferentes classes, texturas, e até possivelmente com trigo germinado. Representantes do setor, em entrevistas, esclareceram que haveria um custo adicional devido a segregação, pelo qual o mercado (leia-se moinhos) não remuneraria, ou seja, as cooperativas não separam porque os moinhos não pagam por qualidade; e os moinhos não pagam porque as cooperativas não fazem a segregação. Utilizando-se um provérbio popular, essa situação poderia ser descrita como “o cachorro correndo atrás do rabo”.

Assim, o esforço efetuado para se produzir trigo classe melhorador se perde na medida em que são misturados no armazenamento todos os tipos de variedades plantadas no âmbito de uma dada cooperativa, seja ele brando, pão, melhorador, ou mesmo germinado, e o trigo tem sua qualidade por demais diminuída. No caso de haver mistura com trigo germinado, ele somente se prestará para ser transformado em farelo a ser utilizado em rações para animais.

Tabela 6. Resultado das variedades de trigo classificadas – regiões 6, 7, 8.

Região Obtento	Região 6	Região 7	Região 8
COODETEC	CD 104	CD 104	CD 104
COODETEC	CD 106	CD 112 ⁽¹⁾	CD 106 ⁽¹⁾
COODETEC	CD 108	N	N
COODETEC	CD 111	CD 111	N
EMBRAPA	BRS 208 ⁽¹⁾	BRS 208 ⁽¹⁾	BRS 208
EMBRAPA	BRS 210 ⁽¹⁾	BRS 229 ⁽¹⁾	BRS 229 ⁽¹⁾
EMBRAPA	N	N	BRS 220 ⁽¹⁾
OTONI ROSA	N	ONIX ⁽¹⁾	ONIX
OTONI ROSA	N	N	RUBI ⁽¹⁾
IAPAR	IAPAR 85 ⁽¹⁾	N	N

Fonte: Painel de especialistas organizado para este estudo.

⁽¹⁾Atende à cadeia com reserva para algum segmento.

N – Não atende à região.

Moinhos e padarias

Os problemas advindos do pequeno número de cultivares com qualidade industrial acrescido dos problemas criados pela forma de armazenagem efetuada pelas cooperativas, sem segregação das diversas e diferentes qualidades de trigo, determina um nivelamento por baixo dos preços recebidos pelos produtores e pagos pelos moinhos, em razão da qualidade final da farinha obtida.

Dada a insuficiente quantidade de trigo com qualidade industrial, os moinhos buscam importar tais materiais.

Nesse contexto, há um pleito dos moinhos no sentido de que essa deficiência de cultivares seja suprida pelas organizações de P&D, e que as cooperativas efetuem a separação dos diferentes materiais recebidos.

Finalmente, quando consultados os representantes dos sindicatos das padarias, constata-se que, às vezes, eles têm problemas com a qualidade da farinha adquirida dos moinhos. Entretanto, eles desconhecem se a farinha por eles adquirida tem origem no trigo nacional, importado ou mesmo uma mistura de ambos. Dessa forma, as respostas advindas desse segmento não acrescentaram informações a este trabalho, tendo em vista que não se pode avaliar de forma correta o impacto da qualidade industrial das variedades recomendadas para esse segmento. Entretanto essas entrevistas reafirmam uma característica

constante na cadeia do pão, que é a falta de coordenação na mesma.

Proposta de zoneamento/regionalização do plantio do trigo paranaense

O zoneamento do trigo paranaense é uma questão sem dúvida complexa. Foi proposto com o intuito de solucionar o problema ocasionado pela mistura de diferentes classes comerciais de trigo durante o armazenamento efetuado pelas cooperativas, pretendendo-se, com isso, melhorar a qualidade criando um padrão único para todo o estado na medida em que se teria como consequência uma única classe comercial de trigo para ser armazenado. Essa questão ainda está em discussão e vem suscitando diversos posicionamentos, tanto favoráveis como contrários ao plantio exclusivo de uma classe comercial de trigo em zonas determinadas.

Entretanto já é do conhecimento da pesquisa que há melhores condições de se produzir trigos de classe melhorador ou pão, nas regiões 6 e 7, norte e centro-oeste do estado, respectivamente, e na região 8, ou seja sul do estado, são encontradas as melhores condições para a produção de trigo brando.

Os pesquisadores do Iapar e da Embrapa elaboraram um documento indicando seus posicionamentos sobre essa questão em tela, constante dos anexos em Saab (2005), onde

ratificam as conclusões anteriores afirmando que: “apesar de ainda não existir uma ‘identidade’ bem definida do trigo paranaense, observa-se a existência de condições ambientais mais propícias para produzir trigo de maior teor de glúten nas regiões 6 (Norte) e 7 (Oeste e Centro-Oeste)”.

Além disso postulam importância maior para “a produtividade e estabilidade na produção” em detrimento da estabilidade de “alguma qualidade industrial”; demonstram ainda que um forte viés do modelo circular de pesquisa, “cuja orientação e foco começava no produtor e terminava no produtor” ainda persiste na prática da pesquisa governamental, criando uma miopia na visão, com foco desajustado sobre a cadeia produtiva e concentrado sobre o produtor – visão sistêmica tão importante para se diagnosticar corretamente a cadeia produtiva e propor soluções que atendam a todos os segmentos.

Apresentar-se, hoje, de forma proativa perante o mercado, é condição necessária para se iniciar uma caminhada tecnológica com alguma chance de sucesso rumo ao futuro. De que adianta a pesquisa governamental disponibilizar variedades produtivas e estáveis mas sem as qualidades que o mercado deseja? Estimular, na região, a produção de trigo brando, é levar o produtor dessa região a ter dificuldades de comercializar o seu produto, mesmo a preços baixos, dada a superoferta desse tipo de trigo no mercado brasileiro na safra atual (CONAB, 2004), e, devido a isso, levar esse produtor a desistir da triticultura. Não se pode negligenciar as forças e exigências do mercado nessa questão. Será que essas questões não fazem parte das causas possíveis da falta de competitividade da triticultura em face do trigo argentino?

A proposta aqui apresentada de Regionalização do Plantio do trigo, produzindo somente trigo de classe melhorador ou pão com W acima de 240 é tecnicamente possível e viável de ser implementada nas regiões homogêneas 6 e 7 do Estado do Paraná. Naturalmente que não cabe aqui nesse artigo aprofundar a discussão a respeito da operacionalização dessa proposta, entretanto algumas questões, como as qualidades das

variedades a serem propostas bem como as respectivas quantidades de sementes a serem disponibilizadas, merecem ser explicitadas e clarificadas para comprovar tal afirmativa.

As variedades classificadas para a região 6 e 7 e apresentadas na Tabela 6 podem perfeitamente servir de base para se iniciar um programa de produção de trigo com um padrão composto de classes comerciais de trigo melhorador e pão com W acima de 240 nas citadas regiões. Os valores alveográficos de cada variedade classificada para as regiões 6 e 7 estão apresentadas em Campos (2004), de forma a comprovar a real condição de se desenvolver o programa proposto.

As variedades propostas para a região 6, de acordo com Campos (2004) têm um valor de W médio acima de 296, das quais cinco delas (CD104, CD106, CD108, CD111 e IAPAR 85) têm o W mínimo maior que 254, estando portanto com esse fator crítico acima do valor proposto que é um W acima de 240; as outras duas variedades (BRS208 e BRS 210) têm um W médio acima de 296, tendo entretanto um W mínimo abaixo do valor de 240 proposto, e uma instabilidade na apresentação desse valor variando de local para local, necessitando de análise de alveografia de cada safra em cada região produzida. A rigor como medida de segurança se recomenda a análise alveográfica de cada safra de amostras da produção para se monitorar a estabilidade das variedades quanto esse fator de qualidade. Essas análises são efetuadas pelos concorrentes argentinos anualmente por região. As variedades propostas têm em relação à textura a característica dura ou semidura e a cor do grão é vermelha ou vermelha clara, podendo portanto serem misturadas sem que haja prejuízo levando-se em conta as exigências do mercado. A variedade BRS 210 poderá as vezes apresentar além da baixa força de glúten, variações na coloração do grão que deve ser monitorado.

No que diz respeito ao problema da disponibilidade de semente, em 2004 foi produzido um total de 3.867.009 sacas (de 50 kg) de sementes de trigo, para todo o estado (CAMPOS, 2004) tendo

a participação de cerca de 50% das variedades classificadas nesse trabalho, e em 2005 haverá uma oferta maior dessas variedades de acordo com previsões não publicadas da Secretaria da Agricultura do Estado. No que diz respeito a disponibilidade de sementes fica evidenciado não ser o problema.

Assim a proposta de se organizar na região 6 do estado uma produção de trigo de qualidade superior, através do plantio de variedades que não necessitam de segregação durante o armazenamento e podem portanto serem misturadas sem perda de qualidade por apresentarem um valor para W acima de 240, é plenamente viável, havendo disponibilidade de semente para tanto.

Essa proposta tem como consequência futura a melhor organização da produção e da comercialização de modo a atender os segmentos da cadeia produtiva como um todo, e possivelmente dando maior competitividade ao setor na medida que seriam eliminados alguns fatores causadores hoje de perda de qualidade do trigo paranaense.

No que diz respeito às variedades propostas para a região 7, de acordo com Campos (2004) quatro delas (CD104, CD11, CD112 e BRS208) têm o valor de W médio acima de 291, e duas variedades (BRS229 e ONIX) como valor de W médio acima de 250. Somente duas variedades (CD104 e CD111) têm o valor de W mínimo acima do valor de 240 proposto, entretanto as demais variedades (CD112, BRS208, BRS229 e ONIX) apresentam um W mínimo abaixo do valor de 240 proposto, além de uma instabilidade na apresentação desse valor variando de local para local. Da mesma forma que proposto para a região 6, essa região necessita de análise de alveografia de cada safra em cada região produzida. A rigor como medida de segurança se recomenda a análise alveográfica de cada safra de toda a produção para se monitorar a estabilidade das variedades quanto esse fator de qualidade.

Naturalmente que as organizações de pesquisa deveriam concentrar seus esforços na pressão de seleção de cultivares que viessem aumentar o leque de oferta de variedades, para

atender o mercado dessa região, e que atendessem todos os segmentos da cadeia do pão. Mesmo assim é possível se viabilizar a proposta para região 7, iniciando o processo pelas cooperativas da região que já exercitam a segregação durante o armazenamento.

Conclusões e recomendações

É possível concluir que, através da avaliação dos painelistas, as organizações de pesquisa Embrapa, Iapar e OR, através de suas variedades, somente atendem em parte aos requisitos demandados pela cadeia do pão no Estado do Paraná, e que somente a COODETEC atende totalmente os requisitos demandados pelos segmentos estudados da cadeia do pão.

Dentre as demandas Identificadas e que ainda não são atendidas, pode-se levantar a necessidade de maior quantidade de variedades de ciclo precoce. A existência de variedades de ciclo precoce nas regiões 6 e 7 são importantes para dar condição de escolha de melhor época de plantio ao produtor dependendo do ciclo da cultura anterior por ele plantada.

No que se refere a performance das variedades de cada uma das organizações de pesquisa no Paraná conclui-se que:

- O trabalho de melhoramento da Embrapa é eficiente no que diz respeito à obtenção da qualidade fitotécnica, permanecendo ainda com seu foco voltado para o atendimento do segmento produtivo dentro da cadeia, não atendendo ainda a indústria moageira.

Os dados revelam também uma certa tendência dos materiais da Embrapa demonstrarem uma baixa performance no fator resistência à germinação na espiga, como é o caso das variedades BRS 208, BR 18, BRS 193, BRS 209 e BRS 220.

- As variedades do Iapar não conseguem suprir as regiões 6, 7 de modo a atender os segmentos da cadeia do pão de maneira eficiente, com uma única e boa exceção – o cultivar IPR85.

- As variedades OR não consegue suprir as regiões 6, 7 de modo a atender os segmentos

da cadeia do pão de maneira eficiente, com uma única exceção – a cultivar ONIX para a região 7.

- As variedades da COODETEC são eficientes no que diz respeito à busca da qualidade fitotécnica, eficazes no atendimento aos requerimentos da qualidade industrial e efetivas ao atender os segmentos estudados da cadeia do pão na região 6 e 7.

No que se refere ao armazenamento de trigo no Paraná pode-se concluir, que o esforço efetuado para se produzir trigo classe melhorador se perde na medida que são misturados no armazenamento todos os tipos de variedades plantadas no âmbito de uma dada cooperativa, seja ele brando, pão, melhorador, ou mesmo germinado, tendo o trigo, no mínimo sua qualidade por demais diminuída.

O tratamento dado pelas cooperativas ao trabalho de marketing necessário para se efetuar a venda do trigo é algo ainda precário, sem que haja um esforço por melhor apresentar o produto e suas características que poderiam interessar aos compradores (moinhos). Nesse sentido é interessante comparar com o trabalho de apresentação e marketing elaborado pelas cooperativas e empresas argentinas que vendem trigo ao Brasil. As cooperativas argentinas executam análises de qualidade de cada safra de cada região produtora, produzindo folder explicativo, cujo conteúdo demonstra um esforço de marketing e de profissionalismo comercial, tão desejado e necessário hoje para se estabelecer uma economia nos custos de transação.

Proposta de zoneamento do plantio

Já é do conhecimento da pesquisa que há melhores condições de se produzir trigos de classe melhorador ou pão, nas regiões 6 e 7, norte e centro-oeste do estado respectivamente, sendo que na região 8, ou seja sul do estado são encontradas as melhores condições para a produção de trigo brando.

Concluiu-se que de nada adianta a pesquisa disponibilizar variedades somente produtivas do

ponto de vista do produtor, sem as qualidades que o mercado deseja.

A proposta de zoneamento, produzindo somente trigo de classe melhorador ou pão com W acima de 240 é tecnicamente possível e viável de ser implementada nas regiões homogêneas 6 e 7 do Estado do Paraná.

Concluiu-se que existem variedades que podem perfeitamente viabilizar tal proposta para a região 6, (CD104, CD106, CD108, CD111 e IAPAR 85), acrescidas de mais duas (02) variedades (BRS208 BRS 210) que também podem ser utilizadas com os devidos cuidados já assinalados.

Concluiu-se que existem variedades que podem também viabilizar a proposta para a região 7, (CD104, CD111), acrescidas de mais quatro (04) variedades (CD112, BRS208, BRS229 e ONIX) também podem ser utilizadas com os devidos cuidados assinalados.

Concluiu-se que existe disponibilidade de sementes suficiente de quase todas as variedades propostas para se iniciar a operacionalização da proposta de zoneamento do plantio de trigo com o valor de W acima de 240 nas regiões 6 e 7.

Concluiu-se que essa proposta tem como consequência futura a melhor organização da produção e da comercialização do trigo paranaense de modo a atender os segmentos da cadeia produtiva como um todo, e possivelmente dando maior competitividade ao setor na medida que seriam eliminados alguns fatores causadores hoje de perda de qualidade do trigo do estado.

Recomendações

Os resultados e conclusões obtidos neste trabalho permitem oferecer algumas recomendações para a formulação de políticas e de futuros projetos de pesquisa. Recomenda-se às organizações de pesquisa a necessidade de concentrar seus esforços na seleção de cultivares que viessem aumentar o leque de oferta de variedades, para atender o mercado das regiões 6 e 7 levando-se

em conta as demandas de todos os segmentos da cadeia do pão.

Recomenda-se às Organizações de P&D governamentais um foco de seleção dos seus materiais mais voltado para os fatores que dizem respeito à qualidade industrial, colocando o valor de 240 como meta mínima para o valor de W.

Recomenda-se à Embrapa melhorar o fator de resistência para germinação na espiga das variedades a serem selecionadas.

Recomenda-se às organizações de pesquisa a necessidade de selecionarem materiais de ciclo precoce para melhor atender as regiões 6 e 7.

Recomenda-se às empresas produtoras de semente o maior empenho no sentido de produzirem para o mercado sementes de variedades que atendam os segmentos da cadeia do pão, especialmente para as regiões 6 e 7.

Recomenda-se a realização de análise alveográfica de cada safra de modo a se monitorar a performance das variedades quanto aos fatores de qualidade industrial.

Recomenda-se às cooperativas um empenho substancial no que diz respeito a manutenção da qualidade dos materiais armazenados.

Recomenda-se às cooperativas um trabalho maior de marketing no que diz respeito à comercialização da safra de trigo junto aos seus clientes.

Recomenda-se aos moinhos um empenho de uma melhor interação e transparência com o

setor produtivo, vindo a estabelecer uma coordenação através de contratos de longo prazo a serem definidos entre as partes.

Recomenda-se ao Ministério da Agricultura estabelecer preço mínimo diferenciado para o trigo (melhorador) com W acima de 300.

Recomenda-se ao Ministério da Agricultura nomear uma comissão técnica de alto nível para juntamente com todos os segmentos da cadeia do pão no Estado do Paraná, discutir, planejar, orientar e implementar a proposta de zoneamento do plantio com variedade do tipo pão e melhorador nas regiões 6 e 7.

Referências

- BOLETIM informativo. Rio de Janeiro: **Abitrigo**, v. 1, n. 1, 08 nov. 2004.
- CAMPOS, L. A. C. **Informações técnicas das comissões Centro-Sul brasileira de pesquisa de trigo e triticales para a safra de 2004**. - 2004. Londrina, PR: Instituto Agrônomo do Paraná, 2004, 85 p.
- COLLE, C. A. **A cadeia produtiva do trigo no Brasil**. 1998. 123 p. Dissertação (Mestrado em Economia Agrícola) - Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.
- CONAB. **Avaliação da safra agrícola 2004/2005**: primeiro levantamento, outubro 2004. Brasília, 2004. 32 p.
- ROSSI, R. M.; NEVES, M. F. **Estratégia para o trigo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.
- SAAB, A. A. **Inovação tecnológica no sistema agroindustrial do trigo - diagnóstico das demandas na cadeia do pão**. 2005. 130p. Dissertação (Mestrado em Agronegócio)-Faculdade de Agronomia e Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

O potencial do agronegócio para alavancar a economia brasileira

Antônio Hélio de Menezes¹
José César Vieira Pinheiro²

Resumo: Este trabalho tem como abordagem central o uso dos saldos da balança comercial do agronegócio, como forma de alavancar a economia brasileira por meio da transferência de recursos para aquisição, pelo mercado interno, de bens e serviços produzidos no País e para a importação dos bens de capital necessários à expansão da base produtiva. Empregam-se índices gerais de preços, índices de preços de bens de capital importados e índices de taxa de câmbio real, para estimar a distribuição e dinamizar a economia das divisas geradas, segundo três cenários alternativos, em termos de emprego de parte dos saldos para financiar déficits do balanço de pagamentos. Em síntese, conclui-se que nos últimos dez anos, o agronegócio gerou expressivos saldos da balança comercial, no entanto mal aproveitados, para impulsionar o crescimento econômico, uma vez que foram usados, em sua maior parte, para cobrir déficits do balanço de pagamentos. Para cenários alternativos, à medida que as necessidades de cobertura caíam pela metade, ou as divisas não sejam utilizadas para esse fim, estima-se ser possível disponibilizar importantes somas de recursos para acelerar o crescimento econômico.

Palavras-chave: agronegócios, alavancar, economia.

Introdução

Nos últimos dez anos, o agronegócio brasileiro tem dado uma demonstração de vigor e competitividade, sem precedentes em toda a história, elevando o saldo da balança comercial de US\$ 15 bilhões, em 1995, para US\$ 34 bilhões, em 2004. Hoje, o Brasil exporta mais de 150 itens, embora mais de 50% do valor exportado esteja concentrado em soja, carnes, açúcar, café laranja e tabaco. É importante salientar que o País tem conseguido ampliar o mercado importador para

os seus produtos, podendo-se registrar, como conquista mais recente, a entrada da China.

A explicação para esse alentador desempenho do comércio externo do nosso agronegócio está no ganho de competitividade das commodities brasileiras, em boa medida, em decorrência de melhores condições de qualidade e preço, em relação aos concorrentes. De um lado, há que destacar a observância de normas de qualidade e sanidade dos nossos produtos, com a ação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abaste-

¹ Engenheiro agrônomo, mestre em Economia Rural pelo Departamento de Economia Agrícola (CCA/UFC), fiscal federal agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, SFA/CE, Av. dos Expedicionários, 3442, email: anhemem@yahoo.com.br

² Engenheiro agrônomo, doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP), Área de concentração: Economia Aplicada, professor-adjunto do Departamento de Economia Agrícola (CCA/UFC), Campus do Pici, Bloco 826, email: econrura@ufc.br

cimento (Mapa) na inspeção e fiscalização dos itens exportados, de outro a competência e compromisso dos exportadores em atender às exigências do mercado internacional. Por sua vez, a capacidade em ofertar preços competitivos decorre, em grande parte, do esforço de pesquisa e desenvolvimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Mapa. Em função desse trabalho, ocorreram saltos de produtividade de 145% no caso do algodão e 27% da soja, valendo ressaltar que enquanto a área de lavouras aumentou 24%, a produção física elevou-se em 120%, resultando em redução de custos de produção e, portanto, dos preços dos produtos. Sem esquecer, também, que sem a atuação dos produtores, incorporando essas novas tecnologias, assumindo riscos e gerenciando um processo de agregação de valor aos produtos, esse grande feito não teria acontecido.

Esses fatores positivos, associados à flexibilização das taxas de câmbio, a partir de 1999, e aumentos na demanda global e conseqüente elevação dos preços das nossas commodities fizeram do Brasil o maior produtor mundial de café, laranja e cana-de-açúcar; segundo maior produtor de soja, carne de frango e carne bovina; e terceiro de frutas e milho.

Sem entrar em detalhes quanto à política econômica do governo federal e limitações estruturais ao nosso desenvolvimento, não há como negar que o agronegócio tem revelado grande capacidade em gerar divisas, destacando um potencial considerável de crescimento da economia do País. Passando a circular no mercado interno, esses recursos gerados poderiam aumentar a capacidade de compra de bens e serviços produzidos no Brasil e ensejar acréscimos nas importações dos bens de capital necessários à ampliação e tecnificação do nosso sistema produtivo. Deve-se, portanto, considerar que a maior parte desses saldos da balança comercial do agronegócio tem sido utilizada para cobrir déficits do balanço de pagamentos, gerados pela entrada de poupança externa e conseqüentes obrigações de curto prazo, pouco restando para

que as divisas geradas cumpram o seu papel de fator de crescimento econômico. Convém observar, que não há evidências empíricas que mostrem qualquer contribuição da entrada de capitais externos para o crescimento da economia brasileira, especialmente porque esses capitais têm caráter eminentemente especulativos, gerando-se um círculo vicioso de fazer mais dívida, para pagar os juros do período anterior.

No caso brasileiro, é relevante avaliar o potencial dos saldos comerciais do agronegócio sob situações alternativas quanto à sua utilização para cobrir déficits do balanço de pagamento.

Dentro dessa ordem de idéias, o presente trabalho tem como objetivo:

- Analisar os saldos da balança comercial do agronegócio brasileiro, para o período de 1995 a 2004.
- Estimar o poder de compra do agronegócio, nos termos da aplicação desses saldos na aquisição, pelo mercado interno, de bens e serviços produzidos pelo País.
- Estimar para cenários alternativos, em termos de uso dos saldos para cobrir déficits do balanço de pagamentos, como se distribuiriam as divisas para a aquisição de bens e serviços produzidos no País e para a importação de bens de capital para ampliar a base produtiva.

Agricultura, agronegócio e crescimento econômico

Veiga (1975) enfatiza que a alavancagem da economia brasileira baseou-se em alguns produtos de exportação, principalmente o café, ao lado de outros produtos tradicionais como o cacau, mamona, castanhas, óleos, ceras e algodão. Ao lado desse setor, coexistia um sub-setor de subsistência de baixa produtividade e reduzida competitividade.

Araújo e Schuh (1975) destacam que o desenvolvimento da agroindústria de exportação faz com que a agricultura cumpra, no mínimo, duas funções: gerar divisas com a exportação e

ampliar o mercado interno para produtos industriais.

Nóbrega (1985) ressalta a notável contribuição da agricultura dos Estados Unidos para o desenvolvimento da economia americana, destacando que no período 1930-1980, a produção agrícola aumentou 150%, com uma elevação de custos de apenas 7%. Destinando em torno de 40% dessa produção para o mercado externo, a agricultura americana constituiu-se numa das mais importantes fontes de divisas com uma receita cambial que supera os US\$ 40 bilhões.

Segundo Castro (1993), aumentos nas exportações agrícolas alargam o mercado interno, inclusive para produtos industriais, gerando-se mais poupança para financiar investimentos produtivos, e por se tratar de um setor trabalho-intensivo tem grande impacto na geração de emprego.

Okuda (2005) refere-se às consequências do Plano Real, em 1994, sobre a agricultura brasileira, através da elevação das taxas de juros e da exportação predatória de produtos agrícolas do exterior, implicando transferência de renda para as áreas urbanas, via redução de preço real dos seus produtos, para garantir a estabilidade monetária. Além disso, nos anos posteriores do Plano, as exportações do agronegócio passaram a cobrir os déficits do balanço de pagamentos, uma vez que os demais setores são deficitários.

