

PLANO AGRÍCOLA: DIRETRIZES BÁSICAS E O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA(1)

José Luiz T.M.Vieira(2)
Valquíria da Silva(2)

1 - INTRODUÇÃO

A definição de regras que regerão o mercado de produtos dos setores organizados da economia é indispensável para assegurar, dentro de determinados parâmetros, maior tranquilidade aos agentes econômicos envolvidos.

O mercado de per si gera uma série de incertezas que influem sobre o processo de tomada de decisão e a interferência do Estado, se não bem definida, vem contribuir como mais uma fonte.

Assim, adquire particular importância para a agricultura a recente divulgação de parte do Governo brasileiro da forma como será conduzida a política agrícola, a vigorar a partir da safra 1990/91, principalmente, considerando-se a atual conjuntura de retração de área cultivada e produção que poderá resultar em escassez de produtos alimentares com impacto negativo sobre a inflação.

O Plano Agrícola apresentado, em agosto último, traz importante alteração no enfoque da relação Estado-Agricultura, através da definição dos mecanismos que deverão nortear a atuação governamental.

Nesse sentido, de acordo com as intenções contidas no Plano, o Estado deverá deixar progressivamente o papel de principal executor da política agrícola, assumindo basicamente a função de gerenciador das normas regulamentares, ao mesmo tempo em que deverá criar mecanismos para fortalecer a participação do setor privado. Isso implicará na desregula-

mentação da política agrícola em vigor, bem como na simplificação das normas operacionais.

O objetivo principal implícito nessa reorientação de política, em consonância com a política macroeconômica, é tornar a agricultura brasileira mais competitiva interna e externamente, pela alteração em seu padrão tecnológico, com aumento de produtividade e redução de custos de produção. O instrumento básico desse processo será a ampliação da verticalização da produção, integrando-se agricultura-indústria-comercialização.

Um outro ponto que merece ser destacado é a preocupação com a questão ambiental relacionada, notadamente, com a fronteira agrícola da região amazônica. Essa consideração se constitui num fato novo em termos de condução da política agrícola, ainda que situando-se apenas no plano dos princípios.

Este estudo pretende analisar o novo plano agrícola no que diz respeito às linhas gerais que o norteiam e, principalmente, no que se refere ao financiamento do setor.

2 - LINHAS MESTRAS DE ATUAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Nos últimos anos ganhou ênfase, principalmente, de parte dos estudiosos da política agrícola brasileira, a necessidade de reorientação da forma de condução da política, não mais baseada fundamentalmente no crédito rural, associado ao subsídio, mas sim numa política de preços, visando a sustentação da renda da agricultura.

(1) Recebido em 12/11/90. Liberado para publicação em 21/11/90.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Esse fato deve-se à premissa básica de que em se obtendo renda satisfatória, a produção poderá ser conduzida, principalmente, através do autofinanciamento ou pela tomada de empréstimo junto à carteira comercial dos agentes financeiros, concorrendo com os demais setores da economia pelos recursos disponíveis e à taxa de mercado, especialmente, nas finalidades de custeio e comercialização. Assim, a discussão sobre a capacidade de endividamento da agricultura deixa de passar pela inevitabilidade de sustentação do Estado e pela sua capacidade de concessão de subsídios para viabilizá-la.

O exame do Plano Agrícola do atual Governo mostra que a principal forma de atuação para estimular, orientar e direcionar a produção da agricultura será via política de preços, permitindo o funcionamento mais livre dos mercados, sinalizando pela intenção de evitar o emprego de instrumentos que venham a interferir na formação de preços (confisco cambial, cotas de exportação, formação e venda de estoques de modo desordenado com ausência de regras claras pré-estabelecidas, etc.).

