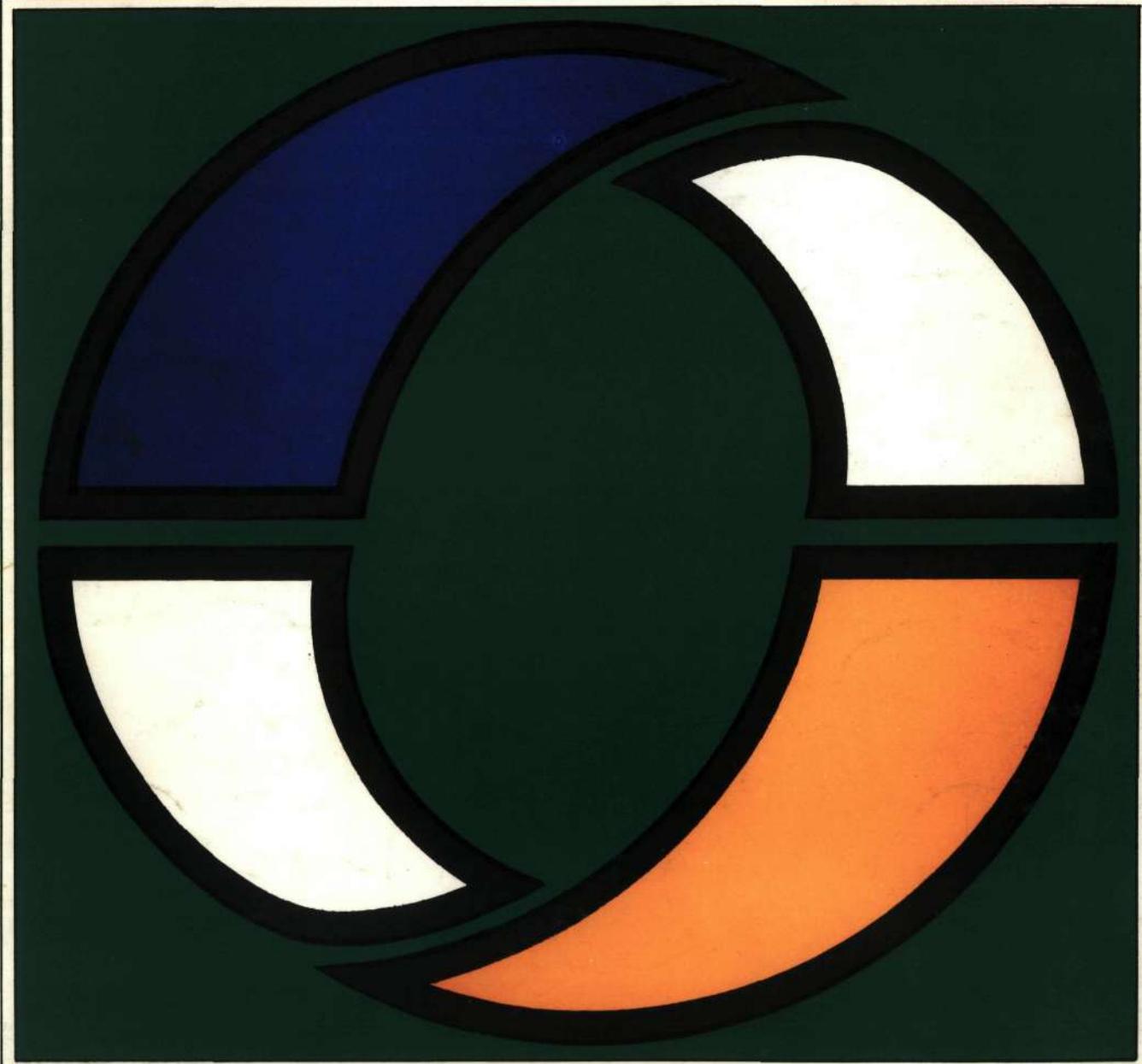


Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

CENAGRI

AS/PRN

REVISTA DE POLÍTICA AGRICOLA



97824 20000

Brasil

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO IV Nº 01

JAN-FEV-MAR 1995

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- O Estado e a Comercialização Agrícola 3

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- ✗ - Agricultura no Brasil – Desenvolvimento e Perspectivas
(Carlos Nayro Coelho e Paulo Nicola Venturelli) 5
- ✗ - O Plano Real e a Crise na Agricultura
(Angelo Bressan Filho) 12
- ✗ - A Situação do Complexo Soja
(Sávio Rafael Pereira) 19

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- A Supersafra e a Garantia de Preços Mínimos
(Carlos Nayro Coelho) 24

REVISTA BIMESTRAL EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA - Sobreira
Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento - **Capa:** JÓ OLIVEIRA - **Responsável/Setor Gráfico:** ROZIMAR
PEREIRA DE LUCENA - **Copy-Desk:** VICENTE ALVES DE LIMA, QUILÓMI NINÔMIA - **Diagramação:** IVANILDO ALEXANDRE -
Composição: CARLOS ALBERTO SALES, JOSÉ ADELINO DE MATOS, MARIA ADELTA S. DE SOUZA - **Revisão:** QUILÓMI NINÔMIA
VICENTE ALVES DE LIMA - **Arte-Final:** JORGE MARCELO DE ALMEIDA, IVANILDO ALEXANDRE.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus Editores, sendo as idéias expostas de sua própria responsabilidade.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

Revista de informação sobre política agrícola, destinada a técnicos, empresários, pequenos e professores que trabalham com o complexo agroindustrial. Distribuição gratuita.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:
DIPLA - Companhia Nacional de Abastecimento - SGAS Quadra 901 - Conj. A - Lote 62 - 3º Andar - 70390-010 - Brasília-DF.
Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

O Estado e a Comercialização Agrícola

O processo de comercialização agrícola pode ser definido como um conjunto de atividades operacionais e de mercado destinado a levar os produtos da fazenda ao consumidor final.

No contexto tradicional, a tendência era aceitar sempre a idéia de serem os serviços de mercado essencialmente passivos, isto é, responderiam automaticamente, quando necessário, às eventuais mudanças tanto na composição como no volume de produção.

Atualmente, no entanto, sabe-se que o sistema de comercialização pode funcionar como força motivadora e dinâmica, desde que haja por parte dos órgãos governamentais ações positivas, não só no sentido de fornecer os elementos básicos de infra-estrutura, mas também no sentido de criar um ambiente favorável à expansão e fortalecimento dos instrumentos modernos de comercialização.

É evidente que a crescente dependência da sociedade do sistema de distribuição, em função da concentração po-

pulacional em áreas urbanas, tem provocado muitas alterações nas instituições de mercado, com reflexos tanto na mecânica operacional como na escala das empresas.

Na medida em que a tecnologia avança e empregam-se novos métodos, mais as mudanças são evidentes, principalmente no que se refere à especialização, integração e qualidade dos produtos. Para o complexo agrícola como um todo, essas novas formas de distribuição representam aumento de eficiência, maior volume de informações e, como consequência, redução dos componentes de risco e incerteza que cercam a venda de produtos agrícolas.

Na realidade, somente poucos produtos agropecuários chegam diretamente ao consumidor final. A grande maioria requer classificação, armazenamento, acondicionamento e algum tipo de elaboração antes de ser consumido.

Dado o alto grau de heterogeneidade da economia brasileira, as práticas comerciais modernas muitas vezes convivem com sistemas primitivos de comercialização. Desta forma, pode-se dizer que esses produtos chegam ao consumidor final através de dois canais, um moderno e outro tradicional. O moderno é constituído, basicamente, pelos supermercados e pela agroindústria. O tradicional por quitandas, bodegas, feiras etc.

Dependendo do produto, grau de processamento e do nível de integração, esse segmento engloba todas as atividades comerciais. As grandes vantagens são evidentes: fusão das atividades varejistas com as do atacadista, melhoria na qualidade dos produtos, economias de escala, regularidade no fornecimento e preços mais baixos aos consumidores.

Nos alimentos perecíveis (de menor ciclo biológico), tais como os hortigranjeiros, é comum o estabelecimento de contratos de compra antecipada da produção, ou integração vertical.

Na ausência desses mecanismos, as Centrais de Abastecimento - CEASA's permitem nos grandes centros urbanos o suprimento tanto dos estabelecimentos modernos como dos tradicionais. Nas pequenas cidades os mercados centrais atendem a população local.

No caso dos grãos, o longo ciclo produtivo (produção anualizada), a concentração da oferta nos meses de colheita e a dispersão do consumo tornam o processo de comercialização bem mais complexo e abrangente. Para equilibrar o fluxo é necessária a existência de um sistema de estocagem eficiente, recursos para financiamento, serviços de classificação etc. Além disso, o elevado grau de instabilidade dos mercados agrícolas gera a necessidade de mecanismos de formação de preços e de transferência dos riscos, como bolsas de mercadorias, mercados futuros, dentre outros, bem como a atuação do setor público através da Política de Garantia de Preços Mínimos e dos empréstimos federais para a comercialização.

Assim, os mecanismos de apoio governamental, objetivando o aumento da eficiência da comercialização para beneficiar tanto o produtor quanto o consumidor, devem se concentrar em medidas para reduzir o custo do transporte e para tornar o processo de estocagem mais dinâmico, menos arriscado e mais vantajoso para os agentes envolvidos. Na fase final da distribuição a tendência é a participação cada vez maior dos supermercados, ou seja, dos segmentos mais modernos de comercialização.

O fortalecimento e a melhoria do sistema de armazenagem com regras bem definidas e controle mais rígido são essenciais para a expansão dos mecanismos privados de financiamento da estocagem, através da emissão de títulos

bancários com garantia e a expansão de mecanismos privados de transferência de risco, como o mercado futuro.

É importante salientar, todavia, que, como acontece em países onde essas formas privadas de apoio à comercialização já estão em pleno uso, os instrumentos de apoio governamental continuarão sendo utilizados, de vez que o setor privado geralmente não tem capacidade para financiar toda a estocagem e muitos produtores são "risk takers", isto é, preferem não utilizar o mercado futuro para evitar riscos de mercado. E, quando há superprodução, o governo é sempre obrigado a comprar os excedentes para garantir os preços.

Nesse caso, as seguintes medidas foram adotadas para melhorar o processo de armazenagem pública e agilizar a comercialização dos estoques adquiridos pelo Estado através da PGPM:

- 1) reduzir a rede de armazéns da CONAB e manter somente os considerados estratégicos;
- 2) transferir para a CONAB a responsabilidade pela inspeção e controle dos estoques;
- 3) montar um sistema "on line" de informações para que a administração da empresa possa ter diariamente a posição dos estoques de cada produto, qualidade, localização etc.;
- 4) reformulação dos sistemas de credenciamento de armazéns;
- 5) estabelecimento de contratação de transporte através dos leilões de fretes e
- 6) vendas de produtos por intermédio de leilões eletrônicos em bolsas de mercadorias.

Agricultura no Brasil: Desenvolvimento e Perspectivas

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾
Paulo Nicola Venturelli⁽²⁾

1. A AGRICULTURA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1.1. Participação da Agricultura na Economia

Como tem acontecido em outros países, o processo de desenvolvimento do Brasil implicou redução gradativa da participação do setor agrícola no PIB, como demonstra o quadro I.

PERÍODO	Quadro I Participação Setorial no PIB		
	1970	1980	1990
AGRICULTURA (%)	11,6	10,2	8,9
INDÚSTRIA (%)	45,9	46,7	34,3
SERVICOS (%)	42,5	43,1	56,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

(2) Técnico da Secretaria de Política Agrícola do MAA.

