

I

(Actos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 6/87

sobre

a ajuda alimentar à Índia de 1978 a 1985

(Operação Flood II)

acompanhado das respostas da Comissão

(88/C 31/01)

(Observações em conformidade com o nº 4 do artigo 206ºA do Tratado CEE)

ÍNDICE

	Ponto
1. Introdução	1.1 — 1.11
Objectivos e princípios gerais da ajuda alimentar da Comunidade	1.1 — 1.2
Objectivos específicos da operação Flood	1.3 — 1.6
Divulgação do modelo « Anand »	1.7 — 1.8
Fontes de informação	1.9 — 1.11
2. Origem e utilização dos fundos no âmbito da operação Flood II	2.1 — 2.48
Conjunto dos recursos	2.1 — 2.2
Recursos provenientes da ajuda alimentar da Comunidade	2.3 — 2.9
Despesas por tipo de acção	2.10 — 2.23
Acções a favor da produção	2.12 — 2.23
Características da produção indiana	2.12 — 2.14
Estado de realização dos objectivos da operação Flood	2.15 — 2.23
Meios técnicos para a produção de leite	2.24 — 2.27
Forragem verde	2.24 — 2.25
Alimentos concentrados	2.26 — 2.27
Organização de produtores	2.28 — 2.36
Capacidades de transformação e de transporte	2.37 — 2.39
Comercialização e distribuição	2.40 — 2.48
Situação do mercado	2.40 — 2.43
Posição da Flood no mercado	2.44 — 2.46
Mercado do leite em pó	2.47 — 2.48

3. Planificação, supervisão e acompanhamento	3.1 — 3.7
4. Conclusões	4.1 — 4.5
	Página
ANEXO: Estrutura do modelo cooperativo Anand	15
Respostas da Comissão	16 — 17

1. INTRODUÇÃO

Objectivos e princípios gerais da ajuda alimentar da Comunidade

1.1. A ajuda alimentar «clássica», concedida pela Comunidade, responde às situações nas quais o défice alimentar a remediar não apresenta um carácter de urgência, e nas quais existe igualmente uma economia monetária suficientemente desenvolvida. Os objectivos desse tipo de acção, tal como são expostos nos Regulamentos (CEE) nºs 2750/75 e 3331/82 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 e 3 de Dezembro de 1982 ⁽¹⁾, respectivamente, relativos à política e à gestão da ajuda alimentar, são, nomeadamente, os seguintes: «aumentar o nível nutricional das populações beneficiárias» e «contribuir para o desenvolvimento económico e social equilibrado dos países beneficiários.» O nº 3 do artigo 2º do Regulamento (CEE) nº 3331/82 estipula que: «a concessão da ajuda alimentar está, se for necessário, subordinada à execução de projectos de desenvolvimento anuais ou plurianuais e com prioridade para aqueles que visem favorecer a produção alimentar nos países beneficiários. Quando necessário, a ajuda pode contribuir directamente para a realização desses projectos. Essa complementaridade pode ser assegurada graças à utilização dos fundos de contrapartida, quando a ajuda da Comunidade se destinar à venda.»

1.2. O cumprimento dos objectivos definidos implica que os produtos que são objecto da ajuda sejam vendidos no interior do país beneficiário a um preço tal que a sua introdução no mercado não perturbe as condições nas quais se verifica o escoamento dos produtos locais comparáveis. Desse modo, não são desencorajados os esforços dos agricultores locais. Além disso, o produto financeiro dessa venda deve ser totalmente dedicado a

⁽¹⁾ As notas de rodapé encontram-se agrupadas no final do relatório

projectos de desenvolvimento susceptíveis de, imediatamente ou a prazo, remediarem o défice alimentar de que o Estado beneficiário sofre e que a Comunidade deseja remediar.

Objectivos específicos da operação Flood

1.3. No final da década de 60, foram cedidos à Índia, através do Programa Alimentar Mundial (PAM), excedentes de lacticínios da Comunidade, para serem vendidos a empresas de lacticínios do sector público em Bombaim, Calcutá, Nova Deli e Madrasta e em seguida reconstituídos com leite local. O produto das vendas deveria servir para desenvolver, intensificar e transformar o sistema de produção, transformação e distribuição do leite, garantindo o abastecimento desses quatro grandes centros urbanos. Esse projecto, designado por operação Flood I (Flood I), deveria ter terminado em meados de 1975. Prolongou-se até 1981, tendo-se assim sobreposto durante três anos à operação Flood II (Flood II), a qual tivera o seu início em 1978. Se bem que a realização da Flood I tenha requerido mais do dobro do tempo previsto, o total das despesas apenas foi superior em 23 % às previsões. Contudo, as despesas relativas às instalações de transformação representaram 54 % do total, ou seja o dobro do que se encontrava previsto.

1.4. A Flood II constitui o reforço da Flood I e o seu alargamento a todo o país, tornado possível por um empréstimo da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial e uma ajuda comunitária directa. Na realidade, após um pedido do Governo indiano, a Comissão apresentou uma comunicação ao Conselho para que este reconhecesse, quando de uma decisão relativa à concessão da ajuda alimentar à Índia para o ano de 1978, «a oportunidade de garantir ao conjunto da operação Flood II a continuidade necessária à realização dos seus objectivos». Após consulta do Parlamento, o Conselho decidiu, em Abril de 1978, conceder a ajuda alimentar solicitada pela Índia para 1978, tendo-se ainda comprometido a renovar anualmente os fornecimentos até ao termo da operação Flood II. Esse termo, fixado inicialmente para 1985, foi finalmente alargado, por decisões sucessivas, até 1987. Assim fazendo, a Comunidade tomava novamente a seu cargo, além dos objectivos gerais das operações de

ajuda alimentar comunitária, os objectivos específicos da operação Flood II, os principais dos quais lhe tinham sido apresentados na referida comunicação da seguinte maneira:

- (a) melhorar as condições de vida de dez milhões de famílias de produtores de leite, aumentando em 13 milhões de litros de leite por dia uma capacidade de transformação da indústria cooperativa leiteira de 6,36 milhões de litros de leite por dia (mlpd);
- (b) criar uma rede de distribuição de leite que cubra 142 cidades de mais de 100 000 habitantes;
- (c) criar as infraestruturas necessárias à realização de programas de promoção da produção leiteira, tais como inseminação artificial, produção de vacinas, fabrico de alimentos compostos, etc.;
- (d) obter uma dieta alimentar equilibrada do ponto de vista nutricional, elevando o consumo diário de leite por habitante para 180 gramas.

1.5. A ajuda alimentar da Comunidade destinava-se a contribuir para o alargamento do mercado do leite e dos lacticínios e, portanto, a promover o aumento da produção local, obrigada a substituir progressivamente os géneros fornecidos pela ajuda alimentar. Fora previsto que, após 31 de Março de 1984, os lacticínios provenientes da Comunidade já não seriam necessários.

1.6. A operação Flood era acolhida pela opinião pública como tendo outros objectivos ainda mais ambiciosos, tais como criar, concretamente para os agricultores mais desfavorecidos, um suplemento substancial de recursos, e para a camada mais pobre da população indiana um acesso regular ao consumo de lacticínios. Ora, qualquer que tenha sido a maneira segundo a qual a opinião pública recebeu a operação Flood, o Tribunal procedeu à avaliação dos resultados atingidos exclusivamente quanto aos objectivos gerais da ajuda alimentar comunitária, bem como aos objectivos específicos a médio prazo da operação Flood II.

Divulgação do modelo «Anand»

1.7. A operação Flood destinava-se a divulgar através de toda a Índia o modelo da cooperativa de produtores de leite «Anand», descrito em anexo, a qual, tendo sido fundada em 1946, fica a dever o seu nome à cidade onde se encontra,

situada no Estado do Gujarat. Em 1965, essa organização produziu resultados tão positivos que se criou em Anand, sob a presidência do director geral da cooperativa, o «National Dairy Development Board» (NDDDB), cuja missão era promover a difusão do modelo cooperativo.

1.8. Em 1970 foi criada na mesma região a «Indian Dairy Cooperation» (IDC), propriedade do Estado indiano, com o objectivo de promover e financiar o desenvolvimento da produção leiteira. Estão a seu cargo a venda dos lacticínios fornecidos no âmbito da ajuda, a utilização do produto da venda na operação Flood, e a gestão de um «pool» de lacticínios importados e locais, os quais permitem fabricar leite reconstituído. Ocupa-se igualmente do fornecimento por atacado de máquinas para empresas de lacticínios, bem como da importação e exportação de gado produtor de leite. Tem o mesmo presidente, originário da cooperativa «Anand», bem como o mesmo conselho de administração que o NDDDB, que fornece desde 1965 numerosos serviços de assistência técnica e juntamente com o qual se considera geralmente responsável pelo projecto. Nos estados e territórios da União Indiana, são as federações de cooperativas de produtores de leite existentes ou criadas de novo que executam as acções previstas pela Flood II.

