

Agricultura: grãos — a política de preços e de financiamento da produção em 1992*

*Paulo Roberto Nunes da Silva***

Desde o início da década passada, os programas de ajuste econômico têm fracassado um após outro, criando expectativas negativas em relação à capacidade do Estado brasileiro de apontar o caminho para a retomada do desenvolvimento. As taxas mensais de inflação sempre retomaram o patamar dos 20%, após breves períodos em patamares de um dígito, estimulando o descrédito nos planos de ajuste. A recessão, consequência das políticas econômicas amiúde adotadas pelas equipes econômicas para superar a crise, tem, invariavelmente, imposto um alto custo à grande maioria da sociedade brasileira em razão da queda do investimento e do desemprego crescente.

O Presidente Collor, em seus 30 meses de gestão, juntamente com seus dois Ministros da Economia, Zélia Cardoso de Melo e depois Marcílio Marques Moreira, também não conseguiu debelar a crise através da recessão, mesmo depois do gigantesco corte de liquidez e da insistência em administrar taxas de juros reais elevadas para conter o processo inflacionário. O máximo que alcançou foi estabilizar, por um período maior de tempo, o aumento mensal de preços entre 20 e 25%.

A situação só não se tornou mais grave porque o programa do Ministro Marcílio "(...) se beneficiou de um choque externo favorável, expresso na queda acentuada das taxas de juros de mercado nas operações em dólares que respondem por mais de 70% do estoque da dívida externa" (BELLUZZO, BATISTA JUNIOR, 1992).

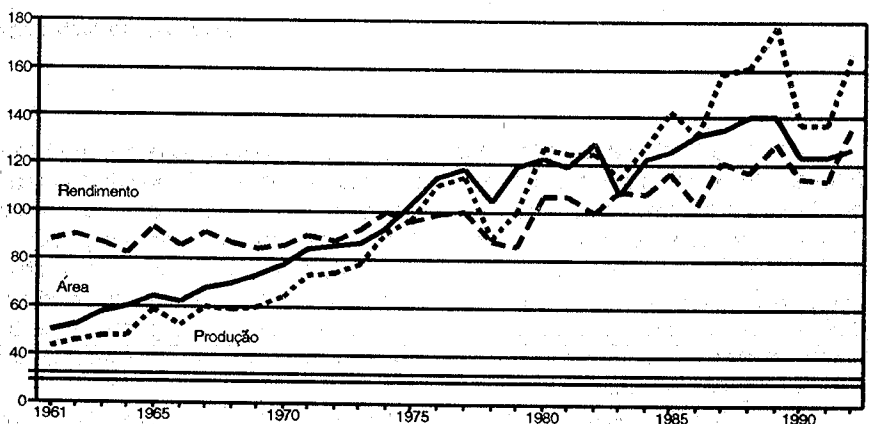
Relativamente ao setor agrícola, a gestão Collor também não logrou manter a *performance* que vinha sendo alcançada durante a década de 80. Na década passada, tanto no Rio Grande do Sul como em nível nacional, foram batidos sucessivos recordes de produção de grãos, alicerçados, sem dúvida, num melhor uso dos recursos, mas, saliente-se, fortemente beneficiados por condições climáticas favoráveis (HOFFMANN, SILVA, 1989) — Gráficos 1 e 2.

* Este texto contou com a colaboração dos estagiários da FEE Rogério Vianna Tolfo e Marisol Lemos Teles.

** Economista da FEE.

GRÁFICO 1

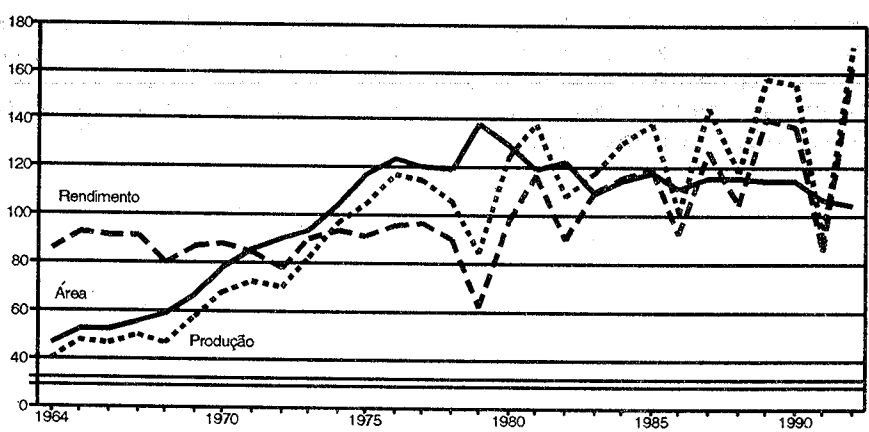
**ÍNDICES DE PRODUÇÃO, ÁREA E RENDIMENTO AGRÍCOLAS NO BRASIL
1961/1992**



FONTE: IBGE.