(3) Para se ter uma idéia do surpreendente avanço da economia brasileira entre 1940 e 1980, basta dizer que na década de 20 a renda per capita brasileira era apenas 1/30 da Argentina. Atualmente atinge perto de US\$ 2.450,00 (pouco inferior à Argentina) e cresceu em termos reais mais de 4% ao ano desde 1940.

Todavia, a agricultura continua sendo muito importante, tanto em termos do emprego da mão-de-obra como nas exportações. De fato, o setor rural, apesar de representar atualmente apenas 10% do produto nacional, emprega 1/4 da força de trabalho e contribui com quase 40% das exportações totais, caso sejam considerados os produtos agrícolas processados e semi-processados. Em 1992 gerou mais de 15 bilhões de dólares da receita de divisas.

O crescimento histórico do setor agrícola deve-se principalmente à incorporação de novas áreas ao processo produtivo. A adoção de novas técnicas e o processo de modernização ocorreram com mais intensidade depois de 1970, em função das políticas governamentais, principalmente do crédito rural orientado. A introdução da soja no Sul do país e sua posterior expansão para outras regiões foi a força motriz desse processo.

O rápido crescimento do setor industrial iniciado na década de 40 (3) mas acelerado a partir de meados da década de 50, trouxe grandes transformações estruturais no País, com a am-

pliação da infra-estrutura viária, das telecomunicações e de energia elétrica. Durante o período 1950-1980 o setor industrial cresceu 8.5%, quase o dobro do crescimento agrícola (4.4%). Em compensação, na década de oitenta, enquanto o setor industrial cresceu apenas 2.1%, o setor agrícola cresceu 2.8% (Quadro II).

Quadro II Crescimento Setorial do PIB				
	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1950-60	4.5	9.0	6.1	6.7
1960-70	6.0	8.0	6.1	6.3
1970-80	4.2	8.9	8.7	8.2
1980-90	2.4	2.1	3.4	2.7
Total, %/a				

Em resumo, durante as décadas de 50 e 60 o processo de industrialização dominava completamente as preocupações do governo. O papel da agricultura era apenas gerar divisas (e financiar o processo) principalmente através do café, e fornecer alimentos baratos. Os instrumentos eram o confisco cambial, taxa de câmbio sobrevalorizada e impostos diretos. A construção das rodovias de integração permitiram o início da expansão agrícola para o Centro-Oeste.

No início da década de 60, todavia, o modelo de penalização da agricultura começou a dar sinais de saturação, com a escassez crescente de alimentos, principalmente grãos.

Para reverter o processo, em 1965 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (para financiar a produção e comercialização, estimular o aumento na produtividade e fortalecer economicamente os produtores rurais) e reformulada a Política de Garantia de Pre-

ços Mínimos para transferir para a sociedade parte do risco e incerteza que cercam o comportamento dos preços agrícolas.

Durante as décadas posteriores esses dois instrumentos constituíram a base de apoio do setor público à agricultura. E, apesar da alta dose de instabilidade que acompanhou a sua aplicação nos últimos anos, eles continuam a influenciar o comportamento dos produtores e dominar as suas expectativas com relação à política do governo para o setor.

1.2. A Composição do Produto Agrícola

Em função da extraordinária expansão da soja (a produção passou de 1.8 milhão de toneladas obtidas em 1970 para mais de 14 milhões em 1989), da laranja e da cana-de-açúcar para energia, a composição do produto agrícola mudou significativamente nas

últimas décadas.

Antes da revolução provocada por esses produtos, o "mix" agrícola brasileiro era dominado pelo café e cana-de-açúcar, como produtos orientados para exportação, e pela produção (com tecnologia rudimentar) de arroz, milho, mandioca e feijão, orientados para o mercado interno. O algodão, como cultura de exportação, foi o único que apresentou queda significativa na produção (com mais de 20% entre 1966 e 1990).

Em virtude do processo de rotação com a soja (na Região Sul) e da forte intervenção do setor público tanto na produção como na comercialização, o trigo foi a única cultura de consumo doméstico que apresentou expansão significativa no período 1960/70.

O Quadro III apresenta a evolução das principais culturas, que representam mais de 95% da produção agrícola.

Quadro III PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO BRASIL 1.000 toneladas					
	1960	1970	1980	1990	1992
Soja	205.3	1.006.1	15.155.8	19.947.4	18.410.0
Trigo	1.312.4	1.344.2	2.701.6	3.424.0	2.720.2
Mandioca	17.413.2	29.464.7	23.466.6	24.708.7	24.658.7
Cana-de-Açúcar	56.926.8	78.789.9	142.860.5	267.028.7	268.454.3
Café	4.169.5	1.245.1	2.122.3	2.878.2	2.756.8
Algodão	1.919.2	1.354.9	1.975.8	1.819.7	2.004.4
Arroz	4.744.9	7.550.9	9.775.7	7.401.0	10.102.1
Farinha	1.730.7	2.211.4	1.968.1	2.291.2	3.178.4
Milho	8.871.9	14.216.6	20.372.0	21.336.6	30.703.0
Laranja ⁽¹⁾	8.356.8	15.467.1	54.459.0	57.531.4	54.032.0
Fonte: IBGE					
(1) Milhares de toneladas					

Como pode se observar, o único produto típico de consumo doméstico que acompanhou de perto o crescimento populacional foi o milho que, entre 1960 e 1992, cresceu 256%.

No tocante à pecuária, vale destacar o grande avanço da produção avícola brasileira, que passou de 132.000.000 de cabeças em 1961 para 570.000.000 em 1991. O Quadro IV mostra a evolução dos principais rebanhos.

Quadro IV Evolução da Pecuária no Brasil 1.000 cabeças				
	1961	1971	1981	1991
Bovinos	56.041	78.562	121.785	152.000
B. Leiteiro	7.396	9.880	16.492	19.300
Suínos	25.580	31.524	32.429	35.000
Aves	132.000	214.000	480.000	570.000
Ovinos	14.000	17.643	18.054	20.000

Fonte: FAO

A produção pecuária no Brasil contribui com cerca de 40% do produto rural, mas emprega somente 25% da força de trabalho.

A criação de bovinos ocorre na maior parte do Brasil de forma extensiva, utilizando aproximadamente 200 milhões de hectares. Apenas nas regiões Sul e Sudeste a produção intensiva está em processo de consolidação, inclusive com o sistema de confinamento (feedlots).

A produção de frangos, por outro lado, é o exemplo mais notável de criação intensiva, de adoção de tecnologia moderna e de utilização em larga escala do sistema de integração vertical. Atualmente as exportações de carne de frango constituem um item importante no comércio exterior do Brasil.

2. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA AGRICULTURA

2.1. Crédito Rural

A participação sistemática do Governo Federal no financiamento à agricultura iniciou-se na década de trinta, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil.

Embora no início a situação fosse dotar a CREAI de recursos captados no mercado através da emissão de bônus agrícolas, a inexistência de um sistema financeiro capaz de absorver grande quantidade de papéis obrigou o próprio Banco do Brasil a atender a demanda por financiamentos agrícolas com recursos da Carteira de Redesccontos (CARED), que na época funcionava como redescconto de um Banco Central, e portanto com capacidade ilimitada de criar moeda.

A implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965 (logo após o surgimento do Banco Central) foi resultado da política de colocar o orçamento fiscal da União como fonte dos recursos oficiais para o crédito e de criar fontes alternativas não inflacionárias de financiamentos (via depósitos à vista), com a inclusão mandatária dos bancos privados, fechando assim a torneira de emissões automáticas da CARED.

No início, quando as taxas de inflação eram reduzidas, a quase totalidade dos recursos foram oriundos do depósito à vista (em 1965 chegou a 97% do total). Todavia, à medida que o processo inflacionário foi-se ampliando, o SNCR voltou gradativamente a ser financiado com recursos inflacionários (momento expansão de base monetária e emissão de títulos), o que aumentou o volume de subsídios e reduziu a eficiência por unidade de crédito aplicado, devido à elevação do custo alternativo do dinheiro. Em 1980 a taxa real de juros situou-se em -38% (contra -5.6% em 1990), e apenas 15% das

aplicações foram originárias dos depósitos à vista. Por toda a década de 70, enquanto a produção de grãos cresceu 90%, os dispêndios em crédito de custeio aumentaram mais de 400%.

Na década de oitenta, o programa de crédito rural caracterizou-se por três fatos importantes: a) instabilidade e queda na oferta de recursos; b) eliminação da taxa de juros negativa a partir de 1985; c) busca de novas fontes (estáveis) de recursos.

A instabilidade ocorreu principalmente em função de conflitos entre os objetivos antiinflacionários da política monetária e o impacto inflacionário das safras curtas. Assim, o volume de crédito variou entre US\$ 11.3 bilhões aplicados em 1980 e apenas US\$ 4.8 bilhões aplicados em 1984.

Ao contrário das expectativas existentes na época, o fim das taxas negativas (a partir de 1986) não provocou redução no volume de produção, que continuou mostrando uma tendência crescente, embora as aplicações tenham caído mais de 28% entre 1987 e 1992, conforme mostra o quadro V.

Os desembolsos de crédito por unidade de produto apresentaram também grande variação na década. O menor ocorreu em 1984 (US\$ 95.36) e o maior, em 1986 (US\$ 196.97). Essa variação é consequência principalmente da escassez administrativa de recursos em alguns anos, como em 1984, e a abundância em outros, como em 1986, em que o Plano Cruzado estimulou as aplicações oficiais na agricultura.

De qualquer maneira os últimos dez anos de desempenho do SNCR mostram dois fatos importantes: a eliminação das taxas negativas de juros não teve impacto negativo na produção e cada vez mais os agricultores estão utilizando recursos próprios para cobrir os custos operacionais, dada a relação inversa que se observa entre o nível de produção e de crédito a partir de 1987.

No tocante às fontes de recursos, pode-se dizer que o governo está

Quadro V
Crédito Rural e Produção Agrícola

	A-Valor (US\$ 1000)	B-Produção 1.000t	C-Tx de Juros	A/B
1963	7.652.676	47.651.8	- 36.3	160.80
1964	4.989.730	52.427.7	- 1.6	95.38
1965	7.075.888	58.180.3	- 3.8	121.82
1966	10.785.102	54.754.5	7.3	195.97
1967	10.821.000	64.689.9	9.3	165.82
1968	9.366.000	66.322.1	7.1	141.22
1969	7.335.000	71.497.4	12.3	102.69
1970	8.479.000	59.308.0	11.3	145.42
1971	8.329.000	57.958.9	11.2	143.99
1972	7.797.000	68.399.0	11.2	113.99

Fonte: Banco Central.

suprindo nos últimos anos a demanda por crédito administrado com recursos captados no mercado, via poupança rural, fundo de commodities. A diferença entre a taxa de captação e a taxa de aplicação é coberta pelo Tesouro.

2.2. A Política de Garantia de Preços Mínimos

A tentativa de se estabelecer uma política de preços para grãos no Brasil ocorreu em 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Todavia, somente em 1945 foram fixados os primeiros preços mínimos para o arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol, sem contudo ocorrer qualquer intervenção no mercado, principalmente devido à falta de infra-estrutura.

Em seu formato atual, a PGPM foi implementada a partir de 1951, com a Lei nº 1.506 (19.12.51), que estabeleceu os mecanismos operacionais do programa em termos de aquisições (AGF) e financiamentos (EGF).

Apesar dos dispositivos legais, a fixação de preços mínimos fora da época adequada e em níveis muito inferiores aos de mercado, desestimulou a participação no programa. Apenas em 1953 foi organizada uma grande operação para a sustentação dos preços do algodão no Nordeste, quando adquiriu-se 473.275 toneladas. Entre 1952 e 1960 foram adquiridas apenas 111.131 toneladas, a maior parte de algodão no Nordeste.

