

O setor agrícola argentino: transformações recentes e implicações

*Paulo D. Waquil**

1 - Um cenário em transformação

A Argentina, assim como o Brasil, passou por um longo período de protecionismo, vindo a experimentar uma série de dificuldades de ajustamento durante o processo de liberalização. Ao longo de várias décadas, políticas de substituição de importações e intervenção nos mercados fundamentaram a formulação de políticas econômicas na Argentina, afetando também o setor agrícola. Antes da liberalização, todas as importações requeriam um certificado de necessidade, assim como as tarifas sobre as importações eram bastante elevadas. Por sua vez, as exportações de produtos agrícolas eram taxadas, a fim de manter baixos os preços domésticos dos alimentos e gerar receitas para promover a indústria nacional. Além disso, o setor público estava fortemente envolvido com as atividades de transporte e armazenamento da produção agrícola.

No entanto os elevados níveis inflacionários, a elevação da dívida externa e o pequeno crescimento econômico que caracterizaram os anos 80 resultaram num sistema produtivo com grande capacidade ociosa e redução nos investimentos públicos e privados (DIAS, 1999). No setor agrícola argentino, os principais impactos ocorreram na infra-estrutura, principalmente com relação a transporte e armazenamento.

Nos anos 90, a abertura comercial, juntamente com mudanças estruturais, facilitou a obtenção de crédito externo e um melhor acesso ao mercado internacional, elevando rapidamente o nível de investimentos e promovendo também a retomada do crescimento e o esgotamento da capacidade ociosa. A consolidação do Mercosul veio, então, complementar uma ampliação de mercado já conquistada com as reformas estruturais.

* Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O setor agrícola nos países do Mercosul tem características bastante distintas. Considerando-se os dois maiores parceiros do bloco, enquanto a Argentina produz excedentes exportáveis, o Brasil ainda depende de importações para suprir o consumo doméstico; enquanto a Argentina vem implementando uma política agrícola com menor grau de intervenção do Estado, o Brasil ainda enfrenta problemas de segurança alimentar. Em vista dessas características, o Brasil tornou-se o maior parceiro comercial da Argentina, criando até mesmo uma situação preocupante de “Brasil-dependência” para alguns setores produtivos na Argentina. Com todas essas transformações, o setor passou por uma reorganização produtiva.

Entretanto a economia argentina já vinha apresentando redução do seu ritmo de crescimento desde 1998, principalmente em vista da retração no comércio mundial e da elevação das taxas de juros, ocasionadas pelas crises asiática e russa. Além disso, os preços internacionais dos principais produtos exportados pela Argentina caíram.

A desvalorização do real, ocorrida a partir de janeiro de 1999, apenas agravou uma situação preexistente (MACADAR, 1999). Após a desvalorização do real e a conseqüente redução da competitividade dos produtos argentinos, as exportações agrícolas para o Brasil foram pouco afetadas, mas surgiram medidas protecionistas contra produtos importados do Brasil — têxteis, automóveis, açúcar e, mais recentemente, calçados. O resultado foi a ameaça de retaliação por parte do Governo brasileiro, também impondo medidas protecionistas contra a importação de produtos argentinos, mas que não chegaram a ser implementadas. Há pouco, o setor agrícola argentino organizou manifestações nunca vistas anteriormente, demonstrando grande preocupação com o cenário atual e reivindicando apoio ao setor.

A seguir, o artigo revisa as principais políticas implementadas nos anos 90 e atualmente vigentes que afetam o setor agrícola. Então, apresenta a evolução da produção e fluxos comerciais de produtos agrícolas na Argentina, concluindo também com algumas implicações para o setor.

2 - Política econômica para o setor agrícola na Argentina

Desde o início da década de 90, o Governo argentino vem mantendo níveis baixos de intervenção no setor agrícola, objetivando melhor alocar os recursos produtivos e compatibilizá-los com as transformações em curso no cenário in-

ternacional. As tarifas sobre as importações foram reduzidas, em média, de 38% em 1988 para 10% em 1992. Com a formação do Mercosul, a Argentina aplica as tarifas externas comuns do bloco, as quais variam entre 0% e 20% para os produtos agrícolas. Também as barreiras não tarifárias (licenças de importação) foram extintas.

As tarifas sobre as exportações de produtos agrícolas foram praticamente eliminadas, exceto para a soja, sobre a qual incide uma tarifa de 3% do valor das exportações. No presente, as exportações agrícolas somente são taxadas em 1,5% para financiar o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA). Atualmente, também vigoram na Argentina medidas de apoio às exportações, consistindo principalmente em vantagens fiscais e financiamentos. A maior parte dessas medidas visa apoiar as exportações de bens manufaturados. Contudo a que mais afeta o setor agrícola é a reintegração, mecanismo que permite a devolução de impostos indiretos pagos nas etapas anteriores.