GRÁFICO 2

**ÍNDICES DE PRODUÇÃO, ÁREA E RENDIMENTO AGRÍCOLAS NO RS
1964/1992**



FONTE: IBGE.

No primeiro ano-safra da gestão Collor (1989/90), o volume produzido ainda foi resultado das restrições econômicas do final do Governo Sarney, ficando bastante abaixo do volume colhido na safra 1988/89.

No segundo ano-safra da gestão Collor (1990/91), o impacto das alterações da política agrícola implementada pela Ministra Zélia Cardoso de Melo determinou uma retração na produção agrícola, principalmente no Centro-Oeste. Esse fato, associado à estiagem que acabou com mais da metade da produção de milho e de soja no Rio Grande do Sul, acabou por manter a produção abaixo do recorde de 1989.

No terceiro ano-safra da gestão Collor (1991/92), os dois fracos resultados dos dois períodos imediatamente anteriores, associados à conjuntura político-econômica, levaram a uma inversão da política agrícola até então assumida, no que diz respeito à liberação de recursos (SILVA, 1992). A decisão de voltar atrás quanto à restrição de recursos para o financiamento do custeio da safra 1991/92 adotada em julho de 1991, liberando recursos adicionais em outubro do mesmo ano, e, mais uma vez, a ocorrência de condições climáticas favoráveis determinaram uma produção agrícola que superou as expectativas do período de plantio.

No Rio Grande do Sul, a produção das cinco principais lavouras de grãos (16,7 milhões de toneladas), dependendo ainda dos dados finais da safra de inverno, deve ultrapassar o volume recorde alcançado em 1989 (15,2 milhões de toneladas).¹ Entretanto, em nível nacional, o volume total produzido deve ficar em torno de 65,5 milhões de toneladas (Levant. Sist. Prod. Agríc., out.92), aquém da produção, também recorde, obtida em 1989 — 69,6 milhões de toneladas (Levant. Sist. Prod. Agríc., set.92).

Na conjuntura econômica do terceiro ano-safra da gestão Collor dois aspectos merecem ser destacados: a condução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e da política de financiamento da produção.

1- A condução da Política de Garantia de Preços Mínimos

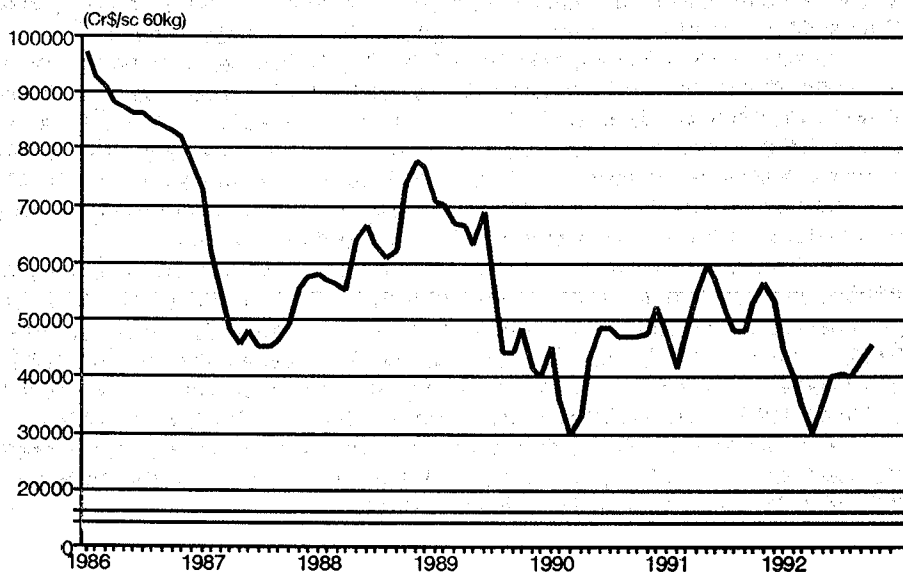
A conjuntura do segundo trimestre de 1992, em função da expectativa de uma colheita recorde de grãos, tanto no Rio Grande do Sul como no Brasil, foi marcada pela queda de preços a nível de produtor. Em decorrência, pressões do setor agrícola levaram o Governo a definir recursos e normas de comercialização que permitissem a recuperação dos preços. No Rio Grande do Sul, o comportamento do mercado de milho foi o destaque pelo fato peculiar de conjugar uma estimativa de produção recorde de 5,5 milhões de toneladas com dificuldades para encontrar o produto no mercado durante a entressafra.

