

Reestruturação econômica - o caso neozelandês

Airton Spies

As reformas que estão sendo promovidas na economia brasileira têm gerado muita incerteza e ansiedade em praticamente todos os setores da sociedade. A agricultura não está isenta deste processo e também sofre as conseqüências dos ajustes que estão sendo promovidos. Com a abertura da economia para mercados externos, novos concorrentes terão que ser enfrentados e, com a redução dos subsídios para o setor, a rentabilidade das atividades a curto prazo pode diminuir. Os preços dos produtos agrícolas em constante queda são uma ameaça adicional. Para muitos, o desafio parece e talvez seja pesado demais. Algumas perguntas que devem estar na cabeça de muitos são: Para onde isto vai nos levar? Existem experiências de outros países que já passaram por este processo? Como eles o fizeram? Quais foram as conseqüências e os resultados da abertura e desregulamentação da economia?

Pois bem, a Nova Zelândia é um destes exemplos. Neste artigo, fazemos uma análise do histórico e das conseqüências para a agricultura do processo de desregulamentação de sua economia, iniciado em 1984. O trabalho é resultado de um estudo piloto que realizamos naquele país, investigando documentos, e de uma pesquisa de campo, entrevistando agricultores para captar os seus pontos de vista sobre o processo. Com esta reforma, a Nova Zelândia mudou da posição de economia mais regulamentada da Organization for Economic Cooperation and Development - OECD, para a posição de economia mais liberal e aberta deste grupo de países.

Método do estudo de caso com os agricultores

O método de pesquisa qualitativa utilizado para a obtenção de informa-

ções sobre o impacto da desregulamentação da economia sobre os agricultores foi baseado em entrevistas, de uma amostra estratificada de doze agricultores da região de Ashburton, Província de Canterbury, Ilha Sul da Nova Zelândia. As entrevistas foram transcritas e os resultados foram codificados e analisados, para identificar as principais tendências.

A agricultura da Nova Zelândia

A Nova Zelândia é um país de 275 mil km² (aproximadamente) três vezes o tamanho de Santa Catarina), formado por duas ilhas principais e algumas menores, situado entre 34 e 47 graus latitude Sul, rodeado pelo Oceano Pacífico e o mar da Tasmânia, que o separa da Austrália (Figura 1). Dois terços do país são de topografia plana ou ondulada, sendo o outro terço de montanhas, majoritariamente cobertas de florestas, rochas e neve permanente. O clima é temperado, tendo condições favoráveis para a agri-

cultura, principalmente pastagens, fruticultura e cereais. Sua população é de aproximadamente 3,4 milhões de habitantes, em sua maioria descendentes de imigrantes britânicos e 85% vivem nas cidades, 15% na área rural. A estrutura agrária apresenta 13% de propriedades com até 5ha, 32% de 5 a 39ha, 46% de 40 a 399ha, e 9% com mais de 400ha. Em 1990, existiam 81.000 propriedades, com uma média de 216ha (1). Uma típica propriedade leiteira tem 70ha e 170 vacas e as que produzem gado de corte, ovelhas e lã têm 400ha em média, com 2.300 ovelhas matrizes e 200 bovinos. Cerca de 5.000 propriedades têm criação de veados de forma intensiva. Os fruticultores têm pomares com áreas médias de 10 a 20ha de quivi, maçã, uvas, pêras e outras frutas de caroço. Produtores de grãos têm em média 200ha de trigo e cevada. A agricultura atualmente representa 65% das exportações do país, sendo que 80% da produção do setor é exportada, principalmente para a Europa, Estados Unidos e Japão (2). Como característica geral, na agricultura da Nova Zelândia

FOTO: DAVID HOLLANDER - LINCOLN UNIVERSITY



Figura 1 -
Localização
geográfica da
Nova Zelândia

destaca-se o alto grau do uso de tecnologia moderna e adaptada, além dos altos índices de produtividade, eficiência e baixos custos de produção.

Fatos que levaram à reforma da economia

Na década de 60, os neozelandeses tinham um dos mais altos padrões de vida do mundo. A economia estava fortemente regulada pelo governo, a participação do setor público nos investimentos era maciça. O nível de subsídios para todos os setores da economia era alto, sendo que na agricultura chegou a representar mais de 50% da renda dos produtores (3). Esta situação foi possível porque a Nova Zelândia mantinha um acordo comercial com a Inglaterra que comprava toda a produção agrícola excedente, por preços em geral acima das cotações do mercado internacional. Com isso estimulou-se o aumento da produção, havendo investimentos maciços em agricultura, mesmo em áreas em que ela seria economicamente inviável, sob condições normais de economia e de mercado. Os subsídios favoreciam também a agroindústria, tanto de insumos como de transformação.