Tomich et al. (2005) concluem que nos anos 90, apesar da conjuntura adversa, o agronegócio brasileiro continuou gerando saldos positivos na balança comercial. No entanto, para ampliar doravante esses saldos, seria necessário aumentar a competitividade dos nossos produtos, bem como a capacidade de reduzir a importação de fatores de produção. Pelas simulações realizadas pelos autores, não existiam indicações de que o setor tivesse capacidade de incrementar os saldos positivos de comércio internacional de forma vigorosa em 2000. Na medida em que o cenário macroeconômico requeria que o País gerasse saldos positivos em prazo reduzido, parecia, para os autores, ser limitada a capacidade do agronegócio brasileiro em incrementar o esforço exportador.

Costa (2002) coloca, como questão central, a atual fragilidade financeira do Brasil, cuja dependência de capitais externos tem levado a aumentos dos serviços da dívida. Como alternativa a esses aumentos, resta elevar a taxa de crescimento econômico, sendo que o crescimento da agricultura de exportação seria a chave para sair dessa armadilha.

Barros e Silva (2004) ressaltam a dificuldade que existe em aliar, após o Plano Real, os objetivos de estabilização da moeda com um ritmo de crescimento econômico mais acelerado que promova o aumento do emprego e o bem-estar da população. Pelo menos a promoção do bem-estar foi conseguida com a expansão do agronegócio, com a redução em mais de 20% dos preços dos produtos alimentícios, além de ter facilitado a manutenção de baixas taxas de inflação, sem falar nos expressivos saldos da balança comercial, atenuando, assim, os déficits comerciais que, de outra forma, poderiam tornar-se insuportáveis para o País.

Delimitação do agronegócio

O conceito de agronegócio vem evoluindo e assumindo várias formulações, desde Davis e Goldberg em 1957, na tentativa de entender e explicar a conformação e importância da agricultura e suas inter-relações (agrobusiness), passando pelas cadeias de produção, Filière, complexos rurais, complexos agroindustriais, sistemas agroindustriais, permitindo estudos úteis para subsidiar as tomadas de decisão nos setores público e privado.

Considera-se como agronegócio, em termos dos componentes da balança comercial, os produtos primários vegetais e animais, inclusive pescados e moluscos, bem como as agroindústrias 1 (alimentos, bebidas, fumo, gorduras, óleos e ceras vegetais), agroindústrias 2 (peles, couros, fibras, fios e tecidos naturais), além da borracha natural, madeiras e celulose. Tal composição é a mesma adotada pelo Mapa.

Para a Organização Mundial do Comércio (OMC), no entanto, os componentes da balança

comercial brasileira contemplam apenas os produtos objeto da Rodada Uruguai, que são: tabaco, laranja, café, açúcar, carnes e soja. Levada a efeito em 1994, a Rodada Uruguai foi a última das negociações realizadas pelos países exportadores, desde 1944, com o conclave inicial em Bretton Woods, na Inglaterra. A OMC é um órgão colegiado, composto por países exportadores, que desenvolvem rodadas de negociações, para estabelecer critérios para o comércio internacional.

Método de estudo

Para estimar o poder de compra e transferência de recursos do agronegócio, adotou-se um método empregado anteriormente por Magalhães (1979), feitas as necessárias adequações para a atual realidade brasileira. O método, foi usado para estudar as transferências de renda do Nordeste para o resto do País, mas pode ser empregado para estimar essas transferências no plano dos setores econômicos. Em sua feição original, sua formulação foi a seguinte:

Dado um superávit na balança comercial da região (no presente caso, do agronegócio), pode este saldo ser empregado em compras de bens e serviços oriundos do exterior ou do resto do País. Tem-se então que:

P = Índice de Preços Internos (no modelo original Índice Geral de Preços por Atacado, no presente estudo, Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna).

P_m = Índice de Preços das Importações do Exterior (em dólares), (no presente estudo, Índice de Preços de Bens de Capital importados).

P_{mt} = Índice, em reais, do valor das divisas externas, à taxa de câmbio t .

$(P_{mt})/P$ = Relação entre o índice de valor, em reais, das divisas e os índices de preços internos.

No modelo original, esta última relação estimava o índice do poder de compra da Região Nordeste no resto do País, o qual fornecia uma medida dos ganhos ou perdas da região, quando

esta em vez de usar as divisas para importações do exterior, usava-as para compras de bens e serviços do resto do País.

Convém explicar que a política de substituição de importações implicava proteção tarifária à indústria nacional, impedindo que o Nordeste adquirisse a preços mais baixos, no exterior, os bens de capital de que necessitava para o seu processo produtivo. No atual cenário brasileiro, quando já não há política de substituição de importações, torna-se relevante, ao invés de estudar as transferências de divisas via ações protecionistas, estimar como se distribuiria essas divisas na alavancagem da economia, através da injeção de recursos para aquecer o mercado interno para bens e serviços produzidos no País e para importar bens de capital que interessam à base produtiva. Daí, porque optou-se por trabalhar com Índice Geral de Preços (IGP), para dar mais abrangência ao poder de alavancagem das divisas (dinamizar todos os setores da economia). Elevando a demanda interna com maior volume de recursos circulando na economia, será criada uma das condições essenciais para o crescimento auto-sustentado. A propósito, Suzigan (2004), faz referência a dados de pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), mostrando que, para o período 1975-1980, 77,3% do crescimento da indústria de transformação foi explicado pelo aumento na demanda interna.

A opção pelo Índice de Preços Bens de Capital Importados, ao invés dos preços de bens importados em geral, deveu-se à necessidade de importar bens de capital, para viabilizar o nosso processo produtivo, desde que se torne econômico fazê-lo.

Além das modificações ora referidas, trabalhou-se com três cenários em termos de uso das divisas para cobrir déficits do balanço de pagamentos. O cenário atual (divisas quase todas utilizadas para este fim); cenário atenuado (redução em 50%, na necessidade de uso das divisas para cobrir estes déficits); e cenário ideal (divisas totalmente livres para alavancar a economia). Para cada cenário foram feitas estimativas com o uso do modelo aqui adotado.

Análise dos saldos da balança comercial do agronegócio

Durante o período 1995-2004, os saldos da balança comercial do agronegócio brasileiro dobraram, saindo dos US\$ 15 bilhões no início, para US\$ 34 bilhões no fim da série. Em termos de taxa de crescimento, esse desempenho registrou uma expansão de 10,35% ao ano, valendo ressaltar que esse surto de crescimento é um fato recente, uma vez que nos últimos cinco anos (1999-2004), a taxa observada foi de 16,05%, enquanto a do período anterior (1995-1999) foi de apenas 3,22% ao ano. Observe-se também, que a formação dos referidos saldos foi extremamente favorecida por um crescimento das exportações (5,28% ao ano), enquanto as importações decresceram à taxa anual de 7,67% (Tabelas 1 e 2).

Quando se procura estudar os fatores que responderiam por esses brilhantes resultados, as evidências têm mostrado que os aumentos de produtividade aparecem como o condicionante mais importante para explicar o crescimento das exportações do agronegócio brasileiro. Quanto ao efeito-preço, as exportações têm respondido mais intensamente do que as importações, mostrando-se, portanto, estas últimas, mais rígidas a oscilações de preços externos. Do ponto de vista da

taxa de câmbio, as exportações são menos sensíveis a variações do que as importações. Assim, uma desvalorização da taxa de câmbio reduz severamente as importações, consistindo pois num caminho auspicioso para a economia de divisas.

A adequada análise dos efeitos da taxa de câmbio, no presente estudo, não prescinde da abordagem acerca das drásticas mudanças ocorridas no País, a partir de 1999, e desse modo, há que segmentar-se a apreciação em dois momentos: antes e depois dessas mudanças. Entre 1995 e 1999, o real estava sobrevalorizado, favorecendo as importações, tornando-se possível adquirir mais produtos do mercado externo com os mesmos recursos. Assim, no primeiro quinquênio, quando feita uma análise, o valor das importações do agronegócio esteve em torno dos US\$ 10 bilhões/ano. Em sentido contrário, quando se adotou, a partir de 1999, o regime cambial de taxas flutuantes e desvalorização do real, ficou mais caro importar, caindo o valor das importações para US\$ 5 bilhões/ano. Do lado das exportações, aconteceu o contrário: os valores exportados tiveram um crescimento maior do que o do período anterior. De fato, no quinquênio inicial, as exportações decresceram à taxa de 2,4% ao ano, e em 1999-2004, elevaram-se à taxa de 11,2%. Com a valorização do dólar nesse novo

Tabela 1. Evolução dos saldos da balança comercial do agronegócio (em US\$ bilhões).

Ano	Preço mínimo (X)		Importação (M)		X - M	
	Preços correntes	Preços constantes ⁽¹⁾	Preços correntes	Preços constantes ⁽¹⁾	Preços correntes	Preços constantes ⁽¹⁾
1995	20,87	25,82	8,61	10,65	12,26	15,17
1996	21,15	25,42	8,94	10,75	12,21	14,68
1997	23,40	27,49	8,25	9,69	15,15	17,80
1998	21,57	24,96	8,11	9,38	13,46	15,57
1999	20,51	23,22	5,74	6,50	14,77	16,72
2000	20,61	22,57	5,80	6,35	14,81	16,22
2001	23,86	25,42	4,85	5,17	19,01	20,26
2002	24,84	26,06	4,49	4,71	20,35	21,35
2003	30,64	31,40	4,79	4,91	25,85	26,49
2004	39,02	39,02	4,88	4,88	34,14	34,14
Total		271,38		72,99		198,39
Média		27,14		7,30		19,84

Fonte: BRASIL/MDIC, 2005 - Cálculos dos autores.

⁽¹⁾Preços constantes de 2004, corrigidos pelo IPC dos Estados Unidos.

Tabela 2. Evolução dos saldos da balança comercial do agronegócio. Taxas de crescimento (%).

Ano	Exportação (X)	Importação (M)	X - M
1995-1996	-1,56	0,86	-3,26
1996-1997	8,16	-9,79	21,30
1997-1998	-9,23	-3,20	-12,52
1998-1999	-6,97	-30,75	7,36
1999-2000	-2,78	-2,24	-2,99
2000-2001	12,63	-18,65	24,88
2001-2002	2,49	-8,86	5,38
2002-2003	20,53	4,24	24,12
2003-2004	24,25	-0,60	28,86
1995-1999	-2,40	-10,72	3,22
1999-2004	11,42	-5,22	16,05
1995-2004	5,28	-7,67	10,35

Fonte: Tabela 1 - Cálculos dos autores.

cenário, a uma mesma quantidade de produto exportado, passou a corresponder maior volume de receita auferida, estimulando desse modo a expansão da atividade exportadora.

A conjuntura que tem caracterizado os últimos cinco anos reuniu fatores que têm, particularmente, favorecido o crescimento dos saldos da balança comercial do agronegócio brasileiro. Pode-se considerar o fator tecnológico (responsável pelos aumentos de produtividade) como o agente dinâmico de impulsão, que ao lado da qualidade dos produtos conseguiu garantir a sua competitividade, de modo a aproveitar uma política cambial e um comportamento de preços internacionais propícios aos nossos produtos. É importante observar, também, que há uma tendência a conquista de novos mercados, e o Brasil tem grande potencial em termos de capacidade empresarial, solo, clima e recursos naturais, para garantir o crescimento auto-sustentado do setor. A questão que se coloca a seguir, é como este crescimento pode contribuir para uma expansão expressiva e persistente do nosso produto interno bruto.

Poder de compra das divisas do agronegócio

Analisa-se, a seguir, o efeito conjunto da evolução dos índices de preços de bens de capital importados, índices de taxas de câmbio real e

índices gerais de preços, como critério para estimar a distribuição de divisas potencialmente aplicáveis na importação de bens industriais e na aquisição de bens e serviços produzidos internamente. Percebe-se que os índices de preços de bens de capital importados tendem a decrescer, enquanto que os índices de taxa de câmbio real mostram-se crescentes. O produto entre os dois índices, sobre cem, produz um outro índice, qual seja, o índice do valor das divisas. Divididos pelos índices gerais de preços do respectivo ano, que cresceram bem mais do que o produto dos dois índices anteriormente considerados, foi estimado um índice do poder de compra para cada ano, que fornece uma medida de quanto utilizar, das divisas, para importar bens de capital (Coluna E) e para adquirir bens e serviços produzidos internamente (Coluna F).

Isso significa que os recursos gerados pela balança comercial do agronegócio, se aplicados para dinamizar a economia, observam proporções que tendem a favorecer mais a aquisição de bens e serviços produzidos internamente do que a importação de bens de capital que interessam ao processo produtivo em geral. Convém observar que por não haver medidas protecionistas importantes do governo em termos de preços de qualquer bem ou serviço produzido pelo País, os respectivos índices de preços que dão origem aos cálculos do poder de compra das divisas expressam a própria tendência do mercado, não

implicando possíveis perdas ou ganhos de qualquer setor econômico, como acontecia ao tempo da política de substituição de importações (Tabela 3).

Transferências de recursos do agronegócio para alavancar a economia.

Cenário 1 – Atual

Durante o período 1995-2004, cerca de 80% dos saldos da balança comercial gerados anualmente, em média, pelo agronegócio, foram utilizados para cobrir déficits do balanço de pagamentos. Isso significa haver sobrado muito pouco para que as divisas geradas pudessem favorecer o crescimento da economia. De fato, no cenário atual, estima-se ter sobrado, em média, apenas US\$ 3,78 bilhões/ano para alavancar a economia, dos quais US\$ 2 bilhões seriam destinados à aquisição de bens e serviços produzidos internamente. Como o PIB esteve em torno de US\$ 500 bilhões/ano, este valor representa menos de 0,4% daquele agregado econômico. Ainda assim, certamente esta injeção

de recursos na economia, no agronegócio, deve ter ajudado no crescimento do PIB, que durante os últimos dez anos expandiu-se à taxa de 2,4%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Vale observar que parte das divisas devem ter sido empregadas na importação de bens de capital para viabilizar o processo produtivo, contribuindo também para que a economia crescesse (Tabela 4).

Cenário 2 – Déficits do balanço de pagamentos exigiriam apenas 50% na situação atual

Admitamos agora que, se ao invés de empregar 80% das divisas geradas, para cobrir déficits do balanço de pagamento, os encargos da dívida exigissem apenas 50% do destinado, atualmente, para este fim, seriam liberados, nesse caso, US\$ 11,81 bilhões/ano das divisas, que convertidas em real favoreceriam o crescimento econômico, distribuindo-se US\$ 7,45 bilhões para a aquisição de produtos e serviços produzidos internamente e US 4,36 bilhões para importação de bens de capital. Esses valores representariam, respectivamente 1,5% do PIB e cerca de 30% do valor dos bens de capital importados, em média, por ano pelo Brasil, no decênio, que segundo

Tabela 3. Poder de compra das divisas do agronegócio.

Ano	IPI ⁽¹⁾	ITC ⁽²⁾	IVD ⁽³⁾	IGP ⁽⁴⁾	IPC ⁽⁵⁾	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1995	116,70	85,77	100,10	167,46	59,78	40,22
1996	104,64	84,59	88,51	186,04	47,58	52,42
1997	103,20	84,07	86,76	200,76	43,22	56,78
1998	81,86	87,13	71,32	208,56	34,20	65,80
1999	81,96	122,38	100,30	232,17	43,20	56,80
2000	78,45	108,48	85,11	264,14	32,22	67,78
2001	70,62	126,24	89,15	291,51	30,58	69,42
2002	70,93	138,23	98,04	330,88	29,63	70,37
2003	81,99	118,69	97,31	406,31	23,95	76,05
2004	101,43	115,09	116,74	418,74	27,88	72,12

Fonte: BRASIL/MDIC, 2005 - Cálculos dos autores.

⁽¹⁾IPI - Índice de Preços de Bens de Capital Importados.

⁽²⁾ITC - Índice de Taxa de Câmbio Real.

⁽³⁾IVD - (A.B)/100.

⁽⁴⁾IGP - Índice Geral de Preços, Disp. Interna-FGV.

⁽⁵⁾IPC - Índice do Poder de Compra.

(E) IPC para Bens de Capital Importados = (C/D)/100.

(F) Índice do Poder de Compra de Bens e Serviços Produzidos Internamente = 100 - E.

Tabela 4. Estimativas das transferências de recursos para alavancar a economia brasileira. Cenário 1. Valores em US\$ bilhões – Preços constantes de 2004.

Ano	Divisas livres	IPC (E)	Alavancagem - US \$ bilhões	
	A	B	C	(A-C)
1995	15,17	59,78	9,07	6,10
1996	10,42	47,58	4,96	5,46
1997	0,00	43,22	0,00	0,00
1998	0,00	34,20	0,00	0,00
1999	0,00	43,20	0,00	0,00
2000	0,00	32,22	0,00	0,00
2001	3,52	30,58	1,08	2,45
2002	0,32	29,63	0,09	0,22
2003	7,72	23,95	1,85	5,87
2004	0,68	27,88	0,19	0,49
Total	37,83		17,23	20,60
Médias	3,78		1,72	2,06

Fonte: FGV, 2005 – Cálculos dos autores.

Nota: (C) – Divisas utilizadas para importar bens de capital.

(A-C) – Divisas utilizadas para aquisição de bens e serviços produzidos internamente.

(B) – Índice de preço ao consumidor.

dados da Fundação Getúlio Vargas, esteve em torno de US\$ 15 bilhões/ano. É importante destacar que, neste cenário, o crescimento da economia na última década teria sido maior do que os 2,4% que as estatísticas oficiais registram, uma vez que a injeção de recursos proporcionada ampliaria a demanda interna e ainda viabilizaria o aumento do estoque de capital produtivo (Tabela 5).

Cenário 3 – Saldos totalmente livres para alavancagem

Por último, um cenário ideal, em que nada fosse utilizado do saldo da balança comercial do agronegócio para cobrir déficits, seria a injeção, anualmente, de US\$ 20 bilhões para aquecer a economia, dos quais US\$ 12,85 bilhões se

Tabela 5. Estimativas das transferências de recursos para alavancar a economia brasileira. Cenário 2 - Valores em US\$ bilhões – Preços constantes de 2004.

Ano	Divisas livres	IPC (E)	Alavancagem - US \$ bilhões	
	A	B	C	(A-C)
1995	15,17	59,78	9,07	6,10
1996	12,55	47,58	5,97	6,58
1997	8,90	43,22	3,85	5,05
1998	7,79	34,20	2,66	5,12
1999	8,36	43,20	3,61	4,75
2000	8,11	32,22	2,61	5,50
2001	11,89	30,58	3,64	8,25
2002	10,83	29,63	3,21	7,62
2003	17,11	23,95	4,10	13,01
2004	17,41	27,88	4,85	12,56
Total	118,11		43,57	74,54
Médias	11,81		4,36	7,45

Fonte: FGV, 2005 – Cálculos dos autores.

Nota: (C) – Divisas utilizadas para importar bens de capital.

(A-C) – Divisas utilizadas para aquisição de bens e serviços produzidos internamente.

(B) – Índice de preço ao consumidor.

destinariam à aquisição de bens e produtos produzidos pelo País e cerca de US\$ 7 bilhões para a importação de bens de capital. Nesse caso, os recursos transferidos para a aquisição de tudo o que é produzido no País representariam 2,57% do PIB ao ano, podendo produzir efeito significativo sobre o seu crescimento, além do que os saldos destinados à importação de bens de capital representariam quase 50% do valor das importações desses bens pelo Brasil, nos últimos dez anos, com efeito igualmente benéfico sobre o crescimento da economia (Tabela 6).

Conclusões

Pode-se concluir em primeiro plano, que o método, ora empregado, mostrou-se adequado para cumprir os objetivos do trabalho e que usado anteriormente por outros autores para estudar a transferência de divisas do Nordeste para as demais regiões do Brasil revelou-se válido para estimar essas transferências, quando se trata do agronegócio como fonte de alavancagem do crescimento econômico.

Em termos de desempenho da balança comercial no período 1995-2004, o agronegócio gerou saldos expressivos experimentando um

crescimento sem precedentes na história. Vale ressaltar que o setor conseguiu cumprir, com certeza, uma das condições alinhadas por autores aqui mencionados, para que obtivesse, no futuro, saldos maiores do que os dos anos 90: revelou-se competitivo, com base em avanços tecnológicos de grande repercussão na produtividade, aproveitando também as condições favoráveis em termos de política cambial e aumento da demanda externa para os nossos produtos. Juntamente a isso, houve uma redução drástica (pela metade) dos valores dos produtos agrícolas e agroindustriais importados, contribuindo para melhorar o saldo da balança comercial, embora não se disponha de dados para atestar a redução nas importações de fatores de produção.

Quanto à estimativa do poder de compra das divisas do agronegócio, os recursos gerados pela sua balança comercial, se aplicados para dinamizar a economia, observam proporções que tendem a favorecer mais a aquisição de bens e serviços produzidos internamente do que a importação de bens de capital que interessam ao processo produtivo em geral. Convém observar que por não haver qualquer medida protecionista importante sobre os preços de qualquer bem ou serviço produzido pelo País, os respectivos índices de preços que dão origem aos cálculos do poder

Tabela 6. Estimativas das transferências de recursos para alavancar a economia brasileira. Cenário 3. Valores em US\$ bilhões – Preços constantes de 2004.

Ano	Divisas livres	IPC (E)	Alavancagem - US \$ bilhões	
	A	B	C	(A-C)
1995	15,17	59,78	9,07	6,10
1996	14,68	47,58	6,98	7,69
1997	17,80	43,22	7,69	10,11
1998	15,57	34,20	5,33	10,25
1999	16,72	43,20	7,22	9,50
2000	16,22	32,22	5,23	10,99
2001	20,26	30,58	6,19	14,06
2002	21,35	29,63	6,32	15,02
2003	26,49	23,95	6,35	20,15
2004	34,14	27,88	9,52	24,62
Total	198,39		69,90	128,49
Médias	19,84		6,99	12,85

Fonte: FGV, 2005 – Cálculos dos autores.

Nota: (C) – Divisas utilizadas para Importar bens de capital.

(A-C) – Divisas utilizadas para aquisição de bens e serviços produzidos internamente.

(B) – Índice de preço ao consumidor.

de compra das divisas expressam a própria tendência do mercado, não implicando possíveis perdas ou ganhos de qualquer setor econômico, como acontecia ao tempo da política de substituição de importações.

No que se refere às potencialidade para alavancar a economia, no cenário atual, o País usou, no último decênio, quase todas as divisas geradas para cobrir déficits do balanço de pagamentos, pouco restando para aquecer o mercado interno para aquisição dos bens e serviços produzidos internamente ou para adquirir os bens de capital que precisam ser importados para viabilizar a expansão da base produtiva. Para um cenário alternativo, em que a necessidade de cobertura do déficit que represente apenas a metade da atual, seriam necessários mais recursos para atingir os objetivos de crescimento econômico, sendo que o impacto mais significativo se daria à medida que fosse reduzindo os compromissos de curto prazo com o pagamento dos encargos da dívida pública, deixando os saldos cada vez mais livres para os seus fins de alavancagem econômica.

Referências

- ARAÚJO, P. F. C.; SCHUH, E. G. **Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos dualistas**. São Paulo: Pioneira, 1975.
- BARROS, G. S. C.; SILVA, S. F. **O saldo comercial do agronegócio e o crescimento da economia brasileira**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.
- BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio**. Disponível <<http://www.desenvolvimento.gov.br/aliceweb>>. Acesso em: 3 maio 2005.
- CARTA do Ibre. O boom do agronegócio: é preciso não deitar nos louros. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, 2004.
- CASTRO, P. R. **Por que os países crescem: a última década**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1993. 182 p.
- COSTA, F. N. Fragilidade financeira. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 2, n. 19, p. 12-15, dez. 2002.
- MAGALHÃES, A. R. Comércio e desenvolvimento. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 10, p. 10-18. 1979.
- NÓBREGA, M. F. Desafio da política agrícola. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, 1985. 188 p.
- OKUDA, T. **Retrospectiva - café deu grande impulso à economia brasileira**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.estado.com.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.
- SUZIGAN, W. **Substituição de importações**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/economia/industri/substimp/apresent.htm>>. Acesso em: 5 maio 2005.
- TOMICH, F. A.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G. Desempenho do comércio internacional e a competitividade do agronegócio brasileiro: avaliação da década de 1990 e cenários. In: TRANSFORMAÇÕES da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2005.
- VEIGA, A. **Efeitos da política comercial brasileira no setor agrícola sobre o desenvolvimento da agricultura**. São Paulo: Pioneira, 1975, 136 p.

O papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa

Mauro de Rezende Lopes¹
Marilene Silva de Oliveira²
Pedro Rangel Bogado³

Resumo: Este artigo relata a forma de organização da Frente Ampla da Agropecuária, a partir de 1986, com o propósito de modernizar a política agrícola brasileira. Apresenta as instituições e pessoas que se articularam para construir um único discurso visando demonstrar os desvios da política da época. A articulação envolveu cooperativas, confederações, associações e o campo político, ampliando a base parlamentar, com a finalidade de defender e proteger os interesses dos produtores rurais. Contextualizando as políticas, relata-se as de intervenção do governos nos mercados e a arquitetura de combinação de impostos com subsídios. E conclui-se com análise dos coeficientes de proteção nominal que demonstram os motivos do empobrecimento dos produtores na época e reafirma que o avanço da agricultura brasileira se deu mais em função de nova política agrícola do que pelo apoio econômico.

Palavras-chave: grupos de interesse, análise da política agrícola, Ministério da Agricultura.

Introdução

Eleita em 1986, às vésperas da Constituinte, a Frente Ampla da Agropecuária, formada pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Sociedade Rural Brasileira (SRB) e liderada, respectivamente, por Roberto Rodrigues, Alysson Paulineli e Antonio Ernesto Verna de Salvo e Flávio Teles Menezes⁴ marca a ascensão do poder agrícola organizado no Brasil.

A Frente se propunha, de acordo com seu manifesto, a unificar os movimentos agrícolas no Brasil. O objetivo era amearhar poder político para contrarrestar o poder do Estado que penalizava o setor e que cooptava parcelas dos produtores e os dividia, concedendo ora subsídios ao crédito rural, ora vantagens na comercialização.

Cansados com o poder hegemônico dos ministérios da área econômica procurou-se unificar os movimentos cooperativista, sindicalistas e lideranças rurais de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul com a meta de construção de um poder político suficiente para aprovar uma Lei Agrícola no Brasil e uma Lei do Cooperativismo – um grande esforço para transferir ao Congresso (e para o ministério setorial) a tarefa de definir a política agrícola do País. Desde o início, a Frente apoiou o Ministério da Agricultura.

Os grupos de interesse agrícola se “profissionalizaram na administração do poder político na agricultura”, com muita competência, sob a bandeira do chamado “discurso unificado”, uma “bandeira única”, uma “atuação em bloco”.

Na carta de princípios da Frente, havia uma “convocação às organizações estaduais” (coope-

¹ Membro do Conselho Consultivo do IBRE/FGV.

² Pesquisador da FGV, mrlopes@fgv.br

³ Assistente de pesquisa do IBRE e bolsista do CNPQ.

⁴ Foram importantes nessa fase Guntolf Van Kaick (PR), Gilman Vianna Rodrigues (MG) e Paulo Roberto Cunha (GO).

rativas e federações de agricultura) para apoiarem deputados comprometidos com os “postulados” da Frente. Resultou desse movimento a eleição de 47 deputados federais, a criação da frente do cooperativismo⁵ e a futura bancada ruralista, que acabou amesalhando a impressionante força de 217 parlamentares das duas casas do Congresso. Menos dividida por disputas ideológicas, a frente cooperativista “emplacou” sete artigos sobre o tema na Constituição. Já à frente da agropecuária, dividida ideologicamente pela questão da reforma agrária, só logrou incluir na Carta Magna três artigos (e alguns artigos adicionais nas disposições transitórias, transferindo a competência acerca da legislação agrícola para a Lei Agrícola). Mas, finalmente, logrou-se colocar na Constituição que a competência da gestão da política agrícola passaria para o Congresso. Infelizmente a Lei Agrícola sofreu tantas emendas na Câmara – mais de 500, que o Deputado Rosa Prata e o Dr. Gilman Rodrigues, a duras penas conseguiram resumir em pouco mais de 100 artigos –, que acabou desfigurada na sua parte mais importante que era a retirada do Estado dos mercados agrícolas. Acabou sofrendo, em cerca de 110 artigos, o veto do Executivo em 57 artigos – o maior conjunto de vetos da história legislativa brasileira. O Executivo acabou “dando o troco” pela tentativa de transferir a competência da política agrícola para o Congresso.

Das três grandes mobilizações da classe rural pela independência da política agrícola da esfera dos ministérios da área econômica a maior de todas foi a de 12 de fevereiro de 1987 – às vésperas do Plano Cruzado, em que a agricultura atravessava grande crise de liquidez e endividamento – que culminaria com a formação da Frente Ampla. Cerca de 35 mil agricultores se reuniram no Ginásio Presidente Médici, em Brasília, para chamar a atenção do Executivo para a ambigüidade da política agrícola, ora controlando preços, ora restringindo as exportações, com controles administrativos, ao mesmo tempo em que se eliminavam os subsídios do crédito rural davam preços mínimos elevados, mas não havia recursos para defendê-los. Tal ambigüidade acarretou pesado endividamento do setor rural.

A Frente Ampla havia “unificado o discurso” e apoiava o Ministério da Agricultura em todas as instâncias, nas leis agrícola e cooperativista, no Congresso, nos pleitos junto aos ministérios da área econômica e no Conselho Monetário Nacional. Disso o ministro Íris Resende Machado soube tirar grande partido. Homem do interior de Goiás, político habilidoso e identificado com as classes rurais, “marcava as entrevistas dos agropecuaristas com o presidente”, mas não comparecia para dar maior liberdade de reivindicação aos produtores. Nesse ponto, o interesse organizado agrícola passou a “calçar” o ministério e o ministro com capital político, sem o comprometer como ministro leal ao governo. A “unificação do discurso” e o respaldo ao ministro foram passos importantes para a consolidação do ministério. O respaldo técnico veio com o apoio da comunidade acadêmica e as pesquisas feitas por órgãos do governo, pela a Universidade de São Paulo, Companhia de Financiamento da Produção, que forneceram até quadros profissionais para o fortalecimento do ministério.

Outro grupo de interesse importante na consolidação do ministério foi o “interesse agroindustrial organizado”, liderado pelo grande líder de então, Ney Bittencourt Araújo, da Abrasen, que fundou a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag). Foram-se formando novos grupos de interesse, como a Associação Nacional de Defensivos (Andef), com Cristiano Simon; a Associação Nacional de Adubos (Anda), com Raul Costa; Associação Brasileira da Indústria de Óleos (Abiove), com Antonio Lafelice; a Associação dos Fabricantes de Rações (Anfar), com Cláudio Braga Ferreira, entre outras muitas associações. Com essas associações, o prestígio do ministério cresceu muito, pois estavam equacionadas as disputas intestinas dentro da agricultura e do agronegócio, que tanto enfraqueceram o poder agrícola organizado no passado.

Prova maior do apoio ao ministério foi a pressão feita pelos grupos de interesse da agricultura para a instalação da Secretaria de Política Agrícola (Celso Matsuda, o primeiro secretário) e para a eleição de um membro

⁵ Fundada por 44 deputados eleitos pelos cooperativistas, no dia 3 de fevereiro de 1987.

representante da agricultura no Conselho Monetário Nacional (Roberto Rodrigues, o primeiro representante). Seguiram-se outras mobilizações e outras pressões. A presença dos órgãos de representação da agricultura marcou o jantar de desagravo e apoio ao Ministro Antonio Cabrera Mano Filho, no dia 29 de abril de 1992 – ministro enfraquecido pela força política e administrativa do ministério da economia no governo Collor. Desta feita não se tratava de crise de liquidez e de preços. A questão era a sobrevalorização da moeda, a chamada “crise da defasagem cambial”. Sem poder exportar, o Brasil colhia safras abundantes e os preços despenavam. Tal foi o caso da soja em 1992. Essa foi a gota d’água que levou os agricultores a não mais tolerarem a ação do governo nos mercados agrícolas, com restrições às exportações, controles de preços e importações com subsídios, dentro da política de “comida barata”, sob o pretexto de controlar a inflação com tributos pesados impostos à agricultura. O interesse agrícola apoiando o ministério decidiu “virar a mesa” – o que iniciou uma fase de grandes reformas na agricultura, com o ministério à frente⁶.

Em 1992, escrevemos na Revista do Instituto de Economia Agrícola – no ensejo da comemoração dos 40 anos do Instituto – um artigo sobre os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e de comércio exterior dos produtos agrícolas, no qual discutimos todas essas formas de tributação implícita da agricultura, que se resumia na discriminação de preços de produtos agrícolas de exportação. Ela foi responsável pela perda da posição do Brasil de grande exportador mundial de arroz, algodão e milho, posição esta que o País desfrutava até 1973. Procurava entender por que o governo adotou persistentemente uma política restritiva às exportações agrícolas com a imposição de toda sorte de controles e impostos de exportações, sabendo-se que essas barreiras ao comércio livre e desgravado deprimiam a produção e agravavam os problemas distributivos no setor. O Brasil virou importador de alimentos,

apesar de ser uma das agriculturas mais capazes do mundo. E o que era pior, importador de alimentos e matérias-primas com subsídios.

O que havia mudado nestes últimos treze anos que fizeram com que o Brasil assumisse hoje uma posição de grande importância nas exportações mundiais? Qual o papel do Ministério da Agricultura nessa grande travessia? Qual o papel do interesse agrícola organizado nesse processo de mudança?

Até o início dos anos 90 predominavam as políticas de substituição de importações, dentro das diretrizes da industrialização forçada, que tanto discriminaram a agricultura brasileira. Muito do que ocorreu se deve ao papel dos grupos de interesses antagônicos ao setor primário, na formulação da política agrícola de comércio exterior. O problema da agricultura no Brasil decorreu, em larga medida, dos períodos de regime militar, quando o lobby de parcelas da agroindústria era feito diretamente no Executivo, sem o Congresso. Daí porque os agricultores quiseram transferir o controle da política agrícola para o Legislativo.

Os grupos de interesse e a política agrícola no Brasil

As políticas de substituição de importações dos anos 50 distorceram os preços na economia, produzindo uma transferência maciça de renda da agricultura para outros setores. A compreensão desse processo de discriminação da agricultura e, sobretudo, a demora em reverter esse processo, mesmo quando já eram visíveis os sinais de esgotamento do modelo, dependeram, em larga medida, de uma análise do processo decisório da política agrícola e do papel desempenhado pelo governo e pelos grupos de interesse⁷.

Durante todo esse período, a agricultura – os segmentos de oleaginosas, fibras, cereais e grãos – teve uma participação muito limitada no

⁶ A movimentação foi tão intensa que se somaram forças no setor empresarial de todos os setores a favor de uma (maxi) desvalorização de 12%, que foi feita no ano de 1992.

⁷ Essa parte do artigo segue de perto o artigo original em Lopes (1992). Este artigo reedita e atualiza o de 1992 e outros artigos sobre o tema.

processo decisório da política de comércio exterior de produtos agrícolas. Facilitava essa situação o fato de o poder decisório da política agrícola ser muito concentrado e estar fora do Congresso, dentro de um processo administrativo e fechado, não legislativo e aberto. Em um processo administrativo fechado e fortemente hierarquizado, as decisões de política agrícola, mesmo que implicassem na penalização de muitos em benefício de poucos, eram sempre irreversíveis. As transferências de renda que podem ocorrer dentro de um tal processo decisório, sobretudo quando mantido por um período prolongado, são potencialmente muito expressivas.

Como vimos na introdução, a eleição de “novos” dirigentes do interesse agrícola organizado, nas federações, cooperativas, organizações estaduais de cooperativas, confederações e sociedades de agricultura começou, por um lado, a mudar esse quadro. Por outro lado, há que se destacar o papel do Ministério da Agricultura que assumiu a liderança no processo de reforma da política agrícola. Essa combinação de forças mudou a base da política setorial. Apoiados pelo ministério, esses mesmos grupos de interesse passaram a ter o papel de pressionar por decisões que liberaram os mercados agrícolas da intervenção do governo e romperam com a política do passado, segundo a qual o governo, virtualmente, podia impor suas decisões administrativamente. Com isso, ele gerava risco institucional, ou o risco de o governo impor unilateralmente seu desejo no mercado (inclusive vendendo estoques), risco para o qual não há seguro. Risco este acima dos riscos do mercado.

Nesse ponto, destaca-se o papel do Ministério da Agricultura. As primeiras reformas foram empreendidas pelo ministério. São exemplos de uma nova era que se iniciava: a) a portaria do Ministério da Agricultura nº 657, que criou os preços e as regras de intervenção para as vendas dos estoques do governo, inibindo a venda intempestiva de estoques públicos; b) a Resolução do Concex nº 155, que liberou as exportações agrícolas, proibindo os controles administrativos das exportações; e c) o imposto compensatório sobre produtos agrícolas importados com subsídio

(Lei nº 8.174), com este imposto, pelo menos se abria a possibilidade de eliminar a importação com subsídios. Muito embora permanecesse a exportação de impostos. Todas essas reformas foram lideradas pelo ministério, com forte apoio da CNA, OCB e SRB.

No regime que vigorou nas últimas décadas, a atuação do governo discriminava políticas, setores, segmentos do mercado e grupos da sociedade, dando margem a uma disputa pelos benefícios das políticas por parte de grupos de interesse, formais e informais, que atuavam diretamente dentro das instituições do governo. Os setores industriais ligados ao processamento de produtos agrícolas e matérias-primas possuíam organização para a defesa de seus interesses junto ao governo.

Podiam variar em grau de organização, união dos membros, mas, em se tratando de obter decisões que lhes fossem favoráveis, votos, resoluções, portarias internas e até decretos-leis, sempre grupos do interesse industrial persuadiam os técnicos do governo de que tal ou qual medida devia ser implementada – sempre na direção de restringir exportações, represar os produtos no mercado interno e baixar artificialmente os preços.

Antes da Frente Ampla, grupo de interesse da agricultura, como setor, não havia, pelo menos na instância decisória de medidas administrativas. Como a agricultura compreende muitos subsectores, e os produtores são atomizados e dispersos, e havia um custo elevado de arregimentação dos produtores, até mesmo em nível de lavouras e pecuária, instalou-se um grave problema do *free rider* – o produtor individual podia beneficiar-se da ação coletiva, sem para ela contribuir. Os resultados desse tipo de organização são incertos e, com baixa legitimidade, não gera benefícios.

Havia grupos subsectoriais ou grupos de produtos específicos (como os vitivinicultores e os rizicultores do Rio Grande do Sul, por exemplo), mas os órgãos de classe, antes de 1985, haviam sido cooptados pelo sistema de crédito rural, que vertia pesados subsídios. Nessa época – que terminou em 1985, com remoção de grande parte dos recursos emprestados no crédito rural

subsidiado e a retirada do governo da comercialização – parcelas expressivas de representação dos produtores, como as cooperativas, participavam ferozmente das disputas por recursos creditícios, para construir infra-estrutura e, como tal, exibiam elevada vulnerabilidade por exposição financeira. Não ousavam questionar as decisões do governo, sob pena de perda "da simpatia dos que decidiam sobre as linhas de crédito".

A política de intervenção do governo nos mercados

Os grupos de interesse da indústria alinhavam razões para justificar a pesada interferência do Governo nos mercados. As razões eram a defesa do emprego no setor industrial, a exportação de valor adicionado, do abastecimento interno, a necessidade de utilização de capacidade ociosa na indústria, a concorrência desleal com outros exportadores no mercado externo, também eram contra a exportação de matéria-prima, que mais tarde seria usada pelos concorrentes para competir com os produtos processados por agroindústrias nacionais, no mercado externo. Esses foram os anos da "reserva de mercado" das matérias primas para a agroindústria nacional.

As intervenções do governo sempre foram muito pesadas (LOPES, 1993). Além da sobrevalorização cambial e de proteção à indústria, destacam-se medidas de exceção, que se tornaram praxe no mercado, tais como: contingenciamento de exportações, regimes de licenciamento prévio, controles administrativos, suspensões temporárias e embargos e proibições definidas. Nenhum produto escapou dessas intervenções diretas e violentas. No caso do milho, por exemplo, ao invés de ter a exportação liberada permanentemente, com raras proibições, ela era permanentemente proibida, com raras liberações.

No caso dos alimentos, o governo tinha motivos para transferir renda da agricultura para o setor urbano-industrial. Além do apoio político urbano e do compromisso com os setores industriais de viabilizar seus investimentos, através de um salário real artificializado pelos preços

baixos dos alimentos, o governo era um Estado Empresário interessado, também, em viabilizar seus próprios projetos, lucros e investimentos. Essa política, o que é mais importante, abria um espaço enorme para a criação de déficit público. Podia se gastar perdulariamente que, mais tarde, os efeitos eram neutralizados pelo controle draconiano dos preços (LOPES, 1992).

Arquitetura política da combinação de imposto com subsídio

A "arquitetura política" desenhada pelo governo, para manter o controle político das classes rurais foi a combinação de impostos com subsídios, levada a efeito com a tributação do setor (inclusive na exportação), combinada com os subsídios no crédito rural. O governo podia impor controles de exportação e de preços internos, mas fatalmente não escaparia da queda de produção, crises domésticas de escassez, perdas de exportações, etc. Tudo isso acabaria conspirando para que essas políticas se revestissem de um perfeito fracasso. Mas tal não ocorreria com pesados subsídios à produção. Essas políticas eram complementadas por outras taxações decorrentes dos efeitos simétricos que subsídios e proteção tarifária à indústria exercem sobre o setor rural; razão maior da sobrevalorização cambial.

A solução para esse impasse inexorável foi a concessão do crédito rural subsidiado, com a roupagem de modernizar a agricultura. Uma vez atendidos os interesses dos industriais, que podiam se organizar e tinham força política, cumpria cooptar os produtores agrícolas que, sendo poucos e potencialmente organizáveis, também desfrutariam de poder político. O processo beneficiava grupos reduzidos de industriais e produtores fortes, fazendo-se esta combinação de impostos com subsídios.

Ocorre que essa segunda melhor solução (pois a melhor solução seria não haver nem impostos nem subsídios) era, em termos políticos, uma "primeira melhor" solução, porquanto viabilizava a combinação dos interesses do gover-

no e dos industriais, unidos na “industrialização”, enquanto cooptava os produtores de grande porte, neutralizando-os no seu potencial exercício de poder político. Trouxe os produtores para dentro do jogo de interesses, desde que não se organizassem e não pressionassem por mercados mais livres e que não comprometessem a manipulação de preços. Enquanto houve dinheiro foi possível manter essa política. Quando o dinheiro acabou e o déficit público mostrou a irracionalidade das políticas adotadas (em todos os setores), rompeu-se esse pacto.

Testando algumas hipóteses

O estudo original de 1992 (LOPES, 1992) testou a hipótese da coalizão da burocracia estatal com a agroindústria processadora de alimentos e de matéria-prima agrícola: as distorções causadas por impostos diretos, controles de exportação, licenciamento prévio das exportações, embargos levaram a preços nos mercados domésticos abaixo do custo de oportunidade dos produtos no mercado internacional. Os preços domésticos ficariam abaixo da paridade de exportação. Foram usadas estimativas da Taxa de Proteção Nominal. De acordo com essa hipótese, esperava-se que estes coeficientes de proteção nominal fossem negativos para todos os produtos, exceto para o trigo que, devido a uma coalizão que incluía os produtores, consumidores, bancos oficiais, moinhos, deveria apresentar coeficientes positivos, indicando uma proteção a esse produto. Os coeficientes negativos indicariam que os setores de milho, arroz, soja e algodão haviam sido taxados, de forma implícita, pelas políticas de preços, que deprimiram artificialmente a renda agrícola.

A segunda hipótese é de que havia uma coalizão de forças políticas entre a burocracia estatal e a indústria de insumos agrícolas. A burocracia rendeu-se a pressões por conferir tarifas de importação de insumos em níveis tais

que prejudicaram o setor produtor doméstico. Esse teste foi conduzido mediante o cálculo dos Coeficientes de Proteção Efetiva. Como se sabe a taxa de proteção efetiva mede a tributação implícita do setor produtor doméstico não só devido ao efeito das políticas públicas que distorcem os preços dos produtos, como mede também, adicionalmente, os efeitos da proteção dos insumos. Assim, esperava-se que os sinais dos coeficientes de proteção efetiva fossem negativos. Isso indica que a proteção via tarifas elevadas dos insumos acabaram por acentuar ainda mais a tributação sobre os preços dos produtos, na época.

Devido à combinação de impostos diretos e indiretos na agricultura, os testes dos coeficientes de proteção nominal e efetiva foram conduzidos com e sem impostos diretos que incidem sobre a produção e exportação (ICMS), e com e sem os impostos representados pela sobrevalorização cambial (a chamada “defasagem” cambial). Esse teste adicional deveria ser feito para se verificar até que ponto os produtores rurais percebiam o quanto estavam sendo taxados de forma indireta por meio da sobrevalorização cambial e o quanto os produtores conseguem perceber que estão recebendo menos do que valem seus produtos no mercado internacional, devido à incidência de impostos diretos na exportação.

Assim, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinais negativos, isto indica que os preços domésticos ficaram abaixo dos preços de paridade FOB⁸ – (Free on Board) de exportação, e não poderemos afastar a hipótese de que a agricultura foi desvalorizada no Brasil, em relação ao seu valor de oportunidade no mercado mundial. Entretanto, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinal positivo, isto indica que os preços domésticos recebidos pelos produtores ficaram acima do custo CIF⁹ (Cost, Insurance and Freight) de importação, o que indica que não podemos, pelo menos com a evidência empírica disponível, afastar a hipótese de que o produto foi protegido (como se espera no caso do trigo). O período considerado foi de 1970 a 1992.

⁸ O termo FOB (Free on Board) significa que o exportador entrega as mercadorias quando elas transpõem a amurada do navio no porto de embarque nomeado

Análise dos resultados

Os resultados estão na Tabela 1. Os coeficientes de proteção nominal estimados com taxas de câmbio oficial e com os impostos, como o algodão fibra curta, o milho e o arroz de sequeiro apresentam uma taxa reduzida. O nível de tributação dos demais produtos é maior.

Esses resultados, com tributação muito baixa e até mesmo com proteção, como no caso do trigo, ajudam a entender por que, até 1992, os produtores foram incapazes de identificar as reais causas do seu empobrecimento.

Os problemas reais começam a aparecer quando foram analisadas as tabelas de proteção nominal e efetiva sem os impostos que oneram a produção e a exportação (ICMS)¹⁰ e com a correção da defasagem cambial. Quando as taxas de proteção efetiva foram calculadas, verificou-se que a proteção conferida aos insumos também penaliza a agricultura, com os sinais negativos e valores elevados na Tabela 1. Os preços domésticos sem impostos diretos acabam ficando muito abaixo dos preços de exportação (sem os impostos), mostrando que esses impostos diminuem em muito a renda agrícola.

Por exemplo, o algodão de fibra longa e a soja, que eram “ligeiramente” tributados, no caso do câmbio oficial e com impostos, são agora pesadamente tributados. A redução da renda agrícola desses produtos processa-se através de uma verdadeira “exportação de impostos”. No caso, pode-se entender por que o algodão de fibra longa do Nordeste e do Sudeste caíram de produção de 1970 a 1992, e aos poucos o Brasil começou a importar algodão em grande quantidade.

A conclusão do estudo original (LOPES, 1992) pode ser resumida nas seguintes perguntas: Como podia a agricultura brasileira competir se suas alíquotas de importação eram baixas (em torno de 10%), o produto exportado tinha imposto

de exportação maior do que as tarifas e, ainda por cima, os produtos importados não tinham imposto compensatório, contra subsídios na origem? E além disso, ainda se exportava proteção à indústria de insumos? O Brasil tinha um viés antiexportação muito claro, pois protegia os insumos, tributava as exportações e isentava as importações subsidiadas. A Tabela 1 mostra também o peso do ICMS na exportação, em termos de tributação, que era maior do que a defasagem cambial.

No caso da soja, como cultivo de exportação, como o algodão de fibra longa, a cultura era tributada ligeiramente em termos de proteção nominal com impostos e câmbio oficial. Entretanto, quando se retiravam os impostos diretos que oneravam as exportações (ICMS), os preços equivalentes FOB ficavam muito acima dos preços que os produtores recebiam. A soja no Centro-Oeste é também muito taxada em decorrência de um efeito de tributação em cascata do ICMS, que incide sobre todas as etapas de produção, sobre os serviços e, finalmente, incide sobre o produto no porto. Essa tributação da soja tinha quase zero de coeficiente de evasão, pois incidia no porto.

Não se sabe ao certo se esta política de dar com uma mão e tirar com outra apresentou um balanço favorável. Sabe-se, sim, que toda intervenção no mercado, principalmente da forma como esta se processou, criou desperdício econômico. Visto por essa ótica, a política de taxar e subsidiar pode ter sido uma combinação política ótima, mas foi um desastre para a agricultura e para o Brasil. A agricultura da âncora verde do Plano Real e dos espetaculares resultados na exportação mostram o desastre que foi essa política do passado.

Podemos formular uma outra hipótese: se o governo tivesse ficado fora dos mercados agrícolas, após a eliminação dos subsídios do crédito e a cobrança dos juros mais altos do mundo, talvez os produtores não tivessem ido parar em massa na inadimplência. No passado o dinheiro gasto com subsídios só “financiou” a tributação do setor. Hoje, talvez, parte do custo dos “rombos” do

⁹ O termo CIF (Cost, Insurance and Freight) significa que o exportador entrega as mercadorias quando elas transpõem a amurada do navio no porto de embarque, sendo que o exportador deve pagar os custos e fretes necessários para levar as mercadorias ao porto de destino nomeado.

¹⁰ O cálculo das paridades, decomposições FOB, sem o ICMS na exportação eleva muito o preço que o produtor receberia na ausência deste imposto. Logo, nesse caso, a tributação é muito maior.