Fontes de informação

1.9. As estatísticas oficiais sobre a indústria leiteira na Índia são raras e pouco fidedignas. Não existem dados seguros que permitam medir as variações da produção e do consumo de leite. As informações recolhidas de maneira independente sobre o sector leiteiro organizado são limitadas, constituindo o sector não organizado, que é muito mais vasto, um mistério quase total no que diz respeito à produção leiteira, ao rendimento dos efectivos leiteiros e ao fabrico de lacticínios. Sempre que algum organismo deseja proceder a avaliações (PAM/FAO — Food and Agriculture Organisation —, BM — Banco Mundial —/AID, a CEE ou até o Governo indiano), depara com dificuldades em comparar as informações fornecidas pela IDC/NDDDB com dados independentes fidedignos. O Tribunal utilizou, contudo, as fontes de informação mais variadas e menos controversas, com o objectivo de reduzir as incertezas próprias de algumas delas, bem como os dados recolhidos no local (nomeadamente quanto a preços) pelo próprio Tribunal.

1.10. As contas da IDC e do NDDDB são controladas por revisores de empresas estabelecidas localmente e nomeados pelo auditor geral da União Indiana. No âmbito da Flood II, encontram-se previstas algumas modalidades relativas ao controlo das uniões e federações de cooperativas leiteiras, embora não tenham sido aplicadas na maior parte dos Estados.

1.11. Os montantes em rupias indicados no presente relatório encontram-se expressos em «crores» (1 crore =

10 Mio). Acontece que 10 Mio rupias (1 Cr Rs) equivalem aproximadamente a 1 Mio ECU, para o período em questão, se bem que as taxas de cambio tenham registado variações.

2. ORIGEM E UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO FLOOD II

Conjunto dos recursos

2.1. O *quadro 1* resume as informações fornecidas pelos balanços financeiros da IDC. Dado que se tornam necessárias observações mais pormenorizadas quanto ao produto da ajuda alimentar da CEE à Flood II, as explicações referentes ao financiamento por outras fontes são fornecidas antecipadamente. O ponto 2.1 do *quadro 1* faz referência à dotação AID do Banco Mundial para a Flood II, a qual foi colocada à disposição da IDC pelo Governo indiano sob a forma de empréstimo. Como os fundos de contrapartida provenientes da venda dos donativos comunitários nunca foram totalmente utilizados, antes pelo contrário (ver ponto 2.9), permitiram à IDC pré-financiar as acções cobertas pela dotação AID, mobilizável em função das despesas efectuadas, sem que se verificasse a necessidade de um empréstimo.

2.2. Uma parte importante das dotações concedidas durante as duas fases da operação Flood foi transmitida a organizações cooperativas nos diversos estados e territórios da União Indiana sob a forma de empréstimos, evidentemente reembolsáveis, de maneira que a IDC dispusesse progressivamente de fundos consideráveis para serem novamente empregues. O ponto 2.3 do *quadro 1* mostra que a IDC recebeu, para a Flood II, um total de 67 Cr Rs de reembolsos e de juros de empréstimos provenientes da Flood I.

Recursos provenientes da ajuda alimentar da Comunidade

2.3. A venda no mercado indiano da ajuda alimentar fornecida pela Comunidade deveria dar origem à principal parcela dos recursos necessários à operação Flood II. O valor das quantidades concedidas, ao preço mundial, encontra-se indicado no *quadro 2*.

2.4. Quanto à qualidade dos produtos fornecidos, excluindo o caso em que a Índia recebeu, em 1982, 5 000 toneladas de leite em pó desnatado mais antigo que o que se encontrava estipulado no acordo de fornecimento (7 a 8 meses, em vez de 6), não se assinalaram divergências de maior entre a qualidade da ajuda anunciada e a colocada à

Quadro 1 — Origem e utilização dos fundos na Flood II

	(« Crores » de rupias)	
	Previsão em Junho de 1985 ⁽¹⁾	Realização em Novembro de 1985
Receitas		
1. Provenientes da ajuda alimentar da CEE à Flood II		
1.1. Valor (fixo) de contrapartida	240	261
1.2. Excedente de reserva do Pool em 31. 3. 1985 ⁽²⁾	—	89
1.3. Juros de depósitos bancários	—	87
		437
2. Outras origens		
2.1. Empréstimo AID (via Governo da Índia)	173	109
2.2. Subsídio do Governo da Índia	—	4
2.3. Reembolso dos empréstimos da Flood I (38) e juros (29)	72	67
		180
Receita total prevista	485	617
Despesas		
3.1. Despesas para os projectos ⁽³⁾	485	325
3.2. Despesas líquidas com outros projectos do Governo da Índia	—	13
		338
Excedente das receitas sobre as despesas		279
Saldos bancários em 30. 11. 1985		239
Diferença ⁽⁴⁾		40

⁽¹⁾ A nota da Comissão COM(77) 541 final indica para a CEE 270 Mio USD e para a AID 200 Mio USD, fornecendo a Flood I 80 Mio USD.

⁽²⁾ Últimos dados disponíveis.

⁽³⁾ Analisadas nos quadros 2 e 3.

⁽⁴⁾ Principalmente adiantamentos e empréstimos da IDC.

Quadro 2 — Ajuda alimentar ao preço mundial

Anos	Quantidades (1 000 t)			Valor ao preço mundial (incluindo o transporte) (1 000 ECU)
	Leite em pó desnatado	Butteroil	Óleo vegetal	
1978	31 000	12 700	—	30 394
1979	31 000	12 700	—	33 429
1980	31 000	12 700	—	36 090
1981	36 000	12 700	—	72 325
1982	31 000	12 700	—	64 624
1983	35 000	11 200	500	64 140
1984	27 000	7 000	1 000	52 757
1985	20 000	5 000	—	35 905
Total	242 000	86 700	1 500	389 664

disposição da Índia. Tal situação favorável explica-se em primeiro lugar pelo facto de a ajuda ser colocada à disposição da Índia segundo a modalidade FOB. Este país recebe, portanto, os produtos nos portos comunitários, sendo responsável pelo transporte da ajuda e tendo, assim, interesse em garantir a sua boa execução e em verificar por si próprio a qualidade dos produtos antes de serem carregados. Com esse objectivo, um agente qualificado da IDC/NDDDB em Bruxelas foi encarregue da verificação, na Europa, da qualidade da ajuda fornecida. A partir daí, a Índia nunca teve problemas qualitativos importantes a lamentar.

2.5. O ponto 1.1 do *quadro 1* assinala o valor de contrapartida da ajuda comunitária, a saber 261 Cr Rs, reconhecido pelas autoridades indianas como o que deve ser investido na operação Flood. Com esse objectivo, aplicaram às quantidades recebidas e comercializadas um valor fixo tacitamente aceite pela Comissão. Esse valor, fixado em 1978 num preço próximo do preço mundial, foi-se afastando pouco a pouco desse preço devido à inflação, já não correspondendo hoje em dia de nenhum modo à realidade dos preços praticados no mercado indiano. Colocando no ponto 1.2 o excedente contabilístico de 89 Cr Rs que figura na reserva do pool de comercialização, o Tribunal deseja chamar a atenção para o facto de o produto real da venda da ajuda alimentar comunitária ter sido, pelo menos, de 350 Cr Rs, e talvez mais, na medida em que as informações recolhidas localmente indicam que esses preços de venda são da ordem do dobro do valor fixo anteriormente referido. A reserva do pool constitui, a esse respeito, um suplemento de tesouraria da reserva, aliás resultante da não utilização rápida das somas efectivamente reconhecidas pelas autoridades indianas como devendo ser investidas no âmbito da operação Flood (ver ponto 2.9).

2.6. Mas sobretudo o valor de contrapartida reconhecido é bastante inferior « aos preços normalmente praticados... para produtos de qualidade comparável », como se especifica nas « condições gerais » padrão referidas nos acordos anuais de fornecimento assinados pelo Governo indiano. Os preços do mercado interno constituem cerca do triplo do valor fixo. Se a ajuda comunitária distribuída tivesse sido avaliada pelo preço de compra dos produtos

locais, teria custado às federações de cooperativas dos estados aproximadamente 650 Cr Rs. É evidente que as autoridades indianas aproveitaram o donativo comunitário para abastecerem as empresas de laticínios, a baixos preços, de produtos na realidade subvencionados, favorecendo desse modo uma certa descida dos preços de comercialização e criando, conseqüentemente, condições para a descida dos preços à produção dos produtos locais.

