

AGRICULTURA

Expectativas frente às soluções para o endividamento e o Plano Real*

*Paulo Roberto Nunes da Silva***

Neste acompanhamento destacam-se três fatos da conjuntura do trimestre:

- 1^o) o desencontro das estimativas de produção de grãos para a safra de verão 1993/94;
- 2^o) o debate em torno da questão do endividamento agrícola;
- 3^o) a agricultura e o Plano Real.

1 - O desencontro das estimativas de produção de grãos

A divulgação por parte do Ministério da Agricultura, em maio passado, de que a safra de verão 1993/94 atingiria o volume de 76,2 milhões de toneladas retomou uma discussão já ocorrida em novembro do ano passado.

Naquela oportunidade, o então Ministro da Agricultura, Dejandir Dalpasquale, reunido, em Goiânia, com os Secretários Estaduais da Agricultura, havia divulgado uma estimativa informal de que a safra 1993/94 alcançaria 76,0 milhões de toneladas (ZH, 8.11.93, p.35; GM 30.10/1.11.93, p.15). Essa estimativa causou certo desconforto, pois se confrontava com o anúncio oficial feito pela CONAB, em seu 1^o Levantamento divulgado em outubro, de que a safra brasileira oscilaria entre 68,8 milhões e 70,9 milhões de toneladas.

Em seu 2^o Levantamento, publicado em dezembro, a CONAB reviu sua estimativa. Informando ter utilizado a hipótese de que, para as culturas "não pesquisadas" da Região Nordeste da safra de inverno e da segunda safra de verão, seriam repetidos os números obtidos na safra de 1993, a CONAB reestimou a produção brasileira de grãos para um volume entre 68,0 milhões e 69,7 milhões de toneladas. Ocorre que, em 1993, a safra de inverno e a safra da Região Nordeste foram "das piores já colhidas" (Prev. Acompanh. Safra, 1993/94; BR. Minist. Agric. Abastec. Reform. Agr., 1994). Assim, na estimativa da produção brasileira de grãos da safra 1993/94, realizada no 2^o Levantamento, houve subestimação equivalente às perdas ocorridas naquelas safras.

Posteriormente, a CONAB realizou revisões das estimativas, ampliando-as, respectivamente, para 73,6 milhões e 76,2 milhões de toneladas. Pelo que se pode observar,

* Este texto foi escrito com base em informações coletadas até 20 de junho

** Técnico da FEE

esses acréscimos foram feitos porque, nos primeiros levantamentos, ao invés de partir da hipótese de uma produção em condições normais, a CONAB partiu da hipótese de que se repetiriam as condições adversas ocorridas em 1993, na safra de inverno e na safra da Região Nordeste.

Estas últimas estimativas ainda podem ser revistas e, possivelmente, para menos. No Rio Grande do Sul, importante produtor de grãos, por exemplo, os resultados divulgados em junho pelo GCEA-RS apontam que o volume da produção gaúcha de grãos deverá cair 2,4% relativamente à estimativa de maio e 7,5% relativamente à produção colhida na safra passada (ver **Anexo 1 - Agricultura**). Além disso, as baixas temperaturas ocorridas, em junho, em quase toda a Região Centro-Sul também causaram perdas nas lavouras de grãos de outros estados, principalmente, na segunda safra de milho do Paraná e de São Paulo.

2 - A questão do endividamento agrícola

2.1 - Antecedentes

Nesta virada de semestre, quando estão sendo definidas as intenções de plantio da próxima safra, numa conjuntura de implantação de mais um plano de ajuste econômico, um dos pontos importantes a ser considerado é o do chamado endividamento agrícola. A capacidade de financiamento da atividade agrícola na safra 1994/95, seja com recursos privados, seja com recursos públicos, está colocada na mesa em um quadro de incertezas.

Uma posição a respeito do tema do endividamento tem que ser precedida da ratificação de alguns antecedentes a respeito dessa questão.

A origem da situação de litígio entre tomadores de crédito agrícola e Governo que hoje se observa não é nova, remonta ao final dos anos 70. Naquela época, a diminuição da base monetária, antes mesmo que se explicitassem os sinais de declínio da economia como um todo, associada à exaustão das fontes de financiamento, que mantinham a política de créditos favorecidos, definida como linha de ação do Governo em busca da expansão da produção, criaram o impasse para a ampliação do crédito subsidiado à atividade agrícola. Naquele momento, a solução financeira foi a de elevação dos juros e redução da liquidez, atingindo o volume de recursos para aplicação no crédito rural (DELGADO, 1985). Essa solução, descrita por Delgado (1985, p.73-74), em meados dos anos 80, deu início aos problemas dos tomadores de crédito agrícola.

Em decorrência, os tomadores de crédito agrícola, acostumados com a política de crédito rural dos anos 70, caracterizada por recursos fartos concedidos a juros negativos e que lhes permitia manter a produção sem maiores cuidados no uso dos recursos — insumos e terra —, encontraram-se, de repente, frente a uma nova realidade. Os custos financeiros crescentes e a escassez de recursos, associados a um solo já desgastado pelo uso intensivo durante quase uma década, passaram, de uma hora para outra, a lhes exigir racionalidade e competência administrativa para se manterem na atividade e sustentarem as margens de ganho obtidas até então.