Em 1974 a Grã-Bretanha aderiu à Comunidade Econômica Européia e com isso a Nova Zelândia perdeu o seu mercado preferencial. A partir de então, pela primeira vez, o país teve que enfrentar a real concorrência internacional. Este foi definitivamente o “ponto de virada” da economia. Os preços dos produtos agrícolas caíram e, para manter a rentabilidade das propriedades rurais e o nível de assistência social à população em geral, o governo foi buscando empréstimos internacionais, deteriorando a sua situação com a balança de pagamentos. O déficit foi crescendo, principalmente pelos altos dispêndios com o serviço da dívida pública. Menos investimentos foram feitos e surgiram dificuldades para o controle da inflação, que chegou a 17% em 1983, quando normalmente se situava abaixo de 5% ao ano. O desemprego foi crescendo e com o agravamento do segundo choque do petróleo, em 1981, a situação atingiu níveis insuportáveis. O país passou a ter restrições para o

acesso ao crédito externo (3).

Em 1984, a situação ficou insustentável. O país estava exportando subsídios e os contribuintes não estavam mais dispostos a pagar por isso. No caso da produção de cordeiros, o custo de produção estava 56% acima do que o mercado internacional pagava pela carne (2). Estava claro de que alguma coisa precisava ser mudada.

As mudanças introduzidas a partir de 1984

Em 1984, o *Labour Party* (Partido Trabalhista) ganhou as eleições e enfrentou uma crise imediata. Medidas drásticas foram adotadas, as quais incluíam: desvalorização cambial em 20%, remoção de controles para depósitos externos no país e sobre as taxas de juros, objetivando crescimento a médio prazo. Competição de mercado foi adotada como princípio para atingir mais eficiência e crescimento econômico. A maioria dos sistemas de regulamentação e controle foram derubados, incluindo-se as relações de emprego (2).

A agricultura foi o primeiro alvo da reestruturação porque era o maior setor exportador. Também porque era “politicamente conveniente”, pois tinha menos eleitores. O governo retirou rapidamente a assistência e subsídios para este setor, reestruturou o serviço de pesquisa e extensão rural, passando a cobrar por estes serviços. Outros setores foram reformados também, mas seus efeitos foram menores. Uma série de medidas práticas foram adotadas, que incluíam privatizações e formação de SOEs (empresas de propriedade do governo, mas administradas de forma privada, das quais o governo cobra resultados). O conceito de “user pays” (quem usa o serviço tem que pagar por ele) passou a ser aplicado nos serviços públicos.

Alguns impactos das reformas e as respostas dos agricultores

Com a queda da renda das propriedades rurais, a primeira medida dos agricultores foi cortar os gastos. Isto afetou toda a economia, e o MAF (Ministério da Agricultura e Pesca)

calcula que para cada dólar que os agricultores param de gastar, outros três dólares deixam de circular na economia (4). Os principais gastos cortados foram com investimentos, fertilizantes, reparos não urgentes e consumo pessoal. Também foi reduzido significativamente o nível de mão-de-obra contratada. O efeito foi muito forte para os mercados das comunidades rurais, que perderam praticamente toda a sua clientela, aumentando o desemprego na área rural. Um outro efeito interessante foi o da redução do preço dos insumos, serviços e máquinas. Como ficou mais difícil vender, estes setores também se ajustaram à nova realidade. Um agricultor entrevistado disse: “Antes da desregulamentação da economia, um balde de 20 litros de herbicida Roundup custava mais de NZ\$ 500,00, agora ele custa NZ\$ 360,00”. A constatação de que a indústria “para a agricultura” retinha grande parte dos subsídios fica clara neste exemplo e foi reforçada pelas palavras de outro agricultor entrevistado que nos disse: “Acredito que mais da metade dos subsídios alocados para a agricultura de fato ficavam com as indústrias e o comércio”.

Dois anos após o início do processo, um terço dos agricultores do país marcharam para a capital, Wellington, para protestar contra o governo e pedir mudanças no processo. Entretanto o governo mostrou-se irredutível, continuando as reformas, que em 1987 atingiram seu nível mais crítico. Os agricultores que ainda carregavam um alto nível de endividamento tiveram maiores dificuldades. Mais de 3.000 (aproximadamente 4 a 5% do total) propriedades não sobreviveram e os proprietários não tiveram alternativa senão vender (2). Como agravante, seca e tempestade de neve inviabilizaram outras propriedades nas áreas atingidas. Com custos de produção mais altos que preços de venda, os agricultores se convenceram de que estavam produzindo produtos que o mercado não queria, e a preços que ninguém estava disposto a pagar. Milhares de ovelhas foram sacrificadas e utilizadas

como adubo e ração, por falta de mercado. O nível de estresse pessoal foi muito grande.

Depois de três anos, segundo o MAF, os agricultores descobriram que cerca de 75% do potencial de lucro da propriedade estava em suas mãos, através de suas decisões gerenciais, e que precisariam trabalhar por isso (2). Numa conferência, um agricultor convidado a falar disse: "Caros senhores, o dinheiro acabou, está na hora de usarmos as nossas cabeças", numa alusão ao período de facilidades que haviam experimentado anteriormente. Era preciso encontrar a melhor maneira de se ajustar à nova realidade para sobreviver e crescer.

Eles organizaram grupos de suporte e discussão, contrataram consultores em administração rural, e nisto o governo ajudou parcialmente, com pessoal e recursos financeiros. Deste estágio em diante, surgiu uma nova mentalidade. Menos paternalismo governamental e mais iniciativa privada. A indústria também se ajustou, reduzindo custos e aumentando sua eficiência. Débitos bancários foram renegociados quando possível. O preço das terras caiu vertiginosamente nos primeiros anos após as reformas, o que fez com que muitas propriedades fossem agregadas a outras, aumentando o tamanho médio das fazendas.

Como os agricultores emergiram dessa situação, após dez anos

As principais mudanças que foram observadas na agricultura após dez anos do processo podem ser resumidas em:

- Agora, quem estabelece o que deve ser produzido é o mercado. Houve grandes ajustes nos sistemas de produção, alterações na composição de atividades, extinção de umas, introdução de outras novas ou ajustamento do tamanho das existentes, de acordo com o mercado. A população ovina foi reduzida de 70 milhões de cabeças em 1984 para 50 milhões em 1994, a de gado de corte e de leite aumentou. Novas culturas de alta

FOTO: DAVID HOLLANDER - LINCOLN UNIVERSITY



Figura 2 - Criação intensiva de veados: uma nova alternativa econômica para os agricultores da Nova Zelândia. Sua carne é vendida por até três vezes o preço da carne bovina

densidade econômica foram introduzidas, visando mercados de alto poder aquisitivo, como Europa, Japão e EUA (Figura 2).

- A visão empresarial dos produtores melhorou, bem como suas técnicas de administração rural. Eles estão procurando mais informações, fazem mais controle, planejamento, cercam-se de todos os cuidados para a tomada das decisões, com a contratação de consultores em administração ou participando de grupos de discussão.

- A eficiência técnica das lavouras e da pecuária aumentou consideravelmente.

- A palavra chave agora é flexibilidade. Os agricultores estão conscientes do mercado e sabem de que não há razão para a produção se não houver consumo.

- Os agricultores estão trabalhando mais após as reformas: por exemplo, uma típica propriedade leiteira, com 250 vacas holandesas, num sistema de produção utilizando só pastagem, é operada por um casal, somente. Há menos tempo disponível para lazer.

- Apesar de a mão-de-obra ser basicamente familiar, as propriedades rurais estão terceirizando muitas

atividades, visando reduzir custos. Por exemplo, tosquia, fazer cercas, silagem e feno.

- Houve uma redução significativa no consumo familiar e nos gastos pessoais.

- Na área de saúde, passou a ser praticamente uma regra para os agricultores adquirir seus planos de saúde privados (seguro saúde), para si e suas famílias.

- O gasto com educação dos filhos aumentou, pois os agricultores estão conscientes de que isto é importante, mas não está mais disponível de forma gratuita.

- Os agricultores consideram que o nível de risco na agricultura agora é mais alto e estão adotando várias medidas para diminuir e conviver com o risco.

- A intensidade do uso de serviços de consultoria em administração rural e assistência técnica aumentou após as reformas, mesmo tendo que pagá-lo.

- A motivação e a determinação dos agricultores para atingir o sucesso aumentou.

- Os agricultores consideram que o seu nível de status na sociedade em geral melhorou após as reformas. "An-

tes éramos vistos como parasitas, agora nós caminhamos com as nossas próprias pernas. Não tenho mais o carro de luxo que eu tinha antes, mas sou independente agora” disse um agricultor entrevistado.

Algumas conclusões

O processo de abertura e desregulamentação da economia da Nova Zelândia foi difícil para os agricultores em geral. Inicialmente houve uma fase de desespero e revolta geral contra as medidas, mas três a quatro anos após o início do processo estas foram absorvidas e os agricultores procuraram um novo caminho, fazendo os ajustes necessários em suas propriedades. Conseqüências bem visíveis são o aumento da concentração de terras, a diminuição da população rural e, no geral, a Nova Zelândia é hoje o país em que mais cresce o índice de concentração de renda dentro da OECD.

O nível de eficiência da agricultura melhorou muito e o setor atualmente opera com níveis próximos dos considerados ótimos nas curvas de produção. A agricultura voltou a ser lucrativa e hoje os agricultores estão ganhando dinheiro, mesmo sem subsídios. De forma geral, eles não querem o retorno da situação anterior às reformas e se sentem mais orgulhosos do que fazem agora. Um agricultor entrevistado disse: “Os subsídios eram como uma grande nuvem preta no céu, pronta para desabar sobre nossas cabeças. Sabíamos que algum dia ela iria desabar, pois a situação era insustentável. Agora que já passamos pelo processo e nos ajustamos, nos sentimos mais orgulhosos do que fazemos”.

Algumas características singulares da agricultura neozelandesa contribuíram para que os agricultores se ajustassem mais facilmente às novas regras. Possuíam uma infra-estrutura invejável, com muitas máquinas, terras boas (Figura 3), detinham alta tecnologia e apenas para citar alguns exemplos: todos agricultores têm telefone em casa; a maioria das estradas rurais é asfaltada (o leite é coleta-

FOTO: DAVID HOLLANDER - LINCOLN UNIVERSITY



Figura 3 - Terras planas, utilizadas intensivamente: uma grande vantagem

do por caminhões tanque, com 30 mil litros); em 1993, 25% dos agricultores possuíam computadores, muitos têm FAX e atualmente o telefone celular está ficando muito popular entre os agricultores. Todos fazem contabilidade obrigatória e têm um controle completo sobre as atividades. Ou seja, possuem muitos recursos para operar uma propriedade com máxima eficiência técnica e econômica. Também é importante considerar que os agricultores estavam muito capitalizados no início das reformas, o que lhes permitiu “queimar gorduras” nos primeiros anos mais difíceis após as reformas. Embora o objetivo deste trabalho não seja o de comparar, estes são aspectos que diferenciam em muito a situação dos agricultores brasileiros dos neozelandeses. Desta forma, conclui-se que algumas lições podem ser aprendidas com o exemplo da Nova Zelândia, mas definitivamente, o modelo não pode ser aplicado em outras realidades. O processo mudou a mentalidade dos agricultores, abriu-lhes a cabeça para enxergar novas oportunidades, superando a chamada “cegueira de paradigma” e reafirmou-lhes que a agricultura acaba para alguns, mas nunca acabará para todos.

Agradecimento

O autor agradece ao Dr. Gerald A.G. Frengley e Prof. Peter Gaul, ambos da Lincoln University, pelo apoio recebido nas fases de pesquisa de campo e análise dos dados.

Literatura citada

1. NEW ZEALAND MEAT AND WOOL BOARD'S ECONOMIC SERVICE. *Compendium of New Zealand production statistics*. 25th. ed. Wellington: 1993.
2. NEW ZEALAND. Ministry of Agriculture and Fisheries. *Aspects of New Zealand's experience in agriculture reform since 1984*. Wellington, 1994.
3. SANDREY, R.; REINOLDS, R. *Farming without subsidies; New Zealand's experience*. Wellington, 1990.
4. NEW ZEALAND. Ministry of Agriculture and Fisheries. *Farm monitoring report: national report*. Wellington: 1988.

Airton Spies, eng. agr., Cart. Prof. nº S1-30737-1-D, CREA-SC, EPAGRI, em curso de mestrado no Farm Management Department, Lincoln University, PO Box 233, Canterbury, New Zealand, Fone (0064) 3 325 28 11 Ext. 8213, Fax 00 64 3 325 3839, Internet e-mail SPIES@LINCOLN.AC.NZ.