2.7. Os princípios comunitários aplicáveis aos fundos de contrapartida teriam implicado, para evitar qualquer risco de perturbação do mercado interno indiano, que os produtos fossem vendidos a esses preços locais e que a totalidade da receita fosse creditada na conta de contrapartida. Desse modo, 650 Cr Rs poderiam ter sido investidos na operação Flood, a título de contribuição comunitária.

2.8. Ao passo que as previsões iniciais se referiam a 485 Cr Rs em meados do ano de 1985, as despesas totais relativas ao projecto apenas representavam em 30 de Novembro de 1985 325 Cr Rs, das quais 153 representavam acções a financiar pela IDC e pelo Governo indiano e 67 fundos reciclados provenientes da Flood I. Só ficavam, portanto, 105 Cr Rs a financiar sobre o produto da venda da ajuda comunitária, ou seja 40 % do valor fixo das quantidades vendidas pela IDC.

2.9. Dado terem sido gerados fundos pela ajuda comunitária muito mais rapidamente do que foram gastos, a IDC teve a oportunidade de acumular saldos bancários muito elevados, os quais originaram um total de 87 Cr Rs de juros (ponto 1.3 do *quadro 1*). Esse facto deve-se inteiramente ao financiamento comunitário, dado que, para as despesas financiadas pelo AID e pelo Governo indiano, não se verifica qualquer pagamento de adiantamentos, mas, pelo contrário, o reembolso de despesas efectuadas. É, pois, evidente que a venda da ajuda comunitária levou à acumulação de quantias muito elevadas (150-200 Mio ECU durante o período de aplicação da Flood II), as quais não foram imediatamente utilizadas com objectivos de desenvolvimento.

Despesas por tipo de acção

2.10. O quadro 3 estabelece uma relação entre as despesas previstas e as despesas efectivas por tipo de acção. Tal como no caso da Flood I, as despesas efectivas encontram-se concentradas na capacidade de transformação.

2.11. Os cinco tipos de acções cuja execução é garantida pelas federações das cooperativas leiteiras dos estados ou territórios da União Indiana representavam, em 30 de Novembro de 1985, 77 % do total. Em 1984-1985, 32 % do potencial da recolha e transformação do leite e 33 % do consumo total de leite verificavam-se no Gujarat. A produção de leite em pó encontrava-se ainda mais concentrada, com 42 % da capacidade e 64 % da produção no Gujarat. Um sexto da capacidade total de todos os projectos relativos às empresas de lacticínios e às fábricas de leite em pó em vias de realização em 31 de Janeiro de 1985 encontrava-se igualmente no Gujarat, estado de vocação leiteira a partir do qual se desenvolveu a operação Flood. Do mesmo modo, os outros estados onde a operação Flood se desenvolveu com bastante rapidez ou constituem regiões naturalmente favoráveis à produção leiteira, ou regiões próximas de grandes centros de consumo, o Madhya Pradesh e o Punjab com Nova Deli, o Maharashtra com Bombaim e o Tamil Nadu e Andhra Pradesh com Madrastra. Pelo contrário, apesar da presença de Calcutá, a operação Flood apenas muito lentamente se desenvolve no Bengala Ocidental.

Acções a favor da produção
(Ver ponto 8 do quadro 3).*Características da produção indiana*

2.12. A população indiana, que representa mais de 15 % da população mundial, vive em 2,5 % da área mundial. Se bem que apenas disponha de 0,5 % das pastagens mundiais, é o terceiro produtor mundial de leite, com cerca de 6 % da produção mundial, correspondentes a cerca de 18 % dos efectivos mundiais. A presença de animais de tiro é necessária para a maior parte das recolhas, efectuando-se praticamente todos os transportes de produtos no campo em carros de bois, de modo que a função principal do zebu é produzir crias e não leite para a população. O animal normalmente especializado na produção de leite é o búfalo fêmea, o qual produz duas vezes mais leite com um teor de matérias gordas muito mais elevado e cuja descendência masculina só está verdadeiramente adaptada ao trabalho nos arrozais. Uma estimativa de 1981 indicava que 54 milhões de vacas produziam 42 % do leite indiano, enquanto que cerca de metade daquele número de búfalos fêmeas produzia 55 %. Havia, contudo, 73 milhões de bois para somente 8 milhões de búfalos.

2.13. Metade dos agricultores dispõe de menos de um hectare de terra arável cada, representando todos menos de

Quadro 3 — Despesas por tipo de acção — Flood II
30 de Novembro de 1985

Acção	Descrição	Despesas previstas 1978-85		Despesas efectuadas 30 de Novembro de 1985		
		Rs. cr.	%	Rs. cr.	% de total real	% de acções previstas
1	Capacidade de transporte e de transformação (*)	150	31	151	46	101
2	Meios técnicos para a produção do leite (*)	109	22	39	12	36
3	Comercialização do leite (*)	54	11	26	8	48
4	Apoio a cooperativas de aldeia (*)	65	13	15	5	23
5	Planeamento, informação, formação, prospecção (*)	18	4	19	6	106
6	Aplicação dos projectos	27	6	8	3	30
7	Rede nacional de leite	35	7	18	6	51
8	Apoio às infra-estruturas de controlo sanitário e aumento da produção de leite	26	5	24	7	92
9	Programa suplementar de alimentação	3	1	(0,7)	—	24
10	Pool central de equipamento leiteiro (para as acções 2, 3 e 5)	—	—	24	7	—
	Total	487	100	325	100	67

(*) A execução das acções 1-5 é assegurada pelas federações locais.

9 % do total. Os 15 % de agricultores que dispõem de mais de quatro hectares de terra arável cada, possuem 61 % das terras agrícolas. A repartição da propriedade do gado é um pouco menos assimétrica que a das terras. Pelo menos, a « All India Rural Debt and Investment Survey » avaliou que 20 % dos agricultores mais pobres possuem menos de 5 % dos efectivos leiteiros do país. Segundo a IDC, o rendimento médio dos produtores proveniente das vendas de leite elevava-se em 1984-1985 a 1716 Rs por ano (\pm 170 ECU). É certo que numerosos produtores de leite, sócios de cooperativas (talvez $\frac{2}{3}$ deles) ganham menos de 1 000 Rs (\pm 100 ECU) por ano com a venda do seu leite.

2.14. Na Índia, os bovinos alimentam-se essencialmente de forragem de muito má qualidade. Mesmo nas regiões de elevada produção de leite, cultiva-se pouca forragem verde, só sendo dedicadas a essa cultura 4 % das terras cultivadas da Índia. Os resíduos agrícolas, essencialmente palhas fibrosas, são geralmente completados por pequenas quantidades de alimentos oleaginosos e de forragem verde. Os animais de tiro são habitualmente mais bem alimentados que as vacas, pois o agricultor dá prioridade às colheitas destinadas ao consumo familiar ou à venda.

Estado de realização dos objectivos da operação Flood

2.15. Em 1985, a Flood II garantiu cerca de 6 % da produção leiteira da Índia, ou seja menos de um terço do seu objectivo inicial; esse objectivo, de 18,3 milhões de litros por dia, foi agora adiado para 1990 (Flood III). As verificações efectuadas no local pela missão enviada pelo Tribunal mostram que, num número limitado de casos (da ordem de uma dúzia, no Gujarat, no Andhra Pradesh, no Tamil Nadu, em Pondichéry e Cachemira), o preço ao produtor é da ordem de 2,80 Rs o litro, situando-se o próprio preço do leite no consumidor em cerca de 4 Rs. A ordem de grandeza de 2,80 Rs é susceptível de variar, conforme os estados da União Indiana e conforme a estação, em cerca de 20 %. As indicações estatísticas de que é possível dispor confirmam o carácter plausível dessas verificações.

2.16. Dada a forte elasticidade do consumo em relação aos preços, qualquer tentativa para aumentar os benefícios dos produtores pelo aumento dos preços de consumo só terá por efeito reduzir as vendas. Há novos produtos que podem oferecer algumas limitadas possibilidades de expansão às cooperativas de distrito mais avançadas (o NDDDB e a cooperativa de Anand tentam o fabrico de diferentes « puddings » e produtos de confeitaria). Pelo menos, os condicionalismos económicos constituídos pela escala reduzida, pelos elevados custos na produção e pelos fracos rendimentos dos consumidores são susceptíveis de limitar o futuro desenvolvimento da operação Flood. Existe um risco real de que, nos próximos anos, as

cooperativas se possam encontrar confrontadas com uma procura efectiva insuficiente para absorver a produção de todos os seus sócios.