Até 1965, quando foi redefinida a participação de beneficiadores e intermediários na política, apenas em 1963 o governo interveio de forma significativa no mercado para garantir preços. Nesse ano foram adquiridas 748.720 toneladas, nas quais o milho participou com 68.3%.

Apesar do Decreto-Lei nº 79, de 19.12.66, ser considerado o ponto de partida do atual "modelo" de preços mínimos, foi a partir de 1965 que os financiamentos da comercialização iniciaram o seu ciclo de crescimento, evoluindo

de 174.564 toneladas obtidas naquele ano, até atingir o máximo histórico de 14.919.101 toneladas em 1982. Também foi em 1965 que o governo adquiriu o volume máximo de produtos, nos primeiros 25 anos de execução da Política (iniciada em 1952), cerca de 2.252.074 toneladas, composto principalmente de arroz (81.8%).

Atualmente os instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são os mesmos utilizados nas décadas anteriores, ou seja, as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Recentemente foi instituído o Prêmio de Liquidação (PL), cujo objetivo é viabilizar a absorção pelo mercado de produtos financiados em regiões distantes dos centros consumidores.

Com as restrições na oferta de crédito rural administrado, a PGPM passou a ter papel fundamental nas articulações oficiais de apoio à agricultura na década de 80. A opção da política aparentemente foi fixar preços mínimos mais elevados (e tornar o programa mais atuante) e reduzir a importância de crédito de custeio subsidiado como mecanismo de apoio, devido à sua característica concentradora de renda e a evidente perda de eficiência (desvio de objetivos) observados na década anterior.

Através do EGF, o governo financia a estocagem no curto prazo, para permitir melhoria no poder de barganha do produtor na época da colheita, e ao mesmo tempo reduzir as flutuações estacionais nos preços. Sob a AGF o governo compra os excedentes da produção com base nos preços mínimos fixados antes do plantio. Os produtores e cooperativas podem transformar o EGF em AGF, caso as condições de mercado não sejam favoráveis no final do contrato.

Várias modificações foram introduzidas na PGPM para reduzir os gastos governamentais. Em 1992 foi introduzido o EGF especial, com o objetivo de estender o EGF por um período de

tempo adicional e, com isto, evitar a transformação em AGF, que exige mais recursos governamentais. Recentemente foi introduzido o Preço de Empréstimo (PE), baseado no "loan rate" americano, em que produtos como alho, amendoim, caju, sorgo, soja e cevada são financiados via EGF, com base no PE e não no preço mínimo fixado. Isso logicamente reduz os desembolsos no EGF.

Integrado à PGPM existe o Valor Básico de Custo (VBC), o qual serve de referência para a concessão (e rationamento) do crédito de custo. Anualmente o VBC determina a quantidade máxima de recursos que um produtor pode receber de crédito por hectare a ser cultivado. O índice depende do tipo de produto, tecnologia, tamanho do produtor etc. Recentemente foi aprovada uma lei que garante a cobertura de 100% do VBC para produtores com elevado grau de produtividade, ou que utilizem o pacote tecnológico indicado pelo serviço de extensão rural.

Os estoques do governo são liberados através do Preço de Liberação dos Estoques (PLE), introduzido em 1988, que é fixado com base na média móvel de preços de mercado observados nos últimos 40 ou 60 meses.

2.3. Pesquisa e Extensão Rural

O sistema público de Pesquisa e Extensão Rural é formulado, coordenado e executado nacionalmente pela Embrapa, empresa pertencente ao Governo Federal, em estreita colaboração com os estados.

Criada em 1972, a Embrapa opera um Sistema com 41 estações de pesquisa, distribuídas por todo o território nacional. Após o fechamento da Embrater (empresa de extensão rural) em 1990, a Embrapa passou a coordenar e fornecer assistência financeira ao sistema de extensão rural, que é executado pelos estados, através das EMATER.

A ênfase da pesquisa da Embrapa está no desenvolvimento de novas variedades de alguns produtos agrícolas (como soja, milho, feijão, trigo etc.) e sua adaptação para cultivo em diferentes tipos de solo e clima.

A Embrapa desenvolve pesquisas em biotecnologia, conservação de solos, mecanização e participação na produção de sementes desenvolvidas em seus laboratórios.

Entre as principais realizações da Embrapa está o desenvolvimento de técnicas de correção de solo e de sementes apropriadas para o cultivo na região dos cerrados, uma vasta área localizada na Região Centro-Oeste do Brasil, com mais de 100 milhões de hectares.

2.4. Tributação

A política de taxação da agricultura no Brasil tem três variantes fundamentais. A primeira, representada pelo Imposto de Renda, teve influência decisiva no modelo de crescimento observado, encorajando o processo de modernização e a formação de grandes propriedades. Isso porque pequenos produtores não tinham renda suficiente para se beneficiarem das provisões e incentivos rurais do IR, que privilegiavam o capital.

A segunda variante é representada pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um imposto regressivo que incide sobre a produção agrícola e que a rigor deveria penalizar todos os participantes do processo de comercialização. Todavia, como esse imposto é um imposto sobre o Valor Adicionado, novamente os pequenos produtores desorganizados são penalizados, pela falta de condições de abater os créditos diferidos.

A terceira variante é representada pelo Imposto sobre a Terra (ITR) que, de acordo com a legislação, é cobrado de forma progressiva. Propriedades com menos de dois módulos são isentos da taxa. Acima de 100 módulos,

pagam 35% sobre área não utilizada produtivamente.

Embora ainda exista muita evasão, o valor total do imposto pode ser reduzido por um fator técnico que chega a 90%, de acordo com o nível de utilização e da produtividade da propriedade. Esse fato tem, juntamente com a evasão, inibido a utilização do ITR como instrumento de redistribuição de terras.

3. O SETOR AGRÍCOLA E O COMÉRCIO EXTERIOR

3.1. As Políticas Comerciais e a Estrutura do Comércio Exterior

O Setor Agrícola Brasileiro continua sendo um dos principais motores do comércio exterior brasileiro. Até recentemente, o café e o açúcar representavam cerca de 60% da pauta de exportação brasileira. A partir de meados da década de sessenta, esse quadro começou a mudar. Várias políticas nessa década começaram a ser implantadas para diversificar a pauta de exportação do Brasil. Foram criados vários instrumentos fiscais e cambiais para incentivar as exportações, como isenções de impostos diversos, a instituição do "draw back" (que permitiu a importação de insumos isentos de tarifas e impostos para posterior exportação do produto final) e a política cambial, que procurava manter a relação da moeda nacional com relação ao dólar compatível com a nova estratégia exportadora.

O resultado dessa política foi uma forte diversificação da pauta de exportações brasileiras. Produtos agrícolas tradicionais como os citados acima começaram a perder participação nas exportações. Devido à política cambial adotada o setor agrícola teve oportunidade de ver suas exportações crescerem, principalmente através da soja e seus derivados e do setor de carnes (bovina e avícola). O crescimento das exportações de frango permitiu,

também, o crescimento da cultura do milho, que de uma produção artesanal passou a ser feita de modos empresariais e, hoje (em quantidade), é o principal cultivo brasileiro de grãos, secundado pela soja. Mais recentemente, o Brasil está se tornando importante exportador de algumas frutas (melão, manga, uva, maçã etc.) e de flores.

No início da atual década o Brasil deu um passo importante para uma maior participação no comércio exterior e para melhorar a sua eficiência econômica. Após a Segunda Guerra até a década passada, a política econômica seguiu um rígido programa de substituição de importações. Esse processo, se serviu para acelerar a industrialização, criou, por outro lado, desequilíbrios, tanto nos termos de concentração de renda individual, como, também, regionalmente, e mostrou-se incapaz de garantir um crescimento sustentável de modo definitivo. Assim, a economia brasileira, a partir dos anos 80, entrou em recessão, o que possibilitou condições políticas para que houvesse mudanças de rumos, principalmente na área externa, com a implantação gradual de redução das tarifas e eliminação das restrições não tarifárias incidentes nas importações.

Os efeitos da abertura econômica brasileira já começaram a aparecer. As importações estão crescendo, principalmente as de insumos e bens de capital, que têm seus efeitos positivos sobre a eficiência da economia, à medida que reduz custos de produção e melhora a produtividade, e indiretamente torna o Brasil mais eficiente no mercado mundial, naqueles produtos que têm vantagens comparativas, como os agrícolas.

As tarifas de importação do Brasil, hoje, em média, são de 14%.

O Brasil, por outro lado, é um importante importador de produtos agrícolas. Destacam-se na pauta de importação o algodão, o milho, o trigo, a cevada, o arroz, os peixes, o azeite de oliva etc.

A participação da agricultura e da agroindústria brasileira nas exportações brasileiras, hoje, atinge 30% e, na importação de produtos agrícolas, 15% do total importado, somando, aproximadamente, 15 bilhões de dólares.

3.2. A Agricultura e os Acordos de Integração

Em 1991 a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai firmaram o Tratado de Assunção, que deu origem ao MERCOSUL. O MERCOSUL entrará em pleno funcionamento em 01/01/95, quando as barreiras alfandegárias intra-regionais serão totalmente eliminadas, e haverá uma tarifa externa comum e livre circulação de bens, serviços e capital.

O MERCOSUL é constituído de uma população de cerca de 190 milhões de pessoas e com um Produto Interno de, aproximadamente, 600 bilhões de dólares.

Na atual fase de transição para a formação do Mercado Comum, a Margem de Preferência Tarifária para a comercialização inter-regional já é de 82%. Existem alguns produtos que ainda não estão incluídos nas margens de preferências; no entanto, a cada ano esses produtos são reduzidos em 20% e, em 1995, para a Argentina e o Brasil e em 1996 para o Paraguai e o Uruguai, todo o comércio será realizado com margens de preferência tarifária de 100%.

É do MERCOSUL que provém boa parte das importações agrícolas brasileiras, como algodão, milho, arroz, trigo, cevada etc. E, também, já são significativas as nossas exportações como a de frango, produtos da agroindústria, como derivados de tomates, temperos, café, celulose, fumo etc. O comércio brasileiro com seus parceiros do MERCOSUL já ultrapassa a cifra de 6,5 bilhões de dólares.

Além do MERCOSUL, o Brasil está propondo a formação do MERCONORTE, com os países que fazem

fronteira com o País ao norte do Paraguai. O Brasil, também, participa intensamente da atual rodada de negociações sobre a rodada Uruguai no GATT e se alinha com o Grupo de Cairns. A redução dos subsídios às exportações agrícolas no mundo teria impactos positivos sobre a agricultura brasileira.

4. O POTENCIAL AGRÍCOLA BRASILEIRO

A atual safra de grãos brasileira (1993) atingiu 69 milhões de toneladas. A produtividade por hectare vem durante os anos 80 e início de 90 crescendo continuamente. Principalmente dois produtos estão alavancando a produtividade agrícola brasileira – a soja e o milho. É crescente o uso de insumos modernos nesses dois produtos. Outro elemento importante é a crescente participação das regiões do cerrado (Centro-Oeste brasileiro), também, para explicar o crescimento de produtividade. O cerrado, por suas características, exige o uso de tecnologias modernas. Isso, em conjunto com um regime de chuva relativamente regular, possibilita obter uma produtividade para a soja que varia de 2.000 a 3.000 kg/hectare e para o milho de 6.000 até 12.000 kg/hectare.

A possibilidade de expansão da agricultura nessa região é bastante elevada pois apenas 10% das terras disponíveis são empregadas na produção desses grãos.