Dentro desse comportamento, o Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi reestruturado de tal forma a reduzir seu poder de intervenção no mercado agrícola, através da diminuição do número de produtos amparados e da adoção de novos parâmetros para definição desses preços, não mais com base nos custos de produção e sim nos preços de mercado (internos e externos). E, ainda, buscando melhor adequá-los ao funcionamento do mercado, os preços mínimos para a safra 1990/91 foram regionalizados, incorporando a correção pelos custos de transporte para as diferentes regiões produtoras.

Dessa forma, fazem parte da atual pauta de produtos amparados diretamente pela PGPM algodão, arroz, cera-carnaúba, feijão, juta e malva, mandioca, milho, sisal e soja, enquanto alho, amendoim, batata-semente, cas

tanha-de-caju, mamona, sementes de juta e de malva e sorgo deixaram de ter qualquer garantia de Aquisição pelo Governo Federal (AGF), contando, apenas com um valor de referência para financiamento de estocagem.

Quanto à regionalização dos preços fixados, cabe ressaltar que a produção de grãos nas regiões de fronteira agrícola recente (norte de Mato Grosso e Rondônia) foi desestimulada relativamente às demais regiões do País, visto que os preços mínimos não sofreram reajustes reais em relação aos que vigoraram na safra 1989/90. Como até o presente momento não foi definida nenhuma medida compensatória, isto poderá se constituir em dificuldade para os produtores da região.

Além desses aspectos, a PGPM passa a se orientar apenas para a formação de estoques estratégicos no sentido de obter tranquilidade no abastecimento interno e no que diz respeito às necessidades de exportação.

O Plano inclui, ainda, como medidas de estímulo à participação do setor privado e ao funcionamento de livre mercado na agricultura, a permissão de adiantamento em moeda estrangeira de instituições do exterior diretamente aos exportadores brasileiros, com vistas à liquidação - anteriormente ao embarque - de contrato de câmbio de exportação de produtos agrícolas e agroindustriais (Circular BACEN, de 16/08/90), além de promover a redução das alíquotas de importação de adubos e fertilizantes e de máquinas e implementos.

Em relação à política de investimentos públicos, deverá ser dada ênfase em promover a verticalização da produção, mediante estímulo à implantação e desenvolvimento de complexos agroindustriais regionais, considerado pelos formuladores do plano como um dos principais fatores de indução do desenvolvimento agrícola e para preencher a lacuna criada pela menor participação do Governo na fase de comercialização.

Como instrumentos viabilizadores dos objetivos propostos pela nova política agrícola, deverão ser implementados dois grandes programas: Programa de Competitividade Agrícola (PCA) e Programa de Regionalização da Produção Agrícola (PRPA).

O PCA visa induzir o desenvolvimento, a adoção e a transferência de tecnologias modernas, articulando-se aos Governos estaduais e municipais e às entidades de classe do setor. O PRPA pretende a racionalização espacial da produção e implementação de um novo modelo de desenvolvimento rural integrado, através de projetos específicos multifuncionais que considerem os aspectos relativos ao desenvolvimento rural, à estruturação de cadeias agroindustrial-mercantis, integrados preferencialmente a investimentos em infra-estrutura (eletrificação, transporte, armazenagem, etc.), à organização social da produção e ao associativismo/cooperativismo, ao nível regional e local.

Quanto ao financiamento do setor, dentro do novo Plano, observa-se sua perda de importância enquanto instrumento de ação de política agrícola, notadamente, quando se considera que este foi o principal mecanismo empregado pelo Governo para atuar junto ao setor, no curto prazo, nas últimas décadas, conforme será visto no próximo item do presente trabalho.

3 - FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E O PLANO AGRÍCOLA

Como característica marcante da política governamental de financiamento da agricultura, tem-se que desde o início dos anos oitenta, o Estado vem buscando reduzir sua participação na formação do montante de recursos a serem aplicados no crédito rural oficial, assim como, retirar gradativamente os subsídios via encargos financeiros.

O atual Governo ao definir as linhas que conduzirão a política agrí-

cola vem reforçar essa tendência, coerentemente com as diretrizes da política macroeconômica anteriormente delineadas, no sentido de "administrar o recuo da ingerência governamental direta no setor", conforme palavras contidas no próprio plano para a agricultura.

