

AGRICULTURA

Agricultura: revisão de tendências

*Paulo Roberto Nunes da Silva**

1 - Introdução

Nos dois primeiros anos da década de 90, a produção de grãos reduziu-se de 70,0 milhões de toneladas obtidas no último ano da década de 80 para um volume em torno de 56,0 milhões de toneladas. O volume de produção alcançado em 1990 e 1991 é praticamente o mesmo de 1985.

A agricultura, que ao final da década passada dava mostras de estar assimilando os cortes no volume de crédito e a cobrança de correção monetária plena nos financiamentos, respondendo com acréscimos de produtividade e de produção, parece ter recuado no tempo.

A análise da conjuntura político-econômica da agricultura brasileira e da gaúcha durante o ano de 1991 deve, pois, buscar articular os fatos que envolveram as três últimas safras, a partir do segundo semestre de 1989.

Ao tomar posse, no início de 1990, o novo Governo explicitou no Projeto de Reconstrução Nacional o seu entendimento com relação à agricultura.

"A agricultura brasileira tem-se desenvolvido sob o estímulo de forte intervenção estatal (...).

"Embora o padrão de atuação seguido tenha produzido resultados significativos quanto à produção e ao rendimento, este não atende mais à realidade econômica atual. O forte intervencionismo estatal no setor gerou diversas distorções (...).

"É necessário alterar esse modelo de crescimento em favor daquele que privilegie o processo de verticalização produtiva, crescente integração intersetorial, e a elevação da produtividade e da competitividade. Nesse novo contexto, o Estado deve reduzir progressivamente sua participação no financiamento e comercialização dos produtos agrícolas, (...) assegurar a estabilidade do sistema econômico, (...) manter também as funções que envolvem geração e difusão de tecnologia — (...) além das tarefas de inspeção e fiscalização, (...) administração da política de estoques reguladores e estratégicos (...)" (BR. Minist. Agric. Ref. Agr., 1991b, p.44).

* Economista da FEE.

Essas diretrizes foram, de certa forma, seguidas no primeiro pacote agrícola, editado em agosto de 1990. Entretanto, no segundo pacote, houve alterações de rumo. Neste o Governo ampliou a alocação de recursos ao setor e voltou atrás na decisão de eliminar a regionalização dos preços mínimos.

Neste texto abordar-se-ão alguns aspectos que formaram a conjuntura dessa revisão de tendências, tanto no aspecto da produção quanto da política agrícola proposta no início do Governo, destacando os pacotes agrícolas de julho e outubro deste ano. Antecipando o que aqui será tratado, resumem-se alguns dos acontecimentos dessa revisão, que podem ser divididos, para efeito de análise, em:

- econômico-conjunturais, retratados pela restrição financeira imposta pela retração do financiamento à produção; pela evolução das taxas de juros; pela redução do capital de giro dos produtores no caso do Rio Grande do Sul, em razão da forte estiagem ocorrida no verão 1990/91, que impôs a maior perda de safra já observada nas lavouras de milho e soja do Rio Grande do Sul; pela restrição de demanda face ao aumento do desemprego e ao achatamento dos salários;
- econômico-estruturais, representados pela ociosidade do fator terra, decorrente da histórica concentração da propriedade da terra, que oportuniza, em termos gerais, baixos índices de eficiência e produtividade;
- políticos, envolvendo o cenário do Congresso Nacional, dominado pela falta de apoio político ao Presidente e do movimento do Executivo em busca das alianças necessárias à aprovação do "Emendão".

2 - A revisão de tendências na produção

O volume de produção das cinco principais lavouras — arroz, feijão, milho, soja e trigo — cresceu a uma taxa de 5,3%¹ ao ano no período 1985-89, atingindo 69,6 milhões de toneladas em 1989. Contribuíram para isso:

- a necessidade de maior racionalização na utilização dos recursos em face da política de elevação dos encargos do crédito rural e da conjuntura de preços de mercado em baixa nos anos 80, em relação à década de 70;
- a maior alocação de recursos para o setor nos primeiros anos do Governo Sarney, visando, basicamente, à expansão da lavoura nas áreas de fronteira; e
- a ocorrência de pelo menos três anos de boas condições climáticas na Região Centro-Sul.

Nesse quadro, o Governo Sarney estabeleceu um discurso otimista relativamente ao setor agrícola e cunhou o termo "supersafra" para designar os recordes de produção alcançados a cada ano. Esses recordes fizeram com que, no início de 1990, quando da troca das equipes de governo, houvesse um estoque de passagem para os quatro principais grãos da lavoura de verão (arroz, feijão, milho e soja), da ordem de 9,1 milhões de toneladas, ou seja, o maior estoque público já formado no País. Entretanto, no final de 1989, ainda na gestão do Presidente Sarney, quando estava sendo plantada

¹ Taxa geométrica de crescimento do volume de produção no quinquênio 1985-89, calculada com base nas médias trienais dos períodos 1984-86 e 1987-89.

a primeira safra a ser colhida no Governo Collor, alguns dos problemas que hoje estão delineados para o setor agrícola começaram a se fazer sentir.

A impossibilidade de manutenção dos elevados gastos realizados nos primeiros anos do Governo Sarney com o financiamento da produção e com a formação, movimentação e colocação dos estoques oficiais de alimentos, explicitou-se através dos cortes realizados no Orçamento da União para o ano de 1990. Para os objetivos deste texto, destaca-se o corte dos recursos que seriam alocados para a política de garantia de preços mínimos e para a manutenção dos estoques existentes. A estimativa inicial (em valores de dezembro de 1989) do Ministério da Agricultura, de Cr\$ 1,1 bilhão, foi vetada em 44,2%, sendo aprovados Cr\$ 614 milhões. Além disso, ainda foi suprimida a rubrica que previa subvenção para a equalização de preços da ordem de Cr\$ 525,4 milhões (Inf. CFP, 1989, p.2). Essa rubrica previa recursos destinados a cobrir a diferença entre o custo médio de manutenção dos estoques e o preço estimado para a sua colocação no mercado, durante o ano de 1990.