Deve-se, também, destacar a cultura de arroz irrigada, que vem continuamente alcançando produtividade cada vez mais alta. Essa produção em boa parte está localizada no Sul do País, mas já há, também, produção no cerrado, onde é possível obter-se duas safras/ano.

O Brasil continua sendo líder mundial na produção de cana-de-açúcar e café. Na cana-de-açúcar o País, na Região Centro-Sul, possui as lavouras mais rentáveis do mundo e no café,

está havendo um esforço no sentido de melhorar sua qualidade, principalmente com relação ao tipo e bebida.

Existem amplas oportunidades para a produção de frutas, com tecnologia de irrigação, no Nordeste do Brasil, às margens do Rio São Francisco. A produção de uva, melão, mamão, papaya etc. já é bastante desenvolvida na região. Há possibilidade, também, de desenvolvimento para a cultura de arroz e algodão. Para essa cultura, o Estado de Mato Grosso (Centro-Oeste) começa a despontar como bastante promissor, tanto na forma de sequeiro como irrigado. Alguns grandes produtores estão investindo grandes quantidades de recursos e produzindo em áreas que passam, individualmente, de 1.000 hectares.

Quanto à pecuária de corte e de leite a potencialidade é imensa. Apesar da maior parte do gado de corte ser criado de modo extensivo, já há uma proporção razoável sendo criada em estábulos. O grande problema que o setor tem que resolver é a febre aftosa, que vem sendo combatida sistematicamente, mas tem, ainda, um longo caminho a ser percorrido.

Com relação à pecuária leiteira, investimentos importantes vêm sendo realizados, principalmente para melhoria do padrão genético do rebanho e da qualidade do leite. Isso vem ocorrendo, principalmente, após o governo deixar de controlar o preço do produto ao nível de consumidor. As principais bacias leiteiras brasileiras estão localizadas no Centro-Sul do País.

4.1 A Agroindústria

A agroindústria brasileira, nas duas últimas décadas, tornou-se um dos principais setores produtivos do País, com destaque para as indústrias de derivados de trigo, de carnes, incluindo a avícola, de temperos, de tomate e de leite, sendo que algumas cooperativas atuam de modo significativo no setor. Várias multinacionais estão,

também, colaborando com suas tecnologias e recursos para seu desenvolvimento. Hoje o Brasil é importante exportador de carnes e seus derivados, temperos, subprodutos de tomates etc. Apesar de não ter grande participação no mercado internacional de derivados de leite, esses produtos (queijos, iogurtes etc.) não perdem em qualidade para seus similares estrangeiros. No ramo de massas alimentícias o Brasil concorre no mercado japonês com tradicionais marcas italianas.

4.2. O Principal Gargalo: Infra-estrutura

O Brasil, por ser um país de grande extensão territorial, para ter uma infra-estrutura para escoar sua produção necessita de recursos financeiros que atingem a cifra de bilhões de dólares. É precária a situação das suas estradas de ferro e de rodagem, e os rios navegáveis, para dar um suporte maior ao escoamento da produção, necessitam da construção de eclusas e de correção de leitos, que demandam recursos que hoje o governo brasileiro não dispõe.

Atualmente, aproximadamente 80% da produção de grãos é escoada por estradas de rodagem. De Mato Grosso ao Porto de Santos (SP) a tonelada de grãos é transportada a um custo de 70 dólares.

Algumas medidas estão sendo tomadas pelo governo brasileiro para facilitar o investimento privado em estradas de ferro e em rodovias. Está sendo construída com fundos privados a ferrovia que ligará os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com os portos de Santos (SP) e de Vitória (ES). Programas de privatização da Rede Ferroviária Federal estão começando a

ser executados e pretende-se privatizar as principais estradas de rodagem do País. Essas medidas poderão reduzir em até 50% os fretes para a Região Centro-Oeste.

Investimentos para melhorar a navegação das bacias do Prata e da Amazônia estão sendo planejados. Recentemente, os governos dos países do MERCOSUL e da Bolívia firmaram acordo para viabilizar o escoamento das safras dos estados de Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, através do Rio Paraguai até os portos da Argentina e do Uruguai. O frete neste caso cairia para 20 dólares/t. A viabilização da navegação em alguns rios que cortam o centro-oeste da Bacia Amazônica possibilitará o escoamento das safras até o porto de Belém (PA). Hoje já é possível escoar parte da safra por rios de Goiás até o Estado de São Paulo.

A Ferrovia Norte-Sul, que ligará os estados do Pará, Maranhão e Tocantins com as Ferrovias do Centro-Sul, já está funcionando até o interior do Maranhão, e constitui a principal via de escoamento para a soja produzida nesse estado até o Porto de Ponta da Madeira, que recebe navios de até 300 mil toneladas.

Outro grande entrave ao desenvolvimento agrícola brasileiro são os custos portuários. No entanto, o Congresso brasileiro aprovou uma lei que permite investimentos privados nesse fator e desregulamenta várias atividades que encareciam os custos portuários. Hoje esses custos variam de 5 dólares a 10 dólares/t. Pretende-se que sejam reduzidos em pelo menos 50%.

O *Plano Real* e a *Crise* na *Agricultura*

Angelo Bressan Filho⁽¹⁾

I - CONDICIONANTES MACROECONÔMICOS

O *Plano Real*, implantado a partir de 1º de julho de 1994, com o objetivo de reverter o processo inflacionário e estabilizar a economia brasileira, necessita de um período razoavelmente longo de ajustamento e consolidação, além de constante e vigoroso acompanhamento gerencial do comportamento das principais variáveis macroeconômicas. A capacidade das autoridades econômicas de controlar a fase de implantação do novo ambiente econômico é vital para seu sucesso e continuidade.

Um dos principais instrumentos de administração desse Plano está no rígido controle da política monetária, que limita o volume dos meios de pagamento e crédito, mantendo as taxas de juros reais em níveis suficientemente elevados para desestimular a migração de ativos financeiros para ativos reais e estoques, e evitar um aumento da pro-

pensão ao consumo que a busca redução dos níveis inflacionários poderia acarretar. Esse mecanismo cria, de modo intencional, um prêmio líquido para os poupadões que deve ser suportado pelos devedores.

Uma das consequências dessa política monetária austera e taxas de juros reais exageradas no mercado financeiro doméstico está na atração de volumoso fluxo de capitais financeiros internacionais, criando forte pressão sobre o nível da taxa de câmbio, induzindo à valorização da moeda nacional.

O efeito sobre a taxa de câmbio, por sua vez, tem também um papel acessório na política de estabilização de preços, pois reduz os custos dos bens importados, aumentando a oferta global e freando as pressões altistas nos preços do mercado doméstico. Esse movimento financeiro, por seu turno, foi acompanhado de uma liberalização da política tarifária e da supressão das barreiras burocráticas à entrada das importações, sobretudo para os produtos de consumo popular.

O novo modelo de política econômica que, espera-se, estabilize a economia e traga benefícios coletivos a médio prazo, engendra também um conjunto de efeitos colaterais que interferem, de forma direta, no desempenho regular dos diversos setores da economia.

Do ponto de vista do setor agrícola, as alterações no conjunto da economia tiveram, como consequência, profundas mudanças no processo de formação dos custos de produção e na dinâmica natural de comercialização e formação dos preços. Os três aspectos mais evidentes nessas mudanças são os seguintes:

a) custos financeiros extraordinários

Neste ambiente econômico de regras monetárias restritivas, os setores que não podem prescindir da utilização de capital de giro e investimentos por prazos médios e/ou longos são diretamente penalizados pois, como tomadores cativos de financiamentos, não têm como deixar de incorrer nos altos custos financeiros associados a tais políticas.

Essa distorção planejada no funcionamento do mercado financeiro afeta diretamente a agricultura, pois essa atividade requer um aporte de capital de giro bastante volumoso em relação ao valor bruto da produção, por um considerável período de tempo. E com a agravante de que o setor funciona num ambiente de intensa concorrência, não sendo capaz de administrar a transferência dos novos custos agregados à produção, para seus preços de comércio.

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Objetivamente, o setor agrícola sofre o impacto direto dessa política monetária através de dois canais:

1) elevação dos custos financeiros: o prêmio concedido aos poupadões, através da taxa de juro real, significa um custo extraordinário direto e automático para todos os agricultores. Aqueles que contrataram financiamento – através das linhas do crédito rural ou de terceiros – são diretamente penalizados, enquanto os produtores que auto-financiaram suas lavouras são onerados de forma indireta pois tiveram que renunciar aos ganhos financeiros oferecidos ao seu capital para manter sua atividade de produção;

2) limitação das fontes de crédito de baixo custo: a forma de manter o controle dos meios de pagamento incluiu o recolhimento compulsório do aumento integral dos depósitos à vista do sistema bancário, com o consequente congelamento dos recursos dessa fonte, que têm aplicação compulsória na carteira do crédito rural. Como o volume que remanesceu dessa exigibilidade para aplicação em capital de giro na agricultura é muito pequeno, perdeu-se uma fonte de crédito ágil e de baixo custo.

De fato, as regras de correção dos empréstimos, que incluem uma taxa de juro real mais a TR (Taxa Referencial) – que reflete o alto custo do dinheiro no segmento livre do mercado de

capitais – tomaram-se uma armadilha para os agricultores, cujo ciclo de produção e comercialização se prolonga por período de muitos meses, acumulando assim, um enorme custo financeiro e comprometendo sua competitividade.

b) redução dos preços de comércio

A rápida desvalorização cambial da moeda externa (especialmente o dólar americano), a partir de julho passado, acompanhada de ampla abertura do comércio externo, teve um impacto depressivo direto na formação dos preços dos principais produtos agrícolas. De um lado, acarretou um efeito baixista indireto nos preços dos produtos de consumo doméstico na medida em que aumentou sua exposição à influência dos preços internacionais (caso do arroz, do milho e do trigo) e, de outro, reduziu os dos produtos de exportação (caso da soja e seus derivados), cujos preços são formados externamente.

Além disso, a importação de produtos torna-se também ótimo negócio financeiro, uma vez que os mecanismos de financiamento das importações, com prazos e taxas de juros de padrões internacionais, facultam a venda imediata do produto físico e a reaplicação desses recursos no mercado doméstico, que resulta em elevados ganhos especulativos.

c) desarticulação dos mecanismos de proteção da agricultura

O desenvolvimento e a moderni-

zação da agricultura brasileira, nas últimas décadas, estão intimamente ligados às políticas de crédito, de estoques e de preços mínimos, patrocinados pelo governo federal.

A garantia da oferta de crédito para custeio e comercialização da safra assegurava aos agricultores o capital de giro necessário para desenvolver sua atividade de produção e organizar a comercialização da colheita ao longo do ano-safra. A política de estoques regulava a saída do produto excedente do processo de comercialização no período da colheita e sua reentrada na entressafra e os preços mínimos eram oferecidos como um patamar firme de preços de comércio capazes de assegurar, particularmente em anos de grandes safras e excedentes de oferta, um nível de renda suficiente para manter a continuidade da produção.

Como resultado final, a ação da política oficial (1) reduzia o nível de incerteza e risco da atividade agrícola, garantindo a continuidade (e crescimento) da produção; (2) disciplinava os fluxos da oferta no período de safra e entressafra, com o controle dos efeitos da sazonalidade da produção; e (3) uma certa estabilidade dos preços para os consumidores.

A ação combinada dos três instrumentos mencionados (preços mínimos de garantia, crédito para comercialização e distribuição temporal da oferta) perdem sua eficácia numa economia completamente desprotegida da competição externa e dentro das atuais regras da gestão macroeconômica. Ou seja, as novas condições da economia brasileira subverteram o funcionamento

desses instrumentos, fraudando os efeitos positivos que deveriam proporcionar.