Essas ações marcam o compromisso do Governo argentino de tornar o setor agrícola sujeito à interação entre os mercados nacional e internacional (PEACOCK, 1993). A reforma institucional precedeu às reformas adotadas pelos demais países da região, liderando o processo de ajuste e concentração das tarefas do Estado no provimento de bens públicos. Ainda remanescem os serviços de extensão aos pequenos agricultores, de capacitação e assistência financeira (LOPES, 1997).

Outra ação tomada pelo Governo para reduzir a intervenção no setor agrícola foi a extinção da Junta Nacional de Carnes e da Junta Nacional de Granos. Essas instituições eram responsáveis pela gestão de políticas comerciais, promoção de exportações, acompanhamento e publicação de estatísticas e informações de mercado e manutenção de padrões e classificação de produtos. O Governo argentino também deu início a um processo de privatização dos serviços de comercialização, incluindo a venda de elevadores e armazéns para o setor privado e a desregulamentação do transporte de cargas, reduzindo, assim, a intervenção nos mercados de produtos agrícolas.

As medidas de política fiscal e monetária adotadas desde o início da década também exercem impactos substanciais no setor agrícola. Os produtores não recebem nenhum apoio direto, tal como políticas de suporte de preços. Ao invés de adotar preços mínimos ou de garantia, há incentivos para a utilização de contratos a termo, futuros ou de opções, oferecidos pela Bolsa de Buenos Aires. Além disso, o Plano de Conversibilidade contribuiu para a estabilização, mas conduziu a uma sobrevalorização do peso, gerando menores retornos à produção doméstica e exportações de produtos agrícolas.

Por outro lado, ainda há algumas políticas para o estímulo da produção doméstica, tanto de caráter geral como específicas para o setor agrícola. São incluídas como medidas de caráter geral: concessões fiscais federais, visando promover a indústria em regiões de baixo desenvolvimento; dinamização produtiva regional, visando propiciar a consolidação de assentamentos populacionais pequenos e médios nas Regiões Norte e Nordeste do País; o programa de modernização tecnológica; e o programa de melhoria da competitividade de pequenas e médias empresas, contando com financiamento para a organização produtiva e o investimento. Embora de caráter geral, são medidas que beneficiam principalmente o setor industrial.

De caráter específico para o setor agrícola, destacam-se alguns programas (CIRIO, PETRI, 1999), embora bastante restritos, envolvendo um volume de crédito limitado e a juros elevados. O Câmbio Rural é um programa que objetiva facilitar a capacitação, o treinamento e a reconversão dos produtores, envolvendo assistência técnica e financiamento, embora contando com recursos bastante limitados. O Programa Comerciar visa difundir e capacitar os produtores agrícolas no uso de mecanismos de cobertura de riscos nas Bolsas de Produtos (futuros e opções). Há também o Programa Social Agropecuário, provendo assistência social, técnica, financiamento e capacitação para minifundiários, objetivando, assim, melhorar a situação econômica e social desses produtores.

Especificamente para promover as exportações de produtos agrícolas, existem dois programas: o Programa de Promoção das Exportações Não Tradicionais de Base Agropecuária (Promex) e o Programa de Produtos da Carne (Procar). Por outro lado, referentes a produtos agrícolas específicos, há o Fundo Especial para o Tabaco (FET), que é um mecanismo para o pagamento de uma ajuda à produção de tabaco, variando conforme o nível de produção e a variedade cultivada. Estima-se que o total de ajuda neste ano alcançará US\$ 86 milhões. Há, ainda, o Regime de Promoção de Plantações Florestais, que destina recursos não reembolsáveis para o estabelecimento de plantações florestais. Entretanto, no acordo agrícola assinado no âmbito do GATT (hoje já substituído pela OMC), a Argentina concordou em reduzir as medidas de apoio interno, o que consiste, basicamente, em reduzir os pagamentos para a produção de tabaco.

Por fim, o seguro agrícola contra riscos climáticos é oferecido pelo setor privado. O Estado outorga cobertura apenas quando ocorrem catástrofes em toda a região. Nessas situações, é possível refinanciar as dívidas por um período máximo de até um ano.

Com relação à difusão da biotecnologia, existe um forte contraste entre as políticas e os regulamentos adotados na Argentina e no Brasil (BANCHERO,

CORREA, BERGEL, 1999). A partir de 1991, cresceu na Argentina o interesse de companhias multinacionais e grupos de pesquisa nacionais para realizar pesquisas com organismos geneticamente modificados. Foi criada, então, a Comissão Nacional Assessora de Biotecnologia Agropecuária (Conabia), um órgão de consulta e apoio técnico para a regulamentação de experimentos e produção de materiais transgênicos. Desde 1992, a Argentina dispõe de normas que condicionam a liberação de materiais transgênicos no meio ambiente.

No período de 1991 a 1998, foram outorgadas 286 autorizações para a liberação no ambiente dos seguintes cultivos: milho, soja, algodão, girassol, trigo, tomate, colza, cana-de-açúcar e batata. As principais características introduzidas são tolerância a herbicidas e resistência a insetos. Em 1998, a Argentina alcançou 15% da superfície mundial cultivada com produtos transgênicos, superada apenas pelos Estados Unidos, que detêm 74%.

Assim, parece claro que a Argentina optou pela ampla difusão da produção de materiais transgênicos. Juntamente com o Canadá, os Estados Unidos, a Austrália, o Chile e o Uruguai, a Argentina participa do Grupo de Miami, constituído com o propósito de opor-se às restrições ao comércio mundial de produtos derivados do uso de materiais transgênicos. No protocolo sobre biossegurança, assinado em 1998 na Colômbia, o Grupo pretendeu excluir as considerações sócio-econômicas da avaliação dos riscos e dos procedimentos de acordos fundamentados, assim como a responsabilidade das empresas em caso de danos acidentais ou intencionais envolvendo materiais geneticamente modificados.

3 - Produção e fluxos comerciais nos anos 90

A partir dos dados da Tabela 1, pode-se observar que as maiores taxas de crescimento da produção agrícola argentina ocorreram na produção de cereais, oleaginosas e leite. A produção de cereais cresceu 73% entre 1990 e 1998, passando de aproximadamente 20 milhões de toneladas para quase 35 milhões de toneladas. Entre os cereais, os maiores incrementos foram notados na produção de milho (254%, passando de 5,4 milhões de toneladas em 1990 para 19,1 milhões de toneladas em 1998) e na de arroz (142%, passando de 430 mil toneladas para pouco mais de um milhão de toneladas em 1998).

Tais incrementos se deram não apenas em função da expansão da área cultivada, substituindo áreas anteriormente ocupadas por pastagens, mas também em função de ganhos de produtividade da terra. Isso foi possibilitado por mudanças tecnológicas, uso mais intensivo de insumos e ganhos de escala, mas que resultou num processo seletivo, já que nem todos os produtores agrí-

colas tiveram acesso a tais mudanças. Por exemplo, no caso do milho, a produtividade aumentou de 3,5 toneladas/ha em 1990 para quase 6,0 toneladas/ha em 1998, enquanto, no caso do arroz, passou de 3,6 toneladas/ha em 1990 para 5,1 toneladas/ha em 1998.

A produção de oleaginosas também cresceu substancialmente no período, aumentando de 16 milhões de toneladas para mais de 26 milhões de toneladas, representando um aumento de 60% entre 1990 e 1998. Entre as oleaginosas, os maiores incrementos se deram na produção de soja e girassol. Novamente, o crescimento ocorreu como resultado da expansão da área cultivada e dos ganhos de produtividade da terra. Por sua vez, a produção de leite também apresentou um crescimento considerável, aumentando de quase 6,3 milhões de toneladas em 1990 para 9,7 milhões de toneladas em 1998, correspondendo a uma taxa de crescimento acumulada de 55%.

Tabela 1

Produção agrícola argentina — 1990-98

(1 000t)

ANOS	CEREAIS	OLEAGINOSAS	CARNES	LEITE	FRUTAS
1990	20 079	16 404	3 199	6 282	5 715
1991	21 591	16 817	3 251	6 121	5 977
1992	25 444	16 229	3 219	6 795	6 011
1993	25 097	15 097	3 312	7 219	5 569
1994	25 270	17 047	3 325	8 010	6 520
1995	24 209	19 696	3 328	8 771	7 081
1996	30 495	20 297	3 181	9 140	6 037
1997	35 619	18 099	3 148	9 405	7 066
1998	34 803	26 226	3 056	9 750	7 186

FONTE: FAO.

Por outro lado, a produção de frutas apresentou um crescimento mais modesto, e a produção de carnes praticamente permaneceu nos níveis apresentados no início da década. Entretanto convém distinguir que a produção de carne bovina teve uma redução nos últimos anos, caindo de 2,6 milhões de toneladas em 1990 para 2,2 milhões de toneladas em 1998. Também a produção de carne ovina sofreu uma queda substancial, de quase 42%, reduzindo-se de 92 mil toneladas para 53 mil toneladas no período. Essas quedas reforçam a idéia

de reorganização da produção: por um lado, substituindo áreas de pastagem por áreas de lavouras, especialmente para a produção de cereais e oleaginosas; por outro lado, mantendo e melhorando pastagens para a produção de leite.

Outro aspecto dessa reorganização da produção é o crescimento da produção de carne de aves, compensando, em parte, a queda na produção de carne bovina e ovina. A produção de carne de aves passou de 371 mil toneladas para 615 mil toneladas entre 1990 e 1998, com um crescimento de 65%.

A Tabela 2 apresenta os dados referentes aos fluxos comerciais de produtos agrícolas na Argentina durante a década de 90. São incluídos também alguns produtos processados, derivados dos produtos agrícolas considerados acima. Em todos os casos, as exportações mostram-se maiores que as importações, caracterizando, assim, o setor como exportador líquido de todos os grupos de produtos considerados. No caso de cereais, em praticamente todos os anos, mais da metade da produção é destinada à exportação, indicando que o setor gera grandes excedentes. Nos demais casos, isso não é tão aparente, em vista das atividades de processamento.

Pode-se notar, também, que as taxas de crescimento das exportações de produtos agrícolas da Argentina foram elevadas, exceto das exportações de carnes, enfatizando a orientação para o mercado internacional. As exportações de cereais cresceram 111% no período, mais até que a taxa de crescimento da produção, chegando a atingir 22 milhões de toneladas em 1997. Com relação a oleaginosas, houve um crescimento substancial nas exportações de produtos processados, enquanto ocorreu até mesmo uma redução nas exportações de grãos. Esse fato implica a utilização da capacidade agroindustrial no País e a comercialização de produtos com maior valor agregado. Por sua vez, as exportações de produtos lácteos cresceram acentuadamente a partir de 1995, principalmente com a expansão das exportações para o Brasil.

Tabela 2

Exportação e importação de produtos agrícolas na Argentina — 1990-97

(1 000t)

ANOS	CEREAIS		OLEAGINOSAS		FARELOS		ÓLEOS	
	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação
1990	10 442	8	3 655	2	7 259	-	2 236	-
1991	11 254	24	4 910	2	8 230	-	2 493	-
1992	13 951	20	3 591	3	8 409	-	2 377	-
1993	12 325	8	2 748	3	8 113	-	2 137	-
1994	10 586	28	3 611	4	8 236	-	2 430	-
1995	13 885	56	3 595	4	9 228	-	3 121	-
1996	11 264	36	2 892	5	8 522	1	2 416	-
1997	22 031	184	...	...	10 549	1	3 706	4

ANOS	CARNES		PRODUTOS LÁCTEOS		FRUTAS E VEGETAIS		BEBIDAS E FUMO	
	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação
1990	376	3	68	2	1 177	111	121	7
1991	294	17	33	76	1 124	189	93	55
1992	218	84	11	120	1 224	281	97	141
1993	216	87	28	91	998	475	88	114
1994	316	96	60	70	1 311	446	118	113
1995	446	53	132	37	1 554	430	379	86
1996	335	81	122	49	1 542	491	215	63
1997	400	106	154	45	1 907	467	242	78

FONTE: FAO.

4 - Implicações para o setor

Esse cenário de transformações, de abertura comercial, de redução da intervenção do Estado, de mudanças estruturais e reorganização da produção, traz uma série de implicações para os atores que nele figuram. Alguns autores chegam a apresentar o desempenho do setor agrícola argentino como excepcional nesta década, consolidando-se como um dos principais exportadores mundiais de grãos.

Essa consolidação ocorreu também em função dos preços favoráveis no mercado internacional durante parte do período. As mudanças nos preços relativos, favorecendo mais os produtos de origem vegetal (principalmente cereais e oleaginosas) em detrimento dos produtos de origem animal, vêm conduzindo a uma reorganização da produção. Áreas de pastagem foram transformadas em lavouras, cercas e instalações para a pecuária foram eliminadas. De acordo com os dados do USDA, o rebanho bovino argentino diminuiu em mais de cinco milhões de cabeças em cinco anos, atingindo a marca mais baixa dos últimos 27 anos.

Entretanto o cenário atual mostra-se menos favorável, com a queda nos preços dos principais produtos exportados pela Argentina e a retração no comércio mundial. Além disso, a sobrevalorização cambial resultante do Plano de Conversibilidade vem implicando menor rentabilidade da produção e das exportações agrícolas.

Por outro lado, a especialização da produção, junto com as mudanças tecnológicas que vêm ocorrendo, determina ganhos de escala que marginalizam os pequenos e até os médios estabelecimentos. O crescimento recente na produção de grãos ocorreu tanto em vista da expansão da área cultivada como de ganhos de produtividade. Esses ganhos de produtividade foram possíveis mediante melhoramento genético e uso mais intensivo de fertilizantes, pesticidas e irrigação. Por exemplo, em 1995 o uso de fertilizantes na Argentina atingiu 1,2 milhão de toneladas, comparado a menos de 100 mil toneladas 10 anos antes; as vendas de pesticidas, principalmente de herbicidas, também aumentaram substancialmente, quase triplicando entre 1991 e 1996 (Agric. Outlook, 1998).

Entre as implicações dessas transformações estão custos de produção mais elevados e menor rentabilidade do setor. Ainda por cima, com redução do apoio governamental, com o volume de crédito limitado e a taxas de juros mais elevadas, o cenário atual é de endividamento do setor. A dívida do setor agrícola passou de US\$ 2,8 bilhões em 1991 para US\$ 7,0 bilhões em 1995, equivalendo a mais de 40% do valor da produção agrícola. Essas cifras ainda aumentaram até os dias de hoje, conduzindo a um processo de marginalização e migração (ESTIMACIÓN..., 1996).

Como resultado, tem-se dado um aumento na concentração fundiária, agravando os problemas sociais no meio rural. Também o cultivo mais intensivo de áreas anteriormente utilizadas para a formação de pastagens tem promovido um desgaste acelerado do solo, gerando maior preocupação com a preservação ambiental e com a sustentação de renda, especialmente para os pequenos e médios agricultores.

Para finalizar, há ainda a dificuldade de se lograr um acordo acerca de uma política agrícola comum para o Mercosul. Se, por um lado, houve uma convergência no sentido de redução da participação do Estado e de maior integração com o mercado internacional, por outro, ainda falta a coordenação de ações para a tomada de decisões no nível regional. Algumas questões ligadas a programas de apoio doméstico no Brasil não obtiveram consenso entre os países integrantes do bloco. Agora, num momento em que não são apenas os agricultores brasileiros que se mostram insatisfeitos, que estão endividados, que enfrentam preços baixos, crédito escasso e juros elevados, num momento em que também os agricultores argentinos se manifestam por apoio ao setor, é hora de se buscar uma atuação conjunta. É com a formulação de uma política agrícola comum, que vise à garantia e à elevação da renda no campo e à segurança de abastecimento alimentar, que se poderá conquistar o desenvolvimento sustentado no meio rural dos países que compõem o bloco.

Bibliografia

AGRICULTURAL OUTLOOK (1998). USDA/ERS, p.24-30, Mar.

BANCHERO, C., CORREA, C. E., BERGEL, S. (1999). **Difusão da biotecnologia na Argentina e no Brasil:** o caso das plantas transgênicas. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. (Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina 10 e 11 de jun., promovido pelo IPRI; Arquivo capturado via Internet: <http://www.mre.gov.br/ipri>).

CIRIO, F. E PETRI, G. (1997). **Políticas agropecuárias na Argentina e no Brasil:** confluência ou controvérsia? Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. (Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina 20 e 21 de nov., promovido pelo IPRI; Arquivo capturado via Internet: <http://www.mre.gov.br/ipri>).

DIAS, G. (1999). **Relações Brasil-Argentina:** o nosso nó agrícola. . Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. (Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina 10 e 11 de jun., promovido pelo IPRI; Arquivo capturado via Internet: <http://www.mre.gov.br/ipri>).

ESTIMACIÓN del endeudamiento de los productores participantes del programa de cambio rural en el área de la EEA Marcos Juárez y EEA Manfredi (1996). INTA.

- LOPES, M. (1997). **Agricultura e política agrícola no Brasil e na Argentina**. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. (Trabalho apresentado no Seminário Brasil-Argentina 20 e 21 de nov., promovido pelo IPRI; Arquivo capturado via Internet: <http://www.mre.gov.br/ipri>).
- MACADAR, B. (1999). Economia instável na região provoca avanços e recuos. **Jornal da Universidade**, Porto Alegre : UFRGS, p.5, ago.
- PEACOCK, D. (1993). Argentina. In: INTERNATIONAL agriculture and trade report: Western Hemisphere. Washington, D.C. : USDA/ERS. p.36-42.