

O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90

*The Brazilian agricultural growth in the 80's
and the perspectives for the 90's*

FERNANDO HOMEM DE MELLO*

RESUMO: Durante a década de oitenta, o setor agrícola brasileiro teve um crescimento não desprezível, apesar de circunstâncias econômicas internas e externas muito desfavoráveis. Tal crescimento ocorreu ao mesmo tempo em que o crédito disponível estava diminuindo, os subsídios eliminados, com uma recessão externa, queda nos preços das commodities e baixo crescimento na demanda interna. Este trabalho busca explicar esse crescimento com condições desfavoráveis. Além disso, analisa quais ajustes o setor precisa fazer para que o Brasil consiga retomar seu crescimento na presente década.

PALAVRAS-CHAVE: Setor agrícola; crescimento econômico

ABSTRACT: During the eighties, Brazil's agricultural sector had a non-negligible growth, in spite of very unfavorable internal and external economic circumstances. Such a growth occurred at the same time as available credit was declining, the subsidies eliminated, with an external recession, fall in commodities' prices and low growth in internal demand. This paper seeks to explain this growth with unfavorable conditions. In addition, it looks at which adjustments the sector needs to make in the case Brazil is able to resume its growth during the present decade.

KEYWORDS: Agriculture; economic growth.

JEL Classification: Q11; Q13.

O início da década dos anos 80 foi marcado por eventos econômicos desfavoráveis ao Brasil, em especial na área externa, e pela incapacidade do país, nesse contexto, de realizar os ajustes necessários na economia visando a retomar um crescimento sustentado. Os países desenvolvidos estão chegando ao sétimo ano consecutivo de expressivo crescimento econômico e, mesmo assim, a economia do Brasil se encontra em plena estagnação. A taxa anual média de crescimento do PIB

* Departamento de Economia da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil e da FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo/SP, Brasil.

per capita foi de apenas 0,92% na presente década, em comparação com os 6% da década de 70 e dos 3,2% dos anos 60.

No mesmo período, entretanto, o setor vegetal de nossa agricultura cresceu – e de modo não desprezível – em meio a circunstâncias bastante adversas: drástica redução do crédito disponível e eliminação dos subsídios; recessão externa e queda das cotações de inúmeras commodities; baixo crescimento da demanda interna; finalmente, após o Plano Cruzado de 1986, forte desestabilização da economia brasileira, retratada pela sistemática elevação da taxa de inflação até os 29% de agosto de 1989.

Em função desse quadro, duas questões serão analisadas neste trabalho: como explicar o razoável crescimento agrícola numa economia tão seriamente desarrumada e que ajustes a agricultura deverá fazer caso o país consiga, a partir de 1990, retomar um crescimento econômico sustentado, algo como um incremento anual médio do PIB entre 6 e 8%.

O CRESCIMENTO AGRÍCOLA NOS ANOS 80

Na tabela 1 apresentamos os dados-resumo do comportamento agrícola durante 1980/89. Os resultados mostram crescimento de 3,56% ao ano, ou algo como 1,5% per capita ao ano, na produção de dezessete culturas: algodão, amendoim, arroz, batata, cacau, café, cana, cebola, feijão, fumo, laranja, mamona, mandioca, milho, soja, tomate e trigo. Para os produtos domésticos (arroz, batata, cebola, feijão, mandioca, milho e tomate), uma taxa de 2,05% ao ano e constância per capita. Finalmente, para as lavouras de exportação (algodão, amendoim, cacau, café, cana, fumo, laranja, mamona e soja) e cana-de-açúcar, uma taxa de 4,51% ao ano, ou cerca de 2,5% per capita ao ano, certamente com influência positiva do programa do álcool. Para os produtos animais (carne bovina, suína, de frango, ovos e leite), houve um incremento anual médio de 3,43% (usando os dados anuais, sem as dummies para 1983 e 1986 dos produtos vegetais) .

Esse não pode ser considerado um comportamento desfavorável da agricultura brasileira, em especial quando se consideram as adversas condições econômicas da década. 1: claro que se a taxa de crescimento do PIB tivesse sido de cerca de 6-7% e não se alterassem as taxas dos produtos domésticos e animais, o seu desempenho, retratado na tabela 1, não teria sido adequado.

