

## AGROPECUÁRIA

### Análise do setor agrícola

*Dejalme Andreolli\**

*José Hermeto Hoffmann\*\**

*Paulo Roberto Nunes da Silva\**

### A conjuntura político-econômica em 1988

No âmbito da produção, a agricultura gaúcha foi mais uma vez prejudicada por problemas climáticos que provocaram perdas substanciais nas lavouras de verão, de inverno e nas pastagens.

No plano econômico, destaca-se a implementação das novas normas de comercialização para os mercados interno e externo que, em parte, foram determinantes para a significativa recuperação dos preços dos grãos. No plano político, destaca-se o debate levado a efeito na Assembléia Constituinte sobre o capítulo da reforma agrária e sobre o projeto de anistia da correção monetária sobre os financiamentos agrícolas. Esse debate explicitou a força dos segmentos conservadores no campo e a fragilidade dos movimentos de oposição. Esses, a par da sua impotência para imporem um projeto progressista de reforma agrária, viram-se na contingência de ter que apresentar e votar favoravelmente a um projeto menos pernicioso de anistia apenas aos mini e pequenos produtores, como forma de evitar a anistia generalizada. Deve-se acrescentar, ainda, as ações do Governo Estadual no campo da política fundiária, da conservação e recuperação dos solos e da assistência aos mini e pequenos proprietários.

É a avaliação mais minuciosa desse contexto que se procura realizar ao longo deste item.

Para se avaliar a conjuntura político-econômica no âmbito do setor agrícola, em 1988, é preciso, inicialmente, algumas considerações sobre fatos recentes que a influenciaram.

A partir do início da década de 80, algumas medidas têm sido tomadas para a inversão gradativa da ênfase na política de crédito para a de preços mínimos. Inicialmente, essa inversão foi operacionalizada através do corte nos recursos alocados para o financiamento da atividade

---

\* Economista da FEE.

\*\* Agrônomo da FEE.

agrícola. Esse corte pode ser observado na evolução dos saldos das operações de crédito rural durante o período de 1979 a 1984, quando apresentaram uma queda real de 63%. Nos anos de 1985 e 1986, alegando dinamizar a agricultura, o Governo Sarney esboçou uma tentativa de retomar os elevados volumes de recursos destinados a financiar a atividade, concedidos durante a década de 70. Nesses dois anos, os saldos dos empréstimos agrícolas cresceram, em relação à 1984, 113% em termos reais. Contudo o saldo de 1986 ficou 21% aquém do maior volume de recursos já aplicados no setor e que ocorreu em 1979.

A opção por uma política agrícola com ênfase nos preços mínimos ocorreu, inicialmente, com as alterações introduzidas na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Foram fundamentais nesse redirecionamento a adoção da sistemática de correção mensal a partir da safra 1981/82 e a fixação de preços mínimos em patamares superiores aos praticados no mercado em plena entressafra, o que vem ocorrendo após a safra 1984/85. De lá para cá, a PGPM tem efetivamente contribuído para a reversão da tendência decrescente dos preços agrícolas iniciada em 1980.

Durante o período de comercialização da safra de verão 1987/88 (março a julho de 1988), a influência altista da PGPM sobre os preços de mercado explicitou-se de forma clara. Em pleno período de comercialização da safra, com estoques acima da média que garantiam uma oferta suficiente e uma demanda contida face à conjuntura recessiva, desemprego e queda dos salários reais, os preços agrícolas<sup>14</sup> cresceram acima dos índices de inflação. A introdução da sistemática de correção dos preços dos leilões da CFP pela OTN fiscal, a otenização dos preços de intervenção e as novas normas de comercialização ocorridas ainda em 1987 reforçaram o papel dos preços mínimos como sinalizadores do nível futuro dos preços de mercado para a iniciativa privada.

Ao estabelecer preços de intervenção acima de uma realidade de mercado que apresentava preços em queda, o Governo sinalizou ao setor privado o nível de preços que eles poderiam praticar. Esse nível poderia ser manipulado pela iniciativa privada na mesma proporção do reajuste dos preços de intervenção e dos preços mínimos. O que significa que, na prática, a iniciativa privada poderia aumentar seus preços e, ao mesmo tempo, controlar a ação reguladora dos estoques oficiais, desde que estes preços não ultrapassassem o limite de intervenção. Assim sendo, apesar do crescimento acima do índice de inflação, no período de maior concen-

---

<sup>14</sup> Aqui se está referindo apenas ao comportamento dos preços das quatro principais lavouras de verão (arroz, feijão, milho e soja).

tração da oferta, os preços do arroz, do feijão e do milho não alcançaram os limites de intervenção durante o primeiro semestre de 1988 (Tabela 12).

A conjuntura do primeiro semestre, que apresentava baixas taxas de juros reais, excessiva liquidez na economia e a expectativa de descontrole do processo inflacionário, estimulou a contratação de Empréstimos do Governo Federal (EGFs), ou seja, a formação de estoques pela iniciativa privada, com recursos oficiais a juros favorecidos. Ao mesmo tempo em que a política oficial surtia efeito ao evitar a compra direta da nova safra pelo Governo através das Aquisições do Governo Federal (AGFs), ela induzia à formação de estoques privados especulativos. Para a iniciativa privada, era possível avaliar que os estoques oficiais existentes poderiam tornar-se, no futuro, extremamente incômodos para o próprio Governo, na medida em que o seu custo de estocagem se elevasse. Naquela conjuntura, a elevação do custo dos estoques oficiais poderia significar pressões sobre os preços, o que os tornaria incompatíveis com a necessidade de contenção da tendência altista.

A colocação de estoques oficiais no mercado a preços subsidiados, que contornaria o problema anterior, não era possível em função dos parâmetros estabelecidos pelas novas normas de comercialização. Entretanto, no segundo semestre, e antes das eleições municipais de 15 de novembro, foram feitas conjecturas sobre a colocação de estoques oficiais no mercado a preços abaixo dos limites de intervenção. Chegou a ser divulgado que havia um pedido de governadores para que os estoques de produtos de safras anteriores, já em risco de deterioração, fossem liberados para "programas sociais" (GM, 14.9.88, p. 16).

Enfim, a política de preços mínimos e de estoques reguladores em 1988 contribuiu, entre outros fatores, para a recuperação dos preços recebidos pelos produtores, embora tanto as condições de oferta como de demanda indicassem que poderia ocorrer, no máximo, uma estabilização.

Pelo lado do financiamento da atividade agrícola, pode ser estimado um montante de cerca de 633,5 milhões de OTNs aplicados durante o ano de 1988 a nível nacional. Cerca de 83,5 milhões de OTNs foram aplicados na comercialização da safra 1987/88, e cerca de 550,0 milhões de OTNs aplicados entre agosto e dezembro na implantação da safra 1988/89. A partir dessa estimativa, pode-se inferir que o montante de recursos destinados ao setor agrícola em 1988 deve manter-se praticamente estável em termos reais, já que o saldo das aplicações em dezembro/87 apresentava um montante equivalente a 636,7<sup>15</sup> milhões de OTNs (Inf. Estat., 1988).

---

<sup>15</sup> O Rio Grande do Sul havia tido, em 1986, uma participação de cerca de 15,0% do total das aplicações no setor agrícola nacional.

O crescimento dos preços tanto dos grãos no primeiro semestre como das carnes no segundo contribuiu para a recuperação da renda do setor agrícola e, em decorrência, para a redução da pressão por recursos oriundos de financiamentos bancários, considerados onerosos. Além disso, os bons resultados da safra de trigo de 1987 haviam se constituído em mais uma fonte de recursos próprios para a implantação da safra de verão 1987/88, colhida no primeiro semestre.

A alocação de recursos no setor agrícola por parte do setor financeiro foi influenciada pela concessão de anistia da correção monetária aos mini e pequenos produtores, tanto pelo lado da oferta, como pelo lado da demanda.

Pelo lado da oferta, verificou-se que, em virtude da suspensão dos pagamentos, dos financiamentos de custeio e investimentos que venciam na virada do semestre, não houve recomposição dos fundos para novos financiamentos. O nível de inadimplência havia caído significativamente durante o primeiro semestre, e o setor bancário chegou a usá-lo como argumento em resposta à pressão da União Democrática Ruralista (UDR), que reivindicava a eliminação da correção monetária. O índice de inadimplência, que historicamente estaria em torno dos 3% até março, teria alcançado apenas 2% no Banco do Brasil e 1% nas demais instituições financeiras (GM, 2.5.88, p. 22), enquanto em agosto já chegava a cerca de 12% (GM, 6/8.8.88, p. 24). Mais de 175.000 dos dois milhões de mutuários rurais do Banco do Brasil atrasaram em cerca de 90 dias a liquidação de seus compromissos durante o período que transcorreu desde abril de 1988, quando surgiu a proposta de anistia. Essa atitude foi decorrência da expectativa dos agricultores com relação ao teor do texto a ser aprovado pela Assembléia Constituinte.

O impacto estimado pelo não-pagamento da correção monetária por parte dos mini e pequenos produtores agrícolas foi estimado em um montante de 186,21 milhões de OTNs (Indic. Econ. RS, 1988). Esse, teoricamente, foi o volume de recursos que deixou de ser adicionado ao fundo para financiamento da safra 1988/89, reduzindo a disponibilidade dos agentes financeiros.

Pelo lado da demanda, o não-pagamento da parcela relativa à correção monetária significou a redução dos gastos com as despesas financeiras dos mutuários do crédito rural beneficiados pela anistia. Isso significou mais um acréscimo na disponibilidade de recursos próprios para o plantio da safra 1988/89.

A criação da caderneta de poupança rural vem-se constituindo numa boa alternativa ao sistema até então vigente, baseado nos recursos captados pelo sistema bancário através dos depósitos à vista e fundos públicos, estes inviabilizados pela crise econômica da economia nacio-

nal. O crescimento do saldo dos depósitos em caderneta de poupança rural tem ultrapassado as expectativas. Vencidas as resistências iniciais e pressões do setor bancário privado e de dentro do próprio Governo contra a expansão da caderneta de poupança rural para o setor bancário privado, ela tem condições de tornar-se uma forte opção para captar recursos gerados na agricultura, reduzindo a dependência de recursos originários do orçamento da União.<sup>16</sup>

Quanto aos recursos externos, havia, na carteira brasileira junto ao Banco Mundial, no exercício que findou no primeiro semestre de 1988, um montante de US\$ 1,1 bilhão em empréstimos destinados, em grande parte, para complementar recursos alocados ao financiamento da atividade agrícola. Uma parte desses recursos teve seus contratos assinados em 1988, outra parte correspondia a liberações de contratos assinados em anos anteriores. Elas foram destinadas ao financiamento de investimentos em infra-estrutura agrícola e agroindústrias e modernização do sistema de comercialização, incluindo um programa destinado a apoiar a política dos subsídios.

Outro detalhe importante ocorrido em 1988 com relação ao financiamento da atividade agrícola é que, incluídos em um conjunto de atos que compunham o chamado Pacto de Ajuste Fiscal, enviado ao Congresso pelo Presidente Sarney em 07.12.88, há um projeto de lei que limita os repasses do Tesouro Nacional para operações de custeio agrícola, exclusivamente para financiamento a mini e pequenos produtores, o qual deverá ocasionar uma economia de 104 milhões de OTNs, e uma portaria interministerial que cria um grupo de trabalho para, em 60 dias, entre outras tarefas, propor reformulações nas aplicações compulsórias de crédito rural e a extensão da caderneta de poupança rural para outros agentes financeiros.

Ainda no âmbito dos recursos financeiros para o setor agrícola, caberia um breve comentário sobre o impacto da Operação Desmonte na atuação do Governo Federal. No Projeto de Lei de Orçamento enviado pelo Presidente Sarney ao Congresso Nacional, o Ministério da Agricultura sofreu um corte de 78,4% na rubrica Despesas de Custeio e Investimentos, ou seja, de uma verba proposta de Cz\$ 229.762.735, apenas Cz\$ 49.596.922 deverão ser recebidos por aquele Ministério (FSP, 1.9.88, cad. B, p. 4). O interessante a observar é que em um trabalho realizado por técnicos do

---

<sup>16</sup> Recentemente, o titular do Ministério da Habitação e do Bem Estar Social, por temer um deslocamento de recursos da poupança imobiliária para a caderneta rural, pediu vistas ao processo de expansão da caderneta de poupança rural, para melhor avaliar a proposta elaborada pelo Banco Central.

IPEA-INPES (Gasque et alii, 1988) divulgado em meados do ano, havia uma referência que, de 1985 a 1987, os gastos do Governo na "função agrícola" haviam passado de US\$ 3,4 bilhões para US\$ 8,9 bilhões.

Além da PGPM e dos recursos para financiamento, cabe referir as alterações introduzidas nas normas de comercialização. Elas foram realizadas no decorrer de um debate que tomou corpo a partir do incremento significativo das compras estatais de produtos agrícolas nos anos de 1985, 1986 e 1987. Em janeiro de 1988, após quase dois anos de discussões, a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) e a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) entregaram um documento ao Ministro da Agricultura sugerindo:

"Liberação do comércio exterior de soja em suas diversas formas. O governo eximir-se-á da prática de restrições quantitativa e fiscal de duração permanente ou transitória, de abrangência total ou parcial. Nas importações não serão admitidos subsídios explícito ou implícito.

"O governo manterá estoques de emergência, destinados exclusivamente à proteção dos consumidores. A venda desse produto deverá ser feita de acordo com as cotações do mercado (...).

"Será assegurada a liquidez do sistema de comercialização com recursos para operações de EGF e de redescontos de comercialização agrícola, a juros compatíveis com a atividade. Os prazos mínimos de EGF deverão ser de 180 dias com cobertura de 100% no seu valor.

"Será vedada a prática de tabelamento bem como qualquer outra forma de fixação de preços no varejo e no atacado.

"Contribuindo para a transferência do mercado, o governo deverá divulgar informações reguladoras sobre registros de exportação solicitados e concedidos e autorizações de importação. Deverão ser fornecidos dados sobre volumes e valores do comércio exterior, estoques disponíveis e suas vendas (...).

"Com vistas ao detalhamento destas medidas e sua adaptação às condições conjunturais de cada safra, será constituído um comitê deliberativo, com participação paritária entre representantes da agricultura e dos demais setores envolvidos, sob a moderação do poder público".

Esse documento representava os interesses dos três segmentos do complexo soja, ou seja, agricultura, indústria e exportadores que, insatisfeitos com o voto elaborado pela CFP, consideravam a proposta "restriti-

tiva ao funcionamento do mercado". Tal documento propunha o livre funcionamento do comércio dentro dos mesmos critérios adotados na safra 1987/88 para os demais produtos<sup>17</sup> e preços de intervenção fixados de acordo com a média de cotações da Bolsa de Chicago nos últimos cinco anos, acrescida de uma margem de 7%. Essa proposta representava a liberdade total de ação para aqueles segmentos. A intervenção estatal poderia ocorrer apenas para a formação de um estoque de emergência que atendessem às necessidades do mercado interno e para estabelecimento de impostos, no caso em que a soja importada estivesse sendo beneficiada com subsídios no país de origem, impedindo o que um técnico da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) chamou de "concorrência desleal aos produtores locais" (GM, 14.1.88, p. 15).

Apesar de haver consenso entre Governo e iniciativa privada sobre a liberação das exportações não só da soja, como também do algodão, do arroz e do milho, houve divergência quanto à operacionalização das normas. A Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) defendia a inclusão de uma cláusula que permitisse a ela intervir no processo de comercialização sempre que entendesse que estivessem ocorrendo problemas de escassez no mercado interno. O Ministério da Agricultura defendia a constituição de um comitê consultivo da soja, com participação paritária da iniciativa privada e Governo: produtores, beneficiadores, exportadores e indústria de um lado e Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda e CACEX de outro. A ABIOVE, por sua vez, defendia a manutenção dos atuais canais de comunicação com o Governo, buscando a oportunidade de discutir os eventuais problemas decorrentes das normas através do grupo de consulta que a CACEX mantém com o setor industrial. Sua proposta não foi aceita pelos demais participantes, porque na composição do grupo não estavam os produtores. A FAAB defendia a criação em caráter permanente, junto à CACEX, de uma junta de negociação constituída por todos os interessados.

Ao final, foi definido um conjunto de sugestões que serviu de base para a elaboração do voto que foi enviado pelo Ministério da Agricultura ao Conselho de Comércio Exterior (CONCEX) e que originou a Resolução nº 155, de 4 de maio de 1988 do CONCEX. Foi alterada a proposta da FAAB de criação de uma junta de negociação. As partes concordaram em instituir, junto à CACEX, grupos de acompanhamento das políticas preconizadas para cada produto. A proposta da SEAP, de resguardar o seu direito de intervenção no mercado, foi mantida com a sugestiva alteração da palavra "intervenção" pela expressão "fatores atípicos do mercado, que exijam providências emergenciais".

---

<sup>17</sup> Voto no CMN nº 235/86.

Em resumo, os pontos que foram aprovados por consenso foram: os impostos de importação deverão impedir que a internalização dos produtos importados venha a ter custo inferior aos preços de venda dos estoques governamentais; as importações deverão ser feitas prioritariamente pelo setor privado; serão ressalvadas as importações em regime de "draw back"; é recomendado que os órgãos de abastecimento mantenham estoques de emergência, mas a venda destes estoques não poderá ser feita de forma a desarticular a livre formação de preços; os órgãos de abastecimento não poderão usar de "artificialismo de preços"; o Governo destinará recursos suficientes de forma a manter o suprimento do mercado, impedindo a excessiva depressão de preços internos nos picos de safra; o Governo divulgará periodicamente informações suficientes para assegurar a máxima transparência do mercado.

O conteúdo desses sete pontos deixa claro que os segmentos da iniciativa privada participantes desse debate influenciaram diretamente na formação da política de comercialização, fazendo valer seus interesses, como se depreende do confronto entre a proposta apresentada e o resultado obtido por consenso no final.

O debate sobre o conteúdo do capítulo da reforma agrária na Assembleia Constituinte foi um fato que resultou, neste ano de 1988, numa das maiores derrotas do movimento popular e na afirmação de que as forças que representam o que há de mais retrógrado na sociedade brasileira ainda mantém uma capacidade de mobilização e cooptação preocupantes. A aprovação de um texto politicamente mais atrasado do que o até então vigente (Estatuto da Terra), aprovado nos primórdios da ditadura militar, explicitou a fragilidade e a impotência das propostas populares e progressistas frente às propostas dos segmentos conservadores.

O artigo 187 da Nova Constituição estabelece que "a política agrícola será planejada e executada na forma da lei". Nesse sentido, o artigo 50 das Disposições Transitórias fixa a promulgação de uma lei agrícola, no prazo de um ano, a partir de 5 de outubro de 1988, dispondo sobre "(...) os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário". Já há algum tempo, mas durante o ano de 1988 com maior intensidade, as lideranças do setor rural vinham se manifestando com relação à necessidade da implantação de uma lei agrícola. Essas manifestações tinham como pano de fundo o pressuposto de que não há, por parte do Governo, uma preocupação de pensar a política agrícola a médio e longo prazos. Isso, segundo os produtores, contribuiria para intensificar o clima de incertezas que historicamente tem pairado sobre as atividades do setor.

Nesse contexto, surgiram, em 1988, pelo menos três propostas de lei agrícola enviadas por entidades representativas dos agricultores (FAAB,



CONTAG e FETAG) e uma elaborada pelo Ministério da Agricultura. Em abril de 1987, a CFP havia patrocinado a publicação de uma proposta elaborada por um de seus técnicos (Carta Mens. SUPEC, 1987). Essas propostas, entretanto, estão longe de apresentar uma lei agrícola abrangente e direcionada para a transformação do atual quadro em que se insere a agricultura brasileira, onde a eficiência e a modernização são exceção e não a regra.

As propostas apresentadas deixam transparecer uma preocupação com a manutenção e criação de focos de poder dentro do Governo, visando reforçar a capacidade de barganha do setor agrícola. Nesse sentido, a proposta do Ministério da Agricultura e da FAAB sugere a ativação do Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB) em substituição ao atual Conselho Interministerial de Abastecimento e a redefinição das funções da SEAP, hoje vinculada ao Ministério da Fazenda. O CONAB, tendo como Presidente o Ministro da Agricultura, assumiria as atribuições de: fixação de preços mínimos, fixação de VBCs e reformulação ou fixação de taxas de juros. Esse Conselho, assim pensado, passaria a ter a prerrogativa de alterar a taxa de juros, hoje exclusiva do Conselho Monetário Nacional, além de passar a ter, centralizadas em si, sob a influência dos produtores, as políticas de produção e abastecimento (Hoffmann, 1988).

Ao final do ano, na medida em que se multiplicavam as avaliações de que a economia caminhava celeremente para uma hiperinflação, mais uma proposta de pacto social foi colocada à mesa pelo Governo. Entre os participantes dessa mesa (trabalhadores, empresários e Governo), seguramente, poucos, ou provavelmente nenhum, acreditavam na sua concretização, face à instabilidade da economia brasileira. Os trabalhadores vinham tendo seus salários corroídos diariamente por uma inflação que, numa avaliação otimista, foi acertada, pelo próprio comitê dirigente do Pacto, em 24,5% para o mês de janeiro do próximo ano. Decorridos praticamente dois meses de negociações, empresários e Governo, divergindo, acabam trocando acusações. Os empresários culpando o Governo por não ir além do discurso com sua proposta de austeridade e controle do "deficit" público. O Governo acusando a todos de estarem conspirando contra o processo de "transição democrática". Nesse contexto, a proposta de pré-fixação da variação dos preços na economia inserida no Pacto encontrou os preços agrícolas, mais uma vez, em ascensão, tendo crescido, inclusive, acima dos índices de inflação durante o período de outubro de 1987 a outubro de 1988.

Embutido no Pacto, foi anunciado o Plano de Ajuste Fiscal que, entre outras coisas, propõe alterações no Imposto de Renda para a atividade agropecuária. As alterações propostas têm como premissas básicas, no âmbito de pessoa física,

"(...) a simplificação do imposto, a ampliação da base de incidência, a adoção do sistema de bases correntes para pagamento do tributo, a redução do ônus fiscal e o tratamento isonômico entre as várias categorias de rendimento".

Com relação à sistemática de favores fiscais traduzida pelos multiplicadores, que eram aplicados sobre as despesas de custeio e investimentos, deverá ser substituída "por mecanismos de concessão de benefícios que atenda aos atuais reclamos da agricultura brasileira".

Em resumo, e numa análise preliminar, as modificações propostas não alteram fundamentalmente os resultados da tributação através da cédula **G**. Continuam sendo permitidas, de forma genérica, as deduções das despesas de custeio e investimentos que podem ser abatidas, independentemente de uma amarração com a eficiência alcançada pelo produtor. O abatimento dos prejuízos eventuais de um exercício ainda continuará a ser feito em exercícios subseqüentes, caso o seu montante exceda o limite de abatimento permitido.

Quanto à política agrícola, a nível do Rio Grande do Sul, cabe destacar a ação do Governo Estadual na área da política fundiária, do Programa de Microbacias e do Fundo Estadual de Apoio ao desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais.

Na política fundiária, o Governo do Estado acionou o Fundo de Terras do Rio Grande do Sul (FUNTERRA)<sup>18</sup>, liberando, em novembro de 1988, um montante de Cz\$ 2,5 bilhões para a aquisição de terras. Foi prevista a aquisição de 5.000ha até o final do ano. Em 31 de dezembro, haviam sido adquiridos 3.681,51ha, alcançando um montante de Cz\$ 1,725 bilhão e um preço médio de Cz\$ 468.537,00 por hectare, que variou de um mínimo de Cz\$ 230.000,00 até um máximo de Cz\$ 672.030,00. Todos os pagamentos foram realizados à vista. Há uma previsão de recursos para 1989 de Cz\$ 1,8 bilhão para dar continuidade ao programa de aquisição de glebas para assentamento de agricultores sem terra, ao qual deverá ser somada a sobra de 1988 equivalente a Cz\$ 775 milhões.

Uma outra ação priorizada na gestão do Governo do Estado, em 1988, na área da agricultura, foi o Programa Estadual de Microbacias. Esse Programa, que a partir de 1987 integra o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas do Ministério da Agricultura, é uma das formas preconizadas para a conservação do solo. Depois da bem sucedida experiência em

---

<sup>18</sup> O FUNTERRA foi criado pela Lei nº7.916, de 16.07.84. Desde a sua criação até novembro de 1988, o Governo Estadual adquiriu 1.030 hectares e assentou 98 famílias.

outros estados, especialmente no Paraná, o Programa foi adotado pelo Ministério da Agricultura, o qual repassa recursos para os estados que também o adotam. Trata-se de uma forma de recuperação e conservação do solo extremamente cara e que conseguiu ser implantada de forma relativamente massiva no Paraná graças ao volumoso aporte de recursos, tanto estaduais como federais e externos, na época em que a crise econômica brasileira não havia assumido as proporções atuais.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul aplicou em 21 municípios, nesse Programa prioritário, em 1988, a quantia de Cz\$ 113,5 milhões, dos quais Cz\$ 23,5 milhões foram repassados pelo Governo Federal. Este aprovou ainda a liberação de mais Cz\$ 51,5 milhões, que não foram efetivados neste exercício.

Frente à imensidão da problemática da degradação do solo agrícola gaúcho, o volume de recursos alocados em 1988 é insignificante. Acrescenta-se a isso o fato de que, pela prioridade dada ao Programa de Microbacias, todas as outras formas mais baratas de recuperação e conservação do solo foram relegadas para um segundo plano. Pelo que, assume cada vez maior importância ao papel dos próprios produtores que, através de suas organizações, enfrentam o problema. Nesse sentido, é interessante o Projeto Solos da COTRIJUI, lançado este ano e que conta com US\$ 32 milhões do Banco do Brasil para recuperar 180.000 hectares em três anos, beneficiando cerca de 8.000 produtores.

O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), instituído em 1988, permitiu o desenvolvimento de quatro ações no âmbito da Secretaria de Agricultura ao longo do ano. A primeira consiste no repasse de 1.500t de sementes de milho e 260t de sementes de feijão. Cerca de 40.000 produtores beneficiados assumiram o compromisso de pagar essas sementes em produto comercial após a colheita das lavouras, realimentando, dessa forma, esse fundo. Em 1988, o Governo do Estado alocou, via orçamento, Cz\$ 390 milhões para viabilizar esta atividade do FEAPER.

O FEAPER propiciou ainda o repasse de Cz\$ 200 milhões do Programa Nacional de Irrigação (PRONI) para a irrigação em pequenos estabelecimentos. Esse volume de recursos federais beneficiou 60 produtores.

A correção e conservação do solo também foi contemplada com Cz\$ 90 milhões do Orçamento do Estado. Esses recursos foram aplicados na microbacia hidrográfica de Victor Graeff e de São José do Ouro, beneficiando ao todo 140 produtores.

As verbas no valor de Cz\$ 1,4 bilhão repassadas pelo BNDES e completadas pelo Tesouro do Estado permitiram iniciar o Programa de Arma-

zenagem Individual e Comunitária. Esse programa, em fase inicial, tem como meta a construção de 2.000 paióis (2.000 beneficiados), 30 armazéns comunitários e 10 secadores comunitários. O FEAPER foi contemplado no Orçamento do Governo do Estado de 1989 com a dotação de Cz\$ 3,5 bilhões.

## **A produção física**

### **As lavouras de grãos**

A produção das principais lavouras de grãos em 1988 situou-se um pouco aquém da média da década de 80. A comparação da produção das cinco primeiras lavouras – arroz, feijão, milho, soja e trigo – mostra que, em 1988, foram colhidas 670.000 toneladas a menos que a média do período 1980/87 e 1,8 milhão de toneladas a menos que em 1987, o que equivale a uma quebra de 18%.<sup>19</sup>

Essa fraca "performance" está relacionada com a redução da área plantada com as culturas de verão (76.224ha), acrescida da estiagem iniciada em fevereiro, que prejudicou aquelas culturas, e as condições climáticas não totalmente favoráveis para a safra de inverno, com destaque para a insuficiência de chuvas durante os meses de maio, junho, julho e agosto.

A análise mais detida mostra que, apesar da produção física global não ter sido das melhores, algumas culturas tiveram um desempenho acima da média. É o caso do arroz irrigado que, nesta safra, apresentou a maior área já plantada no Rio Grande do Sul, uma produtividade nunca antes atingida e, conseqüentemente, a maior produção já obtida no Estado.

O feijão, apesar de ter apresentado a melhor produtividade física da década de 80 (superior em 33% à média), representou apenas a segunda maior safra deste período, em decorrência da redução de 6% na área plantada em relação à média e de 12% em relação ao plantio de 1987.

As lavouras de arroz irrigado e feijão tiveram essas ótimas produtividades, porque haviam, quando do início da estiagem, passado as fases do crescimento vegetativo, floração e enchimento do grão. O mesmo não aconteceu com as lavouras de milho e soja, originando a grande quebra de suas produções.

---

<sup>19</sup> Segundo as estimativas do Núcleo de Contabilidade Social da FEE, essas cinco lavouras representaram, em 1987, 57,6% do VBP global do Setor Primário do Rio Grande do Sul.

A lavoura de milho, fruto de uma redução drástica da área colhida (-17%) e da estiagem, apresentou uma redução de 34,5% na produção em relação à safra 1986/87.

A lavoura de soja, apesar de registrar uma área superior à safra anterior e idêntica à média da década de 80, apresentou uma produção 27,3% inferior à de 1987 e 29% inferior à média dos últimos oito anos, constituindo-se na segunda menor safra do período. A produtividade média dessa oleaginosa foi também a segunda pior da década, ficando praticamente igual à da grande frustração de safra de 1986.

Destaca-se, contudo, a firme recuperação da área plantada, embora a estiagem não tenha permitido que isto se traduzisse em aumento de volume de produção. Foram plantados mais 279.000ha (9%) em relação a 1987. Ao que parece, esse adicional ocorreu em detrimento da área das lavouras de milho e feijão, que tiveram uma redução de 336.000ha (-17%) e 27.000ha (-12%) respectivamente.

Tabela 11

Evolução da produção das principais lavouras de grãos no  
Rio Grande do Sul — 1980-88

(t)

ANOS	SAFRA DE VERÃO (1)	SAFRA DE INVERNO (2)	TOTAL
1980	11 272 967	1 016 243	12 289 210
1981	12 480 180	1 072 914	13 553 094
1982	10 104 638	516 790	10 621 428
1983	10 756 582	797 422	11 554 004
1984	12 234 964	611 632	12 846 596
1985	12 615 777	1 001 958	13 617 735
1986	8 252 426	1 739 340	9 991 766
1987	12 541 793	1 632 700	14 174 493
1988(3)	10 189 902	1 403 290	11 593 192

FONTE: IBGE.

(1) Somatório da produção de arroz, feijão, milho e soja. (2) Exclusivamente a lavoura de trigo. (3) Dados fornecidos pelo IBGE/GCEA para dezembro de 1988.

A lavoura de trigo, embora não repetindo o recorde histórico de produtividade alcançado em 1987, ainda produziu bem mais por hectare do que na média dos últimos anos. Obteve-se, assim, pelo terceiro ano consecutivo, produtividades médias bem acima das até então registradas. Ressalta-se que a produção variou muito de região para região, tendo em vista que as adversidades climáticas atingiram as lavouras em estágios diferentes, dependendo da sua localização geográfica, que é fator determinante da época de plantio. As zonas de plantio mais cedo apresentaram rendimentos bem inferiores aos da média, enquanto as mais tardias chegaram a níveis próximos aos de 1987.

## **A produção animal**

No Rio Grande do Sul, os segmentos produtores de carne bovina e de carnes alternativas (aves, suínos e ovinos) apresentaram, de janeiro a outubro de 1988, um volume de abates sob inspeção federal superior ao de igual período do ano anterior. Já a produção de leite cresceu 15,7%, enquanto as produções de ovos e de lã caíram, respectivamente, 17,1% e 13,3%.

A bovinocultura de corte, nos primeiros 10 meses de 1988, apresentou um volume de abates 36,2% superior ao do mesmo período do ano anterior. Esse crescimento indica a reversão de uma tendência de queda da produção desse setor, que alcançou o mínimo no ano de 1987, quando se verificou o volume de abates mais baixo da década. Para a compreensão desse fenômeno, é necessário reportar-se ao início de 1986.

Frente às medidas de política econômica inseridas no Plano Cruzado I, houve uma contenção da oferta de animais para abate. Esse fato, associado à continuação das compras de gado para lotar as terras desocupadas e evitar, assim, a probabilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, explica, em parte, o aumento do rebanho de gado em condições de abate. Esse aumento foi fortalecido pela retenção de matrizes, reforçando a capacidade de crescimento do rebanho no futuro. Isso fez com que, na safra de 1988, fosse possível retomar um nível de abates próximo ao verificado em 1980, embora ainda não se alcançasse o dos anos de maior produção da década (1982 e 1983).

A avicultura, nos 10 primeiros meses de 1988, cresceu 2,7% em termos de volume de abates, quando comparado com o do mesmo período do ano anterior. Foi mantida, assim, a tendência de elevação dos abates, iniciada em 1984, chegando-se aos níveis de recorde da década, que ocorreram em 1982. Esse desempenho deve ser atribuído aos primeiros oito meses do ano, visto que, contrariando o que se verificava em anos anteriores, em setembro e outubro o volume de abates diminuiu.

Nos primeiros 10 meses de 1988, o total de suínos abatidos, se comparado com igual período do ano anterior, apresentou uma taxa de crescimento de 0,64%, calculada sobre um volume de abates que vinha se expandindo desde 1986. De forma semelhante ao que ocorreu com a avicultura, os meses de setembro e outubro apresentaram queda do número de suínos abatidos.

O volume de abate de ovinos, nos primeiros 10 meses, foi superior ao do ano anterior em 51,4%. Já a produção de lã, principal atividade da ovinocultura gaúcha, apresentou um comportamento negativo, registrando uma queda de 13,3% em 1988.

De modo geral, portanto, o desempenho da produção animal, em termos físicos, pode ser considerado satisfatório, dado que apenas as produções de lã e de ovos apresentaram taxas negativas de crescimento. Esses setores, todavia, têm peso muito pequeno no agregado da produção animal.

## **Comercialização**

### **O mercado de grãos**

O fato mais marcante na comercialização agrícola deste ano foi a mudança das regras de intervenção do Governo no mercado de grãos, implantada de acordo com os interesses da iniciativa privada. O mercado passou a agir livremente, num intervalo cujo limite inferior é o preço mínimo, e o limite superior, o preço de intervenção definido pela média dos preços reais de atacado nos últimos 60 meses, acrescido de 12% nos casos do arroz e do milho, e, de 17% no caso do feijão. Essa política foi fixada com o objetivo de dar maior segurança à iniciativa privada quanto à perspectiva de lucros na comercialização de grãos, estimulando a participação dos comerciantes privados nesse mercado. Assim, o Governo promoveu, por via indireta, a redução da sua participação na aquisição de grãos.

A situação dos preços reais, por ocasião da fixação dessa política, é a variável mais importante na análise dos efeitos da mesma. Considerando-se o período 1972-87, verifica-se que essas normas de comercialização coincidiam com o nível de preços recebidos pelos produtores no patamar mais baixo dos últimos 16 anos. Isso, somado ao fato de os preços de intervenção terem sido fixados intencionalmente em níveis elevados, conforme já foi visto, fez com que, quando do início da comercialização, os preços de mercado se encontrassem bastante inferiores aos de intervenção, tanto para o arroz como para o feijão e o milho (Tabela 12).

Tabela 12

Intervalo entre os preços de mercado e de intervenção — mar. e jul./88

MESES	ARROZ			MILHO			FEIJÃO		
	Preço de Mercado (Cz\$)	Preço de Intervenção (Cz\$)	Diferença (%)	Preço de Mercado (Cz\$)	Preço de Intervenção (Cz\$)	Diferença (%)	Preço de Mercado (Cz\$)	Preço de Intervenção (Cz\$)	Diferença (%)
Março.....	1 280,00	1 611,30	26	655	864,72	32	3 050,00	4 889,70	60
Julho.....	3 185,00	3 553,25	12	1 700	2 033,59	20	7 900,00	11 499,21	46

FONTE: EMATER/RS  
CFP.

Isso ratifica a idéia de que os comerciantes tinham uma ampla faixa de manobra para "puxar" os preços ajustados pela otenização dos preços de intervenção. E não deixaram por menos, pois os preços desses produtos apresentaram ganhos reais, inclusive durante a época de maior concentração da oferta (março/julho). Comprova-se, assim, que, numa conjuntura de demanda contida e de oferta regular, os preços no atacado cresceram em proporções maiores que os preços de intervenção, atrelados à OTN, embora sem alcançá-los no primeiro semestre. Essa tendência refletiu-se nos preços a nível de produtor que, no período de concentração da comercialização (fev.-jul.), no caso do arroz, apresentaram um crescimento de 64,15% acima da inflação e, no caso do milho, de 16,47%.

A incorporação de ganhos reais nos preços foi também facilitada a partir de maio, com a implantação da nova política de importações e exportações agrícolas.

O comportamento do mercado, caracterizado pela evolução dos preços e pela incorporação de ganhos reais tanto a nível de produtor como a nível de consumidor, fez com que efetivamente revertesse a crescente participação do Governo nas aquisições das safras.

As Aquisições do Governo Federal (AGFs) apresentaram uma redução de 60% em relação a 1987 (Tabela 5 do Anexo III).

A equalização do preço externo com o interno sustentado pela política oficial, via tributação nas importações, prevista nessa nova política, dava aos segmentos da comercialização a garantia de que um eventual suprimento externo de alimentos não afetaria a sua margem de lucros.

Os EGFs, por sua vez, tiveram um papel preponderante na retenção da produção a nível de produtor. Este, na medida em que o mercado passou a dar sinais de que os preços teriam ganhos reais, aumentou o seu interesse por essa linha de financiamento.



O somatório do volume de EGF, a nível de Brasil, para o arroz, o feijão e o milho constituiu-se num recorde da década de 80, superando em 53% o de 1987.

No caso da soja, cujos preços externos foram altamente atraentes, houve menor interesse por financiamentos para a retenção da produção. Em consequência, o volume de soja egefado foi inferior em 50% ao de 1988, constituindo-se, inclusive, no menor da década de 80.

Em decorrência da política oficial de comercialização, os preços dos alimentos exerceram papel preponderante na aceleração inflacionária.

A comercialização da safra de inverno no Rio Grande do Sul, da qual o trigo é o produto mais importante, foi prejudicada pela falta de recursos. A dotação orçamentária para a compra estatal desse cereal esgotou-se na aquisição da produção dos estados onde a colheita se processa mais cedo. A complementação necessária, pela Constituição, em vigor desde 05.10.88, precisa ter a aprovação do Congresso Nacional. Tal aprovação, apesar de o Executivo ter enviado o projeto ainda na primeira quinzena de novembro, até 15 de dezembro não havia acontecido.

Em 1987, quando a disponibilidade de recursos não era limitante, até 15 de dezembro, mais de 85% da safra já havia sido adquirida. Este ano, na mesma época, apenas 32% da safra se encontra comercializada.

Para amenizar as perdas dos agricultores, o Governo autorizou, na reunião do CMN, do dia 21 de dezembro, em caráter excepcional, a atualização do preço de compra pela OTN fiscal.

## **O mercado de carnes**

A comercialização dos produtos de origem animal no ano de 1988 foi marcada pela volta às flutuações típicas de preços do boi gordo e por fatos como a retomada das exportações de carnes, a continuidade da não-intervenção do Governo no mercado, as greves dos funcionários públicos ligados ao setor do controle da sanidade de produtos animais e a suspensão parcial, por parte da Comunidade Econômica Européia, das importações de carne do Brasil.

É necessário lembrar que o mercado de carnes, em 1988, ainda continuou sendo influenciado pela conjuntura criada a partir do Plano Cruzado em fevereiro de 1986. Em resposta ao tabelamento de preços imposto pelo Governo, os pecuaristas retiveram o gado no campo, criando um desequilíbrio entre oferta e demanda de carne bovina, do que se aproveitou o segmento produtor de suínos e aves, aumentando, de forma marcante, a

sua capacidade de produção.<sup>20</sup> Com isso, alterou-se significativamente o perfil da oferta de carnes, contribuindo para que o preço do boi gordo variasse, num curto espaço de tempo, entre os dois extremos da última década: depois de atingir, em termos reais, o seu mais alto nível em janeiro de 1987, iniciou uma trajetória declinante até chegar a um mínimo em maio de 1988.

A partir de então, retornaram as oscilações sazonais típicas dos preços. As altas nas cotações do boi gordo, todavia, registraram uma intensidade inesperada. O fato de as carnes alternativas — em razão dos elevados custos dos insumos — não terem aumentado como de costume sua participação no mercado de carnes durante o período de entressafra do boi gordo pode explicar, em parte, as referidas altas. Além disso, registraram-se esforços entre os produtores de aves e de suínos no sentido de reduzir seus rebanhos como forma de redimensionamento da oferta. Também é necessário destacar a tímida presença do Governo no mercado através dos seus estoques reguladores. De outro lado, a retomada das exportações gaúchas de carne bovina, reforçada pela suspensão, pela Comunidade Econômica Européia, das importações de outros estados brasileiros por deficiência de controle da febre aftosa, contribuiu para a ampliação da demanda pelo produto, embora as vendas ao Exterior tenham sido afetadas temporariamente pela interrupção das importações sanitárias, motivada pela greve dos funcionários do setor. Significativa influência exerceram, ademais, as condições climáticas adversas em outros estados produtores, que auxiliaram a prolongar o período de elevação dos preços do boi gordo no Rio Grande do Sul. Contraindo-se a esses fatores altistas, o baixo poder aquisitivo da ampla maioria da população brasileira impediu que os preços da carne crescessem a um ritmo ainda mais acelerado.

## Prognósticos

### Produção

Dada a natureza da produção primária, os prognósticos a seu respeito oferecem grande probabilidade de erro. Como, no entanto, a safra de grãos de verão, que representa cerca de 60% do VBP do setor agrícola

---

<sup>20</sup> Cabe lembrar que a retenção de gado nos pastos, que também tinha em vista a recomposição dos rebanhos face a expectativas de ganhos futuros, se, num primeiro momento, exerceu pressão de alta no mercado de boi gordo, passou a ter uma influência oposta quando os abates foram normalizados.

gaúcho, já se encontra implantada e se conhecem alguns instrumentos de política que têm influenciado os produtores na sua tomada de decisões, torna-se possível especular sobre o comportamento do setor em 1989.

A estimativa da produção gaúcha de grãos fundamenta-se, grandemente, na safra plantada neste ano e que será colhida em 1989. Essas estimativas indicam um crescimento da área de soja na ordem de 5% e de 1% para o arroz irrigado e um decréscimo de 1% e 4%, respectivamente, na área do feijão de 1ª safra e do milho.

Cabe lembrar que, apesar dessa redução da área de milho, é possível que sua produção seja superior à de 1988, já que nessa safra ocorreu uma frustração na ordem de 35% em decorrência da estiagem. Quanto ao feijão, dificilmente repetirá a produção da safra 1987/88, que, em termos de produtividade física, foi bem acima da média dos últimos anos. O arroz, mantendo a tendência histórica, tem tudo para repetir, no mínimo, a produção verificada da safra anterior.

A soja, pelo fato de ter apresentado uma grande frustração na colheita de 1988 e também porque apresenta aumento na área plantada, deverá ser a cultura com o maior acréscimo na produção em 1989. Na hipótese de o clima continuar favorável até o final do ciclo dessas lavouras, ter-se-ão condições de repetir os melhores rendimentos já obtidos em safras recentes. Nesse caso, o potencial de produção dessas quatro lavouras seria o retratado na Tabela 13.

Tabela 13

Estimativa da produção potencial da safra de verão 1988/89

PRODUTOS	ÁREA (ha)	RENDIMENTO (kg/ha) (1)	PRODUÇÃO ESTIMADA (t)	VARIACÃO %	
				Sobre a Safra 1987/88	Sobre a Média da Década de 80
Arroz.....	810 996	4 786	3 881 427	0,01	32,75
Feijão.....	196 541	0,714	140 330	0,03	22,76
Milho.....	1 619 268	2 094	3 390 747	33,65	7,42
Soja.....	3 436 142	1 595	5 480 646	50,93	11,25

FONTE: IBGE/GCEA.

NOTA: Os dados referem-se a novembro de 1988.

(1) Melhor rendimento da década de 80.

As especulações sobre a produção da safra de inverno, onde se destaca o trigo, com cerca de 5% do VBP do setor, tornam-se mais complexas porquanto precisam levar em conta, contrariamente à safra de verão que já está plantada, todos os condicionantes que influem na tomada de decisão de plantio dos produtores. Esses condicionantes não estão todos definidos, e os que estão foram alterados sensivelmente em relação aos de 1988. Nesses, destaca-se o crédito, que, pela primeira vez, terá como fonte para os médios e grandes produtores unicamente a caderneta verde. Vale dizer que os recursos do Tesouro serão destinados exclusivamente para os mini e pequenos produtores. Todavia ainda não estão definidos todos os mecanismos de funcionamento desses financiamentos e a que taxas de juros estarão disponíveis.

Outros pontos de igual ou maior importância tampouco estão definidos. É o caso do preço estabelecido para o trigo e da política de comercialização. Em decorrência da política de combate ao "deficit" público e também porque o preço interno do cereal tem sido superior ao do mercado mundial, e os produtores mais eficientes têm auferido superlucros nas últimas safras, é possível, se o Governo resistir ao "lobby" dos produtores em ano eleitoral, que o preço da próxima safra seja fixado em patamar inferior ao de 1988. Soma-se a isto, ainda, a possível privatização da compra, tão contestada pelos produtores. Em função desse quadro, pode-se levantar a possibilidade de que a área plantada no próximo ano no máximo se iguale à deste ano. Entretanto, considerando uma hipótese otimista, a produção poderá ser superior à de 1988, bastando para tanto que a produtividade retorne ao patamar de 1987.

## **Abastecimento**

O abastecimento alimentar, no sentido de que mais brasileiros tivessem acesso à comida, conforme já era previsto, não foi nada alentador em 1988 (Indic. Econ. RS, 1988). Várias causas fizeram com que, embora a oferta global de alimentos tivesse aumentado, isso não se refletisse numa melhoria alimentar. Entre essas causas convém salientar, pela sua importância, a política oficial de comercialização agrícola em vigor pela primeira vez em 1988. Para 1989, nada leva a crer que essas normas de comercialização possam ser revogadas. Pelo contrário, corre-se o risco de as mesmas serem incorporadas à Lei Agrícola ainda no primeiro semestre e, assim, assumirem um caráter de perenidade. Isso vale dizer que a ação estatal na formação de estoques de alimentos será nula, deixando o controle e a manobra dos preços ao livre jogo dos interesses dos agentes econômicos envolvidos. Os preços mínimos oficiais, que servem de referência para todo o mercado, continuarão atrelados à OTN. As expor-

tações de produtos primários continuarão liberadas e sem qualquer gravame, enquanto as importações serão taxadas sempre que o preço externo for inferior ao praticado internamente.

Acrescente-se, ainda, que produtos básicos como o arroz, o milho e o feijão, a nível de Brasil, cederam área para a lavoura da soja na safra 1988/89. Além disso, confirmam-se as expectativas de quebra da safra de verão, especialmente no Estado do Paraná, em decorrência da falta de chuvas nos últimos meses. Vislumbra-se, assim, a possibilidade concreta de redução da produção desses grãos. Na produção animal, destaca-se que a suinocultura, devido ao decréscimo de plantéis em 1988, dificilmente repetirá a mesma produção em 1989.

A avicultura deverá apresentar uma produção menor do que em 1988, já que até as lideranças do setor estão fazendo um trabalho de convencimento junto aos avicultores para que esses reduzam a atividade em 1989 como forma de sustentar preços. A bovinocultura, dentro do seu ciclo normal, deverá continuar a tendência de aumento do número de animais abatidos. Mesmo assim, o ritmo de crescimento dificilmente repetirá os níveis de 1988.

Do lado do poder de compra dos assalariados, apesar das intensas discussões dos últimos meses, em 1989 o salário mínimo não deverá recuperar as perdas dos anos recentes. Mesmo os ganhos reais previstos em lei, a partir de janeiro, dificilmente se igualarão aos aumentos reais dos alimentos, que, a exemplo de 1988, deverão novamente ser os "puxadores" da inflação em 1989, pelas razões já expostas.