
AGRICULTURA

Outra safra recorde. Outro descasamento?

*Paulo Roberto Nunes da Silva**

O volume de grãos produzido pela agricultura brasileira na safra de verão 1994/95 deverá tornar-se mais um recorde histórico. Segundo a estimativa realizada em fevereiro pelo IBGE, as quatro principais lavouras de grãos (arroz, feijão, milho e soja) deverão gerar 71,927 milhões de toneladas. Isso representa um acréscimo de 0,98% sobre o resultado obtido em 1994. O detalhe importante é que a área colhida teria sido reduzida em 3,5%, denotando, novamente, um aumento de produtividade.

No Rio Grande do Sul, o quadro é semelhante ao nacional. Mais uma vez, a lavoura gaúcha de verão deve produzir um volume recorde de grãos. Segundo a estimativa de março do IBGE/GCEA-RS, as mesmas quatro principais lavouras, observadas a nível nacional, devem chegar a 16,644 milhões de toneladas, um volume 4,4% superior ao recorde alcançado na safra 1991/92. Nesse total, destaca-se o crescimento, sobre a safra anterior, de 15,6% e 22,5%, respectivamente, na produção de arroz e na de milho. A soja apresentou um aumento de produção de somente 5,5%, e a produção de feijão preto obteve uma elevação de 16,6%.

No momento em que este texto está sendo concluído, a colheita está apenas em seu início, e ainda podem ocorrer alterações nas estimativas atuais de produtividade e, por decorrência, no volume produzido. Os índices de produtividade agora estimados podem ser alterados para mais, se até o final da colheita continuarem prevalecendo as condições climáticas favoráveis ocorridas após o plantio. As estimativas atuais apontam que a lavoura de milho, com uma produtividade média de 3.085 kg/ha, e a de soja, com 1.906 kg/ha, devem apresentar aumentos de produtividade relativamente à safra 1993/94. A atual estimativa para a soja, entretanto, fica abaixo do recorde de 1993, quando alcançou 1.971 kg/ha. As lavouras de arroz e de feijão deverão

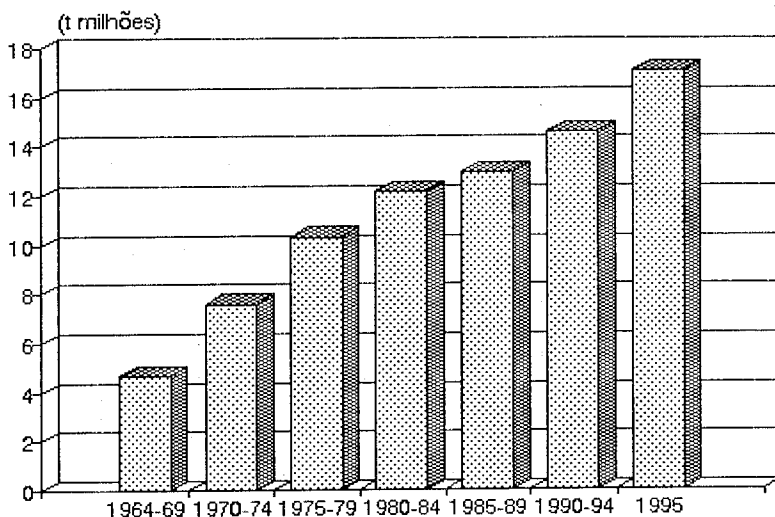
* Economista da FEE.

apresentar recuos em seus índices de produtividade. No caso do arroz, a causa deverá ser o atraso do plantio, ocorrido em função do excesso de chuvas. Em relação à soja, é oportuno lembrar que, se o rendimento físico se mantiver no patamar estimado em março (1.906 kg/ha), mesmo sem alcançar os recordes das safras 1991/92 e 1992/93, a produção terá ultrapassado o volume gerado na safra passada, apesar da redução de 5,5% na área de lavoura.