Desde a safra 1989/90, os preços do milho vinham apresentando uma tendência de alta em função da redução do volume de produção. A perspectiva de formação de excedentes observada a partir do final de 1991 fez com que os preços do milho iniciassem uma tendência decrescente, que só foi controlada pela liberação dos EGF-COV (Gráfico 3).

¹ Arroz, feijão, milho, soja e trigo.

GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DO PREÇO DO MILHO AO PRODUTOR, A PREÇOS CONSTANTES, NO RS — 1986/92



FONTE: EMATER/RS.

NOTA: IGP-DI=out./92.

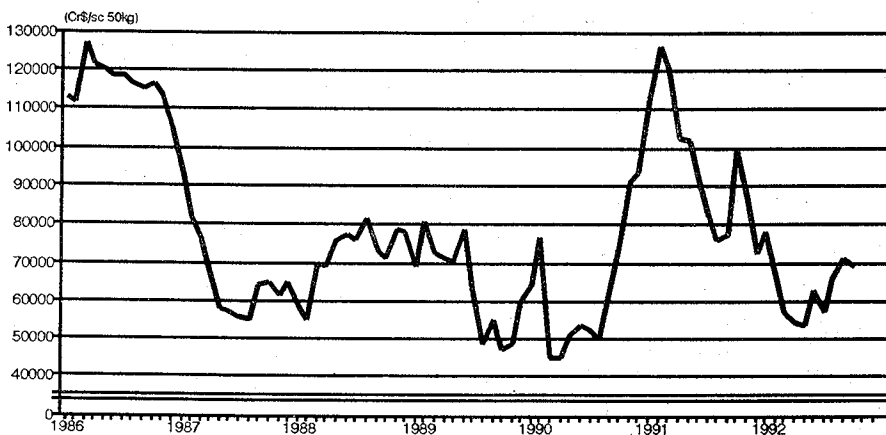
No caso do arroz, a tendência de queda dos preços a nível de produtor já vinha ocorrendo desde o pico de preços observado no final de 1990 (Gráfico 4).

O preço da soja, balizado pelo mercado externo, vinha apresentando uma tendência a superar, como efetivamente aconteceu, as cotações da safra anterior (Gráfico 5).

Frete à situação dos preços do milho e do arroz, os produtores agrícolas exerceram seu poder de reivindicação para pressionar o Governo a definir uma política de comercialização que permitisse a reversão daquela tendência. Essas pressões tiveram êxito, e, em maio, o Governo decidiu atender às reivindicações dos agricultores, definindo a possibilidade de contratação de Empréstimos do Governo Federal-Com Opção de Venda (EGF-COV) para todos os produtores agrícolas, independentemente de seu porte.

GRÁFICO 4

EVOLUÇÃO DO PREÇO DO ARROZ AO PRODUTOR, A PREÇOS CONSTANTES NO RS — 1986/92

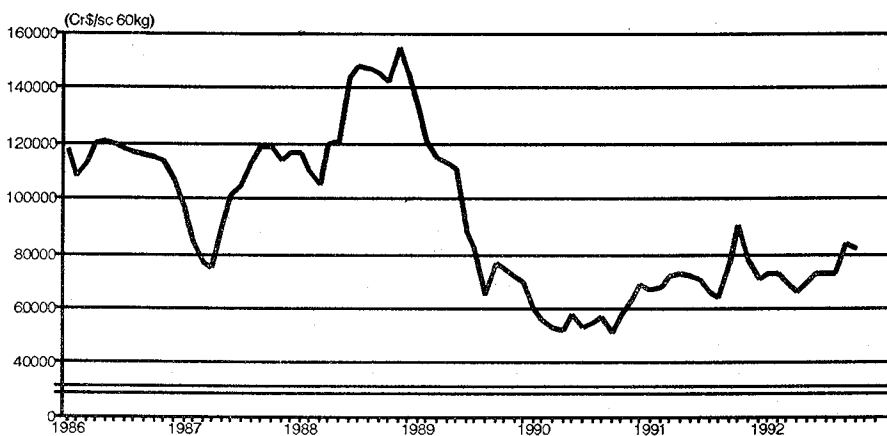


FONTE: EMATER/RS.

