

A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS E O COMPLEXO SOJA

Savio Rafael Pereira (1)

O objetivo deste artigo é tentar mostrar a possibilidade, a importância e os limites da intervenção do governo nos mercados agrícolas, tomando como exemplo a soja.

Num período de apenas dez anos, 1970 a 1980, o chamado complexo soja transformou-se no maior gerador de divisas cambiais do país, atingindo US\$ 3 bilhões anuais, valor poucas vezes atingido pelo café em cem anos de história. O Brasil tornou-se o maior exportador mundial de farelo e óleo de soja e o 2º maior de grão. Observe-se que o mercado de oleaginosas e seus subprodutos é o segundo maior da agricultura mundial em termos de valores.

Nesse mesmo período o abastecimento interno de óleos e gorduras foi totalmente modernizado, sendo o óleo de soja o principal agente desta mudança. O consumo artesanal de gorduras animais, como a banha de porco, foi rapidamente substituído. A indústria de proteínas animais, frangos, suínos e embutidos também cresceu no bojo da abundante oferta de farelo de soja, substituindo acentuadamente o consumo de carne bovina. Como afirma o professor Fernando Resende, "os alimentos consumidos in natura são uma fração minoritária dos dispêndios familiares com alimentação... e a transformação industrial cresce à medida das necessidades do consumo de massa". Desta forma, o consumo de banha de porco e também o de carne bovina foram rapidamente substituídos, numa quase exigência da urbanização do país.

Por outro lado, a soja e seus derivados criaram os exemplos de eficiência e tecnologia não só no campo e na indústria, mas também nos modernos instrumentos de comercialização do setor. Os modernos insumos, a completa mecanização, a produtividade, a homogeneização, os padrões de qualidade internacionais e os mercados futuros indicam a competitividade do setor.

As políticas de modernização da agricultura brasileira, fortalecidas na década de 70 através do apoio financeiro ao custeio e investimento e, principalmente, a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM foram fatores determinantes naquela evolução extraordinária do complexo soja. Um dos grandes benefícios destes instrumentos estavam nos subsídios implícitos nas taxas de juros, em alguns momentos bastante significativos.

A PGPM, instrumento moderno de política agrícola, adotada de forma bastante similar nos EUA, atingiu sua plenitude no Brasil com o complexo soja. No período mais intenso da safra (abril-junho) a estocagem era feita pela indústria, financiada parcialmente pelos Empréstimos do Governo Federal - EGF - que repassava os recursos ao agricultor. Por um lado, garantia-se melhores preços ao produtor durante a safra e evitava-se a sua acentuada aceleração no período de entressafra, beneficiando o consumidor. Por outro lado, garantia-se o abastecimento pleno durante o ano e distribuía melhor os embarques para a exportação, evitando-se a depreciação dos preços externos.

Na verdade, o estímulo financeiro dado pelo subsídio implícito nos juros negativos foi compensado por medidas de caráter bastante intervencionistas: controle de preços no mercado interno para o óleo de soja e, em alguns momentos, para o farelo, controles e contingenciamento nas exportações. No contexto macroeconômico, a sobrevalorização da taxa de câmbio na segunda metade da década de 70, refletindo a forte entrada de recursos externos, também compensou negativamente o crédito agrícola favorecido.

A década de 80 foi marcada por instabilidade na utilização daqueles instrumentos de política agrícola, até que em 1990 praticamente se extinguiu a Política de Preços Mínimos para o setor soja.

Durante os cinco primeiros anos da década de 80, a área plantada com a soja na região tradicional se estagnou e a produção começou timidamente a se deslocar para o Centro-Oeste do país. É importante observar que apesar dos EGFs manterem-se elevados em termos de volume até os anos de 1982 a 1983, o subsídio implícito foi drasticamente cortado, com a elevação nas taxas de juros dos empréstimos. O auge dos financiamentos acontece em 1982, quando 50% da safra foi estocado sob EGF.

Entretanto, a política cambial passa a refletir as dificuldades do país na área externa. Este período, 1981 a 1985, caracteriza-se pela agressividade do setor exportador. O fim do subsídio no crédito é então parcialmente compensado pela política cambial agressiva. Nesta primeira metade da década de 80, as intervenções do governo através do controle de preços e exportações foram ainda marcantes.