Tabela 1: Taxas de crescimento da Produção Agrícola Brasileira, 1980/89 (Em% ao Ano)

	Produção	Área	Produtividade
Lavouras-Total	3,56	1,49	2,07
Lavouras-Domésticas	2,05	zero (0,67)	1.39
Lavouras-Exportação	4,51	2,36	2,16
Produtos Animais	3,43		

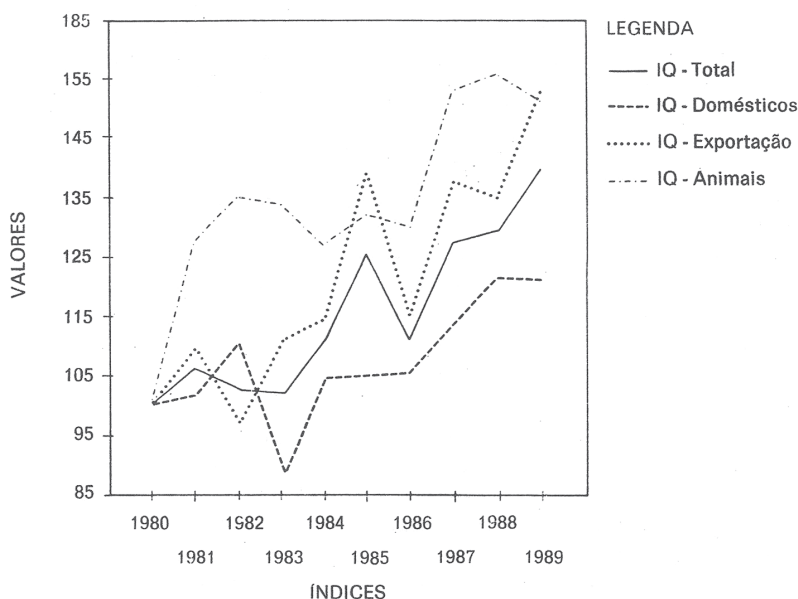
Fonte: Dados básicos da FIBGE, nossa estimativa.

(a) Função exponencial, com *dummies* para 1983 e 1986. As ponderações utilizadas foram os preços recebidos em 1988. O dado entre parênteses – área/lavouras-domésticas – é o resultado da regressão (não-significante).

Complementando a visão dos anos 80, o gráfico 1 mostra o comportamento anual dos índices de produção total das lavouras, como das lavouras domésticas, de exportação e dos produtos animais. Dado o desempenho relativamente favorável do setor agrícola nos anos 80, resta explicar suas causas num contexto econômico desfavorável. Neste trabalho, mencionaremos três causas principais: a) expressiva melhoria da produtividade; b) política cambial incentivadora das exportações; c) formulação e implementação gradativas, na década, de adequada política agrícola.

Relativamente à primeira causa, a própria tabela 1 dá evidências: uma taxa anual média de 2,07% de crescimento da produtividade da terra para o total de lavouras, correspondente a 58% do crescimento do produto total. Para as lavouras de exportação, a década de 80 teve um crescimento de produtividade de 2,16% ao ano e, para as lavouras domésticas, de 1,39% ao ano. Para melhor perspectiva dessas taxas, pode-se mencionar que, no período de janeiro de 1979 a dezembro de 1988, a relação de trocas (preços recebidos sobre preços pagos) para quinze produtos agrícolas teve uma diminuição anual média de 1,76% (estimativa mensal). Para os principais produtos domésticos (arroz, milho, mandioca, batata e feijão) essa diminuição foi de 2,66% ao ano, ou seja, mais pronunciada.

Gráfico 1: Evolução dos índices de produção – Total, Culturas Domésticas, de Exportação e Produtos Animais, 1980/89



Quanto à política cambial, o gráfico 2 mostra que, após a prefixação da taxa de câmbio em 1979, prática adotada para reverter as expectativas inflacionárias, a maior parte dos anos 80 foi caracterizada por uma desvalorização da taxa de câmbio (isto é, descontada a inflação norte-americana). Essa política contribuiu para

alterar o preço relativo entre os produtos agrícolas e estimulou uma expansão maior das lavouras de exportação.

Finalmente, o País passou a contar, durante a década, com uma política agrícola mais adequada, em especial nos instrumentos de preços mínimos, valores de custeio agrícola e, mais recentemente, de preços de intervenção para venda de estoques governamentais; houve também, maior liberdade para as exportações agrícolas. Em boa parte, em função de alguns desses instrumentos, na segunda metade da década de 80 o Brasil teve maior expansão das lavouras domésticas (gráfico 2). Entre 1985 e 1989, houve um crescimento de 14,2% para essas culturas. Em 1989, por exemplo, a produção brasileira de milho alcançou 26.282 mil toneladas, enquanto em 1988 a de arroz quase chegou a 12 milhões de toneladas.