2.17. A apresentação inicial da operação Flood e de numerosos documentos elaborados pela IDC/NDDDB insistem no facto de as acções terem beneficiado os pequenos camponeses, os agricultores independentes e os trabalhadores agrícolas. No entanto, os estudos existentes não permitem resolver satisfatoriamente essa questão. Alguns parecem, de facto, demonstrar que, quando os sócios desfavorecidos de uma comunidade rural beneficiam de empréstimos bonificados, não obtêm animais da melhor qualidade nem os meios de os alimentarem de maneira apropriada. É raro que o agricultor sem terra ou independente possa dispor de um capital suficiente para comprar animais de boa qualidade e de uma forragem abundante e económica durante todo o ano. Devido às necessidades de forragens e de capital, os produtores de leite mais importantes dispõem de uma vantagem efectiva. Até no Gujarat, os programas subsidiados pelo Governo e os executados pelas organizações não governamentais (ONG), para ajudar os camponeses pobres a estabelecerem-se como produtores de leite, apenas tiveram um sucesso muito limitado.

2.18. No âmbito da Flood I, o aumento da produção, para a qual não foi divulgado qualquer objectivo específico, pressupunha o aumento dos rendimentos dos efectivos leiteiros através de uma melhor alimentação (aumento do volume e/ou da qualidade das colheitas de forragem e produção de alimentos concentrados), uma melhoria dos serviços sanitários (graças a um programa de cuidados veterinários e a um serviço de urgência reservado aos sócios das cooperativas) e uma melhoria do gado através da selecção e cruzamento dos zebus com outros animais de rendimento superior, por meio da inseminação artificial. A operação Flood II deveria alargar essas medidas a todo o país; previa a criação, entre os 34 milhões de animais aos quais se deveria alargar o sistema cooperativo, de um « efectivo leiteiro nacional » composto por 15 milhões de vacas melhoradas, a fim de fomentar de maneira decisiva a produção leiteira nacional.

Rendimento dos efectivos leiteiros

2.19. O relatório anual da IDC para 1984-1985 assinala o rápido aumento das recolhas de leite Flood durante os quatro últimos anos e, embora reconhecendo que esse aumento « se deve em parte à extensão das zonas e do número de explorações em questão », assinala estudos realizados pelo Indian Institute of Public Opinion em Março/Abril de 1984 em 17 zonas leiteiras rurais da operação Flood I, estudos segundo os quais « o aumento em mais de 25 % do rendimento por animal entre 1977 e 1984 constitui a vantagem mais importante do alargamento das « cooperativas do tipo Anand ». Isso corresponde, no entanto, a um índice de aumento anual inferior a 3,5 %, o qual resulta dos efeitos combinados de um mercado

garantido para o leite dos produtores e das acções Flood de promoção da produção nas regiões onde foram realizadas com maior intensidade. Além disso, esse índice é inferior ao do aumento médio reivindicado para a produção total de leite na Índia, a saber 4 % por ano, de 1971-1972 a 1982-1983. É, portanto, provável que a operação Flood não tenha tido incidência sensível no rendimento médio dos efectivos leiteiros. O aumento das recolhas Flood não traduz de modo nenhum um aumento significativo da produção, o qual se deveria ao projecto, mas, essencialmente, uma transferência de abastecimento de outros operadores públicos ou privados do sector leiteiro.

2.20. O quadro 4 esquematiza a realização da operação Flood II para três tipos de medidas de promoção da produção (organização de serviços veterinários, melhoria da raça por meio de inseminação artificial, produção e venda de alimentos para o gado).

Serviços veterinários

2.21. Um serviço veterinário regular e um serviço de urgência ligados a cada cooperativa proporcionam uma preciosa ajuda aos produtores de leite envolvidos nas operações Flood; tais serviços são gratuitos ou pouco dispendiosos. Contudo, 16 000 cooperativas aldeãs envolvidas nas operações Flood (41 % do total) ainda não dispõem de serviços veterinários. A proporção de cooperativas que incluem tal serviço varia consideravelmente, mesmo nos Estados mais importantes, entre mais de 80 %, no Kerala, Punjab e Uttar Pradesh, e menos de 20 %, no Andhra Pradesh e Haryana.

Febre aftosa

2.22. A febre aftosa, que é endémica na Índia, assume incontestavelmente consequências graves para o gado leiteiro; no âmbito da operação Flood, o problema começou a salientar-se em 1978. O Reino Unido contribuiu para a criação em Hyderabad de uma unidade de produção de vacina comercial contra a febre aftosa sob os auspícios da IDC, pagando cerca de 4 Cr Rs, em relação ao custo previsível de 18 Cr Rs. Três estabelecimentos (beneficiando igualmente dos conhecimentos de especialistas estrangeiros) produzem já a menos de 25 % da sua capacidade. Se bem que, a longo prazo, possa vir a tornar-se necessário dispor da capacidade de um quarto estabelecimento, não se impunha que de imediato aí fossem investidos recursos da IDC.

Inseminação artificial e « efectivo leiteiro nacional »

2.23. O programa de inseminação artificial executado pela operação Flood tem por objectivo criar um « efectivo

leiteiro nacional » de vacas melhoradas (cruzadas com raças estrangeiras) e de búfalos fêmeas seleccionados. A política de cruzamento foi lançada em grande escala sem que se tenha procedido a ensaios para comparar as vantagens e os inconvenientes resultantes da introdução de raças estrangeiras. Os búfalos fêmeas e o gado local são reconhecidos como aptos a transformarem de maneira eficaz forragem de má qualidade em leite com um teor de matérias gordas relativamente elevado. Os búfalos fêmeas são preferidos nas regiões em que a Flood se encontra mais implantada, especialmente no Gujarat e no Tamil Nadu. Uma minoria de sócios das cooperativas decidiu investir nas vacas cruzadas com raças estrangeiras, as quais necessitam de um alto nível de cuidados e de alimentação para atingirem o seu elevado potencial de produção. Em 1984, em 17 das zonas leiteiras rurais da Flood I, apenas 4,4 % dos animais eram provenientes de cruzamentos. Em 30 de Setembro de 1985, o registo dos resultados do programa de inseminação artificial assinalava 760 620 vitelas melhoradas, enquanto as previsões iniciais se referiam a 15 milhões.

Meios técnicos para a produção de leite (Ver pontos 2 e 9 do quadro 3)

Forragem verde

2.24. A Índia sofreu durante muito tempo de uma falta de forragem verde, a qual se traduziu por preços elevados. O relatório do Banco Mundial para 1978 afirmava que « dados os preços actuais e a sua previsível evolução, os exploradores têm todo o interesse em cultivarem em vez de comprarem todos os produtos alimentares necessários ao seu gado ». A disponibilidade de erva ou forragens em quantidade suficiente é, na realidade, o único factor determinante para o produtor de leite.

2.25. A operação Flood visava melhorar a qualidade e aumentar a quantidade de forragem verde, oferecendo sementes seleccionadas. Contudo, apenas os grandes exploradores e aqueles cujas terras são irrigadas podem cultivar plantas forrageiras ou praticar a sua cultura entre as culturas principais. É certo que os pequenos produtores colhem ervas forrageiras naturais, mas a palha e os outros resíduos agrícolas constituem a parte essencial da alimentação do gado leiteiro.

Alimentos concentrados

2.26. A Índia exporta 1 Mio de toneladas de alimentos oleaginosos por ano (cerca de 1/3 da quantidade extraída das sementes oleaginosas a nível nacional), em grande parte para alimentação do gado europeu de alto rendimento. A relativa fraqueza do poder de compra local reflecte-se

Quadro 4 — Acções de aumento da produção de leite na Flood II

Sociedades cooperativas leiteiras existentes 9.85	Serviço veterinário		Inseminação artificial		Vitelas nascidas de fêmeas melhoradas 30. 9. 85 (1 000)	Alimentação equilibrada para o gado				
	Sociedades cooperativas leiteiras cobertas 9.85	% das Sociedades cooperativas leiteiras	Sociedades cooperativas leiteiras com i.a. 9.85	% das Sociedades cooperativas leiteiras		Capacidade das instalações em T/dia 30. 3. 85	Toneladas produzidas 1984-85	% de utilização anual das instalações (1)	Sociedades cooperativas leiteiras que vendem alimentos 30. 9. 85	
									unidades	%
39 486	23 407	59	8 254	21	760,6	3 289	384 884	47	19 591	50

(1) Funcionando 250 dias.

Quadro 5 — Evolução das organizações cooperativas na operação Flood

Flood I, 1979 (1)		Operação Flood II									
Zonas leiteiras cobertas	Sociedades cooperativas leiteiras organizadas (número) (2)	Zonas leiteiras (unidades)			Sociedades cooperativas leiteiras (unidades)			Sócios de cooperativas (1 000s)			Número médio de sócios por cooperativa
		Previstas (3)	Resultados		Previstas (3)	Resultados		Previstos (3)	Resultados		
			Cobertas 9.85	%		Progresso 9.85	%		Progresso	%	
25	10 069	175	146	83	70 356	39 486	56	10 192	3 995	39	101

(1) Fonte: PAM, FAO, Governo da Índia, relatório da missão de Setembro de 1979.

(2) Incluindo 1 284 Sociedades cooperativas leiteiras inseridas na Flood I independentemente do sistema Anand (Gujurat 4, Haryana 124, Maharashtra 457, Punjab 21, Tamil Nadu 457).

(3) O total inclui o plano Mizoram (sem resultados) — 1 zona leiteira, 30 Sociedades cooperativas leiteiras, 1 000 sócios.

igualmente na subutilização — excepto no Gujarat e no Punjab — das fábricas de alimentos equilibrados para o gado instaladas no âmbito da operação Flood (ver *quadro 4*). Essa subutilização parece resultar mais da incapacidade de compra dos produtores de leite que da disponibilidade de alimentos concentrados alternativos a nível local.

2.27. A 31 de Março de 1985 estavam construídas, no âmbito da operação Flood, fábricas de alimentos equilibrados para o gado capazes de produzir 3 289 toneladas por dia. A capacidade dos projectos em curso era de 800 toneladas por dia. Dois quintos das fábricas operacionais encontravam-se no Gujarat, onde era utilizada 76 % da capacidade. No Punjab, o índice de utilização anual da instalação era de 75 % e no Maharashtra apenas de 47 %. Nos outros dez estados que dispunham de tais instalações, o índice de utilização situava-se entre 10 e 32 %.

Organização de produtores

2.28. Ao passo que a operação Flood I visava desenvolver as cooperativas do tipo Anand até ao nível das uniões de distrito nas zonas leiteiras rurais que abastecem as empresas de lacticínios do sector público nos mercados dos quatro grandes centros urbanos, a operação Flood II deveria introduzir a estrutura de três elementos do modelo Anand até ao nível das federações, em princípio em todo o território indiano. As duas fases da operação Flood destinavam-se a absorver e a converter em modelo Anand as empresas de lacticínios cooperativas de outro tipo e as empresas de lacticínios do sector público.

2.29. O *quadro 5* apresenta a evolução da organização cooperativa no âmbito da operação Flood. O objectivo visado em matéria de adesão apenas foi atingido em 39 % no âmbito da Flood II.

2.30. Contrariamente à cooperativa Anand, a qual se desenvolveu num contexto favorável ao longo de um período de 25 anos antes da operação Flood, foram criadas federações e uniões completamente novas, nas quais os empregados, nomeados pelo poder político local ou regional, tomam decisões que deveriam competir aos representantes dos produtores. Pode tratar-se de uma consequência inevitável e temporária da decisão política que visava alargar rapidamente a operação Flood, mas o que acontece é que os níveis superiores da estrutura cooperativa apenas desempenham um papel simbólico. A nível das aldeias, contudo, as cooperativas reflectem a estrutura tradicional da propriedade fundiária, o que lhes confere uma base sólida.

2.31. A força do sistema em relação ao comércio tradicional do leite assenta, por um lado, no facto de o produtor dispor da garantia de vender a totalidade da sua

produção a um preço vantajoso, sem grandes flutuações sazonais, e por outro na fixação de preço, factores que fomentam a procura da qualidade e, graças a uma transformação e comercialização modernas e eficientes do produto, oferecem ao consumidor a garantia de uma despesa razoável. Contudo, é tal a lentidão com que os objectivos fixados em matéria de recolha são realizados, que existem outros modos de relação produtor/consumidor a oferecerem a numerosos produtores vantagens comparáveis.

2.32. As cooperativas Flood não concedem empréstimos aos seus sócios, nem mesmo para a compra de gado leiteiro. Se bem que numerosos pequenos produtores de leite tenham tido acesso a empréstimos concedidos pelas instituições de crédito para a compra de gado, por vezes acompanhados de generosos subsídios por parte do Governo, a percentagem de beneficiários de empréstimos em falta foi elevada, muitas vezes devido à insuficiência dos recursos que permitam alimentar os animais comprados e dispensar-lhes os cuidados apropriados.

2.33. O modelo Anand inclui o pagamento diário da cooperativa da aldeia ao explorador, mas numerosas cooperativas não dispunham de recursos suficientes para o fazer, ficando, portanto, em desvantagem quanto às empresas privadas de recolha de leite. Em 1981, a IDC começou a conceder empréstimos sob a forma de fundos de maneo às uniões e às federações, no início como contrapartida de stocks de lacticínios, depois através de adiantamentos não garantidos. Apesar desses empréstimos, o sistema Anand, com pagamento diário aos exploradores, ainda não se generalizou. Trata-se, no entanto, de um importante incentivo à adesão às cooperativas, encontrando-se os responsáveis do projecto perfeitamente conscientes dessa importância.

2.34. A IDC/NDDDB assinalou atrasos na execução da operação Flood, devidos a dificuldades com as autoridades dos Estados, muitas vezes influenciadas pelos interesses do sector privado. Em certos casos, coube a novas federações suportar as dívidas de empresas de lacticínios do sector público que tinham adquirido. É, no entanto, de surpreender que a ajuda financeira da IDC, concedida em condições bastante interessantes, não tenha surtido um efeito estimulante mais pronunciado.

2.35. A IDC/NDDDB está longe de ter obtido o sucesso aguardado com o alargamento da operação Flood a todo o país. No caso da Flood I, 79 % do número total de cooperativas encontravam-se agrupadas em três dos dez estados (Gujarat 43 %, Tamil Nadu 24 % e Maharashtra 12 %). Em Setembro de 1985, esses mesmos estados contavam 39 % das cooperativas da Flood II e 59 % do total dos sócios. Outra parte, representando 25 % do total, encontrava-se nos estados em que se tinha produzido anteriormente uma evolução sensível no âmbito de projectos financiados independentemente da operação Flood.

2.36. Os preços pagos aos produtores variam de um estado para outro, mas pouco no interior de uma mesma federação. São normalmente estáveis, representando os da estação das chuvas cerca de 80 % dos da estação seca. Os

produtores do Oeste e do Norte obtêm geralmente um preço melhor que os do Leste e do Sul, onde os custos de produção são baixos. Geralmente, os preços de recolha Flood competiram com os do sector privado tradicional, excepto nas proximidades das cidades, nomeadamente Nova Deli e Calcutá. Os lacticínios pouco dispendiosos importados sob a forma de donativos e provenientes do pool IDC permitiram que as empresas de lacticínios Flood em Calcutá e Nova Deli oferecessem leite líquido aos consumidores a preços modestos aprovados pelas autoridades. Esse facto manteve os preços de recolha nas proximidades de Calcutá e Nova Deli em níveis que não convidavam à adesão às cooperativas Flood. A recolha nessas regiões continua fraca, mantendo-se elevada a procura de produtos importados para reconstituição. Por esse facto, aumentaram as necessidades de transporte de leite a longa distância, em especial a partir do Gujarat e do Norte de Maharashtra em direcção a Calcutá e Nova Deli.

*Capacidades de transformação e de transporte
(Ver pontos 1, 6 e 7 do quadro 3)*

2.37. O desenvolvimento das capacidades de transformação e de transporte do leite constitui a característica mais pronunciada da operação Flood. A IDC/NDDDB controlou com êxito um grande programa de investimento de capital. Em 1984-1985, a capacidade total de absorção de leite cru do projecto atingiu os 8 775 000 litros por dia e uma produção média de 5 920 000 litros por dia, o que equivale a um índice de utilização das capacidades de 67 % para todo o ano. Em 1985, após a monção, a oferta ultrapassou a capacidade de transformação, tendo as recolhas de leite de ser suspensas em certas cooperativas Flood do Rajasthan, Maharashtra e Tamil Nadu. Durante o melhor mês após a monção, foi assinalada uma utilização média das instalações de transformação da ordem dos 90 %.

2.38. Tal concentração, em torno de um pequeno número de unidades modernas, das capacidades de tratamento do leite recolhido, implicava evidentemente o desenvolvimento das capacidades de transporte. Criou-se, para o efeito, uma rede de distribuição nacional, tendo o investimento total da IDC nessa rede sido de 17,7 Cr Rs. A capacidade de transporte rodoviário e ferroviário é de 11 milhões de litros, tendo sido encomendados 2,5 milhões de litros. A IDC construiu em Bombaim e Calcutá entrepostos com uma capacidade de vários milhares de toneladas de leite em pó desnatado, de butteroil e de manteiga.

2.39. Graças à rede nacional, a IDC dispõe de grande facilidade em transferir os abastecimentos de uma união ou federação para outra, o que permitiu compensar até certo ponto o desenvolvimento muito lento das zonas leiteiras rurais perto de Calcutá e de Nova Deli, dado que o leite podia ser fornecido a esses mercados nomeadamente a partir do Gujarat e do Maharashtra. Contudo, teria sido inútil conferir à rede a sua dimensão actual, tendo o custo da sua execução sido mais modesto se o desenvolvimento

nos arredores de Calcutá e de Nova Deli tivesse sido mais bem efectuado.

Comercialização e distribuição

Situação do mercado

2.40. Se bem que na Índia, país amplamente vegetariano, dois terços das proteínas animais provenham do leite, a distribuição do consumo de tais proteínas apresenta-se fortemente assimétrica. No fim da década de 70, o rendimento por pessoa e por dia nos grandes centros urbanos era apenas ligeiramente superior ao preço de um litro de leite, ou seja 4 rupias ($\pm 0,4$ ECU). Em 1981 observou-se que, até na rica metrópole de Bombaim, 14 % da população não dispunha de quaisquer meios para comprar leite e que 50 % apenas podia comprar $\frac{1}{3}$ da dose diária recomendada de 200 gramas. Em 1982, o NDDDB assinalava um consumo de 226 gramas por pessoa e por dia nos grandes centros urbanos, ao passo que para 40 % dos habitantes das zonas leiteiras rurais que abastecem as cidades era apenas de 125 gramas por pessoa e por dia, e para os 60 % restantes de apenas 70 gramas, em média. O consumo médio de leite (incluindo lacticínios) por pessoa e por dia em 1985 situava-se muito provavelmente entre 130 e 140 gramas, valores nitidamente inferiores ao objectivo de 180 gramas visado pela operação Flood.

2.41. O sistema «tradicional» de venda do leite, que continua a absorver a maior parte da produção indiana, baseia-se na transformação do leite, a nível do produtor /transformador de aldeia, em produtos que possam ser conservados sem refrigeração em clima quente («ghee», leite coalhado, «paneer», produtos de confeitaria), ou na venda no mesmo dia do leite líquido nas localidades vizinhas, geralmente efectuada por vendedores em bicicleta. A pasteurização é excepcional, estando a população habituada a ferver o leite.

2.42. A procura de leite caracteriza-se por uma forte elasticidade em relação aos preços, mantendo-se em grande parte não satisfeita devido à considerável fraqueza do poder de compra. Quando os poderes públicos bloqueiam o preço do leite, o que se passou várias vezes nas grandes aglomerações, especialmente em Calcutá e Nova Deli, os transformadores são incentivados a privilegiar os produtos transformados, em prejuízo do leite de consumo.

2.43. Até independentemente de qualquer bloqueamento dos preços, existe actualmente uma tendência para promover os investimentos que permitam aumentar a parte da produção leiteira recolhida que se escoia sob a forma de produtos transformados (produtos indianos tradicionais,

como o « ghee », mas também gelados, iogurtes, chocolates, etc.). Parece que essa tendência se baseia, não somente na vontade de se furta a eventuais distorções de preço no consumo, mas principalmente na consciência de que todo o mercado de lacticínios é reduzido, e de que qualquer alargamento da gama de produtos oferecida permite dilatar os limites. Tudo isto demonstra que está a aproximar-se o ponto de saturação da parte solvente das necessidades, no que diz respeito ao consumo de leite líquido.

Posição da Flood no mercado

2.44. Não é claro o alcance real da penetração da operação Flood no mercado do leite e dos lacticínios. Os relatórios anuais da IDC mostram que, ao longo dos últimos cinco anos, as vendas Flood aumentaram em cerca de 8 % por ano nos mercados dos grandes centros urbanos que sofreram um crescimento rápido; essas vendas elevam-se actualmente a cerca de 3 000 000 litros por dia (cerca de 1 decilitro por habitante). Se a média do consumo de leite por habitante nos grandes centros urbanos for tão elevada como declarou o NDDB, a parte de mercado dos grandes centros urbanos elevar-se-á a cerca de 40 %. Nos casos de Bombaim e Madrastra, essa percentagem seria, segundo a comissão de avaliação do Governo indiano, superior a 50 % para 1983-84, mas em Nova Deli, e mais especialmente em Calcutá, verificaram-se problemas mais importantes de organização e de recolha. Segundo outras indicações fornecidas pela Flood, o valor das vendas a outras pequenas e grandes cidades é de 2 000 000 litros por dia, o que elevou o total das vendas nos centros urbanos em 1984-85 para cerca de 5 000 000 litros por dia. Esse valor representou um terço do total das vendas nos centros urbanos em 1978, tal como foi avaliado pelo Banco Mundial, e provavelmente cerca de um quarto das vendas efectivas nos centros urbanos.

2.45. A Flood abastece 290 pequenas e grandes cidades. Contudo, até no Gujarat se torna evidente que grande quantidade de leite líquido continua a ser encaminhada para as grandes cidades pelo sector privado. A relativa fraqueza da organização cooperativa dos produtores de leite nas proximidades dos centros urbanos demonstra o poder do comércio tradicional. O facto de o sector privado se manter importante, mesmo em regiões em que a Flood se encontra implantada há 15 anos, indica igualmente que os consumidores consideram os produtos propostos por esse sector como sendo de qualidade aceitável e preço competitivo.

2.46. A Índia atingiu praticamente a auto-suficiência em matéria de abastecimento leiteiro aos preços actuais no consumo, especialmente quanto ao leite líquido. A operação Flood produz actualmente leite em pó desnatado suficiente para satisfazer as necessidades de leite líquido reconstituído durante a estação seca, mas continua a apoiar-se nos donativos comunitários para a reconstituição, preferindo utilizar o seu próprio leite líquido para o fabrico de outros lacticínios, tais como gelados, queijo, manteiga, « ghee » e alimentos para lactentes, produtos

mais interessantes por estarem menos expostos ao controlo dos preços e à concorrência do comércio « tradicional ».

Mercado do leite em pó

2.47. Em 1980-1981, as recolhas de leite Flood nas regiões rurais elevaram-se a cerca de 935 000 t, e em 1984-1985 a 2 111 000 t, das quais cerca de um terço foi comercializado fora dos quatro grandes centros urbanos. As empresas de lacticínios situadas nos grandes centros urbanos venderam cerca de 3 000 000 litros por dia, embora essa quantidade fosse constituída em mais de 35 % por leite reconstituído. A IDC indicou que a produção de leite em pó no âmbito da Flood se tinha elevado a 274 350 t entre 1 de Abril de 1980 e 31 de Março de 1985. Apenas dezassete por cento (45 718 t) foram colocadas no pool IDC em comum com os donativos da Comunidade. Em 1983-1984, o Ministério da Agricultura avaliou a produção local total de leite em pó em 93 000 t, das quais 59 000 t produzidas pelas empresas Flood (40 % de leite em pó desnatado, 49 % de leite em pó para lactentes e 11 % de leite em pó gordo).

2.48. As importações comunitárias sob a forma de donativos permitiram às uniões de cooperativas a utilização dos seus excedentes da estação das chuvas, não para a reconstituição de leite líquido na estação seca, mas para a produção de outros produtos, menos sujeitos aos controlos de preços e muitas vezes mais remuneradores que o leite líquido. Entre esses produtos, um dos mais vendidos pela « Anand » é o leite em pó para alimentação de lactentes. O Tribunal constatou que pelo menos 30 000 toneladas de leite em pó desnatado proveniente da Comunidade não foram dirigidas para as « metropolitan dairies », mas para outras empresas de lacticínios, incluindo fábricas de alimentos para lactentes. Além disso, a maior parte dos donativos de butteroil foi vendida como óleo alimentar, sendo o leite em pó desnatado utilizado isoladamente para « acrescentar » ou « aligeirar » o leite local de alto teor de matérias gordas. Não pode, portanto, excluir-se — sem, contudo, se poder confirmar — a utilização de consideráveis quantidades de leite desnatado em pó para o fabrico de alimentos para lactentes. Pode igualmente ser-se levado a pensar que, no que se refere às necessidades solventes de leite líquido, a operação Flood se encontra actualmente em condições de produzir por si própria o equivalente do leite em pó desnatado até agora fornecido pela Comunidade.