Tabela 1. Taxas médias de proteção nominal dos produtos agrícolas entre 1970 e 1992.

Produto	Câmbio oficial com impostos	Câmbio oficial sem impostos	Correção da sobrevalorização das taxas de câmbio com impostos	Correção da sobrevalorização das taxas de câmbio sem impostos
Algodão (fibra curta)				
Sudeste				
Taxa de proteção nominal	-8,27	-17,15	-17,13	-28,15
Taxa de proteção efetiva	-16,75	-25,72	-23,72	-35,23
Nordeste				
Taxa de proteção nominal	-6,61	-12,78	-13,60	-22,11
Taxa de proteção efetiva	-26,77	-35,90	-35,51	-45,18
Algodão (fibra longa)				
Sudeste				
Taxa de proteção nominal	-10,45	-21,07	-21,46	-32,07
Taxa de proteção efetiva	-16,54	-28,89	-29,05	-39,92
Nordeste				
Taxa de proteção nominal	-12,46	-20,99	-21,72	-31,40
Taxa de proteção efetiva	-41,25	-50,04	-49,96	-58,42
Soja				
Sul				
Taxa de proteção nominal	-6,17	-17,14	-18,31	-29,85
Taxa de proteção efetiva	-17,16	-22,46	-18,98	-30,69
Centro-Oeste				
Taxa de proteção nominal	-12,02	-24,61	-25,83	-36,84
Taxa de proteção efetiva	-21,01	-26,26	-27,04	-38,09
Milho				
Sul				
Taxa de proteção nominal	-2,14	-10,02	-10,43	-18,82
Taxa de proteção efetiva	-27,73	-31,51	-26,44	-34,02
Nordeste				
Taxa de proteção nominal	-7,52	-13,28	-8,51	-13,68
Taxa de proteção efetiva	-18,98	-26,03	-18,97	-25,73
Centro-Oeste				
Taxa de proteção nominal	-0,20	-4,25	-5,79	-12,69
Taxa de proteção efetiva	-22,94	-25,45	-27,45	-32,37
Arroz irrigado				
Sul				
Taxa de proteção nominal	-9,15	-12,30	-11,91	-17,28
Taxa de proteção efetiva	-13,32	-16,32	-13,16	-18,04
Arroz de sequeiro				
Centro-Oeste				
Taxa de proteção nominal	0,00	-3,80	-2,52	-7,54
Taxa de proteção efetiva	-28,41	-32,16	-17,90	-26,12
Trigo				
Sul				
Taxa de proteção nominal	34,79	36,45	21,45	22,85
Taxa de proteção efetiva	14,92	16,08	3,98	5,04

Fonte: Lopes (1996).

crédito rural não são nada mais do que o custo da “competência” da política agrícola do passado até nossos dias.

Assim, a grande revolução na política agrícola principiou, em 1985, com a elevação dos

preços mínimos e a retirada do subsídio do crédito rural, principalmente no tocante à quantidade de recursos alocados para os empréstimos da espécie. Em seguida, a segunda geração de mudanças foi a desgravação tarifária iniciada em

1989 até 1994. Nesses dois períodos, houve realmente uma verdadeira revolução na condução da política agrícola. A desgravação tarifária do País como um todo pôs fim à política de substituição de importação. Se, por um lado, as tarifas agrícolas foram reduzidas em níveis muito baixos, por outro, as tarifas dos insumos, via proteção da indústria nascente, também foram drasticamente reduzidas (eliminando parte da "desproteção efetiva" à agricultura). Foram eliminados os controles de preços, os controles quantitativos e de exportação. O Estado perdeu a capacidade de intermediar recursos financeiros para emprestar para a agricultura (para quaisquer outros setores da economia). Medidas de grande alcance foram duas: a eliminação do ICMS na exportação (apesar dos governadores manterem ainda a insaciável sede tributária, pretendendo por vezes retornar à tributação do passado das exportações); e adotou-se o câmbio flutuante, já mais recentemente (reduzindo os riscos de uma sobrevalorização artificial do câmbio como ocorreu no passado).

Enfim, foram sepultados os anos de chumbo da intervenção do governo nos mercados agrícolas. Reduziram-se os subsídios e os impostos, acabou a política do *second best* e todas as políticas que criaram um viés antiexportação. Isso tudo ocorreu por conta da atuação destacada do Ministério da Agricultura no encaminhamento de toda a desregulamentação da intervenção do Estado nos mercados agrícolas, a partir da mobilização dos produtores e das pesquisas levadas a efeito nas universidades, na Companhia de Financiamento da Produção e nos departamentos técnicos da OCB e CNA. No processo de discussão da lei agrícola ficou claro que o Estado deveria sair dos mercados agrícolas. No dizer do ministro Roberto Rodrigues à época: "Se o Estado não puder ajudar, pelo menos não deve atrapalhar".

O governo trocou os subsídios diretos à agricultura por pesados investimentos na área de pesquisa. Mercê desses investimentos e de todas as reformas feitas, a reação da agricultura a toda essa mudança de políticas foi extraordinária. Pode-se ver isso, no setor, como âncora do Plano Real de 1994 a 2004. A agricultura marca a posição de destaque colocando o Brasil na constelação do reduzido número de grandes

nações agroexportadoras. Para isso contribuiu também a ascensão de forte poder político da agricultura, com a formação de uma bancada de deputados federais de grande expressão, e a eleição de lideranças agrícolas expressivas nas confederações e nas sociedades de agricultura e nas federações estaduais de agricultura. Essa contribuição foi muito importante ao lado do papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Infelizmente, há poucos estudos que cubram o período de 1992 a 1994. Há um trabalho da Organização de Cooperação Econômica para o Desenvolvimento (OECD), que mede dois indicadores importantes da proteção ou tributação dos produtores (OECD, 2005). Uma é a Estimativa de Apoio aos Produtores (EAP) e a outra é o Coeficiente de Proteção Nominal dos Produtores (CPNP).

No primeiro caso, a EAP é um indicador de valor monetário anual de todas as transferências de renda dos consumidores e contribuintes para apoiar a atividade agrícola, medido em nível do estabelecimento rural. Esses valores emergem de medidas de política em geral e que representam elevação de renda para os produtores; mede as transferências correntes das políticas em relação a uma situação na qual tais políticas não existem, e medem ainda os efeitos das políticas agrícolas diretamente dirigidas aos produtores. Medida sob a forma percentual, representa o quociente da divisão das transferências totais de renda decorrentes das políticas em relação ao valor total das receitas brutas percebidas pelos produtores ou o valor bruto da produção.

O outro coeficiente, de proteção nominal, que pode ser comparado com os resultados anteriores, de nossa pesquisa de 1992. Grosso modo, é uma indicação da taxa nominal de proteção aos produtores, representada pelo quociente entre o preço médio recebido pelos produtores em nível de estabelecimento rural e o preço de paridade FOB de exportação também em nível de estabelecimento rural.

Os resultados estão na Tabela 2. Vale notar que, a partir de 1994, os níveis de apoio aos produtores permanecem para todos os produtos em níveis relativamente baixos, exceção de um

ou outro produto específico. Os resultados indicam que houve transferência de renda da cana para consumidores (efeito preço) e "para contribuintes" (efeito impostos). Valores mais baixos de proteção aos produtores estão nos cultivos da soja, algodão, café, leite, carne bovina, suína e de aves.

Tabela 2. Estimativa de apoio aos produtores (EAP) e proteção nominal dos produtores (CPNP).

Produto	Média 1995-2003	
Trigo	EAP (%)	10,44
	CPNP	1,02
Milho	EAP (%)	10,11
	CPNP	1,06
Arroz	EAP (%)	12,11
	CPNP	1,09
Soja	EAP (%)	3,67
	CPNP	1,00
Cana-de-açúcar	EAP (%)	-15,78
	CPNP	0,86
Algodão	EAP (%)	9,44
	CPNP	1,03
Café	EAP (%)	4,56
	CPNP	1,00
Leite	EAP (%)	11,11
	CPNP	1,09
Carne bovina	EAP (%)	4,11
	CPNP	1,00
Carne de porco	EAP (%)	2,89
	CPNP	1,00
Carne de aves	EAP (%)	3,22
	CPNP	1,00
Todas as commodities	EAP (%)	4,44
	CPNP	1,00

Fonte: OECD (2005).

Conclusão

É surpreendente esse resultado obtido por uma instituição independente. A principal conclusão é de que os produtores brasileiros em relação aos demais produtores no mundo não são subsidiados. Os dados mostram que se há apoio, ele é muito pequeno, principalmente se for tirado dos resultados uma parcela referente a deficiências naturais da metodologia e erros e omissões. A agricultura brasileira tornou-se independente do erário, tornou-se competitiva vigorosa e com baixíssimos níveis de apoio. E os coeficientes de proteção nominal dos produtores foram próximos de 1. Na Tabela 2, verificou-se que, na maioria dos produtos, o coeficiente chega a 1, o que indica um perfeito alinhamento entre os preços internos e os preços internacionais. O Brasil logrou, através de uma nova política de preferir abastecer o país exportando, ao invés de importar (uma vez que abastecer um país exportando, o preço interno é o preço internacional menos os fretes; e abastecer um país importando, o preço doméstico é o preço internacional mais os fretes). Nada disso teria sido feito sem o apoio do Ministério da Agricultura, da comunidade acadêmica, da pesquisa e do interesse organizado da agricultura política do Brasil.

Referências

- LOPES, Mauro de Rezende. **Agricultura política**. Brasília: Embrapa-SPI, 1996.
- LOPES, Mauro de Rezende. Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 23-41, 1992.
- LOPES, Mauro de Rezende. **The role of interest groups in Brazilian agricultural policy**: relatório de pesquisa preparado para o Banco Mundial. Brasília, 1993. 63 p. Mimeografado.
- OECD. **OECD review of agricultural policies Brazil**. Paris, 2005. 229 p. Disponível em: <<http://www.souceoecd.org/agriculture/9264012540>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

Análise da competitividade da cadeia produtiva da soja em Mato Grosso

Carlos Eduardo Cruz Tavares¹

O êxito do esforço, no desenvolvimento e na modernização da agricultura, muito depende de uma ampla estrutura voltada para a divulgação educativa, pois a elevação do nível cultural geral e específico da população agrícola permite a abertura de novos horizontes, aumentando a capacidade de absorção de todas as inovações disponíveis e facilitando, sobremaneira, a tomada de decisões mais racionais em benefício do próprio agricultor e de todo o setor agrícola.

Essa nova visão, está relacionada à utilização do ferramental analítico propiciado pela disciplina do agribusiness, apresentada em 1957, pelos economistas americanos e professores da Harvard University, Ray Goldberg e John Davis, que tem implicações profundas na organização econômica de uma nação, porque revoluciona a divisão original formulada pelo economista inglês Colin Clark, no início do século 20, pela qual a economia poderia ser dividida em três setores: primário, secundário e terciário.

Vinculam-se, ao agronegócio, agentes que participam de uma cadeia produtiva que envolve desde a fabricação de insumos, a produção nas fazendas, a transformação ou processamento industrial e a distribuição do produto até o consumidor. Essa cadeia incorpora ainda todos os serviços de apoio, desde a pesquisa e assistência técnica, processamento, transporte, comercializa-

ção, crédito, exportação, serviços portuários e bolsas de mercadorias.

Ao serem produzidos nas fazendas, os alimentos e fibras recebem os insumos gerados nas indústrias (setor secundário). Ao saírem das fazendas, seguem, por ferrovias, rodovias ou hidrovias (setor terciário) para sofrerem algum tipo de processamento industrial de transformação (setor secundário) e, finalmente, seguem para serem distribuídos por diferentes modos de transporte (setor terciário) para o cliente final.

Por cadeia produtiva, entende-se o conjunto de componentes interativos, que compreendem os fornecedores de insumos, prestadores de serviços, os sistemas produtivos, o processamento, a transformação, a distribuição e a comercialização, e os consumidores finais dos produtos e subprodutos.

A coordenação do agronegócio passa a garantir a proteção ao elo mais fraco e central dessa cadeia que é a agricultura, fonte primária das matérias-primas e o setor mais submetido às condições clássicas de concorrência perfeita, o que lhe confere menor poder de influência sobre a formação de seus preços e de sua renda. Assim, é fundamental a atuação mais estratégica das empresas e das lideranças dos setores situados a montante e a jusante, da agricultura.

¹ Economista da Companhia Nacional de Alimentos (Conab) e M.Sc. em Logística.

O propósito da análise da competitividade é a formulação de uma estratégia de enfrentamento da concorrência. Essa metodologia pressupõe a avaliação dos fatores críticos, tais como eficiência, sustentabilidade e produtividade.

Algumas considerações a respeito da agricultura e do agronegócio nacional

Vários economistas agrícolas chegaram à conclusão de que o setor primário não tem a mesma importância de antes. A base para tal afirmação é a participação da agropecuária no produto interno bruto (PIB), conforme a Tabela 1. É certo que parte do PIB do emprego e parte das exportações são atribuíveis à agricultura. Uma das razões levantadas é a de que a contabilidade nacional passa a registrar, fora da agricultura, tarefas que antes eram executadas nas próprias fazendas, como o beneficiamento e o armazenamento do produto.

Mesmo com a produtividade do fator de produção terra elevando-se por cada novo período

Tabela 1. Produto interno bruto por setores (valores em R\$ milhões).

Setores	2002	2003	Setores/ PIB – 2003
Agropecuária	104.908	137.875	9,6 %
Indústria	459.306	523.998	36,7 %
Serviços	710.263	768.318	53,7 %
PIB total	1.274.477	1.430.191	100,00 %

Fonte: IBGE (2004).

de safra, por meio da utilização de modernas tecnologias desenvolvidas nas áreas de sementes, de preparação do solo e de mecanização, ocasionando o crescimento da quantidade produzida, sem que se tivesse de elevar a área plantada (ver Fig. 1), o PIB do setor agrícola, em relação ao PIB total nacional, não consegue decolar em razão da depressão dos preços internacionais.

O conceito do agronegócio tem implicação profunda na organização econômica do Brasil, pois mostra a dimensão estratégica da agricultura. Dentro dessa nova estruturação, o setor agrícola não é visto como uma atividade-estaque, cujo valor adicionado representa apenas uma pequena

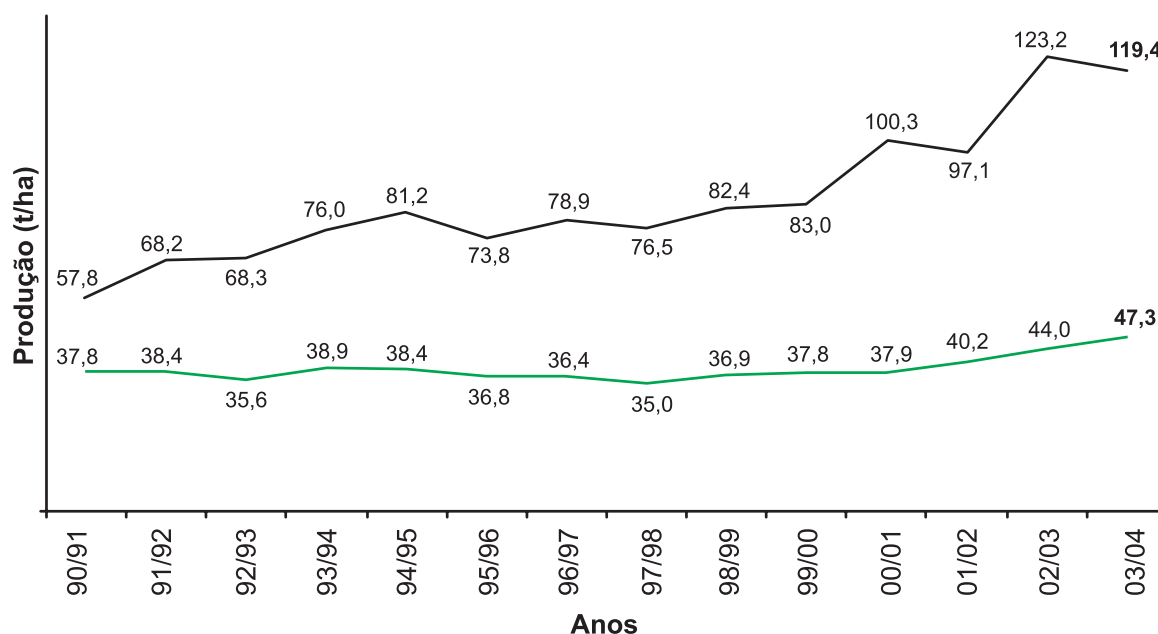


Fig. 1. Produção e área plantada.

Fonte: Conab²

² Dados fornecidos pela Conab, em 2005. Banco de dados de acesso interno.

parcela do produto interno bruto (PIB), conforme visualizado na Tabela 2.

Vinculam-se, ao agronegócio, agentes que participam de uma cadeia produtiva que envolve desde a fabricação de insumos, a produção nas fazendas, a transformação ou processamento industrial e a distribuição do produto até o consumidor. Essa cadeia incorpora ainda todos os serviços de apoio, desde a pesquisa e assistência técnica, processamento, transporte, comercialização, crédito, exportação, serviços portuários, bolsas de mercadorias até o mercado atacadista.

Percebe-se que a soma dos valores agregados nos setores secundário e terciário supera, normalmente, o valor do que é produzido estritamente dentro dos limites da fazenda. Entretanto, se não houvesse aquele produto agrícola, os demais não teriam razão de existir.

A agricultura é o elemento central do agronegócio, por ser a fonte primária das mercadorias da cadeia alimentar e de fibras para fins energéticos. No entanto, o setor de distribuição vem assumindo um papel cada vez mais importante no funcionamento desse sistema, ganhando renda e poder em relação ao setor de processamento e à agropecuária.

Conforme dados da pesquisa da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), em parceria com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (Cepea/USP), em 2003, o PIB do agronegócio brasileiro alcançou R\$ 508 bilhões. A Tabela 2 mostra que o segmento de distribuição

representa mais de 31,99% na participação da composição do agronegócio total, enquanto os segmentos da indústria de processamento e da produção correspondem a 30,32% e 31,12%, respectivamente, demonstrando a importância do setor de distribuição no PIB do agronegócio brasileiro.

Esse conceito de agronegócio tem implicações profundas na organização econômica do País, pois mostra a dimensão estratégica da agricultura. Esse setor é visto como o centro dinâmico de um conjunto de atividades do qual participam vários agentes econômicos interconectados, significando mais de 36,4 milhões de pessoas ou 52% da população economicamente ativa.

Cadeia produtiva da soja em Mato Grosso

São várias as cadeias produtivas que constituem o complexo agroalimentar, destacando-se entre elas a da soja. Na publicação Conjuntura Econômica Agropecuária de 2003, a Fundação Getúlio Vargas estimou que a cadeia produtiva da soja participa com pelo menos 11% do PIB do agronegócio nacional, correspondendo a mais de US\$ 55 bilhões ao ano, demonstrando a importância econômica desse produto agrícola para o País.

A Tabela 3 apresenta a produção agrícola brasileira em 2001-2002, 2002-2003 e 2003-2004, onde se pode visualizar que a soja vem passando por uma extraordinária expansão, sendo a cultura mais plantada no País no último ano, seguida do milho. A importância estratégica da produção de

Tabela 2. PIB do agronegócio e dos agregados em 2002 e em 2003 (em R\$ milhões).

PIB do agronegócio	Ano		Participação do segmento em 2003
	2002	2003	
Agronegócio total	477.095	508.273	100,00%
Insumos não agropecuários	29.596	33.399	6,57%
Agropecuária	141.431	158.197	31,12%
Produção usada como insumo	21.446	24.020	
Produção vendida	119.989	134.177	
Indústria	149.769	154.061	30,32%
Distribuição	156.296	162.617	31,99%

Fonte: CNA e Cepea-USP (CNA, 2005).

oleaginosas, além de suprimento da demanda mundial de óleos vegetais, reside na capacidade de ofertar proteínas para a produção de carnes a preços competitivos.

Em 2001-2002, a produção nacional de soja foi de 42 milhões de toneladas, e em 2002-2003, de 52 milhões de toneladas, ou seja, 24% maior. A previsão de safra para 2003-2004 foi de 49,8 milhões de toneladas (ver Tabela 3), em consequência da seca no oeste do Rio Grande do Sul e do ataque do fungo-da-ferrugem na Região Centro-Oeste. Contudo, a cada ano, a soja vem

alavancando sua produtividade, com o crescente uso de insumos modernos e a participação do Cerrado, no Centro-Oeste (Tabela 4).

A produção de soja no Brasil vem sofrendo movimento contínuo de migração da Região Sul para as novas fronteiras agrícolas, tipicamente compostas por cerrados. Esse processo iniciado no final da década de 90 deve continuar em decorrências da grande disponibilidade de terras cultiváveis a preços competitivos, bem como do desenvolvimento de infra-estrutura de produção e de escoamento.

Tabela 3. Produção agrícola brasileira por cultura – 2001-2002 e 2003-2004 (em 1.000 t).

Cultura	2001-2002	2002-2003	2003-2004 ⁽¹⁾	Participação 2003-2004
Caroço de algodão	1.244,90	1.364,80	2.038,70	1,71%
Arroz	10.626,10	10.367,10	12.808,40	10,75%
Feijão	2.983,00	3.205,00	3.003,30	2,52%
Milho	35.266,80	47.410,90	42.186,10	35,41%
Soja	41.916,90	52.017,50	49.770,10	41,78%
Trigo	2.913,90	5.552,20	5.851,30	4,91%
Outros	1.795,10	2.951,40	3.469,30	2,91%
Brasil	96.746,70	122.868,90	119.127,20	100,00%

⁽¹⁾Previsão³.
Fonte: Conab.

Tabela 4. Produção de soja 2002-2003 e 2003-2004 por Unidade da Federação (em 1.000 t).

Unidade da Federação	2002-2003	2003-2004	Var (%)
Rondônia	123	177,9	44,63
Pará	44,2	72,4	63,80
Tocantins	377,7	606,6	60,60
Maranhão	654,9	924,1	41,10
Piauí	308,2	396,7	28,71
Bahia	1.556,20	2.218,10	42,53
Paraná	10.971,00	10.036,50	-8,52
Santa Catarina	738,5	656,7	-11,07
Rio Grande do Sul	9.631,10	5.559,40	-42,27
Minas Gerais	2.332,50	2.659,20	14,00
São Paulo	1.735,10	1.815,20	4,61
Mato Grosso	12.949,40	15.008,80	15,90
Mato Grosso do Sul	4.103,80	3.324,80	-18,98
Goiás	6.359,60	6.147,10	-3,34
Distrito Federal	119,7	132,4	10,61
Brasil	52.017,50	49.770,10	-4,32

Fonte: Conab⁴.

³ Dados fornecidos pela Conab, em 2005. Banco de dados de acesso interno.

⁴ Dados fornecidos pela Conab, em 2005. Banco de dados de acesso interno.

Por sua característica, o Cerrado exige o uso de tecnologias modernas, que em conjunto com um regime de chuva relativamente regular, possibilita obter uma produtividade para soja que varia de 2.500 a 3.300 kg/ha. Nessa região, a possibilidade de expansão dessa cultura é bastante elevada, pois apenas 10% das terras disponíveis são empregadas na produção de grãos.

A Fig. 2 apresenta o crescimento da produção das novas fronteiras agrícolas que já chega a ser maior do que a das regiões tradicionais. Fica latente que está havendo um deslocamento dos capitais destinados ao cultivo da soja para o interior do País, fazendo com que o fluxo de produtos entre as novas fronteiras e os centros urbanos seja intensificado com a necessidade de um apoio de infra-estrutura para movimentação desses grãos.

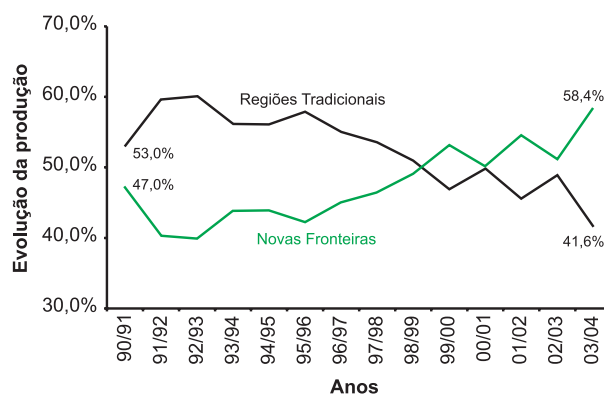


Fig. 2. Evolução da participação relativa da produção de soja (regiões tradicionais x novas fronteiras).

Fonte: Conab⁵

Na cadeia agroindustrial da soja, existem certos corredores, onde se encadeiam a produção, o processamento e a comercialização, que podem ser considerados muito importante na formação de preço no mercado interno. Em Mato Grosso, maior estado produtor de soja do país, destaca-se o seguinte corredor, onde são produzidos 52% da soja daquela Unidade da Federação: Sorriso – Campo Novo do Parecis – Diamantino – Prima-

vera do Leste – Rondonópolis, com destino final ao porto de Paranaguá.