Gráfico 2: Evolução da taxa de câmbio de paridade do cruzado em relação ao dólar, 1972/88 (Cz\$ de 1987), Médias Móveis Trienais



AS MUDANÇAS NO CONSUMO E OS AJUSTES NECESSÁRIOS NA AGRICULTURA NOS ANOS 90

Em recente artigo, Fritsch e Modiano¹ simularam trajetórias alternativas de crescimento para a economia brasileira até o ano 2000, considerando os problemas de geração de divisas – restrição externa – e de poupança doméstica – restrição interna. Nesta seção, para analisar quais as mudanças necessárias no perfil da produção agrícola brasileira, utilizaremos os três cenários de crescimento econô-

¹ FRITSCH, W. e MODIANO, E. M. A Restrição Externa ao Crescimento Econômico Brasileiro: Uma Perspectiva de Longo Prazo. Pesquisa e Planejamento Econômico, 18(2): 271-96, agosto de 1988.

mico nos anos 90, considerados possíveis por Fritsch e Modiano: status quo, “milagre” e social.

O ponto mais importante a salientar aqui é que, dependendo da taxa e do tipo de crescimento econômico que o país tenha nos anos 90, resultarão taxas diferentes para o crescimento das demandas de produtos alimentares. Consequentemente, a produção (ou a oferta agrícola) terá que sofrer ajustes diferenciados, em função do que ocorra em termos de crescimento econômico. Na análise dessas diferentes implicações, três variáveis serão consideradas para os anos 90: a) crescimento populacional; b) taxas de crescimento do PIB; c) efeito graduação.

Vejam, em primeiro lugar, a variável populacional. Estudos recentes² apontam para expressivo declínio na taxa de crescimento populacional, que na segunda metade dos anos 80, por exemplo, deve ter sido da ordem de 1,8%, bem abaixo dos 2,5% ao ano da década de 70. Essa taxa deverá mostrar, ainda, declínios adicionais nos anos 90, isto é, algo como 1,7% ao ano no primeiro quinquênio e 1,5% no segundo. Este é um fator importante em termos do crescimento da demanda de alimentos, significando pressão relativamente menor sobre os recursos disponíveis na economia brasileira.

Em segundo lugar, consideremos os cenários de crescimento do PIB abordados por Fritsch e Modiano. O cenário status quo, como o próprio nome indica, sugere a continuidade, na próxima década, dos impasses ainda existentes na economia e na política brasileiras, provocando uma taxa relativamente baixa de crescimento, em torno de 4-5%, entre 1989 e 2000. O cenário “milagre” apresenta um quadro de recuperação da poupança pública, através do aumento da carga fiscal, e uma taxa de investimento semelhante à dos anos 70, gerando um crescimento da ordem de 7% ao ano. Finalmente, o cenário social assume a prática de uma política de redistribuição da renda a favor de salários, assim como de gastos sociais; também neste cenário haveria aumento da carga fiscal e da taxa de investimento, gerando uma taxa anual média de 6,5% de crescimento do PIB.

Esses cenários podem ser assim classificados: de baixo crescimento, de crescimento mais rápido e, finalmente, de crescimento com equidade. Os três foram combinados com duas perspectivas da economia mundial: a realista e a otimista. A primeira corresponde à estabilização das taxas de câmbio entre os principais países, à redução do déficit público americano (menores juros reais) e a um crescimento de 3% ao ano nos países da OCDE; na perspectiva otimista, tal crescimento passa a 4% ao ano. Neste trabalho utilizaremos os três cenários domésticos em combinação com a perspectiva internacional realista.

Em terceiro lugar, vejamos a questão do efeito graduação no consumo de alimentos, considerando-se particularmente o cenário social, de crescimento com equidade. Esse efeito é uma importante força motora da economia alimentar, aos

² Veja NEUPERT, R. F. Novas Projeções da População Brasileira: Hipóteses Baseadas na PNAD de 1984, Brasília, IPLAN, outubro de 1987.

níveis mundial e doméstico, através do incremento das classes de média renda e a adoção, pelas famílias que lá chegam, dos hábitos alimentares das que já estão lá.

Como resultado dessa graduação, ocorreria grande aumento na demanda de proteínas animais, legumes/verduras e frutas. A partir disso, haveria grande aumento na demanda de cereais e oleaginosas para utilização na forma de rações. Essa dinâmica na evolução da demanda de alimentos, com o crescimento econômico, contrasta com a grande importância, recentemente tanto quanto na década passada, dos produtos básicos como arroz, feijão e mandioca dos hábitos alimentares no Brasil. Assim, caso o país seja capaz de retomar o crescimento econômico nos anos 90, deve-se esperar pela ocorrência de alterações expressivas nos mercados agrícolas.

Algumas dessas alterações estão demonstradas na tabela 2, na qual estimamos os necessários níveis de produção de treze alimentos no ano 2000, para atendimento das demandas interna e externa, sem alteração dos preços reais que prevaleceram em 1989. É preciso notar que também estamos considerando o aumento das exportações de alimentos. Antes de examinar os resultados, notemos que o cenário social, em relação ao “milagre”, isola os efeitos graduação e redistributivo, já que os dois têm, praticamente, a mesma taxa de crescimento para o PIB.

Para melhor perceber as mudanças no perfil agrícola nos anos 90, vamos ordenar os treze produtos alimentares por suas taxas de crescimento da demanda (em % ao ano), tomando-se por base os resultados do cenário social:

Leite	7,26
Carne bovina	6,78
Soja	5,93
Milho	5,93
Carne de frango	5,57
Ovos	4,61
Batata	3,99
Trigo	3,86
Carne suína	3,33
Açúcar	2,63
Arroz	1,26
Feijão	0,47
Mandioca	-1,16

Tabela 2: Produção necessária de alimentos e suas taxas de crescimento para o atendimento da demanda no ano 2000 (1.000 t)

	Cenários (a)				
	Status quo	Milagre		Social	
Arroz	12.006 (1,60)	12.006	(1,60)	11.565	(1,26)
Feijão	3.349 (1,26)	3.269	(1,04)	3.072	(0,47)
Milho	42.657 (4,01)	48.697	(5,27)	52.164	(5,93)
Soja	33.714 (4,01)	38.486	(5,27)	41.227	(5,93)
Trigo .	8.376 (3,08)	9.145	(3,91)	9.098	(3,86)
Grãos (Total)	100.102 (3,50)	111.603	(4,53)	117.126	(4,99)
Batata	3.461 (3,71)	3.897	(4,83)	3.565	(3,99)
Mandioca	26.933 (0,30)	24.378	(- 0,60)	22.908	(- 1,16)
Açúcar	11.809 (2,54)	12.517	(3,09)	11.915	(2,63)
Carne bovina	4.469 (4,51)	5.212	(5,98)	5.663	(6,78)
Carne de frango	2.852 (3,79)	3.224	(4,95)	3.438	(5,57)
Carne suína	1.449 (2,22)	1.589	(3,09)	1.630	(3,33)
Ovos	1.752 (3,20)	1.923	(4,08)	2.034	(4,61)
Leite	25.674 (4,78)	30.279	(6,37)	33.190	(7,26)

(a) Os dados entre parênteses correspondem às taxas anuais de crescimento da demanda. Ovos, milhões de dúzias, e leite, milhões de litros.

Essa listagem das taxas de crescimento dos vários produtos indica claramente as enormes discrepâncias entre eles: a taxa mais alta é a do leite, com 7,26% ao ano, enquanto a mais baixa é a da mandioca, com - 1,16%. Revela, também, que arroz e feijão teriam menor incremento de consumo, enquanto a mandioca, efetivamente, teria redução de seu nível absoluto de consumo.

Os seis primeiros produtos, isto é, as seis mais altas taxas de crescimento do consumo são o leite e os produtos do complexo carnes - proteínas animais (carne bovina, frango e ovos) e vegetais (soja, milho) -, entendidos como produtos de consumo final e insumos utilizados na sua produção. As taxas de crescimento do consumo desses produtos são bastante elevadas - na faixa de 4,61-7,26% ao ano - e indicam o desejo de realizar uma grande melhoria qualitativa nos hábitos de consumo. Finalmente, em nível intermediário das taxas de crescimento do consumo, temos o grupo formado pela batata, trigo, carne suína e açúcar, na faixa de 2,63-3,99% ao ano.

Em comparação à situação atual de consumo de alimentos, essas mudanças são bastante expressivas, como ilustra a comparação das taxas de crescimento do consumo nos cenários social e status quo. O leite, por exemplo, cai de 7,26 para 4,78% ao ano, a carne bovina, de 6,78 para 4,51%, enquanto a de frango declina de 5,57 para 3,79%. De outro lado, arroz, feijão e mandioca teriam aumentadas suas taxas de crescimento do consumo no cenário mais pessimista: o arroz passaria de 1,26 para 1,60% ao ano, o feijão iria de 0,47 para 1,26%, enquanto a mandioca passaria a ter aumento de consumo, pois sua taxa iria de -1,16%, para 0,30% ao ano.

Essa é, portanto, uma clara evidência de como a retomada do crescimento econômico nos anos 90, desta vez com ênfase no social, deve trazer profundas alterações nos hábitos de consumo da população brasileira. Apenas como referência, ao final da década de 70, arroz, feijão e mandioca respondiam por cerca de 30% das proteínas e quase 40% das calorias consumidas pela população brasileira. Isso deverá mudar muito daqui para a frente, desde que o país tenha competência para retomar seu crescimento. A este respeito, note-se que o não-crescimento das taxas do PIB na ordem de 6-7% ao ano não poderá ser atribuído à dívida externa, visto que este fator já foi considerado nos cenários macroeconômicos.

E a produção agrícola? No cenário social, que foi o mais enfatizado, com um crescimento do PIB da ordem de 6,5% ao ano, redistribuição da renda, incremento das exportações agrícolas e menor crescimento populacional na próxima década, a agricultura brasileira deveria alterar fortemente seu perfil de produção, na direção dos produtos (e insumos) do complexo carnes – proteínas animais (carne bovina, de frango, ovos, leite) e vegetais (milho e soja) –, além do grupo legumes, verduras e frutas (laranja, por exemplo). Com menor crescimento viriam trigo, batata, açúcar, carne suína e, provavelmente, café; finalmente, com pouco crescimento, arroz e feijão; a mandioca teria certo declínio no consumo.

Os desafios à nossa agricultura, no contexto dessas profundas alterações de padrões de consumo, são bastante grandes. Em alguns casos, os resultados da tabela 2 são impressionantes: no ano 2000 o Brasil teria que produzir 5,2-5,7 milhões de toneladas de carne bovina, 3,2-3,4 milhões de toneladas de carne de frango, 1,6 milhão de carne suína, cerca de 2 bilhões de dúzias de ovos e 30-33 bilhões de litros de leite. E mais: 49-52 milhões de toneladas de milho e 38-41 milhões de toneladas de soja.

Em 1988/1989, em comparação, o Brasil realizou os seguintes níveis de produção: carne bovina, 2.447 mil toneladas (1988); carne de frango, 1.947 mil toneladas (1988); carne suína, 1.168 mil toneladas (1988); ovos, 1.239 milhões de dúzias (1988); leite, 14.168 milhões de litros; milho, 26.282 mil toneladas (1989); soja, 23.812 mil toneladas (1989).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simples comparação das ordens de grandeza das taxas de crescimento agrícola nos anos 80 e as previstas para os anos 90, com a retomada do crescimento econômico, indica a existência de formidável desafio para o país e introduz um elemento de estratégica importância para a política agrícola. Até aqui quase que inteiramente concentrada em instrumentos de curto prazo, tais como preços mínimos e crédito agrícola, ela precisa urgentemente ser complementada com maior mobilização de instrumentos de médio prazo. Neste contexto, é bastante provável que, para alcançar os elevados níveis de produção projetados, o Brasil deva rever a maneira pela qual a agricultura tem estado inserida em sua estratégia de desenvolvimento econômico.

Adicionalmente, uma mudança de natureza, salientada neste trabalho, exige que sinais econômicos sejam transmitidos aos produtores. Impõe-se a existência de mercados mais livres – e que isso seja entendido e aceito pela sociedade. É necessário, ainda, redução na tributação indireta, principalmente o ICMS, que o setor sofre. Em 1989, ao invés de aliviada, a situação foi agravada com a tributação dos insumos.

Necessário, também, aumentar o ritmo de progresso técnico da agricultura, dos 2,1 % nos anos 80 para cerca de 3,5% nos anos 90. Isso, por seu lado, exigirá nova concepção dos recursos humanos no setor. Para completar, será preciso ainda ampliar a área cultivada e, até mesmo, sua taxa de crescimento. Neste sentido, o grande desafio, com respeito aos aspectos ecológicos, será ocupar a região Centro-Norte. Os investimentos públicos e privados em infraestrutura terão papel crucial na viabilização deste objetivo. Emerge, portanto, a necessidade de verdadeiro programa de desenvolvimento para a região Centro-Norte.