Frente à nova realidade, uma parcela dos tomadores de crédito agrícola, principalmente pequenos e médios, passaram a afastar-se dos agentes financeiros e a buscar

alternativas. Desenvolveram o auto financiamento, descobriram o financiamento da atividade através da venda antecipada da produção, criaram os sistemas de financiamento baseados na equivalência em produto, conhecidos como "programas de troca-troca", que, mais recentemente, foram adotados informalmente por cooperativas, indústrias de insumos e equipamentos e, até mesmo, pelos governos estaduais. Os sistemas de produção integrada e diversificada, aos poucos, passaram a ser reconhecidos como uma necessidade dos novos tempos. Assim, a queda observada no número de contratos de crédito durante os anos 80 ilustrou não só o receio de alguns produtores em continuarem a recorrer ao crédito tradicional, face aos crescentes custos e aos elevados índices inflacionários, mas, também, a identificação com essas novas alternativas.

Essas alternativas ainda são desenvolvidas de forma precária e deficiente. O próprio mercado de produtos agrícolas no Brasil até agora é extremamente deficiente para a grande maioria dos produtos. Saliente-se, entretanto, a sua importância para a reversão dessa realidade.

Além dos obstáculos criados pela conjuntura econômica, as adversidades climáticas ocorreram mais freqüentemente durante a década de 80, ampliando as dificuldades para a administração da produção agrícola, relativamente à de 70.¹ Por fim, a política agrícola do Governo Collor, associada à forte estiagem que atingiu toda a Região Centro-Sul durante a safra de verão 1990/91, ampliou as dificuldades do setor. No Rio Grande do Sul, a estiagem causou a quebra de 64,8% da lavoura de soja e de 48,1% da lavoura de milho (relativamente ao ano anterior).

Nesse quadro, não foi difícil que os interesses do segmento de agricultores que se diferenciavam, buscando novas tecnologias e novas formas de conduzir a produção, se identificassem com os interesses de um segmento de tomadores de crédito agrícola, que, por motivos diversos, preferiam reivindicar a continuidade das benesses do Estado paternalista dos anos 70, ao invés de buscar alternativas. Na medida em que a existência de crédito a juros subsidiados ou favorecidos permite aos estabelecimentos mais eficientes auferirem uma margem diferencial em relação aos menos eficientes, isso os induz a referendarem aquelas reivindicações.

Em resumo, verifica-se que a realidade agrícola mostra que ocorreram avanços das produções agrícolas gaúcha e nacional, principalmente durante a segunda metade da década de 80. Segmentos do setor buscaram racionalizar o processo produtivo, logrando alcançar ganhos de produtividade que sustentaram os aumentos de produção observados no final da década de 80 e nestas últimas três safras. Entende-se, portanto, que, para uma boa parcela de tomadores de crédito, a crise serviu de estímulo à busca de novos patamares de produção e produtividade, que lhes permitissem manter as margens de ganho. Buscaram, portanto, na adversidade, uma saída adequada à nova realidade.

¹ No Rio Grande do Sul, as safras de verão foram prejudicadas por problemas climáticos nos anos de 1982, 1983, 1986 e 1988.

2.2 - O debate atual

O debate atual sobre a questão do endividamento agrícola está centrado na alegação do setor de que houve um aumento do estoque da dívida, decorrente do chamado "descasamento" entre Preços Mínimos e correção monetária dos financiamentos agrícolas gerado pelo Plano Collor I². No decorrer desse debate, nem sempre se observou a formação de um bloco coeso entre produtores, lideranças do setor e parlamentares da bancada ruralista.³

O desenrolar das discussões para o acerto do impacto desse descasamento sobre o saldo devedor dos empréstimos agrícolas acabou desembocando na constituição de uma comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI) para "(...) investigar as causas do endividamento do setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e as condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993" (BR. Senado Fed., 1993).

Em síntese, a conclusão dessa CPMI apontou que o endividamento⁴ da agricultura "(...) deve-se, principalmente, aos altos custos dos empréstimos contraidos junto ao Sistema Financeiro e pelas dívidas com fornecedores de insumos e prestadores de serviços, isto pela drástica redução do volume de recursos para o crédito rural (...)". Ademais, isso teria ocorrido pelo "fato relevante e inadmissível" de que "(...) esta grave crise decorre do descumprimento de legislação específica, discutida e aprovada no Congresso Nacional, em pleno vigor (...)". Dentre os argumentos utilizados para justificar esse descumprimento, destaca-se o da ilegalidade da cobrança de correção monetária dos financiamentos agrícolas.⁵

Analisando-se o conteúdo do relatório dessa CPMI, divulgado em dezembro de 1993, verifica-se que a preocupação dos parlamentares se centrou na identificação de irregularidades cometidas pelo sistema financeiro. Foram exaustivamente abordados temas como: as práticas bancárias prejudiciais aos agricultores, a política de renegociação de débitos e os ônus provocados pelos planos de ajuste econômico. Entretanto a leitura do relatório mostra que não foram objeto de investigação algumas questões

² De forma simplificada, o termo **descasamento** refere-se ao fato de que, em março de 1993, na implantação do Plano Collor I, os saldos devedores dos empréstimos agrícolas foram corrigidos em 74,6% e os Preços Mínimos foram corrigidos em 41,28%, gerando uma defasagem entre a correção dos custos financeiros dos tomadores de crédito e a variação da sua receita. Esclareça-se, em tempo, que esse descasamento supõe, obrigatoriamente, que a lavoura do tomador do crédito estivesse amparada pela Política de Garantia de Preços Mínimos e que sua produção tivesse sido vendida pelo Preço Mínimo. Em caso contrário, ou seja, em que o tomador do crédito tenha vendido sua produção pelo preço de mercado, superior ao mínimo, teoricamente ele não tem direito à contestação do resultado do descasamento.

