

POLÍTICA AGRÍCOLA E DESEMPENHO DO SETOR: considerações sobre o período recente¹

Maria Auxiliadora de Carvalho²

A história recente da agricultura brasileira parece ser um bom indicador da sensibilidade dos agricultores aos mecanismos de mercado e da sua pronta resposta à orientação das políticas voltadas para o setor.

Desde o início da década de oitenta a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) tornou-se o principal instrumento de apoio à agricultura, quando os preços mínimos passaram a ser fixados em níveis mais próximos dos preços de mercado. Assim, pode-se atribuir à garantia de preços oferecida e à confiança na intervenção pública boa parte da expansão da oferta agrícola em quase toda a década. A despeito da crise econômica, e de toda a incerteza resultante dos planos de estabilização implementados no período recente, o setor agrícola pôde, durante algum tempo, sustentar taxas de crescimento razoáveis, enquanto outros setores da economia mostravam declínio.

Após a safra recorde de 1989 (produção estimada de 71,7 milhões de toneladas), seguiram-se duas colheitas reduzidas, que não atingiram 60 milhões de toneladas. Em grande parte a queda da produção se deu pela falta de sustentação do governo ao setor. A agricultura, como qualquer outro setor, necessita de liquidez para expansão dos negócios. Todavia, a disponibilidade de recursos de crédito rural, vem mostrando tendência decrescente e, a despeito disso, a produção agrícola cresceu, admitindo-se que a eliminação dos subsídios nos financiamentos através da pós-fixação dos encargos financeiros conduziu à maior racionalidade na tomada de empréstimos. Dessa forma, o autocontingenciamento por parte dos agricultores tem sido a forma de reduzir os riscos do crédito, dado que o comportamento da inflação futura é imprevisível. Assim, se houve redução na disponibilidade de recursos para crédito rural a demanda também se contraiu, sem gerar impedimentos para a expansão da oferta agrícola. O problema maior da

política agrícola nesses dois anos de pouca produção foi a fraca intervenção pública através da PGPM e não a falta de recursos financeiros.

Apesar da supersafra de 1989, nesse ano as Aquisições do Governo Federal corresponderam a parcela muito reduzida da produção (7,48% da safra de arroz e 3,33% da de milho). O volume de recursos destinado à essa finalidade vem caindo sistematicamente desde meados da década, chegando, em 1989, a cerca de 1/10 do valor de 1985. Embora essas informações não estejam totalmente disponíveis para 1990, sabe-se que foram mínimas, não ultrapassando 0,1% da safra brasileira dos principais produtos da pauta da PGPM (Tabelas 1 e 2).

A situação permaneceu crítica em 1991. Para esse ano as informações disponíveis correspondem apenas às operações realizadas pelo Banco do Brasil. Como os AGFs somente são feitos através dessa instituição financeira, o valor da totalidade das compras do governo correspondeu a 9,23% daquele observado em 1979. A maior parcela da safra adquirida pelo governo foi a de feijão, mas as compras não chegaram a 0,5% da safra do ano.

Considerando-se que as colheitas nas safras 1989/90 e 1990/91 foram muito pequenas, era mesmo de se esperar que não ocorresse ou houvesse necessidade de grandes compras por parte do poder público. No entanto, até mesmo os Empréstimos do Governo Federal (EGF) foram insignificantes. O Banco do Brasil é o maior fornecedor de recursos para esta finalidade. No entanto, seus financiamentos não chegaram a 4% da safra de soja sendo que esse produto já chegou a ter mais de 50% da produção objeto de EGF (Tabelas 3 e 4).

A insuficiência da oferta agrícola ficou mais evidente 1991, quando o País foi obrigado a recorrer a pesadas importações. Além disso, as primeiras avaliações referentes à intenção de plantio da safra 1991/92 eram pessimistas: o setor estava descapitalizado e temeroso de tomar crédito para o

¹Recebido em 19/06/92. Liberado para publicação em 24/06/92.

²Engenheiro Agrônomo, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola

TABELA 1 - Participação das Aquisições do Governo Federal (AGF) na Produção Total, Brasil, 1969-92
(em toneladas)

(continua)

| Ano | Algodão em pluma | | | Arroz | | | Feijão | | |
|------|------------------|---------|---------|------------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|
| | Produção | AGF | (2)/(1) | Produção | AGF | (2)/(1) | Produção | AGF | (2)/(1) |
| | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) |
| 1969 | 674.307 | 122 | 0,02 | 6.394.285 | 9.175 | 0,14 | 2.199.974 | 3.590 | 0,16 |
| 1970 | 772.521 | 4 | 0,00 | 7.553.083 | 517.800 | 6,86 | 2.211.449 | 65 | 0,00 |
| 1971 | 636.947 | 0 | 0,00 | 6.593.179 | 14.122 | 0,21 | 2.687.989 | 8.554 | 0,32 |
| 1972 | 874.875 | 97 | 0,01 | 7.824.231 | 0 | 0,00 | 2.676.285 | 26.887 | 1,00 |
| 1973 | 745.671 | 1.034 | 0,14 | 7.160.127 | 12.162 | 0,17 | 2.232.033 | 16 | 0,00 |
| 1974 | 689.049 | 0 | 0,00 | 6.764.038 | 6.548 | 0,10 | 2.238.012 | 1.829 | 0,08 |
| 1975 | 625.151 | 56.806 | 9,09 | 7.781.538 | 3.115 | 0,04 | 2.282.466 | 38.470 | 1,69 |
| 1976 | 452.648 | 0 | 0,00 | 9.757.079 | 649.302 | 6,65 | 1.840.315 | 0 | 0,00 |
| 1977 | 596.884 | 611 | 0,10 | 8.893.696 | 1.195.241 | 13,44 | 2.290.007 | 7.906 | 0,35 |
| 1978 | 513.889 | 7.201 | 1,40 | 7.296.142 | 156.076 | 2,14 | 2.193.977 | 68.732 | 3,13 |
| 1979 | 542.300 | 2.587 | 0,48 | 7.595.214 | 111.000 | 1,46 | 2.186.343 | 11.189 | 0,51 |
| 1980 | 577.400 | 0 | 0,00 | 9.775.720 | 221.868 | 2,27 | 1.968.165 | 0 | 0,00 |
| 1981 | 594.400 | 12.339 | 2,08 | 8.228.326 | 800.040 | 9,72 | 2.340.947 | 18.537 | 0,79 |
| 1982 | 680.500 | 59.566 | 8,75 | 9.734.553 | 733.343 | 7,53 | 2.902.757 | 1.050.073 | 36,18 |
| 1983 | 586.600 | 20.317 | 3,46 | 7.741.753 | 501.142 | 6,47 | 1.580.546 | 161.421 | 10,21 |
| 1984 | 674.500 | 2.794 | 0,41 | 9.027.363 | 664.539 | 7,36 | 2.625.676 | 116.617 | 4,44 |
| 1985 | 968.800 | 199.978 | 20,64 | 9.024.555 | 1.513.822 | 16,77 | 2.548.738 | 579.397 | 22,73 |
| 1986 | 793.300 | 35.983 | 4,54 | 10.374.030 | 1.774.555 | 17,11 | 2.209.188 | 77.166 | 3,49 |
| 1987 | 633.300 | 12.247 | 1,93 | 10.578.000 | 2.972.847 | 28,10 | 2.108.000 | 56.792 | 2,69 |
| 1988 | 863.600 | 34.828 | 4,03 | 11.762.200 | 2.215.225 | 18,83 | 2.752.000 | 131.573 | 4,78 |
| 1989 | 709.300 | 1.619 | 0,23 | 11.092.000 | 829.535 | 7,48 | 2.367.100 | 52 | 0,00 |
| 1990 | 665.700 | - | 0,00 | 7.967.600 | 7.977 | 0,10 | 2.708.200 | - | 0,00 |
| 1991 | 707.398 | - | 0,00 | 9.996.800 | 817 | 0,01 | 2.522.200 | 11.649 | 0,46 |
| 1992 | 696.095 | ... | ... | 10.634.600 | ... | ... | 2.974.300 | ... | ... |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 1 - Participação das Aquisições do Governo Federal (AGF) na Produção Total, Brasil, 1969-92
(em tonelada)

| Ano | Milho | | | Soja | | |
|------|------------|-----------|---------|------------|-----------|---------|
| | Produção | AGF | (2)/(1) | Produção | AGF | (2)/(1) |
| | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) |
| 1969 | 12.693.435 | 7.593 | 0,06 | 1.056.607 | 0 | 0,00 |
| 1970 | 14.216.009 | 5.280 | 0,04 | 1.508.540 | 0 | 0,00 |
| 1971 | 14.129.749 | 8.618 | 0,06 | 2.077.291 | 0 | 0,00 |
| 1972 | 14.891.444 | 8.352 | 0,06 | 3.222.631 | 0 | 0,00 |
| 1973 | 14.185.877 | 2.083 | 0,01 | 5.011.614 | 0 | 0,00 |
| 1974 | 16.273.227 | 164.275 | 1,01 | 7.876.527 | 0 | 0,00 |
| 1975 | 16.334.517 | 97.545 | 0,60 | 9.893.008 | 1.810 | 0,02 |
| 1976 | 17.751.077 | 146.919 | 0,83 | 11.227.123 | 885 | 0,01 |
| 1977 | 19.255.936 | 1.504.851 | 7,81 | 12.513.406 | 0 | 0,00 |
| 1978 | 13.569.401 | 312.097 | 2,30 | 9.540.577 | 0 | 0,00 |
| 1979 | 16.306.380 | 66.753 | 0,41 | 10.240.306 | 0 | 0,00 |
| 1980 | 20.372.072 | 404 | 0,00 | 15.155.804 | 14.455 | 0,10 |
| 1981 | 21.116.908 | 64.391 | 0,30 | 15.007.367 | 229 | 0,00 |
| 1982 | 21.842.477 | 3.530.604 | 16,16 | 12.836.047 | 2.609 | 0,02 |
| 1983 | 18.731.216 | 1.376.545 | 7,35 | 14.582.347 | 85 | 0,00 |
| 1984 | 21.164.138 | 470.052 | 2,22 | 15.540.792 | 0 | 0,00 |
| 1985 | 22.018.180 | 3.226.757 | 14,65 | 18.278.585 | 2.093.528 | 11,45 |
| 1986 | 20.530.960 | 4.271.671 | 20,81 | 13.330.225 | 1.125.007 | 8,44 |
| 1987 | 26.758.300 | 7.884.911 | 29,47 | 17.072.000 | 852.433 | 4,99 |
| 1988 | 25.223.600 | 1.659.306 | 6,58 | 18.127.000 | 38 | 0,00 |
| 1989 | 26.266.800 | 875.945 | 3,33 | 23.929.200 | 1.056 | 0,00 |
| 1990 | 22.257.400 | 2.808 | 0,01 | 20.101.300 | - | 0,00 |
| 1991 | 24.041.400 | 75 | 0,00 | 15.395.000 | - | 0,00 |
| 1992 | 32.324.000 | ... | ... | 18.925.500 | ... | ... |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 2 - Recursos Aplicados para Aquisições pelo Governo Federal (AGF), Brasil, 1979-91

| Ano | Algodão | | Arroz | | Feijão | |
|------|------------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | (1) | | (2) | | (3) | |
| | US\$ 1.000 | (1)/(6) (%) | US\$1.000 | (2)/(6) (%) | US\$1.000 | (3)/(6) (%) |
| 1979 | 3.354 | 3,45 | 17.223 | 17,69 | 2.885 | 2,96 |
| 1980 | 0 | 0,00 | 47.245 | 72,58 | 0 | 0,00 |
| 1981 | 24.890 | 8,75 | 136.779 | 48,09 | 13.122 | 4,61 |
| 1982 | 81.732 | 7,59 | 122.023 | 11,34 | 433.102 | 40,24 |
| 1983 | 12.593 | 5,81 | 50.277 | 23,21 | 35.960 | 16,60 |
| 1984 | 3.452 | 1,76 | 83.856 | 42,73 | 50.332 | 25,64 |
| 1985 | 405.280 | 29,53 | 234.598 | 17,09 | 175.943 | 12,82 |
| 1986 | 37.179 | 4,40 | 330.229 | 39,12 | 15.049 | 1,78 |
| 1987 | 4.995 | 0,62 | 316.672 | 39,40 | 10.166 | 1,26 |
| 1988 | 9.112 | 2,48 | 210.030 | 57,19 | 25.988 | 7,08 |
| 1989 | 121 | 0,09 | 84.051 | 60,67 | 17 | 0,01 |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 0 | 0,00 | 17 | 0,19 | 3.828 | 42,58 |

| Ano | Milho | | Soja | | Total | |
|------|------------|----------------|-----------|----------------|-----------|-----------------|
| | (4) | | (5) | | (6) | |
| | US\$ 1.000 | (4)/(6) (%) | US\$1.000 | (5)/(6) (%) | US\$1.000 | Evolução (%) |
| 1979 | 4.808 | 4,94 | 0 | 0,00 | 97.335 | 100,00 |
| 1980 | 26 | 0,04 | 2.183 | 3,35 | 65.095 | 66,88 |
| 1981 | 6.522 | 2,29 | 28 | 0,01 | 284.405 | 292,19 |
| 1982 | 352.298 | 32,73 | 335 | 0,03 | 1.076.220 | 1.105,69 |
| 1983 | 100.093 | 46,21 | 4 | 0,00 | 216.587 | 222,52 |
| 1984 | 48.275 | 24,60 | 0 | 0,00 | 196.267 | 201,64 |
| 1985 | 269.823 | 19,66 | 247.826 | 18,06 | 1.372.537 | 1.410,12 |
| 1986 | 244.502 | 28,96 | 180.252 | 21,35 | 844.242 | 867,36 |
| 1987 | 400.444 | 49,82 | 60.286 | 7,50 | 803.735 | 825,74 |
| 1988 | 100.096 | 27,25 | 1 | 0,00 | 367.265 | 377,32 |
| 1989 | 46.181 | 33,34 | 250 | 0,18 | 138.534 | 142,33 |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 8.988 | 9,23 |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

TABELA 3 - Participação dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) na Produção Total, Brasil, 1969-92
(em toneladas)

(continua)

| Ano | Algodão em pluma | | | Arroz | | | Feijão | | |
|------|------------------|---------|---------|------------|-----------|---------|-----------|---------|---------|
| | Produção | EGF | (2)/(1) | Produção | EGF | (2)/(1) | Produção | EGF | (2)/(1) |
| | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) |
| 1969 | 674.307 | 78.793 | 11,69 | 6.394.285 | 549.193 | 8,59 | 2.199.974 | 4.276 | 0,19 |
| 1970 | 772.521 | 53.346 | 6,91 | 7.553.083 | 639.516 | 8,47 | 2.211.449 | 10.709 | 0,48 |
| 1971 | 636.947 | 52.902 | 8,31 | 6.593.179 | 422.069 | 6,40 | 2.687.989 | 17.787 | 0,66 |
| 1972 | 874.875 | 106.415 | 12,16 | 7.824.231 | 646.597 | 8,26 | 2.676.285 | 31.803 | 1,19 |
| 1973 | 745.671 | 66.935 | 8,98 | 7.160.127 | 724.965 | 10,13 | 2.232.033 | 4.158 | 0,19 |
| 1974 | 689.049 | 128.438 | 18,64 | 6.764.038 | 603.830 | 8,93 | 2.238.012 | 30.203 | 1,35 |
| 1975 | 625.151 | 256.954 | 41,10 | 7.781.538 | 904.385 | 11,62 | 2.282.466 | 76.019 | 3,33 |
| 1976 | 452.648 | 133.021 | 29,39 | 9.757.079 | 1.960.415 | 20,09 | 1.840.315 | 9.077 | 0,49 |
| 1977 | 596.884 | 214.801 | 35,99 | 8.893.696 | 1.347.686 | 15,15 | 2.290.007 | 48.021 | 2,10 |
| 1978 | 513.889 | 223.352 | 43,46 | 7.296.142 | 780.930 | 10,70 | 2.193.977 | 163.173 | 7,44 |
| 1979 | 542.300 | 264.384 | 48,75 | 7.595.214 | 842.241 | 11,09 | 2.186.343 | 138.929 | 6,35 |
| 1980 | 577.400 | 270.573 | 46,86 | 9.775.720 | 1.504.954 | 15,39 | 1.968.165 | 26.202 | 1,33 |
| 1981 | 594.400 | 235.840 | 39,68 | 8.228.326 | 1.370.704 | 16,66 | 2.340.947 | 130.307 | 5,57 |
| 1982 | 680.500 | 253.760 | 37,29 | 9.734.553 | 1.751.420 | 17,99 | 2.902.757 | 288.000 | 9,92 |
| 1983 | 586.600 | 219.215 | 37,37 | 7.741.753 | 2.009.008 | 25,95 | 1.580.546 | 73.836 | 4,67 |
| 1984 | 674.500 | 165.624 | 24,56 | 9.027.363 | 940.938 | 10,42 | 2.625.676 | 91.815 | 3,50 |
| 1985 | 968.800 | 73.214 | 7,56 | 9.024.555 | 1.850.923 | 20,51 | 2.548.738 | 128.611 | 5,05 |
| 1986 | 793.300 | 399.430 | 50,35 | 10.374.030 | 3.568.291 | 34,40 | 2.209.188 | 135.612 | 6,14 |
| 1987 | 633.300 | 202.750 | 32,01 | 10.578.000 | 3.138.564 | 29,67 | 2.108.000 | 110.900 | 5,26 |
| 1988 | 863.600 | 172.314 | 19,95 | 11.762.200 | 3.595.574 | 30,57 | 2.752.000 | 169.732 | 6,17 |
| 1989 | 709.300 | 44.741 | 6,31 | 11.092.000 | 1.911.291 | 17,23 | 2.367.100 | 38.957 | 1,65 |
| 1990 | 665.700 | - | 0,00 | 7.967.600 | 85.476 | 1,07 | 2.708.200 | - | 0,00 |
| 1991 | 707.398 | 16.112 | 2,28 | 9.996.800 | 328.073 | 3,28 | 2.522.200 | 70.910 | 2,81 |
| 1992 | 696.095 | ... | ... | 10.634.600 | ... | ... | 2.974.300 | ... | ... |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 3 - Participação dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) na Produção Total, Brasil, 1969-92
(em tonelada)

| Ano | Milho | | | Soja | | |
|------|------------|-----------|---------|------------|-----------|---------|
| | Produção | EGF | (2)/(1) | Produção | EGF | (2)/(1) |
| | (1) | (2) | (%) | (1) | (2) | (%) |
| 1969 | 12.693.435 | 143.349 | 1,13 | 1.056.607 | 116.299 | 11,01 |
| 1970 | 14.216.009 | 372.553 | 2,62 | 1.508.540 | 173.970 | 11,53 |
| 1971 | 14.129.749 | 176.202 | 1,25 | 2.077.291 | 400.110 | 19,26 |
| 1972 | 14.891.444 | 284.785 | 1,91 | 3.222.631 | 636.591 | 19,75 |
| 1973 | 14.185.877 | 404.663 | 2,85 | 5.011.614 | 4.895 | 0,10 |
| 1974 | 16.273.227 | 787.286 | 4,84 | 7.876.527 | 1.488.192 | 18,89 |
| 1975 | 16.334.517 | 883.954 | 5,41 | 9.893.008 | 3.200.914 | 32,36 |
| 1976 | 17.751.077 | 1.612.854 | 9,09 | 11.227.123 | 3.240.144 | 28,86 |
| 1977 | 19.255.936 | 1.566.257 | 8,13 | 12.513.406 | 3.756.438 | 30,02 |
| 1978 | 13.569.401 | 527.700 | 3,89 | 9.540.577 | 2.377.027 | 24,91 |
| 1979 | 16.306.380 | 1.109.788 | 6,81 | 10.240.306 | 2.752.881 | 26,88 |
| 1980 | 20.372.072 | 1.532.791 | 7,52 | 15.155.804 | 5.125.108 | 33,82 |
| 1981 | 21.116.908 | 3.744.555 | 17,73 | 15.007.367 | 5.659.251 | 37,71 |
| 1982 | 21.842.477 | 3.072.927 | 14,07 | 12.836.047 | 6.680.659 | 52,05 |
| 1983 | 18.731.216 | 2.223.703 | 11,87 | 14.582.347 | 6.652.735 | 45,62 |
| 1984 | 21.164.138 | 1.748.193 | 8,26 | 15.540.792 | 3.005.792 | 19,34 |
| 1985 | 22.018.180 | 1.626.252 | 7,39 | 18.278.585 | 3.032.376 | 16,59 |
| 1986 | 20.530.960 | 1.674.980 | 8,16 | 13.330.225 | 2.805.308 | 21,04 |
| 1987 | 26.758.300 | 1.839.650 | 6,88 | 17.072.000 | 4.273.368 | 25,03 |
| 1988 | 25.223.600 | 3.871.163 | 15,35 | 18.127.000 | 2.115.934 | 11,67 |
| 1989 | 26.266.800 | 3.656.214 | 13,92 | 23.929.200 | 1.040.327 | 4,35 |
| 1990 | 22.257.400 | 453.760 | 2,04 | 20.101.300 | - | 0,00 |
| 1991 | 24.041.400 | 890.658 | 3,70 | 15.395.000 | 562.224 | 3,65 |
| 1992 | 32.324.000 | ... | ... | 18.925.500 | ... | ... |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 4 - Empréstimos do Governo Federal (EGF), Brasil, 1979-91

| Ano | Algodão | | Arroz | | Feijão | |
|------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | (1) | | (2) | | (3) | |
| | US\$1.000 | (1)/(6) (%) | US\$1.000 | (2)/(6) (%) | US\$1.000 | (3)/(6) (%) |
| 1979 | 365.749 | 33,95 | 115.308 | 10,70 | 31.249 | 2,90 |
| 1980 | 338.294 | 21,70 | 200.130 | 12,84 | 7.610 | 0,49 |
| 1981 | 422.870 | 18,52 | 237.224 | 10,39 | 65.029 | 2,85 |
| 1982 | 494.736 | 20,29 | 300.798 | 12,34 | 109.490 | 4,49 |
| 1983 | 218.639 | 18,78 | 193.195 | 16,59 | 15.749 | 1,35 |
| 1984 | 92.846 | 18,17 | 78.238 | 15,31 | 20.472 | 4,01 |
| 1985 | 168.836 | 14,46 | 276.104 | 23,65 | 46.285 | 3,96 |
| 1986 | 458.483 | 27,41 | 395.462 | 23,64 | 40.227 | 2,41 |
| 1987 | 222.077 | 17,92 | 367.348 | 29,64 | 21.523 | 1,74 |
| 1988 | 292.240 | 23,43 | 356.048 | 28,55 | 25.824 | 2,07 |
| 1989 | 53.589 | 7,84 | 186.001 | 27,22 | 16.145 | 2,36 |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 19.042 | 4,72 | 25.149 | 6,23 | 27.503 | 6,81 |

| Ano | Milho | | Soja | | Total | |
|------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|-----------------|
| | (4) | | (5) | | (6) | |
| | US\$1.000 | (4)/(6) (%) | US\$1.000 | (5)/(6) (%) | US\$1.000 | Evolução (%) |
| 1979 | 71.912 | 6,68 | 251.104 | 23,31 | 1.077.318 | 100,00 |
| 1980 | 106.655 | 6,84 | 496.751 | 31,86 | 1.558.997 | 144,71 |
| 1981 | 334.290 | 14,64 | 642.187 | 28,12 | 2.283.511 | 211,96 |
| 1982 | 289.084 | 11,86 | 746.145 | 30,60 | 2.438.379 | 226,34 |
| 1983 | 117.095 | 10,06 | 376.642 | 32,35 | 1.164.442 | 108,09 |
| 1984 | 73.638 | 14,41 | 111.916 | 21,90 | 511.045 | 47,44 |
| 1985 | 138.000 | 11,82 | 344.844 | 29,54 | 1.167.401 | 108,36 |
| 1986 | 134.455 | 8,04 | 361.274 | 21,60 | 1.672.646 | 155,26 |
| 1987 | 120.252 | 9,70 | 331.517 | 26,75 | 1.239.405 | 115,05 |
| 1988 | 238.461 | 19,12 | 151.436 | 12,14 | 1.247.235 | 115,77 |
| 1989 | 187.690 | 27,46 | 53.393 | 7,81 | 683.411 | 63,44 |
| 1990 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1991 | 38.784 | 9,61 | 11.790 | 2,92 | 403.781 | 37,48 |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

custeio da safra.

O temor de ver se repetir, pela terceira vez consecutiva, um desempenho insatisfatório do setor, levou o Governo Federal a lançar um pacote emergencial, visando reverter as expectativas dos agricultores.

MEDIDAS DE EMERGÊNCIA PARA A SAFRA 1991/92

O pacote de emergência foi anunciado no início de outubro de 1991, tendo como principais as seguintes providências:

- a) os juros dos financiamentos de médios e grandes produtores foram reduzidos de 18% a.a. para até 12,5% a.a. Para pequenos produtores foi mantido o percentual de 9% a.a. O total dos encargos financeiros incorpora esses juros, acrescidos da Taxa Referencial Diária (TRD);
- b) os preços mínimos e os valores básicos de custeio (VBC) tiveram aumento de 22% e passaram a ter correção pela Taxa Referencial (TR);
- c) os preços mínimos de arroz de sequeiro, milho, soja e sorgo foram unificados para todo o Território Nacional, desaparecendo, nesses casos, a regionalização;
- d) os financiamentos agrícolas de custeio e de comercialização, amparados pela PGPM, passaram a poder ser formalizados em um único instrumento de crédito. Assim, o pagamento do crédito deve ser feito em até 180 dias a partir da data prevista para a colheita. O mutuário se obriga a apresentar ao agente financiador, até a data do vencimento da primeira parcela, documento representativo de estocagem do produto financiado, em quantidade suficiente para assegurar, com base no preço mínimo vigente, a liquidação do saldo do empréstimo a ser transformado em operação de comercialização.

Essas regras foram divulgadas através da Resolução BACEN nº 1.876, de 10/10/91. No início, elas não previam qualquer limitação quanto ao tipo de beneficiário e poderiam se estender a todos os produtos da pauta de preços mínimos. Em seguida foi pu-

blicado o Decreto Federal nº 235, de 23/10/91, estabelecendo algumas restrições. O primeiro artigo diz o seguinte: "Para efeito de amortização ou liquidação de financiamento de produto alimentar básico da população, fica assegurada ao pequeno produtor a concessão de Empréstimo do Governo Federal (EGF), sob a modalidade 'com opção de venda-COV', ou a Aquisição do Governo Federal (AGF) sob as condições específicas estabelecidas neste Decreto". Foram considerados como produto alimentar básico da população, para efeito do decreto, trigo, arroz, feijão, mandioca, milho e soja.

Além dessas medidas, foram feitas modificações na destinação dos recursos da exigibilidade e prometidos estudos para redução dos impostos, para reforço dos investimentos rurais, para quitação da dívida do PROAGRO, para redução de alíquotas de importações de tratores, máquinas e implementos agrícolas.

Esse conjunto de medidas foi bem recebido no meio rural e teve o poder de reverter as expectativas pessimistas. Merece destaque a utilização do mesmo indexador para os preços mínimos e para os financiamentos de custeio e a redução da taxa real de juros, reduzindo a insegurança dos produtores na tomada de empréstimos.

No caso dos pequenos produtores, findo o contrato de custeio, este pode ser transformado automaticamente em EGF-COV ou AGF, desde que comprovada a estocagem da quantidade de produto necessária para cobrir o empréstimo. Se o preço de mercado ficar abaixo do mínimo, o EGF é transformado em AGF, e com os recursos a dívida é quitada. Essa sistemática foi chamada equivalência em produto.

A RESPOSTA DO SETOR E PROBLEMAS DECORRENTES

O que se constata na safra 1991/92 é que o setor agrícola, mais uma vez, se mostrou sensível às mudanças da política. Está em fase de colheita a segunda maior safra da história do País. O problema agora é que o Governo está com dificuldades de assegurar o volu-

me de recursos necessário para honrar os compromissos assumidos à época do início do plantio.

O excesso de produção refletiu-se sobre os preços de mercado dos produtos. Note-se que os preços agrícolas de há muito têm mostrado tendência declinante. Considerando o período a partir de janeiro de 1985, em maio último os preços reais recebidos pelos produtores paulistas (deflacionados pelo IGP-DI) equipararam-se aos pontos mais baixos da série. Em relação ao início (janeiro/85) os preços reais dos produtos valem entre 40% e 50% (Figuras 1 a 5). Ressalte-se que esse tipo de tendência marcou a década de oitenta, não só no Brasil, mas tem sido objeto de inúmeras negociações internacionais.

Com excesso de oferta, como era de se esperar, os preços mínimos corrigidos pela TR ficaram maiores que os de mercado. No caso dos cinco produtos incluídos, que são os principais da pauta da PGPM, no Estado de São Paulo o preço mínimo ficou abaixo do preço recebido pelos produtores somente no caso da soja. Para os demais produtos, os preços mínimos têm ficado acima dos preços de mercado, sendo que na semana de 18 a 22 de maio, por exemplo, o preço do feijão apresentou a maior defasagem (29%). Seguem-se o algodão com 17%, milho com 11% e arroz com 3% de diferença (Tabela 5).

Com base nessas diferenças de preços observadas no mercado paulista foram feitas estimativas das necessidades de recursos para aquisição dos estoques de passagem estimados pela CONAB para 1992. Considerando-se apenas algodão, arroz, feijão e milho, seriam necessários cerca de US\$870 milhões (Tabela 6). A soja foi excluída porque o preço recebido pelos produtores mostrou-se maior que o preço mínimo. Além disso, no passado só foram registradas compras significativas desse produto pelo Governo entre 1985 e 1987, período considerado pelos críticos da PGPM de administração inadequada do instrumento.

Ao se considerar que, pelo menos para arroz e milho, o preço mínimo é o mesmo para todo o Território Nacional, e os preços de mercado tendem a ser menores quanto mais distante está o produto dos centros de consumo, as diferenças entre o preço recebido pelos agricultores e o preço mínimo são muito maio-

res que as apresentadas na tabela 6. Consequentemente, a necessidade de recursos para comprar a produção também tende a ser muito maior.

No momento interessa ao agricultor vender a produção ao Governo, ao preço mínimo vigente, evitando o ônus dos encargos financeiros e do armazenamento do produto. O Governo, no entanto, inicialmente restringiu as operações de AGF ou EGF-COV, apenas aos pequenos produtores por não dispor de recursos financeiros para atender a todos. Os agricultores buscaram o apoio do Congresso Nacional para fazer valer a lei dos preços mínimos, que não limita os beneficiários.

Pressionado, o Governo vem cedendo aos poucos. A alternativa encontrada foi a extensão do EGF-COV para médios e grande produtores. Os EGF-COV agora podem abrigar qualquer tipo de beneficiário, mesmo que não tenha financiado o plantio da safra. Algumas limitações foram impostas nessas operações. Para agricultores com dívida de custeio, o limite é o valor da dívida. Para os que não têm dívida de custeio, o EGF-COV foi limitado a 15 toneladas de algodão, 18 toneladas de feijão, 150 toneladas de milho e 100 toneladas de arroz. Para essas operações, o Banco do Brasil colocou à disposição dos agricultores Cr\$300 bilhões a partir de fins de maio. Esse montante de recursos, no entanto, é insignificante para as necessidades, visto que permite financiar somente 3,8% da safra prevista de milho ao preço mínimo de maio (Cr\$15.473,40/sc. de 60 kg).

Há um reconhecimento generalizado que o Governo não tem condições de reter toda a produção excedente desta safra. Para contornar esse problema o Governo Federal criou a chamada equalização de preços que consiste em subvenção equivalente à parcela do saldo devedor do financiamento que exceder o valor de venda em leilões em bolsas de mercadorias do produto financiado, nas operações amparadas pela PGPM. A lei é explícita a esse respeito. O parágrafo único diz o seguinte: "A concessão da subvenção a que se refere este artigo exonera o Governo Federal da obrigação de adquirir o produto, que deverá ser comercializado pelo setor privado" (Lei nº 8.427, de 27/05/92).

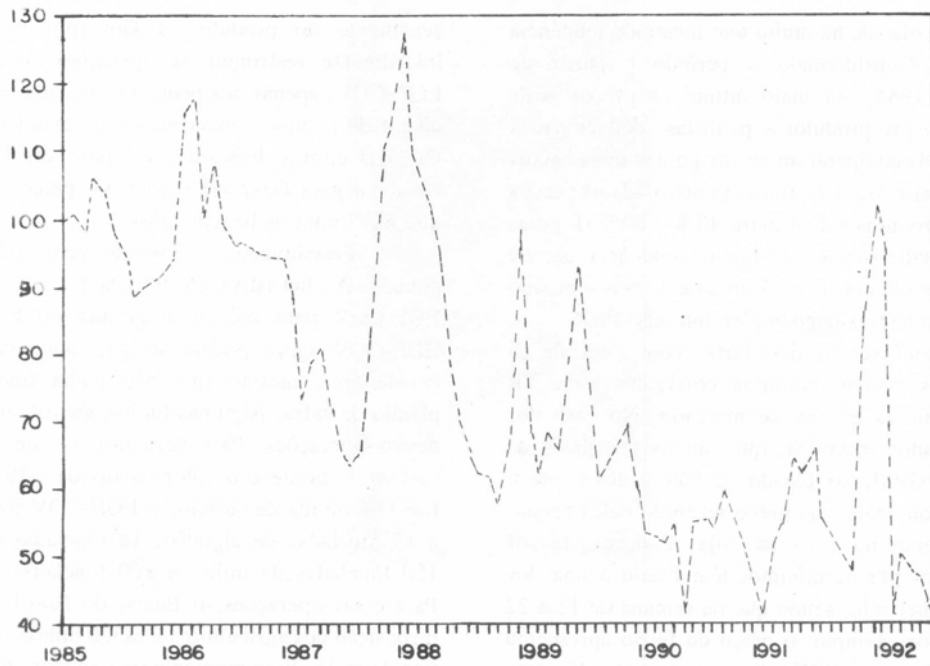


FIGURA 1 - Índice de Preços Recebidos pelos Produtores de Algodão, Deflacionado pelo IGP-DI, Estado de São Paulo, 1985-92.

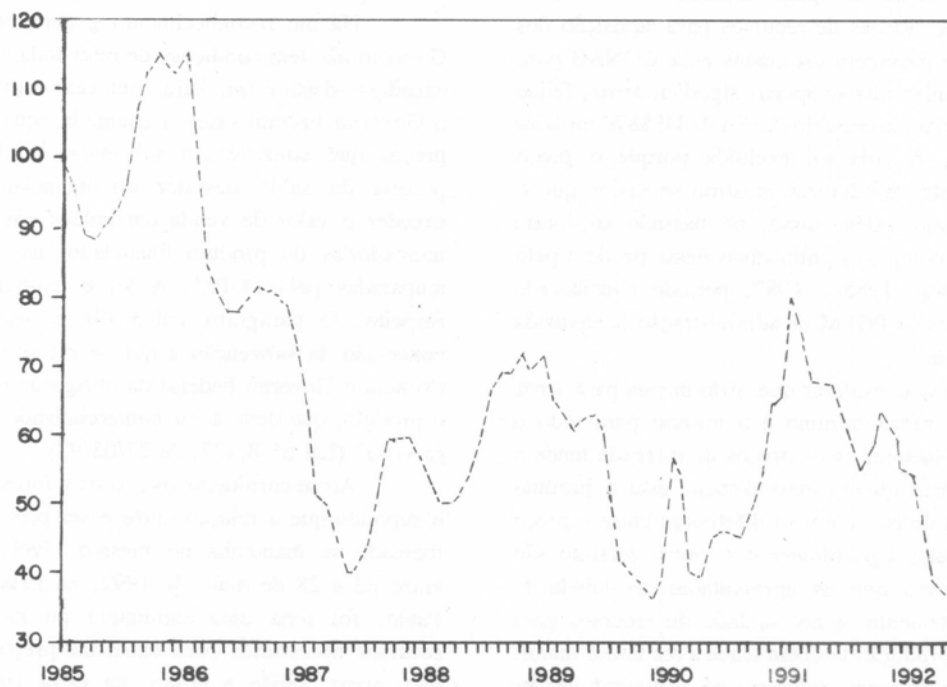


FIGURA 2 - Índice de Preços Recebidos pelos Produtores de Arroz, Deflacionado pelo IGP-DI, Estado São Paulo, 1985-92.

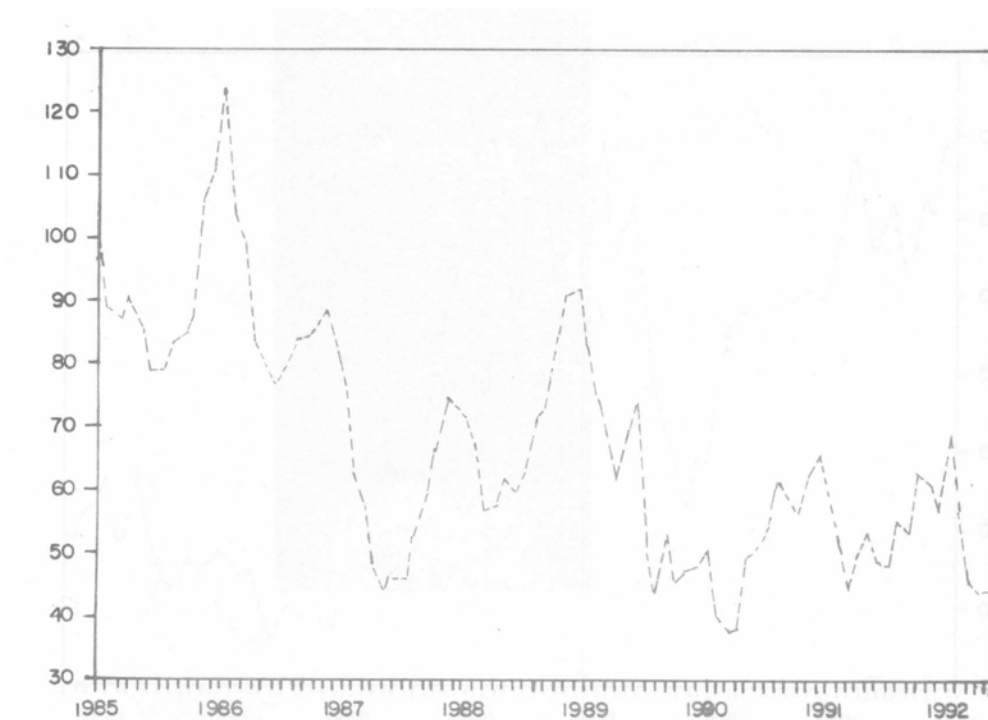


FIGURA 3 - Índice de Preços Recebidos pelos Produtores de Feijão, Deflacionado pelo IGP-DI, Estado São Paulo, 1985-92

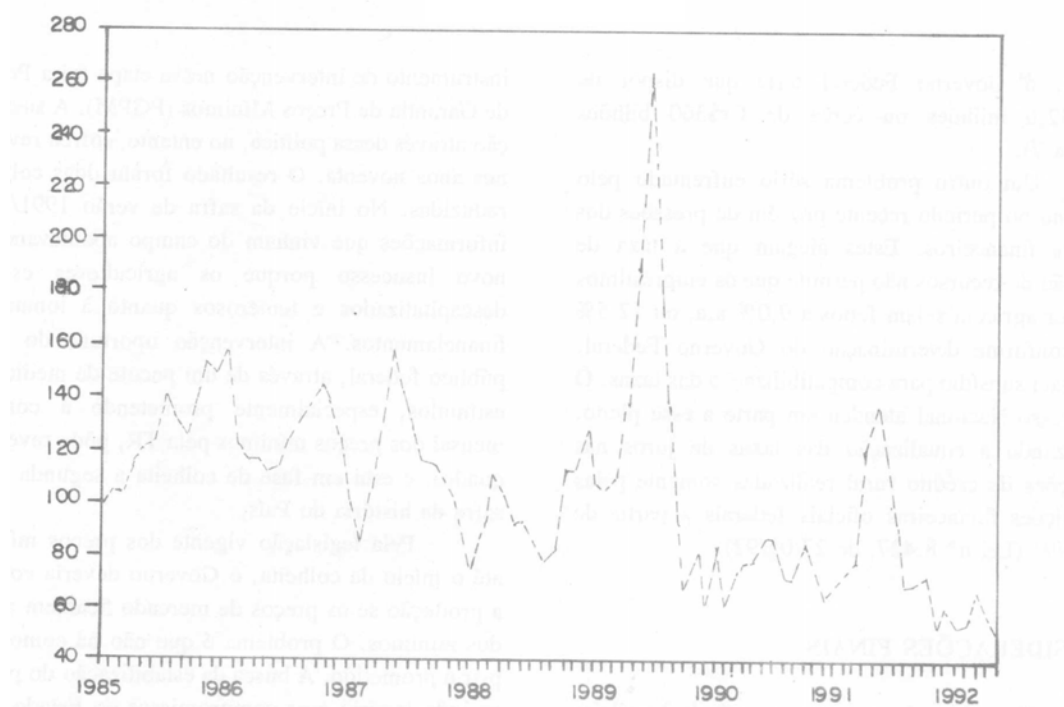


FIGURA 4 - Índice de Preços Recebidos pelos Produtores de Milho, Deflacionado pelo IGP-DI, Estado São Paulo, 1985-92

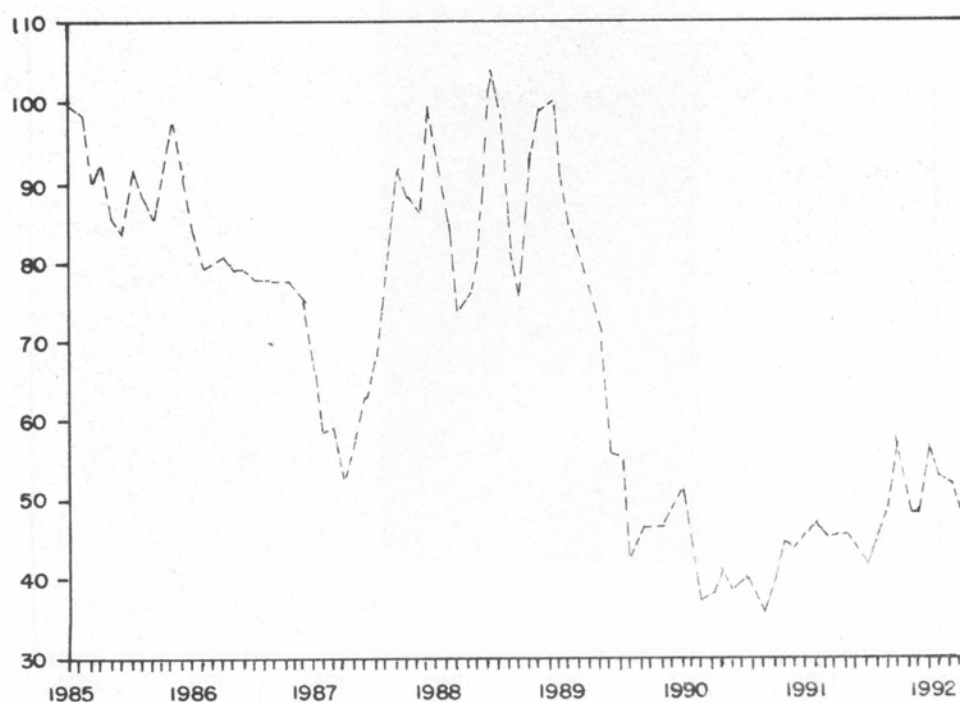


FIGURA 5 - Índice de Preços Recebidos pelos Produtores de Soja, Deflacionado pelo IGP-DI, Estado São Paulo, 1985-92

TABELA 5 - Preços Mínimos e Preços Recebidos pelos Produtores do Estado de São Paulo entre 22 e 28 de Maio de 1992

| Produto | Unidade (kg) | Preço | | (b)/(a) (%) |
|-------------------|-----------------|-----------|-----------|----------------|
| | | Recebido | Mínimo | |
| | | (a) | (b) | |
| Algodão em caroço | 15 | 10.067,00 | 11.817,00 | 1,17 |
| Arroz em casca | 60 | 20.036,00 | 20.562,00 | 1,03 |
| Feijão | 60 | 50.164,00 | 64.521,60 | 1,29 |
| Milho | 60 | 13.989,00 | 15.473,40 | 1,11 |
| Soja | 60 | 25.305,00 | 18.913,80 | 0,75 |

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Instituto de Economia Agrícola (IEA).

TABELA 6 - Necessidade de Recursos para Aquisição do Estoque de Passagem ao Preço Mínimo de Maio de 1992

| Produto | Produção ¹ | Preço mínimo | Estoque ² | (c)/(a) (%) | Recursos ³ (US\$) |
|-------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|----------------|---------------------------------|
| | (1.000 t) (a) | (US\$/t) (b) | (1.000 t) (c) | | |
| Algodão em caroço | 1.330,2 | 288,78 | 180,1 | 0,14 | 52.009.816,72 |
| Arroz em casca | 10.634,6 | 125,62 | 1.761,4 | 0,17 | 221.272.646,63 |
| Feijão 1ª safra | 1.292,2 | 394,19 ³ | 363,0 ⁴ | 0,28 | 143.088.316,13 |
| Milho 1ª safra | 30.927,9 | 94,53 | 4.763,7 | 0,15 | 450.333.795,09 |
| Soja | 18.925,5 | 115,55 | 365,5 | 0,02 | |
| Total | | | | | 866.704.574,56 |

¹Estimativa da CONAB em abr./92.

²Estoque de passagem para 1992, estimado pela CONAB em fev./92.

³Recursos necessários supondo que o Governo compre todo o estoque de passagem à exceção de soja.

⁴Considerando-se 42,5% do estoque de passagem (participação da 1ª safra no total).

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Ao se considerar os preços mínimos de maio e supondo que a relação entre esses preços e os de mercado se mantenha no mesmo nível observado entre 22 e 28 de maio de 1992, no Estado de São Paulo, foi feita uma estimativa do montante de recursos necessários para equalizar preços de algodão, arroz, feijão e milho, na safra 1991/92. Os cálculos mostram que, se apenas 10% da produção fosse objeto dessas operações de equalização de preços, o Governo Federal teria que dispor de US\$132,6 milhões ou cerca de Cr\$360 bilhões (Tabela 7).

Um outro problema sério enfrentado pelo Governo no período recente provém de pressões dos agentes financeiros. Estes alegam que a taxa de captação de recursos não permite que os empréstimos ao setor agrícola sejam feitos a 9,0% a.a. ou 12,5% a.a. conforme determinação do Governo Federal. Pleiteiam subsídio para compatibilização das taxas. O Congresso Nacional atendeu em parte a esse pleito, autorizando a equalização das taxas de juros nas operações de crédito rural realizadas somente pelas instituições financeiras oficiais federais a partir de 01/07/91 (Lei nº 8.427, de 27/05/92).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos anos oitenta o setor agrícola brasileiro deu

mostras de grande dinamismo e de capacidade de resposta às mudanças na política oficial. O principal instrumento de intervenção nessa etapa foi a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). A sustentação através dessa política, no entanto, sofreu reversão nos anos noventa. O resultado foram duas colheitas reduzidas. No início da safra de verão 1991/92 as informações que vinham do campo apontavam para novo insucesso porque os agricultores estavam descapitalizados e temerosos quanto à tomada de financiamentos. A intervenção oportuna do poder público federal, através de um pacote de medidas de estímulos, especialmente prometendo a correção mensal dos preços mínimos pela TR, pôde reverter o quadro, e está em fase de colheita a segunda maior safra da história do País.

Pela legislação vigente dos preços mínimos até o início da colheita, o Governo deveria comprar a produção se os preços de mercado ficassem abaixo dos mínimos. O problema é que não há como cumprir o prometido. A busca da estabilização do processo inflacionário e os compromissos do Estado brasileiro com o Fundo Monetário Internacional impõem restrições que inviabilizam a expansão dos gastos públicos no volume necessário para contornar os problemas atuais da agricultura.

Veja-se que, em 1989, quando a produção de grãos foi ligeiramente maior que a prevista para este

TABELA 7 - Necessidade de Recursos para Equalização de Preço supondo EGF-COV de 10% da Safra aos Preços Vigentes em Maio de 1992¹

| Produto | Produção ² | PM-PR ³ (US\$/t) | Financiada ⁴ | (c)/(a) (%) | Recursos (US\$) |
|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|
| | (1.000 t) (a) | (b) | (1.000 t) (c) | | |
| Algodão em caroço | 1.330,2 | 42,77 | 133,0 | 0,10 | 5.688.782,99 |
| Arroz em casca | 10.634,6 | 3,21 | 1.063,5 | 0,10 | 3.417.521,75 |
| Feijão 1ª safra | 1.292,2 | 87,72 | 129,2 ⁵ | 0,10 | 11.334.855,03 |
| Milho 1ª safra | 30.927,9 | 36,28 | 3.092,8 | 0,10 | 112.192.997,95 |
| Soja | 18.925,5 | | 1.892,6 | 0,10 | |
| Total | | | | | 132.634.157,72 |

¹Não foi contabilizado o custo do transporte da mercadoria no tempo, ou seja, encargos financeiros e custo de armazenagem.

²Estimativa da CONAB em abr./92.

³PM-PR = preço mínimo - preço recebido pelos produtores (US\$1,00 = Cr\$2.728,00).

⁴10% da produção obtida na safra 1991/92.

⁵Considerando-se 42,5% do estoque de passagem (participação da 1ª safra no total).

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

ano, ela consumiu entre AGFs e EGFs cerca de US\$800 milhões, ou cerca de Cr\$2,2 trilhões, mesmo sendo um dos anos da década de oitenta em que a PGPM foi menos atuante. Na presente conjuntura, dispor de um volume de recursos dessa magnitude é impensável. Os escassos recursos novos disponíveis vêm sendo liberados com grande publicidade, na expectativa de reverter o comportamento dos preços e amainar as pressões dos grupos de interesse envolvidos. A maior fonte de financiamento da comercialização depende do retorno de créditos de custeio da safra 1991/92, portanto, são recursos que já estão em poder do setor. A solução adotada para contornar as dificuldades presentes foi exonerar o poder público da obrigação de comprar a produção, através do sistema de equalização dos preços, o que protela a liberação de recursos por alguns meses e talvez diminua o montante necessário.

É certo que ao divulgar o pacote agrícola, em outubro do ano passado, o Governo não foi previdente no sentido de garantir recursos para as necessidades. Fica-se com a impressão que isso nem sequer foi cogitado, pois qualquer técnico experiente da CONAB teria condições de realizar essas previsões. Parece que o objetivo do Governo foi o de fazer produzir uma grande safra, dentro de um raciocínio imediatista do tipo: vamos resolver um problema de cada vez. Atingido o primeiro objetivo, maior produção, depois

se vê como equacionar seu financiamento.

Essa falta de coerência da política agrícola não é novidade. Tradicionalmente, o que se visa é solucionar os problemas dos centros urbanos diante das crises de abastecimento, sem deixar de dar tratamento preferencial aos agricultores que têm maior poder de pressão. Com os poucos recursos disponíveis para a comercialização da safra, mais uma vez é o que deve estar acontecendo. O aspecto positivo de tudo isso é a própria expansão da oferta agrícola. Contudo, permanecem válidas as palavras de José Eugênio B. Lefèvre, que conduziu a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) entre 1967 e 1971: "Um ano de vacas gordas tem sido um tormento para o produtor, porque o preço baixa, e para o Governo, porque não tem onde guardar a produção. Uma produção grande para nós, em vez de ser uma benção dos céus, é uma calamidade pública" (BRASIL, 1976).

LITERATURA CITADA

BRASIL, Ministério da Agricultura. CFP. *A política de garantia de preços mínimos - documento legal*. Brasília, 1976, 98p.