

PRODUÇÃO DE ESTUDOS E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA AGRÍCOLA

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Empréstimo BIRD 2727 - BR - Parte C
Projeto PNUD/BRA/91/014

Versão Preliminar, 2.1

Brasília, julho de 1994

Convênio entre o IPEA e a Fundação CEBRAC para Monitoramento dos Efeitos das Pesquisas Financiadas com Recursos da Parte C do Empréstimo BIRD 2727 - BR na determinação das Políticas Agrícolas e no Acúmulo de Conhecimentos no Corpo Técnico do IPEA.



O CEBRAC - Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural

Seção de Brasília : SCLN 112, Bloco B Loja 64

70762-520 - Brasília, DF

Tel: 55 (0)61 340-1020- Fax: 55(0)61 340-1318

email: Alternex cebracbsb

© CEBRAC

Coordenação geral de Maurício Galinkin, coordenação executiva de Theodelina Maria Moreira Amado. Equipe Técnica: Caetano Ernesto Pereira de Araújo, Heloísa Helena Tartarotti Camargo, José Carlos Pereira Peliano, Mauro Márcio Oliveira e Roseane Monteiro Corrêa. Colaboração especial de José Cordeiro de Araújo. Edição eletrônica de Antônio de Sousa Ferreira.

SUMÁRIO

	Página
Equipe Técnica	ii
Apresentação	v
Principais Siglas Citadas no Texto	vii
Lista de Quadros	ix
Resumo das Conclusões	xi
1. INTRODUÇÃO	13
2. HISTÓRICO DA PARTE C DO PROJETO 2727-BR	15
2.1. Formulação e Negociação	15
2.2. Operacionalização do Projeto	17
2.3. Prazo de Execução	21
3. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE INTRÍNSECA DOS ESTUDOS	23
3.1. Aspectos Preliminares	23
3.2. As Principais Mudanças na Política Agrícola	23
3.3. A Avaliação dos Estudos	26
Blocos Temáticos:	
- Mercado Externo: Liberalização e Globalização	27
- Mercado Externo: Produtividade e Competitividade	29
- MERCOSUL	30
- Mercado Interno: Liberalização e Competitividade	33
- Mercado Interno - Regulamentação: Novas Bases	35
- Sustentabilidade e Meio Ambiente	37
- Financiamento, Crédito e Seguro	39
- Gastos Públicos e Tributação	42
- Biotecnologia	43
- Outros	46
4. AVALIAÇÃO DA DIFUSÃO E DO CONSUMO DOS ESTUDOS NA ÓRBITA PÚBLICA	49
4.1. Organização Interna para Geração dos Estudos	49
4.2. Difusão e Consumo dos Estudos	55
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	59
6. ANEXOS	67
I - BIBLIOGRAFIA	
II - TERMOS DE REFERÊNCIA	
III - METODOLOGIA DO TRABALHO	
IV - DATAÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS	
V - FICHAS UTILIZADAS PARA AVALIAR OS ESTUDOS	
VI - CONSUMO DOS ESTUDOS	
VII - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	
VIII - LISTA DOS ESTUDOS AVALIADOS	

APRESENTAÇÃO

O trabalho constante do presente Texto para Discussão resultou de um Convênio entre o IPEA e a Fundação CEBRAC, tendo como objetivo o monitoramento final dos estudos para políticas públicas financiados com recursos da Parte C do Empréstimo 2727-BR, concedido ao Brasil pelo Banco Mundial.

É importante informar, inicialmente, que a produção em análise representa um esforço de geração de conhecimento na área agrícola brasileira, só superado pelos estudos realizados, no passado, ao longo de mais de 15 anos de trabalho, por reconhecidas instituições de excelência no setor de agricultura brasileiro, como o próprio IPEA e a extinta CFP.

O que se constata, agora, é que embora resultando em considerável produção, muita energia foi perdida ao longo do processo de trabalho do 2727-BR, seja com falta de planejamento, entraves burocráticos, indefinições, instabilidade e mesmo disputas políticas, levando à utilização de apenas 44% dos recursos para pesquisa colocados à disposição do Governo brasileiro. Existem, ainda, outras perdas não mensuráveis, de caráter institucional, que também devem merecer a atenção de todos nós, de forma a contribuirmos para que eles deixem de ocorrer no futuro.

Para executar o presente trabalho, a equipe reunida pelo CEBRAC avaliou cada um dos estudos elaborados com o financiamento do 2727-BR, rastreou as modificações legais registradas nos principais componentes da Política Agrícola do País entre 1987 e 1993, e manuseou toda documentação relativa ao 2727-BR, inclusive as Atas (cerca de 80) da Comissão Técnica. Para complementar e dar vida a esse enorme volume de informação, foram realizadas entrevistas com pessoas diretamente envolvidas com a Parte C do Empréstimo e atividades dela decorrentes.

Com esse esforço, a Fundação CEBRAC espera estar colaborando para ampliar a capacidade das instituições do setor público, e em especial do IPEA, de utilizarem seus recursos - materiais e humanos - em busca do melhor conhecimento de nossa realidade e seu uso em benefício de toda a população brasileira.

Desejamos registrar, aqui, nosso agradecimento a todos que colaboraram para a realização deste trabalho, em especial a José Cordeiro de Araújo, por sua colaboração fundamental no levantamento e datação das políticas agrícolas do País no período 1987/93, aos membros da Unidade de Assessoramento do Projeto/IPEA e a todos que cederam seu tempo para a realização das entrevistas fornecendo, assim, valiosa informação que nos permitiu melhor visualizar o funcionamento do 2727-BR sob os mais diferentes pontos de vista.

PRINCIPAIS SIGLAS CITADAS NO TEXTO:

ABIA - Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABITRIGO - Associação Brasileira das Indústrias de Trigo
ABRACEN - Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento
BB - Banco do Brasil S.A.
BACEN - Banco Central do Brasil
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD = IRDB= Banco Mundial=Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.
CCRA- Conselho de Crédito Rural e Agroindustrial
CEASA - Centrais de Abastecimento SA
CEBRAC- Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural
CF - Constituição Federal de 1988
CFP - Companhia de Financiamento da Produção
CMN- Conselho Monetário Nacional
CNA - Companhia Nacional de Abastecimento
CNPA- Conselho Nacional de Política Agrícola
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONCEX - Conselho Nacional de Comércio Exterior
CPR- Cédula do Produtor Rural
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEMG - Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
FEALQ - Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GATT - Acordo Geral de Tarifas do Comércio
IAA- Instituto do Açúcar e do Alcool
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBC- Instituto Brasileiro do Café
IBDF- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITR - Imposto Territorial Rural
JICA- Japan International Cooperation Agency
MAARA= MARA=MA - Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MINIFAZ = MF- Ministério da Fazenda
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NAFTA -North American Free Trade Agreement
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil
PGPM - Programa de Garantia do Preço Mínimo
PLANALSUCAR- Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PRODECER - Programa de Desenvolvimento Nipo-Brasileiro para os Cerrados
PRONI - Programa Nacional de Irrigação
SDR- Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República
SENAR- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAN -PR - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SNPA- Secretaria Nacional de Política Agrícola
SUDEPE- Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA- Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
TRIPs- Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB - Universidade de Brasília
UE (ex-CEE)- União Européia (ex- Comunidade Económica Européia).
VBC- Valor Básico de Compra

LISTA DE QUADROS

No	Nome	Página
I -	Demonstrativo da Utilização dos Recursos	22
II -	Enquadramento dos Estudos Produzidos, por Bloco Temático	27
III -	Mercado Externo: Liberalização e Globalização	27
IV -	Mercado Externo: Produtividade e Competitividade	29
V -	MERCOSUL -A	30
VI -	MERCOSUL -B	32
VII -	Mercado Interno: Liberalização e Competitividade	33
VIII -	Mercado Interno - Regulamentação: Novas Bases	35
IX -	Sustentabilidade e Meio Ambiente	37
X -	Financiamento, Crédito e Seguro	39
XI -	Gastos Públicos e Tributação	42
XII -	Biotecnologia	43
XIII -	Outros	46
XIV -	Origem das Demandas por Estudos	Anexo III - IX
XV -	Resumo das Principais Alterações da Política Agrícola no Período 1987-1993	Anexo IV - XXI
XVI -	Lista de Estudos Financiados - Fase I (Ministério da Fazenda)	Anexo VIII - I
XVII	Lista dos Estudos Financiados - Fase II (IPEA)	Anexo VIII - II

RESUMO DAS CONCLUSÕES

Na "Parte C" do Empréstimo 2727-BR, concedido pelo Banco Mundial ao Brasil em 1986, havia destinação de recursos financeiros para aquisição/instalação de equipamentos, financiamento de assistência técnica e de projetos de pesquisa e estudos especiais, voltados ao desenvolvimento do setor agrícola brasileiro.

O presente Texto para Discussão tem como objetivo o estabelecimento dos possíveis vínculos entre os estudos financiados com os recursos do Empréstimo 2727-BR e a ocorrência de transformações nos instrumentos de política agrícola, durante o período de vigência do 2727-BR, bem como avaliar o acúmulo de conhecimentos, resultante dos trabalhos contratados na fase final do Projeto, no corpo técnico do IPEA.

Este estudo está dividido em duas partes principais. A primeira delas trata da qualidade intrínseca dos estudos, e a segunda dos processos empregados para promover sua difusão e o consumo na órbita do Setor Público Federal, especialmente do Executivo. A estas partes corresponderam duas outras etapas correlatas e de apoio, quais sejam, uma que apresenta breve história da "Parte C" do Empréstimo, e outra que traça um panorama das mudanças sofridas pelos instrumentos de política agrícola no período compreendido entre 1987 e 1993.

Como parte do esforço avaliativo foi realizada a leitura e cadastramento dos documentos administrativos disponíveis (projetos, acordos, convênios, portarias e 80 atas de reuniões da Comissão Técnica) e dos estudos concluídos até o mês de maio de 1994; a identificação de um conjunto mínimo de métodos e técnicas para selecionar, coletar, organizar e classificar os dados necessários à pesquisa; a avaliação, individual, dos 77 textos de estudos como, também, dos pareceres disponíveis dos *referees* e, por fim, a realização de 36 entrevistas com membros da Comissão Técnica e da Unidade de Assessoramento de Projeto-UAP/IPEA, formuladores brasileiros do Empréstimo, técnicos do IPEA, consultores e consumidores dos trabalhos.

Dos resultados obtidos, destacam-se os seguintes tópicos:

a) do ponto de vista simplesmente quantitativo, a gestão da Parte C do Empréstimo em sua segunda fase (UAP/IPEA) conseguiu produzir 54 estudos, de janeiro de 1992 a maio 1994, contra os 23 realizados durante a fase em que o gerenciamento se realizou diretamente na Secretaria Executiva da Comissão Técnica do Projeto, instalada no Ministério da Fazenda (entre setembro de 1987 e dezembro de 1991);

b) a classificação dos estudos em 10 áreas vinculadas a temas prioritários para o Empréstimo 2727-BR revelou que durante a primeira fase cinco delas constituíram-se em conjunto vazio, o que não aconteceu com nenhuma delas na segunda fase. Isso indica, em princípio, que a amplitude dos temas estudados, no primeiro caso, foi mais restrita do que no segundo. Ademais, um pouco mais da metade dos trabalhos daquela fase diz respeito a um único tema, qual seja "**financiamento, crédito e seguro agrícola**" que, certamente, refletia a crise do padrão de financiamento da agricultura nacional; já na segunda fase, nota-se maior dispersão na seleção dos estudos financiados, sendo mais expressivo o número dos relacionados ao mercado externo, especialmente quando vinculados ao Mercosul, Nafta e

GATT. Como a confirmar esta dispersão, a segunda fase IPEA comportou a categoria "outros", fato não ocorrido na fase anterior;

c) a avaliação qualitativa dos estudos, realizada individualmente, buscou exprimir a capacidade de cada um deles em servir de referência para orientar o processo de mudança dos instrumentos de política agrícola. Operacionalmente representada por um conceito compósito, incorporou quatro elementos, a saber: a *conformidade* com os desígnios do Empréstimo, a *consistência interna*, a característica de poder ser *considerado completo* em seus termos e a *oportunidade* em relação às mudanças pretendidas. Tabulados os elementos de composição do conceito, o conjunto dos estudos da primeira fase obteve melhor resultado do que o da segunda fase. Se, por isso, aqueles estudos se apresentaram com maior grau de eficácia potencial relativamente às mudanças nos instrumentos da política agrícola, por outro lado ficaram prontos somente no ocaso das transformações das políticas que pretensamente deveriam ter orientado. Nesse sentido, servem apenas para, *ex post*, comparar as mudanças ocorridas com as que previam ou recomendavam. Já os da segunda fase, conquanto tenham obtido menor pontuação, se antecipam a várias decisões que podem vir a ser tomadas e, por isso mesmo, podem servir de referência para embasar decisões na esfera da política agrícola.

d) relativamente à difusão e ao consumo, as constatações sugerem que os processos decorrentes só vieram a ocorrer durante a segunda fase e, em sua plenitude, um pouco tardiamente. Assim, os estudos da primeira fase nem foram impressos e distribuídos, como ora se pratica, nem discutidos em seminários orientados como os implementados na segunda fase. Mesmo assim, não se exclui a possibilidade da utilização dos estudos desta primeira fase em círculos restritos de decisores de política como, aliás, vem sendo, desde há muito, o estilo da administração das políticas públicas na órbita do Executivo Federal. Já quanto aos estudos realizados durante a segunda fase, a pesquisa de campo revelou consumo de 30 deles, entre os 45 disponíveis, muitas vezes um consumo conseqüente, se bem que com grande variabilidade de concordância e de aproveitamento de seus conteúdos. Adverte-se que a recência de muitos deles ainda impede que seu potencial possa ser integralmente explorado;

e) não se conseguiu detectar acúmulo de conhecimentos técnicos, como resultado da gestão da Unidade de Assessoramento de Projetos, no corpo técnico lotado no setor de agricultura do IPEA. Essa constatação origina-se da perda de técnicos que o setor registrou nos últimos anos, acompanhando - de forma mais aguda - um movimento geral observado na Instituição e que reflete, com certeza, a perda de importância das atividades de planejamento no governo e o agudo achatamento salarial nela observado a partir de 1990. Para realizar seu trabalho a contento, a UAP/IPEA utilizou-se principalmente de consultores externos, por não dispor do quadro técnico da Instituição.

Os dados coletados, a avaliação dos produtos obtidos e a compreensão do processo técnico-administrativo trouxeram à luz um conjunto de conclusões e sugestões alinhadas ao fim do trabalho. São de natureza operacional e genérica, e remetem à consideração no caso de um novo esforço do gênero ser empreendido pelo Governo brasileiro, sob a orientação de quaisquer de suas instituições.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é o de identificar os produtos da Parte C do Empréstimo 2727-BR (a seguir referido simplesmente como Empréstimo, Projeto ou apenas 2727)- nomeados como estudos, eventos de capacitação de recursos humanos, de divulgação e publicações - verificar sua natureza e qualidade, e estabelecer os possíveis vínculos entre sua ocorrência e as transformações registradas nos instrumentos de política agrícola, durante sua vigência.

Para alcançar esse objetivo, de acordo com os Termos de Referência ajustados com o IPEA, foi estabelecida a necessidade de realizar pesquisa bibliográfica, que verificasse tanto o material produzido sob os auspícios do Empréstimo como os que registram as alterações da política agrícola no período; e de proceder a entrevistas com técnicos e autoridades ligadas à área temática.

A abordagem metodológica tomou como ponto básico inicial a existência prevista de um amplo conjunto de atividades - aquisição/instalação de equipamentos; realização de estudos e pesquisas; promoção de viagens técnicas, seminários e publicações - que visavam dar suporte à consecução dos objetivos gerais liberalizantes do Empréstimo 2727-BR.

Tal conjunto de ações sugeriu a opção por um modelo que considerasse as atividades segundo sua própria natureza: elaboração de idéias e propostas, divulgação de resultados e consumo dos conhecimentos produzidos.

A investigação orientou-se pela hipótese de ser fraco o vínculo entre “estudos realizados” e “políticas agrícolas transformadas”. Esperava-se, em decorrência, que os estudos se qualificassem para ajustamentos, em grau de detalhe, das decisões político-institucionais.

Ademais, entendeu-se cabível buscar *nexos causais* entre as atividades do Empréstimo e *correlacionais* entre atividades e resultados, sendo que destes tomou-se apenas os efeitos. Os impactos foram desconsiderados pela óbvia abrangência, complexidade e globalidade dessa questão.

Do ponto de vista operacional, o trabalho foi conduzido de forma modular, e assim está composto:

a) Identificação das Mudanças da Política Agrícola, ao longo do tempo, desenhando-se um quadro referencial da política agrícola para o período 1987-93, com destaque para tipos e épocas das transformações ocorridas;

b) Avaliação da qualidade intrínseca dos estudos, onde se faz juízo sobre a qualidade e alcance dos estudos e pesquisas, traduzido por um indicador quantitativo que combina a *conformidade* de cada um deles com os objetivos do Empréstimo; a sua

consistência interna, entre seus elementos constitutivos; a condição de estar *completo* e a *oportunidade* relativamente às mudanças verificadas na política agrícola.

c) Avaliação das repercussões dos produtos do 2727 nas instituições responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas na área da agricultura.

O trabalho realizado é apresentado, a seguir, em cinco partes. A que se segue contém um histórico resumido da parte C do Empréstimo 2727-BR. O terceiro capítulo concentra-se na avaliação da qualidade intrínseca de 77 estudos. Na quarta parte discute-se sua repercussão nas distintas instituições ligadas à formulação de políticas agrícolas. Na última parte são apresentadas as considerações finais e recomendações. O Texto para Discussão completa-se com um anexo documental.

Os Termos de Referência do trabalho encontram-se no Anexo II. Uma descrição mais detalhada da metodologia adotada está contida no Anexo III, e considera como marco conceitual o dos modelos de geração, difusão e consumo de conhecimentos, tendo sido desenvolvida pelo grupo técnico encarregado do presente trabalho.

Considerado pré-requisito fundamental, buscou-se logo de início identificar e datar as principais alterações das Políticas Agrícolas, no período 1987/93. em que foram realizados os estudos financiados pelo 2727. Esta etapa cobriu 16 instrumentos de política e se fez mediante leitura de documentos e debates entre os membros da equipe.

O produto parcial mais importante foi a cronologia das alterações, baseada em documentos legais (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções), sintetizado no Quadro XV, no Anexo IV.

Paralelamente à identificação das mudanças na política agrícola, os 77 estudos foram analisados individualmente segundo critérios estabelecidos preliminarmente. Deles se destaca uma parte classificatória e outra avaliativa, onde procurou-se medir o que foi chamado de *efetividade potencial de transformação*, com o modelo do formulário utilizado nesta etapa do trabalho sendo apresentado no Anexo V. O Anexo VI contém informações adicionais acerca do consumo dos estudos, enquanto o Anexo VII mostra o roteiro empregado nas entrevistas realizadas. No Anexo VIII pode ser encontrada a lista dos trabalhos analisados.

2. HISTÓRICO DA PARTE C DO PROJETO BIRD- 2727-BR¹

O Governo Brasileiro assinou em 15.06.86, com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento- BIRD, um Contrato de Empréstimo que tomou a denominação "BIRD 2727 - BR", intitulado "Projeto de Reforma de Crédito e Comercialização", no valor de US\$ 500 milhões. Esse empréstimo tinha o objetivo de financiar a promoção do processo de redução de subsídios ao crédito rural, além de implementar uma reforma das políticas comerciais e de determinação de preço para mercadorias agrícolas consideradas fundamentais.

O Empréstimo foi dividido em três partes, definidas no Acordo mas sujeitas, entretanto, a modificações posteriores em decorrência de acertos entre o BIRD e o Governo brasileiro, e no interesse dos seus objetivos:

Parte A - US\$ 400 milhões - execução de um programa de importação em geral;

Parte B - US\$ 75 milhões - concessão de empréstimo para financiar a necessidades de capital de giro dos subtomadores (PROESTOQUE);

Parte C - US\$ 25 milhões - aquisição/instalação de equipamento, financiamento de assistência técnica e de projetos de pesquisa e estudos especiais, voltados ao desenvolvimento do setor.

2.1. Formulação e Negociação²

De acordo com relatos de integrantes do processo de formulação e negociação, a concessão do Empréstimo estava condicionada à adoção de políticas liberalizantes para o setor agrícola.

Tal proposta encontrava eco em formuladores de políticas no Governo brasileiro, mas não havia sido suficientemente digerida a ponto de ser consolidada em ações concretas e sistematizadas. A situação é descrita da seguinte maneira por um dos entrevistados:

"Não dava para dizer sim ou não ao Banco Mundial. A saída para postergar a decisão foi fazer estudos: pediu-se 6 meses para poder ter mais certeza com relação à decisão".

1 Composto por informações extraídas do "Relatório Final da parte C, do Empréstimo BIRD-2727-BR", s/d, elaborado pela Secretaria Executiva da Comissão Técnica do Projeto, Ministério da Fazenda e das entrevistas realizadas;

2 O conteúdo apresentado nos itens que se seguem reproduz colocações, opiniões e análises dos entrevistados, não refletindo, necessariamente, a opinião dos autores do presente Texto para Discussão (relatório de monitoramento).

Mundial: Foram criados cinco Grupos de Trabalho para estudar as propostas do Banco

- 1- "Salvaguardas";
- 2- "Simplificação de Normas";
- 3- "Mercado Futuro";
- 4- "Warrant-Armazenagem"; e
- 5- "Informações de Mercado".

As principais dúvidas que permeavam as cabeças dos "policy-makers" brasileiros, nessa ocasião, segundo um deles, eram:

- o que aconteceria no setor, com a liberação proposta ?
- como se financiaria a agricultura ?
- como se financiaria/desenvolveria um sistema tecnológico para a agricultura?

Segundo um dos integrantes da equipe de formuladores "O produto desses grupos de trabalho atendeu às exigências do Banco Mundial e o empréstimo foi liberado".

"Esses estudos geraram efeitos multiplicadores, mas os grupos não foram fonte original de transformações, e sim catalisadores de mudanças latentes nas diversas áreas"... "Os grupos eram puramente governamentais e o setor privado era, às vezes, convidado a participar de discussões, mas nunca como membro (voz, sem voto)".

"A articulação política dos grupos e nos grupos era da SEPLAN-PR. Os GTs funcionavam como uma espécie de Fórum de Decisões, já que não se dispunha de um bom sistema de tomada de decisões". Os grupos de trabalho subsidiaram as negociações do Empréstimo, mas não mantiveram-se formalmente ligados à Parte C do Projeto quando de sua implementação.

É consenso entre os entrevistados que o Projeto 2727 guarda grande similaridade com outro implementado anteriormente (1983/1984), o "2348". Pode-se dizer que existe uma certa continuidade entre os dois, sendo que algumas idéias nasceram no 2348 e foram efetivadas no 2727. Tem-se como exemplo o sistema de informações sobre a safra agrícola, elaborado pelo IBGE.

Assim, no intuito de proceder a liberalização, o Governo brasileiro comprometeu-se a simplificar as normas relativas ao comércio exterior, liberalizar o mercado interno, a retirar-se da armazenagem, estimular a criação de mercado futuros, tirar o subsídio do crédito, e não controlar o mercado de trigo.

Foi ressaltado pelos entrevistados que houve enquadramento do 2727 nas exigências de liberalização por parte do Banco Mundial, mas é também explicitado, por um

deles, que no funcionamento dos grupos de trabalho que antecederam a implementação do projeto, "não havia uma ideologia pré-concebida, havia uma mixórdia ideológica. O produto final é que acabou na direção mais liberalizante".

Um dos componentes do grupo que formulou o Projeto entende que "o processo liberalizante do Banco Mundial é absolutamente irrealista. Daí a necessidade que o Governo brasileiro sentiu de postergar algumas decisões, embora concordando com seus objetivos, para fazer as modificações das políticas de forma mais paulatina".

É considerado ainda, que o componente "C" do empréstimo ficou com um grau de autonomia bem razoável em relação as orientações do BIRD. Assim, foi mencionado por um dos formuladores que o 2727 não seguiu à risca a orientação do Banco Mundial, "já que a maior parte do que eles procuram implantar por aqui, mesmo os USA não aplicam", mas atendeu-o naquilo que coincidia com o pensamento grupos de decisão no Brasil.

2.2. Operacionalização do Projeto

Instâncias Decisória e Executiva

A execução da Parte C do empréstimo BIRD 2727-BR ficou a cargo do Ministério da Fazenda, através da então Secretaria Especial de Política Econômica (SEAE).

Para operacionalizá-la foi baixada a Portaria Interministerial nº 332, de 23.09.87, que instituiu o Comitê de Supervisão (CS) e a Comissão Técnica (CT), definindo suas composições e competências. A CT contava com o apoio de uma Secretaria Executiva. Complementarmente, a Resolução nº 01, do Comitê de Supervisão, aprovou o seu Regimento Interno e relacionou os nomes dos representantes dos órgãos com assento na CT. Posteriormente foi instituída a Unidade de Assessoramento de Projetos (UAP).

Comitê de Supervisão

De acordo com informações de integrante da Secretária Executiva, o Comitê de Supervisão ficou responsável pela aprovação dos programas de trabalho e o orçamento de dispêndios globais dos recursos previstos no 2727, bem como supervisionar a aplicação das verbas orçadas.

Este Comitê era assim composto: Secretário Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (Coordenador); chefe da Assessoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Agricultura; e o titular da Assessoria para Assuntos Internacionais/Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Sua existência legal limitou-se ao período entre 23/09/87 e 18/05/90.

Comissão Técnica

A Comissão Técnica foi inicialmente composta por representantes do Ministério da Fazenda, a quem cabia sua coordenação, do Ministério da Agricultura, Secretária de Planejamento e Coordenação de Presidência da República, Banco Central do Brasil, e Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil.

As reformas administrativas ocorridas no âmbito do Governo Federal, ao longo da existência do Projeto, prejudicaram o funcionamento do 2727, que esteve vinculado a Secretarias e Departamentos que hoje não mais existem, como por exemplo:

- 1990 - Extinção da SEAE - a CT passou a se vincular (Portaria nº 291, de 18/05/90) à Secretaria Nacional de Economia (SNE), com o apoio operacional do Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), nomeação de novos membros e adaptação do RI (Port. nº 267, de 11/06/90). Nessa oportunidade, o CS foi extinto.

- 1992- Inclusão do Departamento de Indústria e Comércio da SNE na CT (Port. nº 254, de 24/03/1992). Nomeação dos novos membros (Port. nº 394, de 26/06/92).

- Final de 1992 - Saída do Presidente Collor - Extinção da SNE e do DAP. O 2727 é transferido para a Secretaria de Política Econômica (SPE). A nova estrutura da CT é definida pela Port. nº 739, de 08/12/92. Logo após, o titular da SPE é substituído e a CT teve suas atividades interrompidas até 28/04/93, quando foi reestruturada (Port. nº 192, de 28/04/93). O novo RI foi regulamentado pela Port. nº 192, de 07/05/93.

É opinião corrente entre os participantes do Projeto que, de modo geral, a referida Comissão constituiu-se em um órgão colegiado de exame, discussão e seleção das demandas, e dos estudos gerados para atendê-las. Por vezes exerceu papel mediador entre os diferentes pontos de vista das instituições ali representadas.

Segundo o Regimento Interno, as sessões ordinárias da CT deveriam ser bimestrais e as extraordinárias seriam realizadas por convocação de seu coordenador. Durante o período de 21/10/1987 a 13/08/1993 foram realizadas 80 sessões, assim distribuídas:

- 1987 - 03 sessões; 1988 - 04 sessões; 1989 - 17 sessões;
- 1990 - 16 sessões; 1991 - 16 sessões; 1992 - 12 sessões;
- 1993 - 08 sessões.

Unidade de Assessoramento de Projetos (UAP)

Até 1990 a Comissão Técnica, auxiliada pela Secretaria Executiva, era responsável por todas as ações concernentes ao projeto, desde as definições temáticas até a avaliação técnica, passando pelos procedimentos administrativos. Visando acelerar a realização dos estudos a Comissão Técnica instituiu a Unidade de Assessoramento de Projetos (UAP), por sugestão do Banco Mundial.

Primeira UAP (de 28/08//90 a 30/06/91): Projeto da Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), aprovado pela CT, que propôs a definição de novas metodologias para os trabalhos contratados pela Comissão. Um contrato foi firmado entre a União e a Companhia Nacional de Abastecimento, para a criação da UAP, com dois técnicos desta companhia ficando responsáveis pelo desenvolvimento das tarefas de apoio técnico.

Os estudos continuaram a ser realizados através de contratos firmados entre as entidades executoras e a União. As entrevistas explicitam que nesse período são registradas divergências entre a Comissão Técnica e a coordenação da UAP, que não teria introduzido, de maneira suficiente, a linha de atuação adotada até então pela CT.

Segundo palavras de um entrevistado: "A UAP atropelou ao tentar inovar. Conduziu os trabalhos mais em função dos interesses de alguns de seus membros, do que em função dos objetivos do 2727". Essa situação de desentendimento contribuiu para desacelerar a velocidade de execução do Projeto, impedindo a contratação de novos estudos.

Segunda UAP (a partir de 31,12.91): A proposta de levar a UAP para o IPEA foi apresentada na Comissão Técnica em julho de 1991, pela representante da SEPLAN-PR. A partir dessa apresentação, processou-se toda a negociação, já que na reunião seguinte a CT dispunha da proposta do IPEA pronta para discussão e decisão. Além das funções normais de assessoria técnica, coube ao IPEA a responsabilidade pela realização de pesquisas de curto e médio prazos, selecionadas pela CT, já que aquele órgão possuía vantagens comparativas para a tornar ágeis as contratações, pagamentos, etc.

O projeto UAP/IPEA diferia do anterior (UAP/CNA) em três pontos fundamentais. Em primeiro lugar, alterando a alocação dos recursos no Orçamento da União, da fonte 148 para a 149, introduzia a passagem dos recursos pela conta do PNUD em Nova York. Dessa maneira, superava-se o inconveniente da desvalorização monetária, que até então havia prejudicado o financiamento dos estudos. Em segundo lugar, o projeto dava à nova UAP o poder de escolha e contratação de consultores, enquanto a UAP/CNA podia apenas propô-los à Comissão. Em terceiro, ampliou o leque de opções temáticas.

No novo desenho institucional, o IPEA assumiu três funções: (i) ordenava as despesas, a partir da conta do PNUD, uma vez que lhe cabia a direção do Projeto junto àquele organismo; (ii) fazia a seleção de consultores e o monitoramento e divulgação dos estudos, enquanto UAP; e, (iii) em virtude de uma decisão política, participava das decisões relacionadas à escolha dos estudos, enquanto membro da CT representante da SEPLAN-PR. As funções relacionadas concentraram-se, por uma decisão política dos dirigentes da SEPLAN-PR, na mesma pessoa.

Segundo um dos entrevistados, essas modificações do projeto 2727 tornaram-se importantes "para arrancar a CT do marasmo no qual se encontrava, paralisada pelas ambigüidades e divergências presentes entre o MAARA e o MINIFAZ, que reivindicavam, ambos, a condição de *formulador-mor* da política agrícola brasileira".

A maioria dos entrevistados ressalta que a incorporação do IPEA ao Projeto imprimiu dinamismo ao processo, e acelerou os trabalhos, tendo sido produzidos 54 estudos sob sua coordenação.

No presente texto, os trabalhos realizados até 1991 serão referidos como pertencentes à **primeira fase** do projeto, enquanto os posteriores (a partir de janeiro de 1992) serão indicados como integrantes da **segunda fase**.

Convênio com PNUD

De acordo com o esquema aprovado pela Comissão Técnica, e com a devida anuência do BIRD, o convênio da UAP/IPEA contou com a participação do PNUD- Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, através de assinatura de Contrato Cooperação Técnica entre as partes.

Para tanto, Banco Mundial concordou em transferir na época oportuna, para a conta do PNUD em Nova York, a importância relativa ao valor do contrato de financiamento do IPEA.

Assim, após acertos cabíveis, foi providenciada a transferência dos recursos alocados na fonte 148 do Orçamento da União para a fonte 149, e firmado entre a União e o IPEA, em 31.12. 91, o convênio para a prestação de assessoramento técnico à Comissão, com a interveniência do PNUD.

Divulgação do 2727

A partir das entrevistas apreende-se que o 2727 foi divulgado pelos formuladores e técnicos do BIRD, junto a possíveis consultores, pelos membros da CT junto a órgãos públicos, pelas UAPs através de um seminário, visitas a secretarias estaduais de agricultura e de correspondências para instituições de ensino e pesquisas.

Inicialmente, a divulgação do Projeto foi mantida restrita às instituições representadas na Comissão Técnica. Os componentes da CT encarregaram-se de difundir os objetivos e discutir as propostas junto aos diversos setores de seus órgãos.

Nesse primeiro momento, não houve preocupação em se efetuar um programa de difusão sistematizada e abrangente entre instituições de ensino e pesquisa. Mesmo assim, informações repassadas individualmente e/ou de maneira informal, redundaram em envio de um número não desprezível de propostas por parte de consultores interessados. Cita-se como remetentes: Faculdade Católica de Brasília, Fundação José Bonifácio/UFRJ, Universidade Santa Úrsula, Universidade Federal de Viçosa, Organização das Cooperativas do Brasil, Instituto de Economia Agrícola/Secretaria de Negócios Agrícolas (SP), entre muitos outros.

Em 1990, a Companhia Nacional de Abastecimento, já como Unidade de Assessoramento de Projetos (UAP), organiza um sistema de divulgação. Foram remetidas, em

dezembro de 1990, aproximadamente duas mil correspondências com explicações detalhadas sobre o Projeto, para um rol de entidades e pessoas consideradas capazes de executar pesquisa na área. Tal esforço redundou em um número razoável de respostas, contendo propostas de estudos.

Com o mesmo intuito de divulgação do projeto e formação de um banco de consultores, a UAP/CNA realizou um seminário em Brasília, denominado "A Nova Política Agrícola e o Papel da Parte C do 2727 para gerenciamento desta nova Política", em 03/09/90, para o qual foram convidadas instituições e universidades localizadas nos estados de Santa Catarina, Ceará, Rio de Janeiro, Paraíba, Pernambuco, Paraná, e São Paulo.

Findo o contrato com a CNA, o IPEA assumiu a função de assessoria à Comissão Técnica e optou por um sistema de divulgação através das instituições diretamente envolvidas com o 2727, numa sistemática análoga à adotada no início da operacionalização do 2727.

Segundo listagem fornecida pela coordenação da UAP/IPEA, em janeiro de 1993 foram remetidas correspondência para 49 centros de pesquisa, com o objetivo de divulgar o Projeto para estimular a formação de um banco de consultores.

2.3. Prazo de Execução

De acordo com o Contrato original do 2727, seu término deveria ocorrer em 30.06.89. Entretanto, devido a uma série de dificuldades administrativas e orçamentárias, não foi possível implementar a Parte C nesse período, com seus recursos só ficando efetivamente disponíveis para utilização dois meses antes da data prevista para o seu encerramento.

Dessa forma, acordou-se com o Banco Mundial uma prorrogação do uso dos recursos do Empréstimo por mais um ano, com vencimento fixado para 30.06.90. Posteriormente, três novas dilatações foram acertadas, tendo o encerramento do Projeto ocorrido em 30.06.93, com a concessão de prazo até 30.10.93 para efetuar saques da conta especial, para realizar o pagamento de despesas contratadas até aquela data. Prorrogações posteriores foram acertadas entre as partes, com encerramento ora previsto para agosto de 1994, de modo a permitir o desenvolvimento das atividades necessárias à conclusão do Projeto, em especial sua difusão e monitoramento.

Vale ressaltar, finalmente, que a sistemática anterior, aliada à desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, às alterações institucionais e a outros fatores de ordem administrativa, bem como as constantes mudanças nas políticas econômica e agrícola, afetaram sobremaneira a implementação das atividades do Empréstimo. O Quadro 1, a seguir, mostra os recursos previstos para a Parte C do 2727, e a quantia efetivamente utilizada.

QUADRO I
 PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
 Demonstrativo da Utilização dos Recursos
 1987-93

Valor do contrato original	US\$ 25,000,000.00	
Valor cancelado e devolvido ao BIRD	US\$ 5,000,000.00	
Valor líquido à disposição da Parte C	US\$ 20,000,000.00	100%
Recursos efetivamente desembolsados com os 25 contratos firmados diretamente com a União (MF)	US\$ 6,805,521.24	34%
Recursos efetivamente desembolsados com o IPEA, por conta dos Convênios de Assessoramento Técnico firmados com a União - MF, com a interveniência do PNUD	US\$ 2,045,000.00	10%
Total utilizado	US\$ 8,850,521.24	44 %
Saldo não utilizado	US\$ 11,149,478.76	56 %

FONTE: Secretaria Executiva da Comissão Técnica

3. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE INTRÍNSECA DOS ESTUDOS

3.1. Aspectos Preliminares

Com as mudanças estruturais da economia do País, na última década, a agricultura viu-se afetada de forma frontal. Caso especial está representado pela dimensão que assumiram os custos financeiros de produção e o decorrente endividamento junto ao sistema financeiro. A retração do Estado e a exposição aos mecanismos de mercado trouxeram grandes dificuldades financeiras e desarticularam grande parte das atividades agrícolas. Tudo isso gerou demanda no setor público para discutir, entender e redirecionar as políticas públicas.

Os parâmetros deixaram de ser a produção a qualquer custo, o protecionismo e o controle de preços e passaram a ser a eficiência produtiva, a qualidade, a competição e a integração internacional. Frente a isso, os estudos financiados pelo 2727-BR buscaram gerar "massa crítica para rever e redirecionar as linhas básicas de política agrícola para modernizar seus instrumentos".

O conjunto de resultados do 2727-BR representa um esforço público de monta, dirigido para a pesquisa dos instrumentos de política agrícola nos últimos 20 anos. A grandeza de tal esforço compara-se ao conjunto de estudos realizados pela extinta CFP, ao longo de mais de 15 anos, representado pelas publicações das coleções "Análise e Pesquisa" e "Estudos Especiais" e ao produzido diretamente pelo IPEA, em igual período.

3.2. As Principais Mudanças da Política Agrícola

Não há como se identificar um padrão de mudanças ocorridas na Política Agrícola no período compreendido pelos Governos Sarney, Collor e Itamar Franco, na medida em que não implementaram mudanças em uma única direção, mesmo dentro de um mesmo período governamental. Entretanto, uma análise *ex-post* pode indicar a tendência geral de várias modificações.

Em 1986, com a implantação do Plano Cruzado, há um redirecionamento da política agrícola do Governo Sarney, até então de proteção à agricultura e retomada do apoio governamental ao setor. A partir deste momento, o Governo Federal passou a reduzir drasticamente o volume de recursos alocados para o crédito rural. Passou a praticar, então, uma política de importações (como decorrência do Plano Cruzado) que trouxe prejuízos ao setor produtivo nacional, por deprimir os preços e, conseqüentemente, reduzir a renda do agricultor.

Data desse período o início do processo de busca de fontes alternativas para o crédito rural e, mesmo, uma gradual redução da presença do Estado na comercialização agrícola, com o estabelecimento de regras restritivas a essa participação.

Também nessa época - mais precisamente, a partir de 1988 - inicia-se a implantação de uma doutrina neoliberal de privatização, redução do tamanho do Estado e abertura das fronteiras.

A partir de 1990, com a assunção do Governo Collor, todas essas políticas foram ampliadas ao extremo. A abertura das fronteiras consolidou-se, com reduções tarifárias, extinção de restrições quantitativas e outras medidas. A privatização e a redução do Estado foi levada a graus sensivelmente maiores.

Para a agricultura, no primeiro momento (gestão Zélia Cardoso de Mello) a política foi, particularmente, penalizadora. Importaram-se grandes quantidades de produtos agrícolas, deprimindo preços, restringiu-se o volume de recursos disponíveis para empréstimos e elevaram-se substancialmente as taxas de juros do crédito rural, colocando-se empecilhos de ordem orçamentária que fizeram reduzir a operacionalização da política de garantia de preços mínimos, diminuindo-se a presença do Estado e deixando ao sabor do mercado a comercialização da safra.

Além disso, nesse período, foi desmantelada a máquina pública de apoio ao setor agrícola - em nome da redução do tamanho do Estado e juntamente com toda estrutura do Poder Executivo Federal - com reflexos negativos sobre a ação até então fundamental de órgãos como Extensão Rural, Pesquisa Agrícola, Defesa Sanitária, Comercialização, Planejamento e outros.

Posteriormente (91/92), o Governo Federal, pressionado por lideranças rurais - e tendo em vista haver colhido a pior safra dos últimos anos - retornou, em parte, aos mecanismos oferecidos pelos instrumentos tradicionais, reduzindo a taxa de juros, ampliando as dotações e definindo mecanismos que favorecessem a efetiva operacionalização da política de preços mínimos.

Todavia, como as intenções, em muitos casos, não saíram do papel, observou-se a instalação de um crônico processo de redução de renda do setor, com persistente endividamento dos agricultores junto ao sistema financeiro ou a seus fornecedores, razão maior de um impasse político que hoje se busca solucionar.

Em síntese, ocorreram as seguintes modificações nos principais instrumentos da política agrícola:

Crédito Rural

Houve uma substancial mudança no perfil das fontes de financiamento à agricultura. De fontes oriundas ou totalmente controladas pelo Governo (Tesouro e Exigibilidades) passou-se a contar, majoritariamente, com recursos que, embora parcialmente controlados, são oriundos do mercado e, como tal, devem cobrar, do tomador, encargos financeiros que remunerem aos poupadores. Dentre eles, destacam-se: Poupança Rural (maior fonte, hoje) e os Fundos de Commodities.

Intervenção do Governo nos Mercados de Produtos Agrícolas

Observa-se uma redução da participação do Estado nos mercados de produtos agrícolas. Por um lado, a redução de recursos orçamentários e entraves políticos à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) abriram espaços para as forças privadas. Também a instituição do crédito de liquidação buscou induzir setores privados a participarem mais ativamente do processo de comercialização. Entretanto, tudo isso levou o Estado a omitir-se na sustentação dos preços agrícolas e, conseqüentemente, a não cumprir seu papel de equalizador de oportunidades econômicas para os produtores agrícolas - principalmente os pequenos e médios.

A PGPM havia se transformado no mais forte instrumento da política agrícola dos anos 80, na medida em que o crédito rural perdeu importância relativa. Entretanto, as medidas tomadas após 1986 e, principalmente, após 1990, reduziram-lhe o papel sem que se possa registrar a implantação de formas alternativas que apoiem, efetivamente, o agricultor a manter sua renda.

No mercado varejista, registre-se o fim do tabelamento do pão e leite.

Alterações Institucionais

A profunda alteração institucional tentada no final do Governo Sarney e implantada durante o Governo Collor modificou substancialmente o perfil das instituições comprometidas com o apoio ao setor agropecuário. Assim, a extinção da EMBRATER deu início a um processo de desmantelamento da extensão rural brasileira que, até hoje, não conseguiu recuperar-se. Também as instituições de pesquisa agropecuária sofreram substanciais cortes e redução da capacidade operacional, o mesmo ocorrendo com o setor de armazenamento, comercialização e abastecimento, limitado, no período, pelo processo de fusão da CFP, COBAL e CIBRAZEM, que deu origem à CONAB. Além disso, houve alteração relevante no que se refere à transferência das CEASA da União para os Estados. Deve-se, também, registrar a redução dos armazéns oficiais, pela transferência de armazéns de sua propriedade para Estados e Municípios.

A extinção do IBDF, da SUDEPE e da SUDHEVEA, com a criação do IBAMA, tem como conseqüência o enfraquecimento institucional do Ministério da Agricultura, ao qual pertenciam os dois primeiros órgãos. A propósito, observa-se uma notável debilitamento do Ministério da Agricultura, especialmente durante o Governo Collor, com sensível redução de sua capacidade operacional.

Da mesma forma, a extinção do IBC e do IAA se constituíram em relevantes alterações institucionais, com implicações na política agrícola relacionada ao café e ao açúcar.

Finalmente, cabe destacar duas importantes alterações institucionais: a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola, em 1991, e da Secretaria Nacional de Política Agrícola, no âmbito do Ministério da Agricultura.

Trigo

Na política brasileira de trigo ocorreu, talvez, a mais marcante alteração do período. De 1986 a 1993, passou-se de uma situação de total proteção à lavoura nacional a outra, de quase que total abertura ao exterior, submetendo o setor nacional à completa exposição à oferta externa. Tal política, se por um lado permitiu aquisição de trigo a preços mais baixos e à intensificação dos intercâmbios internacionais - principalmente com a Argentina - significou para o correspondente setor agrícola nacional uma substancial redução da área plantada e da produção, com os conseqüentes reflexos na economia e no nível de emprego.

Abertura ao Exterior: Importação e Exportação

As marcantes alterações na política exterior foram responsáveis por substanciais mudanças na política agrícola. A abertura brasileira ao exterior, patrocinada após 1990, implicou a flexibilização das importações de produtos agrícolas e de insumos utilizados na agricultura - pela redução do imposto de importação e pela eliminação de restrições quantitativas.

Paralelamente, foram criados mecanismos de salvaguarda, para proteção ao setor agropecuário nacional. Dentre eles, destaca-se a instituição da Tributação Compensatória, prevista na Lei Agrícola, editada em janeiro de 1991, que, pela complexidade de sua aplicação não favoreceu, até agora, de forma expressiva, a produção nacional.

Destaca-se, aqui, a implantação do MERCOSUL, a partir de março de 1991, com importantes reflexos no fluxo de bens e serviços entre os quatro países signatários e conseqüências sobre a produção agrícola nacional, exposta, a partir daí, à competição plena com os produtores tradicionais, principalmente da Argentina, em uma série de produtos agrícolas produzidos no Centro-Sul do Brasil.

3.3. A Avaliação dos Estudos

De início, os 76 estudos foram enquadrados em 10 blocos temáticos vinculados aos objetivos do Empréstimo e subdivididos por fases (a primeira fase, **MF + CONAB**, e a segunda **PNUD-UAP/IPEA**), conforme Quadro II, a seguir.

QUADRO II
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Enquadramento dos Estudos Produzidos, Por Blocos Temáticos

ÁREAS	TEMÁTICAS	1ª FASE	2ª FASE	TOTAL
Mercado Externo	Liberalização e Globalização	2	9	11
	Produtividade e Competitivid.	0	5	5
	Mercosul	0	13	13
Mercado Interno	Liberalização e Competitividade	3	9	12
	Regulamentação: Novas Bases	4	0	4
Sustentabilidade e Meio Ambiente		0	4	4
Financiamento, Crédito e Seguro		12	2	14
Gastos Públicos e Tributação		0	2	2
Biotecnologia		0	2	2
Outros		2	8	10
TOTAL		23	54	77

A numeração que consta na primeira coluna dos quadros que se seguem não deve ser confundida com o número dos projetos da UAP/IPEA. Para melhor informação, veja a primeira coluna dos Quadros XVI e XVII, no Anexo VIII, onde consta a numeração adotada no presente trabalho. Essa nova numeração tornou-se necessária na medida em que trabalhou-se com vários tipos de documentos, desde sumários executivos até estudos isolados que, depois, verificou-se fazerem parte de um conjunto de trabalhos de um mesmo projeto.

Bloco Mercado Externo: Liberalização e Globalização

Os estudos avaliados nesse bloco são os seguintes:

QUADRO III
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Mercado Externo: Liberalização e Globalização

Nº	TÍTULO	AUTOR
4- Fase I	A Integração das Políticas Brasileiras no Contexto das Políticas Agrícolas Mundiais	Fundação Universitária José Bonifácio/ FEZ/UFRJ
7- Fase I	Efeitos de políticas macro econômicas sobre a agricultura brasileira	Geraldo S. de Camargo Barros
1- Fase II	Café brasileiro: não a um novo acordo internacional	Fernando Homem de Melo
2- Fase II	Observações sobre o 5º Acordo Internacional do Cacau	José Antônio Sant'Ana
15-Fase II	Globalização Regionalização: tendências na economia mundial e seu impacto sobre o interesse agrícola brasileiro	Marcelo de P. Abreu e Eduardo H. M. M. Loyo
21-Fase II	Tarifas, preços e a estrutura industrial dos insumos agrícolas: parte 1 o caso dos defensivos agrícolas	Jacob Frenkel, José Maria da Silveira, Ronaldo Fiani e Sônia Regina Paulino
24-Fase II	A reforma da políticas agrícolas dos países desenvolvidos: impacto sobre o comércio mundial	Rinaldo B. Fonseca
26-Fase II	O impacto do NAFTA sobre as relações comerciais do Brasil com a América Setentrional: o caso dos produtos agrícolas	Edson P. Guimarães e Lia C. B. F. V. Pereira
29-Fase II	Liberalização comercial : um fator de desenvolvimento do setor agrícola brasileiro	Heloísa L. Burnquist (coord.)
42-Fase II	O impacto das políticas de suporte à agricultura sobre a economia brasileira: uma proposta de quantificação	Paulo C. Coutinho (coord.)
44-Fase II	O AIC e o mercado internacional do café	Denisard C. O. Alves

O tema diretor do bloco se insere integralmente nos objetivos do projeto, de maneira que o grau de conformidade, sob esse ponto de vista, é elevado.

O bloco pode ser dividido em dois grupos, quanto à temática e ao tipo de estudos. Há, em primeiro lugar, trabalhos demandados por instituições governamentais no momento mesmo da necessidade das informações que proveriam. Não se trata, portanto, de estudos propriamente ditos, mas de resenhas de dados e argumentos previamente elaborados. São, na verdade, pareceres conjunturais e sintéticos a respeito de assuntos que estavam a exigir uma definição governamental imediata. É o caso dos estudos sobre os acordos internacionais do café e do cacau (1, 2 e 44).

Integram o bloco, em segundo lugar, estudos voltados para a análise das mudanças em curso nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos, de iniciativa própria ou acordadas internacionalmente, e seus efeitos prováveis no setor agrícola nacional. Destaca-se, nesse grupo, o 4 pela abrangência e precedência, pois procura apresentar as propostas dos diversos participantes da Rodada Uruguay do GATT até 1990, discutir os possíveis efeitos de sua implementação sobre o setor agrícola nacional e propor alterações nas políticas então existentes a partir desse novo cenário.

Seguem-se dois outros estudos sobre as mudanças nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos e suas prováveis repercussões na agricultura brasileira, o 24 e o 15. Nesses dois casos, os estudos foram encaminhados a pelo menos dois dos integrantes da delegação brasileira presente ao encerramento da Rodada Uruguay, em Genebra. O estudo 15 foi considerado redundante com relação às informações de que já dispunham, e o de número 24 classificado como útil, em função do processo de discussão que a interação consultor-consumidor ensejou. O ponto de vista acadêmico foi considerado inovador, nesse caso, e o confronto das posições diferentes contribuiu para o desempenho da delegação. Ainda a respeito dos impactos possíveis das mudanças decorrentes da Rodada Uruguay, o 42 busca mensurá-las a partir da aplicação de um modelo econométrico.

O estudo 26 procura estimar o impacto do NAFTA sobre as exportações brasileiras para os países que o compõem e o 29 propõe-se a estimar o impacto da abertura comercial para os Complexos Agro-industriais do trigo, soja e laranja. A abordagem setorial é encontrada também no 21, que discute as consequências da redução tarifária sobre os preços dos defensivos agrícolas e no 7 que analisa os efeitos das mudanças na economia mundial sobre os mercados de commodities agrícolas.

Todos os trabalhos deste grupo apresentam-se em conformidade com os objetivos do Projeto e podem ser considerados estudos completos. O efeito potencial de transformação (EPT) desse conjunto de trabalhos foi avaliado em 7,3, em uma escala de zero a dez, como resultado de 7,6 em conformidade, 7,9 em consistência e 6,4 em formalidade.

Bloco Mercado Externo: Produtividade e Competitividade

Integram este bloco os seguintes estudos, todos da segunda fase:

QUADRO IV PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR Mercado Externo: Produtividade e Competitividade

Nº	TÍTULO	AUTOR
14	Competitividade da agricultura brasileira: os casos da produção de maçã no Sul e de melão no Nordeste	Maria L. M. Brindeiro, Fernando R.F. Almeida e Marcos A. Barbosa
30	A crise da lavoura cacaueteira: sua natureza e soluções	Fernando R. do Nascimento, Alfredo D. Landim, Hélio E. Barroco e Hilmar I. S. Ferreira
35	O custo dos recursos domésticos e a competitividade da agricultura brasileira: eficiência alocativa na agricultura brasileira	Maurício Barata (coord), Maria M. Maia, Neide Peres, Paulo C. da F. Malheiros e André L. S. de Souza
36	O custo dos recursos domésticos e a competitividade da agricultura brasileira: análise dos efeitos da liberalização comercial sobre a competitividade da agricultura brasileira	Geraldo Barroso e Danilo Aguiar
41	La reconversion de la agricultura europea	Raul H.Green

O bloco é integrado por estudos que analisam a competitividade da agricultura brasileira "em geral ou para produtos específicos" fora do âmbito do MERCOSUL, para o que a competitividade da agricultura nacional é tema da maior relevância.

Os estudos nºs 35 e 36 consistem na aplicação de modelos econométricos com a finalidade de avaliar os efeitos da liberalização sobre os preços de alguns produtos agropecuários e a eficiência alocativa da agricultura brasileira. A discussão dos resultados é insuficiente e as conclusões são genéricas e excessivamente condicionadas.

Os estudos nºs 14 e 30 analisam os casos específicos da fruticultura e da cacauicultura. A proposta para a fruticultura consiste na criação de uma entidade de direito privado não lucrativa, que coordenaria toda a política para o setor, com a participação do Governo Federal e da iniciativa privada. A esta caberia, em última análise, a condução da macropolítica para o setor. No caso do cacau o estudo propõe a intervenção massiva do Estado como meio de retirar o setor da crise em que se encontra. Sugere a repactuação da dívida dos produtores (medida que veio a ser tomada em condições vantajosas para o setor) e a reestruturação da intervenção governamental, de maneira a torná-la mais presente e eficaz, em seu ponto de vista. Neste último caso, a contradição com os objetivos do Projeto é patente. Ambos os estudos implicam em uso de recursos públicos para implantação de suas propostas.

O estudo nº 41, publicado como anexo do nº 40, que integra o Bloco MERCOSUL, é uma compilação de casos de alteração da atividade produtiva em algumas regiões européias. Cada caso é tratado de maneira sintética e descritiva. O consultor participou de seminário internacional sobre Reconversão, promovido pelo MERCOSUL, provável origem da demanda pelo estudo.

O efeito potencial de transformação (EPT) desse bloco situou-se em 6,2, resultante de 6,2 em conformidade com os objetivos do Projeto, 6,0 em consistência e 6,2 em formalidade.

Bloco "MERCOSUL"

Os 13 trabalhos, todos da segunda fase, destinam-se a estudar a competitividade de alguns setores da agroindústria brasileira no âmbito do MERCOSUL e apresentam subsídios para a formulação de políticas setoriais.

QUADRO V
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
MERCOSUL - A

Nº	TÍTULO	AUTOR
22	A competitividade da Agricultura Brasileira no Mercosul - Estudos de Casos	Cristiano José de Castro de Almeida Cunha
47	Análise da Suinocultura	Edgar A. Lanzer, Rita de Cássia Malheiros
46	Análise da Cadeia Produtiva da Batata Inglesa no Brasil	Atos Grawunder, Carlos Mielitz Neto
50	Produção e Mercado de Cebola no Brasil	Aray Miguel Feldens, Nelci Giacomini
49	A Agroindústria Brasileira do Milho	Nali de Jesus de Souza, João Rogério Sansom
45	Análise da Viticultura Brasileira	Juvir Luiz Matuella, Maria das Graças Arede
51	O Complexo Agroindustrial do Leite	Otto G. Konzen, Jaime E. Fensterseifer
48	Produção e Mercado de Alho	Aray Miguel Feldens, Nelci Giacomini
52	Estudo do Setor Agroindustrial da Soja	Valter Stulpt, Juan A. Plá

Todos os estudos referem-se à liberalização de preços e mercados e se ligam àqueles realizados por vários grupos governamentais e privados sobre a integração regional, que só deverá ocorrer de forma plena em 1995. Assim sendo, supõe-se que estes estudos, mesmo não tendo sido publicados até o momento, o que teria prejudicado sua difusão, poderão ter alguma influência na formulação da política brasileira para o MERCOSUL.

Apenas a política para o trigo apresentou mudanças substanciais, mais por razões internas que por motivos relacionados à integração do País ao MERCOSUL. Em 1987 foi retirado o subsídio ao consumo, e em 1990 teve início a liberalização de mercado pelo abandono do monopólio e abertura às importações (Lei nº 8096, de 21/11/90), tendo a tarifa de importação sido reduzida de 15% para 5% em 1993.

Para a viticultura foi criado o Programa de Restruturação e Desenvolvimento do Setor Vitícola do Estado no Rio Grande do Sul (PRDSVE) com o intuito de tornar o setor competitivo face ao MERCOSUL. Ou seja, pelo menos para a viticultura houve uma ação concreta que antecedeu o trabalho nº 45, embora no momento não estejam disponíveis as políticas eventualmente adotadas pelo Estado em benefício do setor.

Quanto ao comércio exterior ficou caracterizada uma política de liberação das importações e exportações (Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comercio Exterior, Portaria nº 365, de 26/06/90), inclusive pela redução gradativa das alíquotas do imposto de importação de vários produtos para os anos 1991-94. Nesse período, todos os produtos agrícolas sofreram redução nas alíquotas, o que indica uma política consistente do governo com os objetivos de liberalização dos mercados, sem que essas medidas fossem necessariamente influenciadas pelo MERCOSUL.

Os trabalhos seguem a mesma metodologia, com pequenas variações, as quais, no entanto, não alteram a visão de conjunto. A metodologia adotada - *filière* - compreende um conjunto de atividades interrelacionadas tecnologicamente via mercado, originando-se da matéria prima, passando por atividades de processamento e serviços e desembocando no mercado consumidor. Cada parte foi estudada em relação ao emprego de fatores de produção, condições de mercado, indústrias de suporte, natureza da competitividade.

Os estudos podem ser considerados completos, tendo como destinatários todos os órgãos da administração pública envolvidos na produção, comercialização e pesquisa agrícolas. O objetivo expresso no documento nº 22, qual seja, estudar a competitividade de alguns setores da agroindústria brasileira frente os países do MERCOSUL, com o fim de subsidiar o governo na formulação de políticas setoriais, pode ser também considerado como objetivo comum dos demais.

Mesmo na ausência de melhores informações sobre a situação dos complexos agro-industriais nos outros países do MERCOSUL, correspondentes aos estudados nesse projeto, o conjunto fornece informações suficientes sobre alguns segmentos da agroindústria brasileira diante da liberalização dos mercados interno e externo.

O grau de detalhamento das informações e o nível das análises varia bastante, mas esse ponto não afeta a natureza uniforme do conjunto. Muitos estudos priorizam aspectos econômicos da integração como tributação, política cambial, aspectos tecnológicos e política de ciência e tecnologia. Os dados censitários remontam a 1985 e as estatísticas de consumo e renda ao ano de 1977. As conclusões, em alguns dos trabalhos, são genéricas, dificultando sua eventual utilização por executores de políticas agrícolas. Entretanto, todos os trabalhos são ricos em informações e apresentam possibilidades de utilização pelos formuladores de políticas.

Como o MERCOSUL vem sendo discutido desde a celebração do Tratado de Assunção, em 1991, com o estabelecimento de vários grupos de trabalho nas diversas esferas do governo e participação de segmentos da sociedade, ocorreu um desgravamento linear, progressivo e automático de tributos. Pode-se supor que existe a possibilidade dos estudos virem a influenciar as ações do governo antes de 1995, quando a integração ocorrer de maneira plena.

Ainda relacionados com o MERCOSUL, tem-se os seguintes trabalhos, todos também da segunda fase:

QUADRO VI
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
MERCOSUL-B

Nº	TÍTULO	AUTOR
25	Liberalização de Mercado e Integração Econômica do MERCOSUL - Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola	Ana Gláucia Mendes
40	Política de Reconversão: Critérios e Parâmetros para a Formulação de um Projeto de Reconversão	Maria Lúcia de Paula Urban
43	Reconversão e Reestruturação Produtiva na Agricultura e na Agroindústria para o Mercosul	Renato Ilgenfritz da Silva (coord), Marconi B. Isolan
54	Mercosul - Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial	Enid Rocha Andrade da Silva

Os estudos nºs 25, 40 e 43 também têm como diretriz de política a liberalização de mercados através da integração ao MERCOSUL, sendo consistentes com os objetivos do 2727-BR. Os critérios de reconversão utilizam experiências anteriores, notadamente as da UE e do NAFTA. Os consumidores, pelo menos no Governo Federal, são principalmente o MAARA, o IPEA, o MRE e o MF e os três estudos podem ser considerados completos.

Os documentos apresentam estruturas adequadas ao que se propõem, bem como permitem auxiliar a tomada de decisões, especialmente o primeiro. Por ainda não estarem publicados, reduz-se a possibilidade de acesso às suas propostas, principalmente por parte dos setores privado e público interessados na integração ao MERCOSUL.

Os dois trabalhos sobre reconversão adotam a unidade produtiva como elemento central da análise "buscando entender os determinantes de sua capacidade de sustentação ou fragilidade quando da integração", conforme o documento nº 40. Nesse sentido foram utilizados dados censitários de 1985, preços e sua possibilidade de aviltamento, sendo que o principal indicador de eficiência técnica e econômica adotado foi o de produtividade física. Ambos os estudos apresentam sugestões para a identificação dos setores mais fragilizados, que merecem maior aperfeiçoamento no futuro; as conclusões são de caráter geral nos dois trabalhos, enquanto aparece mais uma vez o problema da informação atualizada e confiável.

Como o processo de reconversão ainda está por ser implementado, tanto o documento nº 40 como o 43 poderão vir a influir na política a ser adotada; o documento 25, embora apresente uma situação concreta de liberalização, pela extinção do monopólio e eliminação do subsídio ao consumo no setor triticola, contém uma série de sugestões de políticas para o Brasil em relação ao MERCOSUL.

O documento nº 54 objetiva apoiar a constituição de um sistema de informações para subsidiar os grupos negociadores brasileiros do MERCOSUL na área de política agrícola e agroindustrial. É descritivo e sua proposta compete com similares do MRE, UFRGS e FUNCEX. Pode ser considerado, no contexto da presente avaliação, como parcialmente conforme aos objetivos do 2727-BR.

A avaliação aqui realizada indica um efeito potencial de transformação (EPT) de 7,6 para esse conjunto de trabalhos sobre o MERCOSUL, resultante de 7,7 em conformidade com os objetivos do Projeto e 7,5 em consistência e formalidade.

Bloco Mercado Interno: Liberalização e Competitividade

Os estudos integrantes deste bloco são a seguir discriminados:

QUADRO VII
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Mercado Interno: Liberalização e Competitividade

Nº	TÍTULO	AUTOR
3-Fase I	Análise da Intervenção governamental nos mercados agrícolas	sem indicação
13-Fase I	Distorções dos preços agrícolas e a integração competitiva no sistema agroindustrial (5 v.)	sem indicação
21-Fase I	Análise da política tritícola brasileira, comparação com a de outros produtos e propostas alternativas (2 v.)	sem indicação
7-Fase II	SINAC - Fatores que propiciaram sua criação e os acontecimentos que determinaram sua extinção	Gilberto Gatti
8- Fase II	Avaliação das CEASAS enquanto política de abastecimento	Dália Maimon
9- Fase II	CEASA-DF- Análise econômica e operacional	sem indicação
10- Fase II	CEASA-MG-Análise econômica e operacional	sem indicação
11- Fase II	CEASA-PE-Análises econômica e operacional	Eduardo B. Vieira
12- Fase II	CEASA-RJ - Unidade Grande Rio	sem indicação
13- Fase II	Mercados atacadistas - ETSP/CEAGESP	José B. N. Silveira
16- Fase II	Infraestrutura, comercialização e competitividade da agricultura brasileira: margens de comercialização do feijão e da soja	Léo da Rocha Ferreira (coord.), Geraldo S.C. Barros, Heloísa Lee Burnquist, Danilo R.D. de Aguiar e Andrew D. Brinn
37- Fase II	Preços do comércio varejista em regiões brasileiras: um estudo comparado	Ronaldo L. Locatelli (coord), Wanderley Ramalho, Mário Velloso Costa, Emílio R.R.P. de Albuquerque, Sérgio Soreifmann, Ivone dos Santos e Carlos Alberto da Silva.

No âmbito da economia interna, a revisão do padrão intervencionista do Estado nos mercados agrícolas disputou a primazia das iniciativas políticas com o "desmonte" do sistema de financiamento público às atividades agropecuárias, especialmente no Governo

Collor. Algumas indicações de ocorrências que afetaram os mercados atacadista e varejista vão a seguir listadas:

- transferência da participação federal nas CEASAS para os estados;
- transferência de armazéns da CONAB para estados e municípios;
- fim do tabelamento de pão e leite, no varejo;
- fim do regime de preços administrados.

O maior esforço de estudo, neste grupo, está dirigido às CEASAS, que haviam sido "estadualizadas" pelo Governo Sarney. Os executores do 2727-BR viram, então, dentro da ótica neoliberal de sua proposta, a oportunidade de discutir a privatização das Centrais.

Tudo indica que a organização dos estudos não foi preparada a contento. No primeiro plano, a identificação da situação atual em unidades federativas selecionadas (SP, RJ, MG, PE, DF) completava-se com dois outros documentos histórico-analíticos, de âmbito nacional. No segundo plano, previa-se a consolidação dos esforços anteriores em um documento-síntese, o que acabou não ocorrendo. Ainda assim, a elaboração dos documentos estaduais gerou, nas CEASAS, sentimento contrário aos objetivos pretendidos. Neste contexto, destaque-se o caso particular do documento 8, no qual a autora entrou em conflito com os objetivos do 2727-BR, ao propor a retomada da participação federal nas CEASAS.

O conjunto de estudos sobre CEASAS foi demandado pela antiga área da COBAL na CONAB e visaria a retomada da coordenação nacional sobre as Centrais. Pelo menos as Centrais de Minas Gerais e do Distrito Federal não puderam ter acesso aos respectivos documentos e encaram, com reservas, as conclusões expostas em seminários. Além da reserva, houve reação à iniciativa: a CEASA-MG e a Associação Nacional das Centrais encomendaram seus próprios estudos. Não se descarta a possibilidade, segundo os entrevistados, de que a demanda da CONAB tenha sido fruto de um movimento corporativista.

O trabalho de número 16 encontrava-se disponível apenas na forma de sumário executivo, o que impediu sua avaliação.

O estudo sobre preços do varejo poderia, com os dados coletados, realçar implicações da Rede Somar no abastecimento e sobre o poder de redes de supermercados em manter elevados preços, mas não o fez. As informações colhidas por este projeto dão conta de que esse estudo também teria sido demandado pela área da antiga COBAL na CONAB, o que faz vincular sua existência à da própria Rede Somar.

Apesar de ter obtido um índice 8 no grau de conformidade com os objetivos do Projeto, esse conjunto de trabalhos mostra uma baixa consistência (4,4) e formalidade (4,5), resultando em um efeito potencial de transformação (EPT) de 5,6.

Bloco "Mercado Interno - Regulamentação: Novas Bases"

Os estudos aqui comentados, todos da primeira fase, são os seguintes:

QUADRO VIII PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR Mercado Interno - "Regulamentação: Novas Bases"

Nº	TÍTULO	AUTOR
10	1- Uma avaliação dos resultados das propostas de reformas nas áreas de liberação do comércio, normas comerciais e informações 2- Uma avaliação dos resultados das propostas de reformas nas áreas de mercados futuros, warrants e armazenagem	Cícely Moitinho Amaral, Guilherme Leite da Silva Dias, Maria Beatriz Albuquerque David
11	Desenvolvimento de títulos de crédito de comercialização	sem identificação
12	Comercialização - avaliação e proposta de reforma dos serviços de armazenagem	Fundação Universitária José Bonifácio-UFRJ
23	Projeto de redução de perdas de grãos (5 v.)	ABEPA e Ceres Consultores Associados

Há dois movimentos a destacar nesta temática:

- a) a busca de fontes privadas para o financiamento para o transporte do produto no tempo e para assunção dos riscos implícitos; e,
- b) a identificação de mecanismos apropriados de comercialização das safras.

A propósito, lembra-se que o PROESTOQUE foi instituído por influência do 2727-BR, não propriamente pela sua Parte C, mas que não alcançou êxito (ver Voto CMN 193/88; Circular BACEN 1337; Resolução 1052 e 1053; todos de 28/7/88).

Independentemente da efetividade de cada um dos textos aqui agrupados, o tema deste bloco apresenta, no contexto atual, importância singular. Embora tenham sido desenvolvidos de forma autônoma, os autores terminam por convergir para um problema que pode ser considerado nuclear na esfera da comercialização agrícola.

Trata-se da integração incompleta entre as esferas comercial e financeira, o que tem dificultado, sobremaneira, a implementação das operações de compra e venda em volume e velocidade compatíveis com as atuais dimensões da safra nacional. As envelhecidas instituições comerciais brasileiras vieram a revelar sua fragilidade no suporte à produção nacional quando a produção de grãos mudou de patamar quantitativo e se interiorizou em direção à região do Cerrado, e o padrão exportador tornou-se mais diversificado e competitivo.

O problema já havia sido identificado, formalmente, há 14 anos, quando emergiu uma proposta de modernização do setor, recuperada e colocada, novamente, em

discussão pelo autor do documento 11. E aqui ele afirma que as mudanças já não dependem de "novos estudos".

No que se refere à política de liberalização dos preços e de mercado observou-se a liberação de importação e exportação (1988), redução das alíquotas do imposto de importação (1990), minidesvalorizações cambiais (1989) e várias outras ações de desregulamentação do mercado, restringindo a influência estatal na comercialização dos produtos agrícolas. Quanto à armazenagem, muito do que foi proposto, especialmente maior participação da iniciativa privada, melhoria na legislação, ainda não foi devidamente implementado. Entretanto, ocorreram no período posterior ao trabalho mudanças na política de armazenagem, tal como o programa de racionalização de ativos e de alienação de armazéns da CONAB.

O documento nº 10 é um relatório sobre propostas de reforma na comercialização agrícola elaborado por 5 equipes do governo criadas no início das negociações do Empréstimo. Pode ser considerado completo, tendo interesse principalmente para os formuladores da política de comercialização. O IPEA, MF, MAARA, BACEN e MRE seriam os órgãos mais interessados.

O trabalho se conforma com os objetivos do Empréstimo e o fato de ter sido efetuado por iniciativa dos formuladores do Projeto, no início das negociações, ressalta este aspecto. Apresenta propostas bem definidas e é bem consistente. Dentro da sua intenção de relatar as atividades dos cinco grupos de trabalho e de informar possíveis tomadores de decisão, o estudo mostra-se adequado, embora não deva ser caracterizado como um documento de pesquisa, mas sim como um relatório.

O documento nº 12 objetivou estudar a armazenagem, em um primeiro esforço para identificar seus principais problemas, discutir em detalhe as restrições institucionais e econômicas, a plena realização do potencial deste mercado e apresentar os problemas que limitam o seu desenvolvimento no Brasil. Pode ser considerado completo e, além dos órgãos do Executivo interessados no assunto, como o MAARA, MF, IPEA, pelas muitas sugestões no campo da legislação, o Congresso seria um dos principais destinatários, embora não mencionado no texto. Conformase aos objetivos do 2727-BR, e é consistente entre os objetivos e os resultados. Uma deficiência que pode ser apontada é a não explicitação das entrevistas efetuadas. Mesmo assim, o trabalho está bem estruturado no sentido de informar aos destinatários sobre a situação e as medidas de política referentes à armazenagem.

Esse bloco de estudos apresenta, em forma consolidada, um elevado grau de conformidade (9,2) com os objetivos do 2727-BR, e graus de consistência (8,5) e formalidade (8,5) que resultam em um efeito potencial de transformação de 8,8.

Bloco "Sustentabilidade e Meio Ambiente"

Os documentos deste bloco, todos da segunda fase, são apresentados no Quadro IX, a seguir:

QUADRO IX
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Sustentabilidade e Meio Ambiente

Nº	TÍTULO	AUTOR
5	Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados (2 v.)	Aécio S. Cunha, Charles Curt Mueller, Eliseu R. Andrade Alves, José Eurípedes da Silva
18	Avaliação do Prodecer II	Maria Regina Nabuco, Clélio Campolina Diniz, Altivo R.A. de A. Cunha, Adriano Campos, Rodrigo Ferreira Simões
19	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o desenvolvimento dos cerrados: projeto piloto do Prodecer III - Parecer	Aécio S. Cunha, Charles Curt Mueller, Eliseu R. Andrade Alves, José Eurípedes da Silva, Maria Madalena Maia, Walda Maria Veloso
31	Comércio, agricultura e meio ambiente	Argemiro Procópio Filho (coord.), Alcides Costa Vaz, Maria Helena Tachinardi

A preocupação com a sustentabilidade do meio ambiente é relativamente recente no País. A criação do IBAMA, em 1989, é considerado ato relevante. A Lei dos Agrotóxicos, também de 1989, igualmente se inscreve como tal. No plano internacional, aponta-se o compromisso assumido pelo Brasil na ECO-92.

Dos quatro estudos, o mais extenso traz uma abordagem nova para os Cerrados; outros dois dizem respeito à exploração agropecuária nos Cerrados e a sua sustentabilidade ambiental e rentabilidade econômica e, por fim, o quarto trata dos condicionamentos colocados pela questão do meio ambiente ao comércio internacional.

Do estudo 5, há dois aspectos a destacar. O primeiro diz respeito à aplicação da fundamentação teórica do tema a uma região crucial para a expansão da produção agropecuária nacional. Neste sentido, a qualidade do texto indicaria tomá-lo como referência para novos e detalhados estudos sobre o assunto. Frente a um novo paradigma que se forma - o da sustentabilidade - surge o segundo aspecto que dá conta da insuficiência do mercado na alocação eficiente dos recursos naturais e, neste caso, fica ressaltada a importância da regulamentação governamental (destacada pelos autores) ao contrário daquilo que obstinadamente se pede em nome do neoliberalismo.

Sem nenhum demérito para com o resultado obtido nesse trabalho, aponta-se para o afunilamento a que o tema é submetido em direção à tecnologia, em prejuízo das demais dimensões da sustentabilidade, aliás, apontadas pelos autores.

Para os dois que se seguem, há que se dizer, de início, que o Prodecer foi instalado, nos Cerrados, em 1980. Em 1985 foi ampliado e, a partir de 1994, ingressa em sua terceira etapa. Os dois textos sobre o Prodecer poderiam ser tomados como abordagem

aplicada da sustentabilidade, nos Cerrados. Da avaliação do Proceder II (estudo nº 18) chama-se a atenção para o quadro preocupante dos problemas que o Programa vem gerando (culturas perenes fracassadas em todos os assentamentos, insistência na implantação de projetos mal sucedidos, uso de irrigação sem estudos de viabilidade, endividamento da maioria dos agricultores, que não conseguem gerar recursos para amortizar os empréstimos), ainda mais porque o País assumiu novos compromissos, nesta direção, com o Prodecer III, a partir de 1994. Sendo assim, dados comparativos do Prodecer I seriam úteis para se conhecer a verdadeira extensão do problema. A propósito, não se compreende porque o 2727-BR entendeu cabível o financiamento da elaboração de um parecer sobre o Prodecer III, ainda que necessário ao processo de negociação com o Japão, já que se acredita que tal peça não se encaixe, verdadeiramente, na categoria de estudo.

Consta que a demanda dos estudos sobre o Prodecer provieram do Ministério da Fazenda/STN e do Banco do Brasil. Se o estudo visava a atender interesses particulares do Banco do Brasil, ainda que homologados pela STN e MF, é de pensar na inadequação do atendimento dessa pretensão pelo 2727-BR. Registre-se que o Banco discordou do encaminhamento de uma solução que implicasse em renegociação das dívidas dos agricultores, seus mutuários, proposta pelos consultores que elaboraram o trabalho, em reunião realizada para discutir seus resultados.

O estudo 31, que dá conta da interrelação entre comércio internacional e meio ambiente, chama a atenção para o que se poderia denominar de "eco-protecionismo". Neste sentido, sua preocupação é inovadora em abordar o tema, ainda ausente nas negociações diplomáticas do País. Deixa a desejar na parte metodológica (entrevistas insuficientes em quantidade, área temática coberta e critérios de seleção) e nos comentários sobre os desdobramentos da questão no plano doméstico da produção.

Nesse bloco registrou-se o grau máximo de conformidade (10) com os objetivos do Projeto, enquanto em relação à consistência e formalidade obteve 7,8, resultando em um efeito potencial de transformação (EPT) de 8,5.

Bloco "Financiamento, Crédito e Seguro"

Os estudos avaliados neste bloco são os constantes do Quadro X, a seguir:

QUADRO X
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Financiamento, Crédito e Seguro

Nº	TÍTULO	AUTOR
	Projeto "Mobilização da Poupança, Formação de Capital e Mercados Financeiros na Agricultura Brasileira"	Este projeto inclui os seguintes trabalhos da Fase I : 1, 5, 6, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22,
01-Fase I	A política de crédito rural no Brasil - Perspectivas para os anos 90	Geraldo Sant'ana C. Barros Paulo F. Cidade de Araújo
02-Fase I	Crédito rural no Brasil: impacto sobre a produção e sobre a comercialização da safra agrícola	José L. Carvalho, Túlio H. F. A. Durán, Clóvis de Faro, Maria José C. Monteiro
05-Fase I	Características da agricultura das regiões estudadas: primeiros resultados de campo.	Paulo F. Cidade de Araújo, Geraldo Sant'Ana C. Barros, Ruy Miller Paiva, Alvinio de Almeida, Angela R. Pires e Peres
06-Fase I	Estimativas de custos bancários de transação do crédito rural no Brasil	Geraldo Sant'ana C. Barros Paulo F. Cidade de Araújo
08-Fase I	Renda, investimento e fontes de financiamento em 330 fazendas do Brasil	Paulo F. Cidade de Araújo, Geraldo Sant'ana C. Barros, Richard Meyer, Norman Rask, Ricardo Shirota
14-Fase I	Intermediação financeira, formação de capital e inovações tecnológicas em duas regiões agrícolas do Rio Grande do Sul: Carazinho e Lageado	Aray Miguel Feldens, Junir Luiz Matuello, Paulo F. Cidade de Araújo
15-Fase I	Estimativas de custos de transação no crédito rural: estudo de uma amostra de bancos oficiais do nordeste brasileiro	Geraldo Sant'ana C. Barros, Paulo F. Cidade de Araújo, José Valdeci Biserra, Teobaldo C. de Mesquita
16-Fase I	Mobilização de poupança e o financiamento do setor agrícola	Guilherme Leite da Silva Dias
17-Fase I	Estrutura do capital e inovações tecnológicas na agricultura	Paulo F. Cidade de Araújo
18-Fase I	Uma descrição dos mercados financeiros formais e informais na agricultura brasileira	Geraldo Sant'ana C. Barros, Paulo F. Cidade de Araújo , Alivínio de Almeida, Pedro H. Z. da Conceição, Angela R. Pires e Peres
19-Fase I	Oferta e demanda de crédito rural no Brasil: algumas evidências empíricas sobre seus determinantes	Geraldo Sant'ana C. Barros Paulo F. Cidade de Araújo
22-Fase I	Intermediação financeira, formação de capital e inovações tecnológicas em três regiões agrícolas do nordeste: Canindé, Cruz das Alvas e Petrolina	José Valdeci Biserra, Teobaldo C. Mesquita, João Bezerra Neto, Paulo F. Cidade de Araújo
32-Fase II	Os impactos fiscal e monetário do crédito rural	Gervásio C. de Rezende, Maria da Conceição Silva
38-Fase II	Eventos generalizados e seguridade agrícola (2 v)	Hélio Göpfert

O financiamento à agricultura, especialmente o público, representado pelo crédito rural, de longe o mais significativo, sofreu profundas mudanças a partir do fim dos anos 70, movimento que foi aprofundado ao longo dos anos 80. O movimento tendencial observado foi o de reduzir-se a participação das fontes próprias ou controlados pelo Estado e de fazer aumentar os recursos privados e livres no conjunto dos fundos de financiamento da agricultura, o que fez aumentar os custos das operações.

Das alterações na política agrícola ressaltam-se as mais significativas:

- 1979 - instituição da correção monetária no sistema de crédito rural
- 1984 - cobrança de juros reais positivos
- 1986 - extinção da conta-movimento do Banco do Brasil e criação da caderneta de poupança rural
- 1987 - início do declínio mais recente da oferta de crédito
- 1991 - instituição da equivalência-produto
- 1992 - equalização das taxas de juros.

Excluído o trabalho 02 , que não explicita sua data de conclusão (mas que, pelos dados apresentados, deve ter sido em 1991), os demais estudos deste bloco vieram à luz no ocaso das grandes mudanças impostas ao crédito como instrumento da política agrícola. Deste ponto de vista ("precedência", item 8 da Ficha de Avaliação), os estudos terminam lidando com os efeitos das transformações já processadas ou em fase final de implantação.

Nessa perspectiva, sua funcionalidade ao processo de mudança como um todo vincula-se às constatações dos impactos provocados por esta mesma mudança sobre a agricultura, e à proposta de revisão ou de manutenção com movimentos de "calibragem" ou de "sintonia fina" do instrumento, tal como se aventa na metodologia de avaliação.

O subconjunto de trabalhos integrantes do Projeto "Mobilização de Poupança, Formação de Capital e Mercados Financeiros na Agricultura Brasileira" (composto de onze estudos, a saber: 1, 5, 6, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 22, todos da primeira fase), contratado à FEALQ, merece os seguintes comentários:

a) o 5 é introdutório e traz, no essencial, a metodologia; os de nº 6, 14, 15, 17, 18, 19 e 22 trazem resultados parciais das diversas regiões estudadas; há um relatório conclusivo (8); um de sugestões (1) e um estudo global sobre crédito (16);

b) o "projeto" como um todo representa continuidade de outro, anterior, que o Banco Mundial havia contratado junto a um dos autores de boa parte dos relatórios parciais aqui analisados;

c) a amostragem (tamanho das amostras: de agricultores, de gerentes de banco, dirigentes de empresas e cooperativas, extensionistas e agentes de financiamento informal; aleatoriedade; representatividade) é fonte de dúvidas, já que não houve nenhuma preocupação inicial quanto ao rigor estatístico ("Uma vez que não se teve a preocupação de obter uma amostra representativa de cada região...", § 3.30, p. 48, nº 5).

As informações fornecidas pelos gerentes de bancos e agentes de crédito informal, segundo os próprios autores, é de "qualidade pelo menos duvidosa" (§ 3.31, p. 48, nº 5). Como um problema decorrente de tal opção, em seis das 11 regiões, a média da área produtiva da amostra é superior à do universo a que se refere em até cinco vezes mais; em

outras três regiões, tal relação se inverte, inferior a mais de três vezes; somente em duas delas, se equivalem. A avaliação dos custos bancários e da rentabilidade toma como base o ano-safra 1989/90. Ressalvado o caráter louvável das conclusões basearem-se em dados primários, a opção dos autores é frágil na medida em que provêm de apenas uma safra (eles próprios consideraram o ano "atípico", nº 8, p. 2), num delicado momento de mudanças da política agrícola, qual seja o da transição para o Governo Collor.

A subdivisão do objeto da contratação gerou o relatório 15, que superpôs diversos de seus tópicos, desnecessariamente, ao de nº 6, no qual aparecem transcritas muitas das partes daquele;

A discrepância de custos da intermediação financeira entre elementos da amostra e entre tais resultados e os da literatura citada não mereceu nenhum comentário ou explicação. Assim, na literatura, o espectro das variações fica entre 0,9 a 10,0%. Já no estudo, o intervalo das ocorrências vai de CR\$ 0,0073/CR\$ 1,00 emprestado (0,73%) a CR\$ 1,7564/CR\$ 1,00 emprestado (175%) (no 15) ;

O coeficiente $r^2 = 62\%$, dado como satisfatório na equação de regressão do custo de transação em função do volume total de crédito concedido, do valor médio do contrato e da proporção das aplicações em crédito rural, parece ser muito baixo (nº 6);

Há um único estudo sobre seguro agrícola, solicitado pelo MAARA. Conquanto se proponha a estimar o "fator de generalização" de eventos sinistrosos (caso em que o Tesouro Nacional aporta recursos ao fundo do PROAGRO), o modelo estatístico está completamente apartado dos dados empíricos, fartamente coletados. Tudo indica que os esforços teórico e empírico não se consolidaram num único resultado. Por outro lado, as conclusões de caráter institucional não derivaram da investigação presente nos capítulos precedentes, podendo, assim, serem consideradas elementos estranhos ao desenvolvimento do texto.

Neste bloco há dois tipos de trabalho. Há os **estudos**, que se caracterizam por revelar uma esforço de pesquisa guiado por objetivos e métodos em busca de novos conhecimentos. (exemplos: nºs 6 e 8). Há, também, os que se enquadrariam como **resenhas**, compostas por comentários do(s) autor(es) a partir de um apanhado da literatura. Nelas não há propriamente um método explicitado que submeta o tema a uma lógica (como, p. ex., em 1 e 16).

Já os mecanismos utilizados para a difusão e o consumo deixaram muito a desejar. Nenhum dos documentos da Fase I foi impresso, existindo apenas as versões em cópias xerográficas, o que permite deduzir que o seu raio de espraiamento - difusão generalizada ou dirigida - deve ter sido muito pequeno, ainda mais porque o contrato que deu

curso à materialização dos estudos proibia a divulgação dos resultados por iniciativa dos seus autores³.

Com alto grau de conformidade (9,8) com o 2727-BR, esse conjunto de estudos apresenta, também, elevados graus de consistência e formalidade (9,4) resultando em um efeito potencial de transformação (EPT) de 9,5, o maior valor entre todos os grupos dos estudos aqui analisados.

Bloco "Gastos Públicos e Tributação"

Os estudos enquadrados neste bloco são todos da Fase II:

QUADRO XI
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Gastos Públicos e Tributação

Nº	TÍTULO	AUTOR
6	Gastos públicos na agricultura (2 v.)	Geraldo Sant'Ana C. Barros
33	A tributação na agricultura	Antônio M. Arantes Lício, José Teófilo Oliveira, Rubens Valentini, Daniela B.P. e Silva, Gustavo B. Paulinelli, Valmir Resende

As alterações ocorridas com a Constituição de 1988 são as que podem ser citadas como referência para balizar a emergência dos dois temas que se fundem neste bloco. Ainda assim, na área da tributação essas mudanças não foram fundamentais, mesmo porque não se conseguiu reduzir a tributação indireta (ICMS) em troca do aumento da direta (IR e ITR). Já os gastos públicos com a agricultura sofreram alterações pela redivisão dos gastos pelas três instâncias do Poder Público (federal, estadual, municipal).

O tema "tributação" talvez seja o que melhor espelhe circunstâncias que expõem a inadequação/impotência de estudos como mecanismo para a mudança de determinadas políticas públicas. Os próprios autores do 33 repassam tal sensação ao leitor quando, ao iniciar seu trabalho, afirmam:

"O objeto do presente trabalho já foi perseguido por vários profissionais nos últimos 20 anos, sem êxito" (página i).

Desconsiderado o tom pessimista dos autores, o mérito do trabalho está em voltar ao tema com um tratamento integrado dos vários impostos e contribuições que incidem sobre as atividades rurais (ICMS, Cofins-PIS, IR, ITR, Previdência).

³Sabe-se, entretanto, que o estudo 02, Fase I, teve uma de suas partes (cap. 6: A experiência da Alemanha, Estados Unidos e França no crédito rural) apresentada por um dos autores contratados - Túlio Durán - e por Mauro de Resende Lopes, no Seminário "As difíceis opções do financiamento rural no Brasil", promovido pela FAEMG, em Belo Horizonte, nos dias 9 e 10/9/92. Neste mesmo Seminário, seus Anais consignam a Paulo Fernando Cidade de Araújo e Alivínio de Almeida o trabalho "Financiamento rural nos mercados informais" (provavelmente o 18, Fase I).

O estudo sobre gastos públicos na agricultura brasileira representa um aprofundamento de estudos similares, desenvolvidos no próprio IPEA (vide os exemplos de Delgado & Gasques), desde a década passada. Seu mérito está em integrar, num mesmo texto, dados da órbita federal e estadual, embora a consolidação das séries não se tenha completado como seria esperado. Sua conceituação de agricultura (seja excluindo os gastos públicos com estatais produtoras de fertilizantes, ou incluindo, no seu universo, os gastos das universidades rurais, da Sudam, Sudene) comporta questionamentos. A análise propriamente dita é relativamente linear, do tipo "sobe-e-desce" e não abarca todas as possibilidades oferecidas pelos dados obtidos. De outro lado, o período trabalhado - 1985-1991 - é seccionado pelo ano de 1988, o da promulgação da nova Constituição Federal, o que introduz um "fator de perturbação" na avaliação da evolução tendencial das séries. Por fim, entende-se que tal tipo de estudo deve ser sistematicamente conduzido pelas próprias agências públicas de planejamento, e não se transformar em objeto de esforço eventual de consultores.

Um dos entrevistados no presente trabalho considerou "pioneiro" o estudo sobre tributação, bem como "surpreendente" seus resultados quanto à importância relativa do Cofins/PIS em relação ao ICMS e em relação ao resultado da tributação interestadual deste último. Na medida em que os próprios autores afirmam que há vinte anos que se estuda a matéria, sem êxito, o pioneirismo apontado fica sob questão; e a proporção Cofins/ICMS não aparece como sendo diferente quanto se toma outros estudos parecidos (ver, p. ex. Rezende, Fernando. O peso dos impostos no custo da alimentação: análise do problema e propostas de redução. 1991).

Esse conjunto de estudos apresenta o mais alto grau de formalidade (10) entre todos aqui analisados, obtendo 8 em conformidade e 9,5 em consistência, o que resultou no segundo maior valor (9,2) para o efeito potencial de transformação (EPT) dentre os blocos avaliados.

Bloco "Biotecnologia"

Os estudos deste bloco, todos da segunda fase, são os seguintes:

QUADRO XII
PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR
Biotecnologia

Nº	TÍTULO	AUTOR
2	Biotecnologia e Propriedade intelectual: novos cultivares	Angela Kageyama, Maria Tereza Leopardi Mello, Sérgio Salles Fº
28	O processo de regulamentação da biotecnologia; as inovações na agricultura e na produção alimentar	Mário Luiz Possas e Luís Salles Filho

Conceitualmente biotecnologia é um conjunto de técnicas que usa organismos vivos ou suas partes para elaborar ou modificar produtos, melhorar plantas e animais, ou desenvolver e modificar microorganismos para fins específicos. As invenções

biotecnológicas podem consistir de produtos (seres vivos), processos (bioconversão, cultivo, isolamento, multiplicação e purificação, destinados a criar os organismos descritos) ou aplicações (uso dos produtos referidos para obtenção de algum resultado específico).

No âmbito do GATT os direitos da propriedade intelectual sobre essas invenções estão contemplados no TRIPS (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), onde existe um dispositivo que permite aos países não desenvolvidos a não aplicação das disposições do Acordo por 10 anos. O Brasil, no entanto, não fez uso desse dispositivo por pressões externas e internas, na Administração Collor. Tanto assim que foi apresentado na Câmara dos Deputados o projeto de lei de patentes um ano, aproximadamente, após a promulgação desse acordo internacional, antes mesmo da adesão brasileira ao referido acordo. O Governo brasileiro só formalizou sua adesão ao TRIPs em abril de 1994, decisão ainda pendente de homologação do Congresso Nacional.

Por outro lado, em termos de proteção aos direitos dos melhoristas já existe uma experiência legal mais antiga, a nível internacional, e o fato de não envolver alterações genéticas ou tecnologia superior àquela disponível nas instituições científicas faz com que as decisões sejam menos polêmicas em relação às da biotecnologia.

Estão em tramitação no Congresso Nacional, até o momento, o Projeto de Lei da Câmara nº 115, de 1993 (nº 824/91 na Casa de origem, de iniciativa do presidente da República) com o objetivo de regulamentar direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, e o Projeto de Lei do Senado nº 51, de 1992 que dispõe sobre os direitos dos criadores de novas variedades de plantas (melhoristas), projetos ligados a biotecnologia e ao melhoramento genético.

Os dois trabalhos apresentados no bloco, publicados respectivamente em março de 1994 e dezembro de 1993, podem ser considerados oportunos, pois os temas ainda estão em discussão no Congresso e na sociedade, tendo ambos chances, portanto, de influenciar o processo político decisório.

Embora ambos os estudos enfatizem a importância do ambiente institucional para o desenvolvimento da biotecnologia, nenhum dos dois analisa com maior atenção o Projeto de Lei, que no momento constitui-se no cenário principal da discussão sobre a regulamentação do setor. O relatório de pesquisa nº 2, embora mencionando aspectos de legislação referentes à proteção dos cultivares, não menciona o PLS nº 51, de 1992, que trata especificamente do assunto, como também não apresenta entrevistas com os representantes do Legislativo, ao contrário do estudo nº 28, que menciona contato na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

Os objetivos do relatório nº 2 são (a) avaliar o potencial da biotecnologia vegetal, do ponto de vista econômico, para o desenvolvimento de novos cultivares, identificando se ele poderia causar impactos sobre a produtividade agrícola e (b) avaliar em que medida uma mudança do sistema de propriedade intelectual (com proteção de novas variedades e biotecnologia) afetaria a pesquisa em sementes e o desenvolvimento da

biotecnologia no Brasil. Já o de nº 28 tem o objetivo de discutir características e implicações da regulamentação da biotecnologia em âmbito internacional e, em particular, para o caso brasileiro .

Em relação aos objetivos do empréstimo, os estudos constantes do tópico da biotecnologia e da proteção dos direitos do melhoristas estão inseridos nos objetivos gerais do 2727, pois a defesa da propriedade intelectual é uma das reivindicações mais importantes da política liberalizante. Ambos são completos e consistentes, embora disponham apenas de informações secundárias quanto aos outros países e algumas entrevistas com representantes da indústria, comércio e pesquisa, no Brasil.

No caso da biotecnologia, foi expressa, especialmente no documento nº 2, a dificuldade em obter maiores informações sobre possíveis efeitos econômicos, inclusive em países com maior tradição em pesquisa e comercialização no setor. Mesmo com a adoção de lei sobre proteção de cultivares, embora as entrevistas indiquem maior predisposição das empresas para investimento em pesquisa, seriam restritos os efeitos legais decorrentes da legislação e das prováveis alterações no ambiente institucional, os efeitos sobre a produtividade e a economia na agropecuária.

Os estudos são informativos, com descrições sobre a situação legal e institucional não só do Brasil como de vários países da Europa e América do Norte. A estrutura analítica adotada permite uma visão geral do problema, principalmente no caso dos tomadores de decisão. Foram produzidos com as discussões ainda em curso tanto no Legislativo quanto no Executivo, apresentando, assim, boas possibilidades de utilização durante o processo decisório, mas somente após definidas as políticas a serem adotadas pelo Governo brasileiro será possível determinar o efeito das propostas aqui apresentadas..

Tanto por abordarem um tema ainda em discussão no governo e na sociedade, quanto por apresentarem bons índice de conformidade (7,5), consistência interna (7,5) e formalidade estrutural (7,5), os estudos podem ser considerados com alta (7,5) efetividade potencial de transformação (EPT)

A avaliação do efeito dessas propostas liberalizantes deve ser melhor explorada no futuro, considerando a capacidade tecnológica do setor agrícola brasileiro, público e privado, no que se refere à pesquisa e à comercialização de cultivares e de produtos oriundos da biotecnologia. Especialmente aspectos referentes a nossa capacidade de investimento em pesquisa, seu retorno econômico e responsabilidade social dos órgão públicos de pesquisa serão tópicos importantes para as discussões futuras.

Bloco "Outros"

Esse bloco contém os seguintes estudos:

QUADRO XIII PARTE C DO EMPRÉSTIMO BIRD 2727 -BR Outros

Nº	TÍTULO	AUTOR
09-Fase I	Política agrícola para os anos 90, V. I, II-A, II-B	Cícely Moitinho Amaral (coord.)
20-Fase I	Comentário crítico sobre os relatórios do Banco Mundial	Cícely M. Amaral, Guilherme L. Dias e Basília M. Aguirre
03-Fase II	Mapeamento da produção de grãos no Brasil,	Rita de C. M. T. Vieira, Yoshihico Sugui, Antônio R. T. Filho, Antônio J. de Oliveira , Amairte Bevenuto e Dante Escolari
17- Fase II	O mercado de terras	Ademar Romeiro, Bastiaan Philip Reydon, Dryden Castro Arezzo e Pedro Ramos
20- Fase II	Alimentação e nutrição: a situação atual, a política da alimentação e suas perspectivas	Yoni Sampaio e Tales Wanderley Vital
23- Fase II	Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão	Bolívar Lamounier (coord.), Maria Hermínia T. de Almeida, Alexandre H. Marques, Demian Fiocca e Amaury Patrick
27- Fase II	Revisão da metodologia de cálculos dos índices setoriais agrícolas: índice de preços pagos (IPP) e índices de preços recebidos (IPR)	Amílcar Gramacho, Maria José C. Monteiro e Manoel Antônio Soares da Cunha
34- Fase II	Pesquisa de mercado de trabalho do setor sucro-alcooleiro no Brasil	Rudá Ricci, José R. Novaes e Francisco José da C. Alves
39- Fase II	Perspectiva de gênero na produção rural	Helena M. de Carvalho, Mireya Suarez e Zuleide A. Teixeira
53- Fase II	Um modelo global do setor agrícola: grãos no Brasil	Rita de Cássia M.T.Vieira (coord.), Jogi Takechi, Homero O. Martins, Edgar M.M. Honda, Epaminondas C. Castro

O documento nº 9 abrange vários instrumentos de política agrícola, tais como comercialização do trigo, crédito rural, política cambial, fiscal, fronteira agrícola, preços, estoques reguladores, tecnologia, infra-estrutura e problema agrário. Considerando a época em que o estudo foi efetuado (12/90), pode-se afirmar que após essa data ocorreram mudanças significativas no crédito rural, na comercialização do trigo, no afastamento gradativo do Estado dos mercados agrícolas, na liberação das importações e exportações, entre outras. Mesmo levando em conta que as mudanças observadas foram preconizadas no trabalho, não foi possível determinar se houve ou não influência do mesmo nos processos de tomada de decisão.⁴O fato do estudo não ter sido publicado dificulta sua difusão e conseqüentemente reduz - potencialmente- suas possibilidades de ter causado efeitos definidos na política agrícola brasileira.

⁴Na realidade, ele procurou documentar, para a história, os resultados dos Grupos de Trabalho criados por ocasião da negociação do Empréstimo 2727, e que canalizaram demandas da sociedade por mudanças na política agrícola. De acordo com um dos entrevistados, essas propostas desaguarão em "um forte canal de pressão (Banco Mundial)", provocando muitas das mudanças reivindicadas. Mas o que se observa, então, é que o financiamento da produção do documento nº 9 pelo Projeto foi posterior à adoção das medidas.

Esse documento tem como característica principal sua abrangência - dez capítulos sobre vários assuntos, desenvolvidos por nove autores. Seu objetivo é o de "auxiliar no entendimento da agricultura brasileira e elaborar uma base analítica para sustentar as recomendações de política que são propostas". Devido a essa amplitude, o governo como um todo seria o destinatário, com ênfase para o MAARA, MF, MRE, BACEN, B.B e IPEA.

O estudo, na verdade, é um conjunto coerente de vários trabalhos, os quais, de modo geral, são completos em sua concepção, e apresenta sugestões de política sob a ótica liberal, estando conforme com os objetivos do empréstimo 2727-BR, tanto pelo seu detalhamento quanto pelo seu caráter de longo prazo.

Apresenta-se de forma adequada ao seu objetivo e às necessidades de informar aos tomadores de decisão sobre o processo de liberalização da agricultura brasileira. Sua extensão e amplitude talvez dificultem em parte a leitura, podendo até prejudicar utilização mais eficaz pelos executores da política agrícola. Muitas das ações políticas preconizadas já foram adotadas, ainda que não comprovadamente em função do trabalho.

À luz das áreas temáticas referenciais, o presente bloco inclui estudos que apresentam pouca ou nenhuma conformidade.. É o caso dos estudos n°s 34 e 39, com quase nenhuma conformidade, e 17, 03 e 53, que apresentam fraco grau de conformidade.

Dois dos estudos referem-se a um tema considerado marginal na execução da liberalização, mas incluído no "guarda-chuva" temático na revisão do projeto de 18.12.92: a pobreza rural. No de n° 20-Fase I, os autores questionam a proposta do Banco Mundial de liberalização imediata, argumentando, entre outras coisas, com a necessidade de estabelecer-se programas compensatórios de combate à pobreza e à desigualdade regional, problemas que seriam inevitavelmente agravados após a adoção das medidas liberalizantes. Já o n° 20-Fase II aborda um programa tipicamente compensatório: a política oficial de alimentação e nutrição. Recomenda a limitação desse tipo de programa à merenda escolar e aos grupos de alto risco. No entanto, este último estudo só se encontrava disponível na forma de Sumário Executivo, o que impediu a avaliação de seu conteúdo dentro dos padrões aqui adotados.

O estudo n° 53 prevê, por sua vez, que o incremento necessário na produção de grãos no Brasil far-se-á mediante redução na área trabalhada e no emprego rural, ensejando incremento na população desempregada no campo e nas cidades.

O de n° 23 apresenta uma interessante exploração das possibilidades de conformação de um estudo aos objetivos do Projeto, merecendo esforços no sentido do aprofundamento do tema.

Por fim, o trabalho n° 27 foi demandado pela CONAB, interessada em incrementar a eficiência das metodologias de cálculo dos indicadores por ela utilizados. Foi executado por um ex-técnico da instituição, com experiência no desenvolvimento e manejo dos indicadores e por técnicos da FGV, organização encarregada da coleta dos dados necessários à construção dos índices. O monitoramento foi realizado passo a passo pela instituição

demandante. O resultado, no entanto, foi por ela considerado conservador, embora de qualidade. O estudo elencou, de forma didática, as razões que levaram à construção dos índices com essas metodologias, recomendou alterações de detalhe e desaconselhou mudanças radicais em razão dos custos e das dificuldades em implementá-las.

Em conjunto, esse grupo de trabalhos que não pode entrar em classificações específicas apresenta um efeito potencial de transformação (EPT) de 6,8 , resultado da agregação de 5,4 em conformidade, 7,1 em consistência e 7,8 em formalidade.

4. AVALIAÇÃO DA DIFUSÃO E CONSUMO DOS ESTUDOS NA ÓRBITA PÚBLICA⁵

4.1. Organização Interna para Geração dos Estudos

A avaliação dos efeitos começa com a abordagem da forma de seleção dos temas a partir dos quais foram desenvolvidos os estudos. Através dessa análise, será possível melhor entender como se pretendia dirigir a difusão e o consumo dos resultados.

Definição de Temas

Por sugestão do Banco Mundial, e concordância dos negociadores brasileiros, foram escolhidos cinco grupos temáticos: "Simplificação de Normas", "Mercado Futuro", "Warrant -Armazenagem", "Informações de Mercado" e "Salvaguardas".

De acordo com um dos formuladores do projeto, aos coordenadores desses grupos coube o levantamento de demandas dentro dos respectivos temas, junto a órgãos públicos e entidades do setor privado. Assim, as propostas recolhidas foram examinadas pela Comissão Técnica, e algumas foram financiadas pelo projeto.

O próprio Banco Mundial, de acordo com entrevistados, teria escolhido alguns temas e designado consultores, independentemente da Comissão Técnica, a qual os homologou, e acompanhou a elaboração da pesquisa. É citado como exemplo o "Projeto para a Implantação de Sistema Objetivo de Previsão e Acompanhamento de Safras Agrícolas", feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e que resultou do Empréstimo anterior, o 2348.

Em junho de 1989 o Banco fazia outras sugestões: (i) a inclusão de temas ainda não explorados, e que realmente compreendam subsídios novos para os objetivos pretendidos; (ii) o embasamento das pesquisas em fatos que reflitam a realidade, e não em premissas ou inferências; (iii) ênfase à pesquisa em informações primárias, recorrendo a instituições e ou pessoas físicas voltadas a esse tipo de atividade, e não àquelas envolvidas mais eminentemente com a área acadêmica.

No que concerne estritamente aos temas, o Banco Mundial teria enfatizado a necessidade orientar os estudos de crédito rural para:

- (i) mercado informal;
- (ii) oferta de crédito; e
- (iii) demanda de crédito.

⁵ Conforme explicitado anteriormente, o conteúdo apresentado nos itens que se seguem reproduz colocações, opiniões e análises dos entrevistados, não refletindo, necessariamente, a opinião dos autores do presente Texto para Discussão.

Origem das Demandas e Seleção dos Estudos

As demandas de financiamento de pesquisas teriam, basicamente, três origens:

- (i) Banco Mundial;
- (ii) órgãos que tinham assento na CT (denominadas demandas "institucionais"); e
- (iii) instituições de pesquisa e pesquisadores independentes (motivadas por contatos e/ou correspondências enviadas pelos gerenciadores do projeto).

Foram mencionadas ainda demandas (não selecionadas) de governos estaduais, que pelo conteúdo levavam os membros da CT a crer que eram tentativas de solução dos problemas de orçamento do estado, ou mesmo de órgãos federais, em trabalhos "que por definição institucional, deveriam fazer parte do orçamento daquele órgão" (segundo um dos depoimentos).

Na fase inicial, os estudos eram selecionados com base nos temas definidos por ocasião da formulação do Projeto 2727. Os componentes dos grupos de trabalho constituídos naquela época (nominados no item "Definição de Temas") canalizavam demandas provenientes de suas instituições de origem, ou mesmo de outras entidades, e selecionavam aquelas mais afinadas com os objetivos de liberalização negociados com o Banco Mundial, levando-as para exame na Comissão Técnica.

Vale ressaltar que bom número de propostas chegava à CT com o nome do consultor já acoplado, e a análise e aprovação ou a rejeição abrangia a ambos.

A Comissão Técnica fazia a triagem das propostas de estudos a ela encaminhadas, com base nas diretrizes do 2727. Cabia à CT a elaboração dos "pré-termos de referência" (expressão usada por um dos entrevistados), a partir dos quais o consultor formulava sua proposta. Nas reuniões da Comissão essa proposta era apresentada por um relator - um dos membros da própria CT. Era feita, então, a avaliação com base em critérios como enquadramento nas diretrizes do 2727, relevância para o setor público, originalidade, capacitação do(s) consultor(es), orçamento, cronograma, resultados previstos, etc. Por várias ocasiões, a CT solicitou ao proponente complementação de dados, detalhamento de itens, revisão de custos ou cronograma. O fato é que a proposta podia ser revista mais de uma vez, antes de ser definitivamente selecionada/aceita.

Enquadra-se na primeira fase (02/03/89) a aprovação dos trabalhos apresentados pela Associação Universitária Santa Úrsula: (i) "Crédito Rural no Brasil: Impacto sobre a Produção e sobre a Comercialização da Safra Agrícola"; (ii) realização de seminário para discutir quatro temas ligados à comercialização agrícola. Foi aprovada, também

nessa data, a realização da pesquisa "Análise do Sistema de Intervenção Governamental nos Mercados Agrícolas".

Ressalte-se aqui o cuidado da CT em preservar a qualidade técnica dos trabalhos, e a fidelidade aos objetivos do 2727, quando, por exemplo, em 18/05/89, três estudos são recusados por não se enquadrarem nos preceitos mencionados. Um deles, da Companhia de Financiamento da Produção, foi recusado por propor pagamento de viagens ao exterior, o que não se enquadrava nos critérios da Comissão. Assim também foi recusado um projeto da Organização das Cooperativas Brasileiras sobre "Implantação de Programa de Assentamento Dirigido".

Em junho de 1989, o BIRD teria enfatizado à CT a necessidade de contratação de consultoria, para tornar ágil o processo de contratação dos projetos financiados e a liberação dos recursos. O Banco insistiria, ainda, na formação de grupos de trabalho para elaboração de Termos de Referência. Desse empenho resultaria a criação da Unidade de Assessoramento do Projeto, como auxiliar da Secretaria Executiva do Programa.

A Companhia Nacional de Abastecimento sediou a primeira Unidade de Assessoramento de Projetos (UAP). A permanência da UAP nessa Companhia seria relativamente conturbada e, após sua saída, a Comissão Técnica entendeu que deveria imprimir outro enfoque ao processo, dispensando inclusive o exame de todas as propostas remetidas nesse período.

Logo após a transferência da UAP para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a seleção de estudos continuou a ser referenciada na linha originalmente ditada pelo projeto, de acordo com o Anexo I do texto UNDP, 1991(veja bibliografia). Num segundo momento, houve a ampliação do leque temático a partir da revisão do projeto (UNDP, 1992). A Comissão Técnica passa a considerar a possibilidade de contemplar com o financiamento temas que reputava de relevância para o País, mas que não estavam estreitamente ligados às questões de liberalização na agricultura.

Segundo expressivo número de depoimentos, outro fator que teria influenciado a seleção de estudos foi o limitado número de consultores com real capacitação para desenvolver trabalhos de qualidade sobre assuntos específicos. Tal fato significou, por vezes, o abandono de temas interessantes devido à dificuldade de se encontrar o profissional adequado.

No que concerne a todas as fases do processo de seleção dos estudos a serem financiados com os recursos do projeto, existem relatos sobre a ocorrência de escolha de temas com objetivo de prestigiar o consultor, em detrimento da relevância do tema para o setor público, ou ainda de critérios técnicos. Muitos desses depoimentos talvez expressem apenas pontos de vista setoriais ou corporativos, não sendo possível se determinar com exatidão se isso ocorreu e em que grau ou circunstâncias.

Seleção de Consultores

Com relação à seleção de consultores, um obstáculo apontado por entrevistados foi a proibição da contratação de funcionários públicos para realizar os estudos, o que fez com que temas fossem excluídos, já que o profissional apto para trabalhá-los enquadrava-se nessa proibição.

Na escolha dos consultores ocorreram duas situações: (i) aprovação de uma proposta de estudo já vinculada a determinado consultor, normalmente aquele que propunha o tema do estudo; e (ii) seleção de uma equipe posteriormente à aprovação, pela CT, do tema a ser estudado.

Primeira Situação : a decisão dependia da existência, na carteira da Comissão Técnica, de propostas de instituições de ensino e pesquisas e/ou de pessoas físicas, ou seja, de propostas originárias de pesquisadores ou centros de pesquisa independentes, questão que remete à divulgação do projeto fora do Setor Público Federal, nos seis anos em que a Comissão funcionou.

Na primeira fase do projeto houve divulgação restrita, junto à instituições de pesquisa. Uma carta teria sido enviada a um reduzido número de instituições, e provocado a apresentação de algumas propostas discutidas inicialmente pela Comissão Técnica.

São citados como exemplo dessa situação as propostas originadas da Associação Universitária Santa Úrsula, da Fundação José Bonifácio (da Universidade Federal do Rio de Janeiro), e os projetos apresentados pelas diferentes Bolsas de Mercadorias (Bolsa de Mercadorias de São Paulo, Associação Brasileira de Bolsas de Mercadorias e Cereais).

Independentemente do contato estabelecido pela Comissão, boa parte das propostas apresentadas para discussão, nessa fase, parece ter-se originado diretamente do Banco Mundial. Conforme relato de entrevistados, esse é o caso das propostas da Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queirós-FEALQ (especialmente o projeto sobre Gastos Públicos na Agricultura Brasileira), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas -FIPE, Universidade Santa Úrsula, e Fundação José Bonifácio/UFRJ. Em todos estes contratos, os consultores faziam parte do rol de especialistas acreditados junto aos técnicos do Banco Mundial, que sugeriram a contratação de algumas pesquisas e seus pesquisadores, ainda de acordo com depoimentos obtidos.

Devem ser novamente mencionados, aqui, os estudos "Sistema Objetivo de Previsão e Acompanhamento de Safras Agrícolas" e "Gastos Públicos na Agricultura Brasileira", que teriam sido selecionados diretamente pelo Banco Mundial ou em instância superior à alçada de decisão da CT -sem a participação de seus membros- em negociação direta com o Banco.

Em 1990, com a constituição da unidade de apoio na CNA, o projeto abre-se para maior número de centros de pesquisa e também para governos estaduais. Essas medidas tornaram o projeto mais conhecido nos meios acadêmicos e provocaram um afluxo considerável de propostas.

De acordo com um dos entrevistados, essa proposta foi criticada pela CT por privilegiar profissionais da área de sociologia -inadequados a um projeto de cunho basicamente econômico- e os centros acadêmicos de origem dos técnicos da UAP/CNA.

Segunda Situação: a escolha do consultor era posterior à decisão da CT de realizar o estudo. A Comissão Técnica e/ou a UAP utilizavam um banco informal de consultores, constituído de pessoas ou instituições considerados capacitados por seus integrantes ou técnicos do BIRD. Quando a CT tomava a iniciativa, demandava determinado estudo a um consultor ou centro de pesquisa de notória especialização na área, inclusive para obter dispensa de licitação.

Na fase UAP/IPEA, a preocupação em formar um banco de consultores se materializou em janeiro de 1993, quando foram enviadas cartas a diversos centros de pesquisa. O banco então formado só teria utilidade para a última sessão da CT, em junho de 1993, quando foram aprovadas 18 propostas de estudos.

O procedimento de escolha de consultores permaneceu similar ao que vinha sendo adotado desde o início do projeto, ou seja, a UAP indicou consultores com base nas redes de conhecimento pessoal de seus integrantes e, principalmente, de um assessor técnico que trabalhou alguns meses na UAP e conhecia especialistas no Brasil inteiro.

A preocupação com a construção de um amplo banco de consultores foi minimizada por um dos entrevistados, que argumentou "serem muito poucos os especialistas no assunto no País, e todos bem conhecidos", fala essa que é representativa da percepção de um grande número dos entrevistados. Para determinados temas, haveria apenas um consultor.

Portanto, de maneira geral, em todo o decorrer do projeto a seleção de consultores se fez a partir de conhecimentos prévios sobre os consultores disponíveis no mercado, por parte dos técnicos do BIRD, dos membros da Comissão Técnica e, posteriormente, dos componentes das UAPs. Não há registro acerca de quaisquer esforços para levantar sistematicamente a produção acadêmica sobre o meio rural, nas áreas de economia, sociologia, ciência política, e antropologia.

Elaboração dos Termos de Referência (TRs)

Uma vez aprovado o estudo e definido o consultor pela CT, cabia a ele a elaboração dos Termos de Referência. De maneira geral, a CT procurava detalhar os termos, especificando melhor os objetivos a serem alcançados pelo estudo e deixando claro as necessidades do usuário, o setor público. Quanto menor a experiência de trabalho no serviço público, por parte do consultor, mais necessário se tornava detalhar tais objetivos.

De maneira geral, componentes da Comissão consideram que seus esforços de especificação dos objetivos ficaram aquém do desejável, na maior parte dos casos. Para alguns de seus membros, seria necessário incluir uma agenda executiva nos TRs, que listasse os produtos que os estudos deveriam aportar. De qualquer maneira, a análise desses termos

tomou bastante tempo das reuniões da CT, de acordo com os registros verificados em atas. Em vários, casos os TRs foram da Comissão ao consultor, e vice-versa, até a sua aprovação.

Apenas um entrevistado considerou que, em alguns casos, os TRs foram excessivamente detalhados. Entendeu, também, como completamente desnecessárias partes de alguns estudos, atribuindo esse excesso à necessidade de seguir rigidamente o que prescreviam os TRs.

Monitoramento dos Estudos

As colocações feitas pelos entrevistados explicitam que na fase inicial do projeto, o monitoramento dos estudos era atribuição dos integrantes da Comissão Técnica. Esta nomeava, entre seus membros, um fiscal do projeto que, quando necessário, viajava para acompanhar a execução *in loco*, e se responsabilizava por relatar os resultados parciais do projeto perante à CT.

É lembrado nos depoimentos que a Comissão não dispunha de recursos para viagens, as quais, normalmente, eram pagas pelo órgão de origem dos participantes. Os relatórios parciais de cada projeto eram discutidos e a liberação das parcelas adicionais de recursos dependia de sua aprovação. Em diversos casos os relatórios foram encaminhados aos consultores para reformulação.

Com o funcionamento da UAP/CNA, a Comissão Técnica libera-se da elaboração dos pareceres, e passa a discutir os relatórios a partir do parecer técnico da UAP. Há experiência, registrada em ata, nesse período, relativa à discussão do relatório final de um projeto instruído com parecer da UAP. Os membros da Comissão criticam de forma geral esse parecer, aprovando o relatório do consultor contra a opinião da UAP, além de colocar em dúvida a competência do técnico que emitiu o parecer frente à notória especialização da instituição consultora.

Na segunda fase (IPEA) alguns pareceres foram feitos por técnicos do setor de agricultura da Instituição, mas com o progressivo esvaziamento dessa área, a UAP passou a recorrer às instituições demandantes, e com frequência cada vez maior, a consultores externos à Instituição e ao setor público, em geral. Uma grande parte dos projetos aprovados nesta fase foi considerada de curto prazo (elaborados num período de três meses), sendo seus relatórios finais submetidos a pareceres dos *referees* externos, que em alguns casos os enviavam de volta aos consultores, para reformulação.

É possível perceber, pelas entrevistas e material disponível, que o monitoramento teria sido mais consistente na fase anterior à constituição das UAPs. A Comissão Técnica assumia esse encargo de maneira firme, fazendo retornar diversos relatórios parciais para alterações. Na segunda fase, a precariedade de apoio técnico da UAP levou-a a realizar o monitoramento "através de consultores externos, e devido ao prazo curto, a limitar-se à avaliação dos relatórios finais", segundo um entrevistado.

Como o monitoramento é o instrumento para direcionar a pesquisa de acordo com os interesses das instituições demandantes, na nesta última fase teria havido uma dispersão maior frente a esses interesses, segundo a avaliação de alguns dos integrantes da Comissão Técnica.

4.2. Difusão e Consumo dos Estudos

O exercício da difusão baseou-se na publicação dos estudos e em seminários. Toda vez que a publicação se faz com baixa tiragem, é considerada *orientada*; quando alta (e, neste caso, 1500 foi o limite), classifica-se em *genérica*. Já os seminários são, sempre, mecanismos de *difusão orientada*.

A Difusão

No período que vai do início da implantação do Projeto até 1990 foram realizados 23 estudos, para os quais não se programou nenhum tipo de divulgação. Assim, esses documentos permaneceram ao alcance restrito dos poucos órgãos que os solicitaram, ou das instituições envolvidas em atividades comuns com os demandantes. Obviamente, tiveram conhecimento também os consultores que podem tê-los divulgado em seus círculos de relações.

A possibilidade de publicá-los foi aventada pela Comissão Técnica que, no entanto, esbarrou no limite de tempo ditado pela aproximação do término de vigência do projeto.

Nem a prorrogação do contrato, nem a decisão do IPEA de publicar os trabalhos produzidos posteriormente, ensejaram a publicação dos documentos produzidos na primeira fase. A publicação das pesquisas contratadas a partir de 1991 só começou a ocorrer em 1993, com seu término previsto para agosto de 1994.

A UAP/IPEA decidiu adotar três tipos de publicações, segundo critérios acerca da qualidade técnica e relevância para o setor público. Um sumário técnico, em português e inglês, deverá ser elaborado a partir de todos os estudos e publicado em grupos de 4 ou 5 trabalhos. Além disso, os estudos podem ser publicados sob forma de Relatório de Pesquisa ou Documento de Trabalho, conforme a avaliação do relatório final do estudo: os trabalhos considerados completos e relevantes serão publicados como Relatórios de Pesquisa, e aqueles com necessidade de maior investigação serão impressos como Documento de Trabalho.

A divulgação orientada tem se dado através de seminários organizados pela UAP, quando da finalização do estudo, tendo sido realizados cerca de 15 até 13/05/94. Esses seminários contam com a participação de representantes dos poderes Executivo, Legislativo, e de instituições de ensino e pesquisa. Participam, também, representantes de cooperativas e associações de classe, e do empresariado.

Dentre as participações do setor privado registra-se, a partir de listas de presença fornecidas pela UAP/IPEA, entre outras, as associações brasileiras de Indústrias de Óleos Vegetais - ABIOVE, das Indústrias de Trigo - ABITRIGO, de Centrais de Abastecimento - ABRACEM, de Indústrias da Alimentação - ABIA, e a Organização das Cooperativas do Brasil - OCB.

Entre os órgãos públicos federais encontram-se presença de técnicos e representantes do Ministério da Fazenda, da Agricultura Abastecimento e Reforma Agrária, das Relações Exteriores, de Indústria Comércio e Turismo, Secretária de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq, da Financiadora de Estudos e Projetos S.A. -FINEP, da Companhia Nacional de Abastecimento, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, do Banco do Brasil e do Banco Central do Brasil.

No que concerne às instituições de ensino e pesquisa registra-se a presença de professores das universidades federais de Minas Gerais e de Brasília, e estadual de Campinas;

Os convidados são selecionados entre aqueles diretamente interessados na pesquisa (demandantes, elaboradores, usuários) e instituições/órgãos por esses sugeridos.

Outra forma de divulgação tem sido a remessa postal do texto impresso, utilizando "mailing list" (1400 nomes), formada por um número mais abrangente de integrantes de órgãos e entidades que as relacionados anteriormente. Os destinatários desses documentos têm enviado correspondência dando algum retorno, mas a UAP não realizou sua leitura sistemática e, assim, desconhece-se seu teor.

Para as instituições demandantes a pesquisa é enviada, assim que concluída, através de cópia xerografada.

Os estudos cuja elaboração foi acompanhada pelo demandante foram divulgados antes mesmo de sua finalização, na medida em que seus resultados parciais eram conhecidos, discutidos, e utilizados. Cita-se aí as pesquisas "Reconversão e Restruturação Produtiva na Agricultura e na Agroindústria para o MERCOSUL", e "A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos e seus Impactos sobre o Comércio Mundial".

Consumo dos Estudos

Foram entrevistados 17 técnicos das instituições governamentais que demandaram estudos para se saber o uso efetivo de cada um deles (individual ou coletivo) e sua utilidade para a instituição - capacitação de recursos humanos, influência genérica ou específica na formulação de políticas para o setor agrícola, subsídio para negociações internacionais ou nenhuma utilidade.

Entre os entrevistados encontrou-se também aqueles que não exerceram ou exercem funções decisórias, e tampouco detêm conhecimento aprofundado sobre os assuntos em pauta, o que não lhes permitiu análises mais aprofundadas.

Procurou-se identificar junto ao consumidor as razões por ele percebidas da adequação ou não do estudo à sua demanda. No conjunto das entrevistas realizadas, **conseguiu-se informações sobre o aproveitamento de 30 estudos de um total de 45 disponíveis, todos da segunda fase.** Do total de 77 estudos, 23 foram realizados na fase inicial (Ministério da Fazenda), praticamente não divulgados, e 9 estudos da fase final (IPEA) foram concluídos após março de 1994, ainda não consumidos, portanto. **Assim, obteve-se alguma referência de 67% dos estudos disponíveis para consumo.**

Em síntese, à luz das diretrizes apresentadas anteriormente, é possível agrupar os estudos -todos da fase final (IPEA) - apresentados do ponto de vista de **seus efeitos presentes** da seguinte maneira:

1) Estudos que **apresentam efeitos presentes específicos.** É, sem dúvida o caso do nº19 - um parecer, antes que estudo- necessário à implementação do PRODECER III. Os de números 21, 40 e 24 apresentaram efeitos específicos nas posições sustentadas pelas delegações brasileiras junto ao GATT e MERCOSUL. Enquadra-se aí também o nº 27, uma vez que a metodologia de cálculo dos índices permaneceu inalterada, como recomendou o estudo.

2) Estudos que **apresentam efeitos genéricos.** Encontram-se nesta situação os dois estudos sobre café (nºs 1 e 44), uma vez que a negociação brasileira a respeito do novo acordo considerou os argumentos favoráveis e contrários ali arrolados; o de nº 37, cujos resultados teriam sido considerados na formulação do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real).

3) Estudos com **efeitos capacitadores de recursos humanos.** Conforme as entrevistas, aplica-se aos de números 4, 7 a 13, 19, 28 e 33, que foram reconhecidos pelos usuários como de utilidade, ao menos parcial, mas sem efeitos presentes sobre instrumentos de política.

4) Estudos **sem efeitos.** Os entrevistados apontaram os nºs 15, 22, e 46 a 53 como estudos sem efeitos. Seu conteúdo já seria do conhecimento do corpo técnico das instituições alvo, de forma que não teria havido sequer capacitação de recursos humanos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A partir dos resultados obtidos com a tabulação de 75 dos 77 trabalhos⁶ realizados com apoio do Projeto, com base no indicador de Efeito Potencial do Trabalho (EPT) que informa a capacidade potencial de o estudo influenciar a mudança da política agrícola pelas suas qualidades intrínsecas⁷, pode-se concluir, neste particular que:

a - o grupo dos trabalhos elaborados na primeira fase do projeto conta com uma capacidade potencial de transformação superior à da segunda fase. Ocorre, em contrapartida, que a maioria deles foi realizada no ocaso das mudanças nos instrumentos de política ou até mesmo depois das decisões tomadas. Assim, provavelmente deixaram de influenciá-las e poderiam ser utilizados, no presente, apenas para certificar se a mudança dos instrumentos de política ocorreu na direção e na intensidade esperadas. No passado recente é quase certo que não tenham sido utilizados, ou que o tenham sido em processo limitado de difusão;

b - Já o grupo de estudos da segunda fase revelou-se oportuno e, deste ponto de vista, capaz de interferir na política já que, em sua grande maioria, antecedeu as mudanças que ainda poderão afetar os instrumentos de política agrícola. O que os poderia limitar sua capacidade de influenciar elaboração de novas políticas é a qualidade intrínseca de alguns deles.

c - Detalhando a constatação anterior, pode-se observar que quatro subgrupos destacam-se dos demais, com valores dos indicadores do EPT em nível mais alto. São eles os denominados "Mercado Interno - Nova Política Comercial", "Sustentabilidade e Meio Ambiente", "Gastos Públicos e Tributação" e "Financiamento, Crédito e Seguro".

d - Novos e sucessivos desdobramentos trariam à luz, também, a informação de que, assim como nestes grupos há trabalhos com baixa capacidade potencial, nos demais não citados há aqueles que superaram a média e despontam com elevado potencial capaz de influenciar a re-elaboração de políticas agrícolas. Entretanto, como aí já se estaria invadindo a individualidade de cada um deles, os comentários deixam de ser feitos.

A promoção de estudos para captar e orientar as mudanças se ressentiu de uma perspectiva mais abrangente de planejamento. Com isto, está-se querendo apontar para a evidente concentração do esforço na produção de estudos e o relativo desprezo às fases seguintes. Para superar esta visão parcial, é preciso ter em mente modelos do tipo geração, difusão, consumo, aliás, parte da presente proposta de avaliação da Parte C do 2727-BR.

⁶ Deixaram de ser considerados os trabalhos de números 16 e 20, ambos da segunda fase, por se tratarem de sumários executivos sem informações suficientes para os padrões de análise aqui adotados.

⁷ Essas qualidades dizem respeito a: 1-conformidade com os objetivos do BR 2727; 2- consistência desde sua proposição inicial até as conclusões finais, apoiadas em métodos e técnicas de pesquisa e levantamento; 3-ao fato de poder ser considerado completo no sentido de dispor dos componentes reputados mínimos e necessários em sua estruturação; e, por fim, 4- ter sido elaborado antes da ocorrência da mudança na política agrícola específica. Para maiores detalhes, veja Anexo III- Metodologia de Trabalho.

Neste modelo, suas distintas fases devem ser objeto de esforços específicos e orientados para que todo o ciclo dos eventos se realize de forma plena. Assim, ao esforço de financiar, acompanhar e avaliar os resultados dos estudos contratados, deve seguir o de organizar uma estratégia de difusão (que inclui, pelo menos, a impressão e a discussão dos diversos temas) e outra de consumo, o que veio a ocorrer de forma parcial e tardia, porque ausentes/subvalorizadas na concepção da Parte C do projeto. As evidências que dão consistência a esta percepção são de duas ordens:

a) nenhum dos estudos da fase inicial (Ministério da Fazenda) foi impresso. Sua distribuição não ocorreu - exceto por cópias xerografadas, sem qualquer controle, se é que houve - tornando seu acesso extremamente limitado;

b) os seminários para apresentação e discussão dos resultados, só foram adotados na segunda metade da fase final (IPEA).

No que se refere à identificação das demandas a que se direcionou o Projeto, é possível nele perceber três fases bem marcadas. Num primeiro momento, a CT atua no sentido de responder às demandas dos grupos de trabalho criados no âmbito do 2727-BR como um todo. As linhas temáticas são aquelas neles definidas, como crédito rural, mercados futuros, armazenagem e classificação. Num segundo momento, a unidade de apoio sediada na CNA tenta ampliar as fontes da demanda, divulgando o Projeto junto ao meio acadêmico e algumas secretarias estaduais de agricultura.

Neste segundo desenho, a CT escolheria propostas dentre as apresentadas por um conjunto de demandantes muito mais amplo. Finalmente, na época da UAP/IPEA, as instituições integrantes da Comissão Técnica voltam a ser a principal fonte das propostas analisadas. As definições de temas de curto e médio prazo feitas pela CT refletem de maneira geral essas mudanças.

As alterações apontadas são, em parte, responsáveis pela diversidade dos resultados dos estudos e de seu consumo. Maior uniformidade da qualidade poderia ser conseguida se a oferta de recursos por parte da CT se direcionasse para um conjunto de fontes de demanda previamente definido.

A implementação do Projeto teria sido facilitada caso se houvesse procedido, desde o início, a uma definição dos temas com base em objetivos fixados pela diretriz de liberalização (como na primeira fase citada) e em um levantamento sistemático das necessidades de informações de todos os organismos envolvidos com a formulação de políticas para o setor. Mesmo na última fase, o levantamento restringiu-se às instituições representadas na Comissão Técnica.

Levantadas as principais demandas, a CT estaria em condições de planejar a execução dos estudos, estabelecendo critérios de prioridade e prevendo o ritmo de divulgação à medida da conclusão das pesquisas.

Um planejamento dessa ordem teria estabelecido metas de contratação, produção e divulgação das pesquisas e teria previsto provavelmente a publicação dos estudos terminados antes da contratação do IPEA como Unidade de Assessoramento de Projetos.

No presente caso, nota-se que o Banco Mundial interferiu, por diversas vezes, no andamento do Projeto, propondo temas e consultores, que foram aprovados pela Comissão Técnica, fato este também relatado nas entrevistas. No entanto, é importante ressaltar que deixou-se de encontrar na documentação manuseada, em especial nas atas das reuniões da CT, qualquer referência explicitada com relação a esse tipo de interferência, que surge apenas nos relatos dos entrevistados.

Não se discute aqui a propriedade da interferência do Banco, mas o fato de essa possível ação ter tido como resultado estudos que não foram consumidos pelos setores governamentais pertinentes, exatamente por não terem respondido às necessidades desses setores. A se confirmar, a interferência do Banco⁸ teria contribuído para a queda na qualidade do conjunto de estudos financiados com recursos do Projeto, à luz dos critérios aqui adotados.

É preciso realizar um planejamento global desde o início da formulação de projetos dessa natureza, antes de começar a operacionalizá-los, de forma a se ter clareza e orientação quanto às necessidades de estudos verificadas (demanda), sua posterior difusão e o consumo dos resultados do trabalho.

Observa-se, também, a existência de poucas pesquisas de campo. Seria importante prestigiá-las numa ocasião em que há desconhecimento de mudanças locais, por descontinuidade das pesquisas. Há, ainda, pouca ênfase para as questões relativas ao pequeno agricultor e sobre a pobreza rural.

Deve-se incentivar pesquisas de campo que resultem na produção de dados primários e informações relevantes acerca das mudanças locais, em especial relativas ao pequeno produtor e à pobreza rural.

Registre-se, adicionalmente, problemas metodológicos e mecanismos de coleta de dados no caso das pesquisas realizadas (regras de amostragem sujeitas a críticas, falta de esclarecimento sobre seleção dos elementos da amostra, dúvidas sobre representatividade, desenho dos questionários e entrevistas desconhecido), e que dados secundários muito desatualizados deram suporte a resultados centrais de algumas pesquisas.

Recomenda-se a adoção de um rigor metodológico, com o devido acompanhamento durante a realização dos estudos, que evite dúvidas sobre os resultados alcançados pelos estudos contratados.

⁸ Como os técnicos do BIRD não foram incluídos na amostra, não foi possível confirmar, com a "outra" parte, sua versão acerca desses relatos e deixa-se de saber, também, se para essa Instituição houve utilidade para os trabalhos que teriam demandado.

No que se refere à parte financeira, o desempenho do Projeto deixou muito a desejar. Houve quatro prorrogações e, mesmo assim, apenas 44% dos recursos previstos inicialmente foram utilizados. Do conjunto de entrevistas efetuadas emergem três ordens de explicações para esse fato.

A inserção do Projeto na Fonte 148 do Orçamento da União teria dificultado extremamente a liberação dos recursos. Cada projeto foi considerado uma operação independente e sua realização dependia de inúmeros trâmites burocráticos, entre os quais a dispensa de licitação. O atraso na liberação dos recursos, por sua vez, potencializava o problema da desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, de maneira que os consultores tinham dificuldade, inclusive, de receber os valores acordados. A não publicação dos estudos da primeira fase dever-se-ia à dificuldade de contratar o serviço de editoração nessas condições.

Com a transferência do Projeto para o IPEA, e sua inserção na fonte 149 do Orçamento, o Projeto passou a ter um desenho mais flexível do ponto de vista administrativo, solucionando-se, assim, boa parte dos problemas acima referidos. Essa nova estruturação administrativo-financeira se baseou na constituição de uma unidade de apoio técnico no IPEA e a assinatura de convênio com o PNUD, tendo esse último possibilitado o uso da Fonte 149, com a conversão dos recursos em cruzeiros à medida das necessidades de desembolso.

É fundamental que a operacionalização de um projeto desse tipo deva ser dotada de mecanismos que permitam tornar ágeis suas ações e preservar o valor dos recursos disponíveis.

A instabilidade político-institucional do período é colocada, também, como elemento de entrave ao bom desempenho do Projeto. As alterações freqüentes das pessoas responsáveis pelas decisões teria levado à perda de muito tempo até a retomada das atividades. Esse fator escapa ao poder de decisão dos executores do Projeto mas, no entanto, pode ser minimizado.

É bom lembrar, também, que o atropelo administrativo a que foi submetida a "Parte C" do empréstimo (do MF para a CNA e para o IPEA) inviabilizou, na fase final, a realização de estudos de longo prazo. Neste sentido, o Projeto acabou sendo, ele também, mais uma vítima da reforma administrativa implantada pelo Governo Collor.

Deve-se assegurar, no possível, a continuidade da equipe técnica encarregada da operacionalização do Projeto.

Uma terceira ordem de razões não foi explicitada nas entrevistas mas delas deduzida: a impossibilidade material de a Comissão Técnica conseguir dar vazão, contando apenas com seus membros, ao volume de tarefas que a gerência do Projeto exigia, dado o montante de recursos disponíveis e o prazo de sua execução. Ou seja, mesmo que inexistissem entraves de ordem burocrática ou política, a dedicação em tempo parcial de seis ou sete técnicos sempre seria insuficiente para examinar propostas de estudos, termos de referência,

relatórios parciais e finais, fiscalizar o andamento dos projetos, de forma a despender 25 milhões de dólares em três anos.

Essa situação poderia ser solucionada de três maneiras: limitando-se o número de projetos em tramitação, mediante a formação de "pools" de centros de pesquisa, hipótese afastada do poder decisório dos executores do Projeto, ou ainda

Constituir desde o início uma unidade de apoio técnico ao Projeto, capaz de instruir o processo de tomada de decisões da CT e torná-lo ágil.

No presente caso, tal unidade foi constituída apenas três anos após o início do Projeto e quando em funcionamento, no IPEA, acelerou o processo de produção e divulgação dos estudos.

O objetivo do projeto é a produção e divulgação de estudos que subsidiem a formulação e implementação de políticas para o setor agrícola. Do ponto de vista desse objetivo, define-se qualidade em função da efetiva utilização do estudo pelos organismos incumbidos da formulação e execução das referidas políticas. Essa utilização é compreendida numa escala que vai desde a impossibilidade de se usar o estudo (situação de ausência de efeitos presentes) até sua utilização plena (situação de efeitos presentes específicos).

No desenho do Projeto o consumidor é, por definição, o Setor Público. Os produtores dos estudos, por sua vez, são consultores externos a esse setor público, e provenientes, na sua maior parte, do meio acadêmico. A origem acadêmica da produção tem implicações claras no que se refere à conformidade de objetivos e qualidade. De um lado, é a possibilidade de um enfoque inovador do ponto de vista do usuário, que faça uso da discussão recente sobre o tema no meio acadêmico. Caso a produção fosse de responsabilidade de técnicos governamentais, a possibilidade de um enfoque conservador seria maior, como alguns estudos efetuados no Projeto mostram. Por outro lado, a origem acadêmica distancia o produtor do estudo de seu usuário e de suas necessidades, o que é problemático para a administração pública. A questão que está a exigir informações para uma definição de política, portanto, corre o risco de sequer ser percebida pelo consultor.

A qualidade do estudo, definida como a possibilidade de seu uso pelos organismos governamentais afetos ao tema, depende do trânsito da proposta entre usuário e produtor até a entrega do estudo acabado ao organismo pertinente, em cada caso. Esse circuito começa pela identificação da demanda de informações a ser satisfeita, passa pela seleção dos consultores responsáveis, pelo detalhamento da demanda nos termos de referência, pelo monitoramento da pesquisa e por um processo de divulgação que atinja os usuários. Uma só falha em apenas um dos momentos dessa "linha de montagem" pode ser suficiente para inviabilizar a utilização do estudo e reduzir, momentaneamente, no caso da divulgação, sua qualidade a zero.

É preciso estabelecer interação permanente entre os responsáveis pela condução dos projetos, no setor público e na academia.

De acordo com os entrevistados, na maior parte do tempo a Comissão Técnica definiu as equipes de consultores a partir das redes pessoais de conhecimento- de seus integrantes ou dos técnicos do Banco Mundial- no universo de pesquisadores e centros de pesquisa. Foi um critério que certamente levou em conta a capacidade técnica e qualidade dos consultores, dentro de um ponto de vista dos gestores do Projeto, mas um banco de consultores assim construído pode ficar restrito, além de não formalizado e sujeito às mais variadas críticas.

Tentou-se, por duas vezes, formalizar esse banco. Na primeira vez, a UAP/CNA apresentou uma proposta, criticada pela CT por ser parcial no que respeita a área de conhecimento e aos centros universitários. Além disso, na forma como se fez, tenderia a abrir o leque de demandantes, com o risco de deixar de atender às considerações e recomendação acima apresentadas. A segunda tentativa, no âmbito da UAP/IPEA, teve início em janeiro de 1993, quase ao término do Projeto, e seus resultados foram usados principalmente na seleção de consultores para o monitoramento de estudos já contratados.

A explicitação de banco de consultores não só dá maior transparência às decisões tomadas como, principalmente, auxilia os gestores do Projeto a ampliarem seus horizontes de alternativas de abordagem das questões, seja do ponto de vista de correntes de pensamento, seja de área de conhecimento. Constituí-lo a partir de um levantamento completo das pesquisas já realizadas e em andamento, nos diferentes centros, abre o leque de opções da CT e acrescenta qualidade a suas decisões. O levantamento é viável a partir de consulta às sociedades de pesquisa que abrangem a temática rural, como ANPEC, ANPOCS e SOBER, por exemplo. A inclusão das ciências sociais é relevante na medida em que o tema é a política para o setor, o que envolve aspectos políticos, sociológicos e antropológicos, além dos estritamente econômicos.

É importante constituir, desde o início do Projeto, um banco de consultores abrangente e formalizado, a partir de levantamento do estado das artes na pesquisa acadêmica e em centros de pesquisas públicos e privados, sobre temas do Projeto, inclusive em áreas de conhecimento correlatas.

A elaboração dos termos de referência constitui um momento importante no circuito demanda-produto. Sua forma final é a primeira explicitação da demanda para o consultor, a primeira colocação do interesse do usuário, o Setor Público, na abordagem do tema. Por essa razão, sempre foram objeto de discussão e reformulação por parte da Comissão Técnica. No entanto, o grau de detalhamento alcançado foi considerado insuficiente, o que teria permitido o desvio posterior da pesquisa em relação aos objetivos do usuário e a conseqüente limitação do consumo.

Os termos de referência para contratação de estudos devem incluir uma agenda executiva, uma relação de produtos que devem ser entregues ao longo do trabalho.

O segundo mecanismo de manutenção da pesquisa no rumo do interesse do usuário é o monitoramento. A análise dos relatórios parciais permite a eventual correção de

rumos no sentido dos resultados desejados. Para tanto é necessário, contudo, que o monitoramento reflita as preocupações do usuário, seja mediante participação direta na equipe técnica que subsidiará a decisão da CT, seja com interação freqüente com essa equipe.

No caso do Projeto, o monitoramento foi realizado na fase inicial por membros da própria Comissão Técnica e na fase final por consultores externos, em razão do esvaziamento do setor de agricultura do IPEA. Em conseqüência, a qualidade do monitoramento da Comissão foi, sem dúvida, superior, pois verificou-se que, na última fase, um número maior de estudos descolou-se da perspectiva dos interesses do setor público, por serem utilizados apenas referenciais acadêmicos.

O monitoramento deve ser realizado por técnicos do setor público, com a participação da instituição usuária.

A divulgação dos estudos realizados teve início em 1993 e desde então vem-se processando com relativa rapidez. Este foi um dos aspectos em que o desempenho do IPEA como UAP foi mais destacado. Ao contrário da fase anterior, as instituições potencialmente interessadas tiveram acesso aos estudos e oportunidade de debatê-los nos seminários promovidos. A demora em iniciar o processo de publicação e sua limitação aos trabalhos produzidos na última fase devem ser creditados à falta de planejamento anteriormente apontada.

Além disso, a divulgação mais ampla, além do universo dos usuários, foi também efetuada pela UAP/IPEA. As publicações foram enviadas a 1500 destinatários, incluindo o setor público, federal e estadual, empresas privadas, organizações de produtores rurais, centros de ensino e pesquisa e bibliotecas. Houve manifestações desses destinatários sobre os trabalhos, manifestações que não foram absorvidas pela UAP e não produziram, conseqüentemente, qualquer alteração no processo de divulgação. A UAP/IPEA, por sua vez, não tomou a iniciativa de aferir o impacto desse esforço de divulgação junto ao conjunto dos destinatários.

Presentemente, os estudos da segunda fase ainda não dispõem das melhores condições para produzir efeitos, já que são recentes (alguns dos quais estão, ainda, por serem concluídos). Entretanto, é neste período de maturação que se espera ocorrerem questionamentos, revisões, indagações e adaptações dos estudos originais, inclusive quanto ao hermetismo metodológico (como, p.ex., modelos econométricos) que pode prejudicar uma difusão mais ampla e geral.

A divulgação dos estudos também deve ser objeto de acompanhamento, com o intuito de ganhar eficiência no processo.

Em síntese, pode-se dizer que na primeira fase do Projeto o andamento das atividades foi moroso, pelas razões apontadas, e não planejado. Mesmo assim, os trabalhos realizados apresentam alguma unidade em razão de a demanda encontrar-se, à época, bem vinculada aos temas definidos pelos grupos de trabalho. A qualidade dos trabalhos é mais

uniforme e as questões neles levantadas prendem-se, de maneira geral, aos problemas enfrentados pela formulação das políticas voltadas para o setor em razão do monitoramento efetuado pela Comissão Técnica. A divulgação dos trabalhos, contudo, foi praticamente inexistente, o que restringiu seus efeitos ao uso dado pelos membros da Comissão ou dos formuladores de políticas que deles tomaram conhecimento.

A entrada do IPEA como UAP e o manejo dos recursos mudando da Fonte 148 para a 149 do Orçamento, e com a intermediação do PNUD, tornaram muito mais ágil o andamento dos trabalhos. No entanto, sua qualidade resultou desigual, registrando-se ampliação de temas estudados, e alguns trabalhos produzidos e divulgados revelaram-se pouco aproveitáveis pelos usuários.

A agilidade na divulgação foi um dos pontos positivos do trabalho da UAP/IPEA, apesar de só ter começado a ocorrer no "apagar das luzes" do Projeto. Os estudos chegaram às instituições demandantes e foram por elas debatidos nos seminários. A publicação, embora tardia e restrita aos estudos finalizados na segunda fase, permitiu levar os resultados do Projeto ao meio acadêmico e às entidades de produtores e empresas privadas, o que deverá contribuir para diminuir a distância que existe hoje entre as perspectivas do Setor Público e da academia.

ANEXOS

ANEXO I- BIBLIOGRAFIA

- BARROS, G. et alii, Gastos Públicos na Agricultura: Tendências e Prioridades, in Estudos de Política Agrícola, nº 2, dez.1993;
- CARVALHO, M.A., Política Agrícola e Desempenho do Setor: Considerações Sobre o Período Recente, in Informações Econômicas, Vol. 22, nº 5, São Paulo, mai 1992;
- CASLEY, Dennis J. & LURY, Dennis A. Monitoria e avaliação de projetos de desenvolvimento rural e agrícola, Brasília, BIRD/CODEVASF, 1985. 146 p.;
- COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. Evaluacion de proyectos sociales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.341 p.;
- CONVÊNIO que entre si, celebram a União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, para prestação de assessoramento à Comissão Técnica do empréstimo BIRD nº 2727-BR, parte C (2 documentos);
- DUVERGER, M., Metodos de las Ciencias Sociales, Barcelona, Ed. Ariel, 1972;
- FAEMG, Anais do Seminário "As Difíceis Opções do Financiamento Rural no Brasil", Belo Horizonte, 9 e 10/9/92;
- GOODE, W.J., & HATT. P.K., Métodos em Pesquisas Sociais, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1960;
- IPEA, Relatório do Componente C do Empréstimo BIRD 2348-BR, Coordenação de Agricultura, Brasília, dezembro 1988;
- IRBD, Performance Audit Report. Brazil. credit and marketing reform project (Loan 2727-BR), s.l., oct 28, 1993, 51 p. (mimeo);
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DA REFORMA AGRÁRIA, Revista de Política Agrícola, Edições Ano I, nºs 1, 2, 3 e 4, e Ano II, nºs 3 e 4;
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, "Relatório Final da Parte C, do Empréstimo BIRD 2727-BR", Secretaria Executiva da Comissão Técnica do Projeto, Brasília, s/d;
- MORRIS, John Stephen. Tradução juramentada do acordo de empréstimo entre o BIRD e a República Federativa do Brasil número 2727 BR. 38 p.;
- REZENDE, F., O peso dos impostos no custo da alimentação: análise do problema e propostas de redução. 1991
- REZENDE, G.C., Do Cruzado ao Collor: Os Planos de Estabilização e a Agricultura, IPEA, Rio de Janeiro, SET.1990;

- _____ & GOLDIN, I., A Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta, IPEA, Rio de Janeiro, nov.1990, Texto para Discussão nº 204;

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), Support to The Development of Agricultural Policy Research, Brazil, nov 1991, 11 p. + anexos (BRA/91/014/D/01/99);

- _____, Support to the Development of Agricultural Policy Research, Project Revision, Brazil, dez 1992, 34 p. + anexos (BRA/91/014/D/01/99);

ANEXO II - TERMOS DE REFERÊNCIA

TERMOS DE REFERÊNCIA, PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDO SOBRE O EFEITO DAS PESQUISAS FINANCIADAS PELO PROJETO PNUD/BRA-91/014-BIRD 2727-BR NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS E NO IPEA.

I- Introdução

Nos últimos dois anos coube ao IPEA gerenciar a aplicação dos recursos oriundos do Banco Mundial, através do Projeto PNUD/BRA-91/014-BIRD 2727-BR, destinados a estudos e pesquisas sobre a agricultura brasileira, considerados necessários à formulação da Política Agrícola do País.

O conteúdo e a adequação aos respectivos termos de referência, das 42 pesquisas realizadas nesse período, já foram objeto de avaliação por parte da Instituição gerenciadora. Resta, porém, verificar as repercussões desses trabalhos tanto no que diz respeito à formulação das políticas setoriais quanto no próprio corpo técnico do IPEA, já que foram realizados a partir de demandas externas e por consultores fora da Instituição.

Com a aproximação do encerramento do referido projeto, torna-se essencial preencher essa lacuna, de modo a orientar tanto a ação do IPEA, em situações semelhantes que possam surgir no futuro, quanto aos "policy-makers" e órgãos financiadores. Nesse sentido, a Fundação CEBRAC apresenta, a seguir, os termos de referência para a realização de um trabalho que venha a atender às necessidades acima citadas.

II- Objetivos

O estudo proposto pretende atingir a dois objetivos:

1- Verificar se as pesquisas financiadas pelo Projeto contribuíram, de alguma forma, para a elaboração da Política Agrícola do período em questão; e

2- Se, e como, a elaboração desses estudos repercutiu na acumulação de experiência e conhecimento no Corpo Técnico do IPEA, em especial entre os técnicos lotados na área setorial de Agricultura.

De um ponto de vista global, na medida em que o Governo brasileiro utilizou recursos oriundos de empréstimo do Banco Mundial no financiamento das pesquisas, é importante para a Sociedade Civil ser informada se esses estudos efetivamente abordaram questões relevantes para a formulação das políticas públicas na área agrícola. Além disso, deve-se verificar, na medida do possível, como os seus resultados influenciaram no desenho dessas políticas.

Como o IPEA é uma instituição voltada à produção de estudos e pesquisas que dêem suporte ao processo de planejamento e à formulação de políticas públicas, e não uma simples gerenciadora de recursos, torna-se relevante verificar os reflexos internos resultantes do Projeto em questão.

O envolvimento e a participação efetiva do Corpo Técnico da Instituição, tanto na orientação e elaboração dos estudos, quanto na apropriação de seus resultados para a formulação de políticas, devem ser objeto de uma reflexão que forneça elementos para que a Direção do IPEA possa tornar elevar a eficácia, em ocasiões futuras, de ações semelhantes às focalizadas no presente momento.

III- Metodologia de Trabalho

Para efetuar o estudo proposto, serão realizadas:

1- Pesquisa bibliográfica:

a) verificar todo o material produzido sob os auspícios do Projeto: juntar aos 42 trabalhos produzidos sob o gerenciamento do IPEA aqueles realizados na etapa anterior do financiamento;

b) identificar os documentos que delinearão as Políticas Agrícolas entre 1985 e 1993;

c) verificar a produção de estudos e pesquisas relacionadas às Políticas Agrícolas, no período em questão.

2- Entrevistas:

a) com técnicos que estiveram envolvidos, em algum momento, com a formulação e o gerenciamento do Projeto;

b) com "policy-makers" encarregados do Setor Agrícola, nas várias instituições governamentais que tratam do assunto;

c) com técnicos do IPEA, em especial aqueles dedicados à Política Agrícola;

3- Identificação dos principais problemas da agricultura brasileira, no período em questão, que deveriam ser objeto de Políticas Públicas, de acordo com os diversos enfoques observados entre os estudiosos da questão. Verificação da inserção, nesse contexto, dos trabalhos financiados pelo Projeto.

IV- Roteiro do Trabalho

O trabalho inicial ora proposto, que servirá como documento para discussão em seminário a ser realizado posteriormente, deverá ter o seguinte roteiro:

1- Introdução e Resumo das Conclusões;

2- Descrição do Projeto original, ressaltando seu enfoque, objetivos e principais questões propostas;

3- Análise dos estudos e pesquisas realizados/financiados pelo Projeto, identificando os principais problemas da agricultura brasileira detectados nesses documentos. Análise das conclusões, sugestões e propostas contidas nesses trabalhos, enfocando as principais fontes de dinamismo e de potencialidades identificadas no setor agrícola, e que possam ter resultado em sugestões para o desenho de Política Agrícola. Os trabalhos serão agrupados nos principais temas adotados no Projeto Bra-2727.

4- Descrição das Políticas Agrícolas Governamentais no período do Projeto, e dos principais problemas enfrentados pelo Setor. Comparação dos problemas da agricultura brasileira, no período em questão, que deveriam ser objeto de Políticas Públicas, com o conjunto de questões enfocadas nos trabalhos financiados pelo Projeto.

5- Análise do processo de interação dos estudos e das equipes de consultores com os órgãos que participam da definição da política agrícola nacional

A partir de entrevistas com os principais envolvidos na formulação, gerenciamento e execução dos estudos, serão avaliadas:

a) a articulação e interação, por ocasião da elaboração dos estudos, dos consultores com os diversos órgãos responsáveis, direta ou indiretamente, pela definição da Política Agrícola nacional, nos Poderes Executivo e Legislativo, e nas várias esferas de Governo;

b) a interação com as diversas entidades, do setor privado, representativas da agricultura brasileira (proprietários e trabalhadores rurais);

c) o nível de interação entre consultores e equipes técnicas do IPEA durante a elaboração dos estudos, e o conseqüente envolvimento da Instituição;

6- Verificação dos efeitos produzidos pelos trabalhos

Análise do efeito resultante dos estudos, encomendados e financiados pelo Projeto, no:

a) desenho das Políticas Agrícolas adotadas no período focalizado;

b) acúmulo de experiência do Corpo Técnico do IPEA, em especial no que se refere ao programa de trabalho do Setor de Agricultura e estudos ali produzidos;

c) processo de integração dos vários órgãos estatais de pesquisa e formulação de Política Agrícola no País.

7- Conclusões e Recomendações

ANEXO III- METODOLOGIA DO TRABALHO

1- MODELO DE AVALIAÇÃO

a) O estudo proposto restringe-se à "Parte C" (Technical Assistance and Studies) do Empréstimo 2727-BR, não tomando, como seu objeto, o Empréstimo como um todo.

b) Pressuposto básico: Mudanças estruturais criaram demandas do setor público responsável pela política agrícola. Os estudos e demais atividades do Empréstimo podem contribuir, por meio de suas principais conclusões e recomendações, para o alcance dos objetivos estabelecidos pelos governos para o setor (PNUD, BRA/01/014/D/01/99, p. 13).

c) O marco conceitual é o dos modelos de geração, difusão e consumo de conhecimentos (GDC). No caso, o modelo GDC:

- tratou de conhecimentos tematicamente delimitados e especializados;
- dispôs de um arranjo organizacional (institucional e administrativo) *ad-hoc*;
- desenvolveu-se num lapso de tempo pré-determinado;
- teve sua implementação submetida a descontinuidades administrativa e de objetivos; e,
- buscou orientar seus produtos para mudanças qualitativas do ambiente institucional que lhe dizia respeito.

d) O objetivo do presente estudo é o de identificar os produtos da Parte C do Empréstimo - nomeados como estudos, eventos de capacitação de recursos humanos, de divulgação e publicações - verificar sua natureza e qualidade, e estabelecer os possíveis vínculos entre sua ocorrência e as transformações sofridas pelos instrumentos de política agrícola, durante a vigência do Empréstimo 2727-BR.

e) A leitura da documentação do Projeto permite levantar a hipótese básica para o presente estudo, segundo a qual o vínculo entre ESTUDO REALIZADO e POLÍTICA TRANSFORMADA :

- i- tem fraca intensidade
- ii- qualifica-se como sendo de ajuste ou "sintonia fina" das transformações verificadas
- iii- verifica-se posteriormente às transformações

f) Assume-se que as atividades e desdobramentos do Empréstimo passaram-se em ambiente aberto e interativo. Neste contexto, busca-se apreender:

- **nexo causal** entre o produto "estudos realizados" e as atividades de capacitação de recursos humanos e de publicação e divulgação;

- **nexo correlacional** entre os produtos da Parte C do Empréstimo e a ocorrência de mudança nos instrumentos de política agrícola

g) Os resultados da avaliação estão representados por EFEITOS e IMPACTOS. Distingue-se um do outro por três critérios: temporal, de escala e de abrangência. Neste sentido, por EFEITOS se entende os resultados a) constatáveis no curto prazo; b) aplicáveis a destinatários diretos e; c) referentes a aspectos específicos da temática envolvida.

Por sua vez, os IMPACTOS demandam considerar resultados totais finais, efeitos diretos e indiretos e, por fim, mudanças na sociedade como um todo. Tanto os EFEITOS quanto os IMPACTOS podem estar presentes ou ausentes. Estando presentes, enquadram-se, de um lado, como genéricos ou específicos e, de outro, como previstos e não previstos.

h) As transformações dos instrumentos de política podem ser graduadas pelos seguintes conceitos:

- Inovação - mudança significativa em relação à prática precedente
- Aperfeiçoamento - Correção de rumos de uma prática já existente
- Manutenção - Instrumento de política continua a ser praticada da mesma

forma;

i) Dos fatores que amortecem a magnitude e manifestação dos EFEITOS, destacam-se dos ligados à geração:

- **recentidade**: quanto mais recentes os estudos, menos condições têm de produzir efeitos. Há um prazo mínimo de maturação que deve ser observado. Assim, os estudos da primeira fase dispõem de melhores condições de influenciar tomadores de decisão.

- **hermetismo**: linguagens especializadas (p. ex. modelos econométricos) dificultam a difusão. Estudos herméticos devem ter suas linguagens adaptadas para fins de consumo institucional.

Já dos ligados à difusão, destaca-se, principalmente, a estratégia. Neste caso, a busca de efeitos:

- **inovadores** (portanto, profundos) levaria a atribuir os estudos a pessoas de fora das instituições-alvo, de forma a evitar desvios de rota;

- **adaptativos**, levaria a incorporar ao processo pessoas das instituições-alvo.

j) A avaliação divide-se em três módulos:

M₁- Identificação das transformações da política agrícola brasileira no período 1987-93 (aspectos preliminares)

M₂- Formação de juízo crítico sobre a qualidade e alcance dos estudos financiados (geração)

M₃- Identificação e avaliação crítica das atividades de capacitação de recursos humanos e da divulgação dos estudos realizados (difusão e consumo)

k- Assume-se como seqüência-padrão de eventos no âmbito da Parte C do Empréstimo a assim representada:

insumos ---> produtos ---> efeitos ---> impacto

Nesta seqüência, os recursos financeiros, humanos e organizacionais são os insumos. Os estudos, eventos de capacitação de recursos humanos, de divulgação e publicação são os produtos. O efeito é a geração de massa crítica para transformar os instrumentos de política agrícola. Por fim, o impacto é a mudança na sociedade, provocada pelas políticas transformadas.

2- IDENTIFICAÇÃO DAS MUDANÇAS DA POLÍTICA AGRÍCOLA (Módulo 1)

2.1. A caracterização e datação das mudanças ocorridas na política agrícola brasileira, no período 1987-93, está consubstanciada nos seguintes passos metodológicos:

a) listagem das políticas que, por sua relevância, devem ser objeto de pesquisa acerca das épocas de sua efetivação ou alterações substanciais;

b) identificação das datas/épocas em que foram implementadas as respectivas políticas ou suas alterações relevantes, com indicação dos instrumentos legais/normativos correspondentes;

c) análise do perfil dessas políticas ou de suas reformulações, de modo a facilitar a compreensão de seu alcance e projetar suas repercussões futuras.

2.2. A estratégia operacional incluirá:

a) interação com o trabalho dos demais módulos e leitura de documentos, de forma a identificar as políticas relevantes;

b) pesquisa nas bases de dados do PRODASEN (Senado Federal), para identificar diplomas legais que deram base à implantação ou à reformulação de políticas;

c) leitura de documentos, para complementação da pesquisa;

d) leitura dos documentos legais, para identificação do alcance das políticas e para composição do quadro referencial de análise.

2.3. Produtos a serem apresentados:

a) listagem de instrumentos da política agrícola

b) listagem preliminar de datação das transformações

c) listagem definitiva de datação das transformações

d) análise do perfil das políticas e perspectivas.

2.4. Avaliação dos Estudos (Módulo 2, ou geração)

O módulo 2 da avaliação está composto de duas partes: uma essencialmente classificatória e outra propriamente avaliativa.

PARTE CLASSIFICATÓRIA

1) Para esta parte, os critérios de classificação dizem respeito à área temática dos estudos, ao destinatário e ao tipo de estudo.

2) As áreas temáticas são as que constam do PAC e da Proposta PNUD (UNDP), versão 92:

- Liberalização de preços e mercados
- Administração de Riscos e Financiamento de Estoques
- Trigo
- Proálcool
- Crédito Rural
- Tributação
- Gastos Públicos em Agricultura
- Política cambial
- Restrições ao comércio não-agrícola
- Investimentos Públicos não-Agrícolas

3) Por destinatário, os estudos e seus objetivos serão classificados como:

- dirigidos ao ESTADO (e, em decorrência, considerados **internos** e de **eficiência**). Nomeadamente, distinguem-se MEFP (DECES, DAP, DIC), MAARA (CONAB, EMBRAPA, CNPA, EMATER), BACEN, BB e IPEA.

- dirigidos à SOCIEDADE (e, em decorrência, considerados **externos** e de **eficácia**). A título de exemplo, considera-se como destinatários: os agricultores (de um determinado produto, de uma região específica ou em geral), os agentes da comercialização, os consumidores.

4) Os tipos de estudo podem ser completos (com objetivos, metodologia, discussão, resultados e até recomendações) ou incompletos (apresentam características de propostas ou projetos).

PARTE AVALIATIVA

1) A avaliação culmina com a indicação da EFETIVIDADE POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO (EPT) dos estudos, conceito construído a partir dos seguintes indicadores:

a. Indicador de CONFORMIDADE (CO) - Confronta os objetivos de cada um dos estudos com aqueles do 2727-BR e de sua Parte C, em especial, de onde resulta ser o estudo inteiramente conforme, parcialmente conforme ou não-conforme.

b. Indicador de CONSISTÊNCIA INTERNA (CI) - Em cada um dos estudos, confronta objetivos-métodos-resultados, inferindo-se daí sua consistência integral, parcial ou inconsistência.

c. Indicador de FORMALIDADE ESTRUTURAL (FE) - Julga se o estudo está organizado segundo uma estrutura formal adequada aos fins pretendidos, o que implica satisfazer a condição de apresentar objetivos, metodologia, discussão e conclusões/recomendações ou se, ao contrário, tem caracteriza-se como uma proposta ou um projeto que, por isso mesmo, é inconclusivo. O caráter descritivo não é motivo para penalizar um estudo frente a outro que seja inferencial.

d. Indicador de PRECEDÊNCIA (PR) - Confronta a data de conclusão do estudo com a de mudança das políticas agrícolas. Deduz-se dele a precedência ou a não-precedência.

e. O resultado final aparecerá como sendo:

$$\mathbf{EPT = CO + CI + FE + PR.}$$

Observação: a, b, c são classificatórios; d é eliminatório.

2.5. Avaliação dos Efeitos (módulo 3 ou difusão e consumo)

2.5.1. O objetivo do módulo 3 é o de identificar e mensurar os efeitos presentes dos estudos financiados junto às instituições responsáveis pela formulação e implementação da política agrícola e junto ao corpo técnico do IPEA. Considera-se efeito presente todo aquele, observável até o momento da presente avaliação, definido a partir da perspectiva da transformação das políticas públicas voltadas para o setor agropecuário. Trata-se, por conseguinte, de uma categoria essencialmente descritiva, que pretende dar conta dos resultados do consumo dos estudos por parte das instituições alvo até um momento determinado no tempo.

2.5.2. A partir do ponto de vista adotado- a transformação das políticas- o consumo dos estudos por parte das instituições alvo pode resultar em quatro situações distintas, discriminadas a seguir:

a) o estudo teve efeito específico na transformação dos instrumentos de política a que se endereçava, quando a transformação, posterior a seu consumo, incorporou algumas de suas recomendações explícitas;

b) o estudo teve efeito genérico na transformação do instrumento de política quando tal transformação, posterior a seu consumo, considerou argumentos nele apresentados, embora sem incorporar recomendações;

c) o estudo teve efeito apenas na capacitação do corpo técnico da instituição alvo, sem influenciar qualquer transformação até o momento da pesquisa; e

d) o estudo não teve efeito algum, por redundância, inadequação à demanda ou por outra razão qualquer.

As situações a) e b) são recuperáveis a partir de entrevistas com os técnicos responsáveis pelo consumo dos estudos nas instituições alvo e do confronto entre os resultados dos estudos e as alterações posteriores nos instrumentos de política materializadas em documentos legais. As situações restantes são acessíveis apenas mediante o testemunho dos técnicos envolvidos.

2.5.3. Considera-se que para a produção de efeito presente junto às instituições formuladoras da política agrícola são necessárias as seguintes condições:

a) adequação do estudo à demanda - explicitada ou não - das instituições

b) difusão do estudo às instituições-alvo

c) consumo do estudo pelas instituições-alvo.

A ausência de cada uma dessas condições compromete ou inviabiliza a realização de efeitos presentes dos estudos, embora não atinja necessariamente sua qualidade intrínseca, sua efetividade potencial de transformação.

2.5.4. Para aferir a adequação dos estudos à demanda das instituições é necessário avaliar o processo decisório da Comissão Técnica, ou seja, examinar:

- a) o processo de levantamento das demandas das instituições alvo
- b) as fontes das propostas (institucionais, individuais ou endógenas),
- c) a divulgação dos objetivos do Empréstimo nos meios acadêmicos e nas instituições-alvo,
- d) os critérios de seleção e exclusão das propostas,
- e) o processo de seleção da equipe executora, e
- f) o monitoramento da execução dos trabalhos.

Dois são as fontes utilizadas das informações acima relacionadas: as atas das reuniões da Comissão Técnica e as entrevistas efetuadas com seus participantes

2.5.5. A difusão dos estudos pode ter sido generalista ou dirigida, assumido as seguintes formas:

- a) simples envio dos estudos, ainda não publicados, às instituições-alvo,
- b) envio das publicações pelo correio, e
- c) participação no seminário organizado pelo IPEA.

Reconstruiu-se o processo de difusão empregado mediante análise da relação de destinatários das publicações, das listas de presença dos seminários realizados e de entrevistas com a direção do Projeto junto ao PNUD e sua coordenação técnica.

2.5.6. O consumo dos estudos pelas instituições-alvo ocorre mediante difusão e discussão interna que atinjam as esferas decisórias pertinentes à formulação da política agrícola. Foi aferido, na presente avaliação, por meio de entrevistas com os técnicos das instituições alvo, particularmente aqueles a que foi atribuída a leitura e manipulação dos mesmos.

2.5.7. O levantamento das informações necessárias à identificação dos efeitos presentes dos estudos financiados exigiu a realização de um conjunto de entrevistas com os grupos mencionados.

Elaborou-se, para tanto, um roteiro de entrevista padronizado, que contemplou a formulação e negociação do Projeto, o trabalho da Comissão Técnica, a atuação das diferentes UAPs, a difusão dos estudos, seu consumo pelas instituições alvo e uma avaliação global do Projeto. A ênfase sobre as diversas dimensões abordadas no roteiro variou conforme a inserção particular de cada entrevistado no corpo do Projeto. Procurou-se com o conjunto das entrevistas construir uma narrativa sobre o desenvolvimento do Projeto e seus resultados que incorporasse as diferenças devidas à inserção no Projeto e à origem institucional dos atores. Nesse sentido, a abordagem pode ser considerada qualitativa antes que quantitativa. As três primeiras entrevistas constituíram o teste do roteiro e determinaram sua forma definitiva (ver Anexo VII).

2.5.8. A estratégia de realização das entrevistas privilegiou, no início, os integrantes da Comissão Técnica. Em primeiro lugar, em razão das informações sobre o processo decisório da Comissão que só eles podiam fornecer (ítens relacionados no 4.2.5.4, acima). Em segundo lugar, devido ao fato de os integrantes da Comissão constituírem a fonte que possibilitou a formação do conjunto dos entrevistados centradas no consumo.

3 - A AMOSTRA OBTIDA

Foram realizadas 15 entrevistas com integrantes da Comissão Técnica, que representam **57% de todas presenças em reuniões** e 27 % do total de pessoas que estiveram presentes a pelo menos uma reunião, nos seis anos de funcionamento do Projeto. Ou seja, **foram entrevistados aqueles participantes que mais estiveram presentes ao longo do Projeto**. Dos membros procurados mas não entrevistados, um encontrava-se no exterior, outro não dispôs de tempo para a entrevista e um terceiro recusou-se a participar do processo de avaliação. Os demais não foram entrevistados exclusivamente em razão da exigüidade de tempo determinada pelos prazos disponíveis para avaliação. Caso esses três também fossem entrevistados, a amostra corresponderia a mais de 75 % das presenças registradas nas sessões da CT.

Um segundo grupo a ser entrevistado foi o denominado "formuladores e negociadores do Projeto". Seus nomes foram indicados por integrantes da Comissão Técnica e pela coordenação técnica da UAP/IPEA. Foram realizadas cinco entrevistas nesse grupo e apenas um dos nomes indicados não pode ser entrevistado.

Da UAP/IPEA foram entrevistados o então diretor do Projeto junto ao PNUD, sua antecessora e a coordenadora técnica.

No grupo de consultores foram quatro os entrevistados, dos quais dois trabalharam em estudos contratados antes da entrada do IPEA como UAP e dois em estudos contratados posteriormente.

Para aferição do consumo dos estudos foram realizadas 17 entrevistas. Os nomes foram selecionados a partir da informação sobre a origem das demandas dos estudos, prestada pela coordenação técnica da UAP e dos representantes das instituições demandantes na Comissão Técnica, que indicaram os nomes dos encarregados da utilização dos estudos em cada caso.

É importante notar que existe superposição nos números citados, tendo sido 36 entrevistas que representaram, efetivamente, 56 "personagens", o que ocorreu como resultado mudança do papel que o entrevistado representava ao longo do período do Projeto.

A coordenação técnica da UAP/IPEA tem registro da origem de 38 dos estudos realizados durante sua gestão. Destes, 31 originaram-se de demandas das instituições com assento na Comissão Técnica e apenas sete de demandas com outras origens, como centros de pesquisa e pesquisadores individuais. As demandas institucionais distribuíram-se por origem da seguinte maneira:

QUADRO XIV
PARTE C DO EMPRÉSTIMO 2727-BR
Origem das Demandas por Estudos

Instituição	EMBRAPA	MINIFAZ	CONAB	MRE	MAARA	IPEA
Nº demandas	1	2	3	3	7	12

Fonte: UAP/IPEA

Como a avaliação se dirige também ao acúmulo de conhecimento proporcionado pelo Projeto ao corpo técnico do IPEA, essa entidade também foi considerada instituição-alvo de todos os estudos. As entrevistas com o corpo técnico do IPEA abrangeram os mesmos aspectos: adequação à demanda, difusão, consumo, efeitos perceptíveis na produção do corpo técnico, efeitos genéricos e efeitos na sua capacitação.

Foram entrevistados 12 técnicos, dos quais 9 vinculados, no passado, ao setor de agricultura do IPEA. Apenas um dos antigos integrantes, identificado como tendo trabalhado no setor no período de execução do projeto, deixou de ser ouvido.

ANEXO IV- DATAÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Essa parte do trabalho objetiva registrar a cronologia do lançamento das diversas decisões relativas à Política Agrícola, bem como suas alterações, no período compreendido entre os anos de 1987 e 1993. Em conjunto com a análise dos estudos financiados pelo Projeto, permitirá obter uma visão de sua capacidade de influenciar as decisões políticas que levaram às modificações aqui registradas.

Por uma questão de facilidade de compreensão e, principalmente, para ajustar a estruturação do trabalho aos objetivos do Projeto 2727-BR, buscou-se uma ordenação das políticas descritas - e seus instrumentos - a aspectos básicos que compõem o Projeto:

I - Desregulamentação e Desestatização;

II - Abertura ao Exterior-Importação e Exportação e

III-Competitividade-Produtividade e Aprimoramento Institucional. Além desses, incluiu-se um quarto segmento,

IV - Outros, para registro de algumas importantes alterações políticas que não se enquadram nos três citados objetivos.

I- DESREGULAMENTAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO

Aspectos Gerais

A Desregulamentação foi uma das tônicas da Política Agrícola no período. Inserida numa política mais global, que transcende a questão agrícola, foi particularmente reforçada nos anos 90, com a implantação das propostas do Governo Collor, embora já fortemente presente desde o Plano Cruzado (1986).

Nesse segmento de política insere-se um esforço de retirada do Estado da atividade econômica, compreendendo desde a busca de novas fontes de financiamento à agricultura e a transferência a setores privados das atividades de comercialização e importação até à privatização de serviços até então desenvolvidos pela iniciativa pública. Em alguns casos essa política assume outra faceta: a retirada da União da responsabilidade por determinados segmentos da política, transferindo-a a Estados ou a Municípios.

O sentido geral observado nas políticas foi o de paulatino e seguro afastamento do Estado das atividades relacionadas à produção, abastecimento e comercialização, desregulamentando-se e liberando-se a importação e comercialização de produtos agrícolas e buscando-se transferir a outras esferas de Governo e, principalmente, aos setores privados o apoio à produção.

Aspectos Específicos

FINANCIAMENTO À AGRICULTURA

Talvez o principal instrumento de política agrícola dos anos 70, o Crédito Rural, passou por relevantes transformações ao longo da década de 80, todas elas ditadas por uma importante mudança de enfoque que os Governos imprimiram a partir do início dos anos 80. Tal comportamento deveu-se ao esgotamento do modelo tradicional de financiamento à agricultura implantado desde 1965 e que, por força da crise fiscal e cambial que "quebrou" o País, em 1982-1983, obrigou a mudanças que gradativamente foram implantadas.

No período analisado (1987-1993), particularmente, observou-se a principal curva de inflexão do crédito rural. Começam as transformações na política de crédito com a extinção da Conta-Movimento do Banco do Brasil, mecanismo através do qual essa instituição proporcionava crédito farto e barato à Agricultura, mantendo um "canal" permanente de abastecimento de recursos do Tesouro. Naqueles dias não havia, praticamente, falta de recursos para financiar a produção agrícola, a despeito das restrições que já estavam sendo implantadas.

Com a extinção da Conta-Movimento, houve necessidade de criar-se outros mecanismos de financiamento à agricultura e, nesse sentido, diferentes políticas foram lançadas. Fundamentalmente, o que se pretendeu foi buscar que outros mecanismos de financiamento viessem a aportar recursos aos agricultores, exonerando o Tesouro e o Banco do Brasil dessa função.

O principal deles - a Caderneta de Poupança Rural - passou a desempenhar o principal papel de fonte financiadora à agricultura, sendo hoje responsável por mais de 50% do total emprestado ao setor. Todavia, essa fonte não se mostrou a mais adequada, como prova a atual crise do endividamento da agricultura: com correção monetária plena e juros de 6% a.a., na ponta da captação, representa um elevado ônus para o agricultor que dela se utiliza. Além disso, sua concepção original previa o direcionamento principal para "investimentos", o que seria mais adequado para o tipo de fonte. Entretanto, hoje a maior concentração de suas aplicações - a quase totalidade - é para "custeio", tipo de financiamento que apresenta um perfil de fluxo inadequado por ser de curto prazo.

Outras fontes foram criadas no período. Entretanto, o resultado final não é alentador, já que não conseguiram solucionar as principais questões relativas ao financiamento à Agricultura. Tornar-se-á necessário rediscutir toda a questão e, com criatividade e realismo, desenhar um novo modelo de financiamento à agricultura que possibilite conciliar as necessidades do setor agrícola com a factibilidade de existência de fontes capazes de se manterem sem onerar por demais os cofres públicos.

No que se refere aos encargos financeiros praticados no Crédito Rural observou-se variação assistemática nas políticas estabelecidas. Embora, aparentemente, fosse intenção dos governos, pouco a pouco, fazer elevar a taxa de juros reais - que, aliás, já haviam

passado para positivos, desde 1983/1984 - houve uma inconstância na fixação dos juros, ao longo do período. Assim, mantida a correção monetária integral - exceto em poucos casos específicos - a taxa de juros variou, crescendo até 18% a.a. e sendo, após reduzida para os 12,5% a.a. atuais. Deve-se destacar que, no período considerado, houve a retirada da correção monetária em 1986, a qual foi, em 1987, reintroduzida nos contratos de crédito rural.

Finalmente, é importante registrar as modificações relativas à questão da equivalência em produto, forma de indexação dos contratos de crédito que se faz presente em todas as discussões relativas a crédito rural desde meados da década passada.

Dispositivo vetado na Lei Agrícola (8.171) foi introduzido, sob outra forma e com restrições pela Lei Agrícola II (8.174) e, finalmente, adotada de forma mais ampla, na safra 93/94. Trata-se de antiga reivindicação dos setores ligados à agricultura por representar uma defesa do agricultor contra a excessiva variação dos valores dos financiamentos vis-a-vis a variação dos preços de seus produtos. No desenho definitivo de um modelo de crédito muito provavelmente estará a equivalência em produto, desde que se consiga estabelecer as fontes que poderão cobrir as diferenças observadas, de forma a manter o interesse dos agentes financeiros em emprestar à Agricultura e, também, de manter a integridade das fontes que aportam recursos para o setor.

PREÇOS MÍNIMOS E INTERVENÇÃO NOS MERCADOS

As principais alterações da política governamental relacionada aos preços mínimos e à intervenção no mercado interno de produtos agrícolas também tiveram o nítido sentido de promover uma gradual retirada do Governo dessas atividades e de regular e condicionar a intervenção governamental nos mercados.

Pouco a pouco, a partir de 1986, observa-se uma forte tendência a diminuir a política de preços mínimos como a principal forma de sustentar a renda agrícola. A PGPM ao longo da primeira metade dos anos 80, havia se transformado talvez no mais forte instrumento da política agrícola na medida em que o Crédito Rural foi perdendo importância relativa.

A política relacionada aos preços mínimos foi instável no período analisado. Começando por uma situação de indexação plena até 1986, a correção dos preços foi restrita à evolução dos preços dos insumos pagos pelos agricultores naquele ano até que, em 87/88, retornou a indexação plena, embora em caráter mensal, o que se constituiu em prejuízo para o agricultor, que tem seu débito corrigido e calculado "pro-rata".

No que se refere à intervenção governamental nos mercados, é de registrar as profundas alterações que se iniciaram em 1987 (postas em prática em 1988) relacionadas a um novo sistema de "regras de comercialização", voltadas a disciplinar a venda dos estoques do Governo. Naquele momento, criava-se o conceito de "Preço de intervenção" para limitar o poder de o Governo intervir nos mercados agrícolas.

As principais alterações da Política Agrícola relativas ao Crédito Rural e vinculadas à Desregulamentação podem ser listadas como segue, em ordem cronológica:

1 - Relacionadas às FONTES/DOTAÇÕES do Crédito Rural

a) Extinção da CONTA-MOVIMENTO do Banco do Brasil - esta conta permitia ao BB financiar, sem limites, a agricultura. Foi extinta no bojo das reformas introduzidas pelo Plano Cruzado. Com isso, as Operações Oficiais de Crédito (OCC - que incluem os recursos do Tesouro destinados ao financiamento à agricultura) passaram a fazer parte do Orçamento da União, a partir de 1988. Anteriormente, os financiamentos eram concedidos somente no âmbito do orçamento monetário à parte do Orçamento Fiscal.

Decreto 94.442, de 12/6/87.

b) Criação da Caderneta de Poupança Rural - 1986 e 1987 - nova fonte de recursos para financiar a Agricultura, sendo responsável por mais de 50% do crédito hoje concedido. Originalmente, destinava-se principalmente para investimentos, sendo aplicada atualmente quase que somente no custeio e comercialização.

Resolução CMN 1.188, de 5/9/86 - institui a Caderneta.

Circular BACEN 1.130, de 12/2/87 - autoriza BB a operá-la.

Elevação das exigibilidades - 1987 e 1989 - esta Fonte perdeu importância relativamente ao que foi no passado. Hoje representa cerca de 10% do valor financiado ao setor. Ao longo do período, sofreu modificações nos percentuais de exigibilidade em grande parte como decorrência de ajustamento aos Planos Econômicos, já que sua administração faz parte da política monetária. Assim, após o Plano Cruzado, quando foi reduzido o percentual de obrigatoriedade, voltou a elevar-se nos dois anos seguintes, mantendo-se hoje, em 25% dos depósitos à vista. A implantação de um novo Plano Econômico (Plano Real) importará na necessidade de novos ajustamentos nos percentuais na medida em que se trabalhe com moeda estável e se necessite evitar excessiva monetização da economia.

De qualquer modo, é importante registrar que essa Fonte registrou uma queda de 6 bilhões de dólares para 1 bilhão em poucos anos - devido, principalmente ao processo inflacionário -, mas que representa uma importante fonte de lucros para o sistema financeiro que os capta a custo zero e os aplica com correção monetária plena e juros.

Resol. CMN 1.349, de 1/7/87 - eleva, após o ajustamento do CZ\$.

Resolução CMN 1.635, de 28/8/89 - eleva.

c) Criação dos FUNDOS CONSTITUCIONAIS - criados a partir da Constituição de 1988, os Fundos Constitucionais (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste) passaram a constituir-se em importante fonte no financiamento às atividades agropecuárias dessas regiões. Aplicados com rebate na correção monetária e juros favorecidos e, ainda, com

critérios menos rigorosos de classificação de produtores, são a principal fonte de recursos para investimento e, em parte, para o custeio nas regiões.

CF - Art. 159 I c) - Outubro de 1988

Lei 7.827 de 27/9/89 - institui os Fundos

Decreto 98.339 de 30/10/89 - regulamenta a lei 7.827.

d) Aplicação de recursos das CADERNETAS DE POUPANÇA - no intuito de identificar novas fontes para financiamento à agricultura, o Governo determinou, para o financiamento da safra 90/91 que, dos recursos captados pelas Cadernetas de Poupança do SFH, 10% fossem destinados à Agricultura. Tal determinação teve pouca duração pelas evidentes dificuldades operacionais, além de representar uma redução dos recursos destinados à Habitação.

Resolução CMN 1.745, de 30/8/90 - admite as Soc.Créd.Imob. no SNCR e determina a aplicação em Crédito Rural de, no mínimo, 10% dos recursos captados em Poupança. Alterado, para zero por cento, pela Circular BACEN 2.126, de 24/1/92.

e) Autorização para a captação de RECURSOS EXTERNOS para financiamento de custeio e comercialização de produtos de exportação sem os limites de financiamento em cada projeto - outra estratégia governamental destinada a utilizar outras fontes de financiamento à agricultura, buscou flexibilizar a entrada de recursos destinada à financiar a agricultura de exportação.

Resolução CMN 1.872, de 25/9/91.

f) Criação do FUNDO DE COMMODITIES - mais uma fonte criada no contexto da exoneração do Estado em financiar a agropecuária. Passou a representar importante papel, havendo crescido de 0 a 10% do crédito concedido ao setor, de 1991 a 1994. Insere-se num contexto de liberalização do crédito e de colocação no mercado pelos bancos de ofertas de aplicações que captem recursos para o financiamento à atividade.

Resolução CMN 1.912, de 11/3/92 - Autoriza a constituição dos fundos de investimentos.

Circular BACEN 2.205, de 24/7/92 - Regulamenta a constituição e o funcionamento dos Fundos de Commodities.

g) Projeto de Lei que cria a CPR - CÉDULA DO PRODUTO RURAL - fonte ainda não instituída. Trata-se de uma nova idéia já estabelecida em Projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional. Prevê institucionalizar a venda para entrega futura, hoje muito praticada através dos contratos de "soja verde", representando uma forma privada de financiamento do setor. Entretanto, pairam dúvidas acerca de determinados aspectos, o que está ocasionando demora em sua aprovação e, provavelmente, mudanças no texto original:

basicamente, há temores, no Congresso Nacional, que ela venha a substituir os recursos hoje destinados, pelo Tesouro e pelos bancos, para o Crédito Rural.

PL 4.268, de 1993. Apresentado pelo Executivo, em 29/10/93.

Relacionadas aos Encargos do Crédito Rural

a) Equiparação dos encargos de EGF aos de custeio - com essa medida, o Governo reduziu a taxa de juros dos financiamentos de comercialização, como forma de tornar mais atrativa a utilização do EGF e, desta forma, ver-se desobrigado de comprar o produto via AGF. Na prática, isso permitiria manter em mãos da iniciativa privada o estoque de produtos da safra, até que melhorassem as condições de mercado.

Resolução CMN 1.913, de 11/3/92.

b) Equalização das taxas de juros. Concessão de subvenção econômica ao crédito, de forma a indenizar as instituições financeiras pela diferença entre as taxas de captação e custos de administração em relação às taxas cobradas dos produtores rurais. Com isso, os bancos mantiveram sua rentabilidade, mesmo emprestando a juros mais baixos ao setor agrícola.

Lei 8.427, de 27/5/92.

Relacionadas à operacionalização do Crédito Rural

a) Ao permitir que a concessão de Crédito Rural se fizesse, por opção do produtor, com base em Orçamento próprio ou mediante Projeto Técnico, ao invés do VBC, proporcionou-se vantagem ao mutuário por elevar o montante a ser financiado e desburocratizar o Crédito Rural, além de incentivar o uso de tecnologia, por induzir à consulta aos Manuais Técnicos editados pela EMBRAPA.

Voto CMN 139, de 07/8/92.

Relacionadas à Equivalência em Produto

a) Contemplada parcialmente na Lei Agrícola II como compensação ao veto do dispositivo na Lei Agrícola, mas restrita a pequenos produtores e a produtos alimentares básicos.

Lei 8.174, de 30/1/91 - Art. 4º.

Decreto 235, de 23/10/91 - regulamenta o Art. 4º da 8174, conceituando os produtos alimentares básicos e o pequeno produtor e estabelecendo a aplicabilidade para a safra de trigo de 1991 e a de verão 91/92.

b) Ampliada, para a safra 93/94 (e trigo 94), para todos os produtores e para algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.

Resolução CMN 2.009, de 28/7/93.

As principais políticas relacionadas ao tema no que se refere à Desregulamentação foram:

2- Relacionadas a PREÇOS MÍNIMOS

a) Regionalização e Unificação dos Preços Mínimos - Medida destinada a exonerar o Governo de arcar com altos custos de armazenamento e fretes, quando aplicada a PGPM em regiões de fronteira agrícola (Norte e Centro-Oeste) ou sem mercado consumidor (Nordeste). Foi implantada em meados do ano de 1990, para vigorar na safra 90/91.

No ano seguinte foi revogada parcialmente (unificando-se os preços do Sul, Sudeste e do Centro-Oeste), na medida em que cresceram as pressões por parte dos produtores.

Voto do CMN - 176/91 - 30/10/91

Relacionadas ao estabelecimento de REGRAS DE INTERVENÇÃO

a) Criação dos Preços de Intervenção - O mesmo Decreto, que fixou os Preços Mínimos para a safra 87/88, dispôs sobre regras de comercialização e criou os preços de intervenção.

Decreto 95.457, de 10/12/87

Portaria MA 36, de 22/2/88

Cria preço de intervenção para venda de estoques públicos e para importação.

Estabelece regras para equalização dos preços de importados aos preços de intervenção.

Arroz, feijão e milho. Safra 88/89.

b) Correção dos preços de intervenção.

Portaria MA 123, de 10/6/88.

c) Manutenção da Política - regras e preços de intervenção - para a safra 88/89.

Portaria MA 200, de 17/3/89.

d) Consolidação legal da política, através de dispositivos constantes na Lei Agrícola II.

Lei 8.174, de 30/1/91

Proposta de Regras de Formação e Liberação de Estoques e de Intervenção Governamental no Mercado, aprovadas pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)- (Resol.CNPA 4, de 15/4/91)

Portaria Interministerial (MEFP e MARA) nº 657, de 10/7/91 estabelece as regras de intervenção.

Portaria Interministerial (MEFP e MARA) nº 325, de 16/4/92 - regulamenta o art. 17 da Portaria 657, para o caso específico da venda de estoques públicos de trigo.

Relacionadas à EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS

a) Instituição de subvenção econômica para equalização de preços - Crédito de Liquidação. O Governo desobriga-se de adquirir a produção, quando paga ao produtor a diferença entre o preço mínimo e o valor negociado em bolsa (quando esse é menor).

Lei 8.427, de 27/5/92.

Relacionadas à MANUTENÇÃO DOS ESTOQUES EM PODER DO SETOR PRIVADO.

a) Autorização para que o EGF e o custeio estejam na mesma cédula rural. Com isso o produtor não necessita pagar o custeio para habilitar-se ao EGF, sendo automaticamente prorrogado o crédito, permanecendo o produto em mãos do agricultor.

Resolução CMN 1.876, de 10/10/91

Resol. CMN 1.915, de 12/3/92

Relacionadas à CLASSIFICAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DE PRODUTOS

a) Ainda na forma de Projeto de Lei em análise pelo Congresso Nacional, encontra-se proposta do Governo que dá nova normatização à padronização e classificação de produtos vegetais, incluindo as empresas privadas como executoras da atividade até hoje restrita a entidades públicas ou estatais.

Projeto de Lei nº 2.487, de 1992, apresentado em 16/3/92.

3 - RELACIONADAS ÀS ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

a) Criação do Fundo de Desenvolvimento Rural e Conselho de Crédito Rural e Agroindustrial (CCRA). Sem relevância em todo o período.

Decreto 93.115, de 14/8/86 (alterado p/Dec. 93.409, de 14/10/86 e Dec. 93.671, de 9/12/86)

b) Extinção da EMBRATER - EXTENSÃO RURAL

Medida voltada à redução das ações da União, baseava-se no pressuposto de que não competia a esta atuar no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural. Foi inspirada pelo Plano Verão (Governo Sarney) que, no mesmo pressuposto, tentara extinguir a EMBRATER, ato anulado pelo Congresso Nacional.

Decreto 97.455, de 15/1/89 (Plano Verão) - extingue a EMBRATER

Decreto Legislativo 003, de 5/4/89 - susta a extinção.

Lei 8.029, de 12/4/90 (Plano Collor I) - autoriza a extinção.

Decreto 99.226, de 27/4/90 - extingue.

Decreto 99.616, de **17/10/90** - transfere as atribuições e acervo para a SNRA (MARA) e EMBRAPA.

Decreto 936, de 23/9/93 - transfere as funções ao MAARA.

c) Extinção do IBDF, da SUDHEVEA e da SUDEPE

Também no bojo das reformas institucionais patrocinadas pelo Governo Sarney em 1989, foram extintos os dois primeiros órgãos, responsáveis pela formulação das políticas de, respectivamente, florestas e borracha. Posteriormente, pelo Plano Collor I, foi extinta a SUDEPE.

Lei 7.732, de 14/2/89

d) Redução do número de armazéns governamentais

O Programa de Racionalização de Ativos Patrimoniais e de Privatização das Unidades Armazenadoras da CONAB prevê a alienação e a doação de armazéns, de modo a retirar paulatinamente da empresa a expressão que detém em termos de capacidade armazenadora e, de outro lado, eximir-se o Governo Federal de incontáveis problemas de obsolescência das unidades, controle de estoques e gerenciamento. Iniciado em 1990, o Programa já permitiu a doação a Prefeituras de nada menos do que 110 armazéns, no ano seguinte.

4 - Relacionadas à **PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE FERTILIZANTES**

Inserida na política geral de desregulamentação e desestatização conduzida pelo Governo Collor, foi executado intenso processo de privatização do setor de fertilizantes brasileiro com base na Lei 8.031/90 e em diferentes Decretos (Dec. 99464 de 16/8/90; Dec. 99.523, de 11/09/90 e Dec. 99.666, de 01/11/90). Assim, desde aquela data, foram privatizadas (ou estão em processo de), a ICC, a Goiásfertil, a Nitrofertil, a Fosfertil, a Ultrafertil, a

Petrofertil, a Arafertil e a Indag, atuantes principalmente na produção de fertilizantes nitrogenados e fosfatados.

5 - Relacionadas à transferência das CEASA entre esferas de governo

Como parte da política de diminuição do tamanho do Governo Federal e de repartição de encargos entre as esferas de governo, implantou-se um gradativo processo de transferência das ações das CEASAS para Governos Estaduais e Municipais. Tal política foi implantada a partir de 1987, estando hoje quase totalmente consolidada.

Decreto-Lei 2400, de 21/12/87 - dispõe sobre a transferência das ações representativas da participação federal nas CEASAS da COBAL para a União e autoriza essa a doá-las a Estados, Municípios ou entidades da administração indireta, mediante determinadas condições.

CASOS ESPECÍFICOS DE ALGUNS PRODUTOS

TRIGO

No período, foi marcante a política de supressão do subsídio à produção e à comercialização do trigo nacional, forçando uma total modificação nos procedimentos até então adotados. Em todos os casos, o sentido das mudanças foram para reduzir os gastos governamentais com os subsídios e a presença do Estado na comercialização além de se facilitar as importações. Basicamente, os principais aspectos dessa política foram:

1987 - corte do subsídio ao consumo

o preço passou a cobrir os custos do monopólio (aquisição, transporte, armazenagem e outros).

1990 - início da liberalização do mercado.

abandono do monopólio

abertura às importações.

Lei 8.096, de 21/11/90 - torna livre a comercialização e a industrialização do trigo.

1991 - Implantação de uma escala de redução do Imposto de Importação. De 25% em 1991 a 10% em 1994.

1993 - Redução da tarifa de importação de trigo - de 15% para 5%.

CAFÉ

A primeira medida de impacto no período foi a extinção do IBC - Instituto Brasileiro do Café, pela Lei 8.029, de 12/4/90. Com isso, o Brasil deixava de ter um órgão que, até então, era o responsável pela formulação da política, o desenvolvimento tecnológico, a realização de estudos, a aquisição do produto e a formação de estoques reguladores. Parte dessas atribuições estão, hoje, no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

Em meados de 1992 foi instituído amplo programa de apoio à cafeicultura nacional. Dentre essas medidas, destacam-se: a) A definição de um Preço de Referência atrelado à variação da UREF, de modo a compatibilizar o preço do produto com a evolução dos custos dos financiamentos; b) Recomposição das dívidas do setor; c) Concessão de novos financiamentos para a safra 91/92 com recursos do FUNCAFÉ; d) concessão de financiamento para revigoramento dos cafezais; e) concessão de financiamento para recapitalização de cooperativas. Em todos os casos, as condições dos contratos, no que se refere a juros, eram mais favoráveis que a maioria dos contratos de crédito rural.

Ademais, é de registrar que entrou em vigor em 1993 um acordo entre países produtores - sob inspiração do Brasil - que estabelece cotas de retenção de exportações com vistas à manter estável (em patamares adequados) os preços internacionais do produto. Será algo como a "OPEP" do café.

CACAU

Não houve no período uma política ou alteração de política específica para o cacau. Registra-se, apenas, a recomposição de dívidas do setor junto ao Banco do Brasil por decisão tomada pelo Governo Federal. Nesse caso, os produtores puderam repactuar suas dívidas com o Banco do Brasil, sendo perdoadas as multas e juros de mora, obtendo prazo de até 10 anos para pagar e juros do crédito rural.

Resolução CMN 2.018, de 23/9/93.

AÇÚCAR E ÁLCOOL

A primeira medida de impacto no período foi a transferência do PLANALSUCAR - Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar - do MIC para o Ministério da Agricultura. Da mesma forma que no Café, o setor sucroalcooleiro foi atingido em sua conformação institucional pela extinção, no caso, do IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool. Posteriormente transferiu-se as atribuições e competências do extinto IAA para a Secretaria de Desenvolvimento Regional, responsável até hoje pela formulação da política.

Outro aspecto importante para registro refere-se à extinção dos subsídios de equalização de custos de produção com o que se diminuiu a competitividade do açúcar produzido na Região Nordeste face à produção do Centro-Sul. Pelo mesmo instrumento legal,

tornou-se livre a transferência de açúcar e de unidades de produção em todo o território nacional.

Dec. 96.023, de 9/5/88 - transfere PLANALSUCAR para o MARA.

Lei 8.029, de 12/4/90 - extingue o IAA

Decreto 99.288, de 6/66/90 - transfere atribuições e competências do IAA para a SDR.

Lei 8.393, de 30/12/91 - extingue os subsídios de equalização dos custos de produção. Torna livre a transferência de açúcar e de unidades industriais, entre as Regiões brasileiras.

II - ABERTURA AO EXTERIOR - IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO

1 - Relacionadas à TRIBUTAÇÃO COMPENSATÓRIA

Instituída pela Lei Agrícola II, destina-se a implantar tributação a produtos internalizados que recebam, no País de origem, subsídios ou favorecimentos tributários comprovados. De difícil aplicação, pela morosidade e dificuldades burocráticas, carece, ainda, de aprimoramentos operacionais.

Lei 8.174, de 30/01/91.

Decreto 174, de 10/7/91 - Regulamenta a Tributação Compensatória prevista no art. 2º da Lei 8.174, de 30/01/91.

2 - Relacionadas à LIBERAÇÃO DE IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES

a) Liberação de restrições quantitativas e qualitativas às exportações de grão, farelo e óleo de soja, algodão em pluma, arroz e milho e de restrições quantitativas as importações de grão e farelo de soja, óleo de soja degomado, algodão em pluma, arroz e milho.

Resolução CONCEX nº 155, de 4/5/88

b) Aprovação de Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior.

Portaria nº 365, de 26/6/90

3-Relacionadas ao IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Estabelecimento de redução gradativa das alíquotas do imposto de importação de vários produtos para o período 91-94. Sem exceção, toda a lista de produtos

(que contém todos os produtos agrícolas produzidos no Brasil apresenta redução das alíquotas entre o ano de 1991 e o ano de 1994 numa clara política de redução tarifária e abertura para as importações.

Portaria MEFP nº 058, de 31/1/91

4 - Implantação do MERCOSUL

O MERCOSUL apresenta importantes variáveis relacionadas à agricultura. Talvez um dos setores mais sensíveis à integração seja o agropecuário, dadas as características agrícolas dos países vizinhos. Não houve, entretanto, uma política agrícola - ou alterações - que levassem em conta especificamente o MERCOSUL. É de se registrar, todavia, o avanço que foi obtido em termos de acordos com os demais países no que se refere a aspectos sanitários, alfandegários e de padronização e fiscalização, que proporcionaram facilidades no trânsito de produtos e incremento do intercâmbio comercial.

No que se refere às tarifas alfandegárias, é de se lembrar que, não obstante a implantação plena do MERCOSUL só se dar em 31/12/94, desde 1992 não há praticamente produtos agrícolas brasileiros nas listas de exceção, o que significa dizer que, sobre seu comércio, não incide imposto de importação.

Assinatura do Tratado de Assunção - 26/3/91.

COMPETITIVIDADE-PRODUTIVIDADE E APRIMORAMENTO INSTITUCIONAL

1 - Relacionadas ao CRÉDITO RURAL

a) Instituição da plurianualidade dos Preços Mínimos para três anos - trata-se de política que sinaliza a renda possível ao agricultor para os investimentos e direcionamento de sua atividade, aumentando-lhe a segurança.

Decreto 93.118, de 14/8/86. (Revogado, posteriormente, pelo Dec. 94.690, de 28/7/87).

b) Estabelecimento da correção monetária mensal e integral dos PM.

Decreto 94.077, de 6/3/87 e Decreto 97.944, de 11/7/89.

c) Instituição de limites de financiamento diferenciados de acordo com o nível de tecnologia a ser adotado na exploração, o que é uma forma de induzir ao uso de mais tecnologia na agropecuária. Implantado na safra 91/92.

d) Instituição do Zoneamento Agroecológico como orientador na concessão do Crédito Rural - proposta sua implantação para a safra 92/93.

2 - Relacionadas à IRRIGAÇÃO

a) Instituição do PRONI - Programa Nacional de Irrigação para executar a Política Nacional de Irrigação.

Decreto 92.395, de 12/2/86 - cria o PRONI

Decreto 94.314, de 7/5/87 - altera o 92395, ampliando o prazo de existência do PRONI até dezembro de 89.

b) Criação da Comissão de Crédito Rural para Irrigação e Piscicultura.

Decreto S/N, de 30/6/92.

3 - Relacionadas ao ABASTECIMENTO

a) Fusão da CFP, COBAL E CIBRAZEN, para criação da Companhia Nacional de Alimentação (CNA)

Lei 8.029, de 12/4/90 - autoriza a transformação da CFP, COBAL e CIBRAZEN.

Decreto 99.944, de 26/12/90 - aprova o Estatuto da CNA.

b) Transferência da CNA (CONAB) para o Ministério da Agricultura.

Decreto 202, de 26/8/91 - denomina CONAB e a transfere do Ministério da Fazenda para a Agricultura.

c) Criação da Comissão para o Desenvolvimento de Mercados Agrícolas - com o objetivo de examinar, propor e acompanhar a implementação de medidas para incrementar operações de mercado físico e de liquidação futura.

Decreto S/N, de 6/4/92.

d) Criação do Departamento de Análise Econômica e de Mercados Agrícolas, no Ministério da Agricultura.

Decreto 599, de 9/7/92.

4 - Relacionadas à FORMULAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA

a) Criação do CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA - CNPA

Constituiu-se a criação do CNPA numa das mais importantes intenções da Lei Agrícola em termos de conferir maior transparência e autonomia para a fixação da Política Agrícola. Entretanto, o dispositivo que conferia essa autonomia - o poder deliberativo - foi

vetado. Em seu lugar, foi instituída pelas duas Leis Agrícolas (I e II) o CNPA com funções consultivas. Operou com razoável dinamismo durante um primeiro momento. Entretanto, há cerca de 2 anos deixou de ter importância na formulação da Política.

Criado pelas Leis 8.171 e 8.174, de janeiro de 1991.

Resolução MARA 01, de 21/3/91 - aprova o Regimento Interno.

Resolução MARA 02, de 8/4/91 - aprova Normas de Organização e Funcionamento das Câmaras Setoriais.

b) Criação da SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Pertencente à estrutura do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, a SNPA é a responsável maior, formalmente, pela elaboração da política agrícola bem como pelos estudos que possibilitem sua formulação. Ademais, coordena o Subgrupo 8 do MERCOSUL (Agricultura).

Lei 8.344, de 27/12/91.

5 - Relacionadas à FORMAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA RURAL

Nesse campo, o principal destaque refere-se à criação do SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, a partir de determinação constitucional, que o cria nos moldes do SENAI e SENAC, vinculado à Confederação Nacional da Agricultura.

Instituído pelo Art. 62 do ADCT da Constituição Federal, de 1988.

Lei 8.315, de 23/12/91 - cria o SENAR "a ser organizado e administrado pela CNA".

Decreto 566, de 10/6/92 - aprova o Regulamento do SENAR.

6 - Relacionadas ao MEIO AMBIENTE

Absorvendo o acervo técnico, de pessoal e assumindo as funções e competências do IBDF, da SUDHEVEA e da SUDEPE, foi criado o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, responsável pela fiscalização e formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente.

Lei 7.735, de 22/2/89.

7 - Relacionadas ao PROAGRO

a) Implantação do PROAGRO "novo"

Implantado em 1975, o PROAGRO constituiu-se em importante instrumento de apoio ao produtor e de estabilização da renda da agricultura por propiciar indenizações em

casos de frustração de safras, diminuindo os riscos econômicos da atividade. Administrado pelo Tesouro, apresentou crônico déficit com pendências até hoje. A principal mudança no período analisado foi a criação do PROAGRO "novo", ou seja, o estabelecimento de novas regras para o funcionamento e a transferência da administração para o Banco Central com o que os recursos recolhidos dos agricultores poderiam ser aplicados no mercado financeiro com rendimentos para ampliar a capacidade de indenizações.

Tal providência, entretanto, mostrou-se insuficiente, já que, ao longo do pouco tempo de existência, o PROAGRO "novo" já apresenta expressivo déficit, sendo necessário modificar radicalmente a concepção do Programa e os procedimentos operacionais e de controle.

Decreto 93.117, de 14/8/86 - Cria Grupo de Trabalho para propor reformulação do PROAGRO.

Em 1991, o CNPA propôs minuta de Decreto transformando o PROAGRO.

Decreto 175, de 10/7/91 - cria o PROAGRO "novo".

b) Autorização para enquadrar no PROAGRO as explorações não financiadas.

Não obstante o PROAGRO desde sua criação ter sido um "seguro" de crédito, cobrindo os débitos dos agricultores junto aos bancos, a partir de 1991 foi permitido que os produtores que assim o desejassem a ele aderissem, pagando o respectivo "adicional", mesmo que suas explorações não fossem financiadas pelo Sistema de Crédito Rural, cobrindo, portanto, os recursos próprios do produtor que tivessem sido aplicados e que fossem alvo de infortúnio.

Circ. BACEN nº 2.053, de 8/10/91.

8 - Relacionadas à DEFESA AGROPECUÁRIA.

No período, a política para esse setor foi voltada à descentralização dos serviços de Defesa, neles incluindo, de forma mais abrangente, os Estados e Municípios.

Lei 7.889, de 23/11/89

9 - Relacionadas a alguns INSUMOS utilizados na agricultura

Não se observa entre as disposições da Política Agrícola nenhuma estratégia de política voltada à questão dos insumos utilizados na Agricultura. Algumas poucas decisões a respeito devem-se a casos episódicos, não inseridos em uma estratégia global e têm motivação diversa, embora muitas vezes coincidente com os objetivos do setor agrícola. Dentre os principais fatos, destacam-se no período:

a) AGROTÓXICOS - A polêmica questão dos agrotóxicos teve a ocorrência de relevante fato a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei que regula a produção, comercialização e uso desses produtos, buscando conciliar as divergentes posições dos agricultores e ambientalistas. De destacar que o Decreto que a regulamentou, segundo diversas interpretações, extrapolou os mandamentos da Lei, determinando aspectos ali não contemplados.

Lei 7.802, de 11/7/89 - (Lei dos Agrotóxicos)

Decreto 98.816, de 11/1/90 - regulamenta a Lei 7.802.

b) FERTILIZANTES - Além dos já apontados aspectos institucionais, relacionados à privatização do setor de produção de fertilizantes, registraram-se medidas de redução de tarifas de importação como forma de reduzir os custos internos.

Redução das tarifas de importação. Julho de 1988:

Fertilizantes simples - de 30% para 15%.

Fertilizantes compostos - de 50% para 25%.

c) TRATORES - da mesma forma, observou-se redução da alíquota do imposto de importação de tratores em 1992 de 30% para 20%.

OUTRAS ALTERAÇÕES POLÍTICAS RELEVANTES PARA A AGROPECUÁRIA

Além das alterações antes apontadas, pontificaram outras que, direta ou indiretamente, tiveram reflexos sobre a Agricultura, global ou setorialmente, conforme a seguir descrito.

1 - CÂMBIO

Política de alcance geral na economia, a condução da política cambial afeta a Agricultura de exportação por influenciar diretamente seus preços internos, bem como o setor como um todo, na medida em que influencia os preços dos insumos. No período, duas minidesvalorizações da moeda nacional frente ao dólar foram relevantes para registro:

Meados de 1987 - duas minidesvalorizações, de 15,5%

Janeiro de 1989 - outra minidesvalorização, de 17%.

2 - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR)

Objeto de cíclicas intenções de modificação, objetivando o aumento de sua arrecadação, o ITR é alvo das atenções dos grandes produtores e de seus representantes junto ao Governo e Congresso Nacional no sentido de manter-se o "status quo". A primeira medida governamental destinada a dar novo enfoque ao ITR foi a transferência para a Receita Federal em 1990 da atribuição de lançamento e cobrança, atividades até então desempenhadas pelo INCRA.

A primeira proposta da Receita Federal de alterar o ITR de forma a aumentar a arrecadação, consubstanciada na Medida Provisória 289, de 17/12/90 foi rejeitada pelo Congresso Nacional. Posteriormente, a proposta da Receita Federal foi aprovada após muitas negociações e com substancial redução em relação à forma original já em 1994, consubstanciando-se em pequeno aumento da carga de imposto a pagar pelos proprietários.

Lei 8.847, de 28/1/94.

3 - IMPOSTO DE RENDA DA ATIVIDADE RURAL

Da mesma forma, propôs-se o Governo a alterar a Imposto de Renda da atividade rural de forma a ampliar a arrecadação do tributo até então em níveis muito baixos. O objetivo foi alcançado pela aprovação da Lei 8.023, sofrendo uma alteração relevante.

Lei 8.023, de 12/4/90 -Modifica o IR sobre a atividade rural.

Lei 8.134, de 27/12/90 - Autoriza a redução, excepcional, de 40% na base de cálculo.

4 - REFORMA AGRÁRIA

Embora não integrante da Política Agrícola "stricto sensu", a política de Reforma Agrária tem obrigatória e óbvia interface com aquela. No período analisado muito ocorreu em termos de normatização e mesmo de operacionalização relativa à regularização fundiária do setor.

Não obstante as transformações políticas hajam iniciado com a tentativa de disciplinar a compra pelo Governo de terras para a execução do Programa, foi com a aprovação da Lei Agrária (8.629), regulamentando a Constituição Federal, que se obteve as condições para implementar as desapropriações e conseqüente atingimento dos objetivos e metas propostos. A cronologia das principais medidas pode ser assim registrada:

a) Compra e Venda de terras pelo Governo - objetivava permitir a execução do Programa através de compras negociadas sem recorrer a desapropriações. Implicaria em custos maiores para o Programa.

Decreto 433, de 24/1/92 - disciplina a aquisição.

b) Desapropriação, e outras medidas - regulamentadas pela Lei Agrária, que permitiu a execução de atividades e operacionalização da Reforma Agrária nos termos da Constituição Federal.

Lei 8.629, de 25/2/93 - regulamenta os dispositivos da Constituição Federal.

c) Instituição do Rito Sumário nos processos de desapropriação - também necessário regulamentar segundo mandamento constitucional, deu maior agilidade aos processos de desapropriação.

Lei Complementar nº 76, de 6/7/93.

5 - SEGURIDADE SOCIAL NO CAMPO

Houve alterações relacionadas à política de Seguridade Social no âmbito das mudanças ocorridas na Lei da Previdência Social, que afetaram de um modo geral e específico o meio rural. Após diversas alterações, restaram dois instrumentos legais normatizando a questão das contribuições para a seguridade social:

Lei 8.212, de 24/7/91 (Lei da Seguridade Social) - estabelece a condição de segurados e a cobrança de percentuais sobre a folha de pagamento.

Lei 8.540, de 22/12/92 - Estabelece a contribuição do empregador rural para a seguridade, como um percentual sobre a produção.

6 - ÁLCOOL

Uma política geral que afetou a questão agrícola foi a da redução do número de carros a álcool no Brasil. Por deliberação governamental, há uma sensível redução do número de veículos a álcool fabricado no País. Até 1988 90% dos carros fabricados utilizavam esse combustível. A partir de janeiro de 1989 reduziu-se esse percentual, chegando, hoje, a menos de 50%.

7 - AGRICULTURA NO ORÇAMENTO

Como fator de referência para se dimensionar a importância dada à agricultura na destinação das verbas públicas, é válido registrar a involução da participação do setor nos orçamentos públicos no período, referenciados ao PIB brasileiro.

Aplicação em Agricultura, em relação ao PIB:

União (incluindo OOC)	1988: 4,22%
	1991: 1,74%
União + Estados	1988: 4,35%
	1990: 2,38%
União + Estados + Empr.Públicas	1988: 5,17%
	1989: 3,19%

QUADRO XV
QUADRO-RESUMO DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO
PERÍODO 1987-1993

POLÍTICAS GERAIS \ ANOS	87	88	89	90	91	92	93
LIBERAÇÃO DE IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES -Retirada de restrições		E					
REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO				E			
MINIDESVALORIZAÇÕES CAMBIAIS	T		T				
MERCOSUL					E		
INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS							
I- FINANCIAMENTO À AGRICULTURA							
FONTES/DOTAÇÕES							
- Extinção da Conta Movimento	D						
- Implantação da Caderneta de Poupança Rural	D						
- Criação dos Fundos Constitucionais		D					
- Utilização de recursos da Caderneta de Poupança do SFH (10%)				D			
- Cancelamento do uso de recursos da Caderneta de Poupança do SFH						D	
- Autorização de captação de recursos externos p/ financiar prod.exportação					D		
- Criação dos Fundos de Commodities						D	
- Proposta de criação da CPR- Cédula do Produto Rural							PL
ENCARGOS FINANCEIROS							
- Estabelecimento dos juros da EGF iguais aos do Custeio					D		
- Implantação da Equalização de juros						D	
APRIMORAMENTO OPERACIONAL DO CRÉDITO RURAL							
- Instituição do Orçamento ou Proj. Técnico como alternativa ao VBC						D	
- Limites de financiam. de acordo com nível tecnológico. Manuais Embrapa					C		
- Instituição do Zoneamento Ecológico						C	
EQUIVALÊNCIA EM PRODUTO							
- Implantação pela Lei Agrícola I, restrita em produtos e produtores					D		
- Ampliação dos produtos contemplados e dos produtores atendidos							D
REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA							
- Criação da comissão de Crédito para Irrigação e Piscicultura						C	

(continua)

D - Desregulamentação ; E- Abertura ao Exterior; C- Competitividade; T- Outras; PL- Projeto de Lei

QUADRO XV
QUADRO-RESUMO DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO
PERÍODO 1987-1993

(Continuação)

INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS \ ANOS	87	88	89	90	91	92	93
II- PREÇOS MÍNIMOS E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO MERCADO							
- Extinção da Plurianualidade dos Preços Mínimos (implantada em 1986)	C						
- Implantação da correção mensal e integral dos Preços Mínimos	C						
- Implantação da regionalização dos Preços Mínimos					C		
- Unificação dos Preços Mínimos (revogação parcial da regionalização)						C	
REGRAS DE INTERVENÇÃO							
- Criação do Preço de Intervenção (PLE)		D					
- Consolidação legal do Preço de Intervenção					D		
- Implantação das regras de venda de estoques públicos		D					
- Consolidação legal das regras de venda de estoques públicos					D		
- Implantação da Equalização de Preços (Crédito de Liquidação)						D	
- Autorização para fazer EGF e Custeio na mesma Cédula Rural					D		
- Novo Sistema Classificação/Padronização e fiscalização de Produtos Vegetais						PL	
REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA							
- Criação da Comissão para o Desenvolvimento dos Mercados Agrícolas						C	
- Criação do Departamento de Análises Econômicas e de Mercados Agrícolas						C	
III- TRIBUTAÇÃO COMPENSATÓRIA					E		
IV- IRRIGAÇÃO							
- Ampliação do prazo do PRONI (Programa Nacional de Irrigação), criado em 1986	C						
V- EXTENSÃO RURAL							
- Extinção da EMBRATER				D			
- Transferência das funções para MARA e EMBRAPA				D			
- Transferência das funções para o MAARA							D
VI- ABASTECIMENTO							
- Criação da CNA/CONAB (Fusão CFP-COBAL-CIBRAZEN)				D			
- Transferência da CONAB, do Ministério da Fazenda para o MARA					C		
- Transferência das CEASAs da União para Estados e Municípios	D						

(continua)

D - Desregulamentação ; E- Abertura ao Exterior; C- Competitividade; T- Outras; PL- Projeto de Lei

QUADRO XV
QUADRO-RESUMO DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO
PERÍODO 1987-1993

(Continuação)

INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS	\ ANOS	87	88	89	90	91	92	93
VII- ARMAZENAGEM								
- Programa de racionalização de ativos e privatização de armazens da CONAB					D			
VIII- PRODUÇÃO/ IMPORTAÇÃO DE FERTILIZANTES								
- Privatização do setor de fertilizantes					D			
- Redução do Imposto de Importação			E					
IX- FORMAÇÃO PROFISSIONAL RURAL								
- Criação do SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural						C		
X- PROAGRO								
- Implantação do PROAGRO "Novo"						C		
- Inclusão, no PROAGRO, das explorações feitas com recursos próprios						C		
XI- DEFESA AGROPECUÁRIA								
- Agrotóxicos - normatização legal				C	C			
- Descentralização da Defesa Agropecuária				C				
XII- MEIO AMBIENTE								
- Implantação do IBAMA, com extinção do IBDF, SUDHEVEA e SUDEPE				C				
XIII- FORMULAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA								
- Implantação do Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA						C		
- Implantação da Secretaria Nacional de Política Agrícola - SNPA						C		
XIV- IMPOSTOS								
- Imposto Territorial Rural (ITR) 1994								
- Imposto de Renda da Atividade Rural					T			

(continua)

D - Desregulamentação ; E- Abertura ao Exterior; C- Competitividade; T- Outras; PL- Projeto de Lei

QUADRO XV
QUADRO-RESUMO DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA
NO PERÍODO 1987-1993

(Final)

INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS	\ ANOS	87	88	89	90	91	92	93
XV- REFORMA AGRÁRIA								
- Regulamentação da Compra de Terras							T	
- Normas Legais de desapropriações								T
- Estabelecimento legal do rito sumário								T
XVI- SEGURIDADE SOCIAL - normatização legal						T	T	
XVII- ÁLCOOL - redução da fabricação de veículos				T				
XVIII- ASPECTOS ESPECÍFICOS DE ALGUNS PRODUTOS								
CAFÉ								
- Estabelecimento do Preço de Referência vinculado ao débito bancário							C	
- Recomposição das dívidas							C	
- Novos recursos para financiamento da safra							C	
- Financiamento para revigoramento de cafezais							C	
- Financiamento para recapitalização de cooperativas							C	
- Acordo de retenção de estoques, com países produtores								D
CACAU								
- Recomposição das dívidas do setor								C
AÇÚCAR E ÁLCOOL								
- Transferência do PLANALSUCAR do MIC para o Ministério da Agricultura			D					
- Extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool- IAA					D			
- Transferência das Atribuições do ex-IAA para Secretaria de Desenvolvimento Regional					D			
- Extinção dos subsídios de equalização dos custos de produção						D		
- Livre transferência de açúcar e de indústrias, no território nacional						D		

D - Desregulamentação ; E- Abertura ao Exterior; C- Competitividade; T- Outras; PL- Projeto de Lei

ANEXO V- FICHAS UTILIZADAS PARA AVALIAR ESTUDOS

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA PARTE C DO EMPRÉSTIMO 2727-BR

1. IDENTIFICAÇÃO

Nº DA FICHA _____

CÓDIGO _____

1.1. TÍTULO DO ESTUDO _____

1.2. Nº PÁGINAS _____

1.3. AUTOR(ES) _____

1.4. DATA DO ESTUDO: ____/____ (mês/ano). Especificar a que se refere a data (conclusão, publicação, etc): _____

1.5. PUBLICAÇÃO:

____ PUBLICADO COMO RELATÓRIO DE PESQUISA (RP)

____ PUBLICADO COMO DOCUMENTO DE TRABALHO (DT)

____ PUBLICADO COMO SUMÁRIO EXECUTIVO (SE)

____ NÃO PUBLICADO; APENAS MIMEO (MI)

1.6. COMENTÁRIOS _____

2. INSTRUMENTO DE POLÍTICA (vide módulo 1 para responder)

2.1. O ESTUDO DIRIGE-SE A QUE TIPO DE INSTRUMENTO DE POLÍTICA:

____ LIBERALIZAÇÃO DE PREÇOS E MERCADOS

____ ADMINISTRAÇÃO DE RISCOS E FINANCIAMENTO DE ESTOQUES

____ TRIGO

____ PROÁLCOOL

____ CRÉDITO RURAL

____ TRIBUTAÇÃO

____ GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA

____ POLÍTICA CAMBIAL

____ RESTRIÇÕES AO COMÉRCIO NÃO-AGRÍCOLA

____ INVESTIMENTOS PÚBLICOS NÃO-AGRÍCOLAS

____ OUTROS: _____

2.2. TIPO DE MUDANÇA SOFRIDO PELO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

___ INOVAÇÃO, DATA: __/__/__

___ ALTERAÇÃO, DATA: __/__/__

___ NÃO SOFREU MUDANÇAS, FOI MANTIDO

2.3.COMENTÁRIOS: _____

3. DESTINATÁRIO

3.1.O ESTUDO REMETE-SE, DIRETAMENTE, A QUE TIPO DE DESTINATÁRIO (INTERNO AO ESTADO)

___ IPEA

___ MF, especificar _____

___ MAARA, especificar _____

___ BACEN

___ BANCO DO BRASIL

___ MRE, especificar _____

___ OUTROS _____

3.2.COMENTÁRIOS: _____

4. TIPO DE ESTUDO

4.1. O ESTUDO PODE SER CONSIDERADO:

___ COMPLETO (com objetivo, metodologia, discussão, conclusões e até recomendação)

___ INCOMPLETO (apenas um projeto ou uma proposta de estudo)

4.2.COMENTÁRIOS: _____

5. CONFORMIDADE (critério classificatório)

5.1.QUAL(IS).O(S).OBJETIVO(S).DO.ESTUDO? _____

5.2. EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS DO EMPRÉSTIMO, OS DO ESTUDO SÃO:

___ INTEIRAMENTE CONFORMES (7)(8)(9)(10)

___ PARCIALMENTE CONFORMES (3)(4)(5)(6)

___ NÃO-CONFORMES (0)(1)(2)

5.3. VALOR DA CONFORMIDADE: _____

5.4.COMENTÁRIOS: _____

6. CONSISTÊNCIA INTERNA (critério classificatório)

6.1. O CONFRONTO ENTRE OBJETIVOS-MÉTODOS-RESULTADOS DO ESTUDO:

MOSTRA CONSISTÊNCIA INTEGRAL (7)(8)(9)(10)

MOSTRA CONSISTÊNCIA PARCIAL (3)(4)(5)(6)

MOSTRA FALTA DE CONSISTÊNCIA (0)(1)(2)

6.2. VALOR DA CONSISTÊNCIA INTERNA: _____

6.3.COMENTÁRIOS: _____

7. FORMALIDADE ESTRUTURAL (critério classificatório)

7.1. O ESTUDO PODE SER CONSIDERADO:

COMPLETO (7)(8)(9)(10)

PARCIALMENTE COMPLETO (3)(4)(5)(6)

TOTALMENTE INCOMPLETO (0)(1)(2)

7.2. VALOR DA FORMALIDADE ESTRUTURAL: _____

7.3.COMENTÁRIOS: _____

8. PRECEDÊNCIA (critério eliminatório)

8.1. EM RELAÇÃO À TRANSFORMAÇÃO DO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AGRÍCOLA, A CONCLUSÃO DO ESTUDO SE DEU:

ANTES DA TRANSFORMAÇÃO

DEPOIS DA TRANSFORMAÇÃO

NÃO HOUVE TRANSFORMAÇÃO

8.2.COMENTÁRIOS: _____

9. EFETIVIDADE POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO (EPT)

9.1.O.RESULTADO.FINAL.DA.EPT.DO.ESTUDO.É: _____

10. ATIVIDADES BASEADAS NOS ESTUDOS (Vide módulo 3 para responder)

10.1. O ESTUDO FOI COMPLEMENTADO COM:

CURSO

SEMINÁRIO

WORKSHOP

VIAGEM TÉCNICA

PUBLICAÇÃO

OUTRO

10.2.COMENTÁRIOS: _____

11.COMENTÁRIOS.GERAIS.E.FINAIS: _____

12. AVALIADOR: _____ 13. DATA: __/__/__

ANEXO VI- CONSUMO DOS ESTUDOS

Os resultados acerca do consumo dos estudos, todos da segunda fase, a partir da tabulação das entrevistas realizadas, são apresentados conforme os blocos temáticos anteriormente definidos.

BLOCO MERCADO EXTERNO: LIBERALIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

Foram recuperadas informações a respeito de 5 dos 11 estudos integrantes do bloco.

1- " Café brasileiro: não a um novo acordo internacional";44- "O AIC e o Mercado Internacional do Café" e 2- "O Acordo Internacional do Cacau"

Demanda originária do MINIFAZ para responder necessidade imediata da então Secretária Nacional de Economia desse Ministério, em termos de subsídios para as negociações externas. O MINIFAZ utilizou os referidos estudos para traçar as diretrizes econômicas e o MRE como referencial para o componente "relações internacionais". Para o caso do café foram solicitados dois estudos, um contrário ao acordo e outro favorável.

15- "MERCOSUL - Globalização e Regionalização: Tendências na Economia Mundial e seu Impacto sobre a Agricultura e o Agribusiness no Brasil"

O estudo foi demandado pelo IPEA e considerado por técnicos de outras instituições que foram entrevistados como de pouca utilidade para as negociações junto ao GATT e ao MERCOSUL. Especificamente, o estudo foi considerado redundante, pois nada acrescentou ao conhecimento aos membros das delegações, e tardio, pois ficou disponível quase no início da reunião de Genebra. Não se verificou, neste caso, o processo de interação entre consultor e técnicos mencionado no estudo 24, abaixo.

24- "A Reforma das Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos e seus Impactos sobre o Comércio Mundial"

Embora o estudo tenha sido finalizado pouco tempo antes do início da reunião de Genebra, a interação anterior entre o consultor e os representantes do MAARA e da CONAB na delegação foi intensa. O estudo, portanto, foi utilizado durante o processo de sua produção. As conversas com o consultor foram consideradas positivas, pois confrontaram as posições dos técnicos com um ponto de vista acadêmico, novo para eles, que tendia a ver o GATT de forma negativa.

O estudo concluiu que a liberalização das políticas agrícolas da CEE e dos EUA tornará suas produções mais competitivas e prejudicará as exportações brasileiras. A posição dos técnicos é de que o livre comércio beneficiará a todos, na medida em que os preços reflitam apenas custos de produção e não subsídios como ocorre hoje. A posição do consultor foi considerada, de certa maneira, imediatista, atenta apenas para as vantagens ou desvantagens de curto prazo da liberalização comercial. O processo interativo com o consultor foi

considerado extremamente positivo pelos técnicos do MAARA e da CONAB, em razão da diversidade de pontos de vista e avaliado como um subsídio útil para o trabalho da delegação brasileira presente ao encerramento da Rodada Uruguay do GATT, em Genebra.

BLOCO MERCADO EXTERNO: PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE

Não foi encontrada referência a esse bloco.

BLOCO MERCADO EXTERNO: MERCOSUL

As entrevistas recolheram informações sobre o consumo de 12 dos 13 estudos que compõem o bloco temático.

22 e 45 a 53-, estudos partes do Projeto "A Competitividade da Agricultura Brasileira no MERCOSUL: Estudos de Caso"

O MAARA já havia realizado estudos de competitividade de algumas cadeias produtivas em conjunto com Secretarias Estaduais de Agricultura, mas sentiu necessidade de um trabalho integrado que diagnosticasse globalmente a competitividade e apontasse para uma estratégia de melhoria no processo de integração. Era necessário saber em que setores seria conveniente uma especialização produtiva entre os quatro países e em que outros uma complementação.

A demanda foi aprovada pela Comissão Técnica e a UAP escolheu o consultor. O resultado foi considerado "insatisfatório e superficial" pela instituição demandante. De acordo com essa fonte, teria avançado pouco sobre o conhecimento existente e não aponta cenários futuros das diferentes cadeias, numa situação de integração plena. Tampouco aponta estratégias possíveis em cada caso.

O MAARA encomendou novo estudo financiado pelo BID, cujo resultado foi considerado satisfatório.

Nas entrevistas com técnicos da instituição demandante foram apontadas as seguintes razões para o insucesso dos estudos:

1) Não participação do MAARA na escolha dos consultores;

2) Não participação do MAARA no monitoramento do estudo. A UAP analisou os relatórios parciais, consultando sempre o MAARA, mas esse monitoramento foi insuficiente para fazer a pesquisa entrar no rumo que interessava ao demandante.

3) Explicitação insuficiente da demanda. O próprio MAARA não tinha muita clareza de sua real necessidade de informações. Mesmo a definição das cadeias a serem estudadas foi feita pelo consultor, sem a participação do demandante.

43- "Reconversão e Reestruturação Produtiva na Agricultura e Agroindústria para o MERCOSUL"; e 40- "Política de Reconversão: Critérios e Parâmetros para a Formulação de um Projeto de Reconversão"

A demanda por esses estudos partiu do Subgrupo 8 (MERCOSUL), coordenado pelo MAARA. O 43 foi demandado em razão de não existir material sobre o tema. O trabalho foi considerado útil no sentido de ter sido o ponto de partida para a discussão conceitual sobre reconversão, que se desenvolveu entre os técnicos do MAARA e do MRE - Divisão do MERCOSUL. Foi discutido também em seminário internacional realizado em Porto Alegre com os países integrantes do MERCOSUL e a presença de consultores internacionais (União Européia e NAFTA, entre outros).

A partir dos resultados do seminário foi demandado o 40, cujo resultado foi considerado altamente positivo pela coordenação do Subgrupo 8. O estudo cumpre seus objetivos na medida em que estabelece critérios e parâmetros para a formulação de uma política de reconversão, sendo usado em negociações em curso no MERCOSUL, com a participação eventual dos consultores na delegação brasileira.

O bom resultado é atribuído aos seguintes fatores:

1- Participação do IPARDES, que foi o consultor indicado pelo MAARA por sua experiência anterior no tema. Para sua contratação foi necessário vencer a resistência da Comissão Técnica, que alegava impossibilidade de se contratar órgãos públicos.

2- Participação do demandante e também do MRE no monitoramento do estudo. Cada relatório era discutido com MAARA/MRE. os quais, sempre que julgavam necessário, propunham alterações no rumo da pesquisa.

3- O MAARA tinha clareza dos resultados que precisava e passou isso para os consultores.

25- "Liberalização de Mercado e Integração Econômica do MERCOSUL: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Tríticola"

O estudo foi enviado às instâncias do MAARA responsáveis pela política tríticola, cujos técnicos debateram-no em seminário promovido pela UAP. Foi considerado bom, embora não tenha cumprido todos os objetivos, notadamente porque não foi feita a análise da competitividade do setor tríticola brasileiro frente ao argentino. Todas as recomendações do estudo, no entanto, foram incorporadas ao plano governamental para o setor em 1994, encontrando-se em dois votos no CMN, um Decreto-Lei e uma portaria .

A incorporação das propostas nos instrumentos legais mencionados deve-se, segundo o entrevistado, à coincidência entre as conclusões do estudo e as do grupo de trabalho sobre o trigo formado pelo MAARA. Ambos os trabalhos teriam chegado de maneira independente aos mesmos resultados. O Ministério das Relações Exteriores já possui o

documento, mas os funcionários da Divisão do Mercosul ainda não tiveram oportunidade de lê-lo, até o momento da pesquisa.

BLOCO MERCADO INTERNO: LIBERALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE

As entrevistas conseguiram levantar informações, em alguns casos parciais, sobre o consumo de oito dos 12 estudos.

37- Estudos que compõem o Projeto "Preços e Tamanho do Estabelecimento: Um estudo do Comércio Varejista das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, e Belém do Pará"

Estudo demandado pela CONAB e por ela monitorado durante sua elaboração, segundo entrevista realizada. O estudo tem sido usado de maneira individual por técnicos da Coordenação Geral de Análise de Conjuntura da Secretaria de Política Econômica do MINIFAZ. Apesar de ser considerado muito curto o período de tempo para sua elaboração, o estudo é tido como bom nessa área governamental. Já na opinião de um técnico de outra área, o estudo "é fraco e superficial".

7 a 13, estudos partes do Projeto "Análise Econômica e Operacional das Centrais de Abastecimento-CEASA"

Estudo demandado pela CONAB que, segundo depoimento de funcionário da CONAB, teria sido útil para constatar a necessidade de maior coordenação nacional entre as CEASAs. Representante da CEASA/MG declarou que só tomou conhecimento do mesmo quando da coleta de dados realizada pelos consultores, e que ainda não teve acesso ao documento final. Mas encomendou estudo similar para a Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte), e que é considerado bom.

Funcionários da CEASA/DF também tomaram conhecimento do estudo quando da coleta de dados pelos consultores, não tendo havido integração alguma durante a elaboração da pesquisa. O representante da CEASA/DF participou do seminário promovido pelo IPEA, mas não recebeu oficialmente o documento final. Possui versão preliminar e discorda de algumas conclusões específicas, além de considerar de maneira geral o estudo superficial e sem nenhuma novidade.

A Associação de Centrais de Abastecimento, ao tomar conhecimento da pesquisa, resolveu elaborar seu próprio estudo, onde colocou seu ponto de vista. Para tanto usou o documento (do IPEA) como subsídio. A partir daí foi estabelecido com o MAARA um protocolo de intenções, objetivando a cooperação técnica no desenvolvimento de programas e projetos para o apoio e fortalecimento da política de abastecimento alimentar. Tal protocolo ainda não teve desdobramentos.

BLOCO MERCADO INTERNO- REGULAMENTAÇÃO NOVAS BASES

Não foi encontrada referência a esse bloco.

BLOCO SUSTENTABILIDADE E MEIO AMBIENTE

Conseguiram-se informações sobre dois dos quatro estudos do bloco.

18- "Avaliação Econômica do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer I e II)" e 19- " Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados- Projeto Piloto do PRODECER III"

Demanda originária do MINIFAZ/Secretaria do Tesouro Nacional/Banco do Brasil para auxiliar a formulação do Prodecer III. Houve algum acompanhamento dos consultores durante a elaboração do trabalho por parte dos demandantes, mas não por parte da UAP. Realizou-se pelo menos uma reunião para discussão de relatório parcial e uma para apresentação das conclusões, com a presença de consultores e representantes do Banco do Brasil, do MINIFAZ, e da CAMPO. Houve discordância do BB sobre a proposta em relação à dívida contraída dos mutuários. Na opinião do consultor, deveria ter havido maior articulação entre consultores e coordenação (UAP e demandantes) e mais discussão do tema. Adicionou que a participação da UAP poderia ter sido mais ligada às questões temáticas, e não apenas aos aspectos burocráticos.

O estudo sobre o PRODECER III foi demandado pelo MAARA. Trata-se de um projeto de implantação, condição da liberação dos recursos necessários por parte da JICA. O resultado foi, do ponto de vista do demandante, satisfatório.

BLOCO FINANCIAMENTO, CRÉDITO E SEGURO

Não foi encontrada referência a esse bloco.

BLOCO GASTOS PÚBLICOS E TRIBUTAÇÃO

Há informações a respeito de um dos dois estudos do bloco.

22- "Tributação da Agricultura no Brasil"

Estudo demandado pelo setor de agricultura do IPEA. Apenas um dos entrevistados, técnico com expressão nas instâncias decisórias do MAARA, tomou conhecimento do trabalho. Considerou o estudo útil, principalmente devido ao seu pioneirismo. Destacou dois resultados da pesquisa que considera “absolutamente surpreendentes” e, se confirmados, alterariam por completo o conhecimento sobre o tema, e conseqüentemente, a formulação de políticas futuras. São eles:

1) O PIS e o FINSOCIAL pesaram sobre o setor mais que o ICMS;

2) O mecanismo de retenção diferencial do ICMS, segundo estados "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", prejudica os estados mais pobres, supostamente beneficiados por ele.

BLOCO BIOTECNOLOGIA

Encontrou-se referência a um dos estudos desse bloco:

04- "Biotecnologia para Novos Cultivares"

O estudo foi demandado pela coordenação da área de agricultura do IPEA e enviado para a Divisão de Propriedade Intelectual do Ministério das Relações Exteriores, onde é considerado bom, sobretudo por ser pioneiro, pois a literatura referente ao Brasil ainda é escassa.

E' considerado útil também porque identifica a posição de empresas brasileiras na área de propriedade intelectual, coisa até então pouco conhecida. A divulgação e o uso da pesquisa dentro do Itamaraty tem sido feita especificamente pelos dois funcionários da Divisão de Propriedade Intelectual e pela área do Ministério da Indústria e Comércio que cuida do assunto. No entanto, registra-se a opinião de um técnico da instituição demandante, que afirma -contrariamente ao usuário acima citado- ser esse estudo "muito mal feito".

BLOCO "OUTROS"

Apenas um dos 10 estudos do bloco teve recuperadas informações sobre seu consumo.

27- "Revisão da Metodologia de Cálculo dos Índices Setoriais Agrícolas: Índices de Preços Pagos (IPP) e Índice de Preços Recebidos (IPR)"

Esse estudo foi demandado pela CONAB, especificamente pela Divisão de Estudos da antiga CFP. Os índices são relevantes para a análise das relações setoriais de troca, pois ainda há contratos corrigidos por eles e são a base de cálculo do VBC.

A CONAB desejava saber se valeria a pena substituir por outra a sistemática atual de construção dos índices, fundamentada em uma mostra intencional, e se essa nova metodologia garantiria qualidade maior dos índices, diminuindo a atual defasagem de 45 dias.

A escolha dos consultores foi da Comissão Técnica, sem a participação do demandante. Foram selecionados um ex-técnico da CONAB (com grande experiência no manejo desses índices) e professores da FGV- RJ- instituição que os calcula desde seu início. Para o monitoramento dos estudos a UAP solicitou à CONAB os pareceres sobre os relatórios parciais. Os contatos informais no decorrer da pesquisa foram freqüentes.

O estudo foi considerado de bom nível pelo técnico da CONAB responsável pela Divisão de Pesquisas, embora conservador, do ponto de vista da demanda, uma vez que

desaconselhou alterações significativas na metodologia de cálculo dos índices. Terminou por constituir uma boa memória das razões que determinaram a escolha da metodologia vigente. Neste caso, segundo o entrevistado, a familiaridade dos consultores com a temática levou, simultaneamente, a garantir boa qualidade ao trabalho mas conservadorismo às conclusões.

ANEXO VII- ROTEIRO DE ENTREVISTAS (FORMULADORES E EXECUTORES)

1-IDENTIFICAÇÃO

Nome:

Inserção no projeto:

Período:

Curriculum Vitae:

2-DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

2.1 Histórico do projeto (inclui nomeação do entrevistado para a função que desempenhou)

2.2 Processo decisório da Comissão Técnica

2.2.1 Oferta de propostas à C. T.

Houve levantamento das demandas das instituições participantes da C. T.? Por que meios? Houve divulgação sistemática junto ao meio acadêmico ? De que maneira ? Qual a origem das propostas apresentadas individualmente ? Como nesses casos o proponente tomou conhecimento do projeto ? O entrevistado levou à C. T. demandas de sua instituição ? Quais foram aceitas e/ou recusadas ? Por quê ?

2.2.2- Critérios de seleção e exclusão

Ao apreciar as propostas a C. T. usava que tipos de critérios ? (qualidade, adequação aos objetivos do projeto, demanda institucional, etc) Qual a hierarquia entre eles ? Houve conflito entre as instituições representadas na C. T. ? Em que casos e por quê ?

2.2.3 Execução dos estudos

Uma vez aprovado o tema do estudo, como era elaborado o termo de referência ? Os objetivos do estudo eram suficientemente detalhados ? Como se processava a seleção da equipe executora do trabalho ? A unidade de apoio indicava os nomes ? A proposta da unidade era discutida, alterada ou simplesmente referendada pela C. T.? Houve casos de alteração da proposta ? Quais ? Como se formou o banco de consultores utilizado pela C.T. ? A Comissão propunha nomes ? Que nomes o entrevistado indicou ?

2.2.4 Monitoramento dos estudos

A C. T. acompanhava os relatórios parciais dos estudos ? O parecer sobre os relatórios era de responsabilidade de um dos integrantes da C. T. ou da unidade de apoio ? Houve casos de indicações de mudança nos rumos dos estudos ? Quais e por quê ? Houve casos de estudos cancelados após o início ? Quais e por quê ?

2.3 Divulgação e consumo dos estudos

Como os trabalhos demandados pela instituição do entrevistado foram nela divulgados ? Qual o uso dos estudos na instituição ? O consumo resultou em produtos específicos ? (alteração de instrumentos de política, subsídio a negociações, elaboração e apresentação de projetos de lei, etc.) O consumo resultou em incremento na capacitação do corpo técnico ? O estudo revelou-se ineficaz ? Por quê ? (inadequação, redundância, etc.)

3- COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Apresentar a relação de estudos ao entrevistado e solicitar comentários sobre os estudos que julgue mais interessantes: instituição demandante, processo decisório na C. T., seleção da equipe, monitoramento, difusão, consumo e qualidade.

4-AVALIAÇÃO DO PROJETO

Avaliação do projeto como um todo, seus objetivos e a adequação à situação da política agrícola do país. Avaliação do cumprimento ou não dos objetivos específicos da parte C. Avaliação das eventuais falhas na formulação e implementação do projeto. Recomendações para o caso de projetos similares no futuro.

ANEXO VIII- LISTA DE ESTUDOS AVALIADOS

QUADRO XVI

EMPRÉSTIMO 2727-BR - Estudos financiados - Fase Inicial (Ministério da Fazenda)

Nº	TÍTULO	TIPO	PUB
01	A política de crédito rural no Brasil - Perspectivas para os anos 90	RR 11	05/91
02	Crédito rural no Brasil: Impacto sobre a produção e sobre a comercialização da safra agrícola	RF/VP	
03	Análise da intervenção governamental nos mercados agrícolas	RF	
04	A integração das políticas agrícolas brasileiras no contexto das políticas agrícolas mundiais	RP	08/90
05	Características da agricultura das regiões estudadas: primeiros resultados de campo	RR 1	12/90
06	Estimativas de custos bancários de transação do crédito rural no Brasil	RR 7	01/91
07	Efeito de políticas macroeconômicas sobre a agricultura brasileira		06/90
08	Renda, investimento e fontes de financiamento em 330 fazendas do Brasil	RR 10	05/91
09	Política agrícola para os anos noventa (3 v) 00- Síntese e recomendações (01-21) 01- Política agrícola para domésticos e trigo (22-40) 02- Problemas operacionais dos estoques reguladores (41-67) 03- O tratamento das exportações agrícolas (68-84) 04- Ajustamento da agricultura à política cambial (85-97) 05- Sistema financeiro rural (98-119) 06- Política fiscal e agricultura no Brasil (120-143) 07- Tecnologia e desenvolvimento da agricultura (144-237) 08- Crescimento da produção na fronteira agrícola (238-265) 09- O problema agrário (266-311) 10- Problemas de infraestrutura de comercialização (312-338)		12/90
10	Uma avaliação dos resultados das propostas de reformas nas áreas de liberação do comércio, normas comerciais e informações 01- Uma avaliação dos resultados das propostas de reformas nas áreas de liberação do comércio, normas comerciais e informações (12-47) 02- Uma avaliação dos resultados das propostas de reformas nas áreas de mercados futuros, warrants e armazenagem (48-78)	079	08/90
11	Desenvolvimento de títulos de crédito de comercialização	RP	08/90
12	Comercialização - Avaliação e proposta de reforma dos serviços de armazenagem	RP	08/90
13	Distorções dos preços agrícolas e a integração competitiva no sistema agroindustrial (5v)	RP	01/91
14	Intermediação financeira, formação de capital e inovações tecnológicas em duas regiões agrícolas do Rio Grande do Sul: Carazinho e Lajeado	RR 3	12/90
15	Estimativas de custos de transação no crédito rural: estudo de uma amostra de bancos oficiais do Nordeste brasileiro	RR 4	12/90
16	Mobilização de poupança e o financiamento do setor agrícola	RR 5	01/91
17	Estrutura do capital e inovações tecnológicas na agricultura	RR 6	01/91
18	Uma descrição dos mercados financeiros formais e informais na agricultura brasileira	RR 8	01/91
19	Oferta e demanda de crédito rural no Brasil: algumas evidências empíricas sobre seus determinantes	RR 9	01/91
20	Comentário crítico sobre os relatórios do Banco Mundial	RF	03/90
21	Análise da política tritícola brasileira, comparação com a de outros produtos e propostas alternativas (2v)		09/90
22	Intermediação financeira, formação de capital e inovação tecnológica em três regiões agrícolas do Nordeste: Canindé, Cruz das Almas e Petrolina		
23	Projeto de redução de perdas de grãos (5v)		03/90

TIPO: RP - relatório de pesquisa; RF - relatório final; VP - versão preliminar; RR - relatório de resultados

QUADRO XVII
 EMPRÉSTIMO 2727-BR - Estudos financiados - Fase II (IPEA)

Nº	CÓDIGO	TÍTULO	TIPO	P/F
01	p0001	Café brasileiro: não a um novo acordo internacional	MI	?
02	p0002	Observações sobre o 5º Acordo Internacional do Cacau	MI	?
03	p0003	Mapeamento da Produção de Grãos no Brasil	SE/MI	?
04	p0004	Biotecnologia e Propriedade Intelectual dos Novos Cultivares	RP/SE	F
05	p0006	Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados (2v)	RP/ SE	F
06	p0007	Gastos Públicos na Agricultura Brasileira (2v)	SE/MI	F
07	p0008	SINAC-Fatores que propiciaram sua criação e os acontecimentos que determinaram sua extinção	MI	?
08	p0008	Avaliação das Ceasas enquanto política de abastecimento	MI	?
09	p0008	Ceasa-DF - Análise econômica e operacional	MI	?
10	p0008	Ceasa-MG - Análise econômica e operacional	MI	F
11	p0008	Ceasa-PE - Análises econômica e operacional	MI	P
12	p0008	Ceasa-RJ - Unidade Grande Rio	MI	F
13	p0008	Mercados atacadistas - ETSP/CEAGESP	MI	F
14	p0009	Competitividade na fruticultura brasileira: os casos da produção de maçã no Sul e de melão no Nordeste	SE/MI	?
15	p0012	Globalização-Regionalização: tendências na economia mundial e seu impacto sobre os interesses agrícolas brasileiros	RP/SE	F
16	p0015	Infraestrutura, comercialização e competitividade da agricultura brasileira: margens de comercialização do feijão e da soja	SE	
17	p0017	O mercado de terras	RP/SE	F
18	p0016	Avaliação do Prodecer II	SE/MI	?
19	p0016	Programa de Coop. Nipo-Brasileiro p/desenv. dos cerrados: projeto piloto do Prodecer III - Parecer	SE/MI	?
20	p0018	Alimentação e nutrição: a situação atual, a política de alimentação e suas perspectivas	SE	
21	p0005	Tarifas, preços e a estrutura industrial dos insumos agrícolas: parte 1. O caso dos defensivos agrícolas	MI	F
22	p0019	A competitividade da agricultura brasileira no Mercosul: estudos de casos	MI	F
23	p0020	Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão	DT	F
24	p0022	A reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos: impactos sobre o comércio mundial	DT/SE	F
25	p0023	Liberalização de mercado e integração econômica do Mercosul: estudos de caso sobre o complexo industrial tritícola	RP	F
26	p0024	O impacto do Nafta sobre as relações comerciais do Brasil com a América Setentrional: o caso dos produtos agrícolas	MI	?
27	p0025	Revisão da metodologia de cálculo dos índices setoriais agrícolas: índices de preços pagos (IPP) e índice de preços recebidos (IPR)	SE/MI	F

(continua)

TIPO: RP - relatório de pesquisa; DT - documento de trabalho; SE - sumário executivo; MI - mimeo;
 F/P: F - relatório final; P - relatório parcial PÁG: número de páginas

QUADRO XVII
EMPRÉSTIMO 2727-BR - Estudos financiados - Fase II (IPEA)

(final)

Nº	CÓDIGO	TÍTULO	TIPO	P/F
28	p0026	O processo de regulamentação da biotecnologia: as inovações na agricultura e na produção agroalimentar	DT/MI	F
29	p0027	Liberalização comercial: um fator de desenvolvimento do setor agrícola brasileiro	RP/MI	F
30	p0028	A crise da lavoura cacaueteira: sua natureza e soluções	MI	?
31	p0030	Comércio, Agricultura e Meio Ambiente	MI	F
32	p0031	Os Impactos Fiscal e Monetário do Crédito Rural	SE/MI	F
33	p0032	A Tributação da Agricultura no Brasil	RP	F
34	p0033	Pesquisa de mercado de trabalho do setor sucroalcooleiro no Brasil (2v)	MI	F
35	p0034	O custo dos recursos domésticos e a competitividade da agricultura brasileira: eficiência alocativa na agricultura brasileira (v. 1)	MI	?
36	p0034	O custo dos recursos domésticos e a competitividade da agricultura brasileira: análise dos efeitos da liberalização comercial sobre a competitividade da agricultura (v. 2)	MI	?
37	p0036	Preços do comércio varejista em regiões brasileiras: um estudo comparado	DT	F
38	p0038	Eventos generalizados e seguridade agrícola (2v)	MI	F
39	p0039	Perspectiva de Gênero na Produção Rural	MI	F
40	p0040	Política de reconversão, critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão	MI	?
41	p0040	La reconversion de la agricultura europea	MI	?
42	p0029	O impacto de políticas de suporte à agricultura sobre a economia brasileira: uma proposta de quantificação	MI	F
43	p0021	Reconversão e reestruturação produtiva na agricultura e na agroindústria para o Mercosul	MI	P
44	p0001	O AIC e o Mercado Internacional do Café	MI	?
45	p0015	Análise da Vitivinicultura Brasileira	MI	F
46	p0019	Análise da cadeia produtiva da batata-inglesa no Brasil	MI	F
47	p0019	Análise da suinocultura brasileira	MI	F
48	p0019	Produção e mercado do alho no Brasil	MI	F
49	p0019	A Agroindústria Brasileira do Milho	MI	F
50	p0019	Produção e mercado da cebola no Brasil	MI	F
51	p0019	O Complexo Agroindustrial do Leite	MI	F
52	p0019	Estudo do Setor Agroindustrial da Soja	MI	F
53	?	Um modelo global do setor agrícola - grãos no Brasil	MI	P
54	p0013	MERCOSUL - Base de dados da integração agrícola e agroindustrial	MI	F

TIPO: RP - relatório de pesquisa; DT - documento de trabalho; SE - sumário executivo; MI - mimeo
F/P: F - relatório final; P - relatório parcial PÁG: número de páginas