Esses cortes, todavia, coadunavam-se com o pensamento do Governo Collor sobre o que deveria ser feito em termos de agricultura. Dessa forma, a primeira equipe econômica do Governo Collor — em agosto de 1990 —, ao lançar o primeiro pacote agrícola de sua gestão, acabou com os preços mínimos regionalizados, que favoreciam as lavouras da Região Centro-Oeste, determinando a continuidade da redução de lavoura naquela região, iniciada na safra de 1988/89. Durante esse período, a área das lavouras de arroz, milho e soja na Região Centro-Oeste foi reduzida em mais de 1,6 milhão de hectares (Quadro 1). Isso representa 63% da redução da área total dessas lavouras a nível das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que atingiu 2,53 milhões de hectares.

Quadro 1

Evolução da área colhida das lavouras de verão nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste — 1988/89-1991/92

(1 000ha)

PRODUTOS E REGIÕES	SAFRAS			
	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92 (1)
Arroz				
Sul	1 151,0	1 055,2	1 118,6	1 155,4
Sudeste	811,2	720,7	702,0	687,0
Centro-Oeste	1 267,5	874,3	776,8	919,5
Feijão (1ª safra)				
Sul	897,7	1 012,9	1 046,7	1 035,9
Sudeste	415,2	460,7	426,3	437,9
Centro-Oeste	38,5	37,9	39,5	39,1
Milho				
Sul	4 670,0	4 533,0	5 022,9	5 481,6
Sudeste	2 983,2	2 749,7	2 943,5	3 024,7
Centro-Oeste	1 678,3	1 549,8	1 596,2	1 600,9
Soja				
Sul	6 524,6	6 253,0	5 555,4	5 220,8
Sudeste	1 189,0	1 165,0	972,0	940,5
Centro-Oeste	4 054,5	3 706,0	2 946,2	3 111,0
TOTAL				
Sul	13 243,3	12 854,1	12 743,6	12 893,7
Sudeste	5 398,6	5 096,1	5 043,8	5 090,1
Centro-Oeste	7 038,8	6 168,0	5 358,7	5 670,5

FONTE: CONAB/DIPLA

(1) Estimativas.

Esse quadro de contração da produção agrícola, via redução de área, foi completado com a ocorrência de uma forte estiagem no Rio Grande do Sul, durante o verão 1990/91, que determinou a quebra de cerca de 60% da safra de soja e de 55% da safra de milho, deixando de ser colhidas aproximadamente 5,7 milhões de toneladas nessas duas lavouras do Estado.

A redução da produção agrícola a nível nacional resultou em que o estoque de grãos das principais lavouras de verão, em poder do Governo Federal no início de cada ano, passasse de 9,1 milhões de toneladas no início de 1990 para 4,3 milhões no início de 1991 e em que, provavelmente, alcance 3,6 milhões no início de 1992 (Quadro 2).

Caracterizou-se, assim, nesses dois primeiros anos da década de 90, uma revisão da tendência crescente da produção agrícola observada durante a segunda metade dos anos 80, podendo-se, em parte, atribuí-la à insatisfação dos agricultores com a política agrícola e à conjuntura de preços, embora também as adversidades climáticas tenham desempenhado um papel significativo.

Quadro 2

Estoques iniciais de arroz, feijão, milho e soja
no Brasil — 1981/92

(1 000t)

ANOS	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	SOJA		
				Grãos	Óleo	Farelo
1981	1 516,3	19,5	1 180,0	-	280,0	538,0
1982	880,3	20,5	1 362,7	555,0	199,0	440,0
1983	1 120,3	245,0	1 823,4	623,0	220,0	513,0
1984	647,3	86,9	823,5	272,0	160,0	310,0
1985	527,3	58,2	2 121,0	590,0	157,0	412,0
1986	122,3	149,4	600,0	849,0	192,0	485,0
1987	1 763,3	111,6	1 600,1	783,0	230,0	358,0
1988	2 571,3	86,2	2 879,4	442,0	89,0	297,0
1989	4 013,5	39,4	2 798,0	475,0	134,0	298,0
1990	4 495,5	0,0	3 079,7	1 493,2	115,0	437,0
1991	2 253,4	18,3	1 237,1	794,5	137,0	686,0
1992(1)	1 920,2	25,2	768,2	919,5	146,0	542,0

FONTE: CONAB/DIPLA.

(1) Estimativas.

3 - A revisão de tendências na política agrícola

3.1 - O segundo pacote agrícola — 10 de julho de 1991

Foi dentro desse contexto que, em 10 de julho de 1991, o Presidente Collor, na Cidade de Presidente Prudente, em São Paulo, anunciou o seu segundo pacote agrícola. O anúncio desse pacote ocorreu em uma conjuntura em que, buscando apoio para a aprovação do seu projeto de emenda constitucional, "Emendão", o Presidente tentava aproximar-se de lideranças políticas de São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Após uma reunião com prefeitos daqueles estados, o Presidente Collor, em um discurso em que apenas um parágrafo se referia ao pacote agrícola, disse: "Sei que não é exatamente tudo aquilo que vocês desejam, mas é aquilo que humanamente nós estamos podendo fazer" (GM, 11.7.91). A retórica da busca de alianças que perpassa todo o discurso proferido em Presidente Prudente se explicita quando o Presidente, pouco antes do final, diz:

"(...) governador Fleury, lá no Palácio do Planalto o senhor tem um presidente que eu gostaria que o senhor considerasse um amigo seu. Gostaria que o governador de São Paulo, nos momentos em que ele tivesse a necessidade de recorrer ao governo federal; o fizesse sem hesitação, o fizesse sem pensar duas vezes, porque lá, naquela cadeira, está sentado um presidente que hoje está lá graças aos votos de São Paulo e à confiança deste grande Estado" (GM, 11.7.91).

O objetivo do pacote de 10 de julho fica caracterizado nas palavras do Ministro da Agricultura: editar medidas que viabilizem

"(...) a retomada dos níveis de produção já anteriormente alcançados, objetivando não somente garantir o abastecimento nacional como também possibilitar aos agricultores recuperarem sua estabilidade econômico-financeira abalada nos últimos anos por sucessivas crises de inadimplência".²

Era intenção editar um "(...) conjunto de medidas econômicas, administrativas e políticas, destinadas ao fortalecimento da agropecuária e do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária" (BR. Minist. Agric. Ref. Agr., 1991a).

Esse segundo pacote agrícola do Governo Collor era o primeiro em que ele teria a oportunidade para aplicar, em toda a sua extensão, as proposições de seu Projeto de Reconstrução Nacional, uma vez que, no primeiro pacote editado em 1990, ele estava sob as restrições do Orçamento da União, elaborado durante o Governo anterior. Contudo era necessário, de alguma forma, promover a expansão da produção agrícola como uma das âncoras para a contenção da inflação em 1992. Ademais, a conjuntura

² Voto nº 109/91, de 10.07.91, do Ministro da Agricultura, Antônio Cabrera, ao Conselho Monetário Nacional, estabelecendo os VBCs para a safra de verão 1991/92.

de aceleração inflacionária tinha nos preços dos alimentos um de seus principais causadores, apesar das elevadas importações realizadas. Ou seja, o Governo tinha pouco espaço para articular sua política agrícola.

O pacote de 10 de julho, entretanto, apesar de ter agradado de forma genérica ao setor agrícola, pelo teor de algumas de suas medidas, como a extensão do seguro rural às lavouras financiadas com recursos próprios e a implantação da equivalência/produto como forma de encargos financeiros para os pequenos produtores rurais, não teve um impacto significativo sobre as intenções de plantio dos agricultores.

Foi definido um volume de recursos (a preços de julho/91), da ordem de Cr\$ 1,196 trilhão, a ser liberado durante o segundo semestre de 1991, sendo que Cr\$ 482,2 bilhões foram destinados a financiar pequenos produtores e suas cooperativas, à taxa de juros de 9% ao ano; Cr\$ 383,7 bilhões, à taxa de 18,2% ao ano; e os restantes Cr\$ 330,1 bilhões a taxas de juros de mercado (BR. Minist. Agric. Ref. Agr., 1991, p.71). Aos pequenos produtores foi aberta a possibilidade de optarem por um encargo de crédito com base na equivalência em produto. Saliente-se que a sistemática da equivalência em produto já havia sido utilizada durante o Governo Sarney, na safra 1987/88.

O anúncio desse volume de recursos foi recebido com restrições pelas lideranças do setor agrícola que o consideravam irrisório frente aos montantes alcançados na década de 70, ou mesmo no início do Governo Sarney. Fazendo alusão aos atrasos e cortes ocorridos na liberação dos recursos para a safra 1990/91, punham em dúvida a alocação dos recursos anunciados, inclusive porque a sua origem não havia sido identificada. Além disso, na opinião das lideranças, os encargos propostos eram elevados para as condições de pagamento dos produtores. Os grandes produtores, principalmente, reclamavam de terem que suportar as taxas de mercado elevadas conjuntamente em função da política monetária que vinha sendo sustentada pelo Governo. Nos dias que se seguiram ao anúncio daqueles montantes, estabeleceu-se um debate sobre a existência de tal volume de recursos e sobre a necessidade de redução nas taxas de juros agrícolas.

Esse debate evoluiu para a discussão da questão das dívidas do setor, pois a disponibilidade dos agentes financeiros para financiar a nova safra e a quantificação dos recursos próprios do setor agrícola a serem aplicados no plantio estavam amarradas à definição do retorno dos recursos equivalentes a dívidas pendentes dos agricultores. Face ao impasse da elevada inadimplência, o Banco do Brasil editou a Mensagem Presi nº 9.192, na qual estabelecia regras para suas agências renegociarem as dívidas com seus clientes. Essa renegociação previa um prazo de 12 meses, prorrogável anualmente, se necessário, a fim de adequar o ajuste à capacidade de pagamento do produtor. Os agricultores que renegociassem suas dívidas teriam seus créditos reabertos, dentro de critérios que premiariam os que pagassem à vista parcela maior da dívida vencida. Essa renegociação das dívidas acabou sendo protelada até 15 de outubro como forma de abrigar o maior número possível de agricultores.

Ainda com relação à alocação de recursos para a produção agrícola, cabe apreciar as disposições sobre Valores Básicos de Custeio (VBC) e Limites de Financiamento inseridas no pacote. Os VBC vinham sendo definidos por faixas de produtividade, e os Limites de Financiamento, por sua vez, apenas de acordo com a classificação do produtor (míni, pequeno, médio e grande). A partir dessas novas regras, cada uma das quatro classificações de produtor agrícola foi subdividida em classificações por níveis de produtividade. Na prática, isso apenas fez com que a distribuição dos recursos da

política de crédito rural passasse agora a considerar seus mutuários não só de acordo com sua classificação por estrato de renda agrícola, mas, concomitantemente, pelos níveis de produtividade de suas lavouras. Ou seja, quanto maior o nível de produtividade alcançado, maior deverá ser o percentual de limite de financiamento a que o mutuário fará juz ao financiar a sua área de lavoura.

Essa medida, de certa forma, é positiva ao exigir maior vinculação da liberação de recursos da política oficial de crédito à necessidade de comprovar maior produtividade. Entretanto considera-se questionável o fato de a nova norma continuar a garantir financiamento com encargos favorecidos a produtores com produtividades abaixo das médias regionais.

Acredita-se que o alcance dessa medida para ampliar efetivamente a produtividade da agricultura brasileira é bastante limitado. Essa assertiva decorre da consideração de que no cerne da questão referente ao aumento da abrangência da eficiência produtiva da agricultura nacional reside a complacência com os altos índices de ociosidade do fator terra, causados pela concentração da propriedade e pela facilidade de mantê-la como reserva de valor.

Apesar de bem conhecida a imensa ociosidade do fator terra no Brasil, nunca é demais salientar uma importante comparação. Os dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), obtidos através de seu Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos, indicam que a área com solos aptos à exploração com lavoura no Brasil atinge cerca de 250 milhões de hectares, ou seja, aproximadamente 29% do território nacional. É interessante destacar que aí não se inclui a área considerada adequada à exploração da pecuária, que corresponde a cerca de 100 milhões de hectares, isto é, mais cerca de 12% do território nacional (Quadro 3). Paralelamente a tal informação, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) informa uma área ocupada com as principais lavouras, no ano de 1991, de 24,2 milhões de hectares, estimando que atinja 24,8 milhões de hectares em 1992. Pode-se complementar essa informação com a área total de lavouras (temporárias e permanentes) informada pelo Censo Agropecuário de 1985, que é de 52,3 milhões de hectares. A imensa potencialidade para aumento da área de lavoura no Brasil, mesmo considerando-se a utilização do solo dentro de todos os preceitos necessários à sua preservação e conservação, é indiscutível.

Quanto à preocupação em reduzir esses altos índices de ociosidade do fator terra, o pacote agrícola de 10 de julho faz referência a que,

"Adicionalmente, o Governo pretende fortalecer o Imposto Territorial Rural (ITR), por se tratar de importante instrumento de Política Fundiária. Mediante projeto de lei, a ser submetido ao Congresso Nacional, serão propostas revisões no sentido de aumentar a sua progressividade e desestimular a utilização da terra como reserva de valor"(BR. Minist. Agric. Ref. Agr., 1991c, p.49).

Após a divulgação do pacote, o Governo enviou um projeto para o Congresso Nacional propondo que a tributação recaia sobre toda a propriedade e não somente sobre a área utilizada. Deveria ser considerado, para fins de cálculo do imposto, o valor venal do imóvel, apurado em 31 de dezembro de cada ano. Propondo, ainda, uma alíquota máxima de 18,75% para aquelas propriedades com área superior a 8.300,0 hectares que apresentassem níveis de utilização inferior a 10% de sua área total e isentando de tributação as propriedades com menos de 25,0 hectares, bem como as áreas consideradas como de preservação ambiental.

Quadro 3

Distribuição de solos, por regiões de acordo com a sua aptidão, no Brasil

(milhões de hectares)

DISTRIBUIÇÃO DO SOLO	SUL	SUDESTE	CENTRO- -OESTE	NORDES- TE	NORTE	BRASIL
Área total	55,2	91,3	187,2	156,7	360,7	851,2
Preservação	3,4	3,0	29,4	6,6	80,4	122,9
Preservação para alguma exploração secundária	1,8	0,8	41,9	60,0	33,2	137,7
Extrativismo	-	-	6,6	22,2	208,6	237,4
Pecuária	13,1	38,9	-	40,8	6,9	99,7
Lavoura	36,9	46,0	109,4	27,1	31,5	250,9
Reflorestamento	-	2,6	-	-	-	2,6

FONTE: EMBRAPA/Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos.

NOTA: Dados extraídos da revista Globo Rural, ano 4, nº 46, de agosto de 1989, p.78-79.

Esse projeto pode não ser aprovado em sua íntegra. A proposta do Governo de tomar como base a área total do imóvel, mesmo tendo o apoio de parlamentares do PT, foi vencida, na comissão especial da Câmara que analisava o ajuste fiscal, pela emenda apresentada pelo Deputado Paulo Mandarino, do PDC de Goiás, que determina que a tributação recaia sobre a área aproveitável do imóvel (GM, 13.12.91, p.7). No dia 18 de dezembro, o plenário da Câmara negou o requerimento de "urgência urgentíssima", e a votação do projeto que tornaria o ITR mais progressivo foi adiada para 1992 (GM, 14.12.91, p.9). Fica mais uma vez registrada a remota probabilidade, dentro da relação de forças entre os segmentos progressistas e conservadores no Congresso Nacional que vem se registrando nos últimos 28 anos, de fazer passar qualquer medida, por mais branda que seja, no sentido de colocar em xeque a grande propriedade.

A proposta de redefinição da relação entre Estado e iniciativa privada, no pacote de 10 de julho, reproduz algumas das principais reivindicações do setor agrícola nos últimos anos, estabelecendo um comprometimento do Governo em avalizar mercados livres, regras claras e duradouras que permitam a tranquilidade do investidor e a ampliação da presença do setor privado nas políticas de crédito.

Talvez a mais importante medida no sentido de estimular os produtores a aplicarem recursos na sua atividade tenha sido a reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), o qual, após um longo período de reivindicação dos agricultores, acabou finalmente por considerar os recursos próprios, aplicados na atividade, passíveis de serem reembolsados no caso de perdas por fenômenos naturais, pragas e doenças. Essa medida foi exposta no Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991, enviado para aprovação no Congresso. A grande questão que ficou pendente foi: qual a origem dos recursos para cobrir perdas de caráter abrangente, como as ocorridas nas safras 1985/86 e 1990/91? A passagem da administração dos recursos do Programa para o Banco Central (BACEN) ao menos poderá significar que estes estarão sendo corrigidos monetariamente e que, provavelmente, os atrasos nas liberações se reduzam.

Entre as medidas anunciadas em 10 de julho, a única que explicitamente procura induzir a melhorias no rendimento físico é a adoção de faixas diferenciadas de produtividade para a definição dos limites de financiamento. As demais vinculam-se de forma indireta, supondo que alterações na tributação sobre insumos, máquinas e equipamentos industriais necessários à produção agrícola possam alterar os níveis de eficiência e produtividade, através da redução de custos.

A criação do imposto de importação adicional sobre produtos estrangeiros que recebam subsídios na origem insere-se em uma velha reivindicação do setor agrícola que se tornou extremamente atual face ao rumo que vêm tomando as negociações da Rodada Uruguai, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A questão da proteção à produção nacional é bastante polêmica, ainda mais em se tratando do setor agrícola brasileiro cuja eficiência produtiva, com poucas exceções, deixa muito a desejar. Entretanto, face à discutível concorrência estabelecida no mercado internacional de "commodities" agrícolas, com recursos dos tesouros nacionais dos países industrializados, a questão precisa ser discutida.

A isenção do IPI sobre equipamentos, máquinas e insumos empregados no processo de produção agrícola é uma medida importante para a redução dos custos de produção. O que é preciso observar, com cuidado, é se realmente as parcelas correspondentes a essa isenção efetivamente terão repercussão em uma redução dos preços dos alimentos ao nível do consumo.

Uma questão importante para a redefinição das relações entre governo e setor privado foi a manutenção da decisão de desqualificar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) tomada na safra 1990/91. Essa decisão, ao regionalizar os preços mínimos estabelecendo um preço menor para a Região Centro-Oeste, manteve o Governo afastado da responsabilidade de adquirir, a custos elevados — em função das despesas de frete —, a safra daquela região, fato que vinha onerando sobremaneira os cofres públicos. Como se verá mais adiante, essa decisão teve duração efêmera. As regras para formação e liberação de estoques públicos que regulamentavam a intervenção do Governo no mercado de produtos agrícolas, de acordo com o pacote de 10 de julho, deverão obedecer "(...) ao princípio da menor interferência na livre comercialização privada (...) e garantirão margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas" (BR. Portaria Interministerial 657, art.2, p.57).

Os estoques reguladores deverão ser adquiridos preferencialmente de organizações associativas de pequenos e médios produtores. Essas medidas definem que os recursos das Aquisições do Governo Federal (AGF) deverão ser prioritariamente

direcionados aos pequenos produtores. Entretanto é preciso observar o que ocorrerá na prática, uma vez que os principais impedimentos ao acesso de pequenos produtores aos recursos das AGF nunca se localizaram nas normas vigentes, mas no seu baixo nível de organização e no tamanho da produção a ser entregue, que, na maior parte dos casos, inviabilizava a realização das operações.

Um outro ponto importante das novas definições sobre as relações entre Estado e iniciativa privada é o que trata da participação do Governo nas operações de comercialização de produtos agrícolas, no mercado externo. Ficou definida a liberação das importações e exportações de produtos agropecuários, respeitados os acordos internacionais assinados pelo Governo.

"As importações deverão ser efetuadas primordialmente pelo setor privado e estarão sujeitas ao imposto de importação vigente, recebendo, no mercado interno, tratamento fiscal equivalente ao dispensado ao produto de origem nacional (...)" (BR. Portaria Interministerial 657, art. 19, parágr. único, p.60).

Essa medida vem ao encontro de uma velha reivindicação do setor agrícola que tomou corpo após as importações realizadas à época do Plano Cruzado. Desde aquele momento as lideranças rurais vinham atribuindo às decisões do Governo de importar alimentos o fato de os preços dos produtos agrícolas não terem atingido níveis históricos mais elevados, de acordo com suas pretensões.

Por último, cabe comentar, com relação ao pacote de 10 de julho, a intenção do Governo de "(...) fortalecer a agropecuária e o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária". Essa intenção tomou corpo à medida que a ênfase da política econômica foi direcionada para o combate à inflação e que os insucessos se acumularam. Já durante o Governo Samey, a "queda de braço" entre os Ministérios da Fazenda e da Agricultura tornou-se bastante acirrada. O Ministério da Agricultura, assumindo os interesses dos produtores rurais, apresentava propostas à equipe econômica, que significavam a maior alocação de recursos ao setor agrícola e a definição de preços mínimos que incorporassem ganhos reais de acordo com as reivindicações do setor. O Ministério da Fazenda por seu turno, tendo que compatibilizar a alocação de recursos e a administração dos preços na economia, com o objetivo básico de controlar o processo inflacionário, não raro vetava ou aprovava com cortes as propostas do Ministério da Agricultura.

Esse embate, no Governo Collor, acabou por ser vencido pelas correntes que propugnavam a passagem das áreas que definem a política agrícola e de abastecimento, no Ministério da Agricultura, para o Ministério da Fazenda. Isso, na visão daquelas correntes, acabaria por eliminar uma área de atrito, deixando a equipe econômica com liberdade para estabelecer sua política antiinflacionária. Contudo a conjuntura de queda da produção agrícola e o acirramento dos problemas políticos e econômicos, com a elevação constante dos índices inflacionários, determinaram pressões tão fortes que as desavenças entre a Ministra Zélia Cardoso de Mello, da Economia, e o Ministro Antônio Cabrera, da Agricultura, tornaram-se públicas e notórias.

A decisão do retorno das áreas econômicas do Ministério da Agricultura, responsáveis pela elaboração da política agrícola e de abastecimento, ao âmbito do Ministério da Agricultura, e a proposição de fortalecer o setor agrícola e o Ministério da Agricultura, tomadas após a queda da primeira equipe econômica chefiada pela ex-Ministra Zélia, explicitaram, mais uma vez, o grau de poder político dos setores hegemônicos do campo na definição da política agrícola nacional.

3.2 - O terceiro pacote agrícola — 04 de outubro de 1991

A conjuntura que se seguiu ao anúncio do segundo pacote agrícola do Governo Collor não deu mostras de que as medidas anunciadas tivessem estimulado o setor a ponto de levá-lo a empreender uma expansão da produção para a safra 1991/92. O atraso nas definições sobre o volume de crédito que efetivamente deveria ser liberado mantinha céticos os agricultores. Contudo já era comentada a hipótese de a produção aproximar-se da casa das 65,0 milhões de toneladas de grãos. Essa hipótese estava assentada na constatação da exigüidade dos estoques, tanto públicos quanto privados, e na conseqüente tendência de ser alcançado um bom nível de preços para a safra de 1991/92. Além disso, somente a recomposição das perdas da safra 1990/91 nas lavouras de milho e soja (cerca de 5,7 milhões de toneladas, segundo o IBGE) já seria suficiente para ultrapassar a casa das 63,0 milhões de toneladas.

Assim sendo, a partir do final do mês de setembro já começaram a surgir rumores de um novo pacote para a agricultura. Estes inseriram-se numa conjuntura política, em que o Presidente Collor tentava, sem êxito, montar uma base parlamentar que lhe garantisse um mínimo de respaldo político no plenário do Congresso.

Nesse contexto, no dia 04 de outubro, após ter garantido um dia antes a 105 parlamentares da bancada ruralista que eles sairiam da cerimônia de lançamento do pacote agrícola "(...) estimulados a produzir mais e certos de que a agricultura voltará a ocupar seu espaço na economia" (GM, 4.10.91, p.17), o Presidente Collor lançou o terceiro pacote agrícola de seu governo. Ao contrário do discurso de lançamento do segundo pacote em 10 de julho, desta vez o Presidente Collor manteve uma retórica totalmente voltada aos homens do campo. Provavelmente referindo-se às reivindicações do setor agrícola que persistiram após o segundo pacote com relação à insuficiência de recursos e aos encargos financeiros do crédito rural, o Presidente disse: "O Governo aceitou o desafio de viabilizar as condições reivindicadas; o desafio transfere-se, agora, para o produtor" (GM, 5/7.10.91a, p.17).

Em seu discurso, o Ministro Antônio Cabrera enalteceu o esforço do Ministro Marçílio Marques Moreira, da Economia, e de sua equipe; o Presidente do Banco Central; e o Presidente do BNDES por apoiarem a agricultura, acrescentando agradecimentos aos líderes que respaldaram o Governo no Congresso Nacional, em especial à bancada rural. Segundo suas palavras dirigidas ao Presidente Collor, "Vossa Excelência pode ter a certeza de que, com essa demonstração favorável à agricultura, Vossa Excelência poderá contar com cada um dos membros daquela bancada rural a aprovar as medidas a favor da Nação, como o "emendão" que Vossa Excelência estará enviando ao Congresso Nacional" (GM, 5/7.10.91, p.16).

O primeiro destaque a salientar aqui é o ponto comum das conjunturas políticas que antecederam os dois pacotes agrícolas (o de julho e o de outubro). Nos dois momentos, o Presidente estava buscando apoio político, e os dois discursos tiveram o intento de impactar seu público-alvo. No primeiro, ao tentar o apoio do Governador de São Paulo, o Presidente referiu-se apenas de passagem à questão agrícola, concentrando suas palavras no enaltecimento das virtudes do povo daquele Estado. No segundo, ao buscar o apoio da bancada rural e, indiretamente, de suas bases, o Presidente fez um discurso totalmente voltado aos homens do campo.

Em relação às medidas do segundo pacote, elas se resumem basicamente à ampliação do volume de recursos e à redução dos encargos financeiros do crédito rural, dois pontos-chave para conciliar interesses com os produtores agrícolas. Como se viu

anteriormente, as intenções de plantio já estavam praticamente definidas no momento da divulgação do pacote. Além disso, faltaria tempo para expandir significativamente as lavouras em face do tempo a ser despendido nas tarefas inerentes a essa expansão e em decorrência da falta de chuva que vem sendo observada em algumas regiões. Saliente-se, portanto, que tais medidas, em função do momento em que foram divulgadas, tenderão a gerar um impacto não proporcional ao montante dos recursos despendidos.

A par disso, o setor de fertilizantes, atingido pela inadimplência dos agricultores que haviam oferecido sua safra em troca da antecipação dos insumos e acabaram perdendo-a com a seca, deverá ter problemas de capacidade produtiva para atender à demanda concentrada em tão curto espaço de tempo, considerados os prazos de plantio em todo o Brasil e o atraso de pedidos. Essa concentração poderá pressionar o custo dos fretes, reduzindo, ao produtor, as possibilidades de diminuição de custos em face da redução das alíquotas de importação de insumos industriais para a indústria de fertilizantes e da isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) determinada pelo Convênio ICMS n° 70/91. Apesar disso, a Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas (ANDA) ainda estima que neste ano ocorra um acréscimo de cerca de 1,8% no consumo de fertilizantes em relação às entregas de 1990, atingindo um total de 8,37 milhões de toneladas (GM, 13.12.91a, p.17). No Rio Grande do Sul, o setor de fertilizantes estima uma entrega de 1,47 milhão de toneladas, o que corresponderia a um acréscimo de cerca de 3,8% sobre 1990 (GM, 13.12.91b, p.13).

Quanto à ampliação dos recursos para o financiamento da safra, as estimativas do Governo detectaram uma demanda de Cr\$ 1,1 trilhão para o período outubro-dezembro, além dos Cr\$ 982,3 bilhões que já haviam sido contratados com base na alocação de Cr\$ 1,196 trilhão efetuada no pacote de 10 de julho. Portanto, o Governo está acenando com um adicional de Cr\$ 886,3 bilhões, o que determina que o pacote de 04 de outubro deverá pôr à disposição dos agricultores, para o plantio da safra 1991/92, um montante de Cr\$ 2,0823 trilhões no período julho-dezembro de 1991.

Para obter esse montante de recursos, o Governo, no intervalo entre o anúncio dos dois pacotes e posteriormente ao anúncio do segundo, ampliou as fontes, repassando ao Banco do Brasil recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que têm origem na arrecadação federal da contribuição para o PIS/PASEP, por determinação prevista na Constituição. Essa decisão teria ampliado os recursos do Banco do Brasil em Cr\$ 500 bilhões (GM, 27.11.91, p.15). Além disso, foi anunciado que os Ministérios da Ação Social e da Educação repassariam cerca de Cr\$ 200 bilhões para compor os recursos a serem emprestados ao campo (GM, 10.10.91, p.19). Foi permitida, ainda, a aplicação de recursos dos Depósitos Especiais Remunerados (DER), que abrigam os cruzeiros oriundos das devoluções dos cruzados retidos. Enfim, é possível observar que realmente os agradecimentos do Ministro da Agricultura ao Ministro da Economia e a sua equipe, explicitados em seu discurso, realmente tinham razão de ser, já que esse esforço para a alocação de recursos à agricultura seria difícil de ser pensado com a equipe anterior (GM, 5/7.10.91, p.16).

Outro ponto importante do segundo pacote, relativo ao financiamento da produção agrícola, diz respeito à redução dos encargos financeiros. As taxas de juros do crédito rural foram reduzidas de 18% para 12,5% ao ano, beneficiando diretamente os grandes produtores que haviam ficado fora da possibilidade de optar pela equivalência em produto alcançada aos pequenos produtores. Essa redução está baseada na

concessão ao Banco do Brasil de uma equalização de taxas de juros, que deverá implicar um subsídio ao crédito da ordem de Cr\$ 50 bilhões. Essa concessão foi imediatamente reivindicada também pelos bancos privados que, criticando a medida, consideraram insuficiente a possibilidade de deixarem de recolher os tributos do FINSOCIAL e do PIS/PASEP em montante equivalente à perda que tivessem nas operações de crédito, como forma de compensar a redução de 5,5 pontos percentuais nas taxas de juros.

Com a fixação de um teto de 12,5% para os juros do crédito rural, o dinheiro tornou-se relativamente barato para os agricultores, face à conjuntura de taxas de mercado que vem sendo mantida pela política monetária. Aumenta, dessa forma, a probabilidade de o crédito vir a ser utilizado em substituição aos recursos próprios pelos agricultores ainda mais por aqueles mais capitalizados, que são naturalmente os priorizados pelos agentes financeiros.

Com relação aos Preços Mínimos (PM), o segundo pacote contornou um impasse que havia sido criado com o fim da indexação na economia por ocasião do Plano Collor II. A discussão já havia se estabelecido há mais tempo, pelo menos desde o pacote de 10 de julho. O Governo, para contornar o problema legal criado pela proibição da indexação formal, optou pelo atrelamento entre atualização monetária da dívida e atualização do valor do produto, evitando, ao mesmo tempo, o problema já ocorrido de descasamento entre índices para correção dos preços e para dívidas dos agricultores. Dessa forma, o Governo divulgará, nos dias 15 de cada mês, um novo PM, com uma correção baseada na variação da Taxa Referencial (TR), a mesma que corrige as operações de crédito rural. As novas decisões sobre os PM incluíram a soja no rol dos produtos considerados básicos.

Após ter anunciado o pacote em 04 de outubro, o Presidente Collor determinou, em discurso pronunciado na Cidade de Itaguari, Goiás, numa decisão extra-pacote, o fim da regionalização dos PM, em decorrência dos pedidos do Governador de Goiás e ex-Ministro da Agricultura no Governo Sarney, Íris Rezende, e do Deputado Federal, Ronaldo Caiado. Saliente-se que o próprio Presidente havia vetado essa regionalização por ocasião da aprovação da Lei Agrícola em janeiro de 1991. Assessores do Ministro Antônio Cabrera imediatamente reclamaram da precipitação do Presidente, pois não havia qualquer estudo sobre a repercussão financeira dessa decisão. Assim, o mesmo corpo técnico que havia defendido a regionalização para acabar com a estatização da comercialização agrícola no início do ano foi instado a revê-la pelo Presidente. Essa decisão pode ser o início de um grande problema para o Governo à época da comercialização da safra 1991/92. Quanto custará aos cofres públicos tal decisão? Qual deverá ser a origem dos recursos para o Governo honrar esse compromisso?

4 - Conclusão

As questões levantadas ao final do item anterior colocam-se no fim de um ano, onde a redução da produção interna de alimentos, ocorrida nas últimas duas safras, ocasionou fortes pressões nos índices de inflação. Elas surgem em consequência de medidas tomadas pelo Governo em dois pacotes agrícolas, lançados com intervalo de três meses durante o período de formação da safra 1991/92, que não devem determinar um impacto proporcional à dimensão dos gastos oriundos da sua implantação.

O Governo argumenta que é preferível gastar internamente na PGPM a ter que repetir a onerosa importação de sete milhões de toneladas de alimentos ocorrida durante o ano de 1991, cuja dimensão neste final de ano já pode ser questionada. Esse questionamento vincula-se à frustração de expectativas dos agentes econômicos privados que formaram estoques prevendo uma pressão de demanda no final do ano. Tal frustração ocorreu basicamente em razão da determinação do Governo em manter as taxas de juros elevadas e em não implantar um congelamento de preços e da não-utilização, por parte dos consumidores, dos cruzados desbloqueados para fins de consumo.

O resultado a ser obtido na safra 1991/92 poderá colocar o Governo numa situação não muito cômoda de "se ficar o bicho come, se correr o bicho pega". Se a safra for boa e pressionar para baixo os preços dos alimentos no varejo, induzindo também os preços aos produtores a baixa, o Governo corre o risco de não ter recursos suficientes para cobrir a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), reforçando a alegada desconfiança do setor agrícola nas decisões governamentais e criando problemas para a expansão da área de lavoura e da produtividade na próxima safra 1992/93. Isso sem falar que uma safra de 65,6 milhões de toneladas não seria suficiente para repor os estoques a ponto de liberar o Governo de pressões de preços agrícolas na entressafra.

Caso, eventualmente, ocorra qualquer calamidade e a safra fique aquém das estimativas, os problemas de elevações de preços dos alimentos deverão repetir-se com maior intensidade do que os ocorridos durante o ano de 1991, podendo, inclusive, colocar o Governo frente à necessidade de novas importações.

Além disso, uma nova perda de safra seria extremamente danosa às finanças dos produtores. Nestes dois últimos anos, face à contenção de recursos para o financiamento das safras e, no caso do Rio Grande do Sul, face às elevadas perdas ocorridas nas lavouras de milho e de soja, os agricultores tiveram problemas financeiros não desprezíveis. Uma nova perda de safra teria um efeito negativo de difícil solução, pois os mutuários de crédito que em grande parte renegociaram suas dívidas e contraíram outras, se fossem, eventualmente, atingidos por novas perdas, fariam pressões redobradas para obtenção de mais recursos públicos e novas prorrogações de dívidas. Ademais, onde seriam alocados recursos para cobrir o PROAGRO? Essa hipótese também dificultaria o retorno dos recursos emprestados ao setor agrícola, colocando em xeque o financiamento da safra 1992/93 e, também, contribuindo para a manutenção da tendência de estagnação ou, até mesmo, de redução das safras agrícolas que vem sendo observada no início desta década.

A manutenção da tendência de queda dos preços dos alimentos, demonstrada pelos índices de inflação neste final de ano, dependerá das previsões de colheita durante os meses de janeiro e fevereiro de 1992. Se a previsão do Governo, de 65,6 milhões de toneladas, for confirmada ao longo desses dois meses, ela poderá manter-se, caso contrário as pressões altistas observadas durante 1991 deverão ocorrer já no primeiro semestre. A exceção deve ser feita à produção de milho, cuja estimativa inicial, de 28,5 milhões, pode ser ultrapassada, causando, como historicamente ocorre com essa cultura, problemas de mercado para a grande parte de pequenos produtores que a ela se dedicam. Os grandes consumidores (indústrias de rações e sistemas de produção integrada), frente às altas taxas de juros que poderão perdurar, deverão evitar a formação de estoques, deixando aos produtores o ônus da estocagem.

A confirmação de uma safra de 65,6 milhões de toneladas, com a recuperação da produção no Centro-Oeste, fará com que a decisão do Presidente, de voltar atrás no veto à regionalização dos preços mínimos, se transforme numa sangria nos cofres

de um Estado sem recursos. A PGPM terá que ser retomada através das Aquisições e dos Empréstimos do Governo Federal (AGF e EGF). De onde tirar recursos? Em qualquer hipótese, com a conjuntura de preços que pode ser prevista hoje para o período de comercialização, a PGPM será onerosa para os cofres públicos.

Concluindo, a análise do comportamento do Governo Federal com relação à política agrícola durante o ano de 1991 mostra que, ao lançar o pacote de 10 julho, o Governo ainda manteve o rumo definido pelas diretrizes do Projeto de Reconstrução Nacional, sem, entretanto, conseguir induzir os produtores a uma expansão de área. Em 04 de outubro, no lançamento do terceiro pacote, aquelas diretrizes foram relegadas a segundo plano. As preocupações com as alianças políticas estavam nitidamente acentuadas em relação à conjuntura política de 10 de julho. Isso provavelmente influenciou o rompimento com as diretrizes do Projeto, já que a exiguidade do tempo, a estiagem nas regiões de plantio e as expectativas de melhores preços denotavam que não haveria uma redução de área significativa e que um patamar superior a 63 milhões de toneladas estava praticamente garantido.

A aceitação da proposta de Íris Rezende e Ronaldo Caiado em Itaguari, poderá conduzir o Governo a um sério impasse no tocante ao futuro da produção agrícola. Talvez seja essa a razão de o Ministro Antônio Cabrera ter encerrado seu discurso de lançamento do terceiro pacote fazendo um apelo à graça divina: "A bênção do Senhor estará nos teus celeiros". Eu tenho a certeza de que Deus estará ao nosso lado nessa jornada cívica" (GM, 5/7.10.91, p.16).

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (1991). **Medidas de curto prazo:** nota explicativa. Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento/Companhia Nacional de Abastecimento. p.71.
- ____ (1991a). **Plano Nacional Agrícola:** apresentação. Brasília.
- ____. **Portaria Interministerial 657,** 10.7.91. p.57, p.60.
- ____ (1991b). **Projeto de Reconstrução Nacional:** agricultura. Brasília, Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento/Companhia Nacional de Abastecimento. p.44.
- ____ (1991c). **Projeto de Reconstrução Nacional:** a questão agrária. Brasília, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento/Companhia Nacional de Abastecimento.
- GAZETA MERCANTIL (11.7.91). Collor propõe trabalho conjunto para promover desenvolvimento do País. São Paulo.
- ____ (4.10.91). Collor prevê aumento na safra. São Paulo. p.17.
- ____ (5/7.10.91). Cabrera diz que bancada rural apoiará "emendão". São Paulo. p.16.
- ____ (5/7.10.91a). Collor desafia o campo a plantar mais em resposta aos incentivos do plano. São Paulo. p.17.
- ____ (10.10.91). Saúde, educação e ação social vão repassar verbas para agricultura. São Paulo. p.19.

___ (27.11.91). Governo repassa recursos do FAT para o Banco do Brasil aplicar no campo. São Paulo. p.15.

___ (13.12.91). ITR será condição para crédito. São Paulo. p.7.

___ (13.12.91a). Previsão do setor indica alta de 1,8% das vendas em relação ao ano passado. São Paulo. p.17.

___ (13.12.91b). Volume de entregas pelas indústrias gaúchas deve crescer 3,8% neste ano. São Paulo. p.13.

___ (14.12.91). Ruptura de acordo ameaça votação da reforma tributária de emergência. São Paulo. p.9.

INFORMATIVO CFP (1989). Brasília, Comissão de Financiamento da Produção, dez. (Edição especial) p.2.