Em referência à Balança Comercial do Agronegócio em 2003, observa-se que a soja e seus derivados semi-industriais e industrializados, correspondem a 26,51% do total dos produtos do agronegócio exportados, conforme a Tabela 5. O segundo produto mais comercializado no mercado externo é a carne, que apresenta valor exportado 30% menor que o da soja.

Tabela 5. Exportação dos principais produtos do agronegócio – 2003.

Produto	Exportação US\$ milhões	Participação sobre o total
Soja e derivados	8.125	26,51%
Carne	5.451	17,79%
Açúcar	4.091	13,35%
Madeira	2.465	8,04%
Café	2.291	7,47%
Demais produtos	8.215	26,81%
Total	30.638	100,00%

Fonte: MDIC (BRASIL, 2004).

O Brasil é o segundo maior exportador do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, maior produtor mundial (Tabela 6). Em 2002, a safra americana alcançou pouco mais de 78,6 milhões de toneladas e a de 2003 foi de 75,0 milhões de toneladas. Como principais importadores de soja, destacam-se a União Européia e a China.

Tabela 6. Países produtores de soja (em milhões de toneladas).

País	2001	2002	2003
Estados Unidos	75,06	78,67	75,01
Brasil	39,50	43,50	52,01
Argentina	27,80	30,00	35,50
China	15,40	15,41	16,51
Índia	3,50	3,55	4,50
Paraguai	5,25	5,40	4,00
União Européia	1,19	1,31	0,89
Outros	8,26	7,30	8,67
Total	175,96	185,14	197,09

Fonte: Usda (2005).

⁵ Dados fornecidos pela Conab, em 2005. Banco de dados de acesso interno.

O mercado externo exerce uma grande influência na formação do preço interno. As cotações da Bolsa de Chicago (Chicago Board of Trade) fazem oscilar os preços nacionais em consequência dos quase 45% da quantidade de soja produzida no Brasil destinar-se ao mercado internacional, além de 60% do farelo gerado no País.

Os instrumentos de análise para os produtos que compõem o agronegócio vêm sendo ampliados de maneira a propiciar aos tomadores de decisão (produtores, industriais, comerciantes, governos, entre outros) maior compreensão dos custos agregados aos produtos, desde sua produção agrícola, passando pelas diversas fases de manipulação, transformação, processamento industrial, desde a fonte de matéria-prima até o centro atacadista, formador do preço de mercado.

Esses instrumentos permitem que decisões de produção, de comercialização e de industrialização possam ser tomadas em conjunto, pelos diversos agentes econômicos que participam da cadeia produtiva, concentrando os esforços para

a melhoria da produtividade por meio do acesso a melhores insumos na quantidade desejada, troca de informações de padrão de tecnologia, medidas de eficiência e à maior possibilidade de complementaridade de propósitos.

Conforme a Fig. 3, a cadeia produtiva da soja envolve as atividades de produção agrícola propriamente dita (lavoura, pecuária e extração vegetal), aquelas relacionadas ao fornecimento de insumos nas ligações a montante, as relacionadas com o processo agroindustrial e as que dão suporte ao fluxo de produtos até o consumidor final, nas ligações a jusante.

Assim, no suporte à produção, vinculam-se com o setor agrícola as indústrias de fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos agrícolas, financiamentos (crédito rural), pesquisa agropecuária e os transportes desses insumos.

Na fase de distribuição e processamento, vinculam-se os transportes dos produtos agrícolas, a agroindústria, as instituições financeiras que apóiam a comercialização, os armazenadores e o comércio (atacadista e varejista).

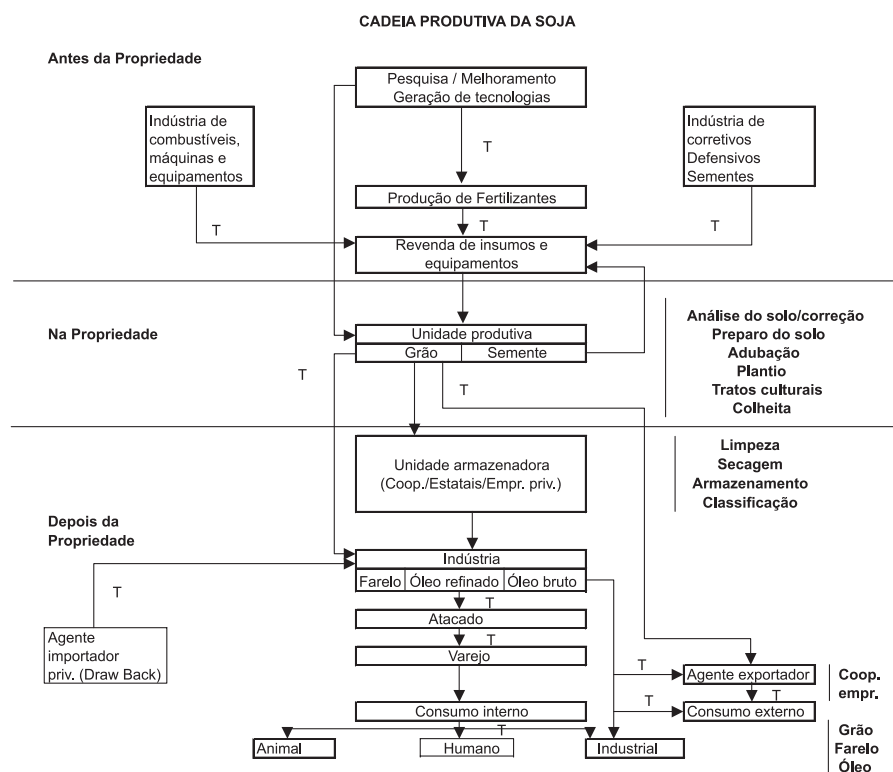


Fig. 3. Cadeia produtiva da soja.

Fonte: Fluxograma desenvolvido para este artigo.

O objetivo desse estudo é utilizar o enfoque analítico de cadeia produtiva para diagnosticar o desempenho dos diversos elos que compõem o fluxo de insumo, o sistema produtivo e a distribuição (exportação) da soja em grão, atualmente submetida a um cenário de acirrada concorrência no mercado externo.

O sucesso da inserção da cadeia da soja brasileira no mercado internacional pode ser explicado por vantagens comparativas devidas à dotação de fatores de produção, combinadas com as políticas públicas de incentivos e a capacidade de exploração de economias de escala no sistema produtivo. Os principais problemas referentes às vantagens comparativas no País são de natureza de transporte e infra-estrutura portuária.

Nesse contexto, o tema se reveste de capital relevância, pela necessidade de adoção de medidas que reduzam os custos da economia que afetam as vantagens comparativas da soja em grão para exportação.

Para melhor diagnosticar a competitividade da soja, foi apresentada uma cadeia produtiva desse produto, onde se podem observar todos os agentes e segmentos que participam dessa cadeia como componentes (Fig. 3). Para nosso estudo, parte da cadeia será levada em consideração por onde flua a soja em grãos, desde a produção até o mercado internacional.

Fluxo de materiais e capital dos componentes da cadeia

Para se conhecer os ambientes organizacional e institucional da cadeia produtiva da soja em Mato Grosso, elaborou-se uma ilustração (Fig. 4), utilizando-se o diagrama de fluxo, onde são mostrados os principais elementos constituintes (segmentos) da referida cadeia e as relações entre eles.

Nesse diagrama, os segmentos são representados por retângulos e as interações entre eles (fluxos de materiais e capitais) por setas. Os fluxos consistem nos movimentos de produtos, recursos financeiros e informações entre o componente da cadeia.

Dois fluxos foram indicados na cadeia produtiva da soja. O primeiro (grafado em preto) refere-se à movimentação da soja, que flui inicialmente dos fornecedores de insumos agropecuários, passando pelo sistema produtivo e destinado-se aos armazéns portuários, para exportação. O segundo (em azul) representa o fluxo de recursos financeiros que se faz em direção oposta, de jusante para montante, na cadeia dos consumidores para os fornecedores de insumo.

Os materiais são trocados por capital em transações, que ocorrem ao longo da cadeia. A Fig. 4 apresenta o diagrama de fluxo para a cadeia da soja em Mato Grosso, onde se pode visualizar a relação entre os segmentos que a compõe e os quantitativos de insumos e de matéria-prima, e a contrapartida financeira realizada pelos agentes que participam da cadeia.

Análise da eficiência da cadeia produtiva da soja

As decisões de plantio por parte dos produtores devem ser embasadas por indicadores, com informações dos diversos agentes econômicos, visando à maximização dos resultados dos processos que transcendem suas fronteiras e que fazem parte da composição do preço do produto no mercado final.

Eficiência dos sistemas de produção

A Fig. 5 demonstra a evolução da produtividade média do Brasil frente ao ocorrido nos Estados Unidos, e na Argentina, nos últimos 10 anos. Nesse período, a produtividade brasileira passou de 2.500 para 2.880 kg/ha. Enquanto a norte-americana foi de 2.200 para 2.280 kg/ha. Pode-se verificar, inclusive, que o Brasil superou em muito a produtividade desses países nos últimos dois anos.

A tecnologia empregada na produção da matéria-prima não representa o maior problema da cadeia produtiva da soja. O Brasil está na vanguarda da tecnologia de produção de soja nas regiões tropicais, possuindo capacidade de

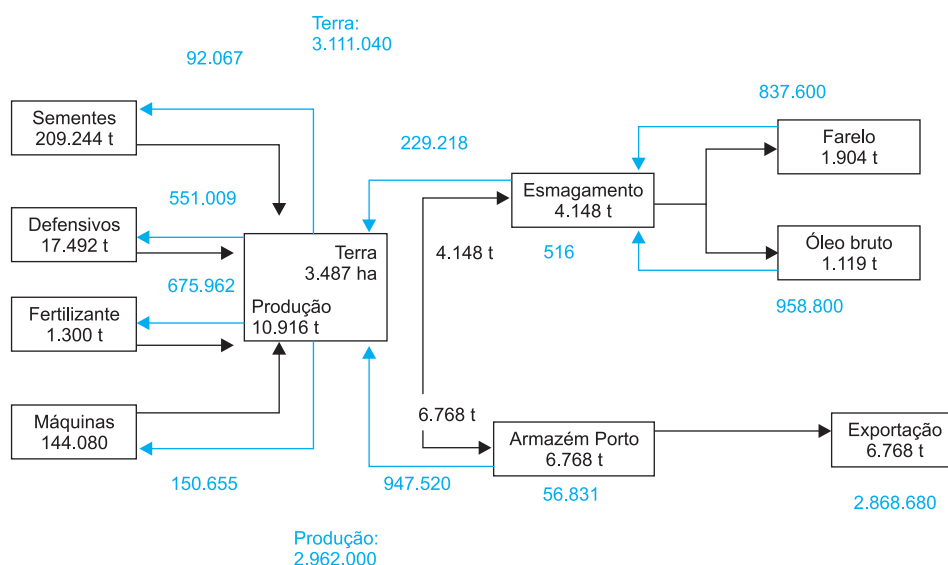


Fig. 4. Fluxo de materiais e capitais da cadeia produtiva da soja (em R\$ mil).

Fonte: Conab⁶.

Nota: na figura acima, para efeito de análise, devem ser considerados os seguintes valores:

- Fertilizantes 1 kg = R\$ 0,50.
- Defensivo 1 L = R\$ 31,50.
- Medidas estão em 1000 ha, em litros e em toneladas.

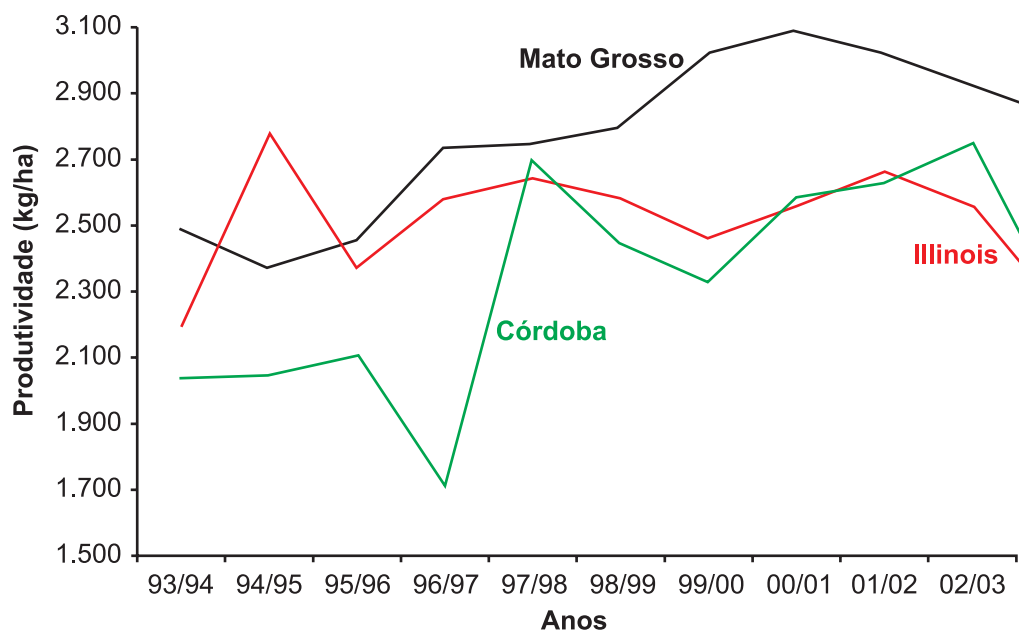


Fig. 5. Evolução da produtividade média da cultura da soja nos principais países produtores.

Fonte: Conab (2004); Usda (2005); Sagpya (ARGENTINA, 2005).

⁶ Dados fornecidos pela Conab, em 2005. Banco de dados de acesso interno.

expansão produtiva dessa oleaginosa em face, ainda, da sua topografia, meteorologia e disponibilidade de terra.

Custos de produção dos produtores de soja

Para análise da rentabilidade das fazendas, foi elaborada uma planilha dos custos de produção das regiões de Mato Grosso, do meio-oeste dos Estados Unidos e do Pampa Úmido da Argentina, de modo a se visualizar e comparar o comportamento das despesas dos diversos processos produtivos (Tabela 7).

A planilha é composta dos custos fixos e variáveis que incidem nas etapas de preparação do solo, do plantio, dos tratos culturais e da colheita. Esse mecanismo faz com que se possa efetuar o Benchmarking dos setores, de modo a

se verificar a eficiência das atividades de seus parceiros e se observar a competitividade de sua cadeia em relação à outra no mercado.

Geralmente, o custo total de produção do Brasil (Mato Grosso) é inferior quando comparado ao dos Estados Unidos e ao da Argentina. No que se refere aos custos variáveis, esses são maiores no Brasil, em consequência do uso intensivo de fertilizantes. Por sua vez, os custos de sementes dos Estados Unidos são maiores em função do uso de sementes transgênicas.

Contudo, os custos fixos americanos chegam a ser 60% maiores quando comparados aos brasileiros. Basicamente, o custo da terra e a depreciação de equipamentos são os principais responsáveis por esse resultado. Assim, o total dos custos de produção norte-americanos chega a ser 11,3% superiores em relação aos nacionais.

Tabela 7. Comparativo dos custos de produção da soja (em R\$/ha).

Soja	Estados Unidos Meio-Oeste 2003-2004	Brasil Mato Grosso 2003-2004	Argentina Pampa úmida 2002-2003
Custos variáveis			
Sementes	181,96	76,50	N/A
Fertilizantes	66,04	312,86	N/A
Produtos químicos	160,44	161,72	N/A
Máquinas operacionais / Consertos	77,14	192,83	N/A
Juros do capital	4,22	58,47	N/A
Mão-de-obra	161,21	22,17	N/A
Outros	109,94	99,92	N/A
Total dos custos variáveis	761,06	924,47	902,32
Custos fixos			
Depreciação de máquinas e equipamentos	307,37	353,22	170,88
Custo da terra	402,96	67,21	261,67
Taxas e seguros	50,58	4,44	9,00
Despesas gerais da fazenda	108,62	44,87	
Retorno do investimento da fazenda	-	71,22	85,12
Total dos custos fixos	869,53	540,96	526,67
Total dos custos de produção	1.630,59	1.464,96	1.428,99
Produtividade (sacos/hectares)	38	48	38
Custos variáveis por saco	20,02	19,25	23,75
Custos fixos por saco	22,88	11,27	13,86
Total dos custos por saco	42,90	30,52	37,61

Fonte: Conab⁷; Usda (FOREMAN, 2002) e Sagpya (ARGENTINA, 2005).
(-) = o fenômeno não ocorreu.

⁷ Dados fornecidos pela Conab. Banco de dados de acesso interno.

Nos Estados Unidos, a terra é o principal item do custo de produção de soja, correspondendo a mais de 24,6% do custo total. O valor pago pelo aluguel da terra excede inclusive ao custo operacional (cash expenses). O elevado custo do fator terra compromete, acentuadamente, a competitividade dos produtores de soja daquele país. Lá, o valor da terra na região produtora de grãos é muito mais alto do que no Brasil. Segundo dados da época, em 2003, o preço médio desse item era em torno de US\$ 2.800/ha em Illinois, o principal produtor norte-americano, contra US\$ 428/ha em Mato Grosso, o estado de maior produção de soja no Brasil.

Sustentabilidade das fazendas

Para garantir a atratividade e a competitividade dos produtores agrícolas, das indústrias e de outros agentes do agronegócio, as estratégias dos administradores que gerenciam esses agentes devem ter uma visão holística da cadeia de produção à qual pertencem, para obter maior sustentabilidade de cada segmento.

Para se obter a sustentabilidade necessária para a sobrevivência do sistema de produção, torna-se indispensável a rentabilidade de longo prazo. A comparação entre indicadores de rentabilidade permite ao produtor conhecer seu desempenho e sua capacidade competitiva diferenciada. A Tabela 8 mostra que nos Estados Unidos, os custos de produção são bem maiores que no Brasil.

Tabela 8. Preço de venda por localidade (em US\$/t).

Localidade	Preço de venda	Custos de produção	Lucro bruto
Illinois (Estados Unidos)	290,27	243,20	16,2%
Sapezal (Brasil)	209,75	173,01	17,2%
Rosário (Argentina)	265,20	213,21	19,6%

Nota: valor do dólar: US\$ 2,94

Fonte: Conab (2005) e Sagpya (ARGENTINA, 2005).

⁸ Informação obtida em palestra apresentada pela Anec, em 2004.

Competitividade das cadeias produtivas

Quando o assunto é transporte, seguramente o Brasil perde em competitividade (Tabela 9). Com a movimentação interna da soja do Município de Sorriso, ao Porto de Paranaguá, PR, via transporte terrestre, são gastos US\$ 62,00 entre carga, transporte, pesagem, pedágios e descarga, contra US\$ 26,00 que os americanos conseguem despendar para deslocar o produto entre Illinois, ao Porto de New Orleans.

Tabela 9. Matriz de transporte de soja em grãos (em %).

Modalidade	Brasil	Argentina	Estados Unidos
Hidrovia	5	2	61
Ferrovia	28	16	23
Rodovia	67	82	16
Distância média ao Porto	900 a 1.000 km	250 a 300 km	1.000 km

Fonte: Asnec (Informação verbal)⁸

Na Tabela 10, vê-se, também, que no Brasil, as despesas portuárias são extremamente mais elevadas quando comparadas com as dos Estados Unidos e as da Argentina, fazendo com que o produto perca sua competitividade a cada movimentação realizada. Em razão da localização do produto – Porto de Paranaguá – e os agentes de comercialização conscientes do gargalo operacional da plataforma exportadora, paga-se um prêmio negativo para a soja nacional e, ao contrário, positivo para o produto colocado em New Orleans. Esse Custo Brasil faz com que os produtos nacionais percam todo o ganho obtido em sua produção, com a utilização de tecnologia moderna e sementes de alto nível de desenvolvimento.

Análise dos fatores críticos de desempenho da cadeia

Pela análise global desse estudo, depreende-se que os fatores críticos da competitividade da cadeia produtiva de soja de Mato Grosso para o mercado internacional compreendem os

Tabela 10. Planilha de composição de preço de custos segundo os pares de origem com destino à Europa (em US\$/t).

	Estados Unidos (Illinois)	Brasil (Mato Grosso)	Argentina (Córdoba)
Custo de produção	243,20	173,01	213,21
Frete ao porto	26,00	62,00	18,00
Despesas portuárias	3,00	6,00	3,00
Transporte marítimo	38,00	42,00	43,00
Prêmio (localização do produto)	(13,22)	16,53	22,00
Custo total na Europa	296,98	299,54	299,21

Fonte: Geipot (2004), Anec (Informação verbal)⁹ e Usda ((FOREMAN, 2002).
Portos: Paranaguá, Rosário e New Orleans.

segmentos, a saber: o transporte interno e externo e as operações de transbordo portuário.

Para a elevação do diferencial competitivo em relação a países produtores, o Brasil possui vantagens comparativas extraordinárias na produção de grãos e alimentos, que são permanentemente prejudicadas pelos elevados custos de logística, considerando-se os estágios de manuseio, acondicionamento, armazenagem e transporte dos produtos entre a fonte da matéria-prima e o cliente final.

Nos últimos anos, a noção de Custo Brasil, entendido como um conjunto de ineficiências sistêmicas que prejudica a competitividade dos produtos brasileiros, ganhou ampla aceitação.

Trata-se de uma decorrência natural do fato da competitividade ter se tornado imperativa para a economia brasileira (Tabela 11).

Para nossa agricultura e agroindústria da soja, submetidas a um cenário de acirrada concorrência no mercado externo, o tema se reveste de capital importância, pela necessidade de adoção de medidas que reduzam os custos da economia que afetam as vantagens comparativas dos produtos em nível internacional.

Estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), apontou que o acesso à logística e à infra-estrutura, financiamento e programação comercial, nessa ordem, são os fatores que merecem prioridade para que as

Tabela 11. Custo no Terminal no Porto de Paranaguá em US\$/t nos anos de 1995 e 2003.

Custo	1995	2003
Despesas no porto		
Despesa portuária ⁽¹⁾	8,90	2,80
Taxa utilização porto ⁽²⁾	4,45	1,40
ISS ⁽³⁾	0,44	0,15
Quebra ⁽⁴⁾	0,46	1,56
Total	14,25	5,91
Preço da tonelada de soja	R\$ 184,67 ⁽⁵⁾	R\$ 782,00 ⁽⁶⁾
Câmbio por dólar	R\$ 0,907	R\$ 2,94

Fonte: Geipot (2004).

⁽¹⁾ Pesagem, recepção, armazenagem, expedição, carregamento do navio e tratamento fitossanitário.

⁽²⁾ Inframar, estiva, conferente, arrumador, máquina no costado, administração de estiva e supervisor.

⁽³⁾ Cobrado na base de 5% sobre as despesas portuárias.

⁽⁴⁾ Base de 0,2% do preço do produto.

⁽⁵⁾ Preço atacado da soja em junho de 1995, em Paranaguá.

⁽⁶⁾ Preço atacado da soja em fevereiro de 2004, em Paranaguá.

⁹ Informação fornecida por telefone.

indústrias possam obter competitividade e elevar suas exportações e, assim, melhorar o desempenho da Balança Comercial.

Os empresários que participaram das entrevistas, na elaboração do estudo referiam-se à logística e à infra-estrutura, apontando os elevados custos de transporte, ausência de informações sobre opções de deslocamento de mercadorias e a situação dos custos dos portos brasileiros, como os de maior relevância para a melhoria das vantagens comparativas.

Incentivo à modernização e reequipamento dos armazéns e dos portos – principalmente para o tratamento fitossanitário e buscando velocidade necessária à movimentação da soja – pode proporcionar um entrosamento maior entre o planejamento do sistema de logística do produto e reduzir custos e perdas no transporte e na armazenagem.

Em que pese o somatório da produção nacional e as importações de grãos situarem-se em patamar semelhante ao da capacidade estática de armazenamento no País, a localização dos armazéns e a expansão da fronteira agrícola, entre outros fatores, têm gerado a falta de espaço para o recebimento da safra em vários locais. Como consequência, ocorrem as demoras na colheita, a necessidade de transporte de produtos para regiões mais afetadas, bem como a formação de filas nos armazéns.

No Brasil, as perdas de estoques nas cadeias produtivas são significativas. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento publicou um estudo denominado Perdas na Agropecuárias Brasileiras, no qual se pode verificar que as perdas anuais para os principais grãos produzidos no País estão em torno de US\$ 1,3 bilhão. O principal fator são as imperfeições observadas no sistema de escoamento e armazenamento de grãos.

De acordo com o Relatório da Comissão Técnica para Redução das Perdas na Agropecuária, patrocinado pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, cerca de US\$ 1 bilhão é perdido em decorrência das imperfeições no sistema de escoamento e

armazenamento da safra, o que equivale a 50% das perdas totais do setor agrícola.

As principais causas dessas perdas são:

- Baixa capacidade de armazenagem nas propriedades rurais.
- Longo tempo de permanência do produto na carroceria dos caminhões.
- Rede armazenadora má localizada e com deficiente sistema de tratamento e conservação dos grãos.
- Tarifa e disponibilidade de armazéns e inadequada tecnologia de produção.
- Intermodalidade inadequada do transporte da safra.
- Rodovias precárias. Falta de caminhões e de vagões. Excessivo de manuseio.
- Falta de gerenciamento na movimentação da safra.
- Congestionamento dos armazéns nos portos.
- Precário sistema de informações e sua difusão ao agricultor.

O Relatório conclui ainda que, uma vez mantido o quadro atual, os custos de produção continuarão altos, o consumidor continuará onerado por "custos de ineficiência" e a competitividade alcançada pelos níveis de produtividade obtidos nas propriedades rurais perde-se-ão, quando da movimentação da safra, até o porto ou consumidor final.

Conclusão

Para nossa agricultura e agroindústria da soja, submetidas a um cenário de acirrada concorrência no mercado externo, o tema de cadeias produtivas se reveste de capital importância, pela possibilidade que a ferramenta proporciona de diagnóstico e criar prospecção, por meio de medidas que gerem eficiência, qualidade e equidade, e aos setores componentes da cadeia, levando vantagens comparativas do produto em nível internacional.

Nesse processo de ganho de competitividade sistêmica no Brasil, verificaram-se importantes transformações tanto “dentro da porteira” – a exemplo de incorporação de novas áreas de Cerrado mais produtivas e inovações tecnológicas – quanto fora dela. Contudo, ainda se faz necessário o desenvolvimento de rotas alternativas de escoamento de grãos e a redução de custos portuários.

Maiores investimentos em infra-estrutura de suporte operacional da logística dos produtos brasileiros, principalmente com o advento da privatização, por meio da contínua concessão dos sistemas de transporte (ferroviário, hidroviário e rodoviário) e, inclusive, os serviços portuários, deverão proporcionar maiores ganhos de competitividade à agropecuária nacional, sendo o complexo soja o grande beneficiado.

Políticas bem coordenadas e a formulação de um planejamento de longo prazo para nortear a atuação no campo do agronegócio são fundamentais para o desenvolvimento nacional. No agronegócio, repousam as chances de integração do País no contexto internacional, além desse segmento ser gerador de emprego e renda para a economia, podendo ser o alavancador do crescimento do interior do País.

Referências

- ARGENTINA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. **Economía agraria**. Costos y márgenes agropecuarias. Disponível em: <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/economia_agraria/index/costos/index.php>. Acesso em: 14 mar 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. **Banco de Dados do Secex**. 2004. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex>>. Acesso em: 22 abr. 2005.
- CNA. Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil. **PIB da Agropecuária cai 0,87% em 2004 e fecha em R\$ 160,6 bilhões**. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/cna/publicacao/noticia.wsp?tmp.noticia=4677>>. Acesso em: 12 mar. 2005.
- CONAB. **Indicadores agropecuários**. Custos de produção. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/centro.asp?aPAG=10>>. Acesso em: 3 mar. 2005.
- FOREMAN, L.; LIVEZEY, J. **Characteristics and production costs of U.S. soybean farms**. USDA. Economic Research Service. 2002. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Publications/sb974-4/>> e <<http://www.sagpya.mecon.gov.ar/agricultura/cultura/soja>>. Acesso em: 10 abril 2005.
- GEIPOT. **Corredores estratégicos de desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.geipot.gov.br/estudos_realizados/GrupoInter/capitulo1.doc>. Acesso em: abr. 2005.
- IBGE. **Produção física e industrial**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/economia/bancosidra/producaoofisicaeindustrial>. Acesso em: 20 mar. 2005.
- USDA. **World soybean production, consumption, and stocks local marketing years**. Disponível em: <www.usda.sap.usda.gov.br/psb/intro.asp>. Acesso em: 20 mar. 2005.

Negociações agrícolas internacionais e o agronegócio brasileiro¹

Daniel Caixeta Andrade²
Antônio César Ortega³
Eneida Maria Goddi Campos⁴

Resumo: Tendo-se em vista que, por ocasião da realização da sexta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), o tema negociações agrícolas será alvo de grandes debates. O presente artigo objetiva apresentar uma sistematização da evolução dos principais avanços obtidos nessa área, além de ressaltar o papel estratégico que o agronegócio ocupa na economia brasileira. O desempenho desse setor, que em 2004 representou 34% do PIB e 37% de todos os empregos gerados no País, está diretamente vinculado às deliberações dos rounds de negociações. Daí a necessidade de o País adotar uma política comercial agressiva e bem articulada, que o permita obter resultados favoráveis, e implementar políticas que neutralizem os efeitos de flutuações cíclicas e de crises conjunturais. Concluímos que a cooperação entre países de interesses comuns e a adoção de medidas de política interna, tais como uma política agrícola ativa, são caminhos para a realização do potencial do agribusiness brasileiro.

Palavras-chave: negociações agrícolas, agronegócio, comércio internacional.

Introdução

Recentemente, muito se tem discutido a respeito do agronegócio brasileiro. E não é para menos: de acordo com dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA 2005), nos últimos dois anos as exportações do agronegócio cresceram US\$ 14,2 bilhões e o superávit comercial do setor deu um salto positivo de US\$ 13,7 bilhões. Não obstante, há que se reconhecer que ainda temos um longo caminho a percorrer acerca do tema “Negociações

Agrícolas Internacionais”. Isto porque o agronegócio só não exporta mais, atualmente, em função da manutenção de barreiras tarifárias e não-tarifárias, além de subsídios à produção e exportação, ainda impostos pelos países desenvolvidos.

Como afirma Jank (2003, p. 12), “além das tarifas, cotas de importação, escaladas tarifárias, salvaguardas especiais e barreiras não-tarifárias afetam o desempenho de pelo menos metade das exportações agrícolas brasileiras, em produtos como açúcar, álcool, fumo, suco de laranja, café

¹ Uma versão modificada deste artigo foi apresentada no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), em julho/2005.

² Mestrando em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Av. João Naves de Ávila, 2.160, Campus Santa Mônica, Instituto de Economia (Bloco J), Uberlândia, MG, CEP: 38.400-902, e-mail: caixetaandrade@yahoo.com.br

³ Doutor em Economia pela Universidad de Cordoba, professor-adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e do Programa de Pós-Graduação (IE/UFU), Av. João Naves de Ávila, 2.160, Campus Santa Mônica, Instituto de Economia (Bloco J), Uberlândia/MG, CEP: 38.400-902, e-mail: acortega@ufu.br

⁴ Doutora em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ, professora-adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), Praça Frei Orlando, 170, Centro, Campus Santo Antônio, São João del Rei/MG, CEP: 36.300-000, e-mail: eneida@ufsj.edu.br

solúvel, derivados de cacau e carnes bovina, de aves e suína. O apoio interno afeta a soja, o açúcar, a carne bovina, o algodão e o milho. Os subsídios à exportação afetam açúcar, lácteos e carnes".

A Rodada Uruguai (1986-1994), ocorrida entre os membros do General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), representou um marco na história da agricultura mundial por incorporar na pauta de negociações o setor agrícola, até então deixado de lado nas discussões sobre o comércio internacional. O resultado prático decorrente dessa rodada de negociações foi a assinatura do Acordo Agrícola, no qual se definiram as regras que, a partir de então, guiariam o comércio agrícola internacional. Em seu artigo 20, o acordo prevê a continuidade das negociações, uma vez que o alcance dos objetivos estabelecidos, entre eles um sistema de comércio agrícola mais justo e orientado pelas forças de mercado, é um processo contínuo.

Embora os temas agrícolas tenham sido incorporados nas agendas das pautas negociadoras, é notório que os resultados obtidos nessa área são, no mínimo, modestos, uma vez que o agronegócio brasileiro ainda se depara com uma verdadeira "muralha" protecionista, principalmente em mercados de países desenvolvidos, o que representa uma séria restrição ao seu crescimento. Tendo-se em vista que o agribusiness é um dos principais empregadores da economia brasileira, além de ser responsável por uma fatia considerável do PIB brasileiro, e que seu desempenho é, em grande parte, determinado pelas regras vigentes no comércio agrícola internacional, é fundamental que o Brasil obtenha resultados favoráveis nos rounds de negociações.

Assim, o presente trabalho objetiva apresentar uma sistematização da evolução das negociações agrícolas no âmbito da OMC, apontando os principais avanços alcançados e os desafios a serem enfrentados. Trata-se de uma discussão oportuna, uma vez que a sexta Conferência Ministerial da OMC será realizada em dezembro/2005, em Hong Kong, ocasião em que será dada continuidade ao processo de

reformas referentes às regras do comércio agrícola mundial. Procura mostrar, também, que o agronegócio ocupa um papel de destaque na economia brasileira e que é de fundamental importância a adoção de políticas que potencializem o seu crescimento.

Nas seções seguintes, a primeira trata sobre a evolução das negociações agrícolas internacionais desde o Acordo Agrícola resultante da Rodada Uruguai até os desdobramentos das duas últimas Conferências Ministeriais da OMC e a segunda mostra algumas estatísticas sobre o bom desempenho do agronegócio brasileiro, a despeito das medidas protecionistas e subsídios ainda prevalentes pelos países desenvolvidos. Em seguida, conclui-se o trabalho com a impressão de que a cooperação entre países com interesses comuns no desmantelamento da barricada protecionista dos países ricos e uma boa preparação para a batalha das negociações são fundamentais para que o Brasil obtenha resultados favoráveis nas rodadas negociadoras.

Evolução das negociações agrícolas: do AsA da Rodada Uruguai ao July Package de 2004

A Rodada Uruguai, realizada entre 1986 e 1994, constitui-se como um marco para a agricultura mundial, uma vez que, pela primeira vez, temas relacionados ao comércio de produtos agropecuários, até então excluídos, foram incorporados nas negociações. Essas negociações, como afirma Colsera (1998), foram as que demandaram maior atenção, uma vez que interferiram em assuntos de política interna aos países membros e envolveram assuntos de natureza não-econômica, tais como segurança alimentar, estruturas sociais (manutenção do *status quo*) e questões ambientais.

Considerando apenas o setor agrícola, o resultado prático das negociações realizadas durante a Rodada Uruguai foi a assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA), conhecido também como Acordo Agrícola, assinado, como os demais acordos resultantes da Rodada, na

Reunião Ministerial de Marrakesh, em abril de 1994, tendo entrado em vigor em janeiro de 1995. "Assim, a Rodada Uruguai foi positiva, por incluir a agricultura entre a preocupação dos países membros, e por elaborar um Acordo sobre Agricultura. O Acordo Agrícola não visava proibir políticas de apoio à agricultura, mas introduzir disciplina na escolha das medidas adotadas, a fim de eliminar distorções no comércio" (TOLLINI, 2004, p. 17).

O Acordo Agrícola compreende a normatização de questões referentes ao acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação (three pillars), além do cumprimento de duas tarefas: discussão e definição sobre as regras balizadoras do comércio internacional de produtos de origem agropecuária e identificação e classificação das políticas agrícolas praticadas pelos países, as quais foram notificadas aos demais países em um documento chamado Oferta Agrícola, considerado parte integrante do AsA (COLSERA, 1998).

Medidas de tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento foram asseguradas no AsA. Ficou acordado que esses países cumprirão apenas dois terços dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos. Aqueles países que foram classificados como de menor desenvolvimento relativo foram isentos de qualquer compromisso. O período de implementação das reformas estabelecidas é de 6 anos a contar da data de adesão ao Acordo para os países desenvolvidos (2000), e para os países em desenvolvimento é de 10 anos (2004). Estabeleceu-se a formação do Comitê de Agricultura, com a finalidade de acompanhar e gerenciar o processo de implementação das reformas acordadas, além de fazer cumprir os compromissos assumidos e servir de fórum para a solução de embates que possam surgir entre os países membros.

Além de medidas normativas para os três pilares do acordo (acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação), o AsA estabelece outros procedimentos⁵. Dentre eles, o

ponto de maior interesse imediato é o conteúdo do artigo 20, que determina que seja dada continuidade às reformas no campo agrícola, iniciadas na Rodada Uruguai. A data prevista para o reinício das negociações ficou estabelecida para um ano antes do término do período de implementação (final de 1999 ou início de 2000).

"Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period ..." (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2005).

Os três pilares do AsA foram contemplados e o objetivo número um das reformas é do estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado pela forças de mercado. Reconheceu-se, entretanto, que o estabelecimento de um consenso acerca dos temas agrícolas será de difícil obtenção, na medida em que este é um assunto sensível para a maioria dos países, tanto para aqueles em desenvolvimento como para os países desenvolvidos. Como citado no documento WTO (2005, p. 6), *Agriculture Negotiations - The issues, and where we are now*, "the negotiations are difficult because of the wide range of views and interests among member governments".

Na primeira Conferência Ministerial da OMC, em Cingapura (dezembro/1996), o assunto da continuidade das negociações agrícolas fez parte da pauta de discussões. Decidiu-se dar início ao trabalho de análise e troca de informações (*processo AIE – analysis and information exchange*), com o "... objetivo de identificar, a partir da experiência da implementação do Acordo, assuntos passíveis de revisão e que poderiam vir a ser parte da agenda da retomada das negociações agrícolas" (COLSERA; HENZ, 2000, p. 12).

Na segunda Conferência Ministerial da OMC, realizada em Genebra (maio/1998), juntamente com as comemorações do 50º aniversário do estabelecimento do sistema multilateral de comércio, o Conselho Geral da

⁵ Para maiores detalhes sobre as normas estabelecidas com o objetivo de disciplinamento de medidas referentes aos três pilares ver Colsera; Henz (2000).

OMC ficou encarregado de preparar um programa de trabalho e cronograma para o lançamento do reinício das negociações agrícolas. Esta nova rodada, sob a denominação de “Rodada do Milênio” (nome sugerido pela UE), deveria iniciar-se na terceira Conferência Ministerial da OMC, em Seattle (novembro e dezembro/1999).

A conferência de Seattle (formalmente suspensa) tornou-se um grande fracasso, na medida em que não concretizou o início da Rodada do Milênio. As negociações foram transferidas para Genebra e a continuidade das negociações agrícolas ficou ameaçada. Conforme Presser e Almeida (2004), os desequilíbrios e assimetrias do sistema criado na Rodada Uruguai foram as causas do insucesso de Seattle. Para Coelho (2000), a implosão das negociações em Seattle foi devida ao economic seeting prevalente, dentre eles os resquícios das crises asiática e russa e os levantes protecionistas vindos à reboque.

Não obstante o impasse de Seattle, o disposto no artigo 20 do AsA não poderia ser contrariado e a retomada das negociações agrícolas deveria ser iniciada o mais rápido possível. O Conselho Geral da OMC estabeleceu que o Comitê de Agricultura conduzisse as negociações para a continuidade do processo de liberalização comercial, passando a se reunir em Sessões Especiais (*Special Sessions of the Agriculture Committee*).

Em novembro de 2001 foi realizada a quarta Conferência Ministerial da OMC em Doha, Qatar. Uma nova etapa das negociações, sob a denominação de Rodada do Desenvolvimento, foi lançada e os preceitos que norteariam os trabalhos foram consubstanciados no Mandato de Doha (*The Doha Mandate*), que inclui as negociações agrícolas dentro do princípio do *single undertaking*⁶ e estabelece o fim das negociações para 1º de janeiro de 2005.

O objetivo central definido no artigo 20 do Acordo Agrícola, qual seja, o estabelecimento de um sistema de comércio agrícola justo e orientado

pelas forças do mercado, foi confirmado no mandato negociador de Doha. Além disso, o mandato faz referência à continuidade do tratamento especial e diferenciado dispensado aos países em desenvolvimento (considerado como parte integral das negociações) e aos aspectos de preocupação não comercial (como questões de proteção ambiental, segurança alimentar e desenvolvimento rural).

Os países em desenvolvimento denunciaram os picos tarifários em produtos como carnes, açúcar, cereais, leite e seus derivados, o escalonamento de tarifas nos casos do café, cacau, oleaginosas, frutas e vegetais, a administração discriminatória e pouco transparente das quotas-tarifárias, a aplicação freqüente da *special safeguard* para produtos de interesse dos países em desenvolvimento e as preocupações não-comerciais. Propuseram a extinção da *special safeguard* e sua transformação em um mecanismo de *special countervailing measures*, como parte do tratamento especial e diferenciado, além de exigirem concessões e o cumprimento das promessas feitas aos *least-developed countries* (PRESSER; ALMEIDA, 2004).

Essa fase das negociações foi especialmente importante, na medida em que ela estabeleceu a elaboração de “modalidades” de negociação e metas (incluindo metas numéricas) para que se alcançasse os objetivos contidos no Mandato de Doha, quais sejam, desenvolvimento no quesito acesso a mercados, redução em todas as formas de subsídios e nos efeitos de distorção no comércio provocados pelas medidas de apoio interno.

O prazo para elaboração do documento sobre as “modalidades” de negociação, 31 de março de 2003, não foi cumprido. A despeito do *missed deadline*, os negociadores continuaram a trabalhar a fim de que as emanções do Mandato de Doha fossem cumpridas, o que fica claro através das palavras do *chairman* Stuart Harbinson: “*The task ahead and our common responsibility is simple and clear. We must continue working together towards completing the job given to us by ministers in Doha as soon as possible*”.

⁶ De acordo com Colsera; Henz (2000, p. 10), “esse princípio, que prevalece em negociações mais abrangentes, prevê trocas cruzadas entre todas as áreas de negociação, de forma que não se conclui nenhuma negociação enquanto todas não estiverem concluídas”.

Um fato marcante acontecido nessa conferência foi o ingresso da China e Taiwan como membros da OMC, tendo em vista a possibilidade de que esses países viessem a se tornar grandes importadores de produtos agropecuários. Em 2000, a China, por exemplo, foi o sétimo maior exportador mundial de bens e o oitavo maior importador mundial de bens, com um volume de US\$ 249,2 bilhões e de US\$ 225,1 bilhões, respectivamente. Para o Brasil, em especial, o ingresso da China na OMC foi de grande importância e representou a abertura de novas oportunidades de negócios, sobretudo no setor do agronegócio.

Durante a Conferência em Cancún (setembro/2003, em Cancún, México), esperava-se que o tema agrícola viesse a ser o balizador das demais negociações, o que, surpreendentemente, não aconteceu. Prioridade foi dada aos “*four Singapore issues*”, quais sejam, investimento, regras de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio, sendo que apenas este último foi aceito como integrante da Agenda Negociadora da OMC.

Após consulta entre os membros das diversas delegações, o delegado de Botswana, em nome do Grupo Africano e do Grupo LDCs (*least-developed countries*), declarou que não aceitaria o tema, incidente que levou ao desfecho da conferência sem uma discussão mais detalhada sobre os temas agrícolas. Apesar disso, a Declaração Ministerial de Cancún reafirma o compromisso de implementar todos os compromissos consubstanciados no mandato de Doha (*Notwithstanding this setback, we reaffirm all our Doha Declarations and Decisions and recommit ourselves to working to implement them fully and faithfully - Draft Cancún Ministerial Text*)⁷.

Até março de 2004, não foi realizada nenhuma Sessão Especial do Comitê de Agricultura e, portanto, não houve nenhum avanço com relação ao tema agrícola⁸. Durante esse período, segundo o documento WTO *Agriculture*

Negotiations – The issues, and where we are now, chefes de delegações em Genebra e ministros discutiram como prosseguir no cumprimento dos compromissos assumidos no Mandato de Doha e, naturalmente, os temas agrícolas fizeram parte dessas discussões.

Em 1º de agosto de 2004, os membros da OMC aprovaram um pacote de acordos (July 2004 Package ou 1 August Framework) contendo os princípios norteadores das atual fase das negociações agrícolas. O documento antecipa o não cumprimento do deadline de 1º de janeiro de 2005, estabelecido no Mandato de Doha, e estabelece que a sexta Conferência Ministerial da OMC seja realizada em Hong Kong, em dezembro/2005.

No início do referido documento, o Conselho Geral reitera o compromisso de cumprir todas as deliberações feitas em Doha.

“The General Council reaffirms the Ministerial Declarations and Decisions adopted at Doha and the full commitment of all Members to give effect to them. The Council emphasizes Members’ resolve to complete the Doha Work Programme fully and to conclude successfully the negotiations launched at Doha” (Text of the ‘July package’ - the General Council’s post-Cancún decision)”.

O anexo A do *July Package*, “*Framework for Establishing Modalities in Agriculture*”, reafirma a busca do objetivo de construção de um sistema de comércio agrícola mais justo e orientado pelas forças do mercado e assegura que o nível de ambição empreendido pelo Mandato de Doha continuará sendo a base para as negociações agrícolas.

Com relação aos três pilares (acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios às exportações), o pacote aprovado reconhece que *the reforms form an interconnected whole and must be approached in a balanced and equitable manner*.

Quanto às medidas de apoio interno, reclamam-se substanciais reduções nas medidas distorcivas do comércio. Para tanto, assegura-se

⁷ Para uma análise mais detalhada do impasse ocorrido na Conferência Ministerial de Cancún ver Henz (2004) e Presser; Almeida (2004).

⁸ Também não houve negociação sobre nenhum outro tema.

o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, estabelecendo-se períodos de implementação mais longos e menores coeficientes de redução no uso de tais medidas, além de se garantir um profundo corte nas permissões de uso de medidas de apoio interno que causam distorção ao comércio.

Assegura-se também o processo de revisão dos critérios de enquadramento das políticas de caixa-verde, tornando-os mais transparentes a fim de que o princípio fundamental da green-box seja respeitado. Trata-se de uma proposta bem-vinda, com o fim de que ela dificultará o uso de medidas que distorcem o comércio sob o escudo da caixa-verde.

Com respeito aos subsídios às exportações, os membros concordam em estabelecer uma modalidade detalhada que assegure a eliminação paralela de todas as formas de subsídios às exportações e discipline todas as medidas voltadas para as exportações com efeitos equivalentes aos subsídios.

Assegura-se também, neste pilar das negociações, que os países em desenvolvimento gozarão de tratamento especial e diferenciado por um período a ser negociado.

Para o último pilar (acesso a mercados), estabelece-se a adoção de uma abordagem simples pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento para a construção de uma “tarifa alinhada” (*tiered formula*) que leve em consideração as diferenças tarifárias existentes entre os países. O objetivo final é o cumprimento do que foi estabelecido no Mandato de Doha (*substantial improvements in market access*). Espera-se, portanto, que na Conferência Ministerial de Hong Kong seja dada prioridade aos temas agrícolas e que a Rodada do Desenvolvimento seja concluída com sucesso, da que o *July Package* enfatiza a necessidade de cumprimento das deliberações feitas no Mandato de Doha.

O papel estratégico⁹ do agronegócio brasileiro

O objetivo desta seção é apresentar algumas estatísticas sobre o agronegócio brasileiro, a fim de mostrar o seu papel estratégico na nossa economia¹⁰. Simultaneamente, são mostrados alguns dos principais desafios a serem enfrentados pelo agribusiness nacional, corroborando a nossa tese de que o desempenho do comércio agrícola brasileiro é determinado, em grande parte, pelos avanços alcançados nas rodadas de negociações internacionais.

Em 2004, as exportações do agronegócio totalizaram US\$ 39,016 bilhões, um recorde histórico para o setor, representando 40,4% das exportações brasileiras, cujo valor foi de US\$ 96,475 bilhões. Em relação a 2003, as exportações apresentaram uma variação de US\$ 8,377 bilhões (27,3%). O saldo comercial registrado para o setor foi de US\$ 34,134 bilhões, superior em 32,1% ao resultado alcançado em 2003. Além disso, o agronegócio foi responsável por 34% do PIB, gerando 37% de todos os empregos no País.

Entre os fatores que explicam o desempenho exportador positivo do agronegócio citam-se o elevado crescimento da demanda mundial, significando um aumento na demanda por bens e um maior preço das commodities; a ocorrência de problemas sanitários em importantes exportadores do mercado mundial de carnes, que propiciou uma maior procura e a elevação dos preços do produto; a abertura de novos mercados e situação cambial favorável. A quantidade exportada sofreu um acréscimo de 15%, enquanto o valor exportado aumentou em 11%.

Na Tabela 1 pode-se observar que os saldos obtidos nas transações com carnes, madeiras e suas obras, açúcar e álcool, papel e celulose e, principalmente, leite, laticínio e ovos apresentaram um excelente crescimento em relação a 2003. O setor de carnes, cujas vendas cresceram 50,4%, foi o responsável por 24,6% do aumento das

⁹ Os dados sobre o desempenho do agronegócio que se encontram nesta seção foram retirados do website do Mapa (2005).

¹⁰ Jank et al. (2005) fornece uma descrição das três fases pelas quais o agronegócio brasileiro passou (desenvolvimento tecnológico e crescimento da produção, choque de eficiência e de competitividade e expansão da oferta e explosão da competitividade).

Tabela 1. Balança comercial do agronegócio: exportações, importações e saldo comercial para o ano de 2004 (em US\$ mil).

Produto	2004			Variação ⁽¹⁾		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
Complexo soja	10.047.890	125.809	9.922.081	23,7	-58,7	26,9
Carnes	6.143.840	84.188	6.059.652	50,4	15,7	51,0
Madeira e suas obras	3.781.299	79.792	3.701.507	44,3	29,9	44,7
Açúcar e álcool	3.137.968	411	3.137.557	36,6	-72,2	36,6
Papel e celulose	2.909.131	757.829	2.151.302	2,8	35,0	-5,2
Couros, peles e calçados	2.896.734	224.916	2.671.818	17,5	19,4	17,3
Café, chá mate e especiarias	1.891.676	31.377	1.860.299	32,9	45,2	32,7
Algodão e fibras têxteis vegetais	1.441.344	277.672	1.163.672	24,1	30,3	22,8
Fumo e tabaco	1.425.762	19.824	1.405.938	30,8	-19,9	32
Sucos de frutas	1.193.688	90.720	1.102.968	-7,6	18,1	-9,2
Cereais, farinhas e preparações	950.422	1.352.670	-402.248	89,1	-20,3	66,4
Frutas, hortaliças e preparações	606.237	332.652	273.585	17,0	24,7	8,9
Pescados	416.005	241.089	174.916	1,0	27,3	-21,3
Cacau e suas preparações	319.937	86.606	233.331	-0,3	-38,1	28,9
Leite, laticínios e ovos	158.046	95.991	62.055	50,0	-19,8	531,6
Bebidas	51.171	154.333	-103.162	9,2	23,4	-32,0
Borracha natural	471	238.664	-238.193	71,9	52,3	-52,3
Demais produtos	1.644.076	686.230	957.846	22,6	20,8	27,6
Total geral	39.015.697	4.880.773	34.134.924	27,3	1,9	32,1

⁽¹⁾Taxa de crescimento em % em relação a 2003.

Fonte: adaptado de Secex/MDIC – Análise de Informação de Comércio Exterior (Alice) SPC/Mapa (2004).

exportações do agronegócio, à frente do complexo soja, que contribui com 23% do incremento (US\$ 1,9 bilhão).

No setor onde o saldo comercial mais cresceu (leite, laticínios e ovos), as exportações aumentaram em 50% (de US\$ 105, 334 milhões para US\$ 158,046 milhões), enquanto as importações decaíram em 19,8%, passando de US\$ 119,713 milhões para US\$ 95,991 milhões. Contudo, ao verificar a contribuição do setor nos resultados do agronegócio, este ainda apresenta resultados modestos, uma vez que contribuiu apenas com 0,40% do total das exportações, com 0,18% do saldo comercial e com 0,63% do aumento das exportações.

O complexo soja, campeão de exportações do agronegócio, foi responsável por 22,95% do aumento das exportações e por 25,75% do total de vendas externas, registrando um crescimento de 23,7% em relação a 2003. Em relação ao saldo comercial, a soja em grão e seus derivados contribuíram com 29,07% do resultado obtido em 2004, apresentando um crescimento de 26,9% em relação a 2003.

O setor de carnes, cujas vendas cresceram 50,4%, foi responsável por 24,57% do aumento das exportações do agronegócio. Esse aumento resultou de um incremento de 26,8% no volume negociado e de uma elevação média de 15% nos preços. Neste segmento, os resultados foram os seguintes: carne bovina in natura: aumento 70% nas vendas externas; carne bovina industrializada (39,1%); frango in natura (45,8%); carne suína (41,3%) e peru (39,5%). Esse desempenho favorável pode ser creditado às mudanças nos fluxos de comércio causadas pela ocorrência de epidemias, como a "vaca louca" no Canadá ou a "gripe do frango" no sudeste asiático.

Para o segmento sucroalcooleiro, as vendas externas aumentaram 36,6%, gerando US\$ 3,137 bilhões em divisas no ano de 2004. Os destaques foram para o aumento da quantidade exportada (22%) com estabilidade de preços, no caso do açúcar; e forte elevação das exportações de álcool, cujo valor cresceu 215%, passando de US\$ 157,9 milhões em 2003 para US\$ 497,7 milhões em 2004.

Destaque também para o segmento de madeiras e suas obras, que exportou 44,3% a mais do que em 2003, registrando um saldo comercial de US\$ 3,701 bilhões, 44,7% superior ao resultado obtido no exercício anterior.

Na fruticultura, registramos um recorde nas exportações em 2004, que bateram em US\$ 370 milhões, o equivalente a 850 mil toneladas, um crescimento de 10% em valor e de 5% em volume em relação a 2003. Embora o Brasil seja o terceiro maior produtor de frutas frescas, atrás apenas da China e da Índia, a sua participação no comércio mundial nesse setor é pequena: apenas 1,6% do valor negociado nas exportações mundiais e 2% no volume total transacionado. No entanto, essa situação pode mudar no médio prazo, uma vez que as exportações brasileiras de frutas frescas apresentaram um crescimento de mais de 200% nos últimos seis anos.

No que se refere a compras, em 2004 houve um crescimento de 1,9%, passando de US\$ 4,790 bilhões para US\$ 4,880 bilhões. Foram importados menos produtos lácteos (-19,8%), açúcar e álcool (-72,2%), fumo (-19,9%), cereais (-20,3%) e cacau (-38,1%). Apresentaram crescimento as importações de algodão (21%) e borracha natural (52,2%).

Quanto aos parceiros comerciais, as exportações apresentaram taxas positivas de crescimento para todos os principais blocos econômicos: Mercosul, 19,8%; Nafta (exceto México), 19,1%; União Européia, 20,4%; Europa Oriental, 20,8%; Ásia, 38,6%; Oriente Médio, 33%; África, 51,4%.

Como destino para as exportações do agronegócio, a União Européia continua em primeiro lugar, absorvendo 34,4% das nossas vendas, seguida pela Ásia (19,7%), superando o Nafta (16,2%) e passando ao segundo lugar. Vale registrar também o crescimento da participação do Oriente Médio (de 6,8% para 7,1%), da África (de 4,8% para 5,7%), destacando-se as Ilhas Maurício (aumento de 433% na compra de produtos do agronegócio brasileiro) e dos países da Aladi, exceto Mercosul (de 3,8% para 4,4%).

Os principais compradores do País foram os EUA (+19,9%), Holanda (+17,4%), China (+31%), Alemanha (+17,1%), Itália (+27,8%) e Rússia (7,9%). Observe que dentre este grupo o mercado chinês apresentou maior crescimento em relação a 2003, indicando o mercado promissor deste país.

A despeito do bom desempenho do agronegócio brasileiro em 2004, não se projeta o mesmo cenário para o ano de 2005. Está prevista uma queda de 16% na renda do setor para este ano, embora se espera que a colheita de grãos, em volume físico, bata novo recorde pelo oitavo ano consecutivo. Além disso, espera-se uma queda de 48% no valor das exportações de soja (grão, farelo e óleo), trigo e milho, em relação a 2004.

Os ventos ruins que ameaçam o desempenho do agronegócio brasileiro são frutos da combinação de alguns fatores. São eles: a valorização do real, reduzindo a renda das exportações; a alta do petróleo e a maior demanda internacional por minérios, matérias-primas usadas para a produção de fertilizantes químicos, o que encarece os insumos usados pelos produtores; queda da cotação das commodities agrícolas, em grande parte devido à supersafra de soja nos EUA; elevação dos custos portuários no Brasil; alta de 80% no preço internacional do aço, pressionando para cima o preço das máquinas agrícolas fabricadas no Brasil; e quebra de cerca de 35% da safra de soja dos produtores sulistas ocasionada pela seca no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e parte do Paraná.

A atual fase ruim do agronegócio demonstra que faltam políticas públicas que amenizem as flutuações cíclicas características dos mercados agrícolas. O pacote de medidas anunciado no início de março, de caráter emergencial, estabeleceu a prorrogação de empréstimos tomados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por produtores de soja, milho, trigo, algodão e arroz e liberação de R\$ 1,5 bilhão para financiamento a custeio (compra de sementes e adubo), investimento e comercialização. Não obstante, aqui vale a menção da velha máxima que diz que é “melhor prevenir a remediar”.

O importante neste momento é perceber que o próprio caráter conjuntural do cenário dramático do agronegócio exige que sejam implementadas medidas de apoio que amenizem os prejuízos que os produtores estão amargando em 2005. Infelizmente, no Brasil os mecanismos de proteção da renda do produtor, como, por exemplo, um seguro rural e um sistema de subsídios no caso de quebra de safras, são ainda incipientes. A implementação de tais mecanismos suavizaria os efeitos deletérios sobre a renda dos produtores e sobre a dinâmica da atividade do agronegócio.

Deve-se ter em mente, ainda, que retirar o agronegócio da crise momentânea em que se encontra, significa, em última instância, resgatar a alavanca da nossa economia e propulsor de muitos outros setores, dada a capacidade do setor em gerar renda e emprego para o País. Uma vez passada a crise, o próximo desafio a ser transposto é o de aumentar a nossa participação no comércio mundial.

Uma boa notícia, do ponto de vista da oportunidade de crescimento do comércio, principalmente para o agronegócio, onde somos mais competitivos, é que o Brasil ainda responde por uma fatia mínima do total do comércio mundial¹¹. Não se pode desperdiçar esta conjunção tão favorável de oportunidade de crescimento e competitividade. Logo, é premente a necessidade de estimular o crescimento do agribusiness brasileiro e anular as forças que jogam contra o seu bom desempenho.

Dentre estas últimas, além da sua crise momentânea, o protecionismo ainda prevalecente nos países desenvolvidos certamente ocupa lugar central. Contra isso, uma alternativa que se apresenta é a articulação com países que têm interesses em uma maior liberalização do comércio agrícola. O Brasil, usando de sua posição de maior exportador agrícola dentre os países em desenvolvimento, deve assumir uma posição mais agressiva nas negociações, exigindo que não mais se adie os enfrentamentos do tema agrícola. Para tanto, tal como expresso em Jank (2002), é preciso

que esforços sejam canalizados para um melhor preparo dos nossos negociadores, que ainda carecem de um suporte mais efetivo por parte das instituições privadas e do meio acadêmico, fornecendo o necessário respaldo no momento das negociações. O País quer um sistema de comércio mais justo que garanta maior acesso aos principais mercados. Para isso, deve-se formular objetivos, saber quais concessões fazer, qual caminho percorrer e o nível de diplomacia a ser utilizado. Para tanto, é preciso que se adote uma estratégia comercial de longo alcance e um uso mais intenso dos instrumentos de promoção comercial. O uso efetivo do jogo negociador, com bons estudos de impacto, denúncia sobre a proteção dos outros países, uso das defesas comerciais e contestações legais, etc., certamente asseguraria uma maior eficiência na obtenção de resultados mais favoráveis. É preciso que se invista na qualidade dos produtos exportados, em pesquisa, logística e extensão rural, além de uma política agrícola de longo prazo, que garanta ao setor incrementar seus níveis de produtividade, rentabilidade ao produtor, fortalecimento das cadeias produtivas e, sobretudo, absorção de choques provenientes da combinação de situações conjunturais adversas.

Considerações finais

Em 2004, o desempenho alcançado pelo agronegócio permite dizer que é preciso dar prioridade aos assuntos a ele relacionados. Em artigo publicado no Jornal Gazeta Mercantil no início de 2005, reproduzido na íntegra no website do Mapa, o ministro Roberto Rodrigues disse que "o agronegócio é credor do Brasil". É com base nesse argumento que o País deve concentrar seus esforços na potencialização do crescimento deste setor, além de caminhar na busca de solução para os seus problemas externos e internos e no enfrentamento dos desafios a ele colocados. É preciso também que se avance na reversão da imagem secular de atraso e obsolescência vinculada ao campo, sendo o agronegócio o representante da modernidade e prosperidade.

¹¹ A participação brasileira no comércio mundial é de aproximadamente 1,2%.

Um argumento que este trabalho procurou enfatizar é a necessidade de se adotar uma postura agressiva nos *rounds* de negociações agrícolas no âmbito da OMC. Isso porque a obtenção de resultados favoráveis no sentido de maior acesso a mercados e desmantelamento de barreiras protecionistas traria um estímulo de crescimento para o agronegócio brasileiro e, conseqüentemente, maior número de empregos e crescimento da renda.

É evidente que os resultados das negociações internacionais em agricultura estão muito aquém das expectativas iniciais do Brasil. O País ainda se depara com fortes aparatos protecionistas adotados pelos países desenvolvidos, os quais impedem que as nossas exportações tenham acesso aos seus mercados. Trata-se de uma constatação desanimadora, visto que o desempenho do setor mais competitivo da economia brasileira (o agronegócio) depende, em grande medida, dos avanços obtidos nessa área.

Alguns passos foram dados com o propósito de minorar a desigualdade de poder de barganha entre os países do Norte e Sul. Entre eles, a constituição do G-20 é especialmente importante porque representa o reconhecimento da vulnerabilidade de países em desenvolvimento e que os compromissos e concessões a serem efetuados devem levar em consideração as necessidades e possibilidades individuais de cada país.

Certamente, ainda há muito que fazer para que o Brasil obtenha bons resultados nos rounds de negociações. É fundamental que o País tenha uma estratégia comercial de longo alcance que o permita aumentar seu poder de barganha, tornando-o um importante protagonista no processo negociador. Além disso, as equipes de negociações brasileiras devem contar com o respaldo de instituições privadas e acadêmicas, munindo-as com bons estudos que evidenciem a distorção causada pela proteção dos países ricos

e o impacto que o aumento das exportações pode ter nas economias mais atrasadas.

Espera-se que o tema agrícola não mais seja adiado nas negociações internacionais e que a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em dezembro/2005 em Hong Kong, seja uma oportunidade para que significativos avanços sejam alcançados rumo ao estabelecimento de um sistema de comércio agrícola mais justo, objetivo maior expresso pelo Mandato de Doha.

Referências

- COELHO, C. N. Negociações agrícolas: existe uma saída? **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 9, n. 4, out./dez. 2000.
- COLSERA, L.; HENZ, R. A retomada das negociações agrícolas na OMC. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 9, n. 2, abr./jun. 2000.
- COLSERA, L. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o acordo agrícola. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 7, n. 3, jul./set. 1998.
- HENZ, R. Uma avaliação da Conferência Ministerial da OMC em Cancún. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 13, n. 1, jan./mar. 2004.
- JANK, M. S. O agribusiness brasileiro e as negociações internacionais. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 11, n. 3, p.15-24, jul./set. 2002.
- JANK, M.S. "Reta final para Cancún". **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. A 2 - A 2, 19 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2005.
- JANK, M. S.; NASSAR, A. M.; TACHINARDI, M. H. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 64, p. 14-27, dez./fev. 2005.
- MAPA. **Balança comercial do agronegócio em 2004**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2005.
- PRESSER, M. F.; ALMEIDA, L. T. **Negociações internacionais e segurança alimentar**: perspectivas para o Mercosul. Campinas, SP: Unicamp: Unesp, 2004. 22 p. Mimeografado.
- TOLLINI, H. Agricultura e cláusula da paz. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 1, p. 1-6, jan./mar. 2004.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Agriculture agreement**. Article 20. 2005. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 12 jan. 2005.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **WTO** [home page]. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

Políticas de preços agrícolas e de estoques de alimentos

Guilherme C. Delgado¹
Júnia C. P. R. Conceição²

Antecedentes históricos da política de preços

Tradicionalmente no Brasil, as políticas de preços agrícolas foram conectadas à formação de estoques físicos. Mas, o caráter tradicionalista de tais políticas não significa que as mesmas tiveram propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de auto-suficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda.

Provavelmente, apenas a política agrícola praticada para o trigo, até início da década de 90, terá tido desenho institucional e implementação contínua no Pós-Guerra, tendo em vista um objetivo primordial de segurança alimentar.

Depois de 1930, de maneira sistemática, organizam-se no Brasil várias estruturas estatais de proteção e organização dos mercados agrícolas. Em particular, o café, o açúcar e o trigo contaram com políticas permanentes e especiais de intervenção nos sistemas de preço e nos mercados de estoques, como de resto, também, sucederá com os demais produtos agrícolas abrangidos na pauta da Política de Garantia de Preços Mínimo (PGPM).

Até início da década de 90, a história das políticas de preços agrícolas é muito diversa em termos setoriais e regionais – do café, desde o Convênio de Taubaté (1906), do açúcar, desde a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (1931), embrião do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933; do trigo também, a partir da década 30; e da PGPM, com a criação da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), em 1943³. Todas essas estruturas contêm fortes relações com a formação de estoques públicos de produtos agrícolas.

A análise retrospectiva dessas políticas, revela, em cada período histórico, objetivos específicos de defesa ora de produção e do emprego, ameaçados pela crise externa (1929), ora da modernização técnica da agricultura brasileira (período do Regime Militar), ora da solução pontual das crises do abastecimento (PGPM). Não é consistente que se lhes atribua papel regulador sistemático à estabilização dos preços dos produtos da cesta básica e por consequência um papel estruturante na formação de taxa de salário, por um lado, e do nível da renda do conjunto do setor agrícola, por outro. Provavelmente, o segundo objetivo foi perseguido com muito mais eficácia ao longo do tempo pela

¹ Doutor em Economia pela Unicamp, pesquisador do Ipea Brasília, e-mail: delgado@ipea.gov.br

² Doutora em Economia pela Esalq/USP, pesquisadora do Ipea Brasília, e-mail: junia@ipea.gov.br

³ Para uma análise das políticas de preços no período 1930-1975, ver Breve Histórico das Políticas de Garantia de Preços no Brasil in Delgado, Guilherme (1978) op.cit., p. 13-29.

política de preços agrícolas do café, do açúcar e do trigo, enquanto o objetivo de "baratear os produtos da cesta básica" tem se deslocado para a gestão específica da política de estoques, principalmente nas décadas de 70 e 80, com resultados ambíguos, como se verá na análise neste artigo.

O plano de safra e a política agrícola

Na leitura feita sobre políticas de garantia de preços no Brasil, até o início da década de 20, utilizou-se, basicamente, dos Planos Anuais de Safra, do café, do açúcar, do trigo e da PGPM e contém, basicamente, um arranjo de instrumentos de intervenção nos mercados agrícolas, em três vias:

- Fomentar "ex-ante" a produção setorial (ou subsetorial), antecipando preços de garantia, crédito de custeio a taxas favorecidas e formas diversas de seguro de produção ou seguro de crédito.

- Planejar condições específicas de comercialização dessa produção, objeto do fomento, mediante arranjos da política cambial (café e açúcar - décadas de 60 e 90).

- Formatar estoques aos preços de garantia e ou provisão do crédito comercial⁴.

Observe-se que o esquema dos Planos de Safra continua vigente até o presente, com uma substancial mudança, a partir de 1992-996, qual seja a sucessiva substituição (ainda que não integral), da formação física de estoques - pelo mecanismo de garantia de preços, sem formação de estoques (Contratos de Opção; Prêmio para Escoamento do Produto, etc.).

Antes que entremos na análise da política atual, cuja principal mudança é a do relativo abandono da formação física do estoque, convém que tratemos mais detidamente da concepção teórica do Plano de Safra e da sua imprescindível necessidade, tendo em vista estruturar os mercados agrícolas na concorrência interna e externa.

Nos últimos 60 anos, todas as mudanças importantes na agricultura brasileira dependeram e se estruturaram por meio do instrumento de planejamento anual – Plano de Safra. A política de valorização do café (década de 10 a 20), a política de auto-suficiência do trigo (no período de 1960 a 1987), a modernização técnica da agropecuária (governos militares) etc., adotaram nos planos anuais de safra, permanentemente renovados, os mecanismos de promoção permanente dessas políticas agrícolas.

Por sua vez, a formação de estoques enquanto estivesse vinculada a essas políticas constitui um campo independente das chamadas políticas de abastecimento, muito mais ligada à política de contenção inflacionária que à política agrícola.

Estoques Públicos de Alimentos e sua Destinação: Organização e Mudanças Recentes

Desde sua reestruturação com o Decreto-Lei 79/66 (BRASIL, 2005) até o governo Fernando Henrique, a Política de Preços Mínimos era baseada numa lógica de intervenção passiva, com formação de estoques públicos de alimentos aos preços mínimos. Os instrumentos utilizados eram a Aquisição do Governo Federal (AGF) ou Empréstimos do Governo Federal (EGF), em sua modalidade: COV – com opção de venda. O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por sua vez, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definido por um critério de preço de intervenção – o Preço de Liberação de Estoque preestabelecido, haveria desmobilização dos estoques.

Cabe notar que a venda do estoque público (em AGF) requeria que o preço de mercado no atacado atingisse o Preço de Liberação de Estoques (PLE)⁵. Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e a

⁴ Para uma análise mais sistemática de concepção teórica dos Planos de Safra - no planejamento ex-ante das condições indutoras de produção e comercialização pela política agrícola ver Delgado, Guilherme (1985). op.cit.

⁵ O instrumento foi criado pela Portaria Interministerial nº 657 de 10/07/91. Essa Portaria foi substituída pela Portaria Interministerial nº 183, de 25/08/94. O preço de liberação de estoque era dado por uma média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses consecutivos, acrescida de uma margem de 15%.

desmobilização de estoques públicos estabelecia como marcos referenciais o limite inferior (preço de garantia ao produtor e o limite superior ao Preço de Liberação de Estoques (PLE). O preço mínimo indicava o limite a partir do qual o governo entraria comprando produtos (via AGF ou EGF – COV) e o PLE o limite a partir do qual haveria a desmobilização dos estoques.

A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da ação governamental do mercado de estoques que caracterizara a política até então seguida pela antiga Secretaria Especial de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda (Seap/MF). Sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Assim, a intervenção da Seap na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias, exportadores, etc. A criação do PLE foi um passo importante, que imprimiu mais disciplina e controle na intervenção. Entretanto, como será visto em seqüência, a conjuntura macroeconômica do período pós-real praticamente torna inócua a ação do PLE.

A partir de 1996, vários fatores levaram a um certo desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos, no formato em que este se estruturou desde o Decreto-Lei 79/66.

A política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização comercial e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas (DELGADO, 2000, p. 70).

O mercado aberto privilegiou a importação de commodities, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Essa orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com efeitos negativos sobre a produção e emprego rurais. E a Política de Preços Mínimos não contradiz esse movimento baixista dos preços,

e nem há pressão para que o faça, já que a dívida dos produtores estava atrelada ao preço mínimo. Esse regime de política agrícola e de política cambial frouxa que vigorou no primeiro mandato FHC, somente foi viável até quando houve liquidez externa folgada.

Nesse contexto, o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço, sob condições especiais, e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos. Os pequenos produtores foram os mais afetados, tendo em vista que, a rigor, a Aquisição do Governo Federal (AGF) tem sido o único instrumento acessível para esses agricultores. Na realidade, ao longo da década 90, o Empréstimo do Governo Federal (EGF) é praticamente extinto e a AGF fica restrita a beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (BRASIL, 2003), que optarem pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto.

O Plano Safra 1996-1997 (BRASIL, 1995) acentua as alterações e consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela não-contratação de EGF – COV, instituindo-se em seu lugar a utilização de um novo instrumento: o contrato de opção de venda. O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções⁶ (DO EGF/COV..., 2002) pela CONAB é o de propiciar uma garantia de preços que não esteja necessariamente associada a um dispêndio imediato de recursos, como ocorria com o AGF e EGF. Além disso, procura-se a garantia de preços sem a necessidade de formação de estoques.

O Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas constitui-se num seguro contra a queda de preços. Ao comprar um Contrato de Opção de Venda, o produtor ou a cooperativa paga um preço (chamado “prêmio”) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (chamado “preço de exercício”) na data de vencimento do contrato (PLANO..., 2004. p. 11).

⁶ O Contrato de Opção de Venda foi instituído pela Resolução Bacen nº 2.260, de 23/03/96, e regulamentado por meio da Portaria do Banco Central nº 1/97, de 28/02/97.

O outro instrumento criado, Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), tem o objetivo prioritário de garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo governo federal, com base no preço mínimo e no preço de exercício das opções.

Como foi visto, as Aquisições do Governo Federal (AGF) foram o instrumento tradicional de intervenção passiva do governo federal para sustentação de preços. A partir de 1995, esse instrumento vem sendo substituído pelos novos instrumentos criados. Com isso, as compras governamentais foram drasticamente reduzidas. O ano de 1997 representa uma exceção, e os grandes volumes adquiridos nesse período referem-se ao milho (houve um problema grave de sustentação do preço do milho no período acima citado).

Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi estimular o EGF sem opção de venda e gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços sem necessidade de aquisição de estoques.

Os Planos Safra, dos anos subsequentes, não trazem alterações significativas na condução da política de Preços Mínimos. Na realidade, consolidam o modelo seguido. Somente no Plano Safra 2003-2004, é feita uma alteração importante. Trata-se da correção dos valores dos preços mínimos, que se mantinham praticamente congelados desde a criação do Plano Real. Essa medida pretendia estimular o plantio dos produtos que estavam com perspectiva de oferta reduzida e permitir o abastecimento para produtos típicos do consumo interno, como farinha de mandioca, milho, feijão e trigo. Contudo, a provisão de recursos para aquisição de estoques e demais meios de comercialização nos orçamentos de 2004 e de 2005 (250,0 e 500,0 milhões

respectivamente) não sinaliza mudança da política de baixos estoques.

Nova relação externa do setor agrícola

O cenário macroeconômico externo que de certa forma conformou a mudança histórica da política agrícola e comercial herdada do período Vargas, impôs pelo lado fiscal forte restrição à despesa pública; contudo, aparentemente seria permissivo de uma ampliação da chamada poupança externa, o déficit em conta corrente com o exterior. Para tal concorreu o cenário de liquidez externa abundante e o regime cambial sobrevalorizado que prevaleceu até o final de 1998.

Esse modelo foi seguido até a ocorrência de forte desvalorização cambial, em janeiro de 1999. A partir daí, houve também uma forte mudança de preços relativos que alterou os custos e benefícios do carregamento de estoques vis-à-vis às importações. O valor CIF (Cost, Insurance and Freight) do produto importando, expresso em reais, dá o limite superior dos preços domésticos. Esses preços podem se elevar até o ponto em que as importações se tornem viáveis. A partir daí, esses preços domésticos ficam nivelados com os internacionais. O fato é que, com a desvalorização cambial, houve um aumento dessa amplitude de variação dos preços, criando um cenário mais instável, principalmente nos produtos da cesta básica.

O ponto mais grave dessa nova situação é a virtual aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante, com conseqüente forte correlação dos choques cambiais sobre os preços agrícolas, tanto em sentido altista quanto baixista.

Com o final da aventura cambial do período 1995-1998, começa a se delinear lentamente um papel externo distinto para o setor empresarial agrícola, qual seja o de compensar e reverter o déficit da conta corrente, perseguindo um superávit que liberaria a economia do constrangimento externo a que esteve submetida.

Essa estratégia encontra guarida nos Planos de Safra do final do governo FHC, e principalmente nos dois últimos Plano de Safra do Governo Lula (2003-2004 e 2004-2005) e efetivamente apresenta resultados externos muito significativos, com elevação expressiva das exportações e do saldo do comércio externo oriundo da agricultura⁷.

Observe, por último, que a mudança da política agrícola pós-real desonera o setor público da intervenção na formação de estoques e somente de maneira parcial substitui essa intervenção pelos mecanismos de subvenção comercial (Contratos de Opção e Prêmios de Escoamento de Produção e Padrão). Depende, portanto, fundamentalmente da liquidez externa a comercialização agrícola, ficando os Planos de Safra a partir de 1996-1997, precariamente incumbidos de prover instrumentos de apoio à realização da produção agrícola.

Em parte, essa situação é equacionada pela mudança do regime cambial em 1999, visto que a elevação dos preços relativos dos produtos do comércio exterior, tende a trazer liquidez privada externa para viabilizar as exportações e de certa forma inibir as importações. Contudo, quando ocorre movimento inverso na taxa de câmbio, como na conjuntura atual, a ausência de instrumentos comerciais estruturados pelo Plano de Safra tende a propagar e a ampliar as dificuldades da comercialização interna.

Os desafios atuais da política agrícola, agrária e de segurança alimentar no governo Lula

Do ponto de vista da demanda externa e interna, o governo Lula inaugurou seu mandato sob a égide de uma estratégia externa de geração de saldos do comércio a qualquer custo, conferindo ao setor agrícola papel primordial nas exportações.

Por sua vez, do ponto de vista da demanda interna, o governo Lula amplia a política de

transferência de renda às famílias mais pobres, com vistas ao acesso a alimentos da cesta básica.

Além dessas referências econômicas gerais, o governo Lula trouxe o compromisso histórico do apoio à agricultura familiar e à Reforma Agrária, no seu Programa de Governo.

Essas estratégias macroeconômicas ou macropolíticas teriam que ter expressão nos Planos Anuais de Safra Agrícola, como de resto na própria concepção do conjunto de sua política agrícola e agrária. Esse compromisso é tentado na explicitação do seu Plano de Safra para a Agricultura Familiar (2003-2004). Introduce-se, aí, um componente específico de segurança alimentar – o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: O Plano Nacional de Reforma Agrária é também outra expressão desse compromisso (BRASIL, 2003). Contudo, a eficácia dessas inovações é ainda muito pequena para caracterizar uma mudança de política agrícola. Na prática, essa continua sendo uma reciclagem da política anterior, com forte ligação à maximização do saldo comercial externo.

Por sua vez, a política agrícola clássica de garantia de preços, com formação de estoques específicos, continua desativada. A baixa do preço da cesta básica de alimentos, com acessibilidade aos mais pobres, não é mais perseguida por dentro da política agrícola ou do comércio exterior, como de certa forma o foi no primeiro governo FHC, mediante o regime cambial adotado naquele governo – e no atual –, com péssimos resultados para o setor agrícola e contribuindo com o alto endividamento externo.

Na verdade, o grau da abertura comercial – e dos novos relacionamentos dos mercados agrícolas internos e externos – não permite que se retorne às antigas políticas agrícolas e comerciais da era Vargas ou do Regime Militar, que somente tangencialmente afetavam o abastecimento alimentar.

Contudo, se se quiser conferir eficácia a uma política permanente de produção alimentar e simultaneamente inserir nesta e na política de

⁷ O Déficit em Conta Corrente ao redor de 4,5% do PIB - de 1997 a 2001, cai para 1,7% em 2002 e, nos primeiros anos do governo atual, já é superavitária em mais de 1% do PIB, em média. Para isso, concorreram, fortemente, as exportações agrícolas (CONCEIÇÃO, 2002).

exportação os agricultores familiares e assentados da reforma agrária, há que conferir-lhe conveniente arranjo nos Planos de Safra.

Com relação ao estabelecimento de uma política de estabilização ou barateamento dos produtos da cesta básica, especialmente dos alimentos, o atual governo está devendo uma formulação mais consistente. A atual estratégia de tratamento da questão, por meio das subvenções ao consumo, a exemplo do Programa Bolsa Família, é evidentemente uma parte da equação, como bem como todo o conjunto de transferências da renda em direitos sociais básicos (seguridade social), que cumprem um papel importante na garantia de acessibilidade da cesta básica às famílias pobres.

Curiosamente, a política de produção e de estoques de alimentos não está convenientemente calibrada para uma hipótese de recuperação virtuosa da demanda por alimentos, fruto, por exemplo, de um crescimento sustentável da economia ao redor dos 5% a.a. Esse perfil de crescimento, ponderado pela redistribuição de renda familiar perseguida pela política social⁸, tem evidentes impactos na demanda pela cesta básica alimentar.

Em síntese, a atual política agrícola e agrária do governo Lula, expressa em várias formulações setoriais e principalmente nos seus Planos Anuais de Safra, carece de instrumentos de apoio à comercialização e particularmente de suporte a uma estratégia de segurança alimentar na política de fomento agrícola. Carece, ainda, de conexão com uma estratégia de longo prazo

do crescimento econômico, com redistribuição da renda pessoal.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretária de Política Agrícola. **Plano Safra 1995-1996**. Brasília, DF, 1995. 50 p.

PLANO Safra 2004-2005. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 13, n. 2, p. 88, 2004.

DO EGF-COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 11, n. 3, p. 99, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 79 de 19 de dezembro de 1966. Institui normas para fixação de preços mínimos e execução de operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, de 21 dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm>. Acesso em: 03 de março de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004**. Brasília, DF, 2003. 20 p.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contratos de opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas**. Brasília, DF: IPEA, 2002, 16 p. (Texto para discussão, 924).

DELGADO, G. C. **Breve histórico das políticas de garantia de preços no Brasil: uma metodologia para determinação de preços**. Brasília, DF: IPEA, 1978, p. 13-29. (IPEA. Coleção análise e pesquisa).

DELGADO, G. C. **Capital e agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas, SP: Ícone, Unicamp, 1985, 103 p.

DELGADO, G. C. **Salário mínimo, política social e distribuição de renda**. Campinas, SP: Unicamp, 2005. 6 p.

DELGADO, G. C. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: EBLIK, W; MALUF, R. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, p. 65-75.

⁸ Para uma análise dos efeitos distributivos da política social ver Delgado, Guilherme (2005) - op.cit.

Garantia da entrega de alimentos seguros

Gabriel Alves Maciel¹

Marlene de Araújo²

O agronegócio brasileiro encontra-se empenhado no esforço de consolidação de suas vantagens competitivas no mercado internacional e na melhoria da qualidade e segurança dos alimentos para o mercado externo e interno. No segmento dos produtos de origem vegetal, o Brasil é o primeiro em produção e exportação de açúcar, laranja e café, o segundo no ranking de exportação de soja e álcool e está crescendo, anualmente, no segmento de produtos de origem animal em mercados da Ásia e países da Europa Central (Rússia), especialmente em carne bovina e aves. Apesar da ocorrência da febre aftosa no Mato Grosso do Sul e no Paraná, a exportação brasileira de carnes teve um incremento de 31% em relação a 2004, com o faturamento de 8.06 bilhões de dólares. O que demonstra que o agronegócio é um dos mais dinâmicos e competitivos setores da economia, em termos de contribuição para o desenvolvimento nacional.

A despeito das regulamentações sanitárias e fitossanitárias que, independentemente de sua legitimidade, impedem o acesso a mercados, os resultados alcançados no ano de 2005 só foram possíveis, dentre outras coisas, pelo estabelecimento de uma relação de confiança e credibilidade entre consumidores e produtores, importadores e exportadores, assim como entre seus respectivos governos, quanto à qualidade e sanidade dos produtos comercializados.

Essa confiança é, em geral, assegurada pelo cumprimento de normas fixadas pelos países compradores ou por acordos internacionais, pelas

quais os serviços nacionais de inspeção e defesa sanitária têm a obrigação de zelar. Eventuais falhas e descumprimentos de normas nesses serviços costumam ter consequências desastrosas para os agentes econômicos envolvidos, uma vez que, muito além dos danos causados, é normalmente custoso e demorado recuperar a credibilidade perdida.

Atualmente, esse é o problema para os exportadores das carnes brasileiras, porque vários países não aceitam a argumentação do Brasil de que alguns estados ou regiões específicas deveriam ser considerados livres de febre aftosa, mesmo quando ocorrem focos isolados em outras regiões do País.

O segmento de produtos de origem animal expandiu rapidamente, nos últimos anos, colocando os sistemas oficiais de saúde e inspeção sanitária do Brasil sob pressão e alerta, porque os países industrializados, em função de novas evidências científicas, aumentaram em razão da pressão de seus consumidores por alimentos seguros e o bioterrorismo (11 de setembro), que elevaram o rigor na definição de padrões para controle de resíduos químicos em produtos agropecuários, porém, nem sempre conseguimos acompanhar o ritmo imposto pela evolução dos negócios, especialmente na exportação.

Na comercialização de grãos, a ampliação do comércio internacional traz a constante possibilidade de entrada de novas pragas no País. Assim, quanto mais aberto é o mercado, mais vulnerável ele fica e maior é a responsabilidade da defesa agropecuária exigindo aumento das

¹ Secretário da Defesa Agropecuária, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

² Mestre em Gestão em Ciência e Tecnologia e editora da Revista de Política Agrícola, Mapa.

ações de vigilância, inspeção e fiscalização nos portos, aeroportos e fronteiras do País.

Nas relações comerciais para o setor vegetal, os novos padrões de consumo alimentar exigem mudanças de percepção e de papéis para as pequenas e médias empresas que precisam introduzir novas práticas produtivas, como: boas práticas agrícolas; planos de análise dos perigos e pontos críticos de controle (APPCC) e até análise de risco e adoção de medidas relacionadas à proteção do meio ambiente, visando respeitar o princípio da precaução e da sustentabilidade, entre outras.

As empresas de distribuição precisam informar os clientes e, portanto, necessitam dos métodos de identificação de origem e, para tanto, os governos necessitam de novas formas de reorganização das cadeias agroalimentares, adoção de métodos de laboratórios para controle sanitário ou agropecuário de domínio público, portanto passíveis de auditoria e inspeção por parceiros comerciais, privilegiando assim a transparência, como também a atualização da regulação entre os atores.

Para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) adotar essa visão de regulador moderno do agronegócio, menos preocupado com fomento para ampliar quantidade e mais voltado para produção de alimentos seguros e de qualidade (não contaminados química, nutricional e microbiologicamente), com a manutenção do foco em toda a cadeia produtiva, com atenção aos perigos e atuando no controle do campo à mesa, é fundamental que o plano de ação governamental seja estratégico: com maior recursos, clareza de objetivos e ações.

Com a introdução das agências reguladoras, no período da Reforma do Estado, alguns objetivos e ações ficaram difusos, sem definição clara de responsabilidades limitando, assim, a independência institucional de alguns órgãos do governo e provocando prejuízos para a saúde pública. Na ação conjunta entre as instituições deve-se atender às evidentes preocupações com as necessidades imediatas, mas tendo como foco principal o encaminhamento de soluções estratégicas de longo prazo, de caráter progressivo e permanente, visando como resultado final o aumento da efetividade dos serviços de defesa sanitária, de

forma a atingir ou mesmo superar os melhores padrões internacionais.

Com esse propósito foi elaborado - de forma participativa com representantes dos segmentos do agronegócio, técnicos especializados, gestores da Secretaria de Defesa Agropecuária, agências estaduais e municipais de agricultura, com apoio da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa - um plano de ação para 2006, que tenta atacar alguns fatores críticos atuais para atender às novas exigências do cenário nacional e internacional. As ações indicadas no encontro entre os representantes do agronegócio brasileiro com o Mapa foram:

1. Atualizar a legislação brasileira sobre defesa sanitária, racionalizá-la e criar formas para torná-la efetiva.
2. Assegurar que o governo federal garanta recursos financeiros suficientes para operação satisfatória do Sistema Nacional de Defesa Sanitária nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).
3. Garantir a continuidade das ações de prevenção e controle doenças e pragas na área vegetal e animal.
4. Rever e atualizar a estrutura operacional (métodos, equipamentos e redes de laboratórios) e organizacional da Defesa Sanitária (animal e vegetal).
5. Ampliar, modernizar e fortalecer a articulação operacional entre os componentes do sistema (entre os órgãos do governo federal, estados e municípios).
6. Implantar e ampliar a comunicação da Defesa Sanitária (animal e vegetal) com a sociedade brasileira, em especial enfatizando a educação sanitária.
7. Ampliar, atualizar e capacitar em novos conhecimentos e habilidades o pessoal da Defesa Sanitária (animal e vegetal).

As ações indicadas no encontro demonstram claramente que a ampliação e manutenção da competitividade do agronegócio brasileira passam por uma Defesa Sanitária fortalecida legalmente, moderna tecnicamente e bem articulada com a sociedade. Esse salto institucional qualitativo necessita de apoio político e de investimentos em infra-estrutura e pessoas.

Instrução aos autores

1. Tipo de colaboração

São aceitos, por esta Revista, trabalhos que se enquadrem nas áreas temáticas de política agrícola, agrária, gestão e tecnologias para o agronegócio, agronegócio, logística e transporte, estudos de casos resultantes da aplicação de métodos quantitativos e qualitativos aplicados a sistemas de produção, uso de recursos naturais e desenvolvimento rural sustentável que ainda não foram publicados nem encaminhados a outra revista para o mesmo fim, dentro das seguintes categorias: a) artigos de opinião; b) artigos científicos; c) textos para debates.

Artigo de opinião

É o texto livre, mas bem fundamentado sobre algum tema atual e de relevância para os públicos do agronegócio. Deve apresentar o estado atual do conhecimento sobre determinado tema, introduzir fatos novos, defender idéias, apresentar argumentos e dados, fazer proposições e concluir de forma coerente com as idéias apresentadas.

Artigo científico

O conteúdo de cada trabalho deve primar pela originalidade, isto é, ser elaborado a partir de resultados inéditos de pesquisa que ofereçam contribuições teórica, metodológica e substantiva para o progresso do agronegócio brasileiro.

Texto para debates

É um texto livre, na forma de apresentação, destinado à exposição de idéias e opiniões, não necessariamente conclusivas, sobre temas importantes atuais e controversos. A sua principal característica é possibilitar o estabelecimento do contraditório. O texto para debate será publicado no espaço fixo desta Revista, denominado Ponto de Vista.

2. Encaminhamento

Aceitam-se trabalhos escritos em Português. Os originais devem ser encaminhados ao Editor, via e-mail, para o endereço reginavaz@agricultura.gov.br.

A carta de encaminhamento deve conter: título do artigo; nome do(s) autor(es); declaração explícita de que o artigo não foi enviado a nenhum outro periódico para publicação.

3. Procedimentos editoriais

a) Após análise crítica do Conselho Editorial, o editor comunica aos autores a situação do artigo: aprovação, aprovação condicional ou não-aprovação. Os critérios adotados são os seguintes:

- adequação à linha editorial da revista;
- valor da contribuição do ponto de vista teórico, metodológico e substantivo;
- argumentação lógica, consistente, e que ainda assim permita contra-argumentação pelo leitor (discurso aberto);
- correta interpretação de informações conceituais e de resultados (ausência de ilações falaciosas);
- relevância, pertinência e atualidade das referências.

b) São de exclusiva responsabilidade dos autores, as opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos. Contudo, o editor, com a assistência dos conselheiros, reserva-se o direito de sugerir ou solicitar modificações aconselhadas ou necessárias.

c) Eventuais modificações de estrutura ou de conteúdo, sugeridas aos autores, devem ser processadas e devolvidas ao Editor, no prazo de 15 dias.

d) A sequência da publicação dos trabalhos é dada pela conclusão de sua preparação e remessa à oficina gráfica, quando então não serão permitidos acréscimos ou modificações no texto.

e) À Editoria e ao Conselho Editorial é facultada a encomenda de textos e artigos para publicação.

4. Forma de apresentação

a) Tamanho – Os trabalhos devem ser apresentados no programa *Word*, no tamanho máximo de 20 páginas, espaço 1,5 entre linhas e margens de 2 cm nas laterais, no topo e na base, em formato A4, com páginas numeradas. A fonte é *Times New Roman*, corpo 12 para o texto e corpo 10 para notas de rodapé. Utilizar apenas a cor preta para todo o texto. Devem-se evitar agradecimentos e excesso de notas de rodapé.

b) Títulos, Autores, Resumo, *Abstract* e Palavras-chave (*key-words*) – Os títulos em Português devem ser grafados em caixa baixa, exceto a primeira palavra ou em nomes próprios, com, no máximo, 7 palavras. Devem ser claros e concisos e expressar o conteúdo do trabalho. Grafar os nomes dos autores por extenso, com letras iniciais maiúsculas. O resumo e o *abstract* não devem ultrapassar 200 palavras. Devem conter uma síntese dos objetivos, desenvolvimento e principal conclusão do trabalho. É exigida, também, a indicação de no mínimo três e no máximo cinco palavras-chave e *key-words*. Essas expressões devem ser grafadas em letras minúsculas, exceto a letra inicial, e seguidas de dois pontos. As Palavras-chave e *Key-words* devem ser separadas por vírgulas e iniciadas com letras minúsculas, não devendo conter palavras que já apareçam no título.

c) No rodapé da primeira página, devem constar a qualificação profissional principal e o endereço postal completo do(s) autor(es), incluindo-se o endereço eletrônico.

d) Introdução – A palavra Introdução deve ser grafada em caixa-alta-e-baixa e alinhada à esquerda. Deve ocupar, no máximo duas páginas e apresentar o objetivo do trabalho, importância e contextualização, o alcance e eventuais limitações do estudo.

e) Desenvolvimento – Constitui o núcleo do trabalho, onde que se encontram os procedimentos metodológicos, os resultados da pesquisa e sua discussão crítica. Contudo, a palavra Desenvolvimento jamais servirá de título para esse núcleo, ficando a critério do autor empregar os títulos que mais se apropriem à natureza do seu trabalho. Sejam quais forem as opções de título, ele deve ser alinhado à esquerda, grafado em caixa baixa, exceto a palavra inicial ou substantivos próprios nele contido.

Em todo o artigo, a redação deve priorizar a criação de parágrafos construídos com orações em ordem direta, prezando pela clareza e concisão de idéias. Deve-se evitar parágrafos longos que não estejam relacionados entre si, que não explicam, que não se complementam ou não concluem a idéia anterior.

f) Conclusões – A palavra Conclusões ou expressão equivalente deve ser grafada em caixa-alta-e-baixa e alinhada à esquerda da página. São elaboradas com base no objetivo e nos resultados do trabalho. Não podem consistir, simplesmente, do resumo dos resultados; devem apresentar as novas descobertas da pesquisa. Confirmar ou rejeitar as hipóteses formuladas na Introdução, se for o caso.

g) Citações – Quando incluídos na sentença, os sobrenomes dos autores devem ser grafados em caixa-alta-e-baixa, com a data entre parênteses. Se não incluídos, devem estar também dentro

do parêntesis, grafados em caixa alta, separados das datas por vírgula.

- Citação com dois autores: sobrenomes separados por “e” quando fora do parêntesis e com ponto-e-vírgula quando entre parêntesis.
- Citação com mais de dois autores: sobrenome do primeiro autor seguido da expressão et al. em fonte normal.
- Citação de diversas obras de autores diferentes: obedecer à ordem alfabética dos nomes dos autores, separadas por ponto-e-vírgula.
- Citação de mais de um documento dos mesmos autores: não há repetição dos nomes dos autores; as datas das obras, em ordem cronológica, são separadas por vírgula.
- Citação de citação: sobrenome do autor do documento original seguido da expressão “citado por” e da citação da obra consultada.
- Citações literais que contenham três linhas ou menos devem aparecer aspeadas, integrando o parágrafo normal. Após o ano da publicação acrescentar a(s) página(s) do trecho citado (entre parênteses e separados por vírgula).
- Citações literais longas (quatro ou mais linhas) serão destacadas do texto em parágrafo especial e com recuo de quatro espaços à direita da margem esquerda, em espaço simples, corpo 10.

h) Figuras e Tabelas – As figuras e tabelas devem ser citadas no texto em ordem sequencial numérica, escritas com a letra inicial maiúscula, seguidas do número correspondente. As citações podem vir entre parênteses ou integrar o texto. As Tabelas e Figuras devem ser apresentadas no texto, em local próximo ao de sua citação. O título de Tabela deve ser escrito sem negrito e posicionado acima desta. O título de Figura também deve ser escrito sem negrito, mas posicionado abaixo desta. Só são aceitas tabelas e figuras citadas efetivamente no texto.

i) Notas de rodapé – As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva (não bibliográficas) e reduzidas ao mínimo necessário.

j) Referências – A palavra Referências deve ser grafada com letras em caixa-alta-e-baixa, alinhada à esquerda da página. As referências devem conter fontes atuais, principalmente de artigos de periódicos. Podem conter trabalhos clássicos mais antigos, diretamente relacionados com o tema do estudo. Devem ser normalizadas de acordo com a NBR 6023 de Agosto 2002, da ABNT (ou a vigente).

Devem-se referenciar somente as fontes utilizadas e citadas na elaboração do artigo e apresentadas em ordem alfabética.

Os exemplos a seguir constituem os casos mais comuns, tomados como modelos:

Monografia no todo (livro, folheto e trabalhos acadêmicos publicados).

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. Trad. de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1983. 128 p. (Coleção Weberiana).

ALSTON, J. M.; NORTON, G. W.; PARDEY, P. G. **Science under scarcity**: principles and practice for agricultural research

evaluation and priority setting. Ithaca: Cornell University Press, 1995. 513 p.

Parte de monografia

OFFE, C. The theory of State and the problems of policy formation. In: LINDBERG, L. (Org.). **Stress and contradictions in modern capitalism**. Lexington: Lexington Books, 1975. p. 125-144.

Artigo de revista

TRIGO, E. J. Pesquisa agrícola para o ano 2000: algumas considerações estratégicas e organizacionais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 9, n. 1/3, p. 9-25, 1992.

Dissertação ou Tese

Não publicada:

AHRENS, S. **A seleção simultânea do ótimo regime de desbastes e da idade de rotação, para povoamentos de pinus taeda L. através de um modelo de programação dinâmica**. 1992. 189 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Publicada: da mesma forma que monografia no todo.

Trabalhos apresentados em Congresso

MUELLER, C. C. Uma abordagem para o estudo da formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 8., 1980, Nova Friburgo. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1980. p. 463-506.

Documento de acesso em meio eletrônico

CAPORAL, F. R. **Bases para uma nova ATER pública**. Santa Maria: PRONAF, 2003. 19 p. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/ater/Docs/Bases%20NOVA%20ATER.doc>>. Acesso em: 06 mar. 2005.

MIRANDA, E. E. de (Coord.). **Brasil visto do espaço**: Goiás e Distrito Federal. Campinas, SP: Embrapa Monitoramento por Satélite; Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2002. 1 CD-ROM. (Coleção Brasil Visto do Espaço).

Legislação

BRASIL. Medida provisória nº 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. Estabelece multa em operações de importação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 1997. Seção 1, p. 29514.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 42.822, de 20 de janeiro de 1998. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência, São Paulo, v. 62, n. 3, p. 217-220, 1998.

5. Outras informações

a) O autor ou os autores receberão cinco exemplares do número da Revista no qual o seu trabalho tenha sido publicado.

b) Para outros pormenores sobre a elaboração de trabalhos a serem enviados a Revista de Política Agrícola, contatar diretamente a editora técnica, Marlene de Araújo.

E.mail: marlenearaujo@agricultura.gov.br; telefone: (61) 3218-2975

Colaboração



*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Secretaria de Gestão e Estratégia
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*



Secretaria de
Política Agrícola

Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento

