

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

PROGRAMAÇÃO DA POLÍTICA
DE ABASTECIMENTO

SETOR DE ABASTECIMENTO

ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - EPEA
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

(DOCUMENTO INTERNO, SUJEITO
A REVISÃO E APROVAÇÃO; NÃO
PODE SER DIVULGADO OU CI
TADO SEM AUTORIZAÇÃO DO
EPEA)

VOLUME I

TRABALHO REALIZADO EM CON
JUNTO PELO EPEA E A COMIS
SÃO DE FINANCIAMENTO DA PRO
DUÇÃO (CFP)

JANEIRO 1967

POLITICA DE ABASTECIMENTOINTRODUÇÃOPARTE I - ASPECTOS GERAIS DO PROBLEMA DE ABASTECIMENTOCAP 1 - FUNDAMENTOS DE UMA POLITICA DE ABASTECIMENTO

- Nova conceituação dos problemas
- As premissas e os conceitos das políticas até agora seguidas
- Resultados até o momento obtidos por essas políticas
- As principais causas dos problemas de abastecimento
- Porque uma política específica

CAP 2 - PROGRAMAÇÃO DA POLITICA DE ABASTECIMENTO

- Objetivos imediatos e mediatos dessa política
- Diretrizes gerais, problemas inerentes e normas de ação
- Problemas institucionais

CAP 3 - ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA AÇÃO DO GOVERNO

- A estrutura atual; problemas, deficiências e razões que fundamentam sua existência
- Uma nova estruturação, possibilidades de superar problemas e deficiências da estrutura atual
- Diretrizes de ação e atribuições
- Origem e destinação de recursos

PARTE II - POLITICAS GERAIS E PROGRAMAS ESPECIAISCAP 4 - POLITICA DE PREÇOS MINIMOSCAP 5 - POLITICA DE ORGANIZAÇÃO DE MERCADOS AGRICOLASCAP 6 - POLITICA DE ESTOQUES DE SEGURANÇACAP 7 - POLITICA DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE GENEROS ALIMENTICIOSCAP 8 - POLITICA DE SERVIÇOS AUXILIARES DE COMERCIALIZAÇÃOCAP 9 - POLITICA DE MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE COMERCIALIZAÇÃO

CAP 10 - POLITICA DE MODERNIZAÇÃO E PRODUTIVIDADE 2
DA DISTRIBUIÇÃO

CAP 11 - PROGRAMA DE COMERCIALIZAÇÃO DO TRIGO E DERIVA-
DOS

PARTE III - PROGRAMAÇÃO DAS INVERSÕES E DOS DISPÊNDIOS

- Destino e aplicação dos recursos
- Origem dos recursos e possibilidades de sua obtenção em fontes externas
- Cronograma de aplicação e desembolso

I N T R O D U Ç Ã O

I N T R O D U Ç Ã O

Qualquer tentativa de programação quantificada do abastecimento no Brasil não deixaria de apresentar sérias dificuldades. Cumpre, logo de início, conceituar os limites da área de programação, o que se pretende caracterizar como abastecimento e se os instrumentos de atuação levariam ao alcance dos objetivos de que se compusesse um quadro geral de metas de crescimento econômico. Caberia portanto definir todos esses conceitos para que se pudessem visualizar, com clareza, aquilo que seria a programação.

O abastecimento não poderia ser caracterizado como um setor único no sentido da divisão das atividades humanas e da produção em três setores, primário, secundário e terciário, como foi empregado sistematicamente, pela primeira vez, por ALLAN B. FISCHER em 1935 e, mais tarde, definidos e delimitados, com clareza, por COLLIN CLARK (1). No entanto, o abastecimento se interessa em especial por atividades produtoras de serviços, características do setor terciário.

Sua caracterização mais simples seria pelos problemas que procura superar, quando é perturbado o fluxo regular dos gêneros alimentícios ao alcance dos consumidores. Logo, não se trata apenas da programação de uma atividade meio, mas da solução de problemas que surgem do decorrer dessa atividade.

Divide-se essa programação, portanto, em três aspectos bem distintos : da programação meramente indicativa, com utilização de instrumentos indiretos de incentivo para o aumento da produtividade na produção de serviços comerciais agregados aos produtos agrícolas; da programação de inversões na infraestrutura desses serviços e da programação de uma ação característica de coordenação, como a compensação no funcionamento dos mecanismos de mercado, de molde a evitar as consequências negativas decorrentes da natureza da produção desses bens primários.

(1) Veja-se "The Conditions of Economic Progress" - Londres 1952

Comporta-se, portanto, a programação do abastecimento como extensão natural do planejamento do setor de agricultura, e como consequência lógica da estratégia do desenvolvimento proposta - para o setor primário.

As dificuldades inerentes à utilização de estatísticas agrícolas, se somaram a falta quase absoluta, de pesquisas e estudos realizados sobre a mercadologia dos produtos agrícolas e a carência de estatísticas sobre a estrutura de comercialização desses produtos. A profundidade na programação foi em alguns casos, grandemente limitada diante da não disponibilidade dos resultados do Recenseamento Geral de 1960, em nível de pormenor, e a escassez de elementos estatísticos sobre alguns serviços auxiliares de comercialização.

Utilizou-se o instrumental econométrico com a consciência exata da limitação dos resultados que poderiam ser obtidos, acreditando-se no entanto que constituiria um auxiliar indicativo de importância para a determinação de algumas políticas específicas. Por outro lado, o emprego desse instrumental - de manejo ainda incipiente no país - na análise dos fenômenos mercadológicos - dos produtos agrícolas pode tornar-se, nesse campo, um valioso processo de orientação da política econômica do Governo.

A situação restritiva levou à utilização de muitos quadros, gráficos e tabelas que apresentam mais valor indicativo para as conclusões do que, necessariamente, aspectos determinísticos na avaliação dos problemas. Por outro lado, a estimativa dos recursos necessários foi fundamentada, basicamente, em coeficientes técnicos globais, quando possível obtidos de experiências internas do país e, quando não, de fontes internacionais.

Os objetivos e metas foram fixados a partir de uma interpretação dos fenômenos que, em decorrência dos elementos para análise, não poderia deixar de apresentar aspectos subjetivos, sujeitos à avaliação pessoal de cada observador.

Cumprindo ainda, anotar as próprias limitações decorrentes de uma primeira tentativa de planejamento, nessa área, que busca mais ordenar os principais pontos de atuação sobre os problemas existentes do que esgotar todas as possibilidades de coordenação da política econômica, no campo do abastecimento de produtos alimentícios.

C A P I T U L O I

FUNDAMENTOS DE UMA

POLITICA DE ABASTECIMENTO

A aceleração do processo de crescimento econômico, no pós-guerra, gerou certos fenômenos que, caracterizando as modificações na estrutura econômica do País, passaram a representar o fator dinâmico principal no desenvolvimento da agricultura, nesse período.

Esses fenômenos eram o aumento do ritmo de incremento da população e os importantes movimentos migratórios da população rural, em direção às zonas urbanas (1). Eram resultantes da expansão mais acelerada do setor industrial que intensifica o ritmo de urbanização da população rural, atraída pela oportunidade de novos empregos e novas condições de vida. Por outro lado, a utilização da moderna tecnologia pela medicina preventiva, no combate a endemias e epidemias, provoca uma rápida diminuição na taxa de mortalidade, elevando o ritmo de aumento da população.

Q U A D R O 1

EVOLUÇÃO DAS TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO

P E R I O D O	TAXAS ANUAIS (%)		
	CRESCIMENTO	NATALIDADE	MORTALIDADE
1872-1890	2,01	4,65	3,02
1890-1900	2,42	4,60	2,78
1900-1920	2,12	4,50	2,64
1920-1940	2,05	4,40	2,53
1940-1950	2,38	4,35	2,01
1950-1960	3,00	4,15	1,15

FONTE : Demografia - Diagnóstico preliminar - EPEA

Nota - * Estimativas de natalidade e mortalidade, com base em dados preliminares de 1960

(1) - Segundo estimativas constantes do Diagnóstico preliminar de Demografia - EPEA, 50% aproximadamente do aumento da população urbana se deu por deslocamento de contingentes das áreas rurais.

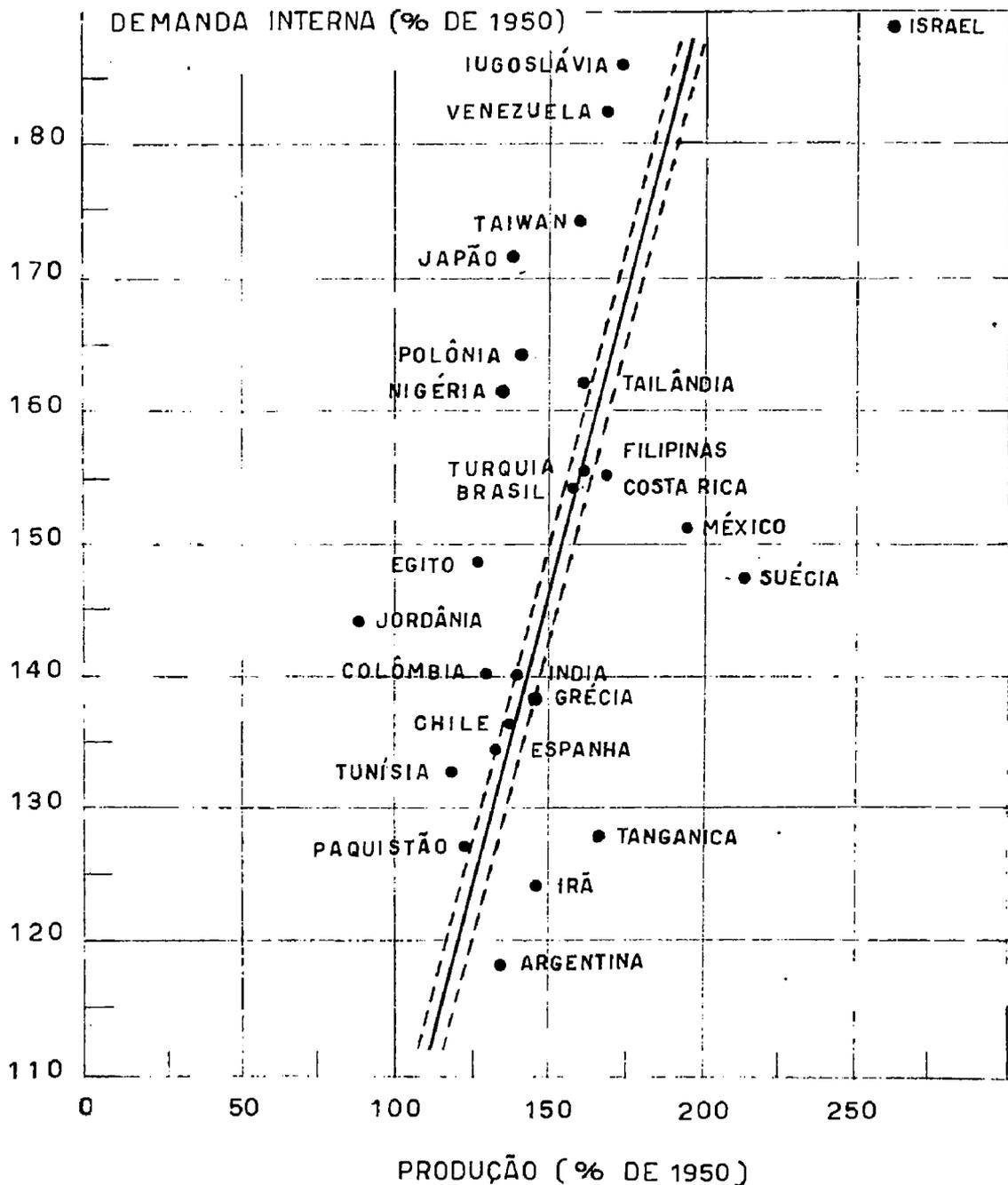
As pressões sobre a oferta de alimentos provocam nessas condições, a necessidade desta oferta evoluir a taxas relativamente altas, de modo a atender às necessidades da demanda de alimentos geradas pelo crescimento da população e pelo aumento da renda por habitante.

Há diversas indicações de que a agricultura tenha respondido, satisfatoriamente, a essas pressões, aumentando a oferta dos produtos de molde a satisfazer a essas necessidades(2). A oferta de alimentos evoluiu numa taxa de 4,14% ao ano, em todo o país, no período de 1950/60, enquanto a população total crescia na proporção de 3,0 e a renda, a uma taxa média anual de 1,7% . Pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, sobre orçamentos familiares, permitiram calcular um coeficiente de elasticidade renda da demanda de alimentos, de 0,55 para a zona urbana e 0,40 para a zona rural. Admitindo-se o coeficiente de 0,55 globalmente, a demanda de alimentos teria crescido em taxa sensivelmente semelhante à taxa de evolução da oferta, ou seja 3,94% ao ano, em média. Mesmo reconhecendo-se que esse coeficiente tivesse sido mais elevado no início do período, ainda assim é possível admitir-se que não tenha havido de equilíbrios entre a oferta e a demanda de alimentos, pois os preços desses produtos não evoluíram mais rapidamente que os preços dos outros bens e serviços em geral (2). Estudos realizados sobre a evolução da produção agrícola em diversos países do mundo (GRÁFICO 1) tendem a mostrar que a oferta agrícola no Brasil cresceu ao mesmo ritmo da demanda (3).

(2) - Veja-se, nesse sentido, Delfim Netto, Antônio e outros em "Agricultura e Desenvolvimento no Brasil" - Estudos ANPES nº 5 (versão preliminar) - 1966.

(3) - Veja-se o Report nº 27 - Economic Research Service U. S. Department of Agriculture - 1965

DEMANDA INTERNA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E PRODUÇÃO AGRÍCOLA, 1960 *



* OS PAISES DENTRO DAS LINHAS PONTILHADAS AUMENTARAM A PRODUÇÃO APROXIMADAMENTE À MESMA TAXA DE CRESCIMENTO DA DEMANDA.

Os estudos realizados sôbre funções de oferta de diversos produtos agrícolas demonstram, por outro lado que os agricultores respondem, razoavelmente, às variações nos preços dos produtos. Considerando-se entretanto que a produtividade da mão de obra na agricultura cresceu à taxa média de 2,7% ao ano, no decênio 1950/60, permitindo que a população economicamente ativa do setor passasse de 64,4% do total da população ativa de 1950 a 58,5 % em 1960 (4), a explicação do ajustamento obtido entre a oferta e a demanda de alimentos, através de relações entre área cultivada e preços, fica em parte prejudicada.

Seria lícito, então, indagar-se por que o pós-guerra se distinguiu por sucessivas crises no abastecimento desses produtos, aos grandes centros populacionais, obrigando os Governos a tomarem medidas intervencionistas e reformularem, constantemente, essas políticas?

As crises se caracterizavam pela dimensão política - que adquiriam, nesses grandes centros, em face das oscilações nos preços dos principais gêneros alimentícios que, incidindo sôbre rendas relativamente estáveis, provenientes de salários, provocavam grande descontentamento na população e, provavelmente, pressionavam os custos salariais, alimentando o processo inflacionário.

Outro aspecto do problema é que as causas que determinavam as oscilações nos preços dos produtos alimentares eram relativamente independentes quanto aos tipos de produtos, resultando a impressão generalizada de crise permanente de abastecimento, em toda a década dos anos cinquenta e na primeira metade da década de sessenta.

(4) - Veja-se "Projeções da Oferta e Demanda de Produtos Agrícolas para o Brasil" (Texto Preliminar) - jan/1966 - Centro de Estudos Agrícolas - IBRE/FGV.

Q U A D R O 2

VARIAÇÕES MÉDIAS DE SAFRA A SAFRA NOS
PREÇOS REAIS (*) AOS PRODUTORES NO
ESTADO DE SÃO PAULO - 1949/1963

P R O D U T O S	Variação em % em relação à média dos valores absolutos
FEIJÃO	38,4
ARROZ	27,1
MILHO	22,5
ALGODÃO	12,8

FONTE : Diagnóstico de Comercialização - EPEA - (MIMEO)

NOTA : * Preços anuais e índice de preços da Divisão de Economia Rural da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

Os preços médios anuais foram deflacionados por um índice de 23 preços agrícolas com exceção do café, em São Paulo.

Essas flutuações (QUADRO 2) nos preços dos gêneros alimentícios foram a característica principal dos problemas de a bastecimento no período.

A análise desses problemas possibilita o reconhecimento destes fatos :

- A oferta agrícola apesar de inelástica, em relação ao preço segundo seu conceito clássico, respondeu às variações dos preços, satisfazendo as necessidades da demanda.
- O ajustamento da oferta à demanda não se deu de forma contínua e harmônica, porém, com oscilações anuais que determinavam oscilações nos preços. Sendo inelásticas, em relação ao preço, a oferta e a demanda de produtos agrícolas, pequenas oscilações de uma ou de outra se traduzem em grandes alterações nos preços.

- As oscilações nos preços no mercado internacional influíam no sentido de determinar oscilações dos preços no mercado interno.

A situação é de difícil verificação no passado, diante das intervenções governamentais, no sentido de impedirem as exportações, e das políticas cambiais praticadas.

Pode-se portanto admitir que as crises no abastecimento de produtos alimentares decorrem, não de condições estranhas ou excepcionais do funcionamento do sistema de preços, mas como consequência natural de seu funcionamento para os produtos primários. O importante é caracterizar-se em que medida se pode admitir esse funcionamento, nas condições exigidas pela estrutura de uma sociedade moderna, e as consequências que advém para um sistema econômico integrado e de estruturação muito mais complexa do que os sistemas existentes, nos períodos do pré-desenvolvimento.

As premissas e princípios de uma sociedade moderna tendem a determinar aspirações que admitem mal a insegurança da instabilidade da atividade econômica do setor primário.

Em nações mais desenvolvidas, essas oscilações praticamente desapareceram para os produtos básicos, em grande parte pelo desenvolvimento dos circuitos comerciais, do sistema de armazenamento, de transporte e pela amplitude das modalidades de crédito à estocagem e à comercialização.

Isto, no entanto, ocorreu em parte, como decorrência da institucionalização de mecanismos de compensação e como resultado da estocagem dos excedentes que, em consequência, se verificarem. O sistema de defesa dos preços permitiu, até certo ponto, a manutenção da oferta a níveis superiores às possibilidades de absorção pela demanda interna e externa, como decorrência de um acentuado crescimento na produtividade. Cada um desses casos apresenta características específicas das condições e motivações de cada nação, em época determinada. No nível atual de conhecimento humano, não seria pretencioso admitir-se a possibilidade de uma sociedade, que ainda não atingiu aquele estágio de desenvolvimento, institucionalizar mecanismos de compensação que lhe garantem a estabilidade e segurança de seu consumo básico.

As oscilações no nível da atividade econômica e o combate aos ciclos econômicos têm sido, por outro lado, no mundo inteiro, a motivação primária das políticas econômicas dos governos.

Considerando-se a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, no mundo atual, como objetivo primeiro, essa instabilidade não pode ser admitida como válida, diante da insegurança que determina para as inversões na agricultura e em setores industriais e de serviços ligados à sua produção, provocando um atraso relativo, determinado pela dificuldade de absorção do progresso tecnológico, nesses períodos de crônica instabilidade econômica.

Examinando em detalhe o problema, ver-se-á que as retrações da oferta se verificavam como resultantes de QUATRO tipos de fenômenos :

- a) - Interveniência de fatores aleatórios de ordem climática, determinando uma queda nos rendimentos por área (ex, : excesso de chuvas, secas , etc.).
- b) - Recomposição da estrutura da oferta, em face das oscilações nos preços decorrentes da alternância de carência e excessos de ofertas.
- c) - Desestímulo alternativo como efeito da oscilação estacional dos preços dos produtos em decorrência da concentração da oferta no tempo, nas áreas carentes em infraestrutura de comercialização.
- d) - Influência das oscilações dos preços nos mercados internacionais, em resultado de fatores aleatórios verificados em outras regiões do mundo.

Em análise pormenorizada, o que se pode verificar é que as grandes oscilações na produção derivam basicamente da influência de fatores climáticos aleatórios, que determinam grandes variações nos rendimentos por hectare cultivado. As oscilações na área cultivada constituem-se como fator adicional de amplificação ou amortecimento dessas oscilações.

Pode-se determinar portanto como elemento básico causador das crises de abastecimento a interveniência do fator clima, como determinante do nível de rendimento por hectare, e como ele

mento secundário as oscilações na área cultivada. O que se pode constatar, imediatamente, é que uma estabilidade na área cultivada seria fator de amortecimento das oscilações na produção. Por outro lado, admitiu-se como premissa que a estabilidade dos preços é a condição básica para absorção de uma moderna tecnologia que viria, por sua vez, moderar e, em alguns casos, reduzir as quedas no rendimento em função de condições climáticas adversas, como a través da irrigação, utilização de variedades mais resistentes à sêca, normas de cultivo que permitissem liberar as culturas, rapidamente, de outras plantas concorrentes, etc.

As oscilações no rendimento exigem, no entanto, compensações que atendam não somente às quedas como também aos grandes aumentos, causadores de excedentes ocasionais, que desorganizam totalmente os mercados.

Em decorrência desses fatos e fenômenos, pode-se admitir uma conceituação nova para os problemas de abastecimento. As aspirações básicas da sociedade não se alteraram, ao longo do tempo. O desejo de segurança e estabilidade no consumo alimentar, e o desejo de que todos os membros da sociedade tenham como condição primordial o acesso a um consumo alimentar mínimo são premissas válidas em qualquer região do globo, na época atual. Diverge se apenas no modo de atingir-se tais objetivos.

A nova conceituação do problema advém muito mais do exame de inadequação dos métodos, até agora utilizados, do que de qualquer discordância quanto aos objetivos básicos, que são inerentes aos direitos existenciais de todo ser humano.

A segurança e estabilidade relativa no consumo alimentar podem ser obtidas pela institucionalização de mecanismos que garantam a compensação, no caso de interveniência de fatores aleatórios não passíveis de comando pelo homem, e evitem que os fatores determinantes dos preços se componham, ocasional ou estacionalmente, de forma desfavorável para a continuidade da evolução da produção agropecuária.

A institucionalização de mecanismos de compensação às flutuações de oferta, de caráter aleatório ou resultantes da natureza da atividade econômica do setor primário, não deve invalidar o funcionamento do sistema de preços, o que provocaria, a

longo prazo, um desequilíbrio entre oferta e demanda que iria diminuir a produtividade global da economia, como um todo. Este fato deve ser tomado, também, como premissa básica numa política de a bastecimento que pretende institucionalizar mecanismos de compensa ção no funcionamento do sistema de preços para o setor primário, que se deve admitir como capazes de provocar desajustamentos que, periodicamente, precisariam ser corrigidos.

Sendo os mercados dos produtos agrícolas, em geral, mercados onde a concorrência mais se aproxima do modelo clássico de mercados de concorrência perfeita, as possibilidades de obter-se resultados razoáveis através da utilização de instrumental estatístico adequado na fixação dos preços de sustentação não eliminam a provável ocorrência desses desajustamentos. Considerando, entre tanto, que a formação dos preços nos mercados agrícolas se dão, aproximadamente, em conformidade com o modelo teórico clássico de mercado de concorrência perfeita, portanto, de forma diferente da formação de preços dos produtos industriais, em que o controle do nível da oferta, pelos próprios empresários em certos limites, pro picia sua sustentação próxima dos custos, a intervenção do Estado na sustentação dos preços agrícolas tenderá a diminuir o movimento cíclico de transferência de renda pelo sistema de preços, do setor primário para o setor urbano. A maior estabilidade dos preços agrícolas deverá corresponder maior facilidade de absorção da moderna tecnologia e, conseqüentemente, a melhoria da produtividade do se tor.

O aspecto social distributivo estaria estritamente ligado à diminuição dos custos da produção dos bens e serviços respectivos e ao aumento de produtividade geral da Nação, ou seja ao desenvolvimento econômico que irá permitir, pelo aumento da renda, que todos atinjam um nível de consumo alimentar satisfatório. A de manda de produtos alimentares é inelástica em relação à renda, per mitindo que se alcance padrões razoáveis de consumo alimentar numa faixa de renda ainda relativamente baixa. As faixas de populações, ainda marginais no processo econômico, deveriam ser atendidas atra vés de pro gramas especiais de alimentação e de integração social, que podem não se vincular estreitamente a uma política econômica - específica, de caráter global, para o abastecimento.

A utilização de políticas ligadas à intervenção do Estado no nível de preços, no sentido de limitá-los por razões de satisfação das aspirações de segurança e justiça social, não atende a esses objetivos, pois representa atuações conjunturais que não atingem as raízes do problema, podendo resultar em prejuízos, se olharmos pela ótica da prioridade ao desenvolvimento, pelo desestímulo - que provocaria à expansão da produção e à melhoria da produtividade.

Definidos os fundamentos de uma política de abastecimento, tem-se de ajustar uma política de ação que permita que seus objetivos sejam atingidos. A análise detalhada dos fenômenos econômicos, que produzem os problemas de abastecimento, conduz à visualização das alternativas de ação e dos instrumentos disponíveis e capazes de serem criados.

A formulação dessas alternativas pressupõe, evidentemente, a fixação de uma escala de prioridades na distribuição dos recursos disponíveis em que, para a solução dos problemas de abastecimento, se teria que admitir um caráter de condição para um processo de desenvolvimento harmônico da economia, como um todo.

Nos estágios iniciais do desenvolvimento, a organização social tende a não acompanhar a dinâmica desse processo, tornando-se a tarefa de reformulação institucional uma sistemática fundamental para a manutenção da dinâmica do desenvolvimento. Essa tarefa é uma parcela inerente à uma política de abastecimento.

AS PREMISSAS E OS CONCEITOS DAS POLITICAS ATÉ AGORASEGUIDAS

As transformações na estrutura econômica e social do país, com a intensificação do processo de desenvolvimento econômico tenderam a conceder aos fenômenos econômicos normais desse período de transição uma nova amplitude, para cuja compreensão o organismo social não estava preparado. Tais mudanças são imperceptíveis para a maioria da população, que não se dedica à sua análise aprofundada.

No Brasil, a relativa rapidez com que se realizou o processo, sobretudo na década dos cinquenta, em função da absorção pelo setor industrial de um progresso científico não gerado internamente, criava dificuldades de análise e interpretação, mesmo para os mais sérios estudiosos do fenômeno do desenvolvimento econômico.

O ritmo, relativamente mais lento, de absorção da tecnologia no setor primário e as prioridades concedidas pelos governos para a industrialização do país deixaram o setor primário e os fenômenos econômicos, ligados a essas atividades, fora da área de interesse dos melhores técnicos do país.

O resultado não poderia ser outro. Os fenômenos econômicos passaram a ser analisados sem instrumental apropriado e à luz de conceitos e premissas decorrentes de avaliações subjetivas da realidade econômica.

A observação de oscilação estacional dos preços agrícolas levava a concluir-se que a demanda comercial se constituía - num oligopsonio, cujos agentes entravam em conlúios que lhes permitiam comprar a produção dos agricultores aos menores preços possíveis e vender aos consumidores pelos maiores preços, forçando a alta dos mesmos. Não é improvável que a demanda comercial fosse pouco concorrencial, no início dos anos cinquenta, diante das deficiências de transporte, comunicações, armazenagem e beneficiamento dos produtos agrícolas. É também provável que, no entanto os custos elevados de comercialização e as dificuldades de estocagem ampliassem essa estacionalidade, pela agregação desses custos, dando ao funcionamento dos mercados intensa flutuação de preços.

As carências ocasionais da oferta permitiram conclusões de que a agricultura não respondia aos estímulos de preço - em face de problemas diversos de sua estrutura de produção. Na maior parte do período, a evolução nominal dos preços, resultantes da inflação, chegou a ser conceituada como decorrência da especulação comercial, por muitos responsáveis pela política de abastecimento.

A avaliação moral substituíra as deficiências de instrumental de análise econômica, gerando conclusões simplistas, de que o comércio era o principal responsável pelas flutuações nos preços. A forma de evitar a alta dos preços era a intervenção no nível de preços, de maneira a não permitir a especulação pelo setor comercial.

A administração começou a fixar, por legislação específica, os preços que deveriam vigorar no mercado. Dos produtos alimentícios, passou-se para todos os produtos de uso doméstico e para os serviços, sem qualquer estudo mais detido sobre os respectivos mercados.

Diversos produtos tiveram sua exportação proibida, imaginando-se que a permissão das exportações retiraria todos esses produtos do mercado interno, provocando carência acentuada.

As experiências da Coordenação da Mobilização Econômica, durante a guerra, foram transferidas para a Comissão Central de Preços (CCP) e, em 1951, pela Lei nº 1522, criava-se a COFAP, Comissão Federal de Abastecimento e Preços, com amplas atribuições de intervenção no domínio econômico e poderes punitivos especiais.

Com o advento do governo parlamentarista, toda a legislação foi reformulada, criando-se a SUNAB-Superintendência Nacional do Abastecimento - e autorizando-se a criação da COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos e fundindo, na CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento, todos os organismos de superintendência e administração de armazéns e silos, através das leis delegadas nºs 4, 5, 6 e 7, de 26 de setembro de 1962. Alterava-se a conceituação anterior, fruto dos trabalhos do Conselho Coordenador do Abastecimento, criado em 1958. Persistia, entretanto, a avaliação moral como substitutivo da análise econômica objetiva. Dava-se ênfase aos problemas de mercado, porém, subs-

tituía-se a intervenção directa no nível de preços pelos sistemas de estoques reguladores, que deveriam impedir a especulação do comércio. Mantinha-se e ampliava-se a legislação de intervenção no domínio económico. Essa legislação, em 18/1/1966, era reforçada pelo Decreto-Lei nº 2, que conferia poderes punitivos excepcionais à SUNAB.

A premissa fundamental, que orientou essa legislação, se baseava na necessidade de intervenção no domínio económico, pois os mercados agrícolas e de géneros alimentícios eram mercados de concorrência oligopolística e oligopsônica, em outras fases, fazendo com que os preços se formassem a partir da vontade e direcção de grupos participantes, provocando com isso as flutuações nos preços. Tal situação prejudicava, tanto os agricultores quanto os consumidores finais. Dos preços, pagos pelos consumidores, somente uma pequena parte era recebida pelos agricultores, ficando o comércio intermediário com excessiva margem nos preços, efeito do seu poder de controle sobre os mercados.

Essa premissa evoluiu para uma explicação mais complexa quando, após mais de um decénio de tentativas para diminuir a flutuação dos preços agrícolas, os resultados ainda não lhe justificavam a existência. Passou-se, então, a admitir que a oferta agrícola não respondia suficiente e globalmente aos estímulos de preço, ocorrendo um desequilíbrio durável que elevava os preços dos produtos agrícolas. Essa elevação era compreendida como um dos principais factores geradores do processo inflacionário. Evidentemente, tais concepções apresentam uma base ampla de explicações teóricas e matizes diversos de pormenores cuja discussão não caberia aprofundar. Trata-se mais de um estudo detalhado dos fenómenos de mercado dos produtos agrícolas e da procura de explicação para as flutuações de preços agrícolas do que de um exame das teorias existentes. Sua citação é importante para a compreensão das políticas, até aqui, adotadas. Algumas dessas premissas serão invalidadas pela análise minuciosa dos problemas que geravam as crises de abastecimento.

RESULTADOS ATÉ O MOMENTO OBTIDOS POR ESSAS POLÍTICAS

Os resultados, como se poderia esperar, mesmo se avaliados em relação aos objectivos específicos das políticas adotadas, foram praticamente nulos. As intervenções, quando eventu-

ais, continham os preços por períodos certos e, por vêzes, agravavam as carências, pela restrição da oferta que se verificava, de terminando um recuo da administração. Esses frequentes recuos da administração traduziam, para o público consumidor, um sentimento de incerteza quanto à ação oficial contraditória, gerando a desmoralização pública de órgãos encarregados de aplicar a política, pelas suspeitas de corrupção e negociismo político que os recuos despertavam.

A intervenção sistemática foi, entretanto, a que - maiores repercussões causou, tanto pelo êxito relativo no atingir os objetivos fixados, por aquelas políticas, como pelos prejuízos que causou à nação e ao organismo econômico, como um todo, resultante do enfoque conjuntural, desvinculado do processo de desenvolvimento econômico do país. Poucos foram, no entanto, os produtos alimentares submetidos à intervenção sistemática.

Se avaliados os resultados, segundo os objetivos - precípuos dos governos, êsses não foram atingidos, pois não se alcançou as raízes dos problemas. Na época de hoje, continúa permanente a preocupação dos governos com as flutuações nos preços e as crises no abastecimento de produtos alimentares e matérias primas industriais. As oscilações de preço, no mercado internacional, permanecem interferindo diretamente no nível dos preços internos, criando flutuações nos preços e condições de mercado adversas. As distorções, provocadas por um longo período de intervenção no nível de preços, criaram sérias dificuldades ao desenvolvimento de diversos setores de produção. Não somente pela relativa restrição que provocaram na oferta, mas pelas distorções na distribuição - dos fatores e pela estagnação do nível de produtividade.

Os defensores da medida alegaram, durante muito tempo, que os preços fixados eram "justos e equitativos" e não deviam dessa forma inibir a expansão da oferta do produto. A discussão é estéril, pois o nível absoluto, em que os preços eram fixados dentro dos limites usuais, nada tinha que ver com a expectativa dos empresários a respeito da rentabilidade das inversões no setor. Na maioria dos casos, os empresários agropecuários não mantêm registros contábeis, que permitem avaliação dos resultados líquidos do empreendimento e, por outro lado, a variação do nível de produtividade, entre cada um dêles, determinava diferenças mui

to grandes, quando se pretendia fazer uma estimativa média.

Esse fato sempre levou à avaliação subjetiva dos preços fixados, por parte dos empresários, determinando no consenso geral uma baixa eficácia marginal de inversões no setor. O raciocínio era simples : se o govêrno fixa preços máximos é para evitar que estes sejam altos, portanto, serão certamente baixos e desinteressantes.

A fixação de preços em setores industriais, ligados a matérias primas agrícolas, em face da melhor organização política desses setores que levava os govêrnos a fixarem níveis de preços interessantes para os empresários, criava séria distorções, pela eliminação da concorrência, sancionando a ineficiência e, por vêzes, a ociosidade dos recursos investidos.

Um balanço geral nos resultados das intervenções no domínio econômico pelos govêrnos, na área de abastecimento alimentar, leva a conclusões pouco animadoras. Um primeiro fato se destaca, imediatamente, é a intervenção indistinta, quando se sabe ser a intervenção no nível de preços uma técnica altamente controvertida, tendo se mostrado benéfica, somente, em condições de mercado de concorrência oligopolística. Em segundo lugar, seus objetivos conjunturais e imediatistas são altamente discutíveis, em termos de prioridade, que concede ao consumo, num país com elevada propensão a consumir, onde o volume de inversões, para permitir a manutenção de uma taxa mínima de crescimento do produto, obriga ao apêlo à poupança externa e à técnicas especiais de estímulo à poupança.

Em terceiro lugar, sobrevem a desorganização no sistema de preços, provocando desperdícios de recursos produtivos e de estímulos à melhoria da produtividade, quando cabe precipuamente - aos govêrnos estimular o crescimento da produção e o aumento contínuo da produtividade, sendo a manutenção do nível de atividade e a plena ocupação dos fatores produtivos os objetivos conjunturais - principais da maioria dos govêrnos dos diversos países. Recursos humanos e financeiros vultuosos da administração eram, no entanto empregados de forma incoerente, desperdiçando esforços e recursos que poderiam ser investidos na modernização permanente da organização - institucional e na melhoria da produtividade dos serviços prestados pela administração. Deve-se considerar que a necessidade de estudos, levantamentos e pesquisas, que levassem a um conhecimento razoável

do funcionamento desses mercados, não foi até agora satisfeita, criando uma lacuna no tempo, sobretudo pela falta de registros estatísticos correspondentes, à que se poderiam dedicar, produtivamente, tais recursos.

É indubitável que a prática e a conceituação dessas políticas advinham do próprio estágio de desenvolvimento em que se encontrava o país, cujo organismo social e político era incapaz de compreender a origem, as causas e as consequências exatas dos fenômenos.

Exemplo típico dos resultados negativos da adoção dessas políticas de forma indiscriminada é o caso do leite e dos laticínios. A produção de leite na bacia leiteira da região Centro-Sul, que esteve sujeita ao controle oficial dos níveis de preço desde 1947, cresceu de 41%, entre 1955 e 1964, enquanto a população nessa região crescia de 38,8% e a renda por habitante de 21,4% (Para mensuração da evolução da renda tomou-se o produto interno bruto em termos de produto real per-capita) considerando-se um coeficiente de elasticidade da demanda de leite em relação a renda como 0,76, apurado em pesquisas recentes pelo IBRE/FGV, ter-se-ia um acréscimo na demanda de 55,1% enquanto a oferta evoluía apenas em 41%. Esta situação provocou a necessidade de efetuar-se importações do produto industrializado, de forma crescente, pois passaram de 4.202 toneladas em 1955, para 19.878 toneladas em 1964, aumentando em 472%.

Poder-se-ia supor que a oferta de leite não apresentava, estruturalmente, condições de responder às necessidades da demanda, entretanto com a fixação dos preços, a carência de oferta não se traduziu em alta nos preços, que estimularia inversões no setor, para ampliação dessa oferta. Deve-se considerar que, nas condições usuais, o nível absoluto de preços pouco influiu nas considerações de investimentos dos produtores, pois o simples fato de ser controlado pelo governo significaria níveis não atraentes para a produção. Fato interessante de observar-se é que, quando da liberação dos preços em abril de 1966, estes por acordo geral se situaram em níveis reais inferiores aos fixados em novembro de 1964, que vigoravam nessa época e, passado o período de acordo em novembro de 1966, tais preços ainda se mantinham em níveis reais inferiores àqueles citados. Nesse período, no entanto, a oferta estima-se que aumentou de cerca de 15% em relação ao mesmo período do ano anteri

or. O quadro 3 é bastante ilustrativo, a respeito.

Q U A D R O 3

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS REAIS DO LEITE PASTEURIZADO,

NA BACIA LEITEIRA DA REGIÃO CENTRO - SUL

Preço em Cr\$

A N O S	Preços ao Produtor			Preços ao Consumidor		
	Nominal	Real	Indice	Nominal	Real	Indice
9/11/1964	104,90	193,50	100,0	140	271,60	100,0
26/2/1965	105	171,5	88,6	155	253,1	93,1
14/10/1965	105	133,8	69,1	165	210,4	77,4
21/6/1966 (liberado)	190	190,0	98,1	260	260	95,7

FORTE : Portarias e Resoluções da SUNAB, para os preços tabelados. CCPL-Cooperativa Central dos Produtores de Leite , Sta - preço livre.

nota : Os preços nominais foram inflacionados pelos índices do custo de vida na Guanabara, da Conjuntura Econômica, para se obter os preços reais em junho de 1966.

Trata-se de exemplo típico dos resultados da política aplicada, continuamente, nos últimos vinte anos de pós-guerra. Com a liberação dos preços e uma expansão rápida da oferta, provavelmente decorrente da utilização de fatores anteriormente ociosos, não estava o poder público apto a executar políticas de sustentação do mercados e compensação da estacionalidade de produção, resultando desperdício e conseqüente desestímulo à produção pela falta de crédito específico à estocagem e financiamento da aquisição de matéria prima pela indústria, trabalhando ainda com capacidade ociosa.

Os resultados, portanto, não poderiam ser considerados negativos em face dos problemas criados, mas também pela abstenção de utilização de políticas condizentes com as necessidades de desenvolvimento do setor agropecuário.

AS PRINCIPAIS CAUSAS DOS PROBLEMAS
DE ABASTECIMENTO

Tendo-se verificado que as crises no abastecimento não decorrem, em geral, da incapacidade da oferta agrícola em responder aos estímulos dos preços, mantendo desequilíbrios duráveis, torna-se necessário o exame detalhado da evolução desses diversos fatores para identificar-se as causas primeiras geradoras das crises.

I - Principais produtos de origem vegetal

As crises de abastecimento se exteriorizam através de flutuações violentas nos preços desses produtos. As altas têm início, quase sempre, quando se tem notícia de frustrações nas safras dos produtos, ou de perspectivas de carência futura.

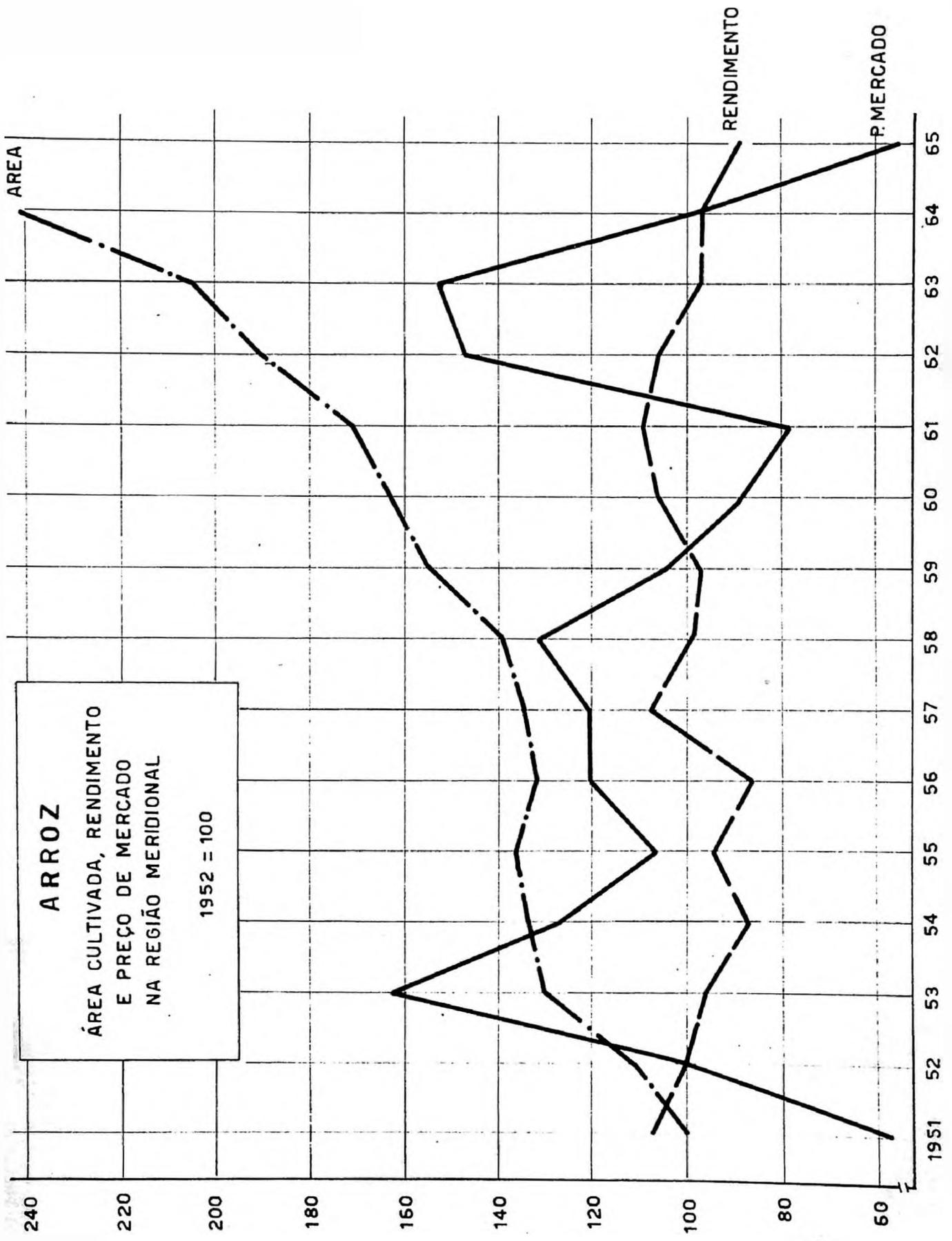
As violentas flutuações nos preços decorrem da baixa elasticidade da oferta a curto prazo e da demanda em relação aos preços. Se esses fatores tivessem elasticidades mais elevadas, os ajustamentos se dariam com menores flutuações nos preços.

Quando os preços dos produtos são fixados pelo Governo, a exteriorização é através da carência ao próprio mercado.

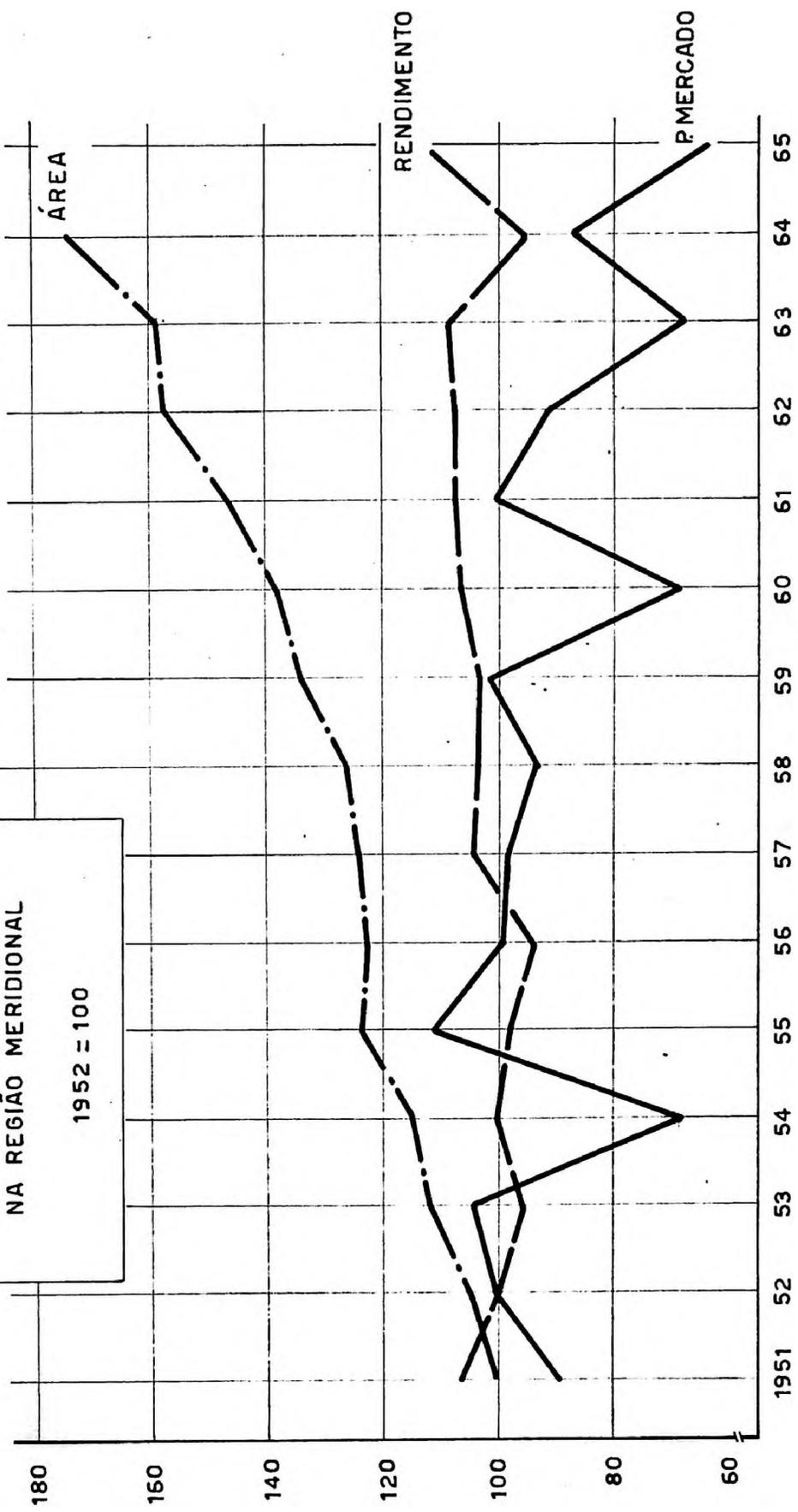
As flutuações são de intensidade e frequência diferentes conforme os produtos. Os gráficos 2, 3 e 4 representando a evolução dos preços, da área cultivada e do rendimento por hectare, para o arroz, o milho e o feijão, são bastante ilustrativas.

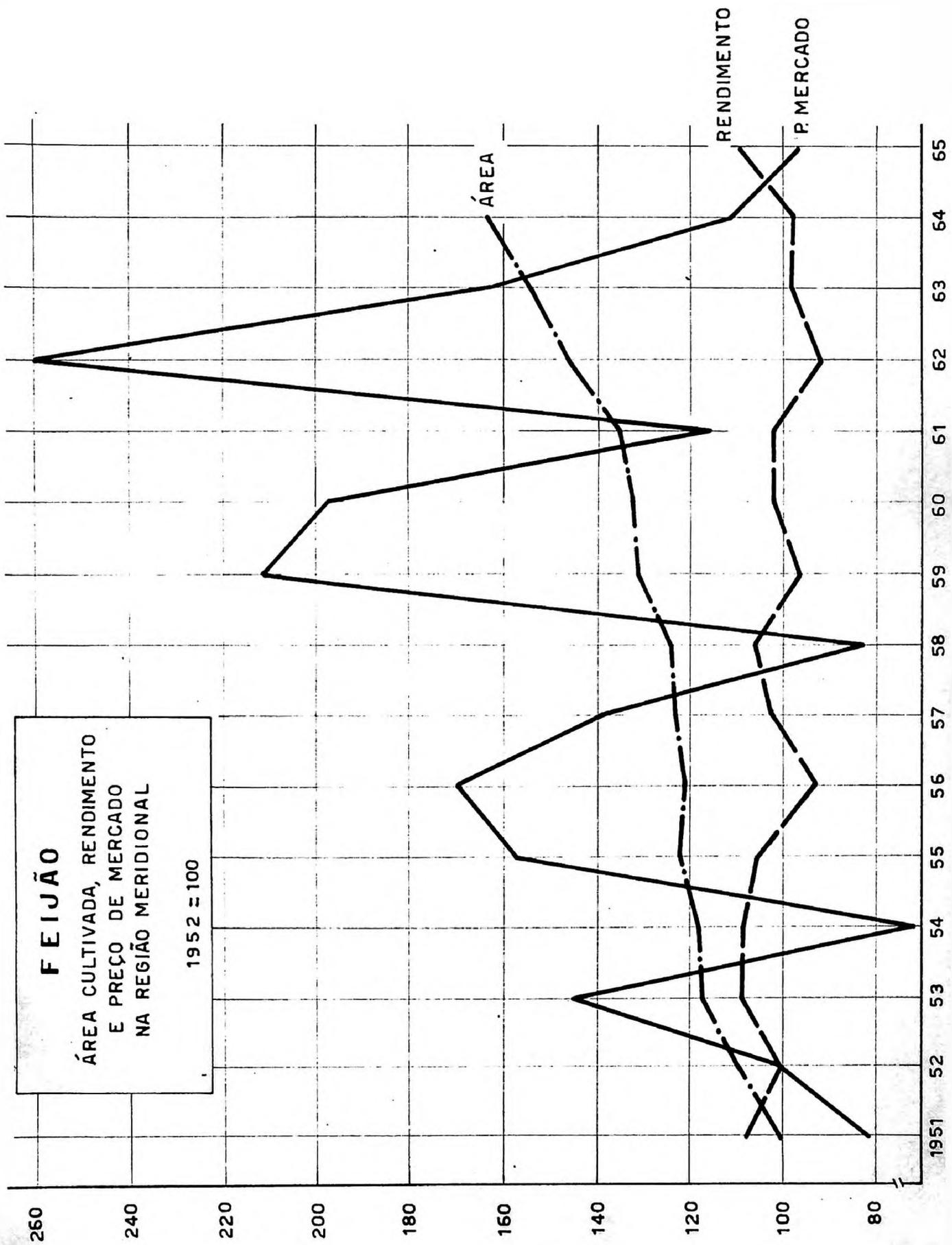
As variações nos rendimentos por área é o fator que melhor explica as oscilações nos preços. Essas variações são, até certo ponto, aleatórias e decorrem de condições climáticas - desfavoráveis ao desenvolvimento das culturas. Alguns produtos mostram-se mais sensíveis que outros, dependendo do estágio do ciclo evolutivo em que se encontra a cultura quando advém a condição climática adversa.

Fazendo-se uma correlação múltipla linear entre as variações percentuais na produção e nos preços reais teremos os seguintes coeficientes :



MILHO
 ÁREA CULTIVADA, RENDIMENTO
 E PREÇO DE MERCADO
 NA REGIÃO MERIDIONAL
 1952 = 100





FONTE :
 SPF/ CFP.

Q U A D R O 4

	Região Centro-Sul	Região Norte - Nordeste
ARROZ	0,359	0,467
FEIJÃO	0,518	0,344
MILHO	0,78	-

FONTE : Serviço de Pesquisas Econômicas - CFP/1967

Pode-se verificar que os coeficientes de correlação múltipla entre as variações nos preços e na produção são em geral baixos, significando que as variações na produção explicam apenas uma parcela das variações nos preços. Dois aspectos devem, no entanto, ser considerados : a função linear usada na correlação não permite um ajustamento razoável e a utilização de um modelo diferente, a ser pesquisado, permitiria expressar melhor as relações. Tentativas realizadas com outros modelos expressando funções de curvas exponenciais também não trouxeram melhores resultados. admite-se que a pesquisa de novas funções facilitaria atingir-se um nível de explicação satisfatória.

Como é possível notar, o milho na região centro-sul apresenta um coeficiente mais elevado, explicando variação na produção, 78% das variações nos preços.

Há diversas indicações de que às variações na produção correspondem variações nos preços de proporcionalidade aproximadamente constante. Diversas pesquisas devem ainda ser realizadas de modo a identificar-se claramente as relações existentes entre essas variações. Como as variações na produção são funções das variações na área cultivada e no rendimento por unidade de área, as variações deste último determinam as flutuações nos preços (ver quadro 5).

Se os rendimentos se mantivessem constantes, é provável que os produtores chegassem a manter uma estrutura da área cultivada relativamente constante entre os diversos produtos, com variações a prazo mais longo, decorrentes das melhorias nos rendimentos por área, pois os preços teriam uma ligação estável entre

si, não determinando alterações constantes nas decisões dos produtores, quanto à quantidade de área a ser destinada a uma ou outra cultura. A possibilidade dos produtores alterarem, anualmente, a oferta nas culturas anuais pressupõe a inexistência de ciclos de terminados, por adaptação da oferta às condições de mercado.

Pode-se admitir, assim, que uma das principais causas das flutuações nos preços dos produtos agrícolas é de caráter aleatório e está diretamente ligada à natureza dessa produção, ou seja à variação nos rendimentos por área.

A ocorrência desse fator fica além do controle humano, sendo apenas possível prevenir-se, para evitar suas consequências desfavoráveis.

No caso dos produtos agrícolas, outro fator que se compõe com o rendimento para produzir oscilações na produção, que determinam flutuações nos preços, é a variação na área cultivada. Essa variação pode agir tanto como fator de ampliação dos resultados negativos como fator de inércia, diminuindo os efeitos deste.

Q U A D R O 5

VARIAÇÕES ANUAIS NOS PREÇOS NA PRODUÇÃO, NA ÁREA E NO RENDIMENTO DO

ARROZ, FEIJÃO E MILHO NA REGIÃO CENTRO-SUL - 1952/1964

ANOS	A R R O Z			F E I J ã O			M I L H O					
	PREÇO	PRODUÇÃO	ÁREA	RENDIM.	PREÇO	PRODUÇÃO	ÁREA	RENDIM.	PREÇO	PRODUÇÃO	ÁREA	RENDIM.
1952	29,5	- 13,6	- 7,2	- 6,3	25,0	- 8,1	- 1,6	- 6,5	35,1	- 5,1	2,4	- 7,3
1953	66,2	6,2	10,9	- 4,3	26,1	17,4	8,7	8,1	13,5	1,3	5,3	3,8
1954	-13,5	7,5	17,5	- 8,6	-37,9	7,1	7,6	- 0,5	- 21,2	13,5	8,0	5,0
1955	14,0	11,1	3,0	7,9	58,5	- 1,2	1,3	- 2,5	13,0	- 1,5	1,7	- 3,1
1956	3,7	- 7,9	1,5	- 9,3	26,4	- 8,3	3,0	-11,0	- 0,3	4,6	6,7	- 1,9
1957	- 0,7	20,4	- 3,2	24,4	-13,3	8,9	- 0,6	9,5	- 6,2	10,9	1,6	9,1
1958	2,0	- 6,1	1,3	- 7,3	-28,2	5,2	1,4	3,6	- 2,7	5,1	- 5,1	-
1959	-11,2	2,1	3,8	- 1,7	60,6	- 8,3	1,0	- 9,2	4,3	5,7	6,9	- 1,2
1960	-11,7	22,1	11,6	9,4	22,9	11,7	5,8	5,7	- 12,1	11,4	7,9	3,2
1961	-14,9	7,9	5,4	2,3	-38,8	0,8	0,1	0,8	- 4,4	4,2	3,1	1,1
1962	55,2	1,9	4,7	- 2,7	65,6	- 6,8	2,4	- 9,1	25,1	6,1	6,7	- 0,5
1963	7,1	2,0	11,2	- 8,3	-19,6	14,6	8,6	5,7	- 32,7	8,7	8,3	0,9
1964	-24,6	13,1	11,2	- 0,1	-35,4	4,4	5,1	- 0,8	25,6	- 9,7	1,9	-17,8
MEDIA	5,62	5,17	5,67	- 0,35	8,60	2,87	3,29	- 0,47	2,77	4,22	4,26	- 1,25

FONTE: SERVIÇO DE PESQUISA ECONÔMICAS - CFP/1966

/ESC.

A ação de compensação é, todavia, muito importante, pois suas variações podem ser de grande amplitude. Sua ação de ampliação das variações no rendimento, agindo como componente cumulativo, pode algumas vezes apresentar grande influência na determinação das flutuações nos preços.

As variações na área cultivada decorrem da própria flutuação dos preços e da capacidade dos produtores de seguirem essas variações orientando-se, sobretudo, pelos preços relativos. Relacionando-se as variações da área cultivada e dos preços recebidos pelos produtores no ano anterior, dos preços de produtos alternativos e, introduzindo uma variável para a explicação da tendência, como a área cultivada no ano anterior, de acordo com o modelo utilizado por NERLOVE (5) para alguns produtos, pode-se verificar que os produtores se orientam pelos preços de mercado para ampliarem suas áreas de cultivo, porém, o fazem pelos preços relativos, ou seja, a relação de preços entre os diversos produtos que poderiam, eventualmente, ser cultivados na mesma área.

A sensibilidade relativa dos agricultores de adaptarem-se às condições de mercado não foi totalmente explicada, até o momento. O teorema clássico da "teia de aranha" partia da suposição de que os agricultores planejavam a área a ser cultivada, com base nos preços recebidos na produção anterior.

NERLOVE, contudo, procura explicar a reação dos agricultores como um ajustamento da área, que não se verifica num só ano. Persistindo os preços verificados no ano anterior, os agricultores adaptariam a produção àqueles níveis de preços em vários plantios, resultando desse comportamento as flutuações nos preços e as modificações na estrutura da área cultivada total.

Essas variações na área cultivada decorrem também das oscilações estacionais nos preços recebidos pelos lavradores, nos primeiros estágios do desenvolvimento.

(5) Veja-se Nerlove, Maic, "Agricultural Supply Functions, Earl O. Heady e outros, Iowa State University Press, 1961.

Na medida em que evoluam as disponibilidades da infra estrutura de transportes, serviços de armazenagem, facilidades de crédito à estocagem, essas oscilações estacionais dos preços recebidos pelos agricultores se reduzem a uma variação estritamente ligada aos custos de armazenagem, seguro e custos financeiros de estocagem da produção. Enquanto os preços recebidos pelos produtores, nos períodos de safra, forem inferiores ao preço de equilíbrio anual deduzidos os custos, haverá influência na reação dos agricultores quanto ao plantio para a produção seguinte, sem levar em consideração - que se processa uma transferência relativa de renda do setor agrícola para o setor urbano.

Em muitos países, o objetivo de políticas semelhantes é a estabilidade da renda agrícola, ligando-se por vezes a obtenção de rendimentos por área, excepcionais, às condições de preços inferiores de modo a manter-se a renda por hectare estável, assim como intervindo através de um sistema de seguro agrícola nas quedas de rendimento. Esse objetivo pode apresentar problemas sérios quando não se determina com relativa precisão os preços que corresponderiam a uma dada produção, pois o mercado inteiramente livre, diante da inelasticidade dos fatores determinantes dos preços, amplia as flutuações de preços, não correspondendo a proporcionalidade esperada.

O quadro 6 dá os índices de estacionalidade dos preços pagos aos produtores do algodão, amendoim, arroz, milho e feijão. Pode-se observar que as oscilações são transmitidas ao longo da cadeia de comercialização até os preços aos consumidores. Do ponto mais alto da curva ao mais baixo, há uma diferença de 12,4% nos preços (quadro 7) aos consumidores do arroz. Mesmo nessa fase, as oscilações ainda são relativamente importantes.

Se os produtores recebessem estritamente os preços de equilíbrio e a estocagem se processasse normalmente, não se verificariam oscilações dos preços no varejo com esta amplitude, mesmo que sempre viesse a existir tal diferença, pois uma mercadoria que não chegou a ser estocada teria um custo inferior e, portanto, poderia ser vendida a preços mais baixos.

Nos países mais avançados a compensação é feita, permitindo preços estáveis aos consumidores.

Q U A D R O

ESTACIONALIDADE DOS PREÇOS DO ARROZ, FEIJÃO, MILHO, ALGODÃO E AMENDOIM

PARA OS PRODUTORES EM SÃO PAULO

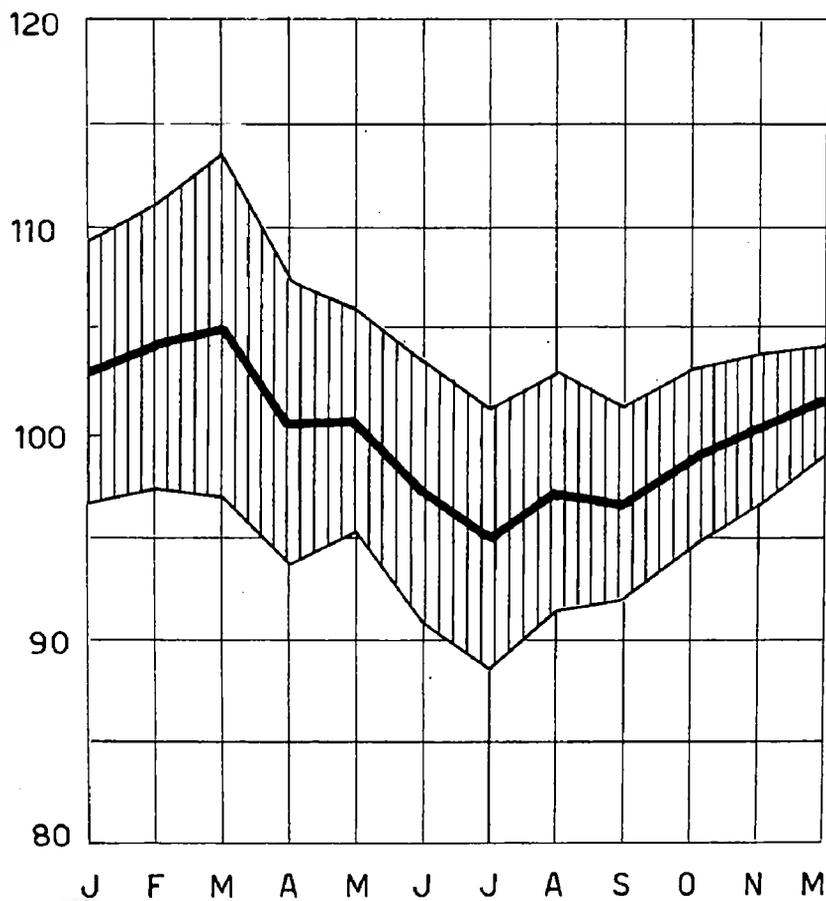
1955/65

MESES	A R R O Z	F E I J ã O	M I L H O	A L G O D ã O	A M E N D O I M
	ÍNDICE	ÍNDICE	ÍNDICE	ÍNDICE	ÍNDICE
Jan.	110,8	97,6	15,3	103,0	92,9
Fev.	103,8	100,5	20,9	104,2	99,3
Mar.	94,7	91,1	18,4	105,2	100,9
Abr.	92,5	97,9	13,2	100,5	97,2
Mai.	94,7	104,2	14,8	100,6	90,6
Jun.	93,5	94,4	10,6	97,2	94,4
Jul.	93,5	90,4	11,5	94,9	96,2
Ago.	96,5	94,8	14,4	97,2	100,2
Set.	98,2	106,8	20,2	96,7	109,4
Out.	104,3	112,0	18,6	98,6	109,9
Nov.	109,0	111,7	17,9	100,1	110,6
Dez.	109,0	92,8	13,9	101,6	97,4

FONTE: Divisão de Economia Rural - Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo

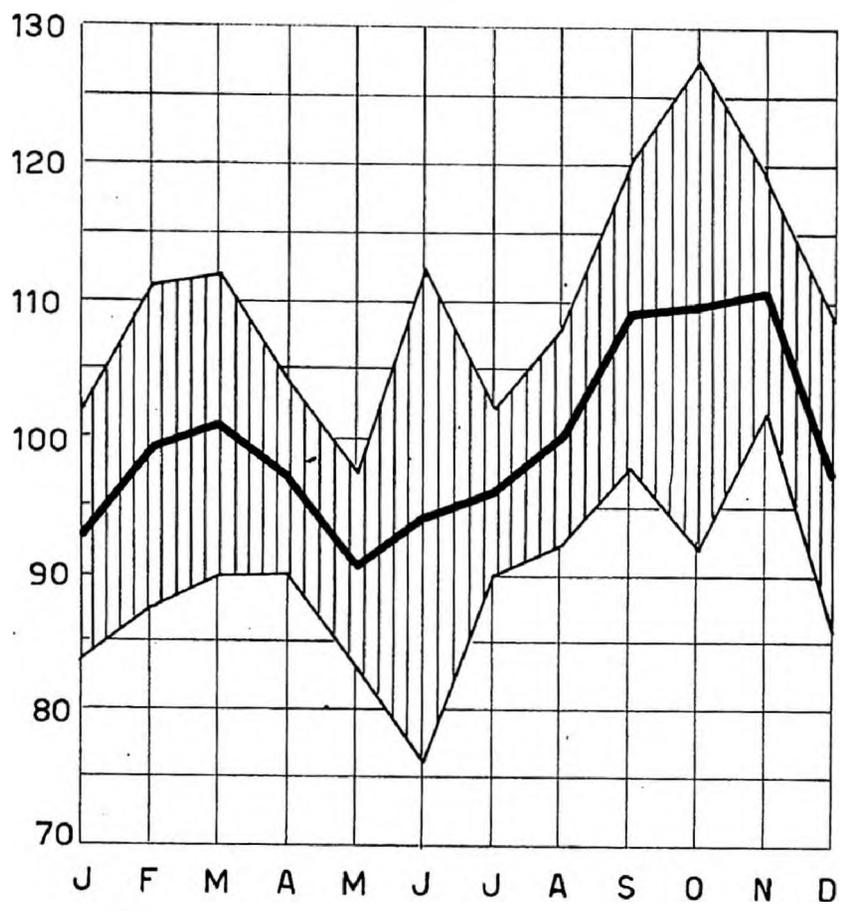
-ALGODÃO-
 ESTACIONALIDADE
 DOS PREÇOS
 PAGOS AOS PRODUTORES
 NO
 ESTADO DE SÃO PAULO

1955/65



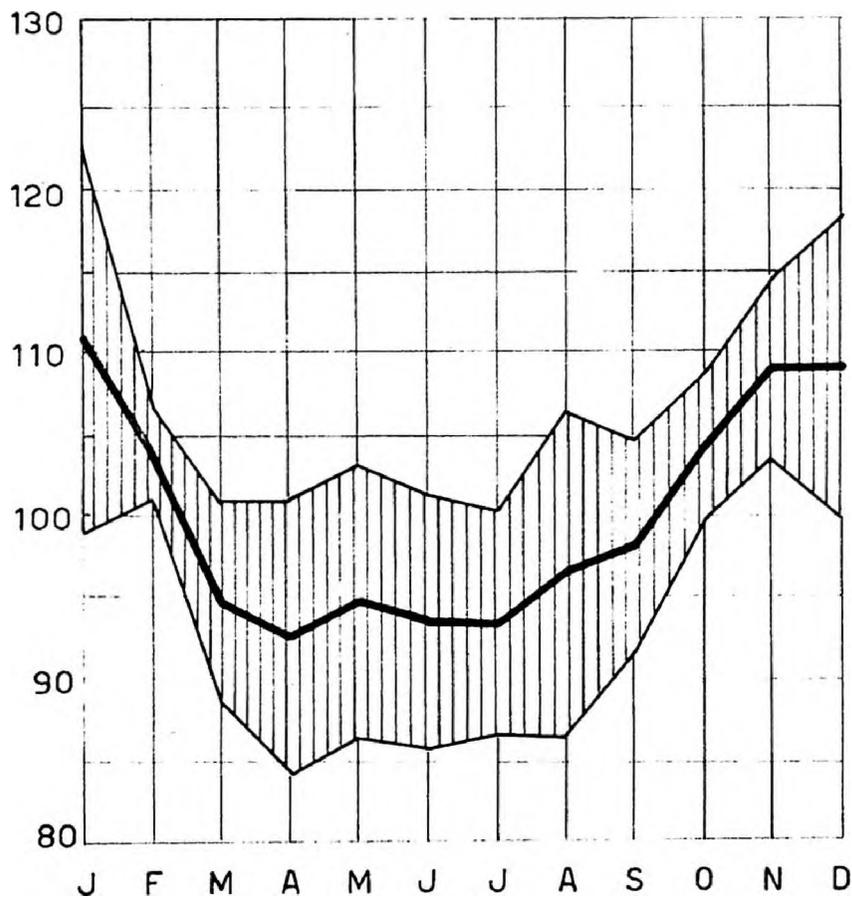
- AMENDOIM -
ESTACIONALIDADE
DOS PREÇOS
PAGOS AOS PRODUTORES
EM
SÃO PAULO

1955/65



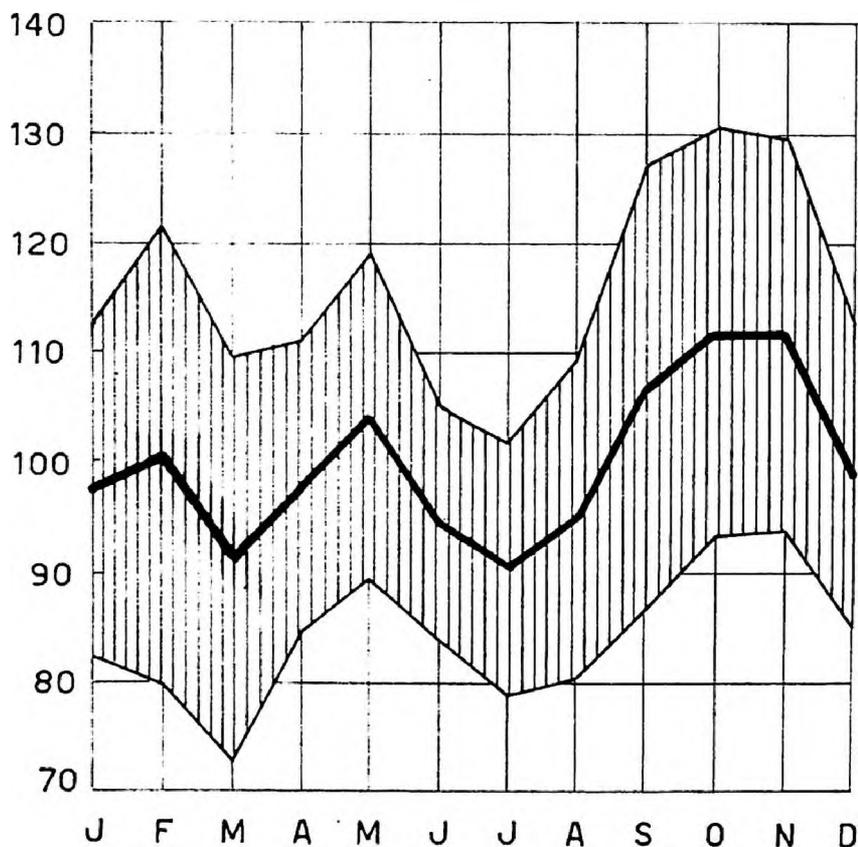
-ARROZ-
 ESTACIONALIDADE
 DOS PREÇOS
 PAGOS AOS PRODUTORES
 EM
 SÃO PAULO

1955/65



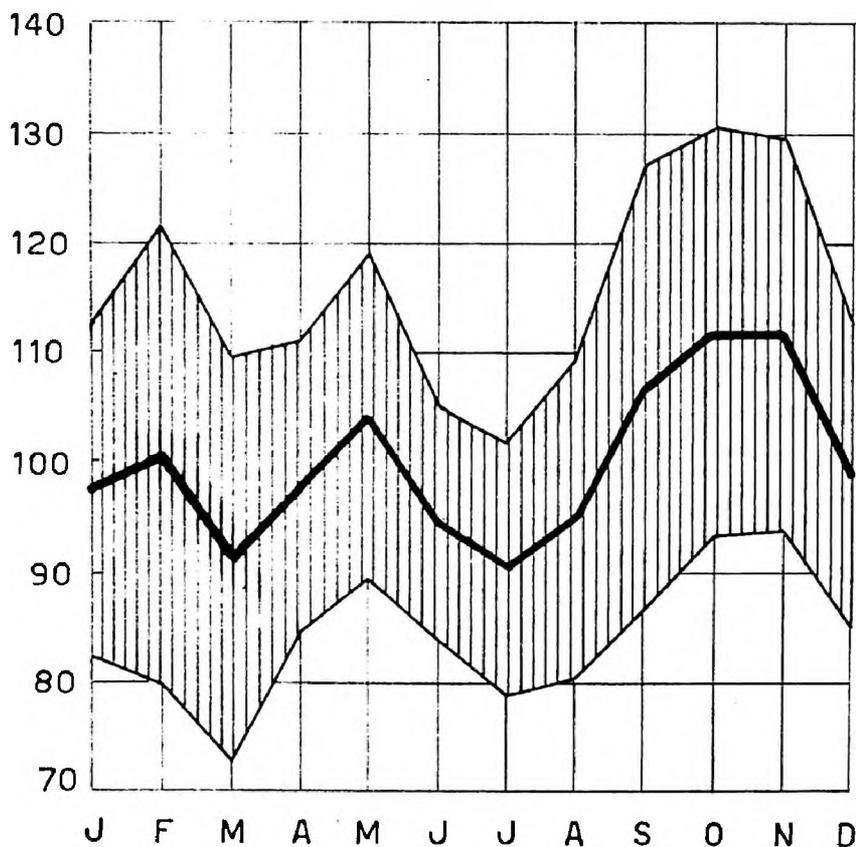
- FEIJÃO -
ESTACIONALIDADE
DOS PREÇOS
PAGOS AOS PRODUTORES
EM
SÃO PAULO

1955/56

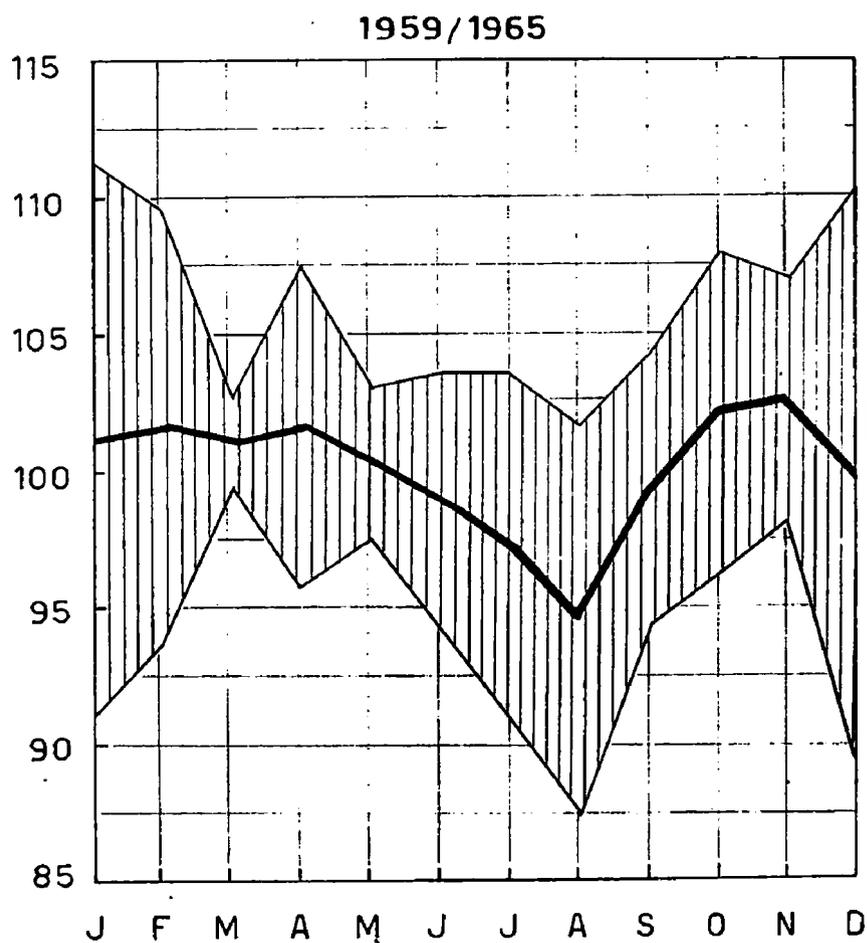


-FEIJÃO-
ESTACIONALIDADE
DOS PREÇOS
PAGOS AOS PRODUTORES
EM
SÃO PAULO

1955/56

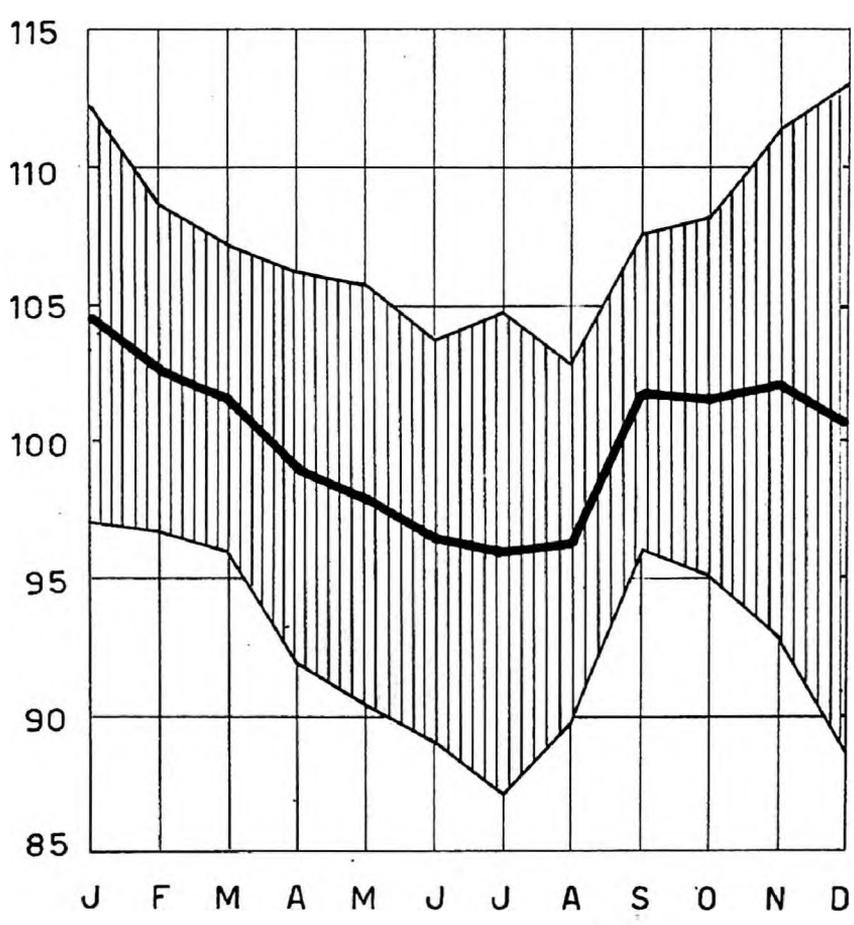


ESTACIONALIDADE DAS COTAÇÕES DO
 ALGODÃO SERTÃO TIPO 5
 NA BOLSA DE MERCADORIAS DE S.PAULO



ESTACIONALIDADE DAS COTAÇÕES DO ALGODÃO SÃO PAULO TIPO 5 NA BOLSA DE MERCADORIAS

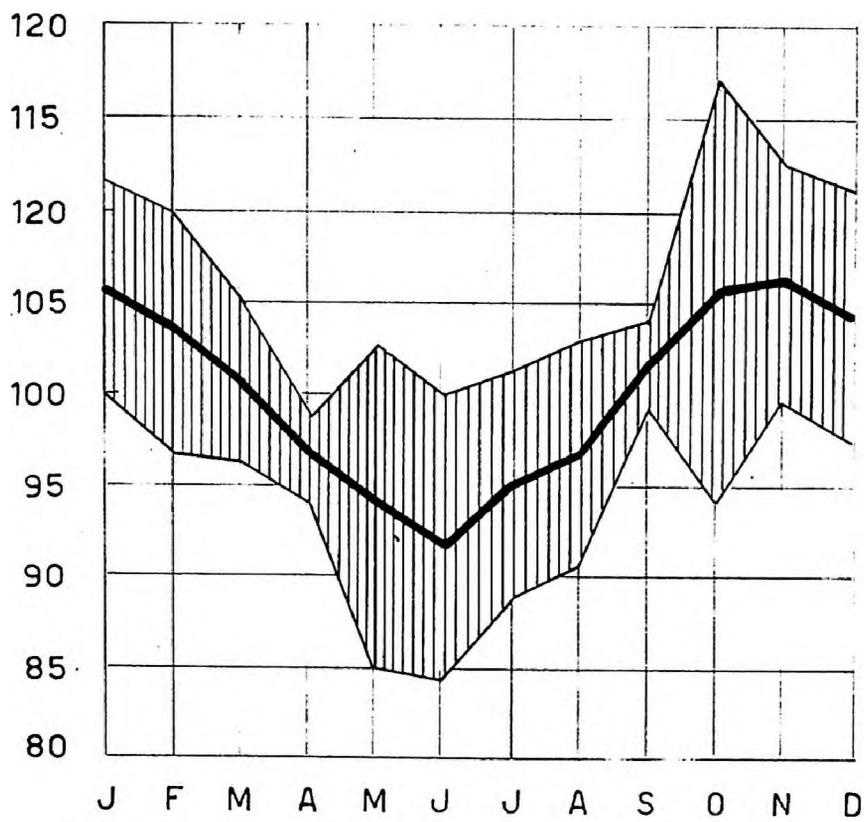
1956/65



-SOJA-

ESTACIONALIDADE
DOS PREÇOS
NA BOLSA DE MERCADORIAS
DE PORTO ALEGRE

1960/65

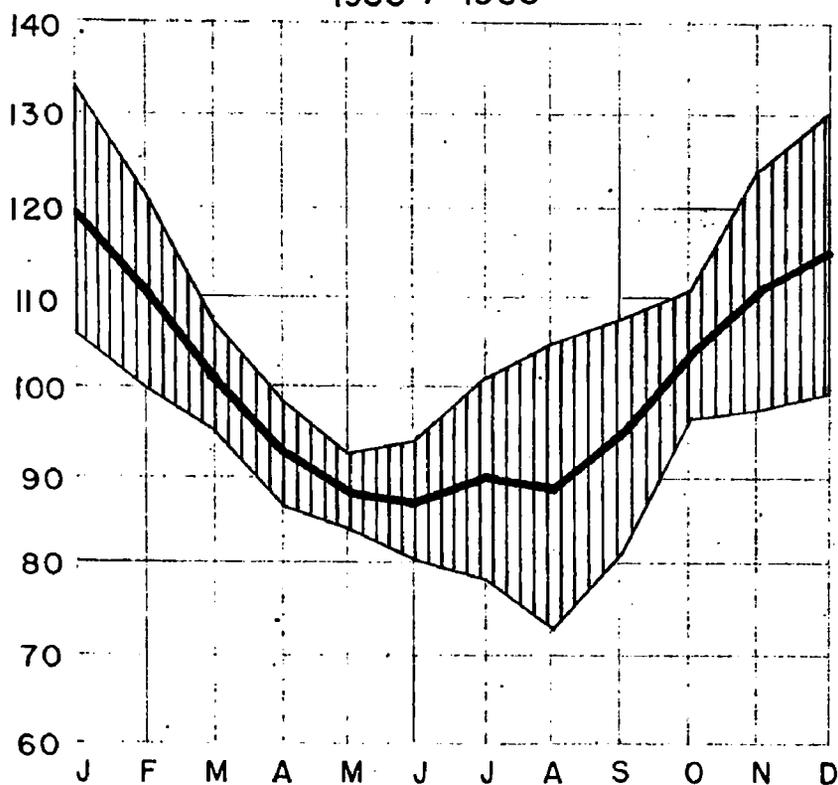


FONTE: SPE /CFP.

MILHO

ESTACIONALIDADE
DOS PREÇOS
PAGOS AOS PRODUTORES
EM SÃO PAULO

1955 / 1965



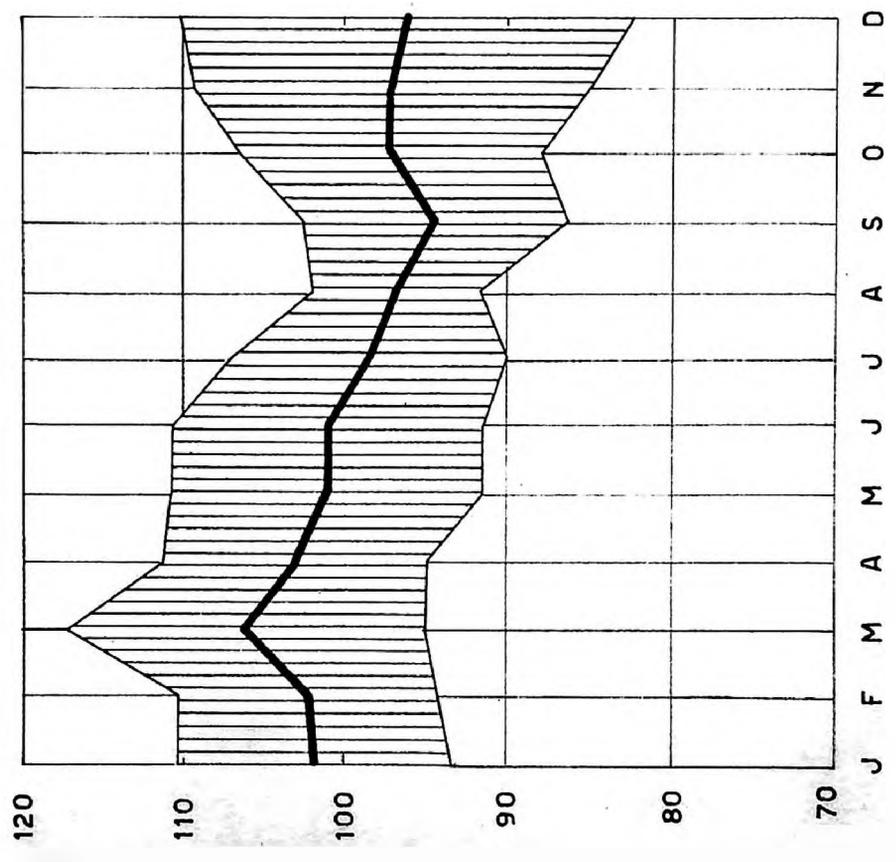
Q U A D R O 7ESTACIONALIDADE DOS PREÇOS DO ARROZ NO
ATAÇADO E NO VAREJO NA GUANABARA -1958 / 1965

MESES	A T A C A D O		V A R E J O	
	INDICE		INDICE	
jan	109,3	8,5	101,8	8,3
fev	109,6	13,1	102,2	7,9
mar	109,4	9,6	106,0	11,0
abril	104,6	2,1	103,0	8,2
mai	101,6	6,4	101,0	9,6
jun	100,5	2,8	101,0	9,5
jul	92,7	7,9	98,4	8,4
ago	88,5	14,7	96,8	5,2
set	95,8	11,8	94,3	8,3
out	100,0	9,3	97,1	9,3
nov	100,0	6,0	97,0	12,3
dez	97,5	6,3	96,0	14,0

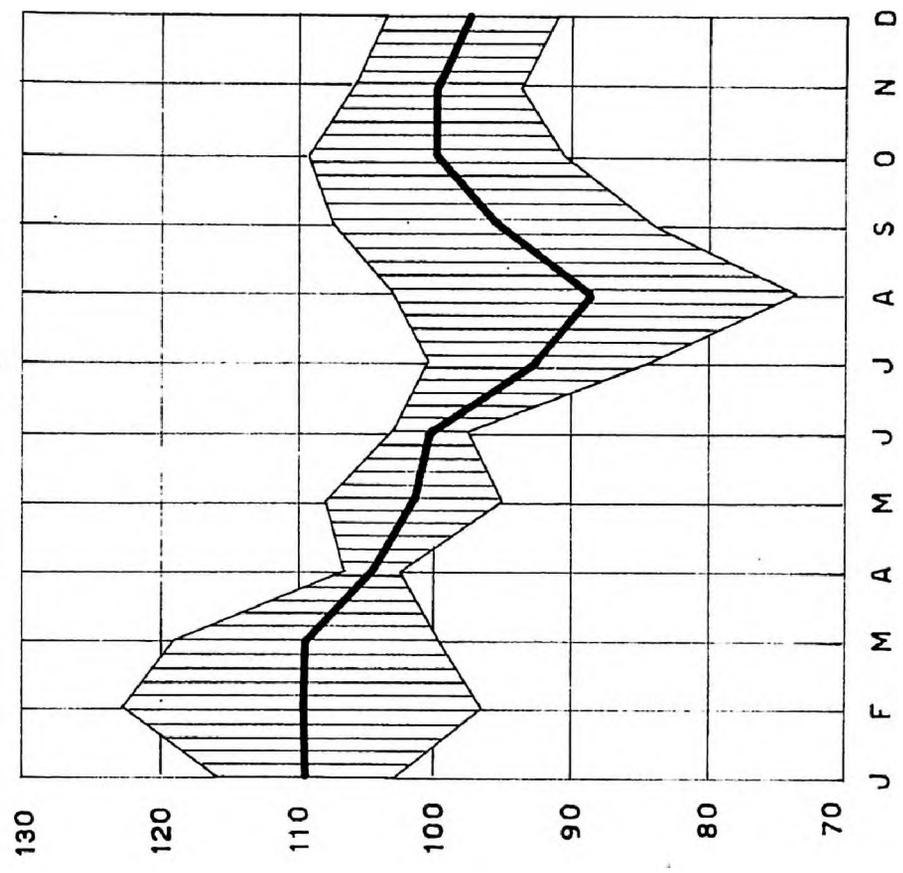
FONTE : Serviço de Pesquisas Econômicas - CFP
 Dados primários do DEPLAN/SUNAB E IBGE

ESTACIONALIDADE DOS PREÇOS DO
ARROZ JAPONÊS
NA GUANABARA

MERCADO VAREJISTA



MERCADO ATACADISTA



Fonte: DEPLAN-SUNAB

Assim, temos três tipos de causas influenciando as flutuações de preços dos produtos alimentícios e agrícolas, em geral :

- a) - flutuações decorrentes das variações no rendimento por área, fazendo variar a oferta total no mercado, em consequência - de fatores climáticos aleatórios.
- b) - flutuações decorrentes de variações na área cultivada como efeito da adaptação dos agricultores aos preços relativos - dos diversos produtos alternativos, que produzem variações na produção, tanto no sentido de ampliar o desequilíbrio co^mo de amortecê-lo. Essas variações existem em decorrência - básica das flutuações dos preços especificados no item "a".
- c) - flutuações decorrentes da sazonalidade da oferta agrícola , que se observam anualmente com uma certa constância nas va^riações.

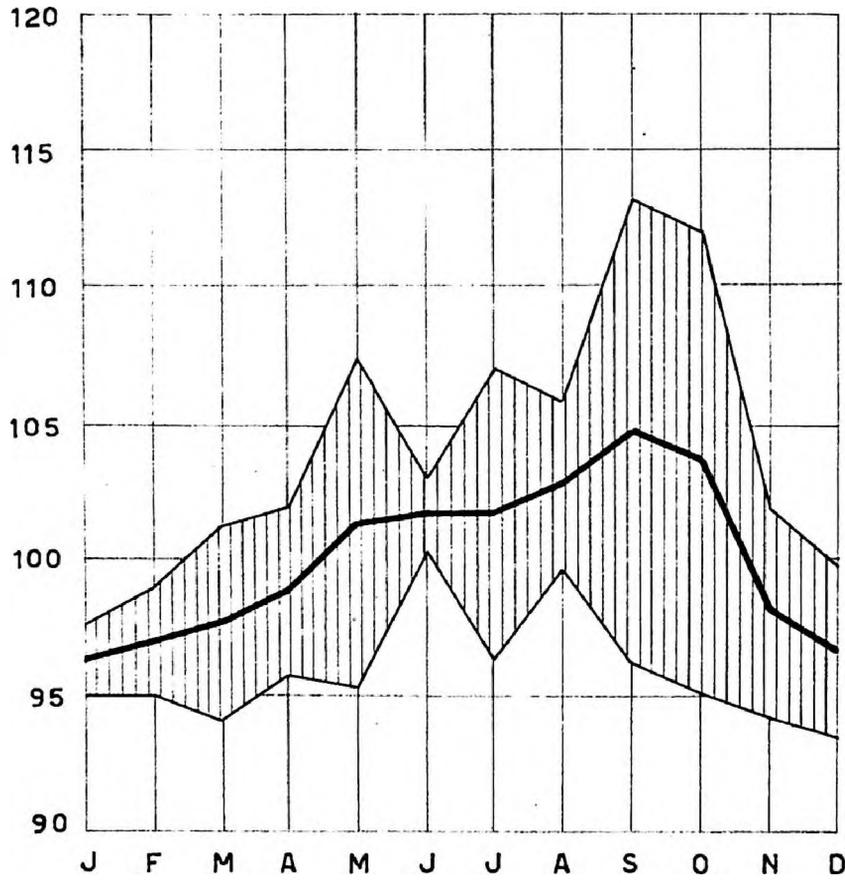
Além dessas causas fundamentais, duas outras podem ser encontradas, que explicam uma parte das flutuações nos preços; as influências das flutuações dos preços desses produtos no mercado internacional e eventuais oscilações na demanda.

Os fenômenos que se verificam no mercado interno são dentro de certos limites universais e suas consequências ocorrem nos comércios entre os diversos países. Pelo quadro 9. no capítulo , pode-se observar as oscilações nos preços de arroz no mercado internacional, num mesmo período anual e ao longo dos anos. As oscilações dentro do mesmo período anual apresentam um esta^cionalidade marcada.

Os problemas de abastecimento, como se pode notar , não decorrem de condições excepcionais do funcionamento do sistema de preços, porém da natureza mesma da produção primária. Deve se considerar que essas flutuações nos preços tendem a diminuir com o desenvolvimento do País, sendo também a sua intensidade um problema característico dos países em desenvolvimento.

Uma política de abastecimento deve então ater-se à indicação de instrumentos e diretrizes de ação de molde a compen^sar o funcionamento do sistema de preços no setor primário, a fim de evitar as consequências negativas resultantes.

ESTACIONALIDADE
 DOS PREÇOS DO
 ARROZ C/ 15% DE QUEBRADOS
 FOB BANGKOK
 1957 / 66



FONTE: DADOS PRIMÁRIOS DA FAO — SPE /CFP

As condições de mercado apresentadas estão, com evidência, estreitamente ligadas às características do desenvolvimento - do setor primário. Nesse sentido, a resposta da oferta agrícola agregada aos estímulos de preço, está estritamente relacionada com as oscilações desses preços, como consequência de quedas alternativas no rendimento por área e uma relativa sub-ocupação dos fatores.

No mesmo estudo citado, as flutuações nos preços apresentam relação com o nível de produção na agricultura. Assim, o coeficiente de correlação de "rank" entre as modificações na intensidade de variações nos preços e modificações na produção agrícola por habitante é de 0,58 e o de modificações no rendimento por área é de 0,42. A probabilidade de tais coeficientes se verificarem, se não houvesse correlação, é, respectivamente, 0,31% e 3,5%. Isto significa que diminuições na flutuação dos preços estão ligadas a aumentos na produção agrícola por habitante e ao aumento do rendimento por área. Sendo a amostra de 26 países representativa, essa indicação é sumamente importante para os países em desenvolvimento na formulação de uma política de mercado, para os produtos agrícolas.

A flutuação dos preços não está somente na base dos problemas de abastecimento dos grandes centros consumidores, porém, nos problemas de desenvolvimento do setor primário.

As flutuações nos preços representam, portanto, a própria essência dos problemas de abastecimento e a sua diminuição, atuando-se nas causas que as determinam, é o objetivo básico da política de abastecimento. O esforço de institucionalização de mecanismos de compensação, que diminuam essas flutuações, não estará ligado exclusivamente a uma política de superação dos problemas de abastecimento, mas, também à melhoria das condições que propiciam um processo de desenvolvimento mais rápido do setor primário e, como consequência, de toda a economia.

II - PRINCIPAIS PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

As causas dos problemas de abastecimento dos produtos de origem animal situam-se, basicamente, na formação de ciclos de oscilação na produção decorrente de flutuação dos preços como resultado próprio desses ciclos.

A periodicidade desses ciclos estão na dependência di

reta do ciclo produtivo, assim como no caso dos bovinos de corte, o ciclo é aproximadamente de 4 anos, e no caso dos suínos, de 2 anos (7).

A defasagem entre o estímulo de preços que determina a decisão dos produtores de aumentarem sua produção, incorporando um número maior de matrizes, e o resultado obtido, dá formação - aos ciclos plurienais.

Na produção de bovinos de corte, o gráfico mostra claramente como se formam esses ciclos.

A diminuição no abate de matrizes provoca, 4 anos depois, um aumento no abate de bois. Com esse aumento há uma redução nos preços de arroba de boi gordo e uma redução mais acentuada nos preços dos bezerros, fazendo com que os criadores aumentem as vendas de matrizes para o abate, o que 4 anos depois resulta - outra vez numa diminuição da oferta de bois para o abate e consequente elevação dos preços dos produtos intermediários, como efeito da elevação do preço final, que determina decisão dos produtores de reter suas matrizes para aumentar a oferta de bezerros, reiniciando-se o ciclo.

A carência de bois para o abate determina um aumento nos preços da carne bovina, provocando crises de abastecimento.

No caso da produção de suínos, o ciclo está ligado aos preços do principal insumo, o milho, cujo preço depende por sua vez da maior ou menor procura para arraçoamento. A relação entre os preços do porco e do milho é que determina as flutuações - na produção. No caso dos suínos, devido à influência relativamente pequena no consumo, as consequências das flutuações são de menor importância para os consumidores, porém possuem fundamental - significação para o desenvolvimento dessa produção. A possibilidade de absorção da moderna tecnologia de arraçoamento, utilização de raça de alta precocidade e elevado índice de conversão de alimento está diretamente ligada à diminuição dessas flutuações.

(7) PARA BOVINOS : Veja-se "Alguns aspectos da Pecuária de Corte na Região Centro-Sul - Leite da Silva Dias Guilherme - Estudos ANPES Nº 7

PARA SUÍNOS : Veja-se "Relações de preço porco-milho em São Paulo - Maria de Lurdes A. Canto - "Agricultura em São Paulo" 3/63

No caso da avicultura, as flutuações determinam variações nos rebanhos de postura devido à facilidade de desinvestimento, não se contando com elementos disponíveis sobre os rebanhos de matrizes, no caso dos ovos. Essa produção tem apresentado notável incremento na produtividade, atingindo índices comparáveis aos das nações mais evoluídas, o que deve ter provocado relativa resistência do setor às flutuações nos preços.

No caso da pecuária bovina leiteira, tendo o leite pasteurizado tido seus preços fixados pelos governos desde 1945, a restrição relativa da oferta verificou-se muito mais em razão do desestímulo que ocasionava esse controle do que em razão de flutuações nos preços do produto. Essas flutuações decorriam da fixação dos preços, em período inflacionário. O produto todavia, apresenta flutuações estacionais de verificação mais difícil, devido ao sistema de pagamento por preços diferentes da quota e extra quota. Com a liberação dos preços em 1966, a oferta relativamente abundante que se seguiu não encontrou um sistema adaptado - financeiramente a absorver os excedentes dos períodos de safras, estocando os produtos industrializados.

Com a liberação dos preços, no entanto, caso não se procure compensar as flutuações, podem advir ciclos de produção, provocando carências e flutuações nos preços.

As crises de abastecimento de leite decorreram, até agora, das flutuações estacionais, conforme se pode verificar no Gráfico 13, como consequência do desestímulo da contenção dos preços, que não influenciavam os produtores no sentido de utilizarem outros insumos para compensar a deficiência de arraçoamento, nos períodos secos.

Por outro lado, a produção cresceu menos rapidamente do que a demanda, em face dos desestímulos anteriormente citados. Enquanto a oferta total de leite aumentava de 41% entre 1955/64, a demanda cresceu de 55,1% e, as importações, de 452% no mesmo período.

Não é improvável que a oferta de leite venha a crescer na mesma taxa de crescimento da demanda, nada indicando que a oferta não responda aos estímulos de preços, desaparecendo assim as crises de abastecimento, de características artificiais. A comercialização do produto exige, contudo, medidas tendentes a evitar flutuações nos preços, melhoria da produtividade no beneficiamento e industrialização do produto.

PORQUE UMA POLITICA ESPECIFICA

Devem ser considerados diversos aspectos de uma política de abastecimento, para a visualização da necessidade de uma política específica. A implantação de uma série de mecanismos institucionais de compensação do funcionamento do sistema de preços, que permitirão evitar o aspecto desfavorável das oscilações dos preços agrícolas, se traduz em ações específicas, que podem ser sintetizadas deste modo :

- evitar que a interveniência de fatores climáticos aleatórios , originando queda nos rendimentos, venha a provocar crises no abastecimento dos grandes centros consumidores e altas cíclicas dos preços dos produtos alimentícios;
- evitar que as oscilações nos preços desses produtos, no mercado internacional, venham determinar condições de mercado interno desfavoráveis, pela impossibilidade de exportações ou pela alta dos preços internos, provocada pelo estímulo excessivo às exportações;
- evitar que os preços agrícolas caiam abaixo do nível de equilíbrio quando houver um aumento súbito da oferta e assim como a manutenção do "carry-over" em níveis condizentes com as necessidades de garantir-se o nível da oferta contra eventuais frustrações, nas safras agrícolas.

As ações específicas seria implementadas pelos seguintes instrumentos de execução :

- a implantação de mecanismos de sustentação de preços ligado ao sistema de crédito, para alguns produtos de origem animal e produtos de origem vegetal perecíveis, de modo a diminuir as oscilações da oferta e dos preços desses produtos.
- inversões na construção de mercados de atacado regionais e nos centros consumidores de importância, para frutas, legumes, hortaliças, flores, cereais, pescado, etc.
- formação de fundos de financiamento, para inversões na distribuição e armazenagem.
- preparação e formação de pessoal técnico, que agregasse a moderna tecnologia desses serviços à esses estímulos creditícios.
- reformulação dos aspectos institucionais, ligados ao desenvolvi

mento do sistema de crédito comercial específico; à modificação da legislação no sentido de estimular a modernização do sistema de armazenamento pela melhoria da tecnologia empregada; ao melhoramento da regulamentação do comércio de alimentos, da sua normalização e classificação e, ainda, formulação de uma legislação que estimule a integração e o agrupamento institucional do comércio varejista, assim como a evolução da indústria de alimentos, ligada às operações de beneficiamentos diversos de gêneros alimentícios como: seleção, lavagem ou limpeza, refrigeração ou conservação e pré-embalagem para venda ao consumo, com aproveitamentos dos subprodutos, e dos produtos de classificação industrial.

- desenvolvimento dos serviços de informação de mercado e criação de serviços de assistência e informação técnica, orientando e permitindo, mais facilmente, a absorção da tecnologia moderna da prestação dos serviços de comercialização.

Abrange, portanto, uma política de abastecimento os mais diversos aspectos, setores e atividades econômicas da nação em constante desenvolvimento que determina as modificações nos hábitos de vida e de consumo da população, conforme a evolução da renda. No estágio atual de desenvolvimento do país, esses hábitos variam grandemente em função do centro consumidor considerado, do nível de renda da população e do tipo de ocupação urbana. A frequência das compras, o agente comprador, facilidade ou dificuldade de deslocamento, importância das despesas de alimentação em relação à despesa total, etc, estão continuamente determinando a necessidade de uma evolução econômica paralela.

Por outro lado, mesmo formando aglomerações humanas cada vez maiores e de organização social mais complexa, os sistemas de abastecimento alimentar mantêm-se estruturados na maior parte das vezes, como quando esses centros possuíam uma décima parte da população atual.

Não existe verdadeiramente, até o momento, um sistema institucionalizado que evite ou amortize as oscilações nos preços dos produtos agrícolas. A organização social era, até bem pouco tempo, praticamente a mesma em vigor nos períodos do pré-desenvolvimento. Nesse sentido, a necessidade de modernização e estruturação de um sistema institucional compatível com as necessidades do desenvolvimento econômico torna-se uma das motivações básicas desta política.

A integração desses diversos aspectos de um mesmo problema é fundamental para que se obtenha uma certa harmonia e compatibilidade de critérios de atuação do Estado.

Pelos diversos aspectos do problema em estudo, nota-se a necessidade de orientação global do Estado e verificação de que grande parte das tarifas competem, especificamente, a uma política de governo.

A institucionalização de uma política de sustentação de preços, direcionamento do crédito, regulamentação das trocas - internacionais e manutenção de amplos estoques, evidentemente, por seu caráter global não poderia ser coordenada e conjugada por centros de decisão isolados. Dessa conjugação e coordenação não se infere que a execução seja necessariamente tarefa do Estado, visto que a execução através de cooperativas, organizações corporativas, empresas diversas, entidades creditícias privadas não só é viável como altamente desejável pela integração e utilização de recursos existentes, por vezes, ociosos. No entanto, nos aspectos de institucionalização de prestações de serviço, que dificilmente se apresentariam suficientemente rentáveis, como a classificação - de produtos agrícolas e, outras, como informações de mercado, assistência técnica específica ou, até mesmo, pelo vulto do empreendimento como as inversões em mercados atacadistas, mercados regionais a execução estaria na alçada exclusiva do Estado.

A integração desses diversos aspectos como um problema unitário, com a responsabilidade específica dos governos, infere a necessidade de uma política específica, cuja programação permita sua coordenação e implantação.

Essa especificidade, pelos aspectos que envolve, não significa nem poderia significar uma desvinculação de outras políticas setoriais do governo e, em especial, da política agrícola - de que depende estreitamente e se constitui como parte integrante, não significando, portanto, a tentativa de isolamento do problema, de uma política para o setor agropecuário, sendo uma parte desse conjunto de programas.

Deve-se considerar que essa dissociação, na maior parte dos países, não foi realizada na prática, mantendo-se a coordenação geral sob a direção do Ministério da Agricultura. No Brasil, passou-se da dissociação total, à coordenação integrada por diver

sof Ministros de Estado, constituindo a CCEA-Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, resultando a partir de 1964 uma coordenação mais efetiva e eficiente. Tal coordenação se implantou, regida ainda pela legislação do período anterior. A experiência recente, nãsse sentido, parece ser um passo à frente na obtenção de uma estrutura governamental flexível e eficaz. A especificação desta política pretende atender, portanto, a condições, características de amplitude e diversidade de aspectos do problema, que se pretende eliminar.

C A P I T U L O 2

PROGRAMAÇÃO DA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO

OBJETIVOS E DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE ABASTECIMENTOOBJETIVOS IMEDIATOS

Os principais objetivos imediatos dessa política podem se traduzir pelas seguintes proposições sintéticas :

- ESTABILIDADE DOS PREÇOS

Atingir, no prazo de 5 anos, uma certa estabilidade nos preços reais dos principais gêneros alimentícios e matérias primas industriais, que mantenha as oscilações em limites não superiores a 10% do preço médio de equilíbrio, definindo-se como produtos alimentícios mais importantes: o arroz, o feijão, o milho, a carne, o leite, os laticínios, os ovos e os óleos vegetais.

Os fundamentos e justificativas deste objetivo se baseiam nos resultados negativos das oscilações de preço aos consumidores que, determinando altas dos custos de alimentação, pressionam os custos salariais, generalizando o processo de inflação de custos.

Por outro lado, quando essas flutuações nos custos de alimentação não se traduzem em altas dos custos salariais ou pelas condições desfavoráveis do lado da demanda monetária ou por contingenciamento institucional dos salários, a maior participação das despesas com alimentação, no total das despesas dos consumidores, tende a restringir a demanda de produtos de outros setores, criando condições conjunturais adversas à expansão da economia. No caso das matérias primas industriais de origem agrícola, as altas de custos tendem a determinar elevação dos preços dos produtos finais industriais e a disseminar-se pelo organismo econômico, conforme a complementaridade vertical da indústria atingida.

Admite-se, também, que as flutuações nos preços desestimulam as inversões no setor agrícola, diminuindo a taxa de crescimento da produtividade. A estabilidade dos preços agrícolas seria, então, uma das condições necessárias a um desenvolvimento rápido do setor primário. Verifica-se, ainda, que alguns produtos pecuários é a única maneira de se evitar a formação de ciclos produtivos, que geram graves problemas de abastecimento.

Outro aspecto a considerar é a participação relativamente elevada das rendas mais ou menos rígidas, provenientes da remuneração do trabalho, cerca de 65,0% em 1960 no total da renda de atividades urbanas. Sendo a maior parte dos gêneros alimentícios

os, de consumo incompressível, ou seja, de elasticidade da demanda em relação aos preços muito baixas nos limites usuais de variação dos preços, as oscilações nos preços desses produtos adquirem um impacto social e político, que pela intranquilidade - que provocam em todo organismo social, criam obstáculos ao desenvolvimento econômico do país.

A participação das rendas provenientes da remuneração do trabalho tende a crescer com a industrialização do país, atingindo na França quase 70% e, nos Estados Unidos, mais de 70% do total da renda. Deve-se considerar também que essas oscilações tendem a diminuir com o aumento e a dispersão da infraestrutura de transportes e comunicações e a melhoria das condições de armazenagem e beneficiamento dos produtos agrícolas.

Essas oscilações decorrem de dois fatores principais e podem ser verificadas no Capítulo I. As oscilações anuais resultam de diminuições no nível da oferta em face da queda no rendimento por área plantada, em razão de condições climáticas - adversas. As oscilações, ao longo do ano, sucedem sobretudo em decorrência da concentração da oferta como resultante das características naturais da atividade agrícola onde toda produção é colhida num curto espaço de tempo, sendo necessário sua estocagem para ser consumida no resto do período.

No caso de produtos pecuários, onde a produção se verifica de forma contínua, como no caso do leite e dos ovos, ou mesmo de forma descontínua como a produção de carnes diversas, mas onde o término do processo produtivo independe até certo ponto de um período anual determinado, a estacionalidade dos preços decorre da maior ou menor concentração dessa oferta em consequência do nível tecnológico da produção, que vincula à mesma a maior ou menor disponibilidade de alimentos de origem vegetal.

Esse objetivo se desdobra em três outros secundários, que determinam as diretrizes específicas de ação :

a) compensar as variações nos rendimentos por área em decorrência de fatores climáticos, retirando do mercado os excedentes eventuais, que possam se verificar como resultante de um aumento súbito desse rendimento e, complementando possíveis carências de oferta, decorrentes de quedas acentuadas nesse rendimento, através da manutenção de estoques de segurança condi

zentes com a amplitude, frequência e probabilidade desses eventos;

- b) Diminuir as oscilações estacionais nos preços desses produtos, pela melhoria das condições de crédito e armazenamento para a estocagem e pela ampliação de fluxo monetário creditício à demanda, nos períodos de concentração de oferta dos diversos produtos considerados;
- c) amortecer o impacto das oscilações dos preços desses produtos no mercado internacional, através da fixação de preços básicos para a exportação e importação, por períodos trienais, com taxas aduaneiras progressivas e compensações regressivas sobre esses preços básicos, que permitiriam manter dentro de certos limites as influências dessas oscilações no mercado internacional, assim, como permitiriam também manter as exportações ou importações sem pressões excessivas sobre a taxa cambial.

Pela análise das oscilações nos rendimentos por áreas, pode-se notar que, mesmo respeitando-se a tendência, essas oscilações são frequentes, tanto no sentido de aumentar repentinamente a oferta no mercado interno, como no sentido de restringi-la, provocando crises de abastecimento. Ambos os aspectos são desfavoráveis no que concerne à estabilidade do funcionamento do organismo econômico. Nos afluxos repentinos de uma oferta, súbitamente acrescida por um aumento nos rendimentos decorrentes de condições climáticas excepcionais, surgem necessidades de exportação de contingentes vultuosos, para as quais não foram dimensionadas as infra-estruturas de transporte, de armazenamento, beneficiamento e os equipamentos portuários, provocando congestionamento nesses serviços, que apresentam como resultante a paralização da demanda comercial e afundamentos de mercados que desestimularão o esforço produtivo dos agricultores.

Por outro lado, a queda eventual desses rendimentos, por condições climáticas extremamente desfavoráveis, provoca uma retração na oferta que se exprime por uma expectativa geral de alta nos mercados, decorrente dessas carências, expectativa essa que se traduz numa ativa competição da demanda comercial para a compra do produto e uma retração dos vendedores, no sentido de guardar melhores preços, produzindo por sua vez uma alta maior do que o equilíbrio do mercado admitiria. Tal situação ocasiona, usualmente, sérios prejuízos tanto ao setor comercial ou industrial

comprador, que adquire a mercadoria a preços que o mercado dificilmente comportará, ultrapassada a alta inicial, como pelas pressões sobre o sistema creditício pela exigência de maiores recursos monetários e pelas consequências nos preços finais aos consumidores, forçando a alta dos custos salariais. Nos períodos de livre negociação no mercado de trabalho, entre empresários e empregados, é pouco provável que as classes de mão-de-obra, de alto poder de barganha pela carência relativa que apresentam no mercado de trabalho, como operários especializados ou mesmo qualificados, não venham obter aumentos salariais baseados nessas altas dos custos de alimentação.

Tal situação, que se traduziria por fluxos e refluxos inflacionários periódicos e um maior ou menor impacto sobre o equilíbrio dos preços em geral, decorrerá da concomitância das oscilações entre os diversos produtos e da participação do consumo destes na estrutura total de dispêndio dos consumidores.

As oscilações estacionais dos preços desses produtos poderão ser diminuídas, porém, sua total eliminação com absoluta estabilidade, num período anual, só poderá existir em fases onde a organização econômica atingir estrutura mais complexa e evoluída e, somente, no que concerne os preços aos consumidores. Essa estacionalidade no mercado produtor decorre, também, dos acréscimos de custos do produto em função da necessidade de sua estocagem, que envolve custos cumulativos de armazenagem, conservação e juros de recursos financeiros mobilizados.

Nas condições atuais, agrega-se uma componente resultante da concentração da oferta que determina o equilíbrio do mercado a preços inferiores aos preços anuais de equilíbrio. A estacionalidade dos preços no mercado produtor é uma situação, no que concerne a estacionalidade de custos, absolutamente natural e surge da própria natureza da atividade econômica na agricultura. A estacionalidade é tanto mais acentuada quanto menor for o valor específico do produto, sendo que somente uma parcela dos custos incidentes são proporcionais ao valor unitário da mercadoria (juros e seguros).

No que concerne à influência das oscilações de pre

- (1) Essas observações, no entanto, não puderam ser verificadas nos períodos de elevação contínua dos preços. Há pesquisas não concludentes a respeito de que as flutuações nos preços dos alimentos influenciaram o processo inflacionário da forma exposta. Veja-se Delfim Neto e outros "Alguns aspectos da inflação brasileira" "Estudos ANPES, nº 1 - 1965".

ço no mercado internacional, estas se traduzirão ou em altas de preço ou em colapsos na comercialização interna do produto, desde que não hajam entraves institucionais às exportações ou importações. Quando a taxa cambial é controlada pelo Governo, as consequências para os níveis de preços internos ou para a comercialização dos produtos são as acima citadas, sendo que a paralização na comercialização do produto, por queda nos preços internacionais, é o aspecto de maior gravidade em períodos de liberdade no comércio com o exterior. Caso a taxa cambial não fosse controlada pelo Governo, as quedas de preço no mercado internacional desses produtos, dependendo de sua concomitância e ponderação na estrutura da oferta de câmbio, poderiam se traduzir em altas substanciais na taxa cambial ou em oscilações que permitissem a viabilidade das exportações. Como a ponderação na estrutura da oferta de câmbio, dos produtos aqui citados, não é muito importante, é provável que as elevações na taxa cambial fossem de menor significação e portanto insuficientes, para a manutenção das exportações e, somente, as expressariam numa alta significativa caso o desequilíbrio se mantivesse de forma durável. O mesmo raciocínio se poderia aplicar no caso de altas de preços, no mercado internacional.

Essas oscilações se traduzem em constantes perturbações na comercialização dos produtos agrícolas e no abastecimento, criando condições desfavoráveis à manutenção da desejada estabilidade de preços. Evidentemente, a determinação de preços básicos, para a exportação e importação, deverá orientar as condições de determinação dos preços mínimos e preços internos de intervenção, assim como estes serão fixados em função dos primeiros, devendo-se ter como premissa fundamental a obediência às tendências a médio prazo dos preços no mercado internacional desses produtos, assim como as taxas aduaneiras progressivas e as compensações regressivas deverão ter em conta a amplitude média das oscilações verificadas no passado.

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Implantar no prazo de 3 anos uma organização institucional capaz de atender à execução dos objetivos anteriores previstos, assim como atender às necessidades conjunturais de de sequilíbrios nos mercados dos produtos agropecuários de menor importância na formação do total da renda do setor primário, e às necessidades estruturais de modernização do setor. A fixação des

se objetivo exigirá não só a criação de um organismo que apresente condições econômicas, financeiras e técnicas para execução das normas traçadas como a implantação de uma legislação ampla, que regulamente e fundamente sua atuação, com a necessária flexibilidade.

Todos os organismos, até agora implantados, decorreram da fixação de metas e objetivos pouco condizentes com a realidade encontrada, resultando falta de diretrizes específicas de ação e incompatibilidade de constituição e estrutura com as necessidades exigidas pelos problemas. A legislação existente também não atende às necessidades de atuação dos governos, não tendo até o momento se consolidado no sentido de satisfazer às necessidades criadas pelos diversos aspectos de problema de abastecimento.

Considerando-se apenas a estrutura orgânica criada em 1962, pois anteriormente o órgão de execução se limitava praticamente à intervenção no nível de preços, verifica-se que os objetivos que presidiram a sua constituição determinaram um tipo de ação de conjuntura que atendia às circunstâncias do mercado em dado momento, conforme surgissem as crises de carência ou excedentes. A atuação se fazia sem a base de estudos dos mercados e informações atualizados sobre sua evolução, nem tampouco normas de atuação institucionalizadas, que permitissem ações sem a responsabilidade de formulação, no dia-a-dia. Essas diversas limitações não poderiam deixar de gerar contradições agudas entre as ações empreendidas, atrasos na execução das medidas, ações superficiais, pela limitação dos recursos e ausência de ação de estrutura, para a superação dos diversos problemas paralelos.

A criação e implantação de uma organização institucional, capaz de prover condições para a execução dos objetivos propostos para uma política de abastecimento, não se limitam a organização de uma estrutura funcional e executiva dinâmica mas atingem os problemas institucionais dos serviços auxiliares de comercialização como, armazenagem, normalização e classificação de mercadorias, transportes e comunicações, informações de mercado e institucionalização desses mercados, cuja legislação exige atualização e modernização. Por outro lado, a legislação concernente ao crédito à comercialização de produtos agrícolas está carente de complementação, não somente no que diz respeito à criação de títulos específicos de crédito como ao direcionamento dos recur-

sos necessários.

Esse objetivo principal se traduz em cinco objetivos secundários:

- a) criação e implantação no prazo de 3 anos de um organismo que tenha condições de dinamismo e flexibilidade de atuação, para execução dos objetivos de diminuição de estacionalidade dos preços, no mercado produtor, e compensação das oscilações no rendimento das diversas culturas;
- b) atualização e modernização da legislação sobre serviços auxiliares de comercialização como armazenagem, normalização e classificação de produtos agrícolas e pecuários, informações de mercado e sobre mercados institucionais;
- c) reformulação do serviço oficial de classificação pela criação de uma companhia de prestação de serviços de classificação, - treinamento e especialização de técnicos em classificação sob a jurisdição do Ministério da Agricultura, através de companhias estaduais filiadas, que tenham condições de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços prestados pela utilização de equipamentos modernos e pessoal especializado;
- d) criação de um serviço oficial de inspeção e assistência técnica para os serviços de armazenagem e conservação de produtos agropecuários e de um fundo de financiamento para modernização e equipamento das empresas que prestassem esses serviços, sob a jurisdição do Ministério da Agricultura;
- e) ampliação e institucionalização de um serviço de informação de mercados agrícolas, autônomo, jurisdicionado ao Ministério da Agricultura, para coleta, divulgação de informações sobre preços, volume de oferta e demanda, condições naturais ou econômicas que afetem os fatores determinantes dos preços, diretamente, ou através de convênios com serviços estaduais.

ESTRUTURA DA DISTRIBUIÇÃO

Ampliar o alcance e regulamentação da legislação sobre o comércio de distribuição, criando condições para o aumento da produtividade e a modernização desse setor.

O comércio de distribuição, no Brasil, apresenta clara tendência de regressão de nível empresarial e de sua produtividade. De 1958 a 1960, aumentava o pessoal ocupado por esta belecimento em 5,5% no total do Brasil e, 3,7% na região Leste,

9,3% na região Sul e em São Paulo, enquanto diminuía de 3,9% na Guanabara. Entretanto, enquanto o pessoal ocupado não empregado aumentava de 63,9%, o número de empregados se reduzia de 28,2%, indicando a tendência à ocupação da mão-de-obra familiar, na expansão desse tipo de comércio. Por outro lado, o nível empresarial determinado pela maior ou menor participação de assalariados na empresa varia grandemente, de região para região e de Estado para Estado, em função do nível de desenvolvimento da economia. As vendas por estabelecimento aumentaram ligeiramente no conjunto do País, 6,7%, e diminuem nas regiões Leste (13,2%), Sul (6,6%) e baixam também nos Estados de São Paulo (5,0%) e Guanabara (-7,9%). A produtividade da mão-de-obra ocupada aumenta de 1,2%, no conjunto do País, e se reduz de 16,4% na região Leste, 14,1% na Região Sul, como ainda nos Estados de São Paulo e Guanabara, respectivamente, 13,5% e 3,8%.

Deve-se considerar que a agregação dos tipos de comércio sobre a rubrica - Produtos Alimentícios, Bebidas e Estimulantes - inclui uma variedade de casas de varejo, especializadas ou não, devendo-se por isso tomar-se com as devidas reservas as conclusões acima.

Por outro lado, o Brasil apresentava uma taxa de 34,3% em estabelecimentos por 10 mil habitantes, em 1950, e 31,1% desses estabelecimentos por 10 mil habitantes em 1960, enquanto a França apresentava em 1962, 73,9% estabelecimentos por 10 mil habitantes. A relação entre pessoal total ocupado nesse comércio e a população total era de 5,5% pessoas por 10 mil habitantes, em 1950, e 5,2% pessoas por 10 mil habitantes, em 1960, sendo que a França apresentava em 1962, 12,7% pessoas ocupadas nessa atividade por 10 mil habitantes. A preços de 1959, cada estabelecimento no Brasil - vendeu em média Cr\$812.100.00 em 1959, e Cr\$482.000.00 por pessoa ocupada, enquanto ao câmbio médio vigente em 1959, cada estabelecimento correspondente na França vendia Cr\$3.129.000.00 e, cada pessoa ocupada, Cr\$1.824.000.00

Mesmo considerando as diferentes estruturas de preço, as diferenças são ainda substancialmente elevadas. O Brasil apresentava, naquela data, 1,68% pessoas ocupadas por estabelecimento, enquanto na França a relação em 1962, era de 1,79% pessoas por estabelecimento.

Apresenta, portanto, o comércio de varejo no Brasil, um nível de produtividade relativamente baixo apesar de sua estrutura apresentar-se com as características típicas de um país em desenvolvimento. As taxas verificadas, de venda por estabelecimento e por pessoa ocupada, são sensivelmente maiores que para a média brasileira.

QUADRO 1

ESTADOS	VENDAS/ESTABELECIMENTO EM CR\$1.000 DE 1959	VENDAS/PESSOA OCUPADA EM CR\$ DE 1959
São Paulo	1.432,0	812,0
Guanabara	2.494,0	930,0
Pernambuco	460,0	303,0
Rio Grande do Sul	871,0	496,0
Brasil	812,1	482,8
França	3.129,0	1.824,0

Fonte : Censo de 1960

A tendência de evolução desse comércio, na maior parte dos países industrializados e mesmo em diversos países em estágio de desenvolvimento mais avançado, mostra que a comercialização dos produtos alimentícios tende a melhorar sua produtividade e a qualidade dos serviços prestados, em função dos hábitos e condições da vida moderna dos consumidores e da necessidade de diminuição do custo desses serviços e manutenção de uma certa estabilidade desses preços. Essa evolução se dá no sentido de uma integração vertical, pela formação de cadeias de lojas varejistas ligadas a um mesmo sistema de fornecimento, e pela expansão das empresas que dispõem de uma cadeia de super-mercados e integram a fase de atacado, vendendo a preços mais baixos, mais estáveis, produtos padronizados, em geral pré-embalados.

O desenvolvimento desse sistema, modificando o processo da comercialização, tenderia a estimular amplamente as inversões - no sistema industrial de preparação e pré-embalagem de alimentos, com padronização do produto, manutenção de uma mesma qualidade e o surgimento de marcas, que garantam essa qualidade e homogeneidade.

Haveria necessidade da formulação de uma legislação que não só permitisse a associação do comércio em cadeia, concedendo vantagens fiscais ou creditícias à sua formação, como também trouxesse desestímulos à manutenção do sistema de lojas isoladas.

Por outro lado, concessões específicas fiscais ou creditícias deveriam ser consideradas na legislação, no sentido de estimular a implantação de supermercados e transformação do sistema atual em auto-serviço, mesmo de lojas de pequenas dimensões. O exame dos dados do Censo de 1950 tende a indicar uma economia de escala importante nêsse comércio.

Definindo-se economia de escala como ganhos de produtividade decorrentes da tecnologia empregada, as vantagens de produtividade dos serviços nas emprêsas distribuidoras de maior porte podem estar estritamente vinculadas a um poder superior de barganha no mercado, nas vantagens comerciais obtidas pelo volume de fornecimento ou em ganhos de produtividade decorrentes do fornecimento concentrado, quando a integração horizontal apresentaria menor significação, sendo viável o sistema de cadeias, mesmo de pequenas lojas.

Deve-se considerar que a implantação de projetos específicos deve ser procedida de estudos e pesquisas mais detalhadas.

A formulação de uma legislação específica deveria prever uma regulamentação mais estrita para a implantação de novas unidades empresariais, restringindo-se a formação de novas emprêsas, sem viabilidade econômica.

- ORGANIZAÇÃO DE MERCADOS

Organizar os mercados da pecuária bovina de corte, da pecuária leiteira, da produção de suínos e da produção avícola pela institucionalização de sistema de compensação que evitem a formação de ciclos alternativos de excesso e carência.

A produção de carne bovina, no Brasil, não tem acompanhado a evolução da demanda, situação que se expressou numa alta real dos preços dêsse produto.

A evolução, entretanto, tem-se realizado através de ciclos de aumento e diminuição na oferta, determinados por situações

particulares de mercado, onde a evolução dos preços do produto final tende a determinar variações no estoque reprodutivo do rebanho e, portanto, variações em sua capacidade produtiva, ao longo do tempo (2).

Os ciclos apresentam periodicidade média de 4 anos e são determinados, basicamente, pelas oscilações nos preços da carne em função do maior ou menor volume de oferta, que determinaria uma baixa mais acentuada nos preços do boi magro e mais ainda, nos preços dos bezerros, determinando a decisão dos criadores de redução de seus estoques de matrizes pela venda dessas para o abate, o que por sua vez agravaria a baixa nos preços do boi gordo. A redução do estoque de matrizes ia repercutir-se no volume de bezerros produzidos, de bois magros, portanto na oferta de gado gordo para o abate, criando a retração da oferta, evolução nos preços reais da carne e uma evolução, mais acentuada, nos preços dos bois magros e dos bezerros, invertendo-se a decisão dos criadores que reteriam suas matrizes agravando a escassez, porém, criando as condições de aumento na oferta e o reinício do ciclo. As condições de instabilidade nessa atividade econômica, gerada por esses ciclos, devem-se manifestar como fator - altamente negativo à melhoria da produtividade, pela realização de inversões na melhoria do rebanho, das pastagens e, mesmo, para absorção da moderna tecnologia de manejo e alimentação. Por outro lado, a estagnação dessa produtividade obriga à manutenção do sistema atual, onde o baixo nível de renda gerado nas atividades criatórias só permite sua realização nas áreas, onde o custo dos fatores seja compatível com essa rentabilidade, portanto distante dos grandes centros consumidores.

Uma sensível melhoria na produtividade permitida pela tecnologia atualmente conhecida, iria possibilitar aumentos de rentabilidade que condicionassem a integração das fases produtivas ou sua especialização, no mesmo nível regional. A manutenção de um sistema de garantias de preços permitiria condicionar uma certa estabilidade nos preços dos bezerros, em níveis que compen-sassem a manutenção a um certo acréscimo nos estoques de matrizes, assim como a realização de inversões, que melhorando a pro

(2) - Esse mecanismo foi claramente explicado por Leite de Silva Dias, Guilherme - "Alguns aspectos da Pecuária de Corte na Região Centro Sul"-Estudos ANPES nº 7 (versão preliminar) 1966

atividade na criação e sua rentabilidade, não condicionassem regionalmente a localização dessa atividade. Por outro lado, deveriam ser adotadas medidas creditícias que estimulassem essas inversões, dando-se condições de financiamento também à aquisição e à retenção de matrizes, à aquisição de touros melhoradores e à assistência financeira e técnica a criadores que produzissem animais capazes de melhorar a produtividade do rebanho.

No que concerne à produção suína, suas características atuais determinam uma predominância dessa atividade voltada para a produção de gorduras animais, banha e toucinho. As perspectivas de suprimento de óleos vegetais no mercado interno e a relação de custos entre os produtos de origem vegetal e animal estabelecem uma vantagem favorável aos óleos vegetais, criando condições amplamente desfavoráveis de mercado à produção de banha. Por outro lado, com o aumento da taxa de urbanização, aumenta a preferência dos consumidores pelas gorduras vegetais, ocasionando um sistemático processo de substituição (3).

As condições tecnológicas conhecidas para produção de carne suína garantem amplas condições de concorrência com outros tipos de carne, desde que considerada certa estabilidade no custo dos insumos. Entretanto, a realização de inversões no sentido de se produzir porco tipo carne, com altos índices de conversão de alimentos e reduzidos ciclos produtivos, está grandemente condicionada a uma certa estabilidade nos preços dos animais para o abate e nos preços do milho.

A produção de suínos assim como o abate de bovinos está condicionada a um ciclo de evolução da atividade, fundamentado na relação entre os preços do suíno gordo para o abate e o preço de milho.

As oscilações no rendimento e na oferta de milho, provocando oscilações nos preços do produto, determinam em períodos de preços baixos decisão dos agricultores de utilizarem o milho para engorda, ao invés de oferecê-lo no mercado, aumentando a oferta de animais para o abate. Esse aumento da oferta determina baixa nos

(3) - O coeficiente de substituição em função das imigrações internas é de - 0,17 para a banha, em 1965, e 0,26 para os óleos vegetais. Veja-se "Projeções de Oferta e Demanda de Produtos Agrícolas para o Brasil" - IBRE/FGV

preços do produto que, se encontrasse os preços do milho em alta, tenderiam a desestimular a continuidade da atividade, preferindo os agricultores venderem o milho. Por outro lado, a carência verificada pode elevar os preços do porco, incentivando o plantio do milho pelo aumento da procura e criando condições ao reinício do ciclo.

Evidentemente, a institucionalização de condições de sustentação dos preços de suínos para o abate não seria suficiente, caso a oferta de milho viesse a oscilar constantemente determinando contínuas variações no custo do milho, o principal insumo dessa produção.

O nível da atividade na produção avícola também sofre oscilações decorrentes das condições favoráveis ou desfavoráveis de mercado e do custo dos insumos. A caracterização desses ciclos é menos perceptível, em vista do curto período em que se realiza o processo produtivo, pois o rebanho pode se recuperar com relativa rapidez.

Apesar da instabilidade de preços e mercados, essa produção atingiu, na Região Sul do País, elevado índice de produtividade, realizando-se em condições tecnológicas das mais avançadas. Possivelmente, isso ocorreu em razão do vulto relativamente menos importante das inversões e em face do processo de comercialização ter evoluído bastante, pois grande parte da produção total de ovos e frangos em regiões como São Paulo, Rio de Janeiro e Guanabara, é comercializada por cooperativas com maior participação dos produtores na renda final. Todos esses produtos, no entanto, apresentam problemas diversos em sua comercialização, que dificultam e oneram os custos desses serviços.

Com exceção dos ovos, até agora não existem oficialmente uma classificação e a normalização de animais e carcaças. Os especialistas, contudo, são unânimes em afirmar a viabilidade de implantação de categorias e tipos, que diferenciam os produtos, comercialmente. Por outro lado, a procura de implantação de padrões de descrição complexa e em grande número não atende às características de mercado interno, determinando na prática a não aplicação das disposições oficiais e exigindo classificadores altamente especializados, cuja formação, tornando-se onerosa e complexa, acaba por determinar uma carência relativa desse pessoal. Estudos especiais sobre a prática comercial podem evidenciar uma normalização mais realista e efetiva.

A comercialização de bovinos nas fases intermediárias de produção é feita diretamente e, mesmo que as condições de mercado viessem a ser melhores, em mercados centralizados, é pouco provável que apresentassem algum resultado positivo em face da dispersão regional dessa atividade nas diversas fases, e uma concentração relativa da oferta unitária pela própria especialização desse tipo de produção e o tamanho das explorações.

Já na produção de suínos, o problema é o inverso, à dispersão relativa não corresponde uma concentração unitária, sendo as explorações em geral de tamanho reduzido. Nessas condições, à criação de mercados regionais e ao estímulo ao associativismo - dos produtores corresponderia uma melhor condição de comercialização.

No caso de bovinos, a figura do agente comprador que visita as diversas propriedades apresenta viabilidade econômica, não só pelo vulto das transações como pelo tamanho das explorações. Aliás, o tamanho médio das mesmas aumenta quando se trata da recriação e da criação. Pelo Censo de 1950, a média de bovinos - por estabelecimento era de 45 animais para o conjunto da Região Centro Sul, porém, era de 55 para São Paulo, 77 para Goiás e atingia 294 cabeças, em Mato Grosso. No caso dos suínos, a média por estabelecimento na Região Centro Sul era de 18 animais, 17 para São Paulo, 26 para o Paraná, não havendo grandes diferenças em relação à média para os restantes. Pelo mesmo Censo, os estabelecimentos com mais de 100 hectares detinham 75% do rebanho bovino e os com menos de 100 hectares detinham 65% do rebanho suíno. Deve-se lembrar que a relação de preços entre um boi gordo e um porco gordo, é aproximadamente de 3 vezes.

Nessas condições, a formação de mercados regionais, que facilitassem a sustentação dos preços, viria melhorar as condições de comercialização de animais para o abate, exclusivamente no caso dos suínos. No caso dos produtos avícolas, o nível tecnológico atingido e a predominância da comercialização pelo sistema cooperativo indicam mais o caminho de não centralização e sim, o estímulo à constituição de centrais modernas privadas de tratamento, seleção, limpeza e pré-embalagem, no caso de ovos e abatedouros modernos de alta produtividade, podendo entretanto, a comercialização de distribuição se dar em mercados terminais centralizados.

- ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE COMERCIALIZAÇÃO DO TRIGO E DERIVADOS

A comercialização do trigo e os preços dos produtos derivados são motivos de controle governamental, desde o pós-guerra. O produto importado foi objeto de subsídios oficiais durante longo tempo, assim como o preço do produto nacional era sustentado, artificialmente, através de subsídios. Ainda hoje, o produto nacional é objeto de comercialização pelo Governo a preços superiores ao do produto importado. Com a eliminação dos subsídios ao produto importado, não houve sensível alteração no consumo, passando de 2.574 mil toneladas, em 1963, para 2.470 mil toneladas, em 1965.

O sistema de comercialização oficial, em face das dificuldades de recursos cambiais para importação, fixava quotas que vigorando por longo período, foi motivo de sérias distorções no setor, pois para receberem quotas maiores, as indústrias ampliavam ficticiamente sua capacidade de moagem, através, da aquisição de equipamento impréstável e outras modalidades. Estima-se, desse modo, que a capacidade de moagem calculada para efeito de dimensionamento das quotas atinja 11.000.000 de toneladas por ano, tendo o consumo previsto atual, sido fixado em 3.000.000 de toneladas, - significando uma capacidade ociosa de 72,8%. Entretanto, estimativas do próprio setor dimensionam esta capacidade em cerca de 6,5 milhões de toneladas que poderiam ser efetivamente usadas, representando 53,9% da capacidade ociosa. Por mais que evolua a demanda de trigo e derivados no Brasil, cuja elasticidade em relação à renda é de 0,50% para 1975, evoluiria a uma taxa de 4,5% ao ano e levaria quase 50 anos para ocupar a atual capacidade instalada. Evidentemente, trata-se da manutenção de um sistema improdutivo com uma alocação de recursos que poderiam ser empregados, com maior produtividade, em outro setor de economia, sobretudo se se considerar a capacidade técnica e empresarial ali imobilizada. Por outro lado, o setor deve trabalhar a custos sensivelmente mais elevados com essa ocupação, do que em níveis de ocupação mais elevados. Provavelmente, sensíveis ganhos de produtividade poderiam ser obtidos pelo aumento da capacidade ocupada.

Propõe-se então a organização do sistema de comercialização do produto e de seus derivados, a fim de possibilitar a reconversão de uma parte do setor industrial, mantendo-se somente o comércio exterior do produto sobre controle oficial.

OBJETIVOS IMEDIATOS

ESTIMULOS FINANCEIROS

Criar um fundo com recursos orçamentários para a modernização e melhoria da produtividade no comércio de distribuição

Esse fundo se destinaria ao financiamento a médio prazo de inversões na instalação de redes de super-mercados e na constituição de cadeias de varejistas e transformação das lojas em auto-serviços.

A administração do fundo deveria obter condições para prestação de assistência técnica, na reconversão das empresas e formulação dos respectivos projetos.

ESTRUTURA DA COMERCIALIZAÇÃO

Programação de recursos orçamentários para participação e coordenação com os Estados e Municípios, nas inversões em centrais de abastecimento, mercados atacadistas especializados nos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes e mercados atacadistas regionais, nos principais centros de comercialização nos Estados. A programação de recursos orçamentários federais para participação junto com os Estados e Municípios na construção de mercados deve atender, no prazo de 5 anos, às necessidades das cidades com mais de 100 mil habitantes, devendo-se considerar que muitos desses centros já possuem tais mercados, alguns já excessivamente velhos, sem condições e outros recém-construídos. A participação federal não deveria elevar-se acima de 50% do valor das inversões, sendo importante a obtenção de recursos externos para o financiamento a longo prazo.

O objetivo é atingir-se, a médio prazo, sensíveis melhorias na produtividade e organização de comercialização dos produtos alimentares.

PESQUISAS ECONOMICAS

Obter-se sensível melhoria no conhecimento e nas informações sobre a comercialização de produtos alimentícios, através da programação de recursos que permitam fomentar e coordenar pesquisas econômicas e tecnológicas sobre a comercialização de produtos agrícolas, junto às Universidades e Institutos de Pesquisas, Associações de Classe e Organizações Privadas.

Um dos maiores problemas para o desenvolvimento da pesquisa econômica aplicada reside na carência de recursos humanos e financeiros e na orientação quanto à produtividade dessas pesquisas. Nesse sentido, a coordenação federal, permitindo evitar-se a superposição das mesmas assim como imprimindo uma orientação quanto à demanda de informações, fornecendo os recursos necessários à orientação técnica, poderá condicionar uma rápida evolução dessas pesquisas.

Criar um Instituto de Pesquisas sobre a demanda e o consumo, em nível federal para a realização de pesquisas permanentes sobre a evolução, estrutura e característica da demanda final e intermediária de bens primários, secundários e terciários, assim como serviços, diretamente ou através de entidades universitárias, oficiais ou privadas, nos Estados da Federação.

Para que se pudesse obter dessas pesquisas resultados, que permitissem uma agregação em nível global para efeitos de programação, torna-se necessário a centralização desse organismo. Por outro lado, um conhecimento mínimo das condições do mercado, que permitam seguir e avaliar os resultados das políticas aqui especificadas, é indispensável para uma atuação racional pelo Governo, no sentido de evitar distorções e permitir a correção das mesmas, ao longo do tempo. Deve-se considerar que a manutenção de um sistema de pesquisas permanentes sobre a demanda permite uma orientação eficaz da política econômica do Governo para o setor privado. O custo geralmente elevado das pesquisas de mercado determinam, em geral, sua baixa utilização como instrumental básico de decisões empresariais.

Além disso, dispondo o setor principal de elementos sobre o comportamento da demanda, poderá realizar com maior eficácia suas inversões escolhendo os setores onde as condições de mercado se lhes apresenta favorável, melhorando assim a produtividade geral das inversões privadas. Evidentemente, este organismo não poderá estar desligado do sistema geral de estatística e planejamento do País, podendo entretanto, dispôr de autonomia executiva capaz de lhe permitir o necessário dinamismo e evolução.

Esses aspectos, por não se limitarem às necessidades de uma política de abastecimento, são aqui simplesmente citados, como um dos condicionantes de sua eficiência, cabendo sua programação no nível de planejamento geral.

DIRETRIZES GERAIS, PROBLEMAS INERENTES E NORMAS DEAÇÃO

Os instrumentos, que permitirão atingir êsses objetivos, e as normas de atuação estão consubstanciados nas diversas políticas e programas especiais.

a) POLÍTICAS A SEREM EXECUTADAS PELA COMPANHIA BRASILEIRA DE ABASTECIMENTO (CBA)

Política de Preços Mínimos

Essa política fixará, para os produtos básicos de origem vegetal e animal, os preços de intervenção pelo prazo de 3 anos e sua compatibilidade com o mercado internacional, através da fixação de preços básicos de compensação das oscilações dos preços no mercado internacional. Essa compensação se faria, através de um fundo específico, que terá como receita as taxas progressivas sobre a exportação, quando os preços externos superarem os preços básicos, e parte dos saldos que se verificarem na conta do café. Suas despesas serão as compensações regressivas para as exportações de todos os produtos básicos, quando os preços no mercado internacional caírem abaixo dos preços básicos. Isto permitirá a fixação de preços mínimos - por 3 anos. Distorções eventuais poderão ser corrigidas cada 3 anos, ajustando-se tais preços às condições da demanda interna e externa. A forma de atuação será, basicamente, através do desconto de recibos de depósitos padronizados, pelo valor integral e através de descontos de títulos específicos de comercialização desses produtos, por todo sistema bancário.

Política de Organização dos Mercados Agrícolas

Essa política fixará, fundamentalmente, preços de orientação para os produtos pecuários básicos e preços de intervenção, para os produtos industrializados finais, para efeito de aquisição, em períodos de excedentes ocasionais em que as condições de exportação não permitirem seu escoamento para o mercado externo. No que concerne aos produtos pecuários, a CBA poderá exportar os estoques resultantes, complementando a compensação regressiva do FINEX, quando esta se mostrar insuficiente, à sua conta de lucros e perdas. Os preços de orientação vão servir de base para a vinculação do desconto de títulos de comercialização, no período em que os preços de mercado caírem abaixo dos preços de orientação e, seus valores nominais

serão reajustados em função dos preços básicos de exportação, conforme a variação da taxa cambial. Em períodos de excesso de oferta em que as condições de exportação forem desfavoráveis, a CBA poderá determinar preços de intervenção para a aquisição dos produtos industrializados finais, assim como contratar indústrias, cooperativas ou entidades privadas especializadas para a aquisição e industrialização do produto básico, a fim de obter um período mais longo de conservação.

Política de Estoques de Segurança

Esta política fixará os níveis de "estoque de passagem" capazes de assegurar compensação de eventuais frustrações de safras, a serem formados no prazo de 5 anos. Para a formação desses estoques, a CBA irá utilizar os produtos comprados pela política de preços mínimos, como decorrência da não recuperação das mercadorias pelos produtores, findo o período de carência, e poderá participar no mercado produtor como comprador a níveis de preços competitivos com as exportações, para constituição desses estoques. Os excedentes dos estoques de passagem serão sempre destinados à exportação. O organismo poderá participar ativamente do mercado, girando com seus estoques, a fim de evitar seu envelhecimento. Os estoques deverão permanecer basicamente nas zonas produtoras em condições de armazenamento que não concorram com as necessidades dos períodos de safra, sendo que a comercialização dos mesmos deve ser feita através dos canais usuais de comercialização, para evitar desnivelamento entre os mercados nos períodos de carências eventuais e descapitalização do setor comercial.

b) POLÍTICAS A SEREM EXECUTADAS POR OUTROS ORGANISMOS

Política de Exportação e Importação de Grãos alimentícios

Essa política determinará a manutenção de condições permanentes de exportação dos principais produtos agrícolas, ressalvados os quantitativos necessários à manutenção dos estoques de segurança. O mecanismo que permitirá assegurar essa condição será a fixação de preços básicos de exportação que signifiquem os preços médios da tendência nesses mercados, eliminadas as oscilações cíclicas e estacionais desses preços. As tarifas serão aplicadas sobre esses preços, de forma progressiva, eliminando-se as

oscilações reais superiores a 10%, assim como quando os preços internacionais estiverem abaixo, serão aplicadas compensações regressivas que diminuem essas oscilações até um máximo de 20% abaixo do preço básico. Os preços básicos serão fixados pelo CONCEX, por proposição do Conselho Nacional do Abastecimento, e serão revistos cada três anos. Caberá ao FINEX as receitas e os desembolsos provenientes das tarifas e das compensações. Serão fixados limites anuais de desembolso de recursos previstos no orçamento federal, podendo o limite total atingir até o valor dos recursos existentes no fundo.

O CONCEX determinará, por sua vez, a eliminação de tarifas aduaneiras para a importação de produtos alimentícios, sendo os preços básicos fixados para a exportação os preços mínimos de importação. Toda importação realizada abaixo desses preços pagará uma tarifa correspondente à diferença entre o preço CIF da mercadoria importada e o preço básico fixado.

Política de Serviços Auxiliares de Comercialização

I - Armazenamento

Esta política determinará a execução de medidas tendentes a melhorar o sistema de armazenagem, através do financiamento por um fundo específico, gerido por um Serviço de Inspeção e Tecnologia de Armazenagem, para o equipamento e reequipamento das redes de armazens gerais, repassando recursos financeiros externos e utilizando recursos orçamentários de integralização de capital, programados para a CIBRAZEM. A organização do Serviço de Inspeção e Tecnologia de Armazenagem permitirá normalizar os conhecimentos existentes sobre a tecnologia de armazenagem dos diversos produtos agro-pecuários, divulgá-los e disseminar sua aplicação, através de cursos de informação para as empresas, assim como treinamento do pessoal das empresas de armazens gerais em unidades-modelos especialmente preparadas. Esse Serviço, por outro lado, promoverá pesquisas sobre armazenagem, fornecendo recursos e meios a entidades universitárias ou oficiais, assim como realizando-as diretamente.

O patrimônio de armazens e silos da CIBRAZEM será integrado na CBA, cedendo-se às companhias de armazens cereais dos Estados por venda, a longo prazo, as unidades operacionais de armazenagem intermediária e realizando inversões para a construção

ou aquisição de unidades próprias para a estocagem a longo prazo, do IBC, em algumas áreas, ou com outros órgãos oficiais que possuam em disponibilidade. Dentro da programação prevista, arrendará inicialmente essas unidades conforme as necessidades de constituição de estoques de segurança programados.

Dentro desta política serão fixados critérios para a modificação de legislação sobre armazens gerais, a fim de conceder-se condições institucionais da evolução desse setor, sobretudo pela garantia dos serviços prestados.

Nas áreas carentes de capacidade de armazenagem, de terminadas no projeto global de armazenagem, realizado pelo BNDE/CIBRAZEM por solicitação do BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), serão financiadas pelo Fundo de Equipamento e Construção de Armazens e Silos, as inversões necessárias a serem realizadas, prioritariamente por empresários privados e, secundariamente, pelas empresas de economia mista dos Estados.

II - Normalização e Classificação

Esta política no campo da normalização e classificação de produtos agrícolas e pecuários determinará medidas tendentes a institucionalizar e regulamentar o sistema de classificação de produtos agro-pecuários em cooperação com os governos estaduais, através da criação de uma Companhia Federal de prestação desses serviços e de companhias estaduais filiadas, e consolidação e regulamentação da legislação vigente sobre o assunto. Essa Companhia promoverá a implantação e extensão desses serviços, em áreas ainda não servidas, criando nos centros de comercialização definidos para efeito das inversões em mercados regionais, postos de classificação, com os equipamentos necessários à classificação de mercadorias, onde serão instaladas juntas compostas de um elemento da Companhia e dois outros de indicação do comércio e da agropecuária, para decisão sobre pendências de classificação. Essa Companhia, diretamente ou através de suas filiadas, gerirá cursos de treinamento e especialização de pessoal, assim como promoverá a divulgação e implantação da normalização fixada.

Por outro lado, promoverá os estudos e pesquisas necessários à permanente atualização desses critérios, de forma a acompanhar as características comerciais dos mercados. Os serviços prestados serão remunerados pela fixação de taxas específicas

que seriam, eventualmente, complementadas por recursos orçamentários da Federação e dos Estados. A Companhia poderá contratar serviços privados para a verificação dos padrões para a exportação. Sua regulamentação disporá sobre a responsabilidade civil, efetivamente apurada, de fraudes ou erros de classificação. Caberá a essa Companhia propor ao CNA a fixação ou alterações na normalização, baixada por ato do executivo federal.

III - Informação do Mercado

Esta política determinará a ampliação do serviço de informação de mercados de produtos agro-pecuários, criando um serviço autônomo jurisdicionado ao Ministério de Agricultura, para coleta e divulgação de informações sobre preços, volume de oferta, condições naturais ou econômicas que afetem os fatores determinantes dos preços, diretamente ou através de convênios com serviços estaduais. Esse serviço atuará, inicialmente, através da implantação de redes de radiocomunicação nos mercados produtores, ou de utilização de serviços de telecomunicação existentes, implantando-se postos especiais junto aos mercados atacadistas dos grandes centros consumidores. Serão previstos recursos orçamentários federais, complementados ou não por recursos dos Estados. Esses serviços poderão realizar convênios com as bolsas de mercadorias, para unificação dos serviços de informação. Ao Serviço Federal de Informações de Mercado caberá a coleta e divulgação de informações sobre os principais mercados dos produtos agropecuários.

Política de Modernização da Estrutura de Comercialização

I - MERCADOS REGIONAIS

Esta política determinará os critérios, a seleção dos locais, o vulto das inversões e programará os recursos necessários para as inversões na construção de mercados regionais de atacado de produtos agrícolas, visando melhorar a estrutura do processo de comercialização pela institucionalização de mercados, onde se realizem os negócios atualmente feitos sem locais definidos, dificultando a realização dos mesmos e diminuindo a integração inter-regional dos diversos centros de comercialização.

Esses mercados deverão prover as instalações necessárias ao funcionamento de bolsas de cereais e áreas de acesso à ex

pedição de produtos hortigranjeiros, assim como serviços de armazenagem, transporte, classificação e informações de mercado. A centralização dos negócios poderá ser estimulada pela concessão de facilidades creditícias, devendo-se estas adaptar-se às normas usuais dos negócios sob a forma de crédito a prazos restritos e a curto prazo que forem usuais nos negócios, até agora realizados. A cada inversão corresponderá o estudo de um projeto que levará em conta as características e hábitos comerciais locais, o volume possível de entrada e saída de mercadoria, as vias de acesso e facilidades de transporte e comunicações, devendo as instalações serem de baixo custo e providas dos serviços auxiliares de comercialização usuais, agências de crédito, de transportes e acomodações permanentes para agências de empresas comerciais, industriais ou suas representações.

Serviços imprescindíveis a serem previstos são os de facilidades de comunicações com outros mercados e serviços de informação de mercados. A localização será determinada nos centros de comercialização principais das zonas de maior concentração de produção. Os mercados regionais serão geridos por organizações mistas, com participação de elementos dos Governos Estaduais, de comércio e de agricultura e terão regulamentação prevista em lei federal. Os serviços especiais, como classificação cujos postos serão instalados nesses mercados, informações de mercado e comunicações, serão realizados por seus organismos específicos.

As organizações poderão ser regidas pela legislação - sobre armazéns gerais e assim constituídas, com a regulamentação - específica determinada em lei federal.

II - CENTRAIS DE ABASTECIMENTO E MERCADOS TERMINAIS

Esta política determinará os critérios a seleção dos locais, programando as inversões em centrais de abastecimento e mercados terminais especializados, em todos os centros consumidores com mais de 100 mil habitantes, que não se caracterizam como centros de comercialização de zonas produtoras, de modo a possibilitar a existência desses mercados em todos esses centros, no prazo de 5 anos. A organização desses mercados deverá atender às necessidades de movimentação de chegadas e saídas de volumes de mercadorias, previstos até 20 anos, assim como considerar a expansão territorial desses centros, dando condições viáveis de acesso, tan

to a partir desses centros, como de transportes a partir das zonas produtoras. Por outro lado, será prevista a evolução dos hábitos e características do comércio de distribuição, determinando-se áreas suficientes para implantação de serviços industriais de seleção, preparação e beneficiamentos diversos, preembalagem e conservação. As características da evolução do sistema de comercialização não recomendam unidades especializadas, distribuídas em áreas diferentes sendo que, no caso de produtos como a carne, pode-se evitar sua agregação nessas centrais pois a tendência é a distribuição direta sem passar pelos mercados.

Esses mercados deverão estar providos de todos os serviços auxiliares de comercialização característicos dessa fase. A previsão da evolução do sistema de comercialização, com a integração vertical do atacado e varejo e a formação das cadeias de varejistas, deve permitir que o sistema integrado utilize também as centrais pelos serviços que podem oferecer, pela integração no sistema de transporte, da rede de frio e de facilidades de acesso para a distribuição. Um nível elevado de produtividade no manejo de carga e descarga no fluxo interno será previsto, no sentido de diminuir os custos de comercialização nesses mercados. Esses mercados serão geridos por organizações de composição mista, de elementos do governo estadual, do comércio de atacado e varejo e regulamentados em lei federal. Suas receitas advirão das taxas cobradas pelos serviços e do arrendamento das instalações. A cada inversão corresponderá o estudo e a realização de um projeto, que agregará todas as informações necessárias à localização desses mercados e seu dimensionamento. Os terrenos serão cedidos pelos Estados ou prefeituras locais, que também participarão no fornecimento dos recursos totais a serem investidos. Esta política programará o total dos recursos a serem investidos, que deverão ser consignados nos orçamentos anuais do Governo Federal e dos Estados.

Política de Modernização e Produtividade da Distribuição

I - FOMENTO A INTEGRAÇÃO VERTICAL

Esta política permitirá, através de legislação específica, a formação de cadeias de empresas varejistas associadas - com empresas de atacado ou formando empresas próprias de compras por atacado, diretamente ou não, aos produtores agrícolas, ou em

associação com cooperativas centrais de produtores. Essas associações de empresas serão regulamentadas pela legislação, criando-se inclusive condições de acesso ao mercado de capitais, e poderão ser financiadas em sua integração pelo Fundo de Financiamento à Modernização e Produtividade das Empresas de Distribuição. A legislação fará nesse sentido concessões fiscais especiais para a constituição dessas associações e regulamentará a identificação comercial das empresas associadas, o número mínimo de componentes e os critérios básicos de sua formação, limitando também e regulando a formação de empresas autônomas, impedindo a formação de empresas que não apresentem viabilidade econômica.

II - ESTIMULOS AO AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E À MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Esta política consistirá na criação do Fundo de Financiamento à Modernização e Produtividade das Empresas de Distribuição, com recursos previstos no orçamento federal, gerido pela CBA, para o financiamento de inversões em super-mercados e conversão de empresas varejistas, quando associadas em cadeias, em sistema de auto-serviço. A CBA terá um serviço de assistência técnica para melhoria dos métodos de gestão e realização dos projetos, diretamente ou através da distribuição à empresa especializada para sua execução. Essa assistência técnica será prestada mediante solicitação e, somente às empresas contratantes dessa assistência ou de assistência privada diretamente, serão facultadas as vantagens creditícias previstas. As solicitações para financiamento de investimentos em super-mercados deverão vir acompanhadas de projetos, quando superiores a um montante mínimo determinado. Esta política programará o volume anual máximo de recursos a serem aplicados nas inversões em super-mercados, na reconversão de empresas tradicionais de pequeno porte em auto-serviços, assim como a distribuição regional desses recursos e o objetivo quantitativo de empresas a serem atendidas, no prazo de 5 anos. A CBA concederá prioridade na aplicação de recursos às empresas associadas com cooperativas ou centrais cooperativas de produtores rurais. Promoverá, por outro lado, o treinamento do pessoal técnico necessário à execução das tarefas e à realização de campanhas e cursos de formação sobre gestão de empresas comerciais de varejo, estimulando a adoção de técnicas modernas de venda, gestão de compras e estoques, custos e controle da empresa.

PROBLEMAS INSTITUCIONAIS

A execução das diretrizes gerais e normas de ação para se atingir os objetivos propostos exigirão a formulação de uma legislação específica, não somente no nível federal, como estadual e municipal, alterando e complementando a legislação existente, assim como criando novas figuras jurídicas, transformando organismos existentes e criando novos serviços, dispendo sobre facilidades fiscais e creditícias e reorientando a aplicação dos recursos orçamentários, exigindo portanto ampla cooperação dos diversos executivos, nesse campo:

MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

As principais modificações dizem respeito à criação de uma empresa de âmbito nacional, na forma de sociedade por ações, para execução das políticas a ela atribuídas e aqui especificadas, que absorverá o patrimônio da Companhia Brasileira de Armazenamento, da Companhia Brasileira de Alimentos e da Comissão de Financiamento da Produção e da Superintendência Nacional do Abastecimento, criadas respectivamente pelas Leis Delegadas nºs 6, 7, 2 e 5, todas de 26 de setembro de 1962, ficando extintas essas Companhias e autarquias citadas. O Grupo Executivo de Movimentação de Safras, subordinado ao Conselho Nacional de Abastecimento, fica também extinto.

Cria-se a Companhia Nacional de Serviços de Classificação, como empresa de âmbito nacional constituída sob a forma de sociedades por ações, jurisdicionada ao Ministério da Agricultura e subordinada ao CNA, extinguindo-se o atual serviço de classificação e criando-se companhias filiadas nos Estados da Federação, que absorverão os atuais acordos de classificação das Secretarias de Agricultura. Cria-se, também, o Serviço de Inspeção e Tecnologia de Armazenagem, como serviço autônomo jurisdicionado ao Ministério da Agricultura e subordinado ao Conselho Nacional de Abastecimento.

Q U A D R O 2SINTESE DAS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

<u>ORGÃO CRIADOS</u>	<u>SUBORDINAÇÃO</u>	<u>JURISDIÇÃO</u>
Companhia Brasileira de Abastecimento - CBA	CNA	M. A.
Companhia Nacional de Serviços de Classificação - CNSC	CNA	M. A.
Serviço de Inspeção e Tecnologia de Armazenagem - SITÁ	CNA	M. A.

CRIAÇÃO DE ESTIMULOS CREDITÍCIOS

Um dos principais instrumentos de execução das políticas de ação estrutural e de objetivos mediatos é o sistema de estímulos creditícios, através de fundos de financiamento para inversões. A inexistência prática de crédito, a prazo médio e longo, em decorrência do processo inflacionário, torna esse instrumento de extrema eficácia apesar de persistirem as dificuldades de captação de recursos de poupança, que limitam as suas aplicações. São criados dois fundos para financiamento de inversões. Um fundo de Financiamento de Equipamento e Construção de Armazens e Silos e um Fundo de Financiamento à Modernização e Produtividade das Empresas de Distribuição. Esses fundos serão de natureza contábil e criados com recursos orçamentários específicos, parte com recursos externos do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Deverão ser criados com legislação específica, que disponha sobre sua gerência, recursos e sua aplicação. O primeiro será gerido pelo Serviço de Inspeção e Tecnologia de Armazenagem e, o segundo, pela Companhia Brasileira de Abastecimento, ambos como fundos contábeis no BNDE.

MODIFICAÇÕES E NOVAS DISPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A aplicação dessas políticas exigirá a regulamentação em lei de criação e extinção dos organismos citados, a criação e regulamentação dos fundos de financiamento, a regulamentação da política de preços mínimos, de organização de mercados, da política

de exportação e importação de gêneros alimentícios, de modernização e aumento da produtividade do comércio de distribuição, com novas - figuras jurídicas no direito comercial, com concessões fiscais e re- gulamentação da cooperação com os Estados e Municípios, da regula - mentação da constituição e funcionamento dos mercados regionais , centrais e de abastecimento e mercados terminais, regulamentação da constituição e funcionamento dos serviços e juntas de classificação e modificações na legislação de armazens gerais e regulamentação do sistema de armazenagem em geral.

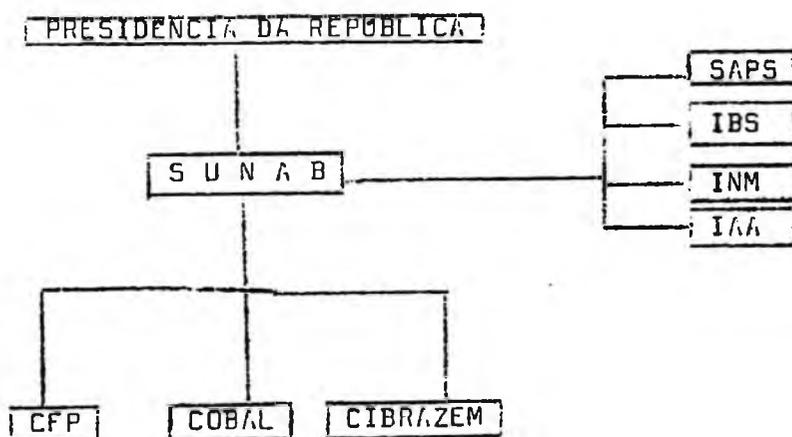
Toda essa legislação consolidará a legislação existen- te sobre o assunto, dando condições de execução à programação esta- belecida e modernizando o quadro institucional do abastecimento de gêneros alimentícios do País.

C A P I T U L O 3

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA AÇÃO DO GOVERNO

A ESTRUTURA ATUAL, PROBLEMAS, DEFICIÊNCIAS
E RAZÕES QUE FUNDAMENTAM SUA EXISTÊNCIA

A estrutura administrativa encarregada dos problemas de abastecimento foi criada pelas Leis Delegadas nº 2, 4, 5, 6 e 7, todas de 26 de setembro de 1962, durante o regime parlamentarista, por delegação de poderes constante do Decreto Legislativo nº 9, de 27 de agosto de 1962. Esse decreto conferia ao Executivo poderes para - "prorrogar e alterar a legislação vigente de intervenção no domínio econômico bem como, para suprimir, reestruturar ou agrupar as entidades que atualmente, direta ou indiretamente, sejam responsáveis pela política de abastecimento, preços e assistência alimentar do País" -. Essa legislação criou a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) como autarquia federal - subordinada à Presidência da República, transformou a Comissão de Financiamento da Produção em Autarquia Federal, também subordinada à Presidência da República, porém jurisdicionada técnica e administrativamente à SUNAB, e autorizou a constituição pela mesma Superintendência de duas sociedades por ações, como empresas de âmbito Nacional, a COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos e a CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento, regulamentadas, respectivamente, pelas Leis Delegadas nº 6 e 7, já citadas. Essa estrutura apresenta o seguinte organograma :



Outros organismos como o SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social, subordinado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, o IBS - Instituto Brasileiro do Sal e IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool, ambos subordinados ao Ministério da Indústria e Comércio e INM, o Instituto Nacional do Mate, su

bordinado ao Ministério da Agricultura são tecnicamente jurisdicionados pela SUNAB.

Essa estrutura, com exceção da CFP já existente, começou a constituir-se organicamente, em 1964. Era extinta a CDFAP - Comissão Federal de Abastecimento e Preços, que passava a ser gerida por uma Comissão de Liquidação. A comissão Nacional de Alimentação, subordinada ao Ministério da Saúde, mantinha parte de suas atribuições de estudos e pesquisas, no setor da nutrição, e fazia transferência das restantes à SUNAB.

Diversas razões fundamentaram a decisão do governo parlamentarista de constituir esse complexo administrativo e essas razões se baseavam em premissas decorrentes da análise dos problemas do abastecimento, nem sempre condizentes com a realidade econômica. A exposição de motivos encaminhada pelo grupo de trabalho, encarregado dessa reformulação, ao Presidente do Conselho de Ministros, submetendo o projeto das Leis Delegadas, apresenta com clareza essas premissas. Nesse sentido, a transcrição de alguns trechos da exposição de motivos é bastante elucidativa, no que concerne às crises de abastecimento provocadas por carências ocasionais da oferta - "A crise de alimentos no Brasil, embora em grande parte decorre de falhas do mecanismo de distribuição, é, fundamentalmente, gerada pelo crescimento não satisfatório da produção agropecuária em relação ao aumento da procura" -. Em outro trecho encontra-se : - "As delegações até agora deferidas não permitem ao Poder Executivo realizar medidas de profundidade no setor agrário. A verdade é que o setor de produção agropecuária não apresenta um índice de incremento capaz de satisfazer o aumento da demanda interna"-.

E outro trecho, aparece a justificativa da atual estrutura orgânica - "Uma das maiores deficiências do sistema atual de intervenção do Poder Público no setor de abastecimento provem da existência de vários órgãos que atuam nesse setor, muitas vezes agindo isoladamente, de forma desordenada, não sendo raros os casos em que a ação de um se contrapõe frontalmente à decisão de outro"-. Essa estrutura sofreu algumas modificações, em fins de 1964, com a constituição da Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento composta de seis ministros : Presidente do Banco do Brasil, o Presidente da República e o Superintendente da

SUNAB. No início de 1965, era criado o GREMOS - Grupo Executivo de Movimentação de Safres, subordinado a CCEA, sob a presidência do Superintendente da SUNAB.

Seria inócua pretender-se inferir dos resultados ou falhas ~~de~~ ^{houverem} ~~houverem~~ ^{necessárias} ~~dois~~ ^{anos} ~~por~~ ^{caso} / complexo administrativo, que sua estrutura atende ou não, basicamente, às necessidades de ação econômica do Governo. Entretanto, a análise detalhada dessa estrutura, de suas atribuições, permite tirar-se algumas conclusões sobre suas possibilidades futuras.

A SUNAB foi constituída com dois objetivos explícitos: aplicação da legislação de intervenção no domínio econômico, essencialmente no setor de comercialização de gêneros alimentícios e coordenação de ação econômica indireta, através das três entidades jurisdicionadas.

A intervenção ao domínio econômico se dava basicamente pela intervenção no nível de preços, com a fixação de preços tetos e nos fatores determinantes do preço, como a fixação de quotas para a exportação ou a interdição das exportações de produtos agrícolas e fixação de quotas de trigo, para distribuição às indústrias.

A coordenação da ação econômica indireta se fazia pela tentativa de fomento à produção através da fixação de preços mínimos pela CFP, pela obtenção e manutenção de estoques reguladores dos principais gêneros alimentícios, através da COBAL, e pelos serviços auxiliares de comercialização como armazenamento e beneficiamento dos produtos adquiridos, pela CFP, ou detidos pela COBAL, através da CIBRAZEM.

No que se refere à intervenção no domínio econômico, recentes alterações na legislação retiravam do âmbito da competência da SUNAB (Lei nº 5025 de 1966) a fixação de quotas ou interdição das exportações de quaisquer produtos cabendo, atualmente, ao CONCEX - Conselho Nacional de Comércio Exterior, o uso dessas atribuições. Os outros aspectos de intervenção no domínio econômico apresentam longa tradição na política dos governos e tem-se demonstrado, em muitos ^{casos}, inócuos ou mesmo prejudiciais, por desorganizarem o funcionamento de preços e provocarem desequilíbrios mais agudos. E a intervenção do Estado no nível de preços técnica extremamente controversa, apresentando resultados por vezes positivos -

em mercados não competitivos. Não cabe, entretanto, a discussão acadêmica sobre sua razão de ser, porém, o exame da oportunidade de seu emprêgo para a solução dos problemas de abastecimento, nas condições atuais.

A análise desses problemas, com referência aos produtos de origem vegetal, demonstram que a oferta agrícola responde satisfatoriamente aos estímulos de preço, não havendo razões para crer na formação de desequilíbrios duráveis entre a oferta e demanda de produtos agrícolas.

Quanto às condições concorrenciais nesses mercados, não há razões para crer, no aspecto global do problema, na existência de condições não concorrenciais nos mercados produtores. Evidentemente, manobras olipsônicas existem, ligadas à carência de infraestrutura de transportes e armazenagem, deficiências dos sistemas de crédito, vinculando-se à produção através do sistema de adiantamentos pelo setor comercial e outros tipos. São, todavia, situações casuísticas ou estritamente ligadas a condições específicas micro-regionais, que não autorizam inferir-se ações de política econômica sobre tais fundamentos.

Conforme se verificam períodos de carência ou não, os agricultores apresentam diferentes condições de barganha nos mercados. As oscilações com substâncias altas nos períodos de restrição da oferta e baixa, nos períodos de excedentes, autorizam a supor-se que tais mercados revelam um acentuado grau de concorrência, tanto entre vendedores como compradores. Pelo quadro 1 pode-se verificar a evolução da relação de preços aos produtores e de preços, ao atacado :

Q U A D R O 1

RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE PREÇOS DE PRODUTOS
 AGRÍCOLAS NO ATACADO, EXCLUSIVE CAFÉ, E O ÍN-
 DICE DE PREÇOS AO PRODUTOR, EXCLUSIVE CAFÉ,
 NO BRASIL E NA REGIÃO SUL

1949 - 51 = 100

ANOS	BRASIL	REGIÃO SUL
1949 - 51	100	100
1952 - 54	98	99
1955 - 57	98	95
1958 - 60	98	99
1961 - 64	98	98

Fonte : Diagnóstico de Comercialização - EPFA
 (MIMEO) - 1966

Estudos realizados no diagnóstico de comercialização sô-
 bre as margens de preços recebidas pelos produtores mostram, por ou-
 tro lado, uma variação do poder de barganha dos produtores no mer-
 cado, conforme o volume da safra. Em 1965, a safra de arroz provo-
 cou excedentes no mercado e, em 1966, houve restrição da oferta em
 razão de fatores climáticos adversos e condições desfavoráveis de
 mercado, vigentes em 1965. O próximo quadro mostra as variações ve-
 rificadas em pesquisa direta, realizada sôbre os custos.

Q U A D R O 2

MARGEM DO ATACADO DESDE A COMPRA DO
LAVRADOR ATÉ A VENDA AO VAREJISTA EM
PERCENTAGENS DO PREÇO POR ATACADO DE
ARROZ

UBERLANDIA - SÃO PAULO

SAFRA DE 1965	LAVRADOR	FRETE RODOVIÁRIO	IMPOSTOS (IVC)	OUTRAS FUNÇ. COMER CIAIS
Grãos longos	47	5	6	42
Grãos médios	49	6	6	39

SAFRA DE 1966	LAVRADOR	FRETE RODOVIÁRIO	IMPOSTOS (IVC)	OUTRAS FUN ÇÕES COMER CIAIS
Grãos longos	52	5	6	37
Grãos médios	57	5	6	32

ANAPOLIS - SÃO PAULO

SAFRA DE 1965	LAVRADOR	FRETE RODOVIÁRIO	IMPOSTOS (IVC)	OUTRA FUN ÇÕES COMER CIAIS
Grãos longos	47	7	6	40
Grãos médios	48	8	6	38

SAFRA DE 1966	LAVRADOR	FRETE RODOVIÁRIO	IMPOSTOS (IVC)	OUTRAS FUN ÇÕES COMER CIAIS
Grãos longos	50	6	6	38
Grãos médios	55	7	6	32

FONTE : Diagnóstico de Comercialização - EPEA - (MIMEO) 1966

NOTAS : Preços : Divisão de Economia Rural da Secretaria da
Agricultura do Estado de São Paulo

Frete Rodoviário - 5 representantes de coreais da cidade de São Paulo

Preços no atacado da Divisão de Economia Rural de São Paulo

Os preços aos lavradores são para o arroz em casca e os preços de atacado, para o arroz beneficiado. O rendimento varia de 60 a 70% do arroz em casca.

Q U A D R O 3

FEIJÃO ROXINHO - SAFRA 1965

MARGENS DESDE A COMPRA DO LAVRADOR ATÉ A VENDA AO VAREJISTA EM PERCENTAGENS DO PREÇO POR ATACADO

	LAVRADOR	FRETE RODOVIÁRIO	IMPOSTOS (IVC)	OUTRAS FUNÇÕES COMERCIAIS
Uberlândia SÃO PAULO	78	5	6	11
Anápolis São Paulo	78	6	6	10

FONTE : As mesmas do Quadro 2

Pode-se verificar, assim, que as margens de comercialização para o atacado não parecem excessivas, nada fazendo supor - condições oligopsônicas de concorrência nesses mercados. No caso do arroz, convertendo-se o arroz em casca em arroz beneficiado, a participação dos produtores no preço de atacado sobe para :

UBERLANDIA - SÃO PAULO

	<u>Safra 1965/</u>		<u>Safra 1966/</u>
Grãos longos	73	Grãos longos	78
Grãos médios	75	Grãos médios	84

Esses elementos são consistentes com os ganhos de produtividade realizados pelo setor de atacado, entre 1950 e 1960. Pode-se verificar, portanto, que no caso dos produtos de origem vege

tal as condições de mercado parecem ser suficientemente competitivas, de modo a não autorizar, tecnicamente, as intervenções nos níveis de preço. Essas intervenções, por outro lado, tenderam a desorganizar esses mercados, desprestigiando as bolsas de mercadorias - como mercados institucionais e eliminando o mercado a termo, fator de compensação das oscilações de preço.

Na área dos produtos de origem animal, as evidências - também não parecem caracterizar condições de mercado que justifiquem esse tipo de intervenção. Nas políticas de organização de mercados, são estudados e analisados os problemas referentes à carne bovina e ao leite e demonstradas as razões que determinam as crises de abastecimento que, evidentemente, não estão ligadas a esses tipos de distorção na estrutura dos mercados, conforme se pode observar.

A utilização dessa legislação deve-se ater, portanto, às condições não de ordem técnica em política econômica, mas a situações emergenciais em que politicamente venha a justificar-se tal intervenção. Deve-se, porém, considerar que a sua aplicação - trará, em geral, consequências pouco condizentes com os esforços de desenvolvimento econômico do país. Assim, não se trata da derrogação desses poderes legais conferidos ao Executivo, mas de sua utilização somente em casos excepcionais, onde a situação exigisse não somente intervenção nesse campo, mas numa grande parte dos setores econômicos, em razão de circunstâncias em que a segurança nacional assim o exigisse e que as possibilidades de se lançar mão de outros instrumentos de complementação da oferta fôssem inexecutáveis.

Sob esse aspecto, a estrutura orgânica da SUNAB perde sua razão de ser, pois em condições excepcionais, diversos organismos poderia ser utilizados para aplicação dessa legislação, pois não seria o caso de manter-se uma estrutura administrativa de utilização eventual.

Sob o aspecto de coordenação de uma ação política indireta, subsiste a necessidade dessa coordenação na medida em que os agentes forem múltiplos e com áreas de execução específicas. - Torna-se, portanto, necessário, examinar-se a validade da existência de três organismos, orgânicamente separados, quando da necessidade da manutenção de mais uma estrutura administrativa, exclusiva

mente para coordená-los.

A Comissão de Financiamento da Produção -que tem como atribuição a execução da política de preços mínimos, na medida em que absorve eventuais excessos de oferta resultantes de rendimentos excepcionais, alcançados em consequência de condições climáticas favoráveis - iria dispôr de estoques que na eventualidade de restrições na oferta por queda nesses rendimentos seriam comercializados pela COBAL. A ampliação das atribuições de sustentar mercados de diversos outros produtos retiraria o aspecto de complementação de atuação, pelo qual se procurou caracterizar as atribuições da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). As condições de flexibilidade executiva permitidas por uma sociedade por ações de caráter estatal não são incompatíveis, entretanto, com as atribuições de execução das políticas de sustentação de preços e mercados, sendo pelo contrário mais condizentes com suas características operacionais.

As dificuldades geradas de controle operacional, contábil, de custos, de política de vendas, por essa dicotomia não apresentam, por outro lado, uma justificativa válida de subsistência. Simplificando, essas operações se comportam como operações comerciais, e uma operação comercial é até certo ponto indivisível no aspecto de gestão e só se finaliza quando realizada a venda do produto adquirido. Deve-se considerar, também, que a situação atual não é objetivo básico de existência da COBAL, apesar de a legislação prever essa situação. As premissas, que constituem a base da legislação que autorizou a constituição dessa sociedade, situam-se na necessidade de concorrênciar o setor privado, em mercados supostamente não concorrênciais.

Desde que não se consegue realmente encontrar evidências de que tais mercados não sejam estruturalmente concorrênciais, não subsiste a razão básica de existência da empresa, considerando-se que nas atribuições de venda dos estoques resultantes da política de preços mínimos a integração das duas entidades traria melhores condições de gestão, menores custos e maior produtividade dos serviços.

A existência de condições de mercado conjunturalmente não concorrênciais, que resulta de períodos de restrição da

oferta, por si só não justificaria a existência de um organismo de ação eventual.

No que concerne à Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM, as premissas que a fundamentaram são semelhantes às que basearam a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL. Foi-lhe, entretanto, atribuída a administração e absorção de armazéns e silos, do patrimônio de duas outras entidades federais extintas, a Comissão Executiva de Armazéns e Silos e a Superintendência de Armazéns e Silos, constituindo-se em uma empresa de exploração de armazéns gerais, além de outras atribuições previstas na Lei.

As condições atuais de disponibilidades de capacidade de armazenagem, conforme a análise e os elementos constantes da Política de Serviços Auxiliares de Comercialização, determinam condições de rentabilidade relativamente baixa para esse tipo de empresa, em face da capacidade excedentária existente, obrigando-as a uma excessiva ociosidade. Os elementos do quadro 4 são bastante elucidativos a respeito.

Q U A D R O 4

Capacidade de armazenamento da CIBRAZEM a nível máximo de ocupação atingida em 1965 - Em sacos de 60 kgs.

Estado	Capacidade em sacos	Nível máximo dos estoques	
		Em Sacos	Em %
CEARA	246.672	21.779	8,8%
RIO G. NORTE	150.000	20.202	13,5
PARAIBA	50.000	2.030	4,1
PERNAMBUCO	120.000	59.935	49,9
SERGIPE	49.168	2.051	4,2
GOIAS	266.667	173.930	65,2
MATO GROSSO	111.667	53.018	47,5
RIO DE JANEIRO	30.000	13.242	44,1
SÃO PAULO-EXCL.SANTOS	1.710.000	817.831	47,8
SANTOS	885.000	298.690	33,8
PARANA	458.333	113.432	24,7
STA CATARINA	276.500	77.468	28,0
T O T A L	4.354.007	1.653.608	38%

NOTA : Devido à falta de elementos sobre os armazéns arrendados pela CIBRAZEM, na Guanabara e no Rio Grande do Sul, foi impossível fazer essas comparações para esses Estados. Entretanto, nesses Estados o nível de utilização da capacidade foi mais elevada.

FONTE : Diagnóstico de Comercialização - EPEA (MIMEO) 1966

Deve-se considerar, por outro lado, que das atividades resultantes da exploração obtida, foi paga pela CFP em decorrência das aquisições realizadas na rede de armazéns secos e silos, a quase totalidade da receita, na safra 1964/65; o restante da receita proveniente de outras atividades, em grande parte proveio da exploração do Frigorífico instalado no Cais do Porto do Rio de Janeiro, onde uma parcela importante da receita adveio da estocagem de carne, realizada pela SUNAB. Deve-se considerar, ainda, que resultados positivos foram obtidos na administração dos entrepostos de pesca e na exploração dos mesmos, com sensíveis melhorias no mercado de pescado, na Guanabara e em outras áreas.

Considerando-se as condições adversas de exploração dos serviços de armazenagem em face das condições atuais de oferta desses serviços e a capacidade excedentária existente, a descentralização administrativa seria de todo desejável, pela transferência da rede de armazéns e silos para as companhias estaduais, com um financiamento a longo prazo.

A integração administrativa dos três organismos não seria incompatível com a manutenção dos frigoríficos e dos entrepostos de pesca, até que se estudasse a conveniência de sua cessão às companhias estaduais, também em condições semelhantes aos armazéns. A existência de uma única empresa traria sensíveis ganhos de produtividade, pela redução dos custos administrativos atualmente paralelos, assim como maior eficiência pela integração da gestão administrativa e unificação das decisões executivas que a mais eficiente coordenação evidenciou não alcançar esse nível de detalhe.

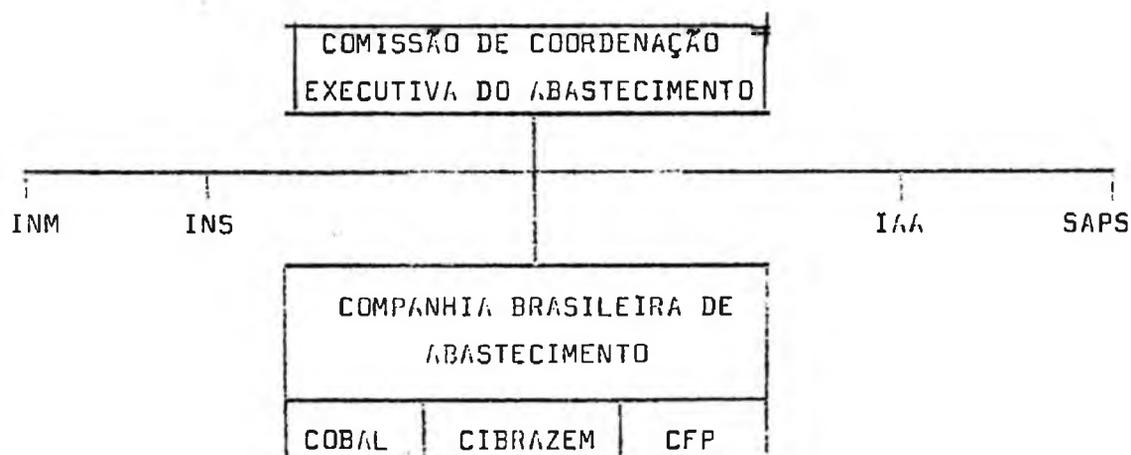
Com a integração desapareceria a necessidade de coordenação, sobretudo pelos resultados positivos obtidos pela coordenação das decisões de política econômica na Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, que seria institucionalizada de

finitivamente, como Conselho Nacional de Abastecimento.

UMA NOVA ESTRUTURAÇÃO, POSSIBILIDADES DE SUPERACÃO DOS PROBLEMAS
E DAS DEFICIÊNCIAS DA ESTRUTURA ATUAL

A partir dessas considerações, a formulação de uma estrutura orgânica que atendesse às necessidades geradas pela programação das diversas políticas e programas, que compõem a política de abastecimento, teria que considerar a parte da organização institucional que apresentou aspectos positivos pela flexibilidade e dinamismo no processo decisório conjuntural dessa política.

Nesse sentido o organograma de uma nova estrutura seria :



A simplificação da estrutura é evidente, no entanto, seria necessário considerar que as transferências dos armazéns e silos da CIBRAZEM para as empresas estaduais ou eventualmente, para empresas privadas podem não corresponder aos interesses atuais dessas companhias, em face das condições existentes no mercado desses serviços. Por outro lado, alguns Estados do Nordeste não possuem tais companhias, podendo vir a ser preciso gerir essas unidades através da CBA, durante um certo período. A melhoria na produtividade dos serviços prestados e a redução nos custos operacionais, por si só justificariam a estrutura proposta. A extinção da SUNAB significaria ainda a eliminação das últimas intervenções no domínio econômico que se limitam praticamente ao trigo e derivados.

Caberia a essa empresa a execução das diversas po

líticas de abastecimento e administração dos programas especiais, não havendo razões, inicialmente, de se supor que os programas e políticas propostas não fôsem auto-financeáveis, desde que diretrizes específicas do governo não resultassem em objetivos diversos.

A constituição da nova empresa apresenta amplas condições de superação dos problemas e deficiências da estrutura anterior, sobretudo, levando-se em consideração as modificações - básicas nas premissas, objetivos e atribuições em relação à legislação, anteriormente vigente. Por outro lado, sua vinculação direta a um Conselho de Ministros autoriza supor-se uma dinâmica executiva substancialmente incrementada, além de sua relativa independência com respeito a orientações setoriais específicas, em matéria política.

Suas possibilidades de apresentar condições superiores de eficiência, sobre a estrutura atual, decorrem em grande parte da programação das políticas a seguir e da determinação clara dos objetivos e compatibilidade dos recursos necessários com os recursos disponíveis, para o atendimento dos mesmos. Considerando-se ainda que da fusão não venham resultar economias de escala, diante do nível das operações anteriormente executadas, aumentos de produtividade deverão ser esperados em face de uma maior intensificação na utilização dos recursos empregados.

DIRETRIZES DE AÇÃO E ATRIBUIÇÃO

Torna-se evidente que um dos aspectos essenciais da nova estrutura é que se fundamenta em objetivos diversos da estrutura anterior. A existência da SUNAB se baseava na utilização permanente dos instrumentos de intervenção no domínio econômico, com apóio em premissas que admitiam os mercados dos produtos alimentícios como não concorrenciais, quando se pode ver que êsses instrumentos são de utilização excepcional, e na coordenação de três entidades de atuação econômica indireta. A existência da COBAL se baseava de igual modo, nas mesmas premissas, com objetivo de agir de maneira a estimular a competição naqueles mercados e, eventualmente, atuar na sustentação de mercados produtores.

Admitindo-se que, no caso da CIBRAZEM, a descentralização na gestão da rede de armazéns e silos poderia apresentar maior produtividade, suas atuações de organização e sustentação - de mercadorias da pesca, assim como êsse tipo de atuação da COBAL,

não havendo razões especiais que a justifiquem com especialização setorial, poderiam se unificar em um único organismo, cuja atuação basicamente se iria situar na sustentação dos mercados dos produtos agrícolas.

O objetivo fundamental da nova estrutura seria assim, ter uma estabilidade de preços nos mercados agrícolas de modo a evitar a formação dos ciclos de evolução da produção e permitir que essa própria estabilidade crie condições de estímulo às inversões no setor e estabilidade nos preços dos gêneros alimentícios, aos consumidores.

As diretrizes de ação desse organismo, que estão especificadas pela Política de Preços Mínimos, Política de Organização dos Mercados Agrícolas, Política de Estoques de Segurança e como atribuições e especificação da Política de Exportação e Importação de Gêneros Alimentícios e administração da Política de Modernização da Estrutura de Comercialização e da Política de Modernização e Produtividade da Distribuição, podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos :

a) Sustentação dos preços nos mercados dos produtos agrícolas principais, através da fixação de preços mínimos de intervenção, com a utilização do sistema de crédito para a estocagem no período de safra e aquisição de excedentes ocasionais, com ação executiva indireta, através do sistema bancário.

b) Sustentação dos preços nos mercados de produtos agropecuários através da fixação de preços mínimos de orientação, com a utilização do sistema de crédito para a estocagem sazonal e ampliação da demanda monetária nos períodos de safra, através de um maior fluxo de crédito à comercialização e aquisição de excedentes ocasionais dos produtos finais industrializados, com ação executiva direta e indireta, através do sistema bancário.

c) Determinação dos preços básicos de exportação - desses produtos, com uma escala progressiva de taxas aduaneiras e uma escala regressiva de compensações à exportação, de maneira a amortecer as oscilações conjunturais dos preços desses produtos - no mercado internacional sua influência no comportamento do mercado interno.

d) Manutenção de estoques de segurança dos produtos agrícolas básicos e de produtos industrializados finais, através

da absorção dos excedentes ocasionais e giro de uma parcela dos excedentes da oferta sobre a demanda interna com destinação ao mercado internacional, pelo mecanismo da política de sustentação de preços no mercado interno.

e) Coordenação das inversões, na implantação dos mercados regionais expeditores e dos mercados terminais de atacado e centrais de abastecimento.

f) Administração da ampliação dos estímulos financeiros à integração e modernização do comércio de distribuição e à implantação da indústria de beneficiamento, seleção e pré-embalagem de gêneros alimentícios.

g) Administração do programa especial de reconversão da indústria e organização da comercialização de trigo e derivados, através da execução de comércio de importação do produto e aplicação dos estímulos financeiros à reconversão da indústria moageira, com eliminação de parte de sua capacidade ociosa, e constituição de estoques de segurança desse produto no mercado interno.

ORIGEM E DESTINO DOS RECURSOS

As necessidades de recursos seriam a soma dos recursos necessários à manutenção dos estoques de segurança, dos recursos exigidos pela compensação nas exportações, dos recursos para inversões nos mercados regionais e terminais, dos recursos de financiamento à modernização da distribuição e dos recursos ao financiamento da reconversão da indústria de trigo e derivados, como recursos de imobilização a médio e longo prazo. Os recursos de giro mais rápido seriam constituídos pelos recursos financeiros para a sustentação dos mercados agropecuários.

A origem desses recursos tem fontes diversas. Os recursos necessários à sustentação dos mercados agropecuários seriam aqueles usuais de financiamento especificados no Orçamento Monetário Nacional. Os recursos para a compensação nas exportações poderiam provir, em sua maior parte, da incidência das taxas aduaneiras na exportação e importação de gêneros alimentícios e uma parcela marginal, reservada do saldo de conta do café, que resultaria da nova política aplicada.

Os recursos necessários à reconversão da indústria -

de trigo e derivados resultariam do saldo da conta do trigo como efeito do monopólio da importação do produto, assim como uma parcela importante dos recursos destinados ao estoque de segurança - desse produto. Os recursos necessários às inversões em mercados - regionais e terminais seriam de fonte orçamentária e os recursos para o financiamento da modernização da distribuição poderiam provir de recursos de financiamento externo e, parte, de fontes orçamentárias.

Entretanto, os recursos para a manutenção dos estoques de segurança poderiam provir em parte dos saldos que se verificassem na conta de café, em parte dos resultados da transferência dos armazéns e silos da CIBRÁZEM para os Estados, em parte dos recursos de capital da COBAL e CIBRÁZEM e saldos dos recursos da SUNAB, e o restante de fontes orçamentárias, como integralização do capital da nova companhia. O quadro seguinte sintetiza as origens e as aplicações que serão quantificadas na programação - das inversões.

Como não há razões plausíveis para que a operação dos estoques de segurança viesse a significar descapitalização da empresa, considerando-se ainda que os estoques de trigo importado pudessem provir de recursos parcialmente pelo menos, em moeda estrangeira, as necessidades de recursos para o plano apresentam possibilidades de virem a ser satisfeitas pelas diversas fontes especificadas. Há diversas possibilidades de obtenção de recursos externos para financiamento de algumas dessas políticas com obrigações a longo prazo, que somente a continuidade de contatos específicos poderá confirmar a viabilidade. Foram entretanto citadas como possibilidade de constituir fontes de recursos.

Na programação das inversões e dispêndios serão consideradas essas possibilidades como alternativas de programação.

PARTE II

POLÍTICAS GERAIS E PROGRAMAÇÕES ESPECIAIS

C A P Í T U L O 4

POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS

I. A N T E C E D E N T E S

A política de preços mínimos iniciou-se, no Brasil, com o Decreto-Lei nº 5.212 de 21 de janeiro de 1943, que criava a Comissão de Financiamento da Produção. Seu objetivo básico, no entanto, era atender às condições de segurança do País no período de guerra, através de um instrumento que permitisse estimular a produção agrícola de matérias primas importantes ou mesmo alimentos. Sua estrutura advinha, basicamente, das disposições da Lei de Ajustes Agrícolas dos Estados Unidos (Agricultural Adjustment Act, Public Law nº 10, 12/5/1933), limitando-se, porém, na prática, aos objetivos de estimular a produção de matérias primas estratégicas, durante o período de guerra.

Em 1951, a Lei 1506, de 19 de dezembro, reformulava integralmente o Decreto nº 5.212, dando-lhe então um programa de sustentação de preços, semelhante ao programa americano. Os resultados contudo não eram os mesmos. Nem, muito menos, os objetivos. O programa americano com finalidade, sobretudo, proteger a renda dos agricultores que sofreu extraordinária redução durante a grande depressão de 1929, em face da queda mais rápida dos preços agrícolas do que dos preços industriais. De 1929 a 1932, os preços agrícolas caíram 54%, enquanto os preços industriais se reduziam apenas de 12%.

As motivações da Lei brasileira de 1951 eram especialmente de estimular a oferta e evitar o aviltamento dos preços nos períodos de safras, acreditando-se que a oferta agrícola não crescia na mesma proporção da demanda e que a razão fundamental era de que não existiam estímulos de preços para os agricultores. Enquanto o programa americano funcionava basicamente através do crédito, o sistema no Brasil, mesmo utilizando idêntico instrumento, funcionava exclusivamente de modo a adquirir o excedente da oferta em períodos de oferta abundante, ou queda dos preços no mercado internacional.

Conforme é verificável nos quadros nºs 1 e 2, somente quando os preços se reduziam substancialmente, até atingirem o nível dos preços mínimos, é que passava na realidade a funcionar o programa de sustentação. O quadro 5 demonstra o volume relativamente pequeno dos financiamentos concedidos em relação às compras efetuadas. As variações reais nos preços desses produtos, ano a ano, podem ser expressas por estas médias:

QUADRO 1

COMPRAS EFETUADAS PELO GOVERNO ATRAVES DO PROGRAMA DE PREÇOS MINIMOS E
 RELAÇÃO DE PREÇOS PAGOS AO PRODUTOR, E F. C. S. S. MINIMOS
P A R T E A

A N O S	A R R O Z		M I L H O		F E I J ã O		A L G O D ã O	
	EM TON.,	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %
1952	-	0,93	-	1,51	-	1,71	14 717	1,01
1953	-	1,66	-	1,63	-	2,58	421 741	0,99
1954	-	1,20	2 363	1,10	12 151	1,33	590	-
1955	-	1,03	89	2,02	1 442	3,21	-	-
1956	-	1,14	-	1,70	-	2,93	1 284	-
1957	-	1,07	-	1,50	-	2,06	-	1,18
1958	-	1,11	-	1,44	114	1,21	-	1,14
1959	-	1,10	-	1,83	-	3,71	941	1,17
1960	-	1,02	-	1,20	-	3,37	3 486	1,50
1961	43 927	0,83	296	1,78	21 779	1,54	346	1,49
1962	6	1,77	-	1,82	-	3,53	-	1,23
1963	-	1,31	657 573	0,88	23 981	1,23	8 224	1,13
1964	1 738	0,95	61	1,57	64 000	1,30	2 373	1,62
1965	1 695 106	0,76	422 008	1,02	91 552	1,19	-	1,24
1966	-	1,47	259	0,97	-	2,55	-	1,25
<u>Média</u>	<u>116 052</u>	<u>1,157</u>	<u>72 177</u>	<u>1,465</u>	<u>14 335</u>	<u>2,23</u>	<u>30 247</u>	<u>1,25</u>

FONTE: POLITICA NACIONAL DE PREÇOS MINIMOS - 1966 - CFP.

QUADRO 1

COMPRAS EFETUADAS PELO GOVERNO ATRAVES DO PROGRAMA DE PREÇOS MINIMOS E
 RELAÇÃO DE PREÇOS PAGOS AO PRODUTOR, E PREÇOS MINIMOS

PARTE B

ANOS	AMENDOIM		SOJA		FARINHA DE MANDIOCA		CAFE	
	EM TON.	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %	EM TON.	P.P. P.M. %
1952	-	0,88	-	1,91	-	-	12 399	-
1953	-	1,09	-	1,23	-	-	-	-
1954	-	1,19	-	1,11	12 151	-	-	-
1955	-	0,91	-	1,31	5 151	-	-	-
1956	-	1,18	-	1,49	-	-	27 429	-
1957	-	1,48	-	1,73	-	-	195 395	-
1958	-	0,99	-	1,59	-	-	21	-
1959	-	1,21	-	1,73	-	-	9	-
1960	-	1,91	-	2,25	-	-	-	-
1961	-	1,30	5	1,78	-	-	-	-
1962	-	1,08	-	1,91	-	-	-	-
1963	69 048	1,01	-	2,17	46 810	-	-	-
1964	-	2,36	-	2,28	24 101	-	-	-
1965	-	1,19	-	1,21	43 408	-	-	-
1966	-	1,26	-	-	-	-	-	-
Média								
1952/66	4 603	1,27	0,3	1,69	8 775	-	1 568	-

FONTE: POLITICA NACIONAL DE PREÇOS MINIMOS - 1966 - CFP.

PREÇOS MINIMOS NOS PORTOS E CENTROS DE CONSUMO E PREÇOS MEDIOS
 PAGOS AOS LAVRADORES NO ESTADO DE SÃO PAULO - CR\$ DE 1966 (COL.2)

P A R T E A

A N O S	A R R A Z		M I L H O		F E I J ã O	
	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR
1952	15 385	14 336	5 175	7 832	8 392	14 336
1953	14 085	23 415	5 000	8 171	8 049	20 732
1954	15 144	18 221	4 808	5 289	7 788	10 337
1955	14 815	15 267	4 321	8 724	6 996	22 469
1956	15 103	17 207	4 552	7 759	8 276	24 241
1957	16 012	17 190	5 136	7 690	9 668	19 910
1958	16 915	18 803	5 053	7 287	9 787	11 888
1959	13 513	14 865	4 305	7 876	8 166	30 309
1960	12 425	12 650	4 491	5 404	8 174	27 545
1961	13 522	11 232	4 417	7 852	10 687	16 467
1962	11 819	20 920	3 932	7 160	10 568	37 311
1963	16 669	21 804	6 041	5 296	10 955	23 252
1964	14 961	14 245	4 337	6 830	12 359	15 720
1965	10 352	7 895	4 900	5 010	11 525	13 720
1966	7 500	11 020	4 815	4 650	9 800	24 980

FONTE: COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO - DIVISÃO DE ECONOMIA RURAL -
 PREÇOS AO PRODUTOR.

NOTA - Os preços foram inflacionados pelo Índice 2 da "Conjuntura Econômica" - F.G.V.

QUADRO 2

PREÇOS MINIMOS NOS PORTOS E CENTROS DE CONSUMO E PREÇOS MEDIOS
 PAGOS AOS LAVRADORES NO ESTADO DE SÃO PAULO - G\$ DE 1966 (COL.2)

PARTIDA

ANOS	ARRRZ		MILHO		FEIJÃO	
	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MINIMOS	Preços ao PRODUTOR
1952	15 385	14 336	5 175	7 832	8 392	14 336
1953	14 085	23 415	5 000	8 171	8 049	20 732
1954	15 144	18 221	4 808	5 289	7 788	10 337
1955	14 815	15 267	4 321	8 724	6 996	22 469
1956	15 103	17 207	4 552	7 759	8 276	24 241
1957	16 012	17 190	5 136	7 690	9 668	19 910
1958	16 915	18 803	5 053	7 287	9 787	11 888
1959	13 513	14 865	4 305	7 876	8 166	30 309
1960	12 425	12 650	4 491	5 404	8 174	27 545
1961	13 522	11 232	4 417	7 852	10 687	16 467
1962	11 819	20 920	3 932	7 160	10 568	37 311
1963	16 669	21 804	6 041	5 296	10 955	23 252
1964	14 961	14 245	4 337	6 830	12 359	15 720
1965	10 352	7 895	4 900	5 010	11 525	13 720
1966	7 500	11 020	4 815	4 650	9 900	24 980

FONTE: COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO - DIVISÃO DE ECONOMIA RURAL -
 PREÇOS AO PRODUTOR.

NOTA - Os preços foram inflacionados pelo Índice 2 da "Conjuntura Econômica" - F.G.V.

QUADRO 2

PREÇOS MÍNIMOS NOS PORTOS E CENTROS DE CONSUMO E PREÇOS MÉDIOS

PAGOS AOS LAVRADORES NO ESTADO DE SÃO PAULO - G\$ DE 1966 :

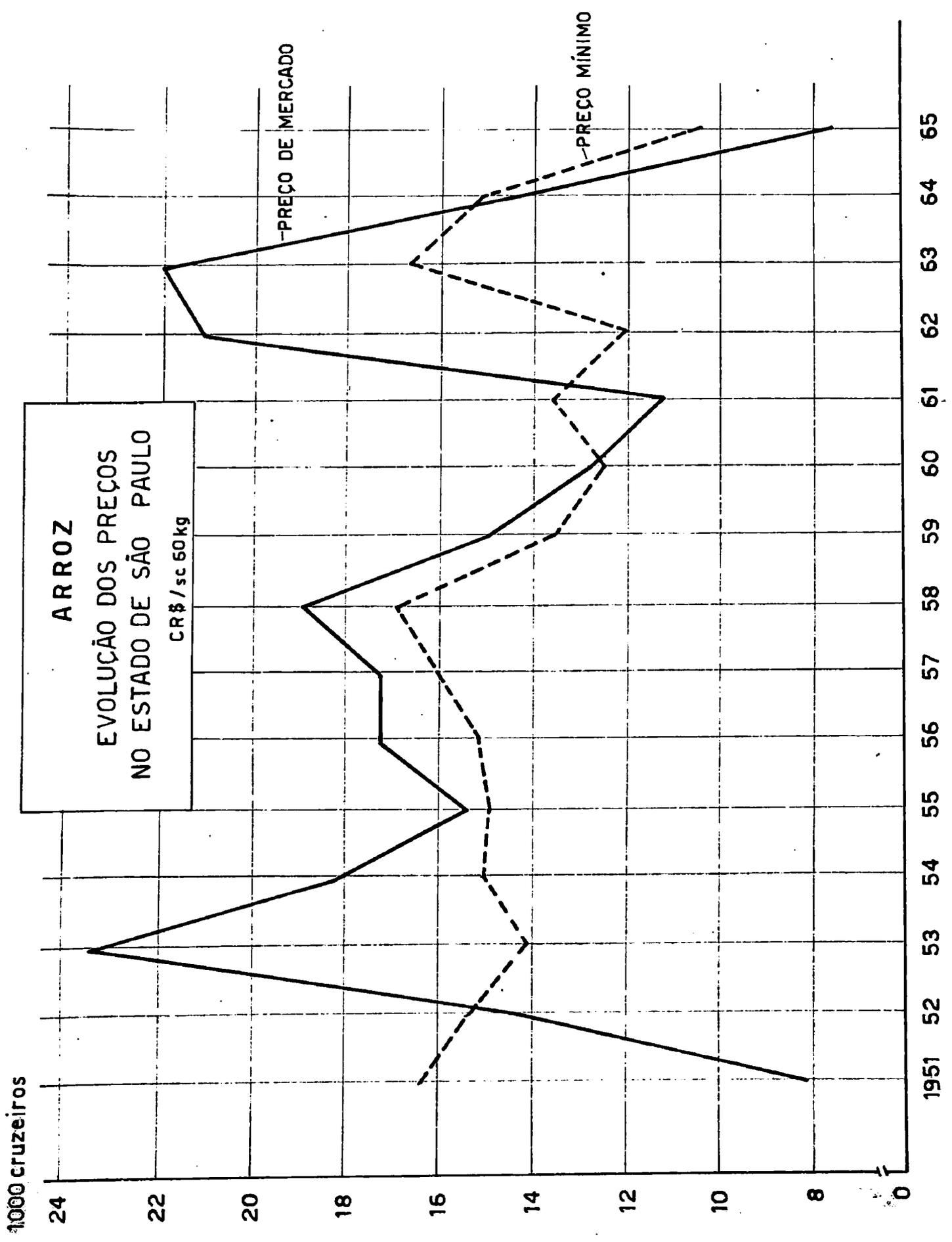
PARTE B

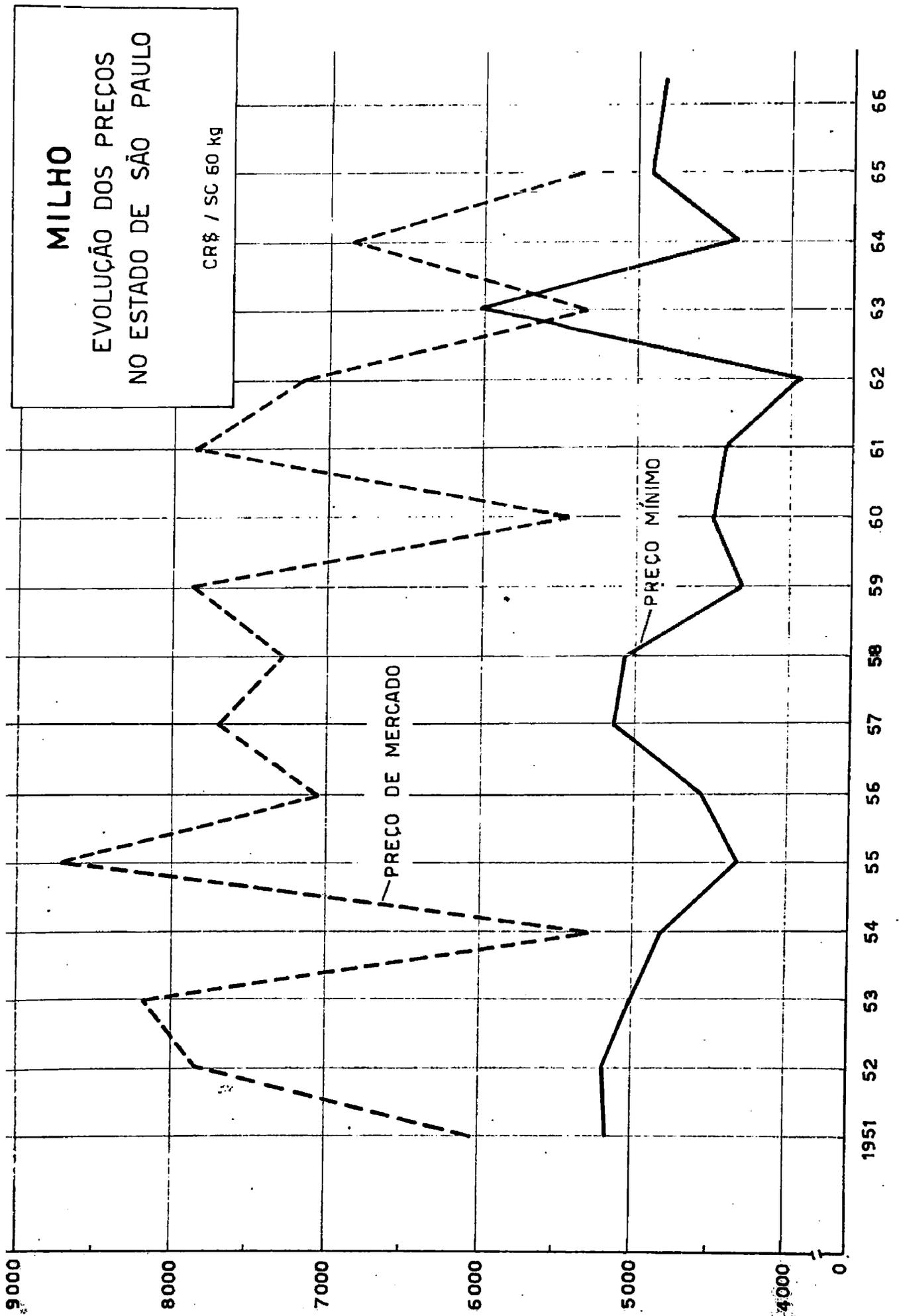
ANOS	ALGODÃO		AMENDOIM		SOJA	
	Preços MÍNIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MÍNIMOS	Preços ao PRODUTOR	Preços MÍNIMOS	Preços ao PRODUTOR
1952	5 944	5 979	4 895	4 329	6 294	12 028
1953	4 878	4 835	4 695	5 122	9 756	12 012
1954			4 567	5 433	8 173	9 095
1955			4 321	3 951	8 230	10 905
1956			4 138	4 897	6 897	10 276
1957	4 532	5 347	4 079	6 042	6 647	11 480
1958	4 521	5 160	4 309	4 282	6 729	10 718
1959	4 151	4 846	3 494	4 220	5 849	10 135
1960	3 892	5 838	3 413	6 527	5 584	12 590
1961	4 308	6 412	4 362	5 660	6 543	11 668
1962	4 349	5 349	4 313	4 644	6 470	12 365
1963	4 137	4 965	4 308	4 365	5 213	11 336
1964	3 339	5 414	3 426	8 096	5 204	11 860
1965	4 279	5 300	4 969	5 894	8 420	10 159
1966	3 550	4 425	4 650	5 870	6 870	

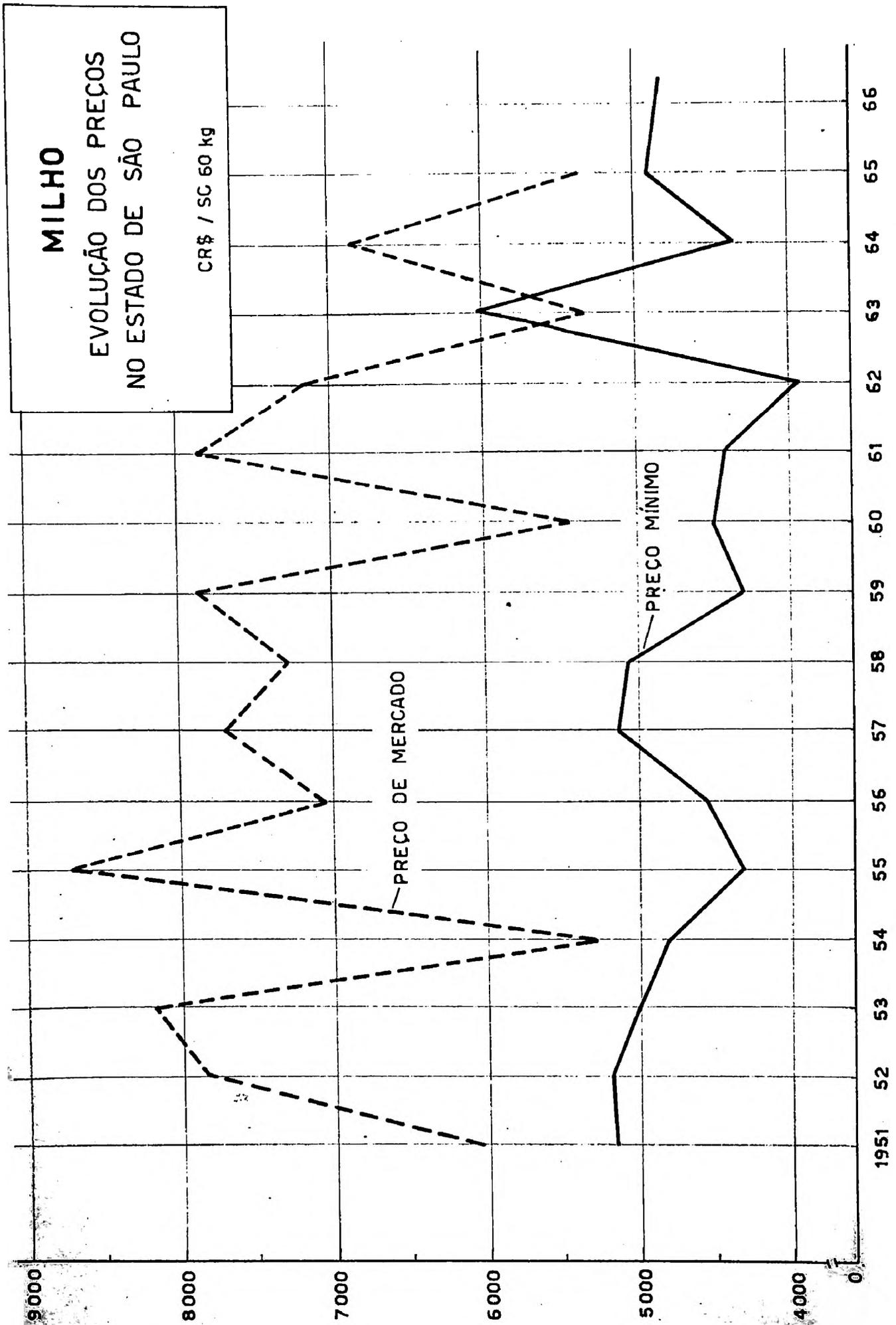
FONTE: COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO - DIVISÃO DE ECONOMIA RURAL -

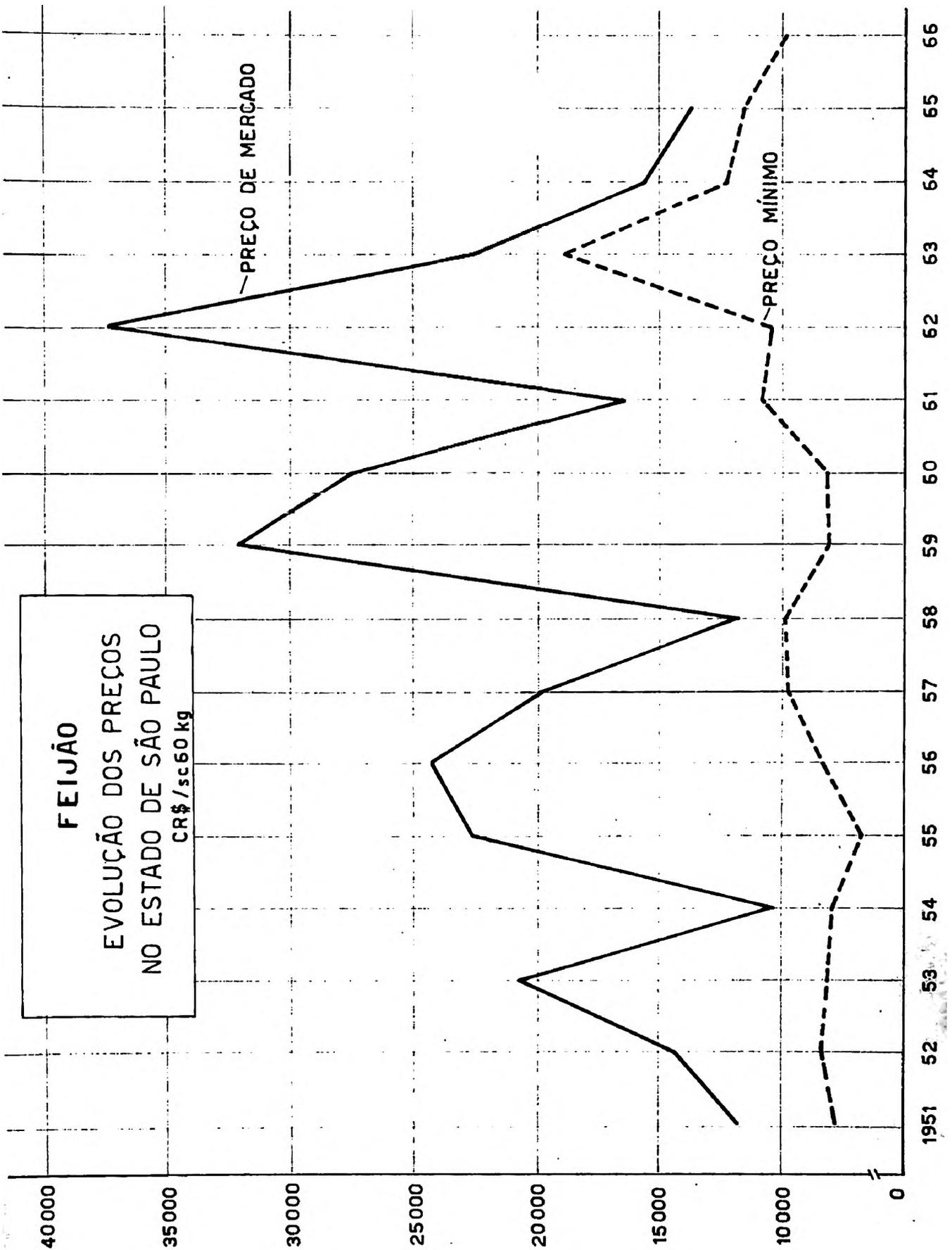
PREÇOS AO PRODUTOR.

