NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA

"Apesar de se contarem, na história do Brasil, vários planos econômicos, o planejamento da economia nunca foi uma atividade conseqüente. No passado próximo, o descaso pelo planejamento foi levado às últimas conseqüências, resumindo-se a política econômica a um gerenciamento do dia a dia."

No dia 14 de agosto, o governo federal anunciou sua política agrícola para o período 1986-89, como seguimento dos objetivos expressos no denominado **Plano de Metas**, publicado em julho.

Possivelmente, ao estabelecer seus intentos, quis o governo limitar-se, no tempo, ao mandato presidencial que vem sendo considerado (quatro anos), apesar de a **Constituição Federal** determinar-lhe um sexênio. No caso da agricultura, por muitos motivos, importa sobremodo esse constrangimento, de vez que a atividade necessita de um plano de longo prazo e muito pouco se lhe poderá alterar em apenas três anos. Teria sido preferível que, como as leis em geral, as diretrizes de agora tivessem contemplado um horizonte mais amplo. Aliás, a política anunciada é bastante acanhada também sob outros aspectos, como se verá adiante, em especial porque se ocupa apenas de alguns poucos produtos vegetais (remete para decisões posteriores a orientação acerca de produtos animais).

O **Plano de Metas** propõe-se a traçar linhas de ação para a economia como um todo, objetivando um crescimento auto-sustentado da ordem de 7% a.a., capaz de permitir acréscimo de 20% na renda *per capita* e a criação de 6,6 milhões de novos empregos. Foi constituído um **Fundo Nacional de Desenvolvimento**, que contará com recursos provenientes de ações de empresas controladas direta ou indiretamente pela **União**, de propriedade de entidades da **Administração Federal**, bem como de um empréstimo compulsório sobre consumidores de gasolina ou álcool para veículos automotores e sobre os adquirentes de automóveis de passeio e utilitários (**Decreto-Lei nº 2.288**, de 23/07/86). Na mesma ocasião, foi estabelecida uma taxação compulsória sobre despesas de viagem ao exterior (**Resolução nº 1.554**, do **Banco Central do Brasil**), bem como adotadas uma série de medidas relativas à tributação de títulos, operações a termo em Bolsas e outras, dentro do que está sendo chamado de **Ajuste do Plano Cruzado**.

A política para a agricultura visa a estabelecer um conjunto sincronizado de ações de política econômica em geral, dada a necessidade da "obtenção de adequadas taxas de crescimento da produção de alimentos básicos (arroz, milho, feijão, mandioca, ovos, leite e carnes)" e tendo em vista não só o crescimento da renda e do emprego, como o desejo adicional de atender populações carentes. O governo pretende, ainda, garantir alimentação adequada a todas as crianças brasileiras na faixa etária de 0 a 6 anos, expandindo programa de suplementação alimentar, de modo a beneficiar 13,7 milhões de gestantes, nutrizes e crianças de até quatro anos e ampliar o programa nacional de alimentação escolar, que atualmente atende 22,2 milhões de crianças (passará para 34,1 milhões, em 1989), atingindo não apenas os alunos regularmente matriculados, mas também seus irmãos de quatro a seis anos.

Para alcançar esses desideratos, a política agrícola valer-se-á dos instrumentos tradicionais do crédito rural e preços mínimos, bem como procurará solucionar questões de infra-estrutura (armazenagem, transporte e irrigação). É original a idéia de conferir tratamento explícito à conservação do solo, através da criação de um amplo **Programa de Desenvolvimento de Microbacias** (sua implementação não será fácil).

QUADRO 01 – BRASIL – SETOR AGRÍCOLA – EVOLUÇÃO DO PRODUTO REAL – 1973 A 1985

ANO	VARIAÇÃO PERCENTUAL
1973	3,6
1974	8,2
1975	4,8
1976	2,9
1977	11,8
1978	–2,6
1979	4,8
1980	9,5
1981	6,2
1982	–2,1
1983	1,8
1984	3,2
1985	8,8

FONTE – FGV/IBRE/Centro de Estudos Agrícolas.