A propósito desses ganhos de produtividade, chama-se atenção para alguns dados conhecidos, mas que precisam ser retomados, se o objetivo for uma discussão mais realista da conjuntura agropecuária (Gráficos 1, 2 e 3). Tais dados demonstram que, nos últimos 15 anos, o setor agrícola gaúcho, descontando-se as quebras determinadas por problemas climáticos, vem ampliando seus níveis de produção. O mais importante é ratificar que esse avanço do nível de produção vem sendo conseguido através de ganhos de produtividade, pois é nítida a redução da área ocupada pelas cinco principais lavouras de grãos.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO GAÚCHA DE GRÃOS —1964/95



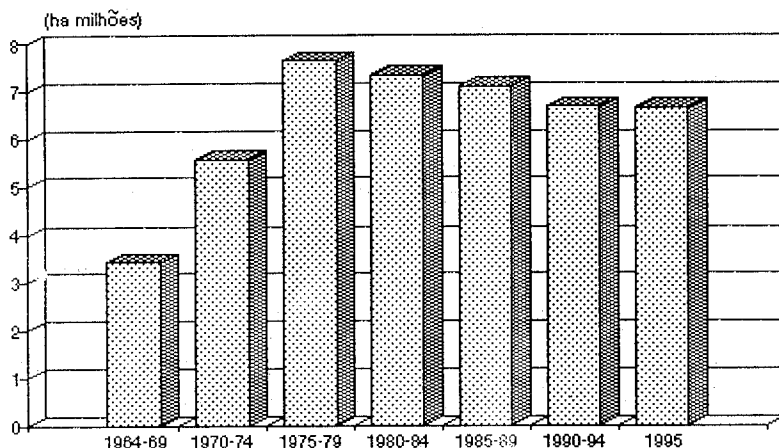
FONTE: IBGE.

NOTA: Médias quinquenais da produção das lavouras de arroz, de feijão, de milho, de soja e de trigo.

Já foi apontado que esses ganhos se baseiam na tendência de racionalização da atividade agrícola, observada em alguns segmentos de produtores já desde o início da década de 80 e ampliada nesta primeira metade da década de 90, com a rápida incorporação da prática do plantio direto. Isso tem contribuído para a aceleração dos ganhos de produtividade, com destaque para o aumento da produtividade do fator terra, ocorrido em virtude da ampliação das culturas exploradas num mesmo estabelecimento agropecuário, conseqüentemente permitindo auferir ganhos econômicos através da redução de custos. Também já se disse que esse processo de racionalização e de melhoria tecnológica não tem sido homogêneo. Existem diferenças significativas entre os diversos segmentos de produtores, no que respeita aos níveis de tecnologia e de organização da atividade, que precisam ser consideradas no processo de interpretação do movimento da conjuntura agropecuária. O importante a reter é que essas diferenças, em uma mesma conjuntura, determinam resultados diversos entre os produtores de um mesmo produto. Em decorrência, esses resultados diversos ocasionam interesses e comportamentos diferenciados frente aos efeitos das medidas de política agrícola.

GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DA ÁREA DA LAVOURA GAÚCHA DE GRÃOS —1964/95

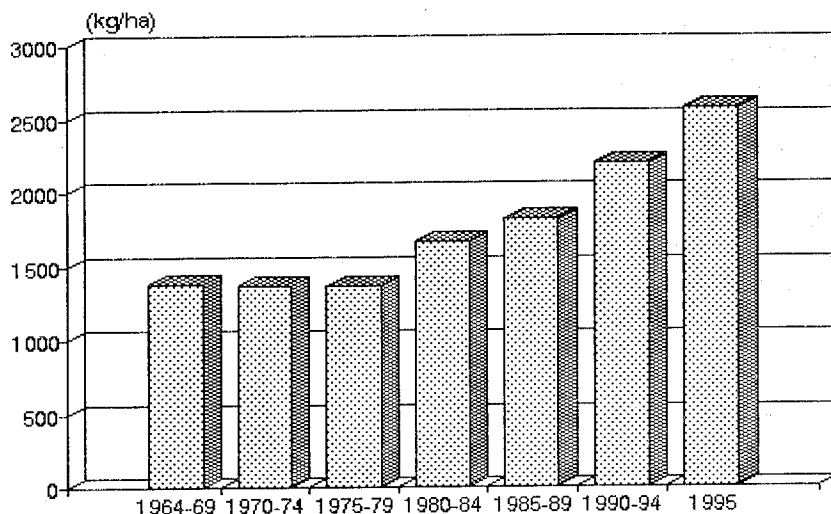


FONTE: IBGE.

NOTA: Médias quinquenais da área das lavouras de arroz, de feijão, de milho, de soja e de trigo.

GRÁFICO 3

EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE DA LAVOURA GAÚCHA DE GRÃOS — 1964/95



FONTE: IBGE.

NOTA: Médias quinquenais da produtividade das lavouras de arroz, de feijão, de milho, de soja e de trigo.

A identificação de que o processo de racionalização da atividade agrícola, ainda que restrito, vem aumentando sua abrangência é importante no novo contexto político e econômico que vem se instaurando a partir do final da década de 80.