NOTA: IGP-DI=out./92.

GRÁFICO 5

EVOLUÇÃO DO PREÇO DA SOJA AO PRODUTOR, A PREÇOS CONSTANTES, NO RS — 1986/92



FONTE: EMATER/RS.

NOTA: IGP-DI=out./92.

A opção pelos EGF-COV resolveu dois problemas de uma só vez: de um lado, permitiu o início de um processo de recuperação dos preços do milho e do arroz a nível de produtor e diminuiu as pressões do setor; de outro, permitiu que fosse afastada, temporariamente, a necessidade de o governo ter que alocar recursos para operações de Aquisições do Governo Federal (AGF). Contudo essa mesma opção pode transformar-se num complicador tanto no primeiro como no segundo caso.

O início das operações de EGF-COV determinou imediatamente uma inflexão na curva descendente que vinha sendo traçada pela queda dos preços do arroz e do milho a nível de produtor no Rio Grande do Sul. Ou seja, a partir daquela decisão, os preços desses grãos, no Estado, iniciaram uma recuperação que, no entanto, não chegou a recompor os níveis alcançados na safra anterior até o momento da elaboração deste texto. Não existiria nada de anormal nessa reversão dos preços do milho e do arroz a nível de produtor após a permissão para a contratação dos EGF-COV, não fossem os fatos que estavam delineados e que compuseram a conjuntura de entressafra.

A manutenção de taxas de juros reais elevadas numa conjuntura com inflação alta, desemprego e baixo poder aquisitivo da maioria da população desestimulou a iniciativa privada a compor estoques que ultrapassassem suas necessidades de curtíssimo prazo. Nesse contexto, ampliava-se a possibilidade de o setor privado ter suas margens de lucro reduzidas no médio prazo, frente à dificuldade de repasse dos aumentos de preço na ponta do consumo.

Dessa forma, com as empresas operando com estoques de curtíssimo prazo, os volumes de produto "efegados" não lograram ser absorvidos no mercado, por ocasião do vencimento das operações, permanecendo, após as prorrogações de vencimento, em mãos dos fiéis depositários. Assim, em decorrência da correção monetária dos preços mínimos — balisadores das operações de EGF — pela Taxa Referencial (TR) e da evolução quotidiana do custo de armazenagem, os preços do milho e do arroz passaram a ter crescimento mensal nessa mesma proporção, ou seja, acompanhando o crescimento do custo de remissão dos EGF-COV.

Esse quadro, no caso do milho, determinou uma situação peculiar nesta entressafra: a acumulação de um estoque, no âmbito nacional, de cerca de 5,4 milhões de toneladas — em torno de dois meses de consumo nacional — não evitou que o custo interno para os grandes consumidores chegasse a ultrapassar a cotação do grão no mercado externo, estimulando a busca de produto oriundo da Argentina e tentativas de importação dos Estados Unidos para suprir as necessidades, principalmente, dos grandes consumidores da Região Nordeste do País.

Não é intenção aprofundar mais a descrição do comportamento do mercado de milho. O fundamental é chamar atenção para a fragilidade e a falta de uma eficiente e eficaz estrutura de mercado para esse importante grão. O milho responde por uma parcela expressiva da produção das lavouras de grãos — quase 50% entre as cinco principais lavouras. Ele é insumo indispensável para a produção de carne de aves e suínos, de ovos e de leite.

A falta de uma rede de armazenamento estratégico que permita acolher excedentes de safra, sem que haja necessidade de remanejamento de produtos para dar lugar a novas safras, impede o escoamento normal da produção, gerando estrangulamentos e decisões apressadas sobre o destino dos produtos armazenados. Além disso, as ineficiências da estocagem, associadas a uma estrutura inadequada de transporte, contribuíram para que, neste ano, a compra de milho no mercado externo fosse uma alternativa mais barata do que o deslocamento do excedente nacional para as regiões de consumo.

A falta de recursos financeiros para que o Governo sustente uma PGPM eficaz é uma questão recorrente, vinculada aos determinantes gerais da crise econômica e cuja amplitude ultrapassa os limites deste texto.

Afora a influência causada pelas operações dos EGF-COV, como no caso do milho, o movimento dos preços do arroz é definido por uma estrutura de produção e distribuição infinitamente mais organizada do que a do milho. A capacidade dos orizicultores de distribuírem a venda do seu produto ao longo do ano, em virtude da estrutura de armazenagem que possuem ao nível de seus estabelecimentos, é, sem dúvida, um dos motivos da menor variabilidade dos preços desse grão no mercado, relativamente ao milho. Ademais, o fato de um grande número de produtores de arroz possuírem suas próprias estruturas de beneficiamento e comercialização implica melhores condições para enfrentamento dos períodos de preços baixos. Porém, nesta safra, o patamar extremamente baixo dos salários urbanos impediu o repasse dos custos na ponta do consumo, independentemente das estruturas de produção e distribuição dos diferentes produtos.

Segundo dados do Banco do Brasil, dos 4,5 milhões de toneladas de arroz produzidos no Estado, 2,6 milhões foram "egefados", sendo que, até novembro, apenas cerca de 30% teriam sido remidos. Destaque-se que a maior parte das operações de EGF-COV de arroz corresponderam a transformações de empréstimos de custeio em empréstimos de comercialização. Isso significou que a venda da safra foi adiada devido aos preços baixos na época da comercialização, e, no vencimento, os financiamentos de custeio foram transformados em EGF-COV.

Assim, os EGF-COV permitiram resolver o problema dos produtores, pois, ao assinarem um contrato com opção de venda ao Governo, não se viram obrigados a ter que colocar o produto no mercado a preços abaixo do mínimo. Conseqüentemente, o ônus de sustentar a estocagem dos excedentes de arroz passou a ser do Governo, que tentou eximir-se desse compromisso, devido à escassez de recursos, concedendo prorrogações de vencimento das operações de EGF.

Ao fim e ao cabo, verifica-se que, na medida em que uma parcela dos EGF não foi remida, uma parte dos recursos necessários ao financiamento da safra 1992/93 ainda não retornou. Assim, frente à dificuldade financeira do Governo, a questão que se coloca é como será coberto o déficit deixado pelo não retorno dos recursos dos EGF de arroz e de milho.

2 - A condução da política de financiamento da produção

O volume de recursos a ser emprestado para financiar as atividades do ano-safra 1992/93 ainda não está definido, principalmente no que diz respeito à comercialização da safra. O Ministro Antônio Cabrera havia anunciado que seriam colocados US\$ 5,2 bilhões para o custeio e a comercialização. No Rio Grande do Sul, até 30 de novembro, já teria sido aplicado, somente pelo Banco do Brasil, um montante algo superior a US\$ 500 milhões, o que equivale a mais de 50% do montante aplicado na agricultura gaúcha, em 1991.

A Tabela 1 demonstra que a lavoura de arroz é a que concentra o maior volume de recursos do crédito rural, retendo quase 60% do volume de crédito alocado nas quatro principais lavouras.

Tabela 1

Área financiada para lavouras de arroz, feijão, milho e soja pelo Banco do Brasil no Rio Grande do Sul — safra 1992/93

LAVOURAS	ÁREA PLANTADA (ha) (A)	ÁREA FINANCIADA (ha) (B)	B/A (%)	VALOR (Cr\$ milhões)
Arroz irrigado	887 342	846 000	95,3	2 714 000
Feijão	165 602	5 000	3,0	4 122
Milho	1 818 835	243 000	13,4	230 000
Soja	3 014 281	1 472 000	48,8	1 650 000
Total	5 886 060	2 566 000	43,6	4 598 122

FONTE: Banco do Brasil.

Segundo informações do Banco do Brasil, ainda estão pendentes no Rio Grande do Sul 69% dos EGF de arroz; 56% dos EGF de milho; e 19% dos EGF de soja. Essas operações de EGF ainda não remidas — em sua maioria — originaram-se da transformação dos financiamentos de custeio da safra 1991/92 em empréstimos de financiamento da comercialização do produto colhido nessa mesma safra. Nessa transformação, os tomadores tiveram as operações de custeio quitadas e contrataram uma nova operação de comercialização, dando como garantia o produto colhido. O tomador passou a ter a segurança de que, no vencimento, o Governo ficava comprometido a adquirir o produto caso o patamar de preços não lhe fosse favorável. Assim, os produtores passaram para o Governo um produto que, mantidas as condições do início do período de comercialização, não encontraria mercado. Como resultado dessa situação, o estoque "egefado" de milho e arroz, no acumulado de janeiro a outubro/92², chegou a atingir volumes da ordem de 5,4 e 3,4 milhões de toneladas², respectivamente. Isso deixou o Governo numa situação pouco cômoda durante esta entressafra: não tinha recursos para adquirir o produto "egefado", e, ao mesmo tempo, a conjuntura de mercado não permitia que esse produto fosse absorvido pela iniciativa privada.

Dessa forma, o montante de recursos comprometido com EGF não retornou nos vencimentos das operações para compor os recursos necessários à complementação

² Posição acumulada de janeiro a outubro de 1992 (B. Estoq., 1992, p.44-49).

dos financiamentos de custeio da safra 1992/93. Essa situação, associada a um elevado índice de inadimplência, preocupa o principal agente financiador da agricultura brasileira, o Banco do Brasil. O prejuízo acumulado até setembro, no valor de Cr\$ 619,9 bilhões, já teria pulado para Cr\$ 2,126 trilhões no acumulado até outubro.³

Nota-se, portanto, que o Governo vem enfrentando dificuldades crescentes para alocar o volume necessário para o financiamento das safras. Ao mesmo tempo, a recessão, ao reduzir o nível de emprego e impedir a recuperação do poder aquisitivo dos salários, restringe o mercado de produtos agrícolas. A conjuntura atual não está indicando que esses constrangimentos possam ser eliminados no horizonte deste ano-safra que se encerra no final do primeiro semestre de 1993.

Rezende (1989, p.553), analisando a questão da agricultura e o ajuste externo no Brasil, diz que o dinamismo do setor agrícola no final da década de 80 "(...) deveu-se inteiramente ao bom desempenho da agricultura de mercado interno (...)", estimulada pela política de preços mínimos.

Neste momento, em que a política de preços mínimos vem sendo dificultada, tanto pelo lado da escassez de recursos como pelo lado do constrangimento do mercado agrícola face à recessão, o sistema de financiamento da produção agrícola está em xeque pela escassez de recursos e o futuro do mercado externo é incerto, a questão que se coloca é: qual será o próximo determinante para a expansão da produção agrícola?

A partir da atual expectativa quanto à safra de verão 1992/93, que já está praticamente definida e poderá até ser menor do que a de 1992 em função da redução da área de milho tanto no Rio Grande do Sul como em nível nacional, pode-se prever que a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto gaúcho e nacional não deverá ter a sustentação que teve neste ano no resultado obtido no setor agrícola. Considerando a realização de um volume físico menor na safra de verão 1992/93, somente um forte crescimento dos preços poderá determinar uma taxa positiva de crescimento para o setor. Se, por um lado, o setor lograr alcançar esse crescimento de preços obtendo resultados positivos em 1993, viabilizando o resgate das dívidas acumuladas, e se, por outro lado, os Fundos de Commodities e os Certificados de Mercadorias se firmarem como uma alternativa promissora para o financiamento das atividades agrícolas, poderá estar sendo dado um passo importante para a sustentação financeira da produção agrícola, dependendo, é claro, de que a nível da economia como um todo a recessão comece a ser debelada.

³ A atitude de inadimplência assumida pelos agricultores está sendo estimulada pela consultoria jurídica da União Democrática Ruralista (UDR), a qual, segundo especialistas do Banco do Brasil, vem dando uma interpretação errada a uma decisão do Supremo Tribunal Regional (STR) especificamente para o caso dos contratos firmados com base na variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN). (GM, 26.11.92. p.16, 27.11.92, p.14).

Bibliografia

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (1992). Movimento de capitais, instabilidade monetária e desequilíbrio fiscal: uma *post-mortem* da política econômica do governo Collor. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.3, nov., p.46-57.
- GAZETA MERCANTIL (26.11.92). Nível de inadimplência em outubro chega a 30%, diz o Banco do Brasil. São Paulo, p.16.
- GAZETA MERCANTIL (27/11/92). Plano contra inadimplentes. São Paulo, p.14.
- HOFFMANN, José H., SILVA, Paulo Roberto N. da (1989). Agricultura 89: expressão das mudanças de uma década. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.17, n.4, jan., p.61-70.
- LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1992). Porto Alegre: IBGE/GCEA-RS, out. (Relatório mensal de ocorrências)
- LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (1992a). Rio de Janeiro: IBGE, set.
- BOLETIM DE ESTOQUES (1992). Brasília: Ministério da Agricultura, e do Abastecimento e da Reforma Agrária. Companhia Nacional de Abastecimento. DIROP/DE-PES/DICOE-SEACE, out.
- REZENDE, Gervásio Castro de (1989). Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v.19, n.3, dez., p.553-578.
- SILVA, Paulo Roberto N. da (1992). Agricultura: revisão de tendências. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.4, jan., p.50-65.