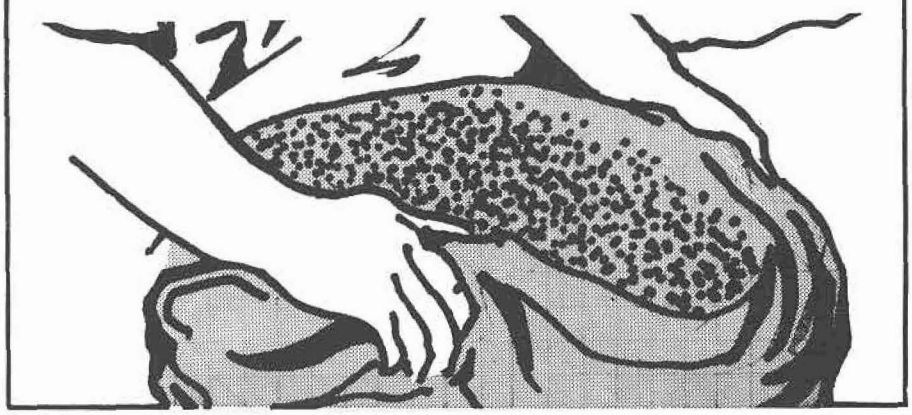
Nota: A meta anunciada de crescimento da agricultura é de 10% a.a., durante três anos. Nos treze últimos anos, uma única vez (em 1977) registrou-se taxa pouco superior, puxada pela excepcional safra do café, cujo incremento chegou a 170%. Se forem alcançadas todas as metas dos produtos discriminados no documento oficial, a percentagem do aumento agregado ficará aquém do propósito expresso.

No que se refere às metas físicas, há o objetivo declarado de se alcançar, em 1988/89, a produção de 71,6 milhões de t dos principais **grãos**[1], que são, desta feita, definidos como arroz, feijão, milho, trigo e soja. É interessante notar que, aqui, a soja está incluída entre os **produtos prioritários**, ao tempo em que a lavoura da mandioca, que, nas linhas iniciais do texto governamental, foi considerada como um dos **alimentos básicos** e, portanto, deveria merecer tratamento especial, é relegada ao tradicional esquecimento. Ao tratar dos produtos animais, o documento se refere ao leite e às carnes (bovina, suína e de aves), mas não menciona a produção de ovos. Não há, também, uma só palavra sobre os pequenos animais nem quanto ao pescado, desprezando-se, assim, importante fonte de proteína animal, quando aí reside uma das mais graves carências da população brasileira. Por oportuno, note-se que o documento erra grosseiramente quando assinala ser o rebanho bovino de **corte** estimado em 132 milhões de cabeças. Foram esquecidos, ainda, os hortigranjeiros, incluindo as frutas.

São fixadas metas de crescimento físico da produção de 7% a.a. para o arroz e o milho; de 5% a.a., para o feijão; e de 4,7% a.a., para a soja. No que se refere ao trigo, está indicado que "dentro da política de racionalização dos gastos públicos, os subsídios ao trigo deverão ser reduzidos nos próximos anos, o que implica que sua produção deverá ultrapassar em pouco o volume esperado para 1986, próximo de 6 milhões de toneladas " (sic)[2]. Para os produtos de origem animal, o crescimento deverá ser de 7,5% a.a., tanto para o leite como para a carne bovina. Quanto à produção de aves e suínos, consta apenas que tem condições de responder rapidamente aos estímulos da demanda, porém não há fixação de metas quantitativas.

Registre-se que o documento oficial divulgado silencia quanto aos parâmetros usados para estabelecer as metas nele referidas, bem como quanto às maneiras pelas quais imagina que se conseguirá alcançá-las. A versão publicada deixa de esclarecer sobre o método utilizado para tais projeções. Ocorre que a observação de longas séries de produção anual mostra que as taxas propostas são irreais, e os erros talvez decorram da base tomada para os índices de produtividade física, que não podem ser, por exemplo, os verificados em 1985, pois estes foram, sem dúvida, excepcionalmente positivos. Causam estranheza vários aspectos, como a afirmativa de que a metade do aumento da produção de feijão prevista para 1989 (de 2,5 milhões de t para 3 milhões de t) "será obtida em áreas irrigadas, principalmente em rotação com arroz", dado não haver informação de que essa prática tenha sido utilizada até então no País ou de que possa vir a sê-lo, a partir de pesquisa apropriada, concluída.

Houve época em que o **Ministério da Agricultura** relacionava dezesseis produtos vegetais como **grãos** e sua soma era dada como a produção brasileira. De acordo com o documento de agora, os principais **grãos** são cinco (arroz, feijão, milho, soja e trigo), que, em 1989, totalizarão 71,639 milhões de t ou, seja, 15,53 milhões de t a mais, relativamente à produção de 1985. Ora, já se demonstrou à farta que não há razão para se continuar insistindo em totalizar variegados produtos vegetais, chamá-los genericamente de **grãos** e identificá-los com a produção agrícola. É certo que qualquer fruto ou semente de pequeno tamanho pode ser denominado **grão** (alpista, grão-de-uva, grão-de-bico, de café ou de cereais), mas os **grãos verdadeiros** são os cultivados visando ao seu conteúdo de amido, o qual pode ser transformado em farinha, são os cereais ou **cariopses**, frutos das plantas (monocotiledôneas) da família das **gramíneas** (trigo, cevada, centeio, arroz e milho, dentre outras). As sementes oleaginosas (soja, algodão, girassol, linhaça, tungue, mamona, além de outras), muitas das quais leguminosas de grãos, dicotiledôneas, diferem bastante daqueles **grãos verdadeiros**, são cultivadas por serem fonte de proteína e igualmente diferem de certas outras leguminosas, tais como ervilha, grão-de-bico e feijão comum. A pesquisa mensal de previsão de safras, do **IBGE**, relaciona trinta e duas principais lavouras.



1 Dependendo das circunstâncias, variados produtos agrícolas, de diferentes espécies, têm sido erroneamente tomados como **grãos**.

2 A produção de 1985, recorde desde que se planta trigo no Brasil, alcançou a quantidade de 4,3 milhões de t.

QUADRO 02 – BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS – TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL ENTRE AS MÉDIAS DOS TRIÊNIOS 1973-75 E 1983-85 DE PRODUTOS VEGETAIS E ENTRE OS ANOS DE 1975 E 1985 DE PRODUTOS ANIMAIS E METAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
(em %)

PRODUTO	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)	
	Efetiva	Meta
Produtos vegetais (1973-75/1983-85)		
Arroz	1,7	7,0
Batata-inglesa	2,5	Não consta
Feijão	–0,1	5,0
Mandioca	–1,5	Não consta
Milho	2,8	7,0
Soja	7,8	4,7
Trigo	2,5	Não consta
Produtos animais (1975-1985)		
Leite	5,1	7,5
Ovos	8,5	Não consta
Carne bovina	1,8	7,5
Carne suína	1,2	Não consta
Carne de aves	11,5	Não consta

FONTE – Elaboração do Centro de Estudos Agrícolas/IBRE/FGV.
Nota: Tendo em vista a produção média realizada nos intervalos assinalados, será muito difícil aceitar como alcançáveis as metas constantes do documento (não há metas referentes à batata-inglesa, mandioca, trigo, ovos, carne suína e carne de aves, apesar da grande importância destes produtos na alimentação). Aparentemente, considerando só a produção, a melhor possibilidade de realização seria a da meta do leite (+ 4 bilhões de litros, até 1989), mas para isso a produtividade média por vaca/ano necessitará crescer para 800 litros (está mais ou menos em 700 l/ano) e mais 5 milhões de vacas/ano (+30%) terão de ser ordenhadas! No momento, estão em ordenha cerca de 17 milhões de matrizes e, entre 1974 e 1984, a produtividade por vaca/ano aumentou apenas 9%.

POLÍTICA COMERCIAL

No capítulo referente à política comercial, o documento se refere à formação de estoques dos produtos considerados prioritários e à liberação das regras para a comercialização externa, propondo uma menor interferência do governo, em favor da maior participação da iniciativa privada. "As aquisições dos estoques reguladores serão realizadas pelo governo, de preferência por ocasião das safras, procurando evitar preços deprimidos para os agricultores. A venda dos estoques ocorrerá quando os preços de mercado estiverem muito aquecidos, sendo que o governo deverá incorporar aos preços os custos de manutenção de tais estoques. As medidas de política de preços mínimos e de estoques reguladores serão consistentes com o objetivo de beneficiar consumidores e produtores agrícolas com preços estáveis e, ao mesmo tempo, deixar espaço para que o setor privado desempenhe seu papel na comercialização e manutenção de estoque."

À luz do ocorrido na comercialização das duas últimas safras, e tendo em vista a inflexibilidade do congelamento em vigor, é difícil perceber como se poderá abrir espaço para a iniciativa privada mantendo-se, simultaneamente, preços estáveis para consumidores e produtores. A sazonalidade da oferta e a constância da demanda no decorrer do ano indicam que os preços deveriam variar durante o ano agrícola, embora, na média, seja possível haver constância de preços entre duas safras. É justamente a flexibilidade de preços dentro do ano agrícola que permite a remuneração da estocagem. O documento não indica a maneira como essa flexibilidade será possível, diante da atual relação entre preços mínimos e preços tabelados no varejo.

Obviamente, no médio prazo, o aumento da capacidade de estocagem, as melhorias no transporte e outras alterações na infra-estrutura poderão reduzir os custos da intermediação, assim como o crescimento da produtividade agrícola poderá permitir redução do preço dos produtos.

Também causa preocupações a afirmativa de que os estoques reguladores do governo serão vendidos quando os preços se mostrarem aquecidos. A rigor, a finalidade dos estoques reguladores é de suprir as deficiências do mercado, decorrentes de quebras de safra, e, assim, sua comercialização deveria ocorrer fora do ano de sua aquisição. Como, por outro lado, o aquecimento dos preços poderá dar-se dentro do mesmo ano-safra, as vendas poderão contribuir para deprimir os preços pagos aos agricultores e, também, como fator de desestímulo à estocagem privada. Mesmo se levando em conta que, na venda de seus estoques, o governo incorporará os custos da estocagem, ao intermediário interessará deixar a estocagem em poder do governo o máximo de tempo possível (livrar-se-á do risco inerente à atividade) pelo menos até o momento em que se configure um quadro de demanda capaz de assegurar o lucro possível e desejado.

Uma norma clara, segundo a qual os estoques governamentais só seriam colocados no mercado em safra diferente daquela de sua aquisição, teria a vantagem de sinalizar ao intermediário, que, ao não se arriscar à estocagem, estaria assumindo outro risco: o de não ter mercadoria, para atender eventuais necessidades do mercado. Isso se constituiria em estímulo efetivo à estocagem privada. Contudo, o fato conflita com a intenção, expressa no documento, de garantir estabilidade de preços no ano. Portanto, a política agrícola continuará em conflito (histórico) com a política antiinflacionária.

Quanto aos produtos mais voltados para o mercado externo, consta a afirmação de que "serão beneficiados por uma maior exposição aos sinais de preços internacionais... Ao setor privado caberá o importante papel de formar estoques, cabendo ao governo apenas uma pequena participação para

ajuste de situações emergenciais". A comercialização externa será liberada sempre que o preço interno do produto se formar entre limites razoáveis". Quando estes limites, "previamente anunciados", forem ultrapassados, a intervenção do governo far-se-á através de medidas fiscais. Tendo-se em consideração que a divulgação da política agrícola se dá às vésperas de um plantio e com a intenção de produzir efeitos de curto prazo, deveria indicar mais claramente as novas regras de comercialização dos produtos exportáveis, ao invés de subordiná-las a uns não definidos "limites razoáveis". No caso da soja, ao manter o preço mínimo vigente na safra anterior, em um momento em que os preços mundiais se encontram em baixa, podem-se prever para a safra seguinte problemas decorrentes de gravosidade, que obrigará o governo ou a substanciais dispêndios em **AGF** ou a subsidiar as exportações.

Resumindo: embora seja louvável a intenção de reduzir a interferência pública sobre a comercialização das safras, o texto pouco enuncia de concreto para que se possa prever uma mudança significativa nas formas e na profundidade das intervenções que até aqui têm sido empregadas.

POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS E METAS

Uma das novidades anunciadas é a fixação de preços mínimos plurianuais para arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão. A medida visa a estimular a produção desses alimentos básicos, reduzindo as incertezas do agricultor. À semelhança do que o governo federal estabeleceu quanto aos salários **(Decreto-Lei nº 2.284/86)**, os preços mínimos plurianuais terão reajuste anual, de 80% da variação do **Índice de Preços Pagos (IPP)**, a partir de agosto de 1987, e haverá um **gatilho**, quando a variação desse índice atingir o patamar de 20%. O indicador previsto será aquele novo índice **(IPP)**, cuja construção estará a cargo da **Companhia de Financiamento da Produção (CFP)**.

A idéia de preços mínimos plurianuais vinha sendo discutida, há alguns anos, como forma de se dar ao agricultor uma indicação melhor para o planejamento de suas atividades, reduzindo as incertezas que as cercam. Lamentavelmente, esta idéia será implantada sem que tenha havido uma discussão aprofundada dos níveis dos preços mínimos. Dentro do espírito de **congelamento de preços** que preside a economia, os preços mínimos, para a safra 1986/87, são praticamente os vigentes na safra anterior. Houve, apenas, a substituição do valor para o algodão, que, no Centro Sul, tornou-se equivalente ao que fora decretado na safra anterior para o Norte-Nordeste, implicando uma redução de Cz$ 71,85/15 kg para Cz$ 66,90/15 kg e a fixação de um novo preço mínimo para o milho plantado na região Sul e no estado de São Paulo, igual a Cz$ 84,60/kg, permanecendo nos demais estados o preço de Cz$ 79,20/60 kg. No caso do feijão, houve acréscimo, de Cz$ 292,20 para Cz$ 318,20.

Na safra 1985/86, apesar da redução da produção verificada para a maioria dos produtos aqui focalizados, o **congelamento** vigente no nível do varejo fez com que os preços mínimos fossem, de fato, preços máximos, o que tem ocorrido freqüentemente nos anos de safras abundantes. Por outro lado, amiúde os agricultores têm alegado que os preços mínimos oficiais são insuficientes para cobrir os custos de produção. Estes fatos e a inexistência, no Brasil, de mecanismos para garantir a receita do agricultor (a exemplo dos **deficiency payments** norte-americanos, ver **Agroanalysis**, nº 5, volume 10, maio de 1986) aconselhariam que se promovesse uma substancial revisão dos preços mínimos, antes de lhes conferir um caráter plurianual, pois em havendo distorções de seus valores, estas se transmitirão aos anos seguintes. Nada se fala, no documento, quanto ao que ocorrerá com os 20% da variação do **IPP** que não são repassados automaticamente aos preços mínimos. Se esse repasse não for feito, os preços mínimos **reais**, ao fim de três safras, terão uma redução de mais de 40%. Note-se ainda que, no caso dos reajustes salariais, o **Decreto-Lei nº 2.284/86** prevê uma instância de negociação para a parcela dos salários não contemplada pelo reajuste automático: o dissídio coletivo. Para os preços mínimos, inexistirá essa instância de negociação. Pode-se, sem dúvida, argumentar que a diferença conferirá uma margem de manobra ao governo para promover ajustes nos estímulos a uma ou outra daquelas lavouras. Isso não invalida, contudo, o fato, aparentemente contraditório, de se promover a plurianualidade dos preços mínimos, com o fim de estimular o plantio de alimentos básicos, ao tempo em que se estabelece, na ausência de novas medidas, serem os preços mínimos **reais**, ao fim de três anos, inferiores ao valor **real** inicial.

Há também a considerar que a nova sistemática de reajuste dos preços mínimos poderá ter efeitos adversos sobre a renda do agricultor se, por hipótese, o crescimento dos preços dos bens de consumo for superior ao crescimento dos preços dos insumos agrícolas. Note-se que, na agricultura brasileira, a produção familiar é ainda predominante. Contudo, o problema deverá ser tanto menor quanto mais baixas forem as taxas de inflação.

Quanto ao próprio **IPP**, o documento não esclarece como será construído. Levando em consideração a diversidade de situações que se encontram na agricultura, seja por condições geográficas, ou por disparidades de níveis tecnológicos, sua elaboração será tarefa complexa, que deveria exigir aprofundada pesquisa, para detectar uma estrutura nacional de custos de produção.

RECURSOS FINANCEIROS

O documento afirma que "A obtenção de recursos para o financiamento das atividades agrícolas, em particular para investimentos, será realizada de modo a garantir uma sistemática mais estável e permanente, inclusive deixando o setor menos sujeito às oscilações das políticas monetária e fiscal, situação que existiu nos últimos dez anos e revelou-se prejudicial ao seu crescimento".

O texto se estende sobre as novas taxas de juros para o crédito rural (ver **Agroanalysis**, volume 10, nº 5, maio de 1986), contrapondo-as à antiga sistemática e sobre os novos percentuais de exigibilidade, bem como menciona a obrigação de utilizar 30% das aplicações dos bancos comerciais privados com atendimento a mini e pequenos produtores e outros 30% com investimento. Estes parâmetros, e mais a instituição do fator 1,2, aplicável para o cômputo da exigibilidade, no caso de financiamentos para alimentos básicos (**Circular 1.030**, de 16/05/86, do **Banco Central**) implicarão aumento no apoio creditício ao investimento, que deverá voltar aos níveis vigentes nos anos 70, e mudança no perfil das aplicações setoriais.

Os recursos mobilizados em 1986 deverão alcançar Cz$ 89,4 bilhões, sendo Cz$ 52 bilhões provenientes do **Banco do Brasil**; e Cz$ 5,4 bilhões, do **Banco Mundial**. Quanto à aplicação, Cz$ 54,8 bilhões destinar-se-ão a custeio e comercialização; Cz$ 29,4 bilhões a investimento e Cz$ 5,2 bilhões, a outras finalidades, que não estão especificadas.

Paralelamente à divulgação das metas, foi publicado o **Decreto nº 93.115**, de 14/08/86, que cria o **Fundo de Desenvolvimento Rural** e o **Conselho de Crédito Rural Agroindustrial** (ver **Preceitos de Política Agrícola**).

O objetivo do **Fundo** é o de propiciar meios que tornem o Setor independente de recursos do **Tesouro Nacional**. A regulamentação do **Fundo** só será conhecida daqui a noventa dias. Outro instrumento para atingir o mesmo objetivo é a **Caderneta de Poupança Rural**, que vinha sendo discutida há algum tempo, mas cuja criação está ainda na dependência de resolução do **Conselho Monetário Nacional**.

Como, até o momento, o **Fundo** conta, apenas, com os recursos dos retornos de operações de crédito do **Banco do Brasil** (a **Caderneta de Poupança Rural** ainda não foi criada), as disponibilidades para o financiamento da safra 1986/87 deverão estar sujeitas às mesmas vicissitudes experimentadas nos últimos anos.



CONCLUSÕES

Apesar de se contarem, na história do Brasil, vários planos econômicos, o planejamento da economia nunca foi uma atividade conseqüente. No passado próximo, o descaso pelo planejamento foi levado às últimas conseqüências, resumindo-se a política econômica a um gerenciamento do dia a dia.

Embora a retomada da idéia do planejamento seja louvável, nota-se que, no que se refere à agricultura, pelo menos, há um longo caminho ainda a percorrer; falta, dentre outros, um diagnóstico mais profundo dos problemas, um detalhamento das etapas a cumprir e uma tentativa de adequar objetivos e meios para alcançá-los, dentro de um cronograma exeqüível.

A este respeito, uma das omissões mais notáveis da versão até agora conhecida das metas, é a ausência de um diagnóstico preciso sobre a disponibilidade de insumos para a produção agropecuária. Embora o documento se estenda sobre metas de produção e discorra sobre os recursos financeiros a serem aplicados na atividade, nada diz sobre as quantidades de máquinas, equipamentos de irrigação, fertilizantes e defensivos, nem de mão-de-obra, que serão necessários para ampliar a produção agrícola, nem se a indústria tem capacidade para atender à expansão da demanda, que, certamente, deverá ocorrer. O tratamento dado às políticas de extensão rural e pesquisa agropecuária, que, sem dúvida, será essencial ao sucesso desejado, também é genérico, pouco esclarecendo sobre as atividades que deverão ser desenvolvidas e/ou ampliadas.

Entretanto, a experiência também ensina que os agricultores sempre responderam, rápida e entusiasticamente, aos apelos para um aumento da produção. No atual clima de confiança na recuperação da economia e na estabilidade do valor da moeda é de se esperar que a agricultura de novo responda afirmativamente.

Estes breves comentários estão longe de esgotar o assunto, mas devem servir para estimular a revisão cuidadosa do documento de metas recém-divulgado, para que dele se escoimem os equívocos existentes, completando suas lacunas, especialmente no que se refere à produção animal, de onde se originam os mais sérios pontos de estrangulamento do balanço alimentar nacional. O desejável, necessário e mais apropriado, contudo, será formular um cuidadoso plano agrícola (incluindo a pesca) de longo prazo, que confira às autoridades governamentais (nesta e em gestões seguintes) uma definição coerente de rumo, com estímulos e desestímulos às atividades agropecuárias, alocando convenientemente os recursos disponíveis, materiais e humanos.