As mudanças ocorridas a nível do comércio internacional — com a formação dos blocos, o encerramento da Rodada Uruguai do GATT, com alterações nas regras do mercado internacional de *commodities* — e a nova composição de forças entre as grandes potências originada com o final da guerra fria coincidiram com mudanças internas, que culminaram com a abertura do mercado nacional e com a implementação do MERCOSUL. Todos esses acontecimentos criaram uma nova realidade a ser enfrentada pelo agricultor nacional. Agora, o espaço no mercado precisa ser disputado palmo

a palmo; o aumento da eficiência e a melhoria nos níveis de competitividade passam a ser os desafios primordiais.

Em consequência, estes últimos cinco anos do século XX deverão ampliar o desafio a ser enfrentado pelos agricultores. Aqueles que, a frente de seu tempo, vêm inovando e enfrentando os desafios colocados pelas modificações da conjuntura, com tino empresarial e criatividade, têm se adequado à nova realidade. Abstraindo-se o imenso contingente de homens do campo que, por absoluta falta de condições, ainda não conseguiram participar do processo de desenvolvimento recente e que só poderão fazê-lo se ocorrerem profundas modificações nas prioridades da política agrícola, em particular, e da política econômica em geral, salienta-se que ainda é amplo o bloco daqueles que, ao invés de empregarem seus esforços para inovar e intensificar as atividades produtivas em seus estabelecimentos, os utilizam para tentar ressuscitar as benesses da política agrícola da década de 70.

A propósito, é preciso que esse segmento conservador entenda que o desenvolvimento da agricultura do Primeiro Mundo só foi possível com o fortalecimento do mercado interno. A Política Agrícola Comum (PAC), por exemplo, foi implementada com o objetivo fundamental de gerar a auto-suficiência alimentar dos países da Europa, arrasados por seis anos de guerra. O desenvolvimento da agricultura européia veio com o processo de modernização, que, ao gerar ganhos de produtividade, permitiu a queda dos preços agrícolas, contribuindo para o processo de redistribuição da renda. Os trabalhadores puderam, então, ampliar seu poder de compra e ser co-participantes na formação de um grande, estável e forte mercado interno. O contra-argumento, seguidamente utilizado, de que isso foi conseguido com elevados gastos em subsídios — numa alusão a que o Estado brasileiro restringiu os subsídios ao setor agrícola nacional justamente no momento em que os países industrializados o utilizavam fartamente — é utilizado de uma forma parcial. Primeiro, porque esses subsídios só podem ser alocados por um país com uma economia forte e estável. Segundo, porque, frente às dificuldades atuais, os próprios países industrializados estão revisando suas políticas de subsídio ao setor agrícola, como forma de reduzir gastos. Não se pode negar que uma política de crédito às atividades do setor agrícola necessita ser diferenciada em função das características do seu processo de trabalho. Contudo a sua implementação tem que contemplar a existência de rigorosos critérios quanto aos beneficiários e um processo de acompanhamento e de fiscalização extremamente eficiente, requisitos que o sistema de crédito rural nacional não tem conseguido gerenciar com eficácia.

Assimilar que não existe saída para o setor agrícola com medidas de curto prazo, implementadas no bojo de planos de ajuste econômico, cujo primeiro objetivo é controlar o processo inflacionário, também é uma das condições necessárias para encontrar uma solução para os problemas atuais da agricultura. As políticas monetárias contracionistas que, invariavelmente, seguem esses planos inibem a atividade produtiva, prejudicando as decisões.

A estabilização da economia é condição fundamental para a solução dos problemas de financiamento do setor agrícola. Porém, se não for implementada uma política de transformações estruturais que desencadeie de uma vez por todas a geração de condições para promover um processo de aumento dos postos de trabalho, de distribuição de renda e de educação em massa, dificilmente o setor agrícola poderá encontrar condições estáveis para o seu desenvolvimento. Tais medidas são imprescindíveis para que seja possível incorporar ao mercado o contingente de brasileiros que hoje vivem à margem da sociedade. O mercado interno potencial de 150 milhões de consumidores, negligenciado pelo empresariado brasileiro, vem, cada vez mais, sendo disputado por grandes grupos estrangeiros da área de alimentos, como laticínios (Nestlé, Parmalat) e supermercados (Makro, Carrefour, Wal-Mart).

No debate sobre a questão agrícola, boa parte das lideranças do setor continua a creditar todos os problemas da agricultura na conta dos planos econômicos e da incompetência ou descaso das equipes do Governo, reivindicando fundamentalmente soluções imediatistas. Parece não aceitar que é preciso centrar esforços e investimentos na solução de questões estruturais, como democratização do acesso à terra e distribuição de renda, por um lado, e, por outro, na recomposição da infra-estrutura básica, como redes de armazenagem, modernização da rede de transportes, com priorização das ferrovias e hidrovias, bem como na modernização dos canais e dos instrumentos de comercialização e na reforma do sistema tributário sobre a produção agrícola. Os governos, amiúde, costumam acolher essas reivindicações de cunho imediatista porque tal acolhimento pode lhes render dividendos políticos.

O espaço está aberto para os segmentos dinâmicos da agricultura, que podem ampliar seu papel de ponta de lança do processo de transformações mais abrangentes da agricultura nacional. Existem indícios de que as expectativas com relação ao futuro da economia brasileira podem estar mudando. Os indicadores conjunturais da indústria apontam uma tendência de crescimento do segmento de bens de capital a partir de 1993. Os dados da balança comercial, ao indicarem as importações de bens de capital como o segundo segmento mais importante durante o ano de 1994, ratificam essa tendência. Isso, certamente, pode ser traduzido em um clima de expectativas favoráveis por parte dos empresários em relação à sua demanda futura. Se for acrescentada a informação de que, dentre os bens de capital, se destaca o crescimento de 44% de máquinas e equipamentos no ano de 1994, evidencia-se que a parcela dinâmica da agricultura está participando dessa tendência à recuperação. O crescimento dos financiamentos para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, via Agência FINAME, do BNDES, com a introdução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), cujo sistema de cálculo foi revisado recentemente, reduzindo os encargos, foi, sem dúvida, um elemento impulsionador dessa tendência. A queda dos preços a nível de produtor nesta safra relativamente à safra passada introduz uma interrogação quanto à continuidade dessa tendência. Espera-se,

contudo, que os ganhos de produtividade verificados devam contrabalançar, pelo menos em parte, essa queda de preços.

Quanto ao segmento da indústria que opera com a transformação de produtos agrícolas, é preciso que promova o desenvolvimento de plantas industriais em regiões concentradoras de produção, visando reduzir os custos de transporte e de distribuição de produtos. A prioridade deve ser dada às regiões concentradoras da pequena produção familiar. A redução de custos via organização dos sistemas de produção, de transporte, de comercialização e de distribuição, bem como a adoção de novas tecnologias que contribuam para a redução dos preços dos alimentos são caminhos que precisam ser trilhados de forma conjunta pelo setor agrícola e pela indústria.

O debate sobre a conjuntura agrícola neste primeiro trimestre de 1995 girou em torno do impacto das ações do Governo para viabilizar a comercialização da safra 1994/95 que está sendo iniciada, com destaque para o descasamento originado pela não-correção dos preços mínimos e para a aplicação da Taxa Referencial (TR) na atualização monetária dos financiamentos agrícolas concedidos para o plantio da safra 1994/95. Paralelamente, tem sido bastante discutida a alteração da política cambial e suas conseqüências para o setor.¹

O descasamento entre a correção dos preços mínimos e a atualização monetária dos financiamentos é um problema que vem sendo apontado pelo setor desde o Plano Collor I. A versão atual, refletida na aplicação da TR sobre os financiamentos agrícolas e a não-correção dos preços mínimos durante o período jul./94-fev./95, é apenas uma nova face da mesma moeda. A animosidade entre agricultores e Governo acirrou-se na noite de terça-feira, 04 de abril, quando o Congresso Nacional, sob a pressão da bancada ruralista, derrubou o veto do ex-Presidente Itamar Franco ao artigo 16 da Lei nº 8.880, que criou a Unidade Real de Valor (URV) e fixou as regras de conversão dos contratos.

A aprovação da Lei nº 8.880, com o artigo 16 redigido sob negociação com a bancada ruralista, ocorrida em maio de 1994, foi o final de um longo processo de negociação entre governistas e ruralistas. A bancada ruralista, naquele momento, ao votar a favor da aprovação da Lei nº 8.880, buscava afastar-se do isolamento em que se encontrava em função de suas sucessivas ameaças de votar contra o Plano Real e de serem os únicos que ainda obstaculizavam a aprovação das medidas necessárias à implementação da terceira etapa do Plano. Para os ruralistas, a redação do artigo 16 que estava para ser aprovada naquele momento, ao incluir explicitamente a necessidade de regulamentação futura, deixava em aberto a possibilidade de ocorrência de um novo descasamento. O texto do artigo 16 aprovado em 20 de maio de 1994, após o longo processo de negociação, foi alterado como forma de reforçar junto

¹ Ver texto sobre política externa nesta edição.

à bancada ruralista a promessa do Governo de efetivamente promover a equivalência entre a correção dos preços mínimos e a dos contratos de crédito. Posteriormente, em 31 de maio, o ex-Presidente Itamar Franco vetou o referido artigo 16 por sugestão da equipe econômica, que, assumindo o compromisso de não permitir um novo descasamento, argumentava que o parágrafo segundo implicava a quebra dos contratos já existentes.

A possibilidade de que fosse concretizado um novo descasamento com a não-correção dos preços mínimos e a aplicação da TR nos contratos de financiamento mobilizou novamente as lideranças rurais e a bancada ruralista e culminou com a derrubada, pelo Congresso Nacional, do veto do ex-Presidente Itamar ao artigo 16 da Lei nº 8.880. O episódio da derrubada desse veto pelo Congresso Nacional repete o ocorrido em 1º de fevereiro de 1994, quando a Câmara dos Deputados aprovou o Decreto Legislativo nº 383, que eliminava a cobrança de correção monetária sobre os financiamentos agrícolas desde 1979.

A recorrência desses descasamentos reflete a incapacidade ou a impotência das sucessivas equipes do Governo em adequar as medidas inseridas nos planos de ajuste ao sistema de financiamento da atividade agrícola. Na realidade, essa adequação não é uma tarefa simples. Tanto a proposta razoável de troca de índices como a proposta indecente de acabar com a atualização monetária dos saldos dos financiamentos em uma conjuntura inflacionária não são a solução para um problema cuja origem está na instabilidade econômica, gerada pela crise que o País vem atravessando desde a segunda metade da década de 70.

Só o controle do processo inflacionário e a estabilidade da economia brasileira podem encaminhar, com segurança, o fim dos descasamentos denunciados pelo setor agrícola. Talvez a solução passe pela conscientização de que a reconversão do sistema de financiamento da produção agrícola não é só um problema a ser resolvido pelas equipes econômicas. É preciso que as entidades representativas do setor, ao invés de continuarem esgrimindo com as equipes econômicas em debates sobre reivindicações não raro corporativistas, assumam, em parceria com essas equipes, a elaboração de propostas que permitam o desenvolvimento de alternativas adequadas ao desenvolvimento da agricultura numa perspectiva de ajuste à nova realidade.

Abordando-se o papel do setor agrícola no desenrolar da conjuntura do Plano Real, através do efeito dos preços dos alimentos sobre o comportamento dos índices do custo de vida em São Paulo e em Porto Alegre, verifica-se que não se pode sustentar de forma genérica que o setor agrícola contribuiu positivamente para os objetivos do mesmo.

A decomposição do IPC-FIPE, que mede a variação do custo de vida em São Paulo, mostra, para o período de jul./94 a jan./95, que, exceto os alimentos enquadrados no item industrializados, todos os demais que compõem o item alimentação apresentaram uma variação de preços superior à variação média dos preços em geral.

Tabela 1

Variação percentual dos preços dos alimentos nos índices de preços
ao consumidor de Porto Alegre e de São Paulo - jul./94-fev./95

DISCRIMINAÇÃO	IPC-IEPE-RS	IPC-FIPE-SP
Índice geral	11,81	11,50
Alimentação	10,37	13,36
Alimentos industrializados ..	-3,73	-2,55
Alimentos semi-elaborados ..	5,07	16,31
Alimentos in natura	52,07	44,29

FONTE: Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de
São Paulo.

Tabela 2

Preços de mercado e preços mínimos da safra 1994/95
no Rio Grande do Sul - jul./94-mar./95

PRODUTOS	PREÇOS DE MERCADO		PREÇOS MÍNIMOS EM MAR/95 (1)
	Última Semana de Jul./94	Terceira Semana de Mar./95	
Arroz	10,18	8,68	10,02
Feijão ...	30,52	36,13	22,50
Milho	6,32	4,63	6,32
Soja	10,20	8,88	8,14

FONTE: Preços de mercado: EMATER-RS.
CONAB/MARA.

(1) Congelados em jul./94.

