

A Agricultura e a Crise Econômica

Gervásio Castro de Rezende*

O produto agrícola sofreu uma queda relativamente pequena em sua taxa de crescimento na década de 80, em franco contraste com o ocorrido no resto da economia. Com efeito, enquanto a taxa média geométrica de crescimento anual do produto agrícola passou de 4,7% entre 1970 e 1980 para 3,1% entre 1980 e 1988, no caso do produto industrial essas taxas foram de 9,3 e 1,2%, respectivamente.

Ao mesmo tempo, mudou o padrão de crescimento agrícola, com melhoria da posição relativa da produção para o mercado interno, graças ao aumento na taxa de crescimento desse subsetor da agricultura e à redução no ritmo de crescimento do subsetor voltado para a exportação. Assim, um índice de quantum incluindo arroz, feijão, mandioca, milho e trigo, cujo crescimento foi estatisticamente nulo entre 1973 e 1981, mostra um crescimento de 3,4% a.a. entre 1979 e 1988; em contraste, a produção de soja reduziu sua taxa de crescimento de 7,3 para 2,8%, no mesmo período, fenômeno que ocorreu também com outros produtos exportáveis importantes, como laranja, cacau e café. O elevado ritmo de crescimento da produção de cana-de-açúcar entre 1979 e 1988, que teve por base o Proálcool, reforçou a importância do mercado interno como fonte de dinamismo do setor agrícola.¹

De maneira consistente com esse comportamento da oferta agrícola, e tomando-se por base o comportamento dos preços reais recebidos pelos agricultores, nota-se uma clara tendência de queda dos pre-

ços dos alimentos nesse período mais recente. Várias razões para isso podem ser apontadas: a) tendência de baixa dos preços externos das commodities agrícolas; b) contínua queda dos preços dos insumos agrícolas derivados do petróleo, deixando totalmente para trás o impacto adverso do segundo choque do petróleo; c) redução do custo da mão-de-obra agrícola, em função da diminuição das alternativas de emprego urbano; d) ganhos de produtividade; e, last but not least, e) redução de risco no subsetor voltado para o mercado interno, graças à política de preços mínimos mais efetiva.

Desta maneira, ou seja, garantindo um abastecimento interno mais satisfatório de bens-salário, a agricultura cumpriu um papel positivo nesses anos de crise, evitando que a queda de renda real da população fosse ainda mais grave.

Não bastasse isso, o setor agrícola contribuiu, também, positivamente, com uma maior e melhor absorção de mão-de-obra: a pequena agricultura voltou a expandir-se entre 1980 e 1985 - invertendo uma tendência anterior de rápido declínio - e há razões para se acreditar num aumento do assalariamento de mão-de-obra "fixa" (ou "permanente"), em detrimento do de mão-de-obra "eventual" (como no caso do "bóia-fria"), embora as informações disponíveis a esse respeito sejam muito precárias.

Olhando retrospectivamente, é fácil concluir que a agricultura brasileira não teria conseguido manter-se crescendo a não ser desta

* Do INPES/IPEA e da UFF.

1. Para uma análise mais detalhada dessas e de outras informações constantes deste trabalho, ver G. C. de Rezende, Controvérsias de economia agrícola: uma revisão crítica, Rio de Janeiro, INPES/IPEA, set. 1989, mimeo.

forma - ou seja, explorando o enorme potencial representado pelo mercado interno -, em face dos fracos incentivos de preços externos das commodities agrícolas. Isso concorreu, aliás, para que tivesse sido pequena a contribuição direta da agricultura para o ajuste externo: o aumento do saldo de exportações e importações agrícolas explicou apenas 15% do aumento do saldo da balança comercial entre 1980/82 e 1985. Felizmente, contudo, a economia brasileira demonstrou poder prescindir da agricultura para esse mister, já que a indústria (inclusive a extrativa mineral) deu conta do recado, seja substituindo importações, seja aumentando exportações.

Neste particular, é notável o contraste entre as economias brasileira e argentina. A maior dependência desta última em relação às exportações agrícolas - da ordem de 70% do total das exportações, e sem qualquer tendência a diminuir, enquanto as exportações agrícolas brasileiras não passam hoje de 40% do total, depois de representarem 60% em 1975 - certamente está na raiz de sua dificuldade crônica de geração do superávit comercial necessário ao pagamento dos juros da dívida externa (isto pode ser visto no gráfico a seguir). Com efeito, a elevação, no curto prazo, das exportações argentinas requer um aumento nos preços relativos internos dos produtos agrícolas exportáveis, o que só é possível se o salário

real cair, já que os bens agrícolas exportados pela Argentina são amplamente consumidos internamente.

Por depender menos das exportações agrícolas - e, menos ainda, das exportações de bens-salário agrícolas -, o Brasil, por outro lado, pode usar mais livremente o instrumento cambial e, também, evitar as consequências negativas, sobre a balança comercial, da grande instabilidade dos preços externos das commodities agrícolas. Ademais, a combinação da política cambial com uma política de preços mínimos mais agressiva para as culturas de mercado interno neutralizou o impacto altista que a desvalorização cambial poderia ter - via substituição de culturas - sobre os preços internos desses bens-salário agrícolas, já que a consequente redução do risco de retorno nesse subsector deslocou para a direita a respectiva curva de oferta.

Além de conciliar, assim, dois objetivos - melhoria do saldo comercial e do abastecimento interno -, em princípio conflitantes, a adoção pelo governo, em 1979, de uma política de preços mínimos mais agressiva serviu também para neutralizar o impacto adverso, sobre a agricultura (especialmente a de mercado interno), de ambientes macroeconômicos desestabilizadores dos preços agrícolas. Esses ambientes incluíram, por exemplo, tanto a recessão de 1981/83 - em que se conjugaram queda de renda per capita e elevadas taxas de juros reais - como os diversos períodos de inflação alta ou crescente, cum indexação financeira.

Entende-se, assim, como a crise externa favoreceu o crescimento agrícola, em particular levando o governo a conceder maiores incentivos à produção para o mercado interno, o que representou uma verdadeira ruptura com a experiência da década de 70. O agravamento do



quadro macroeconômico, entretanto, vem progressivamente minando as bases desse bom desempenho agrícola, através não só de um aumento brutal da instabilidade dos preços agrícolas - e, portanto, do grau de incerteza na agricultura -, como também de uma redução da capacidade de o Tesouro arcar com os custos dos dois instrumentos principais de política agrícola: a garantia de preços mínimos e a concessão de crédito rural.

A este último respeito, foi notável a mudança da política agrícola e de abastecimento a partir de 1988, quando se implementou uma nova estratégia, concebida ainda no final de 1987 - ano em que a política agrícola, inclusive por conta das anistias creditícias pós-Plano Cruzado, contribuiu de forma descomunal para o déficit público -, de menor intervenção do governo nas duas pontas dos mercados agrícolas (junto ao produtor e junto ao consumidor). Essa estratégia deu prioridade à concessão de empréstimos de comercialização (EGF) em vez de aquisições diretas de estoques pelo governo (AGF); além disso, o governo passou a se autolimitar na desova de seus estoques, só o fazendo a "preços de intervenção" anunciados previamente. Posteriormente, essa desova de estoques públicos tornou-se mais restrita ainda, como os preços de revenda tendo de cobrir todos os custos de estocagem, uma exigência impossível de ser satisfeita na prática.² (A ironia é que essa cara e absurda política de abastecimento tinha por objetivo reduzir o impacto da política agrícola e de abastecimento sobre o déficit público!) Igual preocupação com o déficit público, aliás, fez surgir a "Caderneta Rural" do Banco do Brasil em 1987, uma nova fonte de fundos do crédito rural que permitiu uma redução significativa do aporte do Tesouro em 1988.

Foi em 1989, entretanto, que a li

mitação orçamentária do Tesouro, ao atingir seu ponto crítico, praticamente desarticulou o sistema de política agrícola montado na primeira metade da década, e que tinha por pilares uma agressiva política de preços mínimos e um sistema de crédito rural indexado à inflação - e, por isso mesmo, mais capaz de auto-reprodução. Como é mostrado na seção de "Política Agrícola" deste Boletim, os fundos alocados pelo Tesouro à garantia de preços mínimos e ao crédito rural em 1989 reduziram-se drasticamente. Em particular no caso do crédito rural, o Plano Verão inviabilizou o instrumento recém-criado da Caderneta Rural, que tanto alívio tinha trazido ao Tesouro em 1988.