Em contrapartida a esse posicionamento, o Plano busca regulamentar novas fontes e formas para financiar o setor e criar alternativas para o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), tendo como base principal de sustentação dessa nova estratégia a participação ativa do setor privado.

No que se refere às fontes de financiamento para a safra 1990/91, foram incluídas às já existentes a participação de recursos provenientes do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas Industriais (FINAME/BNDES), dos incentivos criados pela Lei no.8.023 que altera o imposto de renda sobre a agricultura, do Banco Mundial (BIRD) e da poupança imobiliária que passa a integrar o Sistema Nacional de Crédito Rural (Resolução no. 1.745, de 30 de agosto de 1990), além do montante a ser gerado pelos agentes financeiros através da possibilidade de vinculação do financiamento de crédito rural aos contratos de "hedging".

Está prevista a aplicação de Cr\$446,53 bilhões, ainda no ano de 1990, sendo Cr\$309,64 bilhões para o custeio, Cr\$74,53 bilhões para investimento e Cr\$62,36 bilhões para comercialização.

Os recursos destinados ao custeio agrícola, para a safra 1990/91 deverão totalizar cerca de Cr\$350 bilhões, correspondendo a aproximadamente US\$5,4 bilhões e representam cerca de 80% da média aplicada na década de 80, em termos reais, e da estimativa elaborada pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Há que se considerar, ainda, que parte dos recursos aplicados pelos agentes financeiros nos meses de junho e julho do

corrente ano foi tomada pelas cooperativas de produtores para a aquisição antecipada de insumos dessa nova safra e que cerca de 70% do total estimado poderão ser aplicados a taxas livres. Como a taxa de juro de mercado está muito elevada, em função da política monetária fortemente restritiva, deverá ocorrer uma retração na demanda por aqueles recursos. Esses fatos poderão atenuar a possível escassez do montante a ser aplicado, advinda do volume de crédito previsto, da efetiva disponibilidade de dinheiro pelos agentes financeiros e/ou da impossibilidade de rápida regulamentação e operacionalização das novas fontes estabelecidas, neste momento de pico da necessidade de recursos financeiros para o plantio.

Em relação à finalidade de investimento, observa-se que tanto a questão do montante de recursos como a do estabelecimento de novas fontes estão insuficientemente equacionados. A previsão de Cr\$74,53 bilhões até dezembro de 1990, ou seja, US\$1,15 bilhão, representa pouco mais de 40% da média observada na década de 80 que, por sua vez, situou-se em patamares muito baixos frente às necessidades do setor (3). Desse montante, estão garantidos, concretamente, apenas Cr\$12 bilhões (FINAME) para a modernização do setor como um todo, via aquisição e renovação de máquinas e equipamentos. O restante praticamente está vinculado a programas específicos já em andamento ou dependente de operacionalização efetiva de novas fontes.

Em se mantendo esse quadro de restrição de recursos para investimentos na área rural, ficará comprometido um dos principais objetivos da nova política agrícola que é o de modernizar a agricultura, visando torná-la mais competitiva interna e externamente. Faz-se necessário, portanto, asse-

gurar maior aporte de recursos para a finalidade de investimento, assim como agilizar a formulação e operacionalização dos novos programas de desenvolvimento da agricultura, notadamente os de desenvolvimento agroindustrial ao nível regional, referidos no plano. Isso implicará em que o atual Governo realmente assuma como prioritário o investimento no setor.