3. PLANIFICAÇÃO, SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO

3.1. A contrapartida financeira proveniente da venda local dos produtos fornecidos a título de ajuda alimentar mostra-se bastante inferior ao valor comercial desses produtos. O valor dos donativos em mercadorias da Comunidade foi fixado, quanto à contrapartida financeira do projecto, a um nível nitidamente inferior ao preço de

venda pela IDC. O próprio preço de venda foi fixado abaixo do preço limite dos produtos locais. Por conseguinte, os fundos afectos ao investimento apenas constituem uma parte do contravalor efectivamente obtido pela IDC e pelas federações de cooperativas. Embora pareça que todos os fundos efectivamente gerados contribuem para o desenvolvimento da indústria de lacticínios, a contribuição comunitária para os fundos de contrapartida foi, pelo contrário, nitidamente subestimada nas contas da IDC, não tendo as autoridades indianas respeitado as «condições gerais» que regem as remessas da ajuda alimentar, as quais tinham aceite.

3.2. A maior parte dos fundos gerados, com vista à operação Flood II, pela venda dos donativos de mercadorias comunitárias produziu juros que se foram acumulando na conta bancária da IDC, cujos depósitos se elevavam, em 30 de Novembro de 1985, a 239 Cr Rs. Tais fundos em nada contribuíram para as acções de ajuda comunitária ao desenvolvimento na Índia. Se a Flood II tivesse na verdade necessidade de leite em pó mas não de todos os fundos gerados pela sua venda, deveria ser possível encontrar outros projectos de desenvolvimento para financiar com a ajuda do excedente. Se os fundos gerados fossem susceptíveis de serem posteriormente afectos ao projecto, nada impedia o seu empréstimo no âmbito de acções de desenvolvimento.

3.3. De facto, a planificação da operação Flood parece ser, em numerosos casos, insuficiente e inadequada. Graças aos recursos técnicos e administrativos de que dispõe o NDDB, a Comissão deveria, antes de conceder a sua ajuda, ter tido acesso a propostas definindo objectivos quantitativos e um calendário mais preciso e realista. Os planos optimistas justificaram, contudo, a abundância das dotações e a grande liberdade conferida ao NDDB para a gestão do projecto.

3.4. Para garantir o acompanhamento da Flood, a Comissão baseou-se principalmente nos relatórios regulares dos responsáveis pelo projecto e em breves visitas dos seus próprios representantes. Foram fornecidas informações suplementares por avaliações efectuadas pelo PAM/FAO e, em 1984, por uma comissão designada pelo Governo indiano.

3.5. Nem o controlo nem a avaliação se mostraram inteiramente satisfatórios. Até a comissão de avaliação do Governo indiano, a qual, para a obtenção de informações, dependia menos dos responsáveis do projecto que os controladores estrangeiros, não pôde apreciar completamente o projecto por falta de elementos de comparação, tendo referido que a ausência total de dados de base lhe complicava a tarefa. Se bem que tenha levantado certos problemas e apresentado propostas construtivas, nenhuma das suas recomendações foi executada.

3.6. Uma parte reduzida dos fundos de contrapartida teria sido suficiente para financiar uma avaliação profunda. Poder-se-iam igualmente ter tirado numerosos ensinamentos de outros projectos da indústria de lacticínios na Índia. A Flood II retomou projectos do Banco Mundial realizados no Rajasthan, Karnataka e Kerala, existindo

outros projectos importantes independentes da operação Flood. Um estudo sobre os diversos aspectos do aumento das recolhas de leite no Maharashtra durante os últimos anos poderia ter fornecido matéria para comparações úteis.

3.7. Se bem que a Comissão tenha tido conhecimento da existência de elevados montantes de fundos não utilizados e do carácter inadequado da base de avaliação dos fundos de contrapartida, não se verificou qualquer medida destinada a fazer face a uma ou outra dessas circunstâncias. Apenas em 1986 a Comissão, confrontada com um pedido de ajuda da Índia para uma operação Flood III, empreendeu, juntamente com o Banco Mundial, uma avaliação cujos resultados se encontram geralmente em conformidade com as análises do Tribunal.

4. CONCLUSÕES

4.1. Os fornecimentos mostraram-se no seu conjunto, tanto em quantidade como em qualidade, em conformidade com o que se encontrava previsto. Este resultado conta como crédito da organização ad hoc criada em Bruxelas, a qual incluiu a participação a tempo completo de um funcionário da representação permanente indiana, para a verificação dos produtos antes da operação de carga. E, quanto aos princípios gerais em que se baseia a ajuda alimentar «clássica» da CEE (ver pontos 1 e 2), a participação da Comunidade na operação Flood merece, no seu conjunto, uma apreciação positiva, sobretudo se se comparar a determinadas operações de ajuda alimentar levadas a efeito pela Comunidade a favor de outros países beneficiários. Na realidade, consideráveis quantidades de leite em pó e de butteroil puderam, durante um apreciável número de anos, juntar-se aos recursos alimentares do Estado beneficiário, cobrindo uma parte do seu défice alimentar, sem que as condições normais de mercado para os produtos em questão na União Indiana tenham sido grandemente afectadas. Foi possível libertar uma contrapartida financeira apreciável, a qual permitiu financiar, no sector da produção, transformação e comercialização do leite e dos lacticínios, investimentos importantes cuja utilidade global está fora de questão. O facto de a produção local de leite e de lacticínios não ter sido desencorajada, mas, pelo contrário, encorajada, deve ser especialmente salientado.

4.2. Contudo, se nos referirmos aos objectivos específicos da operação Flood (ver ponto 4), teremos de constatar que apenas parcialmente foram atingidos: aumento do rendimento dos efectivos leiteiros, aumento do consumo de leite por habitante, vantagens para os pobres das zonas rurais e urbanas, melhoria do abastecimento do mercado dos grandes centros urbanos, adesão dos produtores de leite às cooperativas, alargamento do modelo Anand a todo o território indiano. Lamenta-se que, nas notas de apresentação das propostas de concessão apresentadas, para parecer, ao comité de ajuda alimentar, a Comissão se tenha referido com extrema frequência a documentos indianos demasiado

optimistas, em vez de efectuar ela própria as suas avaliações.

4.3. De uma maneira geral, tendo em conta o estado actual da estrutura dos preços e dos rendimentos na Índia, constata-se que, ao mesmo tempo que a operação Flood II atingiu muitos dos objectivos que, efectivamente, lhe era possível atingir, atingiu igualmente os limites do mercado solvente. Encontrando-se a escala de rendimentos da população indiana momentaneamente estabilizada, e estando o custo de produção do litro de leite, a nível do explorador agrícola, igualmente estabilizado a um nível bastante elevado, começou actualmente a colocar-se, a nível de todo o território da União Indiana, a questão das saídas solventes. Em algumas zonas geográficas, ainda existem saídas para prospectar, assim como um aumento de diversificação dos produtos transformados a partir do leite pode ainda alargar um pouco as que existem. Mas apareceram a partir de agora vários factores limitadores. Exclui-se a possibilidade de baixar o preço do leite recolhido na produção, tendo em conta o que são, na produção, as estruturas das explorações indianas. Está igualmente excluída a diminuição radical dos custos de transformação, transporte e comercialização, os quais são proporcionalmente (30 % do preço de venda ao consumidor) inferiores aos praticados em países mais desenvolvidos. Quanto à tabela de rendimentos, é evidente que só lentamente se vai alterando, até nas cidades, e que o acesso ao consumo de lacticínios apenas progressivamente se vai alargando.

4.4. A verdade é que as condições agronómicas, climáticas e demográficas da Índia fazem com que nesse país o leite

apenas possa ter sido e continue a ser caro. Sendo as saídas solventes como são, a ajuda comunitária, na sua forma actual, cumpriu agora o seu objectivo. Nos últimos tempos, apenas porque forneceu à Flood, por intermédio da IDC, um complemento de financiamento apreciável para a realização do seu programa de investimento, as autoridades indianas desejam prosseguir-la. A necessidade quantitativa, em relação à procura solvente actual, já não existe.

4.5. Esta constatação deixa, evidentemente, por resolver o problema muitas vezes levantado da satisfação das necessidades nutricionais físicas de uma grande parte da população indiana, a qual não tem condições de as exprimir sob a forma monetária. Se bem que a fome, no sentido rigoroso do termo, pareça estar a desaparecer, as necessidades qualitativas em proteínas nem sempre se encontram cobertas. Por essa razão, a distribuição gratuita de lacticínios, sob diversas formas, tem sempre justificação, nomeadamente no caso das crianças das escolas. Mas é evidente que os responsáveis indianos pela operação Flood tiveram razão em solicitar que essas distribuições não interfiram no circuito solvente da produção, transformação e comercialização do leite e lacticínios, sob pena de criarem complicações. A esse respeito, muito depende da amplitude da acção levada a cabo, bem como da qualidade dos circuitos de distribuição utilizados. Nomeadamente algumas ONG poderiam ter tido uma mais ampla intervenção. Seja como for, nada se pode imaginar de outra forma que não seja sob a direcção das autoridades indianas. Ora, não parece que estas, até ao momento presente, tenham manifestado interesse num aumento deste tipo de ajuda alimentar por parte das Comunidades.

O presente projecto de relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 de Outubro de 1987

Pelo Tribunal de Contas

Marcel MART

Presidente

(1) JO nº L 281, de 1. 11. 1975, p. 89.

(2) JO nº L 352, de 14. 12. 1982, p. 1.

ANEXO

ESTRUTURA DO MODELO COOPERATIVO ANAND

Os elementos essenciais do mecanismo de organização a três níveis do modelo cooperativo Anand, que se desenvolveu na década de 70, são os seguintes:

- (a) em cada aldeia, os produtores de leite formam a sua própria Sociedade Cooperativa Leiteira (SCL), elegem o seu conselho de administração e dão-lhe instruções para nomear um secretário (oriundo da aldeia), o qual se encarregará da gestão da sociedade cooperativa, sendo remunerado por ela;
- (b) todas as manhãs e tardes, a sociedade cooperativa compra a cada produtor da aldeia o seu leite, que é quantificado e cujo teor em matérias gordas é verificado pelo pessoal da sociedade cooperativa (igualmente oriundo da aldeia). Os produtores são geralmente pagos em dinheiro líquido, quando vêm vender o leite da ordenha seguinte;
- (c) as sociedades cooperativas situadas num raio de 50 a 75 km agrupam-se numa união das sociedades cooperativas do distrito (USCD). O directório, eleito pelos produtores, nomeia um gestor de profissão para o cargo de chefe do executivo. Cada união possui a sua própria empresa de lacticínios, organizando duas vezes por dia a recolha de leite das sociedades cooperativas a ela associadas e pasteurizando-o. Uma parte do leite é enviada em cisternas isoladas para as grandes cidades, onde será consumido sob a forma líquida: o resto (que é significativo durante a estação após a monção) é transformado em produtos de alto valor acrescentado, tais como alimentos para lactentes, queijo, etc.. Cada união pode transformar e comercializar entre 100 000 a 500 000 litros de leite por dia. Uma união fornece e comercializa igualmente, através das sociedades cooperativas, meios técnicos destinados a aumentar a produção de leite, tais como serviços móveis de cuidados veterinários e de inseminação artificial, e concentrados equilibrados para alimentação do gado;
- (d) finalmente, um grupo de 5 a 7 uniões forma, a nível de cada estado, uma federação de cooperativas leiteiras. Também nesse caso são representantes eleitos pelos produtores que determinam a política seguida por essas federações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O relatório do Tribunal de Contas apresenta posições que, em geral, estão de acordo com a avaliação apresentada pela Comissão no seu relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM(86)138 final).

A Comissão regista a apreciação em geral positiva deste projecto que considera ter provado que a ajuda alimentar pode ser utilizada como um instrumento de desenvolvimento muito útil.

2. ORIGEM E UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO FLOOD II

Recursos provenientes da ajuda alimentar da Comunidade

2.3 – 2.9. O objectivo da participação da CE através da ajuda alimentar era:

1. alargar o mercado para o leite e lacticínios e estabilizar a oferta de leite durante o ano;
2. participar financeiramente no desenvolvimento da indústria de lacticínios indiana com fundos de contrapartida provenientes das vendas dos produtos entregues.

É evidente que um projecto deste tipo que parte de uma situação em que existe um grande mercado onde a procura não é satisfeita e em que existe uma produção local de leite muito sazonal, exigirá a entrega de produtos a um ritmo em que a capacidade de gerar fundos de contrapartida é superior à possibilidade de os utilizar em projectos. Este facto deu origem à acumulação de reservas, como foi referido no ponto 2.9, embora não indique que os fundos são desperdiçados, de qualquer forma que seja. Estes fundos contribuirão para o desenvolvimento da indústria de lacticínios visto que estão reservados para financiar uma parte importante da operação Flood III (cerca de 21 % do custo total). É verdade que o valor da contrapartida, mediante a manutenção de um preço contabilístico fixado

em 1978 para o fornecimento do produto, se apresenta baixo (ponto 2.5) e consequentemente a acumulação de recursos financeiros provenientes das vendas reverte para a designada « conta comum ». No entanto, como os montantes da conta comum se destinam ao desenvolvimento da indústria dos lacticínios, na prática não faz diferença. Todos os fundos gerados pela ajuda comunitária em produtos serão afectados a esse objectivo. No âmbito da operação Flood (OF) III este problema não surgirá visto que a receita total das vendas será creditada numa conta especial da CE.

Despesas por tipo de acção

Acções a favor da produção

Estado de realização dos objectivos da operação Flood

2.15 – 2.18. A Comissão concorda que os objectivos iniciais eram sem dúvida demasiado elevados, tendo rapidamente sido revistos, em concordância com o Banco Mundial, para serem realizados em duas fases. No entanto, deve-se referir que a taxa de realização do objectivo relativo às sociedades aldeãs envolventes foi de 142 % e o aumento da capacidade transformadora da indústria de lacticínios foi de 119 %. Mesmo se o objectivo muito importante relativo à procura de leite apenas foi realizado em 52 %, deve-se referir que os aumentos anuais reais durante o período 1978-85 foram de 20,5 % por ano o que tem de ser considerado um resultado excepcional em qualquer projecto deste tipo.

Mercado do leite em pó

2.47 – 2.48. O desenvolvimento de produtos da indústria de lacticínios de maior valor acrescentado tais como leite em pó, alimentos para bebé, doces à base de leite, etc. apresenta possibilidades muito remuneradoras que contri-

buem para desenvolver o mercado indiano e pagar preços elevados aos produtores pelo seu leite.

3. PLANIFICAÇÃO, SUPERVISÃO E CONTROLO

3.1 – 3.4. Em relação ao compromisso administrativo da Comissão, deve-se reconhecer que este programa foi concedido numa altura em que a Comissão dispunha de meios muito limitados para acompanhar o projecto, por exemplo, a Delegação da CCE só se estabeleceu em Nova Deli em 1983. Em consequência a Comissão confiou, compreensivelmente, nas informações e avaliações fornecidas pelas autoridades locais e pelo Banco Mundial, o qual enquanto co-doador, era responsável pelo controlo e avaliação do projecto no seu conjunto. — evidente que uma nova participação da Comunidade no OF III receberá da parte da Comissão toda a atenção que um projecto de tal importância merece.

4. CONCLUSÕES

Registando a apreciação global positiva do projecto pelo Tribunal de Contas, a Comissão considera importante, também no sentido de remediar as deficiências que ainda são inerentes ao projecto, que a Comunidade participe por intermédio da ajuda alimentar na execução do OF III (1987-94) que foi concebido para consolidar e completar o OF II. No entanto, isto não significa que os produtos da indústria de lacticínios comunitária serão fornecidos em ocasiões em que a produção local de leite for capaz de satisfazer a procura, como aconteceu em 1986, ano da visita do Tribunal de Contas à Índia, em relação ao qual a CE não assumiu, aliás, qualquer compromisso.

Finalmente, o objectivo da Operação Flood de criar uma indústria de lacticínios cooperativa, viável e auto-suficiente não pode ser confundido com a utilização social de produtos da indústria de lacticínios, ou seja, distribuição gratuita, etc., que, evidentemente, também têm recebido apoio da CE. Como parte da ajuda alimentar canalizada por intermédio das ONGs, a Comunidade fornece anualmente à Índia lacticínios num valor superior a 3,5 Mio de ECU, para fins sociais.