³ A bancada ruralista é composta por um grupo de mais de 200 parlamentares no Congresso Nacional que defendem interesses identificados com o segmento dos grandes produtores rurais.

⁴ Para a CPMI, endividamento "(...) não se trata apenas de um valor total de contratos inadimplentes junto aos agentes do Sistema Nacional de Crédito Rural. Deve-se considerar, também, o montante representado por débitos vencidos que foram repactuados através de novos contratos, os quais hoje se apresentam como de 'curso normal', não vencidos, mas que representam parte substancial da dívida dos agricultores" (BR. Senado Fed., 1993, p. 28-29).

⁵ Sobre essa questão, diversos produtores entraram na Justiça, alegando a inconstitucionalidade da cobrança de correção monetária. Existem alguns pareceres de juristas tanto com argumentos a favor como contra. Neste texto, assume-se o argumento desenvolvido no Acórdão do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul, que julgou a Apelação Cível nº 187.042.874, de 20.01.89.

que, se bem pesquisadas e documentadas, contribuiriam para o aprofundamento da discussão.

A respeito dessas questões, na declaração de voto ao relatório, assinada pelo Deputado Pedro Tonelli (PT-PR), está explicitado que "(...) há que se registrar a existência de importantes lacunas no diagnóstico empreendido pelos Relatores, que findam comprometendo sobremaneira as conclusões e recomendações apontadas pelo Relatório". O referido parlamentar aponta, em sua declaração de voto, dentre outras coisas, o "caráter simplista da conclusão geral", a "omissão deliberada" do relatório quanto à elaboração do perfil da dívida e a "distinção do volume da dívida considerada legítima de seu estoque derivado de práticas inidôneas por parte dos tomadores do crédito".

Ao amparo das conclusões dessa CPMI, tomou corpo o debate sobre a renegociação da dívida agrícola. O caminho percorrido pelo processo de negociações entre lideranças rurais, parlamentares e Governo foi longo e deu mostras do poder de articulação do segmento politicamente hegemônico do setor agrícola, quando estão em jogo seus interesses.

Em fevereiro deste ano, alguns parlamentares da bancada ruralista, numa manobra diversionista, conseguiram aprovar na Câmara Federal, por 204 votos a favor, 71 contra e 9 abstenções, o Decreto Legislativo nº 383, que buscava a eliminação da correção monetária dos financiamentos agrícolas com retroatividade a 1979. Vendo-se na iminência de ter que desembolsar uma importância calculada, na época, em US\$ 97 bilhões, ou cerca de duas vezes o PIB da agricultura nacional, o Governo dispôs-se, em troca da derrubada do referido decreto legislativo no Senado, a reconhecer a dívida oriunda do descasamento, no valor de cerca de US\$ 947 milhões, e a pagar as dívidas vencidas do PROAGRO, estimadas em um total de US\$ 490 milhões. O Decreto Legislativo nº 383 não foi aprovado no Senado. No final, houve um movimento quase que unânime do setor dizendo que a aprovação de tal decreto na Câmara Federal não havia representado a vontade do setor. Diversas lideranças manifestaram-se contra o referido decreto (GM, 18.2.94, p.11).

Por sua vez, as lideranças dos principais partidos no Senado naquele momento manifestaram-se pela rejeição do projeto, ante a assunção, por parte de vários deputados, de que haviam votado sem conhecimento da matéria. O Presidente da Câmara suspendeu temporariamente a tramitação do decreto, ante a denúncia de que houve fraude na votação. Um dos parlamentares havia alegado que não se encontrava no plenário na hora da votação, embora seu voto constasse da relação dos que votaram a favor. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP) chegou a encaminhar um ofício ao Senado Federal solicitando a não-aprovação do decreto, sob a alegação de que os pequenos agricultores já haviam quitado suas dívidas e não seria justo a concessão de privilégios a "quem não tem direito nem necessidade" (GM, 18.2.94, p.11).

Posteriormente, em abril, a bancada ruralista começou a pressionar o Governo, ameaçando boicotar a segunda etapa do Plano Real, de criação da Unidade Real de Valor (URV), votando contra a aprovação da Medida Provisória nº 457. Essa ameaça relacionava-se com a discordância do Governo em ceder à reivindicação de que a devolução do montante relativo ao descasamento àqueles produtores que já haviam quitado seus saldos devedores fosse feita em dinheiro vivo. O Governo dispunha-se a pagar em títulos do Tesouro Nacional ou a oferecer compensações, alongando prazos e reduzindo taxas de juros.

Na continuidade do debate, a bancada ruralista continuou sustentando a hipótese de não dar apoio à aprovação da medida provisória criadora da URV e fez novas exigências. Pedia, então, que os Preços Mínimos e as dívidas do setor fossem convertidos em URV a partir de 01.03.94. Essa exigência vinculava-se ao argumento de que, no período entre março e junho, a Taxa Referencial (TR) teria uma variação superior à da URV, dando margem a mais um descasamento entre correção dos Preços Mínimos e dos saldos devedores dos empréstimos.