A impotência da ação daqueles instrumentos ocorre porque a abertura comercial, ao suprimir o comportamento cíclico dos preços causado pela sazonalidade da produção agrícola, e concentração temporal da oferta quebra esse princípio de funcionamento dos preços e torna desnecessária a existência de um mecanismo regulador do ciclo de preços de safra e entressafra. Como os preços internos dos produtos agrícolas são pressionados para um nível constante e abaixo do padrão nacional, o único meio disponível para o governo federal cumprir seu compromisso formal de assegurar um preço mínimo de comércio para todos os agricultores – fixado antes do plantio da safra –, é subvencionar toda a safra nacional dos produtos com sua competitividade comprometida, providência que, mesmo que houvesse fundos financeiros suficientes, não seria operacionalizável.

Nesse quadro de incertezas e perplexidade é que deverá ocorrer a colheita da safra de verão brasileira que, prevê-se, seja a maior já produzida.

II – AS CONDIÇÕES GERAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DA SAFRA 1994/95

Do conjunto dos fatos e argumentos apontados, fica claro que a comercialização agrícola, no presente ano-safra, terá um curso diferente do padrão normal e em condições completamente desfavoráveis para os agricultores.

Do ponto de vista da ação da Política de Garantia de Preços Mínimos, que é o instrumento natural de defesa de renda do agricultor, ela será capaz de dar proteção apenas a uma parcela da produção. Em termos gerais, a ação

protetora da política deverá discriminhar três grupos de produtores:

1) produtores que acessaram o crédito de custeio oficial e que conseguiram subordinar seu financiamento à mecânica da "equivalência-produto". Para a parcela da produção amparada por esse mecanismo, a proteção garante, de fato, o preço mínimo oficial e os custos financeiros incorporados ao débito de custeio. Cabe observar que o nível de garantia para cada lavoura está associado ao nível do preço mínimo fixado e do percentual predeterminado do volume total do custeio necessário⁽²⁾. Este grupo representa, aproximadamente, 21% do total de safra prevista para o algodão, arroz, milho e soja.

Nesse caso, é praticamente lícida e certa a proteção da política oficial, pois sua execução física ficou assegurada no momento da contratação do custeio e na definição simultânea do volume do produto oferecido como garantia real do empréstimo. Observe-se que o total da produção gerada pelos mutuários é maior do que o total oferecido em garantia, deixando, portanto, uma parcela da colheita fora da proteção automática da equivalência. Essa produção que excede o limite somente passará a ser amparada, através do EGF, se houver disponibilidade de novos recursos.

2) produtores que acessaram crédito de custeio junto aos agentes financeiros, porém não vincularam seu débito ao mecanismo da "equivalência-produto". Estima-se que nesse grupo esteja enquadrada uma parcela de 9% da produção prevista.

Nesse caso, a garantia oferecida limita-se ao preço mínimo oficial vigente

no dia da contratação do EGF (ou AGF), cabendo-lhes assumir os custos incidentes sobre seu financiamento de custeio. Após esse momento, os custos financeiros passam a ser incorporados em seu débito corrente, sendo assumidos pela política oficial se não houver interesse do mutuário em resgatar sua garantia no vencimento. Pelas regras atuais, o atendimento dessa demanda tem caráter automático e, no geral, elas limitam-se a converter os financiamentos do custeio para EGF, sem requerer o aporte de novos recursos para o sistema.

3) produtores que não acessaram qualquer recurso de custeio junto aos agentes financeiros. Aqui estão incluídos os produtores que, por algum motivo, ficaram marginalizados do sistema de crédito, e os que optaram por usar outra fonte de capital de giro, inclusive recursos próprios. Nesse grupo está compreendida a maior parte da safra prevista (70%).

Em princípio, a proteção oferecida nesse caso é a mesma que deve estar disponível aos produtores mencionados na alternativa 2. Entretanto, para atender a demanda desse grupo seria necessário incorporar ao processo um volume de recursos novos que, tudo indica, não estarão disponíveis. Se não houver a introdução de novos recursos, esses produtores serão completamente alijados de qualquer proteção da política oficial.

Em termos da distribuição global dos recursos de custeio entre os diversos produtos considerados, e com cláusula de equivalência, as estimativas feitas com as limitadas informações disponíveis apresentam a seguinte situação:

(2) *Parcela do financiamento do custeio aprovado para cada produto (médios e grandes produtores): algodão: 100%; arroz: 80%; milho: 80%; e soja: 60%.*

Quadro I
DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS DE CUSTEIO CONCEDIDOS

(posição em 31.12.94)

Lavoura	Financiamentos Concedidos			Parcela Equivalência		Parcela sem Equivalência	
	Área (mil ha)	Produção (mil t)	Valor (R\$ milhões)	Produção (mil t)	Valor (R\$ milhões)	Produção (mil t)	Valor (R\$ milhões)
Algodão	506	756	381,0	567	187,0	191	184,0
Arroz Irrigado	720	3.388	360,0	1.478	277,0	1.909	83,0
Arroz Sequeiro	556	898	153	538	72,0	460	81,0
Milho	2.497	7.488	727,0	4.877	415,0	2.612	312,0
Sója	6.457	14.620	1.408,0	6.623	817,0	7.997	591,0
Outros	—	—	641,0	—	0,0	0	641,0
Total	27.252	3.670,0		14.083	1.778,0	13.169	1.692,0

Elaborado: CONAB/DIPLA

Note: Refere-se ao total dos financiamentos concedidos com "TR" plena e juros de 11% a.a.

A situação financeira dos produtores das principais lavouras temporárias do País (algodão, arroz, milho e soja) está apresentada nos quadros II-A e II-B, adiante. Nesses quadros consta uma avaliação dos resultados concernentes a um produtor padrão,

que iniciou suas atividades de safra em 1º de outubro de 1994 e comercializou sua produção em 31 de maio de 1995. O período considerado, que se prolonga por oito meses, permite analisar, praticamente, um ciclo completo da produção e comercialização das lavouras

anuais. Portanto, os resultados encontrados podem ser estendidos para os produtores que, devido a fatores ambientais, iniciaram sua atividade de produção antes ou depois da data escolhida. Os resultados encontrados são os seguintes:

Quadro II-A
BALANÇO FINANCEIRO DOS PRODUTORES
(resultado por hectare)

Data de Contratação: 31.10.94

Data de Projecção: 31.05.95

Hipótese: "TR + juros + PROAGRO" com opção pela equivalência

Produto	Unid.	Produt. Média	Reg./Estado	Custos Diretos		Preço Médio	R\$/ha	unid./ha	% de Produção	Resultado Líquido – Déficit ou Superávit
				R\$/ha	unid./ha					
Algodão	15 kg	120,0	C-Sul	761,5	100,0@	840,0	7,00	76,4	11,2@	9,3%
Arroz Irrigado	60 kg	103,0	Sul	840,3	79,3 sc	1.081,0	10,60	251,6	23,7 sc	23,0%
Arroz	60 kg	31,7	M. Grosso	503,9	31,6 sc	304,5	8,02	0,6	0,1 sc	0,2%
Arroz Sequeiro	28,1	Cola	503,8	30,0 sc	284,0	10,11	(19,9)	(2,0) sc	-7,0%	
	55,0	M. Grosso	328,4	53,9 sc	345,4	6,23	7,0	1,1 sc	2,0%	
Milho	60 kg	66,3	Cola	238,4	52,5 sc	440,4	6,44	101,9	15,8 sc	23,2%
	67,5	Sul	338,4	49,7 sc	393,7	6,81	55,3	8,1 sc	14,0%	
	67,7	M. Grosso	377,2	44,1 sc	356,2	6,55	(21,1)	(2,5) sc	-5,9%	
Soja	90 kg	35,7	Cola	377,2	35,2 sc	343,0	8,82	(34,2)	(3,8) sc	-10,0%
	35,6	Sul	377,2	35,6 sc	358,0	8,78	(19,2)	(2,0) sc	-5,4%	

Elaborado: CONAB/DIPLA

Quadro II-B
BALANÇO FINANCEIRO DOS PRODUTOS
 (resultado por hectare)

Data de Contratação: 01.10.94
 Data da Projeção: 31.05.95

Hipótese: "TR + Juros + PROAGRO" fora da equivalência

Produto	Unid.	Produt. Média	Reg./Estado	Custos Diretos		Receita Esperada		Resultado Líquido - Déficit ou Superávit		
				Unid./ha	R\$/ha	Unid./ha	R\$/ha	Preço Médio	R\$/ha	Unid./ha
Algodão	15 kg	120,0	C-Sul	781,6	108,00	840,0	7,00	78,4	11,26	9,3%
Arroz Irrigado	60 kg	103,0	Sul	840,3	79,3 sc	927,0	9,00	98,7	9,8 sc	9,4%
Arroz Sequeiro	60 kg	31,7	M. Grosso	303,9	31,8 sc	247,0	7,00	(56,9)	(7,3) sc	-23,0%
		28,1	Goiás	303,9	30,0 sc	224,7	5,00	(79,3)	(9,8) sc	-35,3%
		65,0	M. Grosso	338,4	53,9 sc	247,5	4,50	(100,9)	(20,2) sc	-36,7%
Milho	60 kg	88,3	Goiás	338,4	52,6 sc	362,2	5,30	23,8	4,5 sc	8,6%
		57,8	Sul	338,4	49,7 sc	328,6	5,70	(8,9)	(1,6) sc	-2,7%
		41,7	M. Grosso	377,2	44,1 sc	310,4	7,45	(16,6)	(3,0) sc	-21,5%
Sója	60 kg	35,7	Goiás	377,2	39,2 sc	324,8	9,10	(52,7)	(5,8) sc	-16,2%
		38,6	Sul	377,2	38,6 sc	348,0	9,53	(28,3)	(3,0) sc	-8,1%

Elaboração: CONAB/DIPLA

Os quadros II-A e II-B oferecem uma visão geral da situação financeira dos produtores das principais lavouras do País. No quadro I-A, que trata dos agricultores amparados pelo mecanismo da equivalência, estão indicados os custos diretos incorporados à produção, compostos pelo empréstimo original adicionados das despesas com assistência técnica, PROAGRO e do custo financeiro da TR e taxa de juro real. A divisão desse custo pelo preço médio estimado na comercialização da safra (diretamente no mercado ou através do mecanismo da equivalência) define, em quantidade física de produto, o nível dos custos diretos incorridos na produção.

Da mesma forma, indica também uma projeção da receita esperada na comercialização, que inclui a possibilidade de utilização integral, pelos produtores, da proteção do mecanismo da equivalência, se esta alternativa mostrar-se atraente. Nessas condições, sua receita será formada pela combina-

ção das seguintes fontes: 1) a parcela vinculada à equivalência terá seu preço definido pelo preço mínimo oficial, acrescido dos custos financeiros, por unidade de produto, de seu financiamento de custeio; e 2) a parcela excedente, que deverá ser comercializada sem a interferência governamental, será remunerada de acordo com os preços praticados no mercado. A combinação dessas fontes indica os preços médios que serão recebidos pelos agricultores.

No quadro II-B estão indicados os mesmos resultados para os produtores que ficaram fora da proteção da equivalência. A diferença fundamental entre ambos encontra-se no nível de receita que, neste caso, será representada tão-somente pelo preço oferecido pelo mercado.

Como pode ser visto, mesmo variando entre as diversas lavouras examinadas, o balanço financeiro é pouco favorável, até para quem tem a prote-

ção da política oficial. Para algumas lavouras, os resultados apresentam um saldo negativo, o que significa que a receita total apurada na comercialização será insuficiente até mesmo para liquidar seu débito junto aos agentes financeiros. Para os produtores que ficaram fora da proteção do mecanismo da equivalência, a situação é completamente desfavorável.