Para a comercialização, deverão ser aplicados Cr\$62,36 bilhões até dezembro do corrente ano, o que, embora se constitua em pequeno volume, deve-se ressaltar que a parcela mais expressiva da comercialização da safra em curso ocorrerá apenas no primeiro semestre de 1991, quando deverão ser orçados novos aportes de recursos. Um possível problema que poderá surgir no momento da comercialização refere-se a necessidade do Estado vir a participar nessa fase da safra de modo mais intenso que o desejável. Isto dado o claro estímulo via definição dos preços mínimos de garantia, que poderão situar-se acima dos preços de mercado numa conjuntura de demanda retraída em função da política macroeconômica vigente, que provavelmente acarretará em perda do poder de compra dos salários. Esse risco poderá ser, em princípio, evitado pela definição da forma pela qual deverão ser conduzidos os financiamentos de Aquisição pelo Governo Federal (AGF) e de Empréstimo pelo Governo Federal (EGF).

Ainda com relação a esse aspecto, segundo o plano, os recursos de verão ser liberados com cautela e preferencialmente para produtores e cooperativas, assegurando EGF com opção de venda apenas para feijão e milho. Além disso, sugere o limite de 120.000 BTN's para AGF nas Regiões Norte e Nordeste, e que, dentre os produtos amparados pela PGPM apenas algodão, feijão, milho, soja e sorgo poderão ter 100% da produção própria financiada.

(3) Silva, Valquíria da; Vieira, José Luiz T.M.; Gatti, Elcio U. Crédito rural de investimento: uma análise do período 1979-89. Agricultura em São Paulo, v. 37, t.1, 1990, p. 49-64.

A possibilidade de o Governo vir a ser pressionado a atuar como grande comprador à época de comercialização da presente safra, na hipótese de preços de mercado desfavoráveis, deverá também ser reduzida por um fraco desempenho esperado da produção agrícola, decorrente de uma conjuntura adversa de disponibilidade de recursos, conforme já discutido anteriormente, e pelo comportamento dos preços reais de mercado, que declinaram de modo considerável nos últimos dois anos.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Agrícola editado pelo atual Governo apresenta como aspecto positivo a intenção de reduzir a ingerência do Estado nos mercados agrícolas, inserindo-se dentro das diretrizes da política macroeconômica em vigor. A maior liberdade para formação dos preços de mercado, aliada à reestruturação do Programa de Garantia de Preços Mínimos, deverá ser benéfica a médio e longo prazos ao desenvolvimento do setor rural, uma vez corrigidas as distorções observadas no curto prazo.

De modo geral, essas distorções se relacionam principalmente com a forma de condução da política de financiamento da agricultura, orientada para o autofinanciamento, para a concorrência por recursos com os demais setores da economia a taxas livres e ao estímulo de novas formas privadas de aporte de recursos para o setor, como por exemplo, a vinculação do crédito agrícola ao mercado futuro.

Essa nova estrutura de financiamento, se de um lado, pode se mostrar viável para as operações de custeio e comercialização, de outro, não garante uma oferta adequada de recursos para a finalidade de investimento, tendo em vista que os retornos se dão a longo prazo e que, portanto, os riscos são elevados, tanto para produtores como para os agentes finan-

ceiros.

Considerando-se que o investimento é fundamental dentro dos objetivos que o plano especifica para modernizar a agricultura brasileira (através da verticalização do processo produtivo, da renovação e ampliação do parque de máquinas e implementos e da criação de polos agroindustriais, principalmente), é imprescindível uma rápida solução para esse problema. Nesse sentido, faz-se necessária uma ação governamental voltada para os investimentos públicos e de estímulo aos investidores privados na agricultura que passam, portanto, pela maior dotação de recursos oficiais, pela melhor regulamentação das fontes já definidas, bem como, pelo incentivo à criação de novas fontes supridoras de recursos, seguras e estáveis.

Além disso, como o Governo, ao definir os instrumentos de política, optou por atuar de modo diferenciado em relação aos estímulos à produção em prejuízo das regiões de fronteira recente e do Centro-Oeste, o desempenho da produção nessas áreas deverá ser extremamente prejudicado já no presente ano agrícola, visto que os programas propostos para desenvolver, notadamente, o Centro-Oeste, ainda encontram-se no plano das intenções, e uma vez definidos terão um processo lento de implantação e maturação.