Por fim, antes da aprovação da Medida Provisória nº 457, que, reeditada, havia tomado o número 482, a bancada ruralista solicitou que o Governo alterasse a redação do artigo 16. Para os componentes dessa bancada, o texto desse artigo não assegurava a equivalência entre variação da correção dos financiamentos e dos Preços Mínimos, pois fazia referência à necessidade de regulamentação posterior. Os parlamentares queriam retirar do texto do artigo a referência à necessidade de regulamentação posterior e reivindicavam que fosse acrescentado que "(...) quando da implantação do real como moeda, os financiamentos agrícolas não sofrerão reajustes superiores aos juros praticados no crédito rural safra 93/94".

No momento em que o Executivo passou a pressionar o Legislativo, buscando a imediata aprovação da Medida Provisória nº 482, a bancada ruralista acabou aceitando a promessa do Governo de que, aprovada a MP, levaria adiante as negociações sobre o endividamento. Na madrugada de 19.05.94, o Congresso aprovou a MP por 281 votos a favor, 76 contra e três abstenções. No artigo 16, foi feita uma alteração, reforçando a promessa do Governo de promover a equivalência entre a correção dos Preços Mínimos e a dos financiamentos agrícolas.⁶

Em 30 de maio, o Presidente Itamar Franco sancionou a Lei nº 8.880, que substituiu a MP 482. A sanção foi dada com o veto do artigo 16, que garantia a equivalência entre a correção dos Preços Mínimos e a correção dos financiamentos. A sugestão ao veto foi dada pela equipe econômica, que considerou que a sua inclusão implicaria quebra dos contratos já existentes. Entretanto, na justificativa ao veto, foi feita menção à continuidade do compromisso de não permitir um novo descasamento. O veto do Presidente gerou protestos do setor, na medida em que ele representava um passo atrás na posição acertada anteriormente.

O enfrentamento das lideranças rurais e parlamentares com o Governo ultrapassou a aprovação da MP 482. O debate tomou o rumo da discussão das condições a serem estabelecidas para um futuro acordo sobre o endividamento. A bancada ruralista retomou sua insistência em ampliar o número de itens favoráveis aos seus interesses. Seus componentes passaram a exigir que, no texto do acordo, constasse, explicitamente, que o Governo considerava "indevido" o diferencial resultante do descasamento. A discordância do Governo foi imediata. Incluir tal decisão significaria declarar o perdão da dívida (GM, 25.5.94, p.14). Além disso, os ruralistas queriam que

⁶ "Os partidos de esquerda tiveram a oportunidade de marcar uma posição contra o plano que poderão usar mais tarde, caso a inflação persista. Os ruralistas livraram-se da acusação de sabotagem do plano. Os governistas conseguiram o instrumento que faltava para levar adiante a estabilização da economia. Dentro dos partidos que tradicionalmente têm apoiado Itamar, a dissidência foi pequena. Partiram deles 9 dos 76 votos contrários" (GM, 20.5.94, p.6)

entidades representativas do setor. A primeira solicitava que o cálculo da dívida fosse feito caso a caso, dependendo da data do contrato. A segunda pedia o fim da Taxa Referencial como indexador dos financiamentos a partir da implantação do real (GM, 2, 3.6.94, p.6). Pediam, ainda, a redução das taxas de juros para o crédito rural, conforme sugestão introduzida no relatório da CPMI do endividamento por insistência do Deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO) (Tabela 1).

Tabela 1

Proposta de taxas de juros para o crédito rural no Brasil

(%)

PRODUTORES RURAIS	REGIÕES NORTE E NORDESTE	REGIÃO CENTRO-OESTE	REGIÕES SUL E SUDESTE
Mini e pequenos ..	0	1	2
Médios	1	2	3
Grandes	2	3	4

FONTE: BRASIL. Senado Federal (1993). Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do requerimento do Congresso Nacional, nº 92/93. Brasília. (Relatório final).

No dia 08 de junho último, foi, afinal, assinado um acordo sobre o endividamento agrícola entre o Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, e o Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara Federal, Deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP). Até a assinatura desse acordo, ocorreram discordâncias entre parlamentares e lideranças do setor sobre a legitimidade da representação assumida pela Comissão de Agricultura em nome do setor agrícola. Essa legitimidade só foi dada após consenso extraído em uma reunião convocada pela Sociedade Rural Brasileira (GM, 9.6.94, p.6).

Esse acordo foi transformado em regras de negociação através do voto *ad referendum* do Conselho Monetário Nacional, assinado, em 14 de junho, pelos Ministros Ricupero, da Fazenda, e Guazzelli, da Agricultura, e, posteriormente, foi referendado pela Resolução nº 2.080, de 22 de junho de 1994, do Banco Central do Brasil. O Banco do Brasil, no momento da assinatura desse voto, informou que a dívida agrícola vencida até 31.12.92 atingia um montante de US\$ 1,9 bilhão, sendo que 82% era de grandes e médios produtores, 10% de mini e pequenos, e o restante de cooperativas (GM, 16.6.94, p.8). Nesse montante não estava incluída a parcela referente ao descasamento, cuja renegociação foi adiada.

O texto da Resolução nº 2.080 estabelece um prazo de 90 dias para a renegociação dos débitos vencidos até 31.12.92. A liquidação da dívida renegociada poderá

ocorrer num prazo de até 10 anos, sendo que os mini e pequenos produtores podem ser beneficiados com dois anos de carência. Os médios e grandes produtores também podem beneficiar-se do prazo de 10 anos, sem carência, desde que sua capacidade de pagamento não seja suficiente para liquidar a dívida em prazo inferior. Ressalte-se que, no cálculo da capacidade de pagamento de médios e grandes produtores, deverá ser preservada uma margem de 30% a título de "preservação da capacidade de produção do mutuário".

Sobre a incidência de encargos financeiros, a referida resolução estabelece que os saldos dos financiamentos deverão ser recalculados, a partir de seu vencimento original até a data da efetivação da renegociação, "(...) mediante a aplicação de juros de 1% (um por cento) ao mês e do índice de atualização monetária vigente no período, excluídos, pois, juros de mora, taxa de inadimplência e honorários advocatícios". A partir da data em que a dívida for repactuada, passam a incidir, sobre o seu montante, "(...) os encargos financeiros previstos para a exigibilidade de aplicações em crédito rural da fonte de recursos que vier a lastreá-las (...)". Entretanto fica resguardado que os instrumentos de repactuação deverão conter cláusula "(...) estabelecendo que as dívidas ficarão sujeitas, até a liquidação, a eventuais alterações de encargos financeiros (...)". No caso de tomadores de crédito que tenham renegociado suas dívidas em data anterior à emissão da Resolução nº 2.080, é facultado o ajuste dos prazos e dos juros de acordo com as novas determinações.

Além disso, a Resolução nº 2.080 permite aos tomadores de crédito a suspensão da dívida referente à parcela correspondente ao resultado do descasamento do Plano Collor I até 15.12.94. Essas regras de renegociação não agradaram às lideranças rurais e à bancada ruralista, que as consideraram insuficientes diante das reivindicações que haviam sido feitas. Entretanto saliente-se que, até 15 de dezembro próximo, continuam as negociações, que devem tomar novo impulso com a implantação do Plano Real e com a aproximação da época de plantio da safra de verão 1994/95.

A partir dessa descrição do processo de negociações sobre a questão do endividamento agrícola entre Governo, lideranças do setor e seus representantes no Congresso, é possível, mais uma vez, explicitar a capacidade de articulação que é alcançada pelos segmentos hegemônicos do setor agrícola em momentos em que os fatos da conjuntura põem em jogo seus interesses.⁷

A visão dos acontecimentos aqui exposta não pretende elidir a questão dos aspectos perversos da expansão do sistema financeiro, os quais, diga-se de passagem, não recaíram somente sobre o setor agrícola,⁸ mas destacar a existência de uma contradição no bojo do processo de desenvolvimento agrícola brasileiro. De um lado, estão os interesses de um segmento dinâmico da agricultura, que, frente às dificuldades

⁷ Comparado com um total de 5,8 milhões de estabelecimentos agrícolas apontados pelo **Censo Agropecuário de 1985**, foram informados pelo Banco Central, no ano de 1986, cerca de 3,0 milhões de contratos, número máximo registrado desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em meados da década de 60. O último dado do Banco Central, divulgado em 1992, indica a realização de 756 661 contratos. Considere-se que um estabelecimento agrícola pode ter mais de um contrato em vigor ao mesmo tempo.

⁸ A parcela oriunda dos depósitos à vista, que foi de extrema importância para a política de crédito rural subsidiado da década de 70, foi apropriada a partir dos saldos de correntistas que não tinham direito à incidência de correção monetária sobre o montante mantido em suas contas correntes.

da nova conjuntura, busca enfrentar os desafios da competição que, a esta altura, já extravasam os limites das fronteiras nacionais. De outro, estão os interesses de um segmento anacrônico, que, com suas posições conservadoras, põe um freio no processo de desenvolvimento. A explicitação dessa contradição encontra resistências na medida em que não existe uma clara divisão de interesses entre os dois segmentos. Os ganhos diferenciados apropriados pelo segmento dinâmico, em virtude da própria existência do segmento anacrônico, são a causa dessa resistência.⁹

3 - A agricultura frente a mais um plano de ajuste

O Plano Real, no que diz respeito à agricultura, guarda algumas diferenças relativamente aos planos de ajuste que o precederam.

De um lado, é o primeiro que está sendo implantado em etapas que já se estendem por oito meses.¹⁰ Isso introduz a suposição de que os agentes econômicos em geral e o Governo em particular tiveram, ao contrário dos planos precedentes, tempo para as adaptações necessárias tanto no campo administrativo quanto no campo econômico-financeiro.

De outro lado, sua principal e decisiva etapa está sendo iniciada na entrada do segundo semestre, ou seja, após o final da colheita da safra de verão, com a sua comercialização praticamente definida, e antes de iniciar-se o plantio de uma nova safra. Os planos precedentes foram implementados no início do primeiro semestre, exatamente num momento de indefinições quanto aos patamares de preços e aos volumes de oferta de produtos agrícolas. O Plano Real, nesse particular, parte de uma situação conhecida de oferta interna de alimentos e, teórica e estritamente sob esse ponto de vista, pode trabalhar com uma perspectiva de comportamento de oferta e demanda de alimentos com contornos que podem ser visualizados com alguma margem de segurança.

O fato de o Plano Real estar sendo implantado na entrada do segundo semestre traz, entretanto, o inconveniente de coincidir com o período de entressafra de grãos e de carne bovina, itens fundamentais na composição da cesta básica. Nesse período, os agentes econômicos passam a operar com a expectativa de que os preços dos produtos agrícolas tendam a assumir patamares mais elevados, como decorrência da redução da oferta. Assim, além das remarcações preventivas pré-Plano, os agentes econômicos ainda tenderão a efetuar aumentos de preço na entressafra. Ademais, o que é mais importante, a cultura inflacionária e as expectativas de perdas com a

⁹ A apropriação desses ganhos diferenciados ocorre na medida em que o segmento moderno, ao se diferenciar tecnológica e administrativamente no manejo da atividade, alcança aumentos de produtividade e reduções de custo que determinam uma margem maior ao vender o produto pelo mesmo preço de mercado que o segmento atrasado.

¹⁰ O Plano Real tem três etapas de implantação. A primeira foi a do ajuste fiscal, iniciada em dezembro de 1993. A segunda foi a da criação da Unidade Real de Valor, implementada em março deste ano. A terceira é a da implantação do Plano Real propriamente dito, a partir de 1^o de julho, quando ocorreu, entre outras medidas, a troca de moeda.

acomodação dos preços relativos levam-nos à realização de aumentos para retomar margens de ganho perdidas.¹¹

O Governo tem feito questão de passar à opinião pública a impressão de que está atento e de que tem capacidade para enfrentar uma eventual conjuntura de retomada de remarcações especulativas. Essa tranqüilidade advém da hipótese, com a qual a equipe econômica trabalha, de que os estoques existentes e a possibilidade de importação rápida inibirão qualquer tentativa de aumentos especulativos de preço dos alimentos. Essa hipótese é verdadeira, se os estoques disponíveis e a capacidade de repô-los através de importações forem suficientes para inibir as remarcações pelo tempo necessário para reverter as expectativas e a eventual prática especulativa dos agentes econômicos.

Transitar no emaranhado das estimativas a respeito do comportamento futuro da oferta e da demanda de produtos agrícolas é complicado. A inexistência de estatísticas atualizadas e suficientemente confiáveis sobre os níveis de estoques é o maior obstáculo. O próprio Governo, somente agora, passou a exigir do setor privado a informação periódica sobre o volume de estoques.¹²

As últimas estimativas oficialmente divulgadas sobre a disponibilidade de grãos a nível nacional datam de fevereiro passado. Após essas informações, como se viu no primeiro item deste texto, as produções foram revistas em mais 3,4% (2,5 milhões de toneladas). Essa revisão, obviamente, também alterou para maior as previsões sobre a disponibilidade de grãos. As estimativas disponíveis (Suma Agríc. Pec., 1994, p.5) indicam que o Governo tem um estoque de grãos que, em média, atende à demanda nacional pelo período de cerca de um mês.

A conjuntura de oferta de grãos no mercado externo é relativamente favorável às importações. Entenda-se esse relativamente favorável no sentido de que, para aqueles grãos que o Brasil terá de importar (trigo, arroz e milho), existem disponibilidade e preços relativamente favoráveis. A incógnita sob o aspecto das importações de alimentos fica por conta do rumo a ser seguido pela política de câmbio neste segundo semestre (ver texto **O setor Externo e o Plano Real** nesta edição) e da rapidez que for conseguida na internalização dos produtos adquiridos.

Assim sendo, estima-se que, no horizonte que se pode divisar a partir da conjuntura atual, isto é, no máximo, até o final deste ano, o Governo, supondo-se que a expansão de demanda não extrapole suas expectativas, terá capacidade de evitar explosões de preços dos alimentos, inconvenientes para o sucesso do Plano e dos seus objetivos políticos.

Ocorre que, para a atual equipe no Governo, esse horizonte é bastante exíguo. Sua exigüidade está vinculada ao fato de que, neste momento, estão sendo construídas as intenções de plantio para a próxima safra de verão (safra 1994/95). Se os agricultores

¹¹ Os aumentos praticados, principalmente no segmento dos supermercados, no período que antecedeu o último 1º de julho com o objetivo de recuperar as perdas decorrentes do significativo corte no *floating* financeiro com a queda da inflação pós-Plano são um exemplo.

¹² Art. 1º - Os armazéns gerais/não gerais — públicos, privados e cooperativas — e indústrias de processamento, transformação e beneficiamento que detiverem estoques de açúcar, café, arroz, farinha de mandioca, feijão, milho, óleo de soja, soja e trigo ficam obrigados a fornecer à SUNAB, mensalmente, a partir da publicação deste ato normativo, boletins contendo a posição mensal desses estoques "(BR. SUNAB, 1994)

estiverem convencidos de que o Plano Real e sua política agrícola lhes serão favoráveis, certamente responderão proporcionalmente, ao planejarem a oferta para o próximo ano.¹³ Caso contrário, a atual equipe terá de começar a trabalhar com a hipótese de restrições por parte da oferta agrícola no horizonte que ultrapassa o final deste ano. Construir um cenário para além desse limite transcende o campo econômico e invade o campo político, ampliando o leque de hipóteses para além dos objetivos deste texto.

Mantendo os contornos estreitos do âmbito econômico, a definição de uma política agrícola capaz de levar os agricultores a aumentarem a oferta de alimentos e, ao mesmo tempo, fazer com que esses alimentos cheguem à mesa dos assalariados a preços compatíveis com seus salários não é tarefa fácil no quadro atual.

Para traçar um cenário sobre o comportamento da oferta e da demanda agrícola ante as repercussões desta terceira etapa do Plano Real, cai-se, obrigatoriamente, no campo dos prognósticos sobre essas variáveis econômicas para o próximo ano, na medida em que se está em pleno período de formação das intenções de plantio da próxima safra de verão.

Pelo lado da oferta, deve-se considerar primeiro que a evolução dos preços recebidos pelos produtores gaúchos para os principais produtos¹⁴ mostra uma tendência nítida de crescimento. Além disso, afora os problemas causados pelo atraso no plantio da lavoura de arroz e do aparecimento de doenças na lavoura de soja na última safra, de um modo geral as condições climáticas e de sanidade das lavouras têm sido boas nas últimas três safras, no Estado. Assim, ressaltando-se a heterogeneidade da agricultura quanto aos sistemas de produzir e seus custos e ao comportamento dos preços recebidos pelos produtores, os quais geram margens diferenciadas, pode-se deduzir que, de um modo geral, têm ocorrido condições favoráveis à recuperação da renda do setor relativamente aos primeiros anos da década. Considerando-se, ainda, que o Governo — como responsável pelo Plano e querendo eleger o próximo Presidente — deverá alocar um nível mínimo de recursos¹⁵ e divulgar preços mínimos capazes de criar expectativas favoráveis nos produtores, não se vislumbra, à luz dos determinantes da conjuntura atual, maiores obstáculos à manutenção dos atuais níveis de produção. Dependendo dos rumos da política cambial, poderão ser observadas substituições de culturas, principalmente no caso da soja e do milho. Entretanto, seria temerário tecer maiores considerações com as informações disponíveis.

Pelo lado da demanda, adere-se ao sentimento vigente entre os analistas de que a expansão do consumo de alimentos não deve ser significativa a ponto de ser o determinante de uma explosão de preços. É interessante observarem-se alguns aspectos do comportamento dos índices de preços dos alimentos no Brasil, relativamente ao comportamento dos índices gerais de inflação.

¹³ Até o momento em que este texto está sendo finalizado o Governo ainda não divulgou sua política agrícola para a safra de verão 1994/95.

¹⁴ Consideraram-se os preços semanais recebidos pelos produtores divulgados pela EMATER-RS no período jan./93-jun./94, transformados em URVs.

¹⁵ Apesar da Circular nº 2.441, de 01.07.94, do Banco Central do Brasil, que fixou o recolhimento do excedente dos depósitos à vista, congelando temporariamente o nível dos recursos para o financiamento agrícola.

Alguns estudos têm chamado atenção para o fato de que a evolução dos preços dos alimentos tem superado a evolução dos índices gerais de inflação, contribuindo de forma perversa para o acirramento do quadro de distribuição de renda.¹⁶

A análise, em específico, do comportamento dos índices de preços dos alimentos, em Porto Alegre e em São Paulo, durante o segundo semestre do ano passado e o primeiro semestre deste ano aponta que, no momento imeditamente anterior a cada uma das etapas do Plano Real — ajuste fiscal em out./93, criação da URV em mar./94 e implantação do real em jul./94 —, as taxas mensais de crescimento dos índices de preços dos alimentos tenderam a superar a evolução do índice geral.¹⁷ Em outras palavras, os preços dos alimentos tenderam a crescer em ritmo mais elevado do que a média da inflação nesses momentos.

No caso específico do IPC-FIPE, que mostra a evolução dos preços a nível de consumidor em São Paulo, verifica-se que os preços dos alimentos semi-elaborados (carnes, aves, leite e cereais) aumentaram acima do índice de preços das mercadorias em geral desde o início de out./93 até meados de mar./94, quando iniciaram uma tendência declinante, passando a crescer menos do que o índice geral a partir do início de abril, mas dando um salto impressionante durante o mês de junho. Já os preços dos produtos industrializados (óleo de soja, leite em pó, massa de tomate e café) vêm subindo acima do índice geral de preços ao consumidor desde o início de jul./93 até o momento em que este texto está sendo encerrado. Apenas por dois momentos, durante os últimos 12 meses, os produtos industrializados cresceram menos que o índice geral: durante os meses de outubro e novembro do ano passado e durante aproximadamente quatro semanas nos meses de janeiro e fevereiro deste ano. Portanto, deve-se salientar que a tendência de queda dos preços da alimentação, que ocorreu depois da implantação de cada uma das etapas, apenas reflete acomodações de preços após uma forte elevação não suportada pelos consumidores.

Sobre os determinantes desses movimentos de preços da alimentação, é importante reproduzirem-se as conclusões de um estudo. Cornélia N. Porto (1993, p.9-11), Economista da USP/FIPE, estudando o comportamento dos preços dos alimentos em São Paulo, inferiu que nem os custos de produção, nem o grau de monopólio, nem as pressões de demanda eram suficientes para explicar o comportamento dos preços dos alimentos. Acabou concluindo que a única explicação plausível podia ser encontrada na desorganização do mercado, causada pelas altas taxas inflacionárias.

Por outro lado, sobre a capacidade do Governo de controlar os preços dos alimentos, deve-se salientar a conclusão a que chegaram alguns pesquisadores do Instituto de Economia Agrícola (VEGRO, 1994, p.23-28). Observando a evolução dos preços de alguns grupos de alimentos durante o período 1976-93, identificaram que aqueles com preços administrados, ou seja, controlados pelo Governo, apresentaram as maiores taxas de crescimento.

Durante os anos 80, os preços dos alimentos apresentaram uma impressionante inflexão positiva no seu padrão de comportamento. Após terem gravitado em torno de

¹⁶ Sobre esse tema, ler: Veiga (1994)

¹⁷ Foram verificados os comportamentos dos índices de preços dos alimentos com base no IPC-FIPE-SP, que mede o índice de custo de vida em São Paulo, e no IPC-IEPE, que mede o índice de custo de vida em Porto Alegre

um eixo 10% superior aos aumentos dos preços das demais mercadorias durante um período de 30 anos (1950-79), romperam radicalmente este padrão. Superaram a marca dos 20% em 1980, a dos 30% em 1983 e a dos 40% nos anos de 1985 e 1988 (VEIGA, 1989).

Ratificando o ineditismo do comportamento dos preços dos alimentos no Brasil,

"(...) é interessante estabelecer uma comparação internacional. Não com os Estados Unidos ou com os países europeus, o que poderia ser considerado como excessivo destemor. A opção mais covarde pode ser o Japão, nação condenada a conviver com altíssimos preços alimentares. Pois bem, a mesma relação — índice de preços alimentares/índice geral de preços ao consumidor — mostra que, durante os últimos 40 anos, a defasagem nunca atingiu a marca dos 10%. Foi somente na conjuntura da Segunda Guerra Mundial que o Japão conheceu uma carestia alimentar semelhante à ocorrida no Brasil dos anos 80" (VEIGA, 1989).

Nos países ricos, a queda dos preços dos alimentos foi a base para atingir o seu atual estágio de desenvolvimento.

"Foi o barateamento da comida que permitiu que os operários reforçassem o consumo de bens duráveis, exatamente aqueles que estavam acusando os maiores incrementos de produtividade. E foi esse aprofundamento do consumo popular o principal alicerce da grande expansão capitalista das décadas de 50 e 60." (VEIGA, 1990).

Assim, é possível verificar-se que os problemas da produção e da distribuição de alimentos no Brasil vão muito além de um plano de ajuste econômico. Ele pode ser, certamente, um ponto de partida. No entanto aumentar a oferta de alimentos e tornar seus preços compatíveis com os salários, buscando eliminar as implicações sociais da pobreza extrema que assola este País, é uma tarefa para "(...) um Estado determinado, confiável e legitimado pelo apoio de boa parte da sociedade civil(...)" (MANTEGA, 1994, p.29).

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária (1994). **Parecer técnico CONAB/DIPLA, 10.** 25 maio. (4. Levantamento para o acompanhamento da safra de verão 93/94 da região Centro-sul, e da safra do nordeste, e a primeira intenção de plantio da safra de inverno 'aveia, centeio, cevada e trigo', cópia xerox).
- BRASIL. Senado Federal (1993). **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do requerimento do Congresso Nacional, 92/93.** Brasília. (Relatório final).
- BRASIL. Superintendência Nacional do Abastecimento (1994). **Portaria, 6.** Brasília. 16 jun.
- DELGADO, Guilherme da Costa (1985). **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985.** São Paulo: ÍCONE/UNICAMP.

- GAZETA MERCANTIL (18.2.94). Lideranças são contrárias ao reembolso da correção. São Paulo, p.11.
- GAZETA MERCANTIL (2,3.6.94). Acordo sobre a dívida rural deve ser assinada terça. São Paulo, p.6.
- GAZETA MERCANTIL (20.5.94). Congresso aprova a MP 482 que cria a URV. São Paulo, p.6.
- GAZETA MERCANTIL (25.5.94). Fracassa tentativa de acordo entre governo e ruralistas. São Paulo, p.14.
- GAZETA MERCANTIL (30.10/1.11.93). Dalpasquale aposta em volume recorde. São Paulo, p.15.
- GAZETA MERCANTIL (9.6.94). Ruralistas criticam acordo com governo. São Paulo, p.6.
- GAZETA MERCANTIL (16.6.94). Ministros definem regras para renegociar dívidas. São Paulo, p.8.
- MANTEGA, Guido (1994). Programas de estabilização, mistificação tecnocrática e câmaras setoriais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.14, n.2, p.24-39, abr./maio.
- PORTO, Cornélia N. (1993). A bússola pirou. **Informações FIPE**, n.150, p.9-11, mar.
- PREVISÃO E ACOMPANHAMENTO DE SAFRAS (1993/1994). Brasília: Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária, v.18, n.1/3, out.,dez.,fev.
- SUMA AGRÍCOLA E PECUÁRIA (1994). São Paulo: Tama, n.290, p.5, jun.
- VEGRO, Celso Luis R. et al. (1994). Preços de alimentos e renda do consumidor: algumas considerações. **Informações Econômicas**, São Paulo: Secretaria da Agricultura e Abastecimento/IEA, v.24, n.5, p.23-28, maio.
- VEIGA, José Eli da (1994). Alimentação e custo de vida. **Informações FIPE**, São Paulo, p.23-26, jan.
- VEIGA, José Ely da (1989). Não há "jeitinho" que distribua a renda. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 9/11 dez.
- VEIGA, José Ely da (1990). Custos de produção e preços dos alimentos. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 12/13 ago.
- ZERO HORA (8.11.93). Ministro anuncia previsão de safra sem fundamento técnico. Porto Alegre: RBS, p.35.

ERRATA

PÁGINA	PARÁGRAFO	LINHA	ONDE SE LÊ	LEIA-SE
45-46	5º	8	"(...) Além disso, os ruralistas queriam que entidades representativas do setor."	"(...) Além disso, os ruralistas queriam que fossem incluídas duas propostas tiradas por consenso em uma reunião realizada entre entidades representativas do setor."



BIBLIOTECA

Indicadores ,v22,n2,1994



23-24000/3