Do ponto de vista do funcionamento da política oficial, é possível prever, nas atuais condições de mercado, o volume da intervenção governamental na comercialização agrícola, e os custos associados à garantia dos preços mínimos para os produtores que fizeram a opção pelo mecanismo da equivalência.

Um balanço dessa situação encontra-se no quadro III, que revela o volume da produção vinculada à equivalência que, pelos preços de mercado abaixo do nível da proteção oficial, deverá ser passado ao controle do Go-

verno Federal. Esse volume, que ascende a 9,08 milhões de toneladas, representa um montante de, aproximadamente, 14% da safra de verão pre-

vista para a Região Centro-Sul.

Segundo as projeções feitas, essa produção oferecida às principais lavouras amparadas deverá significar

uma despesa com subvenção econômica estimada em R\$ 290,4 milhões, que será paga com recursos do Tesouro Nacional.

Quadro III
PREVISÃO DO CUSTO DA EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS COM A POLÍTICA EQUIVALÊNCIA - PRODUTO E TR INTEGRAL, NOS EMPRÉSTIMOS

Data da Contratação: 01.10.94

Data da Projeção: 31.03.95

Produto	Projeção do Valor da Garantia (R\$)		Preço de Mercado Previsto	Valor Unitário da Equalização		Estimativa do Volume a ser Equalizado (mil unid.)	Valor da Equalização Necessária (R\$ mil)	
	P. Mínimo (R\$ unid.)	Custo TR (R\$ unid.)		R\$ Unid.	R\$ /t			
Algodão	5,52	0,90	6,42	7,95	0,00	—	0,00	
Arroz Irrig.	10,02	1,86	11,88	9,00	(2,88)	(57,84)	73.950,0 1.479,0 (85.248,9)	
Arroz Sequeiro	8,54	1,63	10,17	7,90	9,11	(2,06)	(34,38)	14.583,0 243,1 (9.350,0)
Milho	8,54	1,63	10,54	—	—	(2,74)	(45,84)	17.718,2 295,3 (13.476,2)
Milho	8,00	1,07	7,07	4,50	(2,57)	(42,82)	14.159,8 238,0 (10.104,2)	
Soja	8,32	1,13	7,45	5,83	(1,82)	(28,93)	275.113,8 4.595,2 (123.474,7)	
Soja	7,73	1,80	9,53	7,80	(1,73)	(29,98)	91.801,1 1.280,0 (39.254,2)	
Soja	8,14	1,87	9,81	9,10	(0,71)	(11,86)	62.986,1 862,8 (10.474,4)	
Total							9.081,4 (290.379,8)	

Elaborado: CONAB/DIPLA

Notas: 1) os cálculos referem-se aos recursos de custo sobre os quais deverá incidir a "TR" Integral;
2) o mecanismo de equivalência-produto estabelece que a dívida contratada mais os juros reais projetados sejam associados a uma quota física de produto;
3) a valoração do produto em garantia é feita com base nos preços mínimos vigentes no momento da contratação;
4) os preços mínimos do arroz sequeiro, milho e soja utilizados nos cálculos referem-se aos seguintes estados:
arroz sequeiro: R\$ 8,54; MT e TO: - R\$ 8,85 GO, MS, MA e MG;
milho: R\$ 8,00 MT, TO e MA, - R\$ 8,32 GO, MS, RS, PR, SC, SP e MG;
soja: R\$ 7,73 MT e BA, - R\$ 8,14 GO, MS, MG, RS, PR e SP.

O conjunto dos resultados encontrados nessas projeções indica que, de modo geral, o resultado financeiro esperado para a safra de verão é preocupante. Na verdade, se as previsões de preços forem confirmadas, a situação de boa parte dos agricultores que se dedicam ao cultivo das maiores lavouras anuais do País (arroz irrigado e sequeiro, milho e soja) tomar-se-á dra-

mática. Mesmo porque, do ponto de vista contábil, no balanço financeiro não estão incluídas as despesas indiretas associadas à produção, tais como a manutenção preventiva de máquinas, a depreciação do ativo fixo (terra, benfeitorias e máquinas/equipamentos) e a remuneração da própria atividade. Como essa parcela dos custos representa, aproximadamente, um terço do

custo total, a conclusão é a de que este será um ano de prejuízos generalizados.

III - AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DOS DESEQUILÍBRIOS

Se nada for feito para modificar o atual quadro econômico, e a se confir-

mar a previsão de comportamento dos preços, que implicará forte redução do nível de receita das lavouras mencionadas e o comprometimento do resultado econômico anual de grande parte dos agricultores da Região Centro-Sul, é possível antever um conjunto de "efeitos colaterais" inerentes à dinâmica de administração do "Plano Real":

- a) subversão do processo normal de comercialização da safra, com profunda alteração no fluxo normal das transações comerciais e no escoamento da produção em direção ao seu destino natural:
 - a1) os compradores estarão numa situação confortável de oferta abundante e baixos preços, e tenderão a evitar a formação e carregamento de estoques, reduzindo a competição entre si a um nível mínimo;
 - a2) os produtores, ante a inoperância da política oficial, terão limitada capacidade de influenciar a formação dos preços, ficando à mercê dos compradores. Além disso, deverão carregar um volume de estoques muito maior que o normal;
 - a3) o governo federal será recolocado como um grande agente de intermediação da comercialização agrícola, através de seus instrumentos convencionais: as aquisições diretas-AGF e os empréstimos para comercialização-EGF especial.
- b) a insolvência de muitos produtores deve levar a um elevado nível de inadimplência, com efeito de transmissão para trás, atingindo todos os agentes econômicos fornecedores (agentes financeiros, produtores de sementes, fabricantes de insumos etc.);
- c) o aumento do nível de inadimplência junto aos agentes financeiros vai piorar, sobremodo, as condições de funcionamento do sistema de crédito rural, agravando as dificuldades que este setor acumula desde o fim da

década de 80. Como consequência imediata, pode-se esperar séria restrição na oferta de crédito de custeio para o plantio da safra de inverno desta temporada;

- d) o estado geral de dificuldades econômicas e o desânimo entre os produtores deverão levar a uma sensível redução no volume da próxima safra agrícola;
- e) o efeito perverso sobre a organização da produção terá o efeito de desvalorizar a terra e os ativos fixos, induzindo os sobreviventes a optarem por atividades de menor risco – como a pecuária de corte – e forçando a transferência das propriedades endividadas. Muitos pequenos proprietários serão forçados a desfazer-se de seus bens e migrar para áreas urbanas, causando um efeito anti-reforma agrária;
- f) a redução no nível da renda dos agricultores terá repercussões no ritmo geral de atividades das comunidades interiores, cuja dinâmica econômica tem como ponto de partida a renda gerada da atividade agrícola;
- g) o aumento do endividamento dos agricultores reduzirá sua capacidade de responder a eventuais estímulos econômicos de absorção de novas tecnologias e aumento da produção;
- h) a sustentação do mecanismo da "equivalência-produto" imporá enorme gasto aos cofres federais (e aos contribuintes).

Por outro lado, a crise no lado da produção deverá gerar benefícios em setores inter-relacionados:

- a) a redução dos preços no período de safra, e provavelmente na entressafra, terá papel descompressivo no comportamento dos preços, auxiliando a política de controle do processo inflacionário;
- b) os consumidores, de modo geral, terão um ganho sensível com os baixos preços, particularmente aqueles de baixos salários que consomem grande parte de sua renda em alimentos;

c) o processo de transferência de renda dos agricultores, através de preços baixos, beneficiará os agentes econômicos à frente da produção agrícola na cadeia produtiva e os setores econômicos associados a esses agentes (processadores industriais, exportadores etc.);

d) uma parcela da transferência de renda beneficiará o próprio setor público, na medida em que comprará as divisas geradas nas exportações por uma taxa de câmbio que subavalia a moeda externa.

IV – CONCLUSÕES

O novo modelo econômico que está sendo desenhado para a sociedade brasileira, que inclui estabilidade de preços; ampla abertura ao comércio externo; rígido controle monetário – que, durante um período de transição indeterminado, implicará altas taxas de juros reais –, e taxa de câmbio estável, provocou um choque frontal com o padrão de agricultura que foi desenvolvido no Brasil, a partir dos anos 70. Aliás, o modelo agrícola brasileiro já denotava sinais de fragilidade, como mostrado pelo elevado nível de endividamento de uma parcela dos produtores; a geração de grandes estoques invendáveis passados às mãos do governo federal e os relativamente modestos níveis de investimentos produtivos nas lavouras.

As condições adversas da comercialização da safra deixam a impressão de que o setor agrícola está diante de uma crise grave e transcendente que afetará, de modo permanente, a vida de muitos agricultores, particularmente aqueles com baixo nível de capitalização e reservas, e aqueles localizados em regiões mais afastadas, que têm menor poder de competição. Uma situação como a presente, que combina um conjunto de efeitos, não tem solução simples e tampouco pode ser rapidamente superada.

A questão que estáposta requer uma rediscussão da própria organização da atividade agrícola; a redesco-

bera da competitividade da produção; a revisão de seu padrão tecnológico e o questionamento dos níveis apropriados de seu custo de produção. De fato, será preciso encaminhar respostas para um conjunto de questões essenciais:

- 1) como financiar o capital de giro e o investimento da atividade agrícola com fontes seguras e razoavelmente baratas;
- 2) como manter o risco econômico da atividade agrícola em padrões aceitáveis;
- 3) como influenciar a decisão do produtor, de modo a gerar safras na dimensão requerida pela demanda interna e exter-

na e sem comprometer a "segurança alimentar";

- 4) como modernizar o sistema de comercialização privado;
- 5) como induzir as esferas estatais de governo a aceitarem o desafio das mudanças e se dispuserem a colaborar, mesmo à custa de sacrifícios;
- 6) como enfrentar os problemas sociais que as mudanças em causa provocarão no campo;
- 7) como convencer os agricultores a modernizar seus métodos de tomada de decisão e a descobrir novas oportunidades econômicas;

8) como viabilizar a atividade agrícola nas zonas mais afastadas e promissoras, como a Região Centro-Oeste.

Todas essas questões, projetadas para o futuro imediato, colocam os agricultores e as autoridades frente a um enorme desafio: como sair da presente crise preparados para recuperar o tempo perdido e conquistar a posição de grande produtor e exportador de grãos (e da cadeia alimentar a eles associada), vocação natural de um País com enormes extensões de terras produtivas, diversidade ambiental, elevada disponibilidade de luz e calor, e domínio das técnicas modernas de produção.

A Situação do Complexo Soja

Sávio Rafael Pereira⁽¹⁾

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho, que se pretende o mais sucinto e claro possível, é apresentar uma rápida descrição do complexo soja no Brasil, chamando, naturalmente, a atenção para os entraves ao seu pleno desenvolvimento.

1 - EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL DA PRODUÇÃO DE SOJA

A área plantada com soja, que atingiu 8.774 mil ha na safra 79/80, teve pouco crescimento nos últimos 15 anos, devendo atingir na próxima safra (94/95) 11.200 mil ha. O Brasil é o se-

gundo maior produtor do mundo. Isso significa um crescimento de apenas 1,6% a.a. É definitivamente muito pouco se se tem em vista o vasto potencial de oferta do País: terra, aptidão climática, tecnologia e mão-de-obra qualificada no setor.

E este modesto crescimento só se manteve devido à ocupação de áreas novas no cerrado. Essas áreas novas contaram com vastos incentivos anteriores para sua ocupação e abertura, principalmente com a cultura do arroz. Portanto, no momento do plantio da soja, boa parte do investimento em abertura e correção do solo já estava amortizada.