Idêntica decomposição para o caso do IPC-IEPE, que mede a variação do custo de vida em Porto Alegre, demonstra que os preços dos alimentos nesta capital apresentaram um crescimento pouco inferior ao do índice geral. Esse crescimento inferior ao do preço dos alimentos foi comandado pelos preços dos alimentos industrializados e semi-elaborados, enquanto os preços dos alimentos *in natura* cresceram quase cinco vezes mais do que o índice geral.

Ou seja, na realidade, não dá para alardear uma contribuição positiva do setor agrícola para a queda dos índices de inflação e, conseqüentemente, uma contribuição positiva desse setor para o êxito do Plano Real. Ademais, já foi apontado o crescimento dos preços dos alimentos nos momentos que antecederam a implementação de cada uma das três etapas do Plano.² Isso independentemente da existência de estoques e das importações.

Aqui se faz necessário introduzir algumas observações sobre a capacidade atual da atuação do Governo como regulador do mercado interno de alimentos.

O primeiro ponto a observar é a existência de elevados estoques de grãos em mãos do Governo e a perspectiva de que eles possam atingir algo como 20 milhões de toneladas ao final de 1995. Apesar do grande volume de grãos em suas mãos, o Governo hoje se encontra em dificuldades para colocá-lo no mercado sem criar dificuldades para a política de contenção dos gastos públicos, necessária para o Programa de Estabilização. Os elevados custos de armazenagem tornam essa ação do Governo um ato extremamente oneroso para os cofres públicos. Assim, o sistema de equivalência-produto, constituído como uma forma de criar alternativas para resolver o problema de financiamento da produção, acabou por tornar-se uma armadilha para a política de corte de gastos do Governo. Com base nas normas do sistema de equivalência, e em função da conjuntura de preços, o Governo tornou-se o único adquirente potencial da safra. Por isso, os estoques oficiais devem avolumar-se, complicando a ação estatal no controle do mercado interno de grãos.

A facilidade de internalização de alimentos importados é, sem dúvida, um complicador a mais para a equação dos problemas de comercialização. O Governo agora agiu, reduzindo essas facilidades através da diminuição dos prazos para pagamento dos contratos de importação. Entretanto essa ação oficial pode tornar-se inócua, em função de que boa quantidade de produto importado já substituiu, durante o segundo semestre de 1994, a oferta interna, principalmente de milho e de arroz. Além disso, dependendo do desfecho do

² SILVA, Paulo Roberto Nunes da. (1995) Alguns aspectos da conjuntura agropecuária em 1994. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 22, n.4, p.139/46.

impasse causado com o atual episódio do veto ao artigo 16, os preços dos produtos agrícolas podem elevar-se, abrindo espaço para novas importações. Registre-se que a facilidade para as importações não foi um fenômeno determinado apenas pela apreciação cambial de jul./94, há pelo menos três anos os canais de importação, através de *tradings*, vêm se consolidando no mercado brasileiro, o que vem contribuindo sobremaneira para facilitar a entrada de produtos estrangeiros no mercado nacional. Sob o ponto de vista do mercado interno, o horizonte que se descortina para a próxima safra de verão não é promissor. Todavia, como foi colocado anteriormente, a concorrência com o produto importado deve passar a ser vista como um dado a ser considerado entre os desafios enfrentados pelo Setor Primário. O cerceamento da entrada de produtos estrangeiros torna-se uma tarefa cada vez mais difícil neste contexto de mundialização das atividades econômicas.

Saliente-se que esse difícil quadro que se observa para a futura comercialização da safra 1994/95 poderia ser perfeitamente previsto ainda no ano passado, no momento do anúncio do plano de safras. A decisão do Governo de anunciar preços mínimos atrativos e de incluir a soja na Política de Garantia de Preços Mínimos foi economicamente equivocada. Pressupõe-se, aqui, que essas medidas foram tomadas por razões políticas, para esvaziar as pressões do setor agrícola, que, naquela época, exigia atitudes concretas para incentivar o plantio.

No tocante à influência da alteração da política de câmbio, a adoção do sistema de bandas a partir de março, com conseqüente desvalorização do câmbio, melhorou as expectativas de negócios para os exportadores de um modo geral e, entre eles, os do complexo soja. Para os produtores, até o final de março, quando estava sendo concluído este texto, ainda não haviam sido detectadas alterações positivas nos preços da soja no RS, segundo os preços da EMATER-RS. Considere-se, por um lado, que boa parte da soja gaúcha (cerca de 40%) havia sido comercializada antecipadamente e, por outro, que as cotações, nesta safra, como já era esperado desde o ano passado, poderão situar-se em patamares inferiores aos da safra passada.