A Política de Preços Mínimos teve importância crucial na ocupação do Centro-Oeste e a soja, direta e indiretamente, se beneficiou desta política. Em primeiro lugar, a abertura das áreas no cerrado com o arroz significava no futuro um custo de investimento reduzido quando da implantação da soja. O arroz como produto privilegiado na

(1) Coordenador de Economia e Estatística da ABIOVE.

política oficial contou com apoio integral da PGPM na fronteira agrícola, com grandes aquisições do produto por parte do governo. Em segundo lugar, nos anos cruciais da consolidação da soja no Centro-Oeste entre 1985 e 1988, o governo interviu com compras relevantes e garantindo preços acima do mercado para aquela região.

A segunda metade da década de 80 caracterizou-se pela progressiva liberalização do setor pelo governo. A partir de 1985, as exportações foram totalmente liberadas de controles quantitativos, como contingenciamento, cotas ou proibição de exportações (exceto num pequeno intervalo no final do plano cruzado). Esta liberação das exportações, num contexto de crescentes subsídios e protecionismo no mercado agrícola internacional, implicou um crescimento muito acentuado nas vendas da matéria-prima, em detrimento da indústria nacional.

Do ponto de vista da política agrícola, o complexo soja passou a ser discriminado na concessão de créditos, sob o argumento de ser uma cultura de exportação. Após as grandes aquisições de soja no Centro-Oeste em 1985 e 86, o setor cada vez menos participou da PGPM. O crédito inteiramente privado passa a financiar a produção e a comercialização do setor. Argumentou-se também que o setor podia captar recursos externos. Entretanto, a cada vez mais combatida credibilidade do país dificultava a captação de financiamento internacional.

Os controles de preços, principalmente do óleo de soja, continuaram, tendo em vista os seguidos planos de congelamento.

Em 1989, respondendo a uma repentina elevação de preços, devido à quebra de safra americana em 88, o Brasil planta sua maior safra

de soja e colhe 23,7 milhões de t. O Centro-Oeste já estava consolidado como grande produtor, respondendo por 45% da safra brasileira. Ressalte-se que, para a agroindústria, a garantia de abastecimento de matéria-prima é talvez o fator mais importante na determinação de sua localização. Desta forma, a expansão da lavoura rumo ao Centro-Oeste foi fator decisivo na implantação da agroindústria nesta região do país. Em 1982, o processamento de soja na região dos cerrados se resumia a apenas uma fábrica. Hoje são vinte e cinco indústrias: uma no Distrito Federal, uma em Pernambuco que utiliza matéria-prima do cerrado, duas na Bahia, três em Minas Gerais, seis em Goiás, cinco no Mato Grosso e sete no Mato Grosso do Sul.

O início dos anos noventa foi marcado por uma grave crise na produção agrícola do país, sendo o abrupto corte no crédito agrícola e sobrevalorização do cruzeiro os principais responsáveis. A produção de soja, que em 1989 atingiu 23,7, caiu para 15,5 milhões de t em 1991. A indústria processadora atingiu níveis recordes de ociosidade e o volume esmagado de soja permaneceu praticamente o mesmo de dez anos atrás.

Em todo os sentidos o setor hoje encontra-se totalmente independente de intervenção do governo. No caso específico da PGPM, a soja inclusive não conta mais com preço de garantia, e sim um preço referência de financiamento. A vol-

ta da liquidez internacional para o Brasil, de certa forma aliviou a escassez interna de recursos. Assim, o financiamento internacional, como pensado mas não efetivado em anos anteriores, passou a ser a principal fonte de recursos para a produção e comercialização.

A liberdade no comércio exterior e nos preços internos vigora desde meados de 1981. Os preços e o abastecimento interno não foram prejudicados por esta liberdade. O setor, apesar das graves dificuldades, está maduro e independente do governo.

Entretanto, com o fim de qualquer financiamento do governo, duas importantes pendências devem ser urgentemente resolvidas: a tributação nas exportações dos produtos semi-elaborados (como o farelo e o óleo) e a política protecionista e de subsídios dos EUA e CEE. A solução positiva destas duas questões colocaria o complexo soja brasileiro no caminho de um forte crescimento nos próximos anos.