Entretanto, não só por conta dessa desarticulação do sistema de incentivos montado na primeira metade da década, a agricultura vem sofrendo com o agravamento da crise inflacionária. A instabilidade macroeconômica de 1989, com destaque para a instabilidade da própria política de estabilização, fez os preços agrícolas flutuarem amplamente e de maneira inédita - aumentando na safra e caindo na entressafra. Isto se passou porque o Plano Verão, ao desindexar (de forma ainda mais radical que o Plano Cruzado) os ativos financeiros, promoveu uma corrida aos estoques de produtos agrícolas e ao rebanho bovino, enquanto a reindexação financeira (a partir de julho) causou um movimento simétrico e de intensidade maior ainda, por conta da política de altas taxas de juros adotada desde então. A dimensão assustadora assumida por essa desestabilização dos preços agrícolas é retratada pelas informações constantes da seção de "Política Agrícola" deste Boletim (note-se que o problema ficou mais grave ainda porque também os preços externos caíram no segundo semestre de 1989, como, por exemplo, os de soja, café, cacau e suco de laranja).

2. Sobre isso, ver G. Delgado, Política de preços mínimos - uma avaliação do sistema de garantia de preços da CFP, Brasília, IPLAN/IPEA, 1989, e A. A. Vasconcelos, "Avaliação da política de garantia de preços mínimos (uma abordagem alternativa)", Informativo CFP, Ano IX, nº 26.

A agricultura brasileira entra, assim, finalmente (e infelizmente), em sintonia com o dramático quadro geral da economia brasileira, o qual, naturalmente, só poderá ficar mais dramático ainda com a perda da contribuição que a agricultura vinha prestando. Este quadro macroeconômico não só desarticula o sistema de política agrícola, como, na verdade, aumenta a tal ponto o grau de incerteza na agricultura que se torna vã qualquer tentativa de, através da manipulação dos instrumentos setoriais (preços mínimos, crédito rural), preservar a agricultura da ação desestabilizadora da macroeconomia.

Dito tudo isto, não se deve perder de vista, contudo, que a agricultura tem um papel importante a desempenhar no contexto de um programa abrangente e efetivo de estabilização, em face do papel estratégico da oferta agrícola na determinação da taxa de inflação e do salário real, e no equilíbrio externo. Para se conseguir essa contribuição da agricultura, entretanto, é necessário que a política econômica lhe conceda prioridade e manipule de forma correta os instrumentos setoriais a seu dispor.

A este respeito, a experiência da última década não deixa dúvida quanto à necessidade de se restabelecer, como parte integrante do programa de estabilização, a agressividade da política de preços mínimos da primeira metade da década. Com efeito, preços mínimos remuneradores (e não apenas "redutores de risco", que pressupõem estabilidade dos processos de formação dos preços agrícolas, o que não se deve esperar tão cedo no Brasil) são estratégicos para assegurar um desempenho satisfatório da agricultura de mercado interno (arroz, feijão, mandioca, trigo, milho - e, portanto, proteínas animais); esta agricultura ganha, com esses preços mínimos, as seguintes proteções: a) contra a pressão competitiva por parte da

agricultura de exportação, que assim pode ser mais livremente estimulada pela política cambial; b) contra a tendência à queda dos preços dos bens agrícolas domésticos, por efeito do próprio programa de estabilização (ajuste recessivo e liquidez apertada); e, finalmente, c) contra o controle dos preços de alimentos pelo governo, que pode, assim, perseguir mais livremente suas metas de combate à inflação e de garantia do abastecimento urbano. A política de preços mínimos, em suma, permite tranquilidade na área do abastecimento interno, ao mesmo tempo que outros objetivos, em princípio conflitantes com esta meta (como o estímulo às exportações agrícolas, o controle de preços de alimentos e a própria política de estabilização), são também perseguidos.

Finalmente, não pode haver dúvida, tampouco, quanto à necessidade de se arquivar a estratégia, concebida no final de 1987 e implementada durante 1988, de fazer da política de abastecimento (leia-se: da política de venda de estoques públicos) um instrumento subordinado à política agrícola - como que em substituição à política de preços mínimos -, na suposição de que mercados mais livres da intervenção governamental proveriam, mais eficientemente, os incentivos de preços necessários à produção agrícola. Além do fato de que a política econômica perde, com isso, um instrumento de combate à inflação (o controle de preços agrícolas) - e isso sem reduzir, de fato, o déficit público -, a mera retenção de estoques públicos é incapaz, num contexto macroeconômico desestabilizador, de dar estabilidade aos mercados agrícolas, como, aliás, ficou mais do que claro em 1989. A política de abastecimento - evidentemente de forma coerente com a provisão de incentivos à produção agrícola - deve ter precedência e abarcar a política agrícola, e não o contrário.