

## Comunicação 2

# O argumento da proteção à indústria nascente aplicado à exportação agrícola

RUY MILLER PAIVA \*

### 1 — Introdução

A recente alta de preços dos produtos agrícolas no mercado mundial deu ao Brasil a possibilidade de incrementar sensivelmente sua exportação, que passou de 1,3 bilhão de dólares por ano no período de 1964/69 para 4,8 bilhões em 1974. Em 1975 deverão ser alcançados novos recordes, uma vez que atingiu 4,4 bilhões no período de janeiro a novembro, superior aos 4,2 bilhões no mesmo período de 1974 (ver Tabela 1).

Trata-se de um aumento ponderável que contribuiu eficazmente para contornar as dificuldades do Balanço de Pagamentos, permitindo que o País pudesse obter melhores taxas de crescimento. Entretanto, uma análise das exportações dos produtos agrícolas individuais mostra que apenas alguns poucos puderam aproveitar-se dessas elevações de preços, com incrementos constantes do volume exportado. A maioria teve um crescimento de exportação irregular, com elevações e quedas sucessivas. E, além disso, não surgiram produtos novos, de volume ponderável, na pauta de exportações.

A Tabela 2, com os dados dos 13 principais produtos agrícolas de exportação do Brasil, no período de 1967 a 1975, mostra alguns elementos de maior interesse. Assim, a soja foi o único produto que mostrou um crescimento ponderável de produção e de exportação, com aumentos constantes todos os anos. Passou de uma exportação de 304 mil toneladas (grãos) em 1967 para 2.724 mil em 1974, e alcança novos recordes em 1975, com 3.174 mil nos meses de

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

TABELA 1

Brasil: exportação de produtos agrícolas  
Valor US\$ 1.000 FOB — Quant. toneladas

Discriminação	Períodos													
	1964/69 Média Anual		1970		1972		1973		1974		1975			
	Valor	t	Valor	t	Valor	t	Valor	t	Valor	t	Valor	t		
1 — Produtos Básicos*	1 226 583	4 076 879	1 693 378	6 084 965	2 330 753	7 715 268	3 524 771	8 578 979	3 960 507	9 876 617	3 521 418	9 785 100	3 705 727	11 035 832
2 — Produtos Industrializados.....	123 671	331 051	295 882	794 611	423 570	1 085 301	697 841	1 342 707	785 159	1 488 114	659 641	427 354	583 376	631 145
a) semimanufaturados**.....	73 704	177 995	109 645	255 720	168 621	268 877	271 114	300 298	363 162	282 695	339 120	266 453	333 685	403 077
b) manufaturados***.....	49 967	153 056	95 237	448 891	234 949	817 424	335 727	1 042 409	431 997	1 205 419	329 521	160 991	249 691	228 068
3 — Total Produtos Agrícolas.....	1 350 254	4 407 860	1 898 260	6 789 576	2 734 323	8 801 559	4 132 612	9 921 686	4 755 666	11 364 731	4 181 059	10 212 454	4 349 103	11 666 977
4 — Total Geral do País.....	1 768 877	21 531 604	2 738 922	39 969 585	3 991 259	45 633 828	6 507 937	64 053 587	7 967 673	78 458 117	6 989 792	70 224 772	7 866 061	82 230 926

FONTE: Caeex.

\* Açúcar cristal, açúcar demerara, algodão em rama, algodão linter, amêndoas, arroz, banana, cacau-amêndoas, café-grão, carne bovina, carne equina, castanha-de-caju, castanha-do-pará, couro de gado bovino em bruto, couro de gado exceto bovino em bruto, erva-mate, farelo e torta de amendoim, farelo e torta de algodão, farelo e torta de soja, fruta natural, fumo em folha, lã, milho-grão, pimenta-grão, sisal, soja-grão.

\*\* Cera de carnaúba, manteiga de cacau, óleo de amêndoas-bruto, óleo de mamona-bruto, outros óleos vegetais em bruto, polpas e couros preparados ou curtidos.

\*\*\* Café industrializado, carne de boi industrializada, extrato de carne, melação comestível e não-comestível, morio, óleos essenciais, óleo de soja purificado ou refinado, suco de frutas, hortaliças e suco de laranja.

TABELA 2

*Brasil: evolução dos preços e da exportação de produtos agrícolas específicos*

		Preços Valor Médio FOB US\$ (t)	Expor- tação (1 000 t)		Preços Valor Médio FOB US\$ (t)	Expor- tação (1 000 t)	
<i>Açúcar</i>	1967	80	1 005	<i>Laranja (suco)</i>	1967	359	18
	70	112	1 190		70	460	79
	72	152	2 054		72	470	91
	73	207	2 799		73	525	121
	74	567	2 250		74	545	108
	Jan./Nov.	74	504		1 536	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	638	1 178	Jan./Nov.	75	450	151
<i>Cacau</i>	1967	517	114	<i>Arroz</i>	1967	151	32
	70	648	119		70	74	148
	72	578	102		72	80	2
	73	1 069	83		73	126	36
	74	1 617	130		74	319	57
	Jan./Nov.	74	1 598		119	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	1 246	161	Jan./Nov.	75	480	2
<i>Café</i>	1967	702	1 004	<i>Carne Bovina</i>	1967	589	6
	70	957	1 034		70	689	89
	72	942	1 050		72	1 087	156
	73	1 161	1 071		73	1 500	98
	74	1 267	692		74	1 540	19
	Jan./Nov.	74	1 268		620	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	1 062	705	Jan./Nov.	75	1 594	5
<i>Soja (semente)</i>	1967	96	304	<i>Sisal</i>	1967	140	119
	70	93	213		70	113	147
	72	123	1 087		72	124	152
	73	276	1 786		73	371	160
	74	214	2 724		74	821	140
	Jan./Nov.	74	210		2 599	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	206	3 147	Jan./Nov.	75	591	49
<i>Milho</i>	1967	51	430	<i>Banana</i>	1967	26	213
	70	55	1 279		70	52	176
	72	56	172		72	83	114
	73	77	41		73	107	138
	74	125	1 102		74	145	156
	Jan./Nov.	74	122		943	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	131	1 101	Jan./Nov.	75	201	133
<i>Algodão</i>	1967	462	207	<i>Óleo de Mamona</i>	1967	310	74
	70	384	256		70	249	135
	72	663	301		72	423	127
	73	770	283		73	932	132
	74	1 093	83		74	824	155
	Jan./Nov.	74	1 102		80	Jan./Nov.	74
Jan./Nov.	75	906	95	Jan./Nov.	75	572	83
<i>Amendoim</i>	1967	329	15				
	70	229	36				
	72	244	56				
	73	358	54				
	74	531	53				
	Jan./Nov.	74	532	51			
Jan./Nov.	75	545	54				

FONTES: IBGE, *Anuário Estatístico*; e Cooxex.

janeiro a novembro (que se comparam com 2.599 nos mesmos meses de 1974) .

O açúcar e a laranja foram outros dois produtos de comportamento satisfatório, com acentuados crescimentos na primeira fase desse período, quando o açúcar passou de 1.005 toneladas em 1967 para 2.799 em 1973 e o suco de laranja de 18 mil para 121 mil no mesmo período. Nos anos seguintes, porém, ambos tiveram suas exportações reduzidas: a do açúcar caiu em 1974 para 2.250 toneladas e em 1975 ainda mais, para 1.178 toneladas (meses de janeiro a novembro), que se comparam com 1.536 toneladas no mesmo período em 1974; a do suco de laranja caiu em 1974 para 108 toneladas, mas em 1975 recuperou-se, alcançando 151 toneladas de janeiro a novembro, muito superior às 81 toneladas obtidas no mesmo período de 1974. É importante notar que os preços desses produtos no mercado externo, em 1974 e 1975, não sofreram quedas, continuando a crescer em níveis acentuados; o do açúcar elevou-se de US\$ 207 em 1973 (valor médio FOB por tonelada) para 567 em 1974; em 1975 (janeiro a novembro) subiu novamente para 638 dólares. O preço do suco de laranja subiu de US\$ 525 em 1973 para 545 em 1974, caindo um pouco em 1975, para 450 dólares (média de janeiro-novembro) .

O algodão e o amendoim mostraram comportamentos diferentes. Os aumentos de exportação de ambos foram relativamente pequenos e não se mantiveram como seria de desejar. De 1969 a 1972, o crescimento de ambos ainda foi razoável, passando a exportação de algodão de 207 mil para 301 mil toneladas e a do amendoim de 15 mil para 56 mil toneladas. Nos anos seguintes, apesar de os preços desses produtos continuarem elevando-se sensivelmente, passando o do algodão de US\$ 663 em 1972 para US\$ 1.093 em 1974 e US\$ 1.102 (janeiro a novembro) em 1975 e o do amendoim de 244 para 531 e 545 nos mesmos períodos, os incrementos de exportação deixaram de existir: a exportação de algodão caiu de 301 mil em 1972 para 83 mil toneladas em 1974 e 95 mil em 1975 (janeiro a novembro); e a do amendoim mal se manteve, passando de 56 mil em 1972 para 53 mil em 1974 e 54 mil em 1975 (janeiro a novembro) .

Com a mamona e o sisal o comportamento foi apenas favorável. As exportações cresceram de 74 mil toneladas em 1967 para 156 mil em 1974, no caso de óleo de mamona, e de 119 mil para 160 mil

em 1973, no de sisal. Estes crescimentos também não se mantiveram, pois em 1975 a exportação de óleo de mamona caía para 83 mil toneladas (de janeiro a novembro, período em que a exportação de 1974 fora de 140 mil toneladas). E a de sisal começa a cair já em 1974, quando passa para 127 mil toneladas, e em 1975 (janeiro a novembro) chega a apenas 49 mil.

Com o café e o cacau, que costumavam ser os grandes produtos de nossa exportação, os resultados também não foram favoráveis. Sobre o café não há razão para comentar-se no momento, pois trata-se de um caso especial em que o Governo tem sua política de controle de exportação para manter os preços no mercado externo. Os aumentos e decréscimos que ocorrem no montante exportado dependem da política que o Governo adota na ocasião. Com o cacau o processo é diferente. A oferta do País tem estado de certo modo limitada pela falta de áreas geoeconômicas adequadas a novos plantios. E o esforço de modernização que vem sendo empreendido na atual região produtora ainda não se faz sentir num aumento sensível de produção. Assim, não obstante a elevação dos preços do cacau, de 517 dólares em 1967 para 1.617 em 1974 a 1.246 em 1975 (janeiro a novembro), os incrementos das exportações mostraram-se muito irregulares, passando de 114 milhões em 1967 para 119 em 1970, caindo posteriormente até 83 mil em 1973 e subindo, a seguir, para 130 mil em 1974 e 161 mil em 1975 (janeiro a novembro).

Os produtos que até hoje não se firmaram na exportação, como o milho, o arroz e a carne, e que apenas em anos ocasionais conseguem ser exportados em maiores volumes, também não mostraram melhor comportamento. Nos anos abrangidos pela análise, o milho teve três anos de exportação satisfatória, com 1.279 mil, 1.202 mil e 1.101 mil toneladas em 1970, 1974 e 1975 (janeiro a novembro), respectivamente; e outros três de exportação muito baixa, de 430 mil em 1967, 172 mil em 1972 e apenas 41 mil em 1973. Esses volumes não parecem mostrar maiores relações com os preços do produto no mercado internacional, pois eram de 51 dólares por tonelada em 1967 e de 55 dólares em 1970, que foram anos de grande exportação, e, em 1973, ano de menor exportação, sobe para 77 dólares. Apenas nos anos de 1974 e 1975 é que os preços se

mostram altos, com 125 dólares e 131 dólares (janeiro a novembro), e as exportações também elevadas.

Com o arroz, as exportações ainda se mostram mais instáveis, variando nesse período de um mínimo de 2 mil toneladas em 1972 e 1975 (janeiro a novembro) a um máximo de 148 mil em 1970, muito superior à segunda maior exportação de 57 mil, em 1974. Esses volumes exportados também não guardam relações com os preços de exportação; em 1970, ano de maior exportação, o preço era de 74 dólares por tonelada, elevando-se posteriormente para 126, 319 e 480 dólares nos anos de 1973, 1974 e 1975 (janeiro a novembro), enquanto as exportações nesses mesmos anos eram de apenas 63 mil, 57 mil e 2 mil toneladas, respectivamente.

O mesmo praticamente ocorreu com a carne bovina, pois as exportações nesse período cresceram de 6 mil toneladas em 1967 para 156 mil em 1973 e caíram novamente para 19 mil em 1974 e 5 mil em 1975, enquanto os preços subiram de 589 dólares a tonelada em 1967 para 1.087 em 1972, 1.540 em 1974 e 1.594 em 1975 (janeiro a novembro).

Dos 13 produtos da Tabela 2, apenas a banana mostra uma queda de exportação, sem recuperação de maior significado. De 213 mil toneladas exportadas em 1967, caiu para 176 e 114 em 1970 e 1972, subindo um pouco nos anos seguintes, para 138 mil, 156 mil e 133 mil em 1973, 1974 e 1975 (janeiro a novembro), respectivamente. Os preços no mesmo período mostraram um crescimento constante e muito acentuado, passando de US\$ 26 por tonelada em 1967 para US\$ 201 em 1975.

Por último, nota-se que não surgiram novos produtos que aumentassem de forma visível a pauta de exportação do País.

## 2 — Considerações sobre as causas desse comportamento inadequado

As causas de os produtos agrícolas não terem reagido melhor aos preços favoráveis são diversas e variam conforme os produtos e as regiões em que são produzidos. Não pretendemos nesta comunicação proceder a uma análise detalhada dessas causas. Queremos, ape-

nas, lembrar que no Brasil elas se devem mais a falhas de caráter geral de funcionamento da nossa economia do que a possíveis, limitações de qualidade dos recursos naturais. Mais explicitamente, elas se devem a causas gerais, tais como: inadequado funcionamento dos serviços de assistência técnica e financeira, que não conseguem fazer com que os agricultores modernizem a agricultura, tornando-a mais eficiente e de menor custo; falta de uma infra-estrutura que permita condições favoráveis (e menores custos) de transporte, comunicações, armazenagem, etc.; ineficiência das indústrias produtoras de insumos modernos, que não conseguem reduzir seus custos de produção; despreparo das indústrias de transformação de produtos agrícolas e das firmas exportadoras que não conseguem operar com margens reduzidas de lucro; e, ainda, adoção de políticas governamentais impróprias de controle de preços e de exportação, que beneficiam os consumidores urbanos em detrimento dos interesses dos produtores.

Para se ter um crescimento mais intenso da exportação de produtos agrícolas, faz-se, naturalmente, imprescindível sanar essas falhas e melhorar essas condições. O Governo tem feito grande esforço nesse sentido, melhorando os serviços de ensino, pesquisa e extensão na agricultura, aperfeiçoando o sistema de crédito rural e tornando mais eficiente a infra-estrutura comercial, com a ampliação das redes de estradas, armazéns e mercados centrais, bem como reaparelhando os portos e ampliando a frota mercante do País. Como se sabe, o Brasil precisa incrementar o valor de suas exportações para manter a taxa recente de seu crescimento econômico, e é no setor agrícola que possivelmente se situam as maiores vantagens comparativas para esse aumento. Há razão, pois, para o esforço de dar ao País condições de aumento das exportações de produtos agrícolas.

Entretanto, não se pode esperar resultados suficientemente rápidos com uma assistência de caráter convencional de parte do Governo. As falhas acima apontadas não podem ser sanadas facilmente com políticas convencionais de crédito, assistência técnica, prestação de serviços e controle de preços e mercados. Essas falhas têm freqüentemente raízes profundas, que vêm afetando o comportamento da sociedade por muitas gerações. A mudança e a melhoria do comportamento dos produtores, comerciantes e exportadores se processam lentamente, não se podendo esperar que ocorram modi-

ficações rápidas e que se consiga um incremento rápido da produção e das exportações como se deseja e se faz necessário.

Com estas notas, procuraremos mostrar que há produtos e regiões do País que têm “possibilidades potenciais” de exportar e que se pode com eles obter um incremento rápido de exportação, desde que se adotem “medidas específicas”. Essas medidas iriam complementar os programas convencionais adotados pelo Governo, o que poderia ser de grande benefício para o equilíbrio da balança comercial do País.

São muitos os produtos e as regiões que têm suas possibilidades de exportações prejudicadas por dificuldades e empecilhos que não se resolvem apenas com a assistência convencional do Governo. O caso mais freqüente é o de regiões com solos e climas agronomicamente adequados à produção de artigos de amplo consumo no mercado internacional, mas que deixam de ter suas produções ampliadas e exportações efetivadas porque os agricultores precisariam empregar técnicas modernas, bem como contar com sistemas de comercialização, beneficiamento e exportação modernos e eficientes, reduzindo-se com isso os custos de modo a tornar essas atividades economicamente viáveis. Neste caso, ocorre freqüentemente um impasse: a tecnologia moderna deixa de ser economicamente adotada pelos agricultores por não haver comercialização eficiente que permita preços maiores dos produtos vendidos e menores dos insumos adquiridos. Essa eficiência de comercialização (do produto e dos insumos) tampouco pode ocorrer se não existe garantia de volume de produção, pois os comerciantes não incorrem no risco de maiores investimentos na expectativa de uma produção que poderá não vir. Com a exportação, o mesmo problema se faz sentir, pois a eficiência e a redução de custo em geral se alcançam depois que há garantia de produção em volume suficiente. A inércia desse círculo vicioso impede o desenvolvimento da produção e da exportação desses produtos e o próprio desenvolvimento dessas regiões agrícolas.

Para quebrar essa inércia não bastam medidas convencionais. Como foi dito, é preciso estabelecer um programa “especial” de assistência que garanta, entre outros elementos, preços remuneradores aos agricultores, mas que assegure aos comerciantes e exportadores o suprimento desejado a preços inferiores aos do mercado. Aliás, o programa especial precisaria ser mais radical na garantia dos preços.

Como os agricultores precisam empregar técnicas modernas e eficientes, que exigem inicialmente investimentos adicionais elevados, é preciso que a garantia de preços se processe de modo a lhes dar a segurança e o encorajamento necessários a esses investimentos. É imprescindível para isso que se institua, no início do programa, uma garantia de preços mínimos em termos mais liberais, que, em vez de garantir o preço mínimo por um ano, garanta-o por um período de quatro anos, a fim de que os agricultores possam amortizar seus investimentos com segurança. Além disso, também se fazem necessárias providências para que os comerciantes e exportadores não fiquem sobrecarregados com os ônus desses preços mínimos, no caso de ocorrer uma queda de preços no mercado externo durante esse período inicial. Essa garantia e essas providências se fazem necessárias para que os agricultores, comerciantes e exportadores possam agir concomitantemente, fazendo os investimentos necessários à melhoria tecnológica de seus setores.

Programas que atendam a essas condições não são, em princípio, difíceis de serem formulados. Antes de discuti-los, porém, convém acentuar outro aspecto da questão.

### **3 — O argumento da proteção à indústria nascente aplicado à agricultura**

É importante lembrar a analogia entre essa garantia “especial” aos produtos agrícolas e a proteção que se dá aos produtos industriais, quando se estabelecem barreiras alfandegárias para incrementar a produção da indústria nacional em substituição à importação. Os produtos com possibilidades potenciais de exportação, de que vimos falando, podem também ser encarados como um caso de “indústria nascente”, que necessita de proteção especial para crescer. O subsídio aos produtores agrícolas, na forma de garantia de preços remuneradores (na fase inicial de produção), equipara-se, de certo modo, aos aumentos de preço que se garantem aos produtos de novas indústrias, no processo de substituição de importações, quando se elevam as tarifas alfandegárias ou se lhes dão outras facilidades financeiras.

Tanto aquele subsídio como este aumento de preço sobrecarregam inicialmente a economia do País. A diferença é que o pagamento do primeiro é feito diretamente por um órgão do Governo, enquanto o segundo o é pelos consumidores, que passam a pagar mais pelos produtos que adquirem. O importante é que em ambos os casos, como as indústrias nascentes, eles possam, no futuro, manter-se sem subsídios.

À guisa de exemplo, discutiremos a seguir dois “programas específicos”, referentes ao algodão “mocó” no Nordeste e a alguns produtos agroindustriais (tomate, abacaxi e outros), também no Nordeste. Com essa discussão pretendemos apenas mostrar as possibilidades que os produtos “potencialmente exportáveis” oferecem ao incremento da exportação do País, quando amparados por programas especiais de assistência que resolvem dificuldades específicas. Muitos outros produtos e programas poderiam também ser analisados.

### 3.1 — 1.º programa específico: desenvolvimento do algodão “mocó” em áreas do Nordeste

A produção do algodão “mocó” até hoje não tem sido uma atividade lucrativa no Nordeste. As razões são diversas, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- os agricultores usam sementes de variedades muito diversas, impossibilitando a padronização comercial do produto;
- o nível tecnológico dos produtores é muito baixo e sua descrença muito acentuada em relação às perspectivas de preço e rendimento de colheita (devido à incerteza de clima), o que impede o agricultor de fazer maiores investimentos;
- o preço do produto no exterior não tem alcançado nível equivalente ao de outros algodões de fibra longa (devido à falta de uniformidade dos lotes exportados).

Todavia, acredita-se que o algodão “mocó” possa constituir-se numa atividade lucrativa para o Nordeste, caso seja adotada uma série

de medidas em favor da produção e da comercialização desse produto. Em resumo, essas medidas poderiam ser as seguintes:

— estabelecer áreas geográficas, de clima e solo adequados, em que se proceda o controle, pelo Governo, da venda de semente para o plantio e onde se plantem apenas as variedades selecionadas do algodão “mocó”;

— nessas áreas, o beneficiamento do algodão passa a ser também controlado pelo Governo, de modo a se estabelecerem lotes padronizados para a venda às indústrias e à exportação.

Com esses controles (que já são, aliás, aplicados em São Paulo), poder-se-á alcançar uma melhoria de preços tão logo o produto adquira a tradição necessária de qualidade no mercado externo e no Sul do País.

Todavia, para que essa melhoria de preço seja sentida pelo produtor e para que este se interesse e se sinta incentivado a ampliar as áreas de produção e a adotar uma tecnologia moderna de produção (que lhe reduza o custo de produção e amplie o lucro), impõem-se duas outras medidas básicas:

— estabelecer no início do programa uma garantia de preços em níveis lucrativos para os agricultores dessas áreas, por um prazo mínimo de quatro anos;

— instituir um seguro contra as incertezas do clima.

Essas medidas devem ser naturalmente acompanhadas por outras de caráter convencional, como sejam:

— melhoria dos serviços de assistência técnica e financeira aos agricultores, a fim de dar a estes os conhecimentos e os recursos necessários à modernização;

— melhoria da infra-estrutura comercial, a fim de tornar a comercialização mais eficiente e menos dispendiosa;

— desmembramento dos latifúndios que não se interessam em ampliar e modernizar suas lavouras.

No momento, o que importa é realçar a importância das duas primeiras, referentes à garantia de preços e instituição de um seguro contra as incertezas do clima. Nas regiões do Nordeste, face à ocorrência ocasional de secas calamitosas e à incerteza histórica dos preços e dos mercados dos produtos agrícolas, os agricultores dificilmente se decidem ao risco de novos investimentos em suas culturas, ainda que as perspectivas pareçam favoráveis. Para levá-los a uma decisão nesse sentido, impõem-se medidas mais objetivas, tais como a garantia de preços remuneradores por quatro anos e o seguro contra as incertezas do clima.

O risco financeiro que o Governo incorre para garantir essas facilidades (subsídios) aos agricultores da região não nos parece muito elevado. Primeiramente, é preciso lembrar que esse projeto pode ser estabelecido em áreas restritas, de acordo com o volume de recursos que o Governo deseje aplicar. Além disso, a garantia de melhores preços não abrangerá todos os agricultores, mas apenas aqueles que decidam modernizar suas lavouras. Para se alcançar esse objetivo deverá ser estabelecido um contrato escrito, através do qual os agricultores se comprometam a empregar as técnicas que lhes forem recomendadas e, em contrapartida, recebam melhores preços para o algodão, assim como o seguro e o crédito bancário que se fazem necessários à modernização.<sup>1</sup> Ademais, o algodão, como produto de amplo mercado consumidor externo, não correrá perigo de se acumular em estoques irrendáveis.

O mais importante é que o cultivo do algodão “mocó” nessas áreas, e dentro desse programa, deverá tornar-se uma atividade economicamente lucrativa, que poderá dispensar, após alguns anos, esses subsídios. Os motivos desse otimismo se devem à possibilidade de os preços do algodão “mocó” dessas áreas se elevarem efetivamente no mercado consumidor (em relação aos demais), quando ficar estabelecida a reputação de sua qualidade, e de os aumentos de rendimentos nas lavouras modernizadas se mostrarem suficientemente altos para fazerem com que, após alguns anos, os agricultores da região se interessem pela adoção de técnicas modernas, mesmo após a supressão dos subsídios.

<sup>1</sup> Contrato semelhante já é feito no Estado de São Paulo para os agricultores produzirem sementes selecionadas de algodão.

### 3.2 — 2.º programa específico: produtos agroindustriais no Nordeste

Com os produtos agroindustriais há a vantagem adicional de se estabelecer um plano de incremento de exportação: as indústrias já gozam de uma legislação especial que reduz ponderavelmente, no processo de exportação, as despesas fiscais e creditícias, permitindo a exportação a preços competitivos, o que explica o grande aumento das exportações de manufaturados. Graças a essas facilidades, o incremento da exportação fica na dependência de a agricultura poder fornecer o volume desejado do produto em condições favoráveis de preços. A julgar pelo que se conhece de muitas áreas do Nordeste, essas condições podem ser atendidas se forem dados aos agricultores os meios necessários — em termos de garantia de preços, de crédito e de assistência técnica — que lhes possibilitem modernizar as lavouras e reduzir os custos de produção.

As medidas que se fazem necessárias para a implementação de um programa de incentivo à exportação dos produtos agroindustriais seriam, em resumo, as seguintes:

- assegurar às indústrias que desejarem exportar produtos agrícolas industrializados os incentivos creditícios e fiscais estabelecidos a partir do Decreto-Lei n.º 1.219, de maio de 1972;

- exigir, como condição para essas facilidades, que essas indústrias recebam a matéria-prima (produtos agrícolas) necessária através de contratos com os agricultores da região, aos quais garantirão um preço mínimo inicial por um período de quatro anos;

- essas indústrias farão, paralelamente, um contrato especial com a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que permita transferir a esta o risco de uma eventual queda de preços;

- o Governo financiará às firmas industriais interessadas nos estudos de viabilidade econômica dos projetos.

As medidas incluídas neste programa merecem algumas considerações adicionais. Primeiramente, devemos lembrar que a questão do contrato de produção entre agricultores e industriais, assim como

o incentivo à modernização agrícola por parte das indústrias, não é novidade no Brasil. Já é feito há muitos anos e com muito sucesso pelas firmas produtoras de cigarro, podendo-se dizer que praticamente toda a produção de fumo no Rio Grande do Sul está presa a esses contratos. Deve-se notar, aliás, que o nível de modernização alcançado pelos agricultores ligados a esse plano é muito satisfatório. Com a indústria de açúcar e os “fornecedores” de cana tem-se, de certo modo, outra forma de sucesso de contrato de produção na agricultura brasileira.

Deve-se também lembrar que a garantia de preços, nos termos acima propostos, exigirá pequenas modificações na legislação dos “preços mínimos” do País para que a Comissão de Financiamento da Produção possa conceder garantia por período de quatro anos apenas a um grupo limitado de agricultores, e, ainda, através de uma firma de industrialização desses produtos.

Essa garantia pode, à primeira vista, parecer audaciosa e de grande risco financeiro para o Governo. Entretanto, o risco não é tão grande. Apenas para exemplificar, pode-se citar o estudo encomendado recentemente pelo IPEA,<sup>2</sup> que mostra que, na industrialização do tomate, a estrutura de custo de uma unidade industrial para absorver por ano 28.800 toneladas de frutos e produzir 5.450 toneladas de massa e purê de tomate seria, em 1973, a seguinte:

		Cr\$ 1.000
Receita Total		25.297
Despesa: Matéria-Prima	3.766	
Operacional	11.764	
Total		15.530
Lucro Operacional (para fazer face aos impostos, depreciações, juros e retorno para o empresário).		9.767

<sup>2</sup> *Projeto de Desenvolvimento de Agroindústrias no Nordeste Brasileiro — 1973*. Encomendado pelo IPLAN/IPEA ao Consórcio Montor — A. D. Little, pp. 5.2, 32 e 33.

No caso de o preço do produto industrializado cair 20% no mercado externo e admitindo-se que seja permitida à indústria impor idêntica redução aos preços dos agricultores, o montante que teria de ser pago pelo Governo, como subsídio a estes últimos, seria de 753.200 cruzeiros (20% de 3.766.000), que é uma quarta pequena face aos benefícios do plano. Mesmo que se pense na instalação de grande número dessas indústrias, o montante continuaria relativamente pequeno, em confronto com os demais planos de assistência à agricultura do País.

Ainda quanto ao risco incorrido pelo Governo com essa garantia de preço, é preciso convir que tal esquema não seria generalizado a todos os produtores da região. A garantia seria restrita àqueles que fizessem contratos com as indústrias que participam do programa. Como o Governo pode limitar o número de indústrias participantes, poderá também manter o risco financeiro dentro dos limites que julgar conveniente.

#### 4 — Possibilidades potenciais da agroindústria no Nordeste

Após essas considerações, resta indagar se haverá no Nordeste muitos produtos com as possibilidades potenciais de exportação de que vimos falando. A resposta parece afirmativa, a julgar pelas informações coletadas no estudo já referido do IPEA.<sup>3</sup> Este teve por objetivo específico identificar oportunidades agroindustriais no Nordeste e determinar a viabilidade econômica da sua implantação, tendo por base as possibilidades dos mercados interno e externo. Ainda que o projeto contenha informações muito limitadas sobre os preços e as possibilidades do mercado externo e que não tenham sido incluídos em seus cálculos os benefícios dos incentivos fiscais que podem ser concedidos aos exportadores, constata-se que existem possibilidades econômicas para a exportação de alguns produtos

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 5.1.1 a 5.2.1.

agroindustriais. Assim é que, após serem consideradas preliminarmente as possibilidades de 20 produtos agrícolas, foram escolhidos para estudos de viabilidade econômica os seguintes: tomate, abacaxi (juntamente com maracujá e caju), mandioca, caroço de algodão, semente de mamona e castanha-de-caju. Os resultados dos três primeiros podem ser assim resumidos:

a) Para a agroindústria do tomate foi recomendada a instalação no Estado de Pernambuco de dois projetos integrados de beneficiamento e produção, cada um deles constituído de uma plantação de 250 ha irrigados, da própria indústria, e de 340 ha a serem contratados com pequenos agricultores. Essas áreas seriam integradas com uma unidade industrial, com capacidade de processar 28.000 t/ano de matéria-prima e produzir 3.750 t/ano de massa de tomate e 1.700 t/ano de purê. Dessa produção, apenas 1.000 toneladas seriam exportadas e o restante consumido no próprio País.

O investimento total dos dois projetos seria de Cr\$ 39.142.000,00 (a preços de 1973) e a taxa de retorno financeiro para cada projeto estimada em 32%.

b) Para o abacaxi, maracujá e caju foi recomendada a instalação de três projetos, todos com produção agrícola e beneficiamento industrial integrados. Assim, cada projeto seria constituído de uma plantação própria de 650 ha de abacaxi, com uma produção estimada de 26.000 t/ano, e outra área equivalente contratada com agricultores da região; além disso, teria de adquirir no mercado outras 17.000 t/anuais de produto. O maracujá e o caju não seriam plantados, mas adquiridos diretamente no mercado, sendo 1.200/ano do primeiro e 1.700 do último (apenas o pedúnculo).

Essa produção seria industrializada, produzindo-se por ano 10.840 toneladas de fatias de abacaxi, 4.320 de doces, 6.480 de suco comum, 1.814 de sucos concentrados, 15.120 de resíduos para alimentação de animal, além de 2.610 toneladas de suco de maracujá simples e 1.080 de suco de caju simples. Do valor total desses produtos (Cr\$ 97.656.000,00 em cada projeto), 52.075 cruzeiros se destinariam ao mercado interno e 43.008 ao externo.

O investimento inicial total desses três projetos foi estimado em Cr\$ 119.922.000,00. A taxa de retorno calculada para cada projeto é de 41%, considerando-se um período de vida útil de 19 anos.

c) Quanto à mandioca, o estudo sugere para o Estado da Bahia a localização de fábrica de *pellets* para a exportação. Recomenda dois projetos, cada um com uma unidade de beneficiamento e três linhas de produção, dando um total de 243.000 toneladas de raiz e 81.000 toneladas de *pellets* por ano. Estes seriam embarcados durante nove meses de cada ano.

O investimento total inicial para os dois projetos foi estimado em Cr\$ 70.822.000,00, com uma taxa de retorno calculada em 20%.

Apesar das limitações do estudo, verifica-se que os projetos são economicamente lucrativos, havendo possibilidade de vender-se parte desses produtos no exterior, sendo motivo de surpresa a não inclusão nos cálculos de custo dos benefícios dos incentivos fiscais que poderiam ser auferidos pela indústria. É de supor, portanto, que se fossem incluídos esses benefícios as possibilidades de exportação se elevariam sensivelmente.

Outra questão, do maior interesse, é saber se esses planos podem se expandir e se tornar relevantes para a economia dessas regiões. A resposta parece positiva se consideramos a importância que os produtos agroindustriais vêm assumindo no mercado internacional. Assim é que a exportação mundial de processados de tomate foi de 421.000 toneladas em 1965, crescendo para 575.600 em 1967, e deste ano em diante deverá crescer, em média, 31.000 toneladas por ano. Os processados de abacaxi estão na mesma classe de grandeza, pois em 1970 foram exportadas 381.278 toneladas, devendo crescer em mais 150.000 toneladas até 1975.

Isso significa que a questão fica na dependência do comportamento da agricultura nessas áreas do Brasil. Se for favorável, o montante da exportação poderá tornar-se significativo, a exemplo do que ocorreu com o suco concentrado de laranja, do qual, em 1967, ano em que a exportação mundial foi de apenas 86.316 toneladas, o Brasil já exportou 18.149. Em 1973, com o crescimento do comércio mundial desse produto, o Brasil pôde aumentar sua exportação para 121.000 toneladas, no valor de mais de 63 milhões de dólares.

## 5 — Considerações adicionais sobre a elaboração do programa proposto

É importante, por último, lembrar que a chave do sucesso destes programas “especiais” reside, basicamente, na constatação correta de sua viabilidade econômica. É preciso que se conheçam as possibilidades dos mercados consumidores desses produtos em termos de preços e de consumo, que se determinem as despesas de exportação e os custos totais dos processos de industrialização e, ainda, os níveis de preços que deverão ser pagos aos agricultores para assegurar o suprimento desejado. Sendo constatado que esses valores (acrescidos dos incentivos fiscais e das facilidades de crédito garantidos aos projetos especiais de exportação) dão viabilidade econômica ao projeto, então o problema, do ponto de vista do Governo, é o de encontrar grupos industriais interessados, o que não deverá ser difícil, face ao número e à qualificação das indústrias nacionais que no momento já trabalham nessa atividade.

Quanto ao cálculo dos custos e das possibilidades de suprimento dos produtos agrícolas, os estudos deverão ser realizados dentro de uma metodologia adequada. Não se revelam suficientes os estudos que mostram apenas as condições de produção hoje existentes no País. Para o estabelecimento de um projeto como o que estamos sugerindo, faz-se necessário uma abordagem diferente. É imprescindível que se constatem as “possibilidades” da produção agrícola, ou seja, a curva de custo de uma oferta “potencial”, em que se incluem agricultores adotando a tecnologia moderna indicada pelos técnicos. Trata-se de um estudo que exige uma metodologia especial, onde se adote como elemento de custo o nível de lucro que os agricultores precisarão ter para se sentirem estimulados a modernizar suas produções, assim como será necessário estimar a produtividade (em termos físicos) dessas técnicas modernas nas diferentes classes de solos da região. Somente com esses elementos poder-se-á dizer do volume capaz de ser produzido na região e dos preços que deverão ser pagos aos agricultores para se atingir o montante de produção desejado.