A Região Sul perdeu, no mesmo período, 1.325 mil ha de soja.

A perda da rentabilidade é naturalmente a principal explicação para

(1) Coordenador de Economia e Estatística da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE).

esse desempenho. Três razões explicam a diminuição dos lucros do agricultor de soja:

a) forte elevação nos encargos financeiros, com o fim do crédito subsidiado e as pressões da política monetária sobre a taxa de juros;

b) a trajetória dos preços externos, influenciados pelo aumento na produção de óleo de palma e pela produção subsidiada europeia e também forte aumento da oferta argentina, exceto em alguns momentos, não foi em geral favorável;

c) internamente, após 1985, a taxa cambial entrou numa sensível tendência de valorização.

Vale observar que a diminuição da rentabilidade gerou uma necessidade de aumento de produtividade e maior profissionalização do agricultor. Na safra 79/80, um ano considerado normal em termos climáticos, a produtividade média no País atingiu 1.722 kg/ha e, em 93/94, chegou a 2.150 kg/ha, um crescimento de 1,58% a.a. que é extraordinário em termos de aumento da produtividade.

Mesmo o Estado do Rio Grande do Sul, que sempre é responsabilizado pela menor produtividade do País, evoluiu de 1.439 kg/ha em 79/80 para 1.950 kg/ha em 93/94, influenciado apenas pela evolução no manejo e na tecnologia.

O aumento da oferta de soja no período foi de 15.156 mil toneladas para uma estimativa de 23.500 mil toneladas em 94/95, ou 2,9% a.a.

Em conclusão podemos certamente dizer que o pequeno crescimento na área plantada com soja no Brasil, nos últimos 15 anos, é uma das principais causas de uma oferta insuficiente para atender o parque industrial existente. O manejo, o ganho tecnológico e a profissionalização do produtor foram fatores positivos.

2 - EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSAMENTO DE SOJA

O País é o segundo maior processador de soja do mundo. Entretanto, como veremos a seguir, estamos continuamente perdendo terreno para nossos principais concorrentes: Argentina e EUA. Na verdade a situação é crítica no Brasil.

No mesmo período de 15 anos usado anteriormente, 79/80 a 94/95, o processamento cresceu de 12.678 mil toneladas para uma previsão de 17.500 mil toneladas, ou apenas 2,17% a.a. Portanto, se o crescimento da oferta foi baixo, o processamento foi pior ainda.

É curioso observar que, apesar da oferta insuficiente de grãos, as indústrias continuaram a se instalar no País. Contudo, isto se explica pela transferência espacial da produção de soja para o cerrado que, em 89/90, respondia por 15% e hoje, 48%. Assim, 26 novas indústrias, totalizando uma capacidade de 26.200 toneladas/dia, foram instaladas no cerrado no período. Os novos estados produtores se sentiram no direito de industrializar a soja em seu território, concedendo isenções de impostos e facilidades para investimento.

A capacidade nominal instalada de processamento de soja no Brasil é hoje de 105.000 toneladas/dia para uma moagem diária média de 53.000 tonelada/dia em 11 meses; portanto, uma ociosidade de exatos 49,5%. Essa ociosidade só não é maior devido aos ajustes e sucateamento feitos principalmente das pequenas indústrias do Rio Grande do Sul e São Paulo. Na verdade até tradicionais e grandes indústrias nos dois estados fecharam as portas nos últimos anos.

O Paraná, que possui hoje o maior parque processador (32.800 toneladas/dia) devido a sua mais recente implantação, tem o menor aproveitamento, pois o sucateamento de plantas novas é mais oneroso. Em Ponta Grossa, por exemplo, onde está situado

o maior parque de esmagamento do País, com unidades modernas, conta-se até recentemente com a soja vinha do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, que agora é disputada com as indústrias locais e exportadores.

Outra mudança notável com a instalação do parque fabril nas regiões de cerrado foi praticamente o isolamento comercial do Rio Grande do Sul, que até então era um grande fornecedor de farelo e principalmente óleo para o restante do País. Hoje existe forte competição com esmagadoras e refinadoras do Centro-Oeste. Assim, a indústria gaúcha passou a se dirigir mais fortemente ainda para a exportação.

O Nordeste também passou a contar com um abastecimento menos oneroso vindo do cerrado. Há de se reconhecer que o "passeio" do produto diminuiu.

Em conclusão podemos dizer que a melhor distribuição espacial da produção e industrialização se, por um lado, trouxe mais racionalidade no fluxo comercial, por outro, implicou a manutenção de uma capacidade ociosa difícil de ser superada, principalmente no Paraná e Rio Grande do Sul.

A crescente disputa pela matéria-prima entre as indústrias e, como veremos a seguir, pelos cada vez mais agressivos exportadores tem levado os preços a níveis incompatíveis com os dos derivados.

3 - AS EXPORTAÇÕES DE FARELO E ÓLEO VIS-À-VIS AS DE GRÃO

Até 1985 as intervenções do governo no mercado exportador do complexo soja foram constantes. Daquele ano até o presente, o setor foi paulatinamente se tornando inteiramente livre de qualquer constrangimento nas exportações.

As razões para as alegadas intervenções do governo estavam sempre ligadas ao abastecimento e controle interno dos preços. Nos últimos 10 anos a única medida de controle das

exportações foi durante o Plano Cruzeiro, em 86.

Entretanto, o setor que mais cresceu com aquela liberalização foi justamente o das vendas externas de matéria-prima. No período analisado, 79/80 a 94/95, as exportações de grãos saltaram de 1.533 mil toneladas para 5.500 mil toneladas, isto é, 258% de crescimento, comparáveis a um crescimento na produção de apenas 53%. Evidentemente, esse crescimento se deu às custas do processamento industrial.

As exportações de farelo e óleo cresceram, respectivamente, no mesmo período apenas 48,5% e 66%. Assim, nestes últimos anos, o Brasil foi se tornando continuamente um grande fornecedor de matéria-prima para o Mercado Comum Europeu e Japão, tomando o lugar dos EUA. No mesmo período as exportações de grãos dos EUA caíram de 23.818 mil toneladas para 18.371 mil toneladas, sendo que o processamento da indústria cresceu praticamente no mesmo montante, isto é, de 30.573 mil toneladas para 35.789 mil toneladas.

Não existem dúvidas de que a indústria processadora de soja brasileira, no contexto externo de grandes subsídios à exportação principalmente de óleo e benéfica à importação de matéria-prima, foi duramente prejudicada pelo grande crescimento nas exportações de grãos. Não que se deva restringi-las compulsória ou quantitativamente, mesmo por que não existem condições políticas nem econômicas para isso.

Entretanto, tudo indica ser este o principal problema enfrentado pelo setor. Mudanças no atual sistema de tributação nas exportações são urgentes para se evitar este esvaziamento da indústria processadora no Brasil. O farelo e o óleo são taxados em 11,1% e 8% respectivamente, pelo ICMS nas exportações e o grão em 13%. Obser-

va-se um pequeno diferencial que, a princípio, pode parecer alguma vantagem.

Além desta vantagem insuficiente a recente desburocratização e liberação total das exportações faz com que, entre o exportador comprar do produtor e vender no exterior a matéria-prima e a indústria comprar a matéria-prima, investir em fábricas, contratar mão-de-obra com elevados encargos sociais, adquirir insumos etc. e processar o grão tornou-se uma atividade muito pouco competitiva com a exportação direta do produto primário.

Assim, como na Argentina, que a partir de 01/01/95 passará a reintegrar o exportador de farelo e óleo em 6% imposto negativo, e o grão com 0%, uma das principais necessidades do setor processador no Brasil é manter um expressivo diferencial de impostos nas exportações do grão e produtos acabados. Bastaria, portanto, desonerar do ICMS as exportações do farelo e óleo de soja. A reforma tributária tão necessitada pelo País deve eliminar a tributação sobre os chamados semi-elaborados.

4 - O CONSUMO INTERNO DE FARELO E ÓLEO

O Brasil é hoje o 2º maior consumidor mundial tanto de farelo, como de óleo de soja. No caso do primeiro o grande avanço na produção avícola é o principal responsável. Por outro lado esse avanço contou com inegável apoio do processamento de soja, visto ser o farelo de soja um dos principais insumos daquela indústria e a preços altamente competitivos. Isto deve ser conhecido e amplamente divulgado.

Nos últimos 15 anos, 80 a 95, o consumo de farelo saltou de 2.271 mil toneladas para 4.200 mil toneladas ou 84%. No entanto esse crescimento tem sido mais intenso nos últimos 5 anos, com uma média de 7,19% a.a. Não só no consumo doméstico como na exportação de carnes, a avicultura brasileira tem ganhado expressivo espaço. A tão falada melhoria da renda interna e na sua distribuição no País seria um fator de forte estímulo, caso fosse conseguida nos próximos anos.

No caso do óleo o consumo interno tem tido crescimento muito lento, apenas 58,3% nos últimos 15 anos. Do consumo total de 2.400 mil toneladas 1.500/1.600 mil toneladas vão para o enlatamento. O restante vai para a fabricação de margarina, 400 mil toneladas e hidrogenados diversos, 300 mil toneladas, ficando 100 mil toneladas para outros usos. A diversificação da indústria de alimentos tem sido responsável pelo aumento na demanda de hidrogenados.

Para o óleo refinado enlatado, o aumento na capacidade de refino e envasamento é responsável por uma oferta extremamente concorrida nos últimos anos. A instalação da indústria no Centro-Oeste foi acompanhada, na maioria das plantas, com a produção e o enlatamento de óleo refinado.

Esse aumento na capacidade tornou a até então rentável indústria de refinado num setor com problemas de lucratividade, já que os preços em termos reais caíram demasiadamente. A indústria, que sempre ofertou óleo a preços menores na safra não tem conseguido repor suas margens na entressafra.

Outra dificuldade tem sido uma profusão de regras diferentes na tributação do ICMS pelo estados. Aqui entendemos que a principal questão é a necessidade de se conseguir unanimidade em torno da importância do óleo refinado na cesta básica e, consequentemente, a redução uniforme nas tarifas para no mínimo 7%. A idéia da isenção total de impostos no produto deve ser tentada.

A indústria brasileira de óleo passou também a sofrer concorrência direta da Argentina, em consequência do Mercosul, de onde o produto é importado com alíquota de 0%. Daí as crescentes compras brasileiras terem crescido nos últimos três anos, atingindo um recorde de 190 mil toneladas em 1994. A Argentina é hoje o maior exportador mundial de óleo de soja e girassol e terá no Brasil nos próximos anos um mercado extremamente atraente.

O Mercosul é irreversível. Não podemos, entretanto, competir com uma indústria que possui subsídio na

exportação (reintegro de 6%, enquanto somos absurdamente tributados (ICMS 8%).

Concluindo este item, vemos três pontos básicos a serem discutidos e que devem ser resolvidos: (1) concorrência às vezes predatória entre as indústrias, devido ao excesso de capacidade de ofertas; (2) necessidade de redução do ICMS uniformemente pelos estados até um mínimo de 7% e; (3) concorrência vantajosa para a Argentina.

5 - INFRA-ESTRUTURA DE ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO

Tornou-se comum referir-se aos altos custos de transporte e embarque portuário como um dos entraves ao incremento na produção brasileira do complexo soja. E de fato a transferência espacial da produção para o Centro-Oeste implicou aumento considerável na distância média a ser percorrida entre as zonas de produção e os portos.

Uma indústria situada em Cuiabá, no Mato Grosso, pode arcar com um frete de até US\$50/tonelada de farelo até os portos de Vitória, Santos ou Paranaguá. Acresça-se a isso US\$8/tonelada de despesas portuárias. Isso significa 32% do valor FOB do produto exportado (US\$182/tonelada).

No caso do transporte, a dependência excessiva de um sistema rodoviário, com a malha em situação às vezes precária e do alto preço do óleo diesel, faz com que seus custos sejam maiores do que para nossos concorrentes. Acordos com as empresas estatais ferroviárias (RFFSA e FEPASA) têm em alguns poucos momentos ministrado os custos, mas na grande maioria das vezes os preços dessas empresas não são competitivos como poderia se esperar. A necessidade de uma logística com poucas falhas também é um empecilho para o uso desse sistema. Evidentemente, o maior problema é a escassez na oferta do serviço ferroviário.

Nos portos, a situação também é desfuncional devido à insuficiência dos investimentos e legislação trabalhista que, apesar da nova lei, dificultam a competitividade.

A oferta insuficiente do transporte ferroviário e terminais portuários é agravada pela freqüente monopolização de sua administração por poucas empresas.

Os investimentos, atualmente realizados na Ferroeste do Paraná e Ferronorte do Mato Grosso, são muito importantes a médio/longo prazo e poderão significar naquele horizonte uma competitividade melhor para o sistema de transporte agroindustrial brasileiro.

Por outro lado é também notável que a Hidrovia do Tietê possa no médio prazo competir no transporte dos produtos do Centro-Oeste. Uma preocupação relevante observada nos investidores desses empreendimentos é a existência de carga em fluxo constante e volumes apreciáveis. A diminuição nos custos e a maior rentabilidade da agricultura e agroindústria do cerrado significam maior volume de produção a médio/longo prazo e, portanto, mais carga.

É preciso mostrar aos governos municipal, estadual e federal a capacidade efetiva de o Brasil ocupar mais intensamente o interior do País, notadamente o Centro-Oeste, e aumentar sensivelmente sua produção. No caso particular da soja, o País é talvez o mais capacitado a atender um aumento expressivo na demanda de óleo e farelo no mundo. Em 1994, tivemos um claro exemplo disso com a forte presença demandativa da China e vendas de 800 mil toneladas de óleo àquele país, volume absolutamente inusitado. O poder público deve ser conscientizado da necessidade de investimento na infra-estrutura de escoamento das safras.

Assim, as questões básicas a serem enfrentadas aqui são:

- a - racionalização e investimentos na intermodalidade dos transportes;
- b - racionalização e também investimentos na estrutura portuária;
- c - monopolização no uso dos terminais portuários a ser evitada;

- d - privatização sem monopolização;
- e - implementação da nova lei de portos.

6 - ENTRAVES INSTITUCIONAIS E REGULAMENTARES

- a - Classificação compulsória de produtos de complexo soja: com base na Lei 6.305/75, é considerada inconstitucional, burocrática e onerosa. O setor já se manifestou vigorosamente contra essa prática absurda e, após não conseguir os resultados esperados, está encaminhando o problema à Justiça Federal e Supremo Tribunal.
- b - Projeto de Lei sobre reserva de carga a bandeiras nacionais: após 1984 esse cartório começou a ser desmontado no País e os preços dos fretes externos caíram em mais de 50%. Tenta-se atualmente na Câmara dos Deputados reaver o monopólio, através de Projeto de Lei. O setor tem se mostrado absolutamente contra.
- c - Inadimplência nas entregas futuras de soja: os graves problemas recentemente enfrentados nessa área sugeriram a criação de um sistema de cadastro geral sobre o crédito aos fornecedores agrícolas.

7 - CONCLUSÃO

Objetivamente o setor enfrenta e deve procurar resolver os seguintes problemas no curto/médio prazo:

- a - Fim do ICMS nas exportações do farelo e óleo de soja, mantendo no mínimo o diferencial existente na Argentina. É importante mostrar aos produtores que eles ganharão mais com a medida.
- b - Redução do ICMS no óleo de soja refinado e bruto devido a sua grande importância na composição da chamada

cesta básica. Estudo da FIP-PE já demonstrou que o óleo de soja é um dos cinco mais importantes produtos no item alimentação das famílias com renda até 6 salários mínimos. Essa redução deve ser geral e uniforme em todos os tipos de transações estaduais ou interestaduais. A alíquota deverá ser de no máximo 7% mas pela essencialidade do produto 0% é perfeitamente defensável.

c - Racionalização e investimentos na infra-estrutura dos transportes e portos; a curto prazo evitar a monopolização do uso dos terminais portuá-

rios públicos; as tarifas das ferrovias estatais (FEPASA e RFFSA) deveriam ser mais competitivas, possivelmente com uma maior oferta de vagões;

d - O governo deve compreender a efetiva capacidade geradora de renda da atividade agroindustrial do setor, principalmente nas regiões novas do cerrado; a expansão da cultura de soja nesta região não só é possível, como deve ser incentivada sem nenhum constrangimento.

e - O capital externo deverá ser totalmente liberado na realização daquele impulso de

produção na agroindústria de soja;

- f - Excluir o complexo soja da classificação compulsória, baseada na Lei 6305/75;
- g - Implementar com racionalidade a lei de portos;
- h - Evitar a volta do cartório beneficiando a utilização de navios brasileiros no comércio exterior;
- i - Devido ao excesso de capacidade de esmagamento e refino, mostrar aos governos estaduais a impropriedade de se conceder incentivos fiscais a novas instalações industriais.

A Supersafra e a Garantia de Preços Mínimos

Carlos Nayro Coelho(1)

A produção de grãos para o período 1994/95 está estimada em mais de 81 milhões de toneladas. Esse número representa um recorde histórico, pois jamais o Brasil produziu tanto em anos anteriores.

As autoridades governamentais estão ao mesmo tempo eufóricas e preocupadas. Eufóricas pelo impacto positivo e a tranquilidade que este fato representa em termos do plano de estabilização e da balança comercial. Preocupadas pela perspectiva de grandes aquisições por parte do Governo Federal e o que isto representa em termos de custo de administração dos estoques. Segundo levantamentos preliminares o volume pode chegar a mais de 20 milhões de toneladas. O maior volume anterior ocorreu em 1987, quando foram adquiridas mais de 12 milhões de toneladas.

A julgar pelos últimos acontecimentos e pelo que vem

ocorrendo no processo de comercialização, as preocupações já sepultaram definitivamente a euforia. Em primeiro lugar, o Ministro da Agricultura já anunciou como medida importante para a próxima safra a exclusão dos produtos cujos preços são orientados pelo mercado externo, da pauta de produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Em segundo lugar, o Governo Federal não está cumprindo o dispositivo legal que o obriga a adquirir os excedentes da safra, para evitar que os preços de mercado fiquem abaixo do preço mínimo.

Finalmente, na questão do Crédito Rural nada de concreto foi definido para conciliar a defasagem entre o preço mínimo e o valor corrigido do financiamento. É importante notar que a grande maioria das aquisições neste ano serão feitas na modalidade equivalência-produta.

Deixando de lado o não cumprimento da lei que garante o preço mínimo, por tratar-se de uma questão mais jurídica do que econômica, outro ponto que merece atenção é o desejo do governo retirar alguns produtos da PGPM. A base da argumentação é que o mercado externo já "garante" um preço, que é o preço internacional, e os objetivos da estabilização da política (redução da variação sazonal de preços) podem ser alcançados pela comunicabilidade entre os mercados.

O problema é que o setor agrícola é um setor pulverizado, e com oferta concentrada, que é obrigado a enfrentar estruturas oligopolizadas, com poder de mercado, no processo de comercialização. Com isso, mesmo no caso dos produtos exportáveis, o agricultor precisa de "poder de barganha" no momento de vender seu produto, e este poder somente é dado ao setor pelos mecanismos operacionais da PGPM (empréstimos de comercialização e garantia de com-

1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri - Columbia (EUA), ex-Secretário de Abastecimento e Preços do Maranhão (1987-1990), pesquisador da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

pra do produto). Aliás, na atual safra, a ausência do preço mínimo já está provocando quedas nos preços da soja e de outros grãos, o que certamente é reflexo da retração dos compradores, que estão deliberadamente adiando suas compras para forçar maiores baixas nas cotações.

Quanto ao grande volume de aquisições (que é indesejável do ponto de vista de uma economia aberta) é importante salientar que, de acordo com a teoria do preço mínimo, existem duas variantes em torno da sua execução: uma que considera o preço mínimo como um "seguro de preço" e fixa anualmente o nível de garantia com base em parâmetros como custo de produção, paridade etc., independentemente das condições de mercado, e a outra que considera o preço mínimo como "forward price" (preço antecipado), ou seja, como indicador das condições futuras do mercado. Logicamente tanto em uma variante como em outra o governo procura transferir para a sociedade parte do elevado grau de risco e incerteza que cerca a atividade agrícola, devida à sua essencialidade.

No atual contexto, tudo indica que a melhor opção para garantir o poder de barganha do setor produtivo e, ao mesmo tempo, evitar o excesso de interferência no mercado, seria a adoção do sistema de "forward prices" para os produtos de exportação. Nesse caso, os preços seriam fixados prioritariamente como parâmetros de orientação sobre as condições futuras do mercado já que o governo tem maior capacidade de fazer previsões do que os produtores indivi-

dualmente. Logicamente, caso o preço de mercado na época da colheita não atinja os níveis previstos, o governo será obrigado a adquirir os excedentes. Todavia, os preços fixados serão sempre afinados com o mercado, e qualquer ameaça de ruptura pode ser facilmente corrigida, sem deixar os produtores totalmente à mercê dos exportadores, industriais e atravessadores.

Pode-se argumentar que os mecanismos privados de apoio à comercialização e transferência de risco como mercado futuro, títulos bancários, "warrants" etc., são suficientes para garantir os preços e a colocação do produto no mercado. Isso, todavia, não acontece mesmo em países onde esses instrumentos já estão plenamente desenvolvidos e utilizados há muitos anos. A experiência mostra que sempre que a safra é muito grande, o governo vê-se obrigado a adquirir a parte da produção, para proteger os agricultores.

De qualquer maneira é muito difícil a apresentação de propostas ou sugestões em favor da agricultura em anos de produção abundante. Como em épocas anteriores, o Governo tende sempre a reagir de forma exagerada diante do tamanho das safras: ou reduzindo drasticamente o nível de preços mínimos, dificultando o crédito etc., quando a safra é abundante ou comportando-se de forma excessivamente paternalista quando a safra é curta. Isso, obviamente, traz um novo e importante componente de risco e incerteza para atividade agrícola.

Normas para a Elaboração de Artigos Técnicos

1. Só serão aceitos trabalhos originais em português;
 2. O texto não deverá exceder de 6 laudas datilografadas em espaço duplo;
 3. A linguagem deverá ser concisa, imprecisa e na ordem direta;
 4. As tabelas deverão conter a citação da fonte dos dados;
 5. Uma vez aceito, o trabalho não poderá ser reproduzido, mesmo parcialmente, sem o consentimento da Revista de Política Agrícola.
 6. As opiniões emitidas nos artigos são de exclusiva responsabilidade dos autores;
 7. A publicação dos artigos nesta revista está condicionada à aprovação dos editores;
 8. As colaborações não serão remuneradas;
 9. Os artigos técnicos constarão de título, autor e, ao pé-de-página, da origem do autor;
 10. As referências deverão ser completas, segundo normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas);
 11. Os trabalhos deverão ser remetidos em duas vias;
 12. As cópias enviadas não serão devolvidas, mesmo quando o artigo não for aceito; e
 13. As questões não contempladas acima serão resolvidas pelos editores.
-

Editada, Composta e Impressa na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB