Nem tudo está claro

Além dos dados conhecidos e dos planos para o próximo ano, espera-se o resultado de um processo em curso de reformulação e modernização do setor agrícola

Benedito Rosa do Espírito Santo

Quando se aproxima o marco divisor entre os anos-safra, chegou o momento de avaliar o desempenho, os acertos e erros nos caminhos do agronegócio. É também a hora de se proceder a eventuais correções de rumo e adequações para o próximo ano-safra.

Muitos aspectos escapam a uma análise como esta. Mas é possível tratar dos temas fundamentais e dos instrumentos de política agrícola em destaque. Não será analisado aqui o esforço em curso para reformular o sistema de financiamento e seguro agrícola e para modernizar a comercialização. Em breve seus resultados serão divulgados e discutidos com o público em geral.

O ano-safra 1998/99

O PIB do setor agropecuário teve um pequeno aumento de 0,35% em 1998, contra 1,9% em 1999. Resultado insuficiente mas ainda assim superior a 0,15% do PIB da economia brasileira no mesmo período. O PIB relativo à pecuária cresceu 3,86%, o que pode ser considerado excelente na conjuntura vivida pelo país naquele ano. O desempenho foi negativo no que se refere ao produto do subsetor vegetal, com uma taxa de menos 0,23%. Cabe observar que houve uma inversão nos resultados entre a produção vegetal e a animal, quando se compara o atual ano agrícola com o anterior.

O ano agrícola 1997/98 foi caracterizado por preços de nível elevado para diversos produtos importantes. Apesar da crescente modernização do sistema produtivo brasileiro, ainda se observam fortes variações anuais em função do vaivém dos preços, caso de milho, feijão, trigo, arroz, algodão e carne bovina. A campanha 1998/99 mostrou um reflexo dos preços praticados no ano anterior sobre o aumento significativo na área e produção dessas culturas. A produção de café, igualmente motivada pelos preços recordes, descontado o mecanismo biológico de bianualidade, recebeu mais tratos culturais, que se refletem no desempenho da lavoura. A safra deverá ficar entre 24 e 25 milhões de sacas, ante 33 milhões em 1998. Os preços continuam atrativos e a renda foi incrementada com a desvalorização do real.

Mesmo com preços cadentes, a soja continuou ganhando na relação custo/benefício relativamente às culturas concorrentes. Carro-chefe das exportações do país, exibiu um desempenho extraordinário nos últimos quatro anos: de um volume de 23 milhões de toneladas, passou a 26, a 30 e, em 1998/99, 31,5 milhões de toneladas. Influiu bastante na decisão do produtor o fato de a soja contar com liquidez superior em relação aos demais grãos e fibras.

A cultura do algodão continua refletindo o movimento de reestruturação regional no país. O deslocamento da produção está se completando. Uma grande faixa de terras que vai da fronteira de São Paulo até o Sul do Pará, e do Oeste da Bahia ao Oeste do Mato Grosso se consolida como grande produtora de algodão. Trata-se de novo modelo produtivo, com tecnologia moderna. Sem dúvida o Brasil será auto-suficiente e exportador da fibra a curto prazo. Os preços ao produtor foram razoáveis em 1998 e neste ano apresentam pequena queda. A ação de governo em 1998 foi decisiva. Metade da produção foi ao mercado com o apoio direto ou indireto do governo. Se necessário, em 1999 a atuação estatal será similar. Como se sabe, o maior problema é a falta de linhas de crédito semelhantes às existentes para importar para que as indústrias brasileiras possam adquirir o produto nacional.

O balanço de oferta e demanda de arroz e feijão, no âmbito do Mercosul, mostrou falta dos produtos em 1998 e preços muito altos, o que levou à reação na atual safra, com produção excedente em 1998. A Argentina e o Uruguai terão que se esforçar para colocar em terceiros mercados o excedente de arroz. A produção brasileira voltou ao nível do consumo e as importações cairão de 1,6 milhão de toneladas para quase 600 mil. No caso do fei-

Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura

jão, os 3 milhões de toneladas que serão produzidos neste ano, somados a algo próximo de 200 mil toneladas que virão da Argentina e do Paraguai, configuram um cenário de preços baixos ao produtor e consumidor.

No campo da pecuária, o segmento da bovinocultura de corte atravessa boa fase desde o ano passado, com estoques repostos e preços altos, diante da Argentina em estágio de diminuição de estoque bovino e perdendo mercados. Já a avicultura, com preços estáveis, diminuiu o volume produzido e exportado (de 673 mil toneladas para 632 mil em 1998 vendidas no exterior). Neste caso pesou negativamente a valorização cambial e o comércio desleal (subsídios e cotas praticados pela UE e EUA).

A pecuária leiteira do país está atravessando uma fase de rápida modernização em toda a cadeia produtiva. Já se vai um ano de trabalho conjunto, com o governo, buscando definir um cronograma para entrada em vigor de um rígido padrão higiênico-sanitário e de composição do leite. Assim, a qualidade do produto nacional irá se equiparar à que existe nos países avançados. O Brasil vinha apresentando uma taxa de crescimento da produção da ordem de 6% ao ano, sobretudo no período de entressafra e com uso de tecnologia adequada, ante um aumento do consumo da faixa de 3%. A auto-suficiência não ocorreu por autolimitação da produção na fase de chuvas, ao contrário do que se faz na Nova Zelândia. Em 1998, foi importado o equivalente a 2 bilhões de litros de leite, perto de 10% do consumo. Os preços ao produtor estão razoáveis nesta entressafra e as importações, após a desvalorização do real, deverão ser menores. Portanto a produção deve continuar crescendo neste ano.

A cana-de-açúcar apresenta trajetória própria. A modernização dessa cadeia produtiva elevou bastante os níveis de produtividade, que induziram o recorde de 233 milhões de toneladas na safra 1997/98. Como se sabe, o mercado internacional de açúcar é extremamente protegido e regulamentado. Por essa razão, o Brasil, o maior produtor mundial, não pôde manter esse nível de produção. O país não consegue furar bloqueios artificiais e exportar tudo o que pode produzir. Como o mercado interno tem limites, com crescimento vegetativo na demanda interna e o sucateamento da frota de veículos movidos a álcool, o resultado é a diminuição dos tratos culturais e da própria renovação das plantas no atual ano-safra. Após a maxidesvalorização do real, o Brasil aumentou as exportações, sendo afetados negativamente os preços externos, os quais mergulharam no menor nível dos últimos 30 anos. Por essas razões, a safra deverá cair para o nível de 200 milhões de toneladas de cana.

NO CAMPO DA PECUÁRIA o segmento da bovinocultura de corte atravessa boa fase, com estoques repostos e preços altos, ante a Argentina em estágio de diminuição de estoque bovino e perdendo mercados. Já a avicultura, com preços estáveis, diminuiu o volume produzido e exportado.

O programa governamental de apoio à comercialização e abastecimento neste ano

A receita bruta oriunda das 11 principais culturas durante o ano de 1998 apresentou incremento de 20%. A recente desvalorização cambial, ocorrida a partir de janeiro, foi indubitavelmente favorável ao setor agrícola, embora com problemas localizados. A desvalorização ocorreu no início da colheita, abrindo perspectivas favoráveis à comercialização dos produtos exportáveis, haja vista que a mesma foi formada com o câmbio na faixa de R$1,20/dólar e deve ser comercializada com um câmbio na faixa de R$1,70/dólar. Mas a essa cotação do real, apenas os aumentos nos fertilizantes e defensivos provocaram um impacto nos custos de produção do milho de 12%, na soja de 13%, no café de 60% e na pecuária de corte não extensiva de 3%. O efeito foi mais grave nas olerícolas, que utilizam mais defensivos, e no algodão que usa colheitadeiras importadas.

Decorridos os primeiros meses, o que se depreende é que os efeitos da desvalorização não alcançam de forma homogênea todas as culturas. Nos produtos em que o Brasil atua como exportador - soja, café e carnes -, a despeito da queda dos preços externos desses produtos, as perspectivas são francamente favoráveis ao produtor nacional.

Quanto aos produtos tipicamente voltados para o mercado interno, como mandioca, feijão e olerícolas, o quadro é bem diferente. Os produtores não têm como repassar para o mercado interno o impacto da desvalorização cambial em sua estrutura de custos. Por outro lado, têm ainda que conviver com a elevação abrupta nas taxas de juros internos.

Este é o cenário em que a maior parte dos agricultores estão formando a maior parcela de sua renda. Por isso, a ação de governo em 1999 será mais incisiva, de modo a evitar descapitalização que complicaria a próxima safra.

Quem banca a estocagem ao longo do ano? A situação nesta ano é a seguinte:

- setor industrial dá sinais claros de que não tem motivação econômica para reter estoques, ante as atuais taxas de juros;
- produtos exportáveis apresentam preços declinantes; conseqüentemente, os produtores também estão desmotivados a carregar estoques;
- caem os preços no nível do produtor no primeiro semestre, diante de uma grande safra seguida de prováveis elevações de preços na segunda parte do ano, mas num contexto de volatilidade, tendo como teto a paridade de importação.
- Fluxo de produtos oriundos do Mercosul com pouca alteração: o Brasil continua dependente de volumosas importações para complementar o consumo de alguns produtos, tais como trigo, arroz, algodão e alho. A Argentina, principal parceira comercial no Mercosul – excetuando o arroz, onde o Uruguai participa com maior peso –, reduziu drasticamente a área plantada de diversas culturas. A expectativa é de que a Argentina, que vem apresentando expressivas elevações de custo de

produção, procure aumentar os preços dos seus produtos a serem comercializados com o Brasil a níveis próximos aos preços de indiferença para importação de terceiros países.

O objetivo da ação governamental é assegurar um nível mínimo de renda compatível com a atividade agrícola, resguardando uma certa margem de autofinanciamento do setor, ao mesmo tempo em que resgata a capacidade de atuação do governo no mercado, de forma a evitar elevações abruptas e especulações de preços, previsíveis para o segundo semestre. Assim, será possível evitar forte depressão nos preços no nível dos produtores, o que por sinal, se ocorresse, exigiria grande volume de recursos para recuperá-los.

Existe ainda uma forte preocupação quanto ao uso racional dos parcos recursos públicos. A proposta é seletiva e está rigorosamente adaptada à disponibilidade orçamentária. A despeito de recuperar sua capacidade de influir positivamente no mercado, o governo quer deixar para a iniciativa privada o máximo possível de espaço na gestão dos estoques.

A ação de governo, em última instância, busca a utilização harmoniosa de uma série de instrumentos já testados com sucesso em comercializações anteriores, para resguardar a renda do setor produtor, deslocando a oferta dos produtos e evitando especulação, o que também beneficiará o consumidor.

Instrumentos a acionar neste ano-safra

- Aquisições do Governo Federal – AGF: as aquisições diretas deverão ocorrer em estados/regiões e quantidades previamente definidas. Somente para algodão, arroz, milho e trigo, poderão alcançar 600 mil toneladas, com destaque para arroz e milho.
- Cédula do Produtor Rural – CPR: o que se propõe é uma atuação mais intensa dos agentes financeiros com o objetivo de agilizar a retirada de produto do agricultor, por parte do setor beneficiador, deslocando a oferta, com a utilização do EGF/SOV como forma de liquidação do empréstimo contratado através de CPR.
- Contrato de opções: lançamento de opções de compra para arroz, milho, algodão e trigo, visando sinalizar um nível mínimo de preços destes produtos para o mercado. As opções deverão ser utilizadas como mecanismo colateral para a contratação de EGF/SOV, de forma a reduzir o custo de carregamento dos estoques no tempo. Os contratos de opção a ser ofertados pelo governo, através de leilões eletrônicos, envolverão em torno de 3,5 milhões de toneladas, concentrados em milho, arroz e trigo.
- Prêmio para Escoamento de Produto – PEP: o PEP será implementado para os produtos/regiões cujos preços estejam abaixo do preço mínimo. Caso o mercado não consiga absorver os valores das opções a serem lançadas, o governo deverá utilizar o PEP como mecanismo para viabilizar o escoamento dos estoques pela iniciativa privada. Os recursos orçamentários permitirão escoar até 2 milhões de toneladas dos principais produtos da safra.

As perspectivas

Relativamente ao modelo de produção, cabe ressaltar três importantes fatores inovadores em curso no Brasil. Primeiro a salutar tendência, a qual se consolidou no Sul e avança pelo Sudeste e Centro-Oeste, de plantio de duas safras no mesmo ano. A pesquisa contribuiu para isso lançando variedades precoces e superprecoces, e o crédito rural contemplando também a segunda safra. Além de oferecer uma segunda renda anual ao agricultor, contribuiu para diluir a oferta, cronologicamente, evitando os grandes e conhecidos problemas de concentração de vendas em poucos meses.

Outra tendência positiva é o avanço do sistema de plantio direto na palha, que melhora a estrutura físico-química do solo, diminui a erosão e aumenta a resistência às estiagens. E finalmente a integração lavoura-pecuária: esta horizontalização tem atraído muitos produtores por racionalizar o uso da produção própria e diminuir os custos e a vulnerabilidade comercial.

Quanto ao padrão tecnológico, os índices de consumo são reveladores. O consumo de fertilizantes ultrapassou 14 milhões de toneladas, numa seqüência de recordes nos últimos quatro anos. Os defensivos, outro insumo fundamental, teve o consumo duplicado entre 1994 e 1998: as vendas subiram de US$1,4 bilhão para US$2,75 bilhões. O Brasil é o terceiro maior mercado de defensivos do mundo. Não são esperadas mudanças consideráveis no consumo, exceto se não forem contornadas as atuais dificuldades de pagamento, que, só no caso dos defensivos, chega a US$1,7 bilhão, financiados em dólar americano correspondentes a vendas antecipadas.

Depois que as vendas chegaram ao fundo do poço em 1995, houve uma reação no setor de máquinas e equipamentos agrícolas, atingindo 24 mil tratores anuais. Ainda é insuficiente para renovar um parque de máquinas com idade média de 15 anos. Um dos maiores obstáculos é a falta de linha de financiamento com encargos compatíveis com a atividade agrícola. As vendas de tratores e máquinas automotrizes cresceram 33% no primeiro semestre de 1998 e, em meio a tanta insegurança, praticamente estagnaram no segundo semestre. A perspectiva é de um aumento de vendas entre 10 e 15% em 1999. A indústria está trabalhando com ociosidade perto de 50%, apesar de ter exportado US$700 milhões em 1998.

A cafeicultura brasileira colheu uma safra recorde no período 1997/98, e também conseguiu recorde de exportação (21 milhões de sacas), no período junho 98/junho de 99. A participação brasileira no comércio mundial de café aumentou de 21% para 28%. No atual ano-safra, o mercado interno absorverá algo próximo a 12 milhões de sacas, diante da colheita com

10 milhões de sacas a menos. Porém os altos volumes de estoques (próximo de 9 milhões de sacas com o governo e 1,5 milhão com a iniciativa privada) serão utilizados para regular o mercado. No ano-safra 1999/2000, o Brasil tem potencial para voltar a produzir 35 milhões de sacas, revertendo a situação de queda de produção do início da década, quando foram abandonados cerca de 2 bilhões de pés de café.

O avanço da moderna cultura do algodão continuará a gerar economia de divisas para o país. Foram poupados US$315 milhões em importações em 1998. Para 1999, deverá haver nova queda nas compras externas, algo em torno de 150 mil toneladas.

Os recentes avanços do país na área sanitária estão contribuindo para abrir mercados às carnes bovina e suína. A exportação de carne bovina poderá chegar a 450 mil toneladas, e de carne suína, em rápido crescimento, poderá atingir 150 mil toneladas.

A produção de carne de aves deverá crescer em torno de 7% este ano, alcançando 4,8 milhões de toneladas, ante 4,5 milhões em 1998. Para isto, há potencial instalado para produção de 3 bilhões de pintinhos em 1999. Esse nível de produção garantirá uma provável expansão nas vendas externas na faixa de 15%, elevando para 700 mil toneladas o volume exportado.

Outro item muito importante na composição da renda do setor é o suco de laranja. Somente no estado de São Paulo existem 20 milhões de pés de laranja contaminados com o cancro cítrico que precisam ser erradicados com máxima urgência. Se novas árvores forem plantadas, inclusive no Paraná, o país terá condições de expandir as exportações, aproveitando as condições favoráveis de demanda no mercado internacional e eventuais progressos na liberalização do comércio internacional. As exportações em 1998 cresceram 26% em valor, devido aos preços, mas apenas 4% em volume.

Em seu conjunto (envolvendo os produtos *in natura*, semiprocessados e processados), a balança comercial agrícola atingiu seu recorde em 1997, com US$11,5 bilhões; houve uma diminuição para US$10,6 bilhões em 1998 e, para 1999, a previsão inicial é de aumento da ordem de 10% no valor das exportações e diminuição semelhante nas exportações, o que consubstanciará um superávit em torno de US$ 12 bilhões, fato importante para reverter o déficit na balança comercial total do Brasil.

As negociações internacionais

As exportações constituem variável fundamental para o desempenho da agricultura brasileira. Portanto, a abertura de mercados é prioridade na ação de governo para o setor.

As próximas negociações de liberalização comercial se darão, fundamentalmente, nas três áreas já definidas na Rodada Uruguai (RU) e consolidadas no Acordo sobre a Agricultura, quais sejam: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações. Hierarquizando os assuntos, considera-se que, entre estas três áreas, as atenções devem se concentrar nas de subsídios às exportações e de acesso aos mercados, o que não quer dizer, entretanto, que se possam monopolizar as medidas de apoio interno.

Alguns temas que já estão na pauta e exigem atenção na próxima rodada de negociação são os englobados na expressão "multifuncionalidade", tais como segurança alimentar, questões relativas ao meio ambiente, emprego, paisagem etc. em virtude de prováveis novos enfoques que venham a ser apresentados por alguns países-membros da OMC, sempre buscando pretextos para erguer barreiras ao comércio.

Até que sejam apresentadas propostas concretas sobre o assunto, quando então será possível se firmar uma posição a esse respeito, deve-se continuar com o mesmo argumento defendido durante a RU, qual seja, de que a caixa verde foi criada para tratar desses assuntos, sendo ampla o suficiente para abranger os *non-trades concerns*. Há indicações de que o assunto seja tratado não através de orçamento, que seria o caso de ser incluído na caixa verde, mas através de regulamentos.

A perspectiva é de que possa haver avanços consideráveis no que se refere à diminuição de subsídios. As razões são as contradições intrabloco europeu, onde alguns países se beneficiam mais que outros; a motivação dos EUA por serem prejudicados pela concorrência em terceiros mercados; os desentendimentos entre setores da economia européia, já que indústria e serviços discordam da alocação de recursos para sustentar preços elevados, e os limites da tolerância de contribuintes e consumidores.

No tema "créditos à exportação", a proposta é de que se retomem as negociações, no âmbito da OMC, após frustrada iniciativa sob coordenação da OCDE. Embora se deva beneficiar do estágio já alcançado nas negociações naquela instituição, o foro legítimo de negociação de acordos com obrigatoriedade de cumprimento é a OMC. Além disso, muitas das condições impostas pelos EUA, país que não vem aceitando os termos acordados, referem-se a mudanças em regras e disciplinas da OMC. Esta é uma razão adicional para que se possa desbloquear, na OMC, a negociação de um acordo que venha disciplinar o tema.

Outro ponto relevante é a atuação das "entidades monopólicas estatais ou privadas". O objetivo principal é regulamentar e disciplinar a atuação dessas empresas, por serem anticompetitivas, eliminando os privilégios de que atualmente desfrutam por agir como instrumento de execução de política econômica. Diversos países contam com entidades que monopolizam importações e exportações de produtos agrícolas, portanto em condições com as quais os agentes privados não podem competir, como é o caso de cacau, frutas, açúcar, algodão etc.

Todos os temas devem receber atenção, mas os subsídios à exportação, o crédito com seguro às vendas externas e a ajuda alimentar disfarçada de exportações de excedentes merecem prioridade em termos de estratégia e de tática, em função da probabilidade de resultados práticos.

É vital para o país o avanço na liberalização do comércio internacional. Por isso é que a posição global de negociação do Brasil tem que ser a de não aceitar participar de qualquer rodada de negociações se a agricultura não constar como tema importante da agenda. Não são apenas os 10% do PIB oriundos da agricultura que estão em jogo; são os 35% formados pelo conjunto do agronegócio. Qualquer avanço nas negociações influenciará positivamente o desempenho do agronegócio brasileiro daqui para frente.

Benedito Rosa do Espírito Santo é secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura.