

# PROGRAMA DE APOIO À PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DE FRUTAS:

## Conclusões da Ação Recente e Agenda para o Futuro Imediato

Luiz Gomes de Souza (1)

Antônio F. Carraro (2)

O Programa de Apoio à Produção e Exportação de Frutas - FRUPEX foi criado em janeiro de 1991 no âmbito do Ministério da Agricultura. Sua inserção no Departamento Nacional de Cooperativismo e Desenvolvimento Rural - DENACOOOP deveu-se ao manifesto interesse das cooperativas brasileiras em diversificar suas atividades produtivas, surgindo a fruticultura de exportação como uma das principais alternativas.

Em seus dois anos de operação, o FRUPEX se propôs a executar um conjunto de atividades que podem ser ordenadas em quatro grupos:

**Grupo I:** Produção e sistematização de informações em forma de manuais, sobre aspectos agrônômicos da produção, colheita, pós-colheita e procedimentos fitossanitários de um grupo de 12 frutas com potencial de mercado. Os manuais destinam-se aos produtores e empresários do setor.

**Grupo II:** Programas setoriais para fruticultura, destacando-se o Programa de Treinamento de mão-de-obra, agrícola e gerencial, o Programa de Qualidade para a fruta brasileira, e o Programa Fitossanitário.

**Grupo III:** Ações voltadas à promoção comercial da fruta brasileira e à promoção de investimentos no setor, abrangendo a participação de empresas em feiras, congressos e missões empresariais no exterior

e a promoção de joint-ventures. Neste grupo estão, também, previstas as ações para implantar um banco de dados para a fruticultura brasileira, como referência para estudos e análises.

**Grupo IV:** Ações voltadas à articulação institucional nos planos federal e estadual, com o objetivo de assegurar participação e apoio de instâncias oficiais detentoras de poder de decisão em questões que afetam a fruticultura.

### NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA PARA O SETOR

Em primeiro lugar, deve-se registrar o entusiasmo com que as empresas (produtoras e exportadoras) do setor acolheram a iniciativa de se criar um grupo de trabalho como o FRUPEX. O potencial de crescimento do setor de frutas para a exportação já é tão evidente para quem observa a cena mundial que o apoio governamental tornou-se um imperativo em todos os países que têm alguma vantagem comparativa nesse setor. Ora, entre esses países, o Brasil ocupa lugar de destaque, com suas vastas áreas irrigadas, insolação e água abundantes, e mão-de-obra em quantidade e qualidade adequadas. Entretanto, distintamente do que ocorreu em países que obtiveram notáveis êxitos com a exportação de frutas (Chile, África do Sul, Israel, Nova Zelândia, Espanha, entre outros), o Brasil levou muito tempo para definir uma

política de apoio ao setor.

A política agrícola, no Brasil, continua centrada no binômio grãos-pecuária, apesar dos óbvios atrativos da fruticultura em termos de criação de empregos, valor agregado, obtenção de divisas e rentabilidade ao nível dos empreendimentos. Basta lembrar que, enquanto um hectare de grãos rende ao agricultor no máximo US\$ 500/ano, um hectare de frutas pode render entre US\$ 2.000 e US\$ 20.000/ano, graças a uma produtividade física muito superior aos grãos e preços de mercado remuneradores, não sujeitos a controles governamentais.

Os países acima citados, cujos governos deram apoio decidido à expansão da fruticultura de exportação, colhem hoje resultados: o Chile exportou, em 1991, US\$ 1,5 bilhão em frutas frescas, a África do Sul US\$ 1,2 bilhão, a Espanha US\$ 1,8 bilhão, Israel e Nova Zelândia US\$ 800 milhões. Outros países sem tradição no setor começaram a apresentar números expressivos, como o México, que vai exportar, neste ano, US\$ 400 milhões em frutas frescas. Enquanto isso, o Brasil atravessou a década de 80 estacionado em US\$ 45 milhões de exportações de frutas, tendo aumentado, em 1991, para US\$ 82 milhões, e com previsão, em 1992, de US\$ 120 milhões, números ainda inexpressivos para um país com o nosso potencial.

Felizmente, este quadro está mudando rapidamente. O Ministro da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Lázaro Barbosa, tem reiterado seu apoio à continuidade e fortalecimento do projeto FRUPEX, como forma de estimular o crescimento da fruticultura moderna, inclusive como alternativa interessante para o Centro-Oeste e o cerrado. É, também, alentador constatar que outros órgãos da administração federal, como o Ministério da Integração Regional, o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, entre outros, já manifestaram sua dispo-

(1) Coordenador do FRUPEX.

(2) Consultor IICA/DENACOOOP - Responsável Técnico pelo FRUPEX.

330700060

1600  
EAL

sição em apoiar ações para desenvolver o setor, inclusive através da mobilização de equipes e projetos próprios.

## A BASE PRODUTIVA DEPENDE DOS ESTADOS

A segunda evidência conclusiva desses dois anos de funcionamento do FRUPEX é que as ações no plano federal, ainda que necessárias, são insuficientes para aumentar a base produtiva de frutas de qualidade. É preciso articular ações no nível dos estados, com suas realidades, instituições e instrumentos específicos, que têm grande influência sobre a produção. Uma enquete conduzida pelo FRUPEX no 1º semestre de 1992 revelou que a maioria dos estados possui ou está desenvolvendo programas próprios de desenvolvimento da fruticultura. Todos eles dirigiram-se ao FRUPEX solicitando apoio técnico e, principalmente, financeiro. O que se constata, ao examinar as características de cada programa estadual, é que os estados se comportam como espaços estanques, muitas vezes propondo-se metas incompatíveis com as vantagens comparativas do estado. Falta, claramente, uma referência de cunho global para orientar as ações ao nível estadual. Justamente aí reside o campo de ação a ser coberto pelo FRUPEX no futuro: trabalhar junto aos estados, mas com a perspectiva nacional e a dos mercados externos. Isto significa mobilizar e otimizar o uso dos instrumentos institucionais, técnico-agronômicos e financeiros de cada estado, complementando-os com aportes de órgãos e entidades nacionais e internacionais.

Certamente, isto irá requerer uma ampliação da equipe técnica do FRUPEX para descentralizar as ações, mas esta ampliação é de cunho limitado, pois seria extremamente oportuno envolver equipes técnicas dos próprios estados na formulação e implantação de estratégias.

## ESTRATÉGIA DA QUALIDADE PARA CADA FRUTA

Em terceiro lugar, pôde ser

detectado um vínculo muito forte entre a questão da qualidade da fruta e as estratégias para a conquista de mercados externos. Esta evidência, aparentemente óbvia, desdobra-se em duas outras nem sempre presentes em programas oficiais:

- a) a qualidade é obtida por um conjunto complexo de procedimentos ao longo de toda a cadeia de operações de um processo de exportação, e não apenas na obtenção da qualidade física do produto agrícola. Isto requer principalmente mudanças comportamentais de empresários, gerentes e mão-de-obra em geral;
- b) a conquista de mercados exigentes tem como premissa o cumprimento rigoroso dos requisitos da qualidade em todas as fases do processo. Como corolário, segue-se que as estratégias para conquistar mercados devem ser concebidas, implantadas e monitoradas para cada fruta, separadamente, dada a especificidade dos procedimentos para assegurar a sua qualidade.

Estes dois pontos ilustram o sucesso obtido pelos chamados **boards** de frutas, como é o caso do kiwi e maçã, na Nova Zelândia, cítricos na Espanha e Israel e maçãs e uva na África do Sul. Cada fruta tem seu mercado bem determinado, requisitos de qualidade específicos, e seus mecanismos de formação da oferta e dos preços. A organização racional da oferta, sem chegar a adquirir contornos de cartelização, deve levar em conta as oscilações da demanda, sua sazonalidade e a melhor relação qualidade-preço para evitar a comercialização desordenada da fruta com efeitos predatórios sobre os preços. Tais ações pressupõem a homogeneidade do produto, que por sua vez é função da Qualidade Assegurada.

Por isso os **boards** de frutas, inicialmente formados exclusivamente para o segmento da venda final, cada vez mais remontam a

cadeia produtiva e de agregação de valor, em busca da qualidade homogênea do produto que assegura o máximo de ganhos comerciais.

Os **boards** de frutas são, normalmente, organismos nacionais que cuidam da fruta em questão. A exceção é o Chile, onde as empresas exportadoras de grande porte assumem o papel dos **boards** devido ao grande peso relativo que elas têm em seus mercados.

A prova maior da tendência mundial ao tratamento diferenciado por produto, em todas as fases do processo produção-venda (chamada, em francês, de **stratégie par filières**), é o recente regulamento da Comunidade Européia, de julho/92, determinando que a aprovação da certificação da qualidade de frutas e legumes será outorgada por país e por fruta, a partir de 1º de janeiro de 1993. Tal certificado dispensará, a partir daquela data, o controle de entrada desses produtos no mercado europeu. É fácil prever que produtores e países em não-conformidade com essas normas terão de enfrentar, a médio prazo, barreiras não-tarifárias para a colocação de seus produtos naquele mercado.

Dois setores encontram-se em adiantado estágio de organização no sentido acima descrito, no Brasil. Trata-se dos **boards** da maçã, na região de Vacaria/RS - Fraiburgo/SC e da uva, no Pólo de Petrolina. Ambos têm sido o produto de uma proveitosa parceria governo-setor privado, e sua descrição detalhada será objeto de um próximo artigo nesta publicação.

Limitamo-nos, aqui, a sublinhar que essas experiências são o paradigma de atuação para a parceria do governo com a iniciativa privada, face ao crescente protecionismo não-tarifário dos principais mercados mundiais para frutas e legumes.

## A QUESTÃO DO CRÉDITO E FINANCIAMENTOS

A quarta evidência conclusiva reporta-se ao papel central da questão dos recursos financeiros no desenvolvimento da fruticultura. A maioria dos especialistas costuma enfatizar que a fruticultura de ex-

portação é uma cadeia de elos frágeis, cada qual requerendo cuidados especiais e todos sendo eliminatórios para o êxito da atividade. Esses elos compreendem desde a cultura e seus aspectos agrônômicos até a colheita e pós-colheita, o manuseio, preparo, controle de qualidade, embalagem, armazenagem, transporte, embarque, recepção, distribuição e serviço após-venda nos mercados consumidores. Cada elo dessa corrente tem natureza distinta e subdivide-se em inúmeras atividades. Estudos indicaram, por exemplo, que o **segmento agrícola** de uma exportação de frutas representa no máximo 20% do valor final pago pelo consumidor pela fruta. Os restantes 80% do valor são serviços que vão sendo agregados ao longo da cadeia até formar o valor adicionado total.

O que esses elos têm em comum, entretanto, é que eles precisam ser financiados, muitas vezes, em volumes financeiros consideráveis. É o caso, por exemplo, da refrigeração na armazenagem e transporte rodoviário e marítimo. Isto torna a moderna fruticultura uma atividade que demanda recursos financeiros ao mesmo tempo diferenciados e em volumes importantes. Diante desta demanda, o que se constata é que a oferta de crédito para o setor é totalmente inadequada, não só na quantidade mas também na natureza do crédito.

O **crédito agrícola** (que poderia financiar os 20% do valor agrícola da fruta) é escasso, caro e exige garantias de 4-5 unidades monetárias por unidade emprestada, praticamente eliminando pequenos e médios produtores e até os grandes. Para os restantes 80%, que são **serviços**, é ainda mais difícil obter crédito ou financiamento, e as condições são igualmente proibitivas. O que se postula nesta área são três medidas orientadas para o crédito:

a) que a fruticultura de exportação seja reconhecida como um conjunto de atividades produtivas **integradas**, passível de crédito e financiamento para o **conjunto** dessas atividades;

b) que os volumes de recursos financeiros sejam adequados aos altos requerimentos de capital do setor e que sua alocação nos órgãos financiadores seja também específica para o setor, observado o item a;

c) que as exigências de garantias sejam adaptadas às características do setor, o qual se notabiliza por alta rentabilidade e capacidade de amortização de empréstimos. Isso por si só já justifica, por exemplo, que se examine a substituição de garantias reais (como lastro em bens imóveis) por formas criativas de seguro de crédito.

A questão dos recursos financeiros afeta, também, as ações necessárias no plano federal. É certo que os principais investimentos de infra-estrutura, que demanda o setor de frutas, já foram realizados. Cite-se, por exemplo, as cifras investidas na infra-estrutura de irrigação, que beneficiam projetos públicos e privados e que, conforme a origem da estimativa, alcançaram entre US\$ 3 bilhões e US\$ 6 bilhões nos últimos dez anos, em esforço empreendido pelos contribuintes brasileiros que ainda não produziu o esperado retorno social, visto que as culturas de grãos ali implantadas mal garantem a subsistência dos produtores, sem gerar excedentes significativos.

Do mesmo modo, muito já foi investido nas redes rodoviárias, aeroportos do interior e portos de escoamento, inclusive do Nordeste. Também a pesquisa agrônômica já recebeu verbas federais significativas no passado.

Entretanto, a conservação da infra-estrutura de irrigação, a melhoria e manutenção de portos, aeroportos e estradas, e a sustentação do esforço de pesquisa agrônômica são itens de investimento de cunho social que requerem importantes somas de recursos.

Para evitar que a crise financeira do Estado brasileiro comprometa o esforço feito no passado, o FRUPEX, em sua área de atuação,

concluiu que o esforço de investimentos públicos, para ser sustentado, deve ser complementado por aporte de recursos externos. Isso levou a equipe do FRUPEX a formular e encaminhar ao Ministério da Fazenda carta-consulta para aprovação prévia e posterior encaminhamento a órgãos de financiamento internacionais, como o BID e Banco Mundial.

Estima-se que o volume de recursos necessários, não só para a infra-estrutura descrita acima, mas também para programas setoriais fitossanitários, de Qualidade e de Treinamento de mão-de-obra, atinge a US\$ 500 milhões para um período de cinco anos. Esses investimentos permitiriam triplicar as exportações anuais de frutas frescas, atualmente na faixa de US\$ 100 milhões/ano.

## AGENDA PARA A CRIAÇÃO FUTURA

Em síntese, a experiência de dois anos de atuação do FRUPEX junto a empresas do setor (produtores e exportadores), entidades de classe, órgãos de pesquisa, fornecedores de insumos, materiais, equipamentos para a fruticultura e órgãos da administração federal e estadual, permite resumir o esforço de reorientação das atividades do projeto para as seguintes linhas-mestras:

- 1) atuação junto aos estados para orientar e/ou reorientar os programas estaduais de fruticultura, otimizando a mobilização de instrumentos e mecanismos ao nível estadual e complementando-os com aportes do nível federal e de órgãos internacionais, visando a expansão da base produtiva da fruticultura;
- 2) adoção da estratégia de **board** para a comercialização externa das principais frutas de exportação, sem caracterizar comportamento de cartel, mas buscando assegurar a qualidade homogênea de cada fruta como principal arma mercadológica;

3) esforço concentrado para adequar a oferta de crédito às peculiaridades do setor, considerando a fruticultura uma atividade integrada, e redefinindo conceitos e critérios para as garantias de empréstimos e financiamentos ao setor;

4) apoio político para a obtenção de empréstimos externos (BID, Banco Mundial) para programas seto-

riais de inegável relevância sócio-econômica e capacidade de amortização, tais como a pesquisa agrônômica voltada à fruticultura, programas de treinamento de mão-de-obra, programa de fitossanidade da fruta brasileira e programa de qualidade da fruta;

5) manutenção do esforço de articulação ao nível de órgãos federais, como forma de encaminhar soluções pa-

ra entraves ao pleno desenvolvimento do setor e ampliar o apoio político ao desenvolvimento da fruticultura de exportação;

6) ampliação do esforço de promoção comercial no exterior, através de uma parceria entre governo e empresas, inclusive no aporte dos recursos necessários ao marketing no exterior.

## O PROGRAMA PARCERIA COMO INSTRUMENTO DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Sérgio Gomes (1)

No Brasil, apenas 8,5% da área territorial está atualmente inseridos no processo produtivo da agropecuária. Os níveis de ocupação econômica da terra no país tornam-se mais evidenciados, quando comparados à situação registrada na França, onde este índice chega a 35%. Nos Estados Unidos, 20,2% das terras estão em utilização.

De acordo com estimativas realizadas pelo INCRA, no país há pelo menos 150 milhões de hectares de terras, apropriadas para a execução de empreendimentos agropecuários modernos, que estão subutilizados. A EMBRAPA constatou a existência de 50 milhões de hectares de pastagens degradadas. A falta de recursos para a implantação de atividades agropecuárias nestas áreas é apenas um dos fato-

res que determina a estagnação deste gigantesco patrimônio da economia brasileira.

A utilização racional deste potencial, ainda ocioso e sujeito a maiores níveis de degradação, esbarra no preconceito e na falta de informações sobre métodos disponíveis de se obter o seu aproveitamento através da associação entre aqueles que não dispõem de mecanismo para ocupar convenientemente suas propriedades com agricultores profissionais que estão reprimidos por falta de espaço em regiões tradicionalmente produtoras.

Até o ano 2.000, quando o Brasil terá pelo menos 180 milhões de habitantes, serão necessárias 140 milhões de toneladas de grãos para alimentar condignamente esta população. Até lá, será necessário

dobrar a atual produção agrícola. Para tanto, persistindo as médias de produtividades atuais, é preciso que estejam cultivados mais 39 milhões de hectares de arroz, feijão, milho, trigo e soja.

Para conseguirmos atingir este nível de produção agrícola, neste premente espaço de tempo, é preciso que saibamos utilizar os mecanismos indutores da produção, potencialmente disponíveis dentro do país, de forma alternativa aos até então usuais.

O Programa Parceria do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária tem a função de promover a associação de empreendedores rurais, proprietários de terras e agropecuaristas profissionais, com o objetivo de estabelecer a ampliação da área cultivada, principalmente de grãos, através de parcerias e arrendamentos rurais.

Instalado em Brasília, o Programa mantém e desenvolve um banco de dados no qual cadastra áreas rurais apropriadas para exploração agrícola cedidas com o objetivo de serem parceiras, e pretendentes parceiros, empreendedores capacitados, de zonas agrícolas tradicionais interessados em expandir suas atividades.

Levantamentos efetuados pelo

(1) Secretário Executivo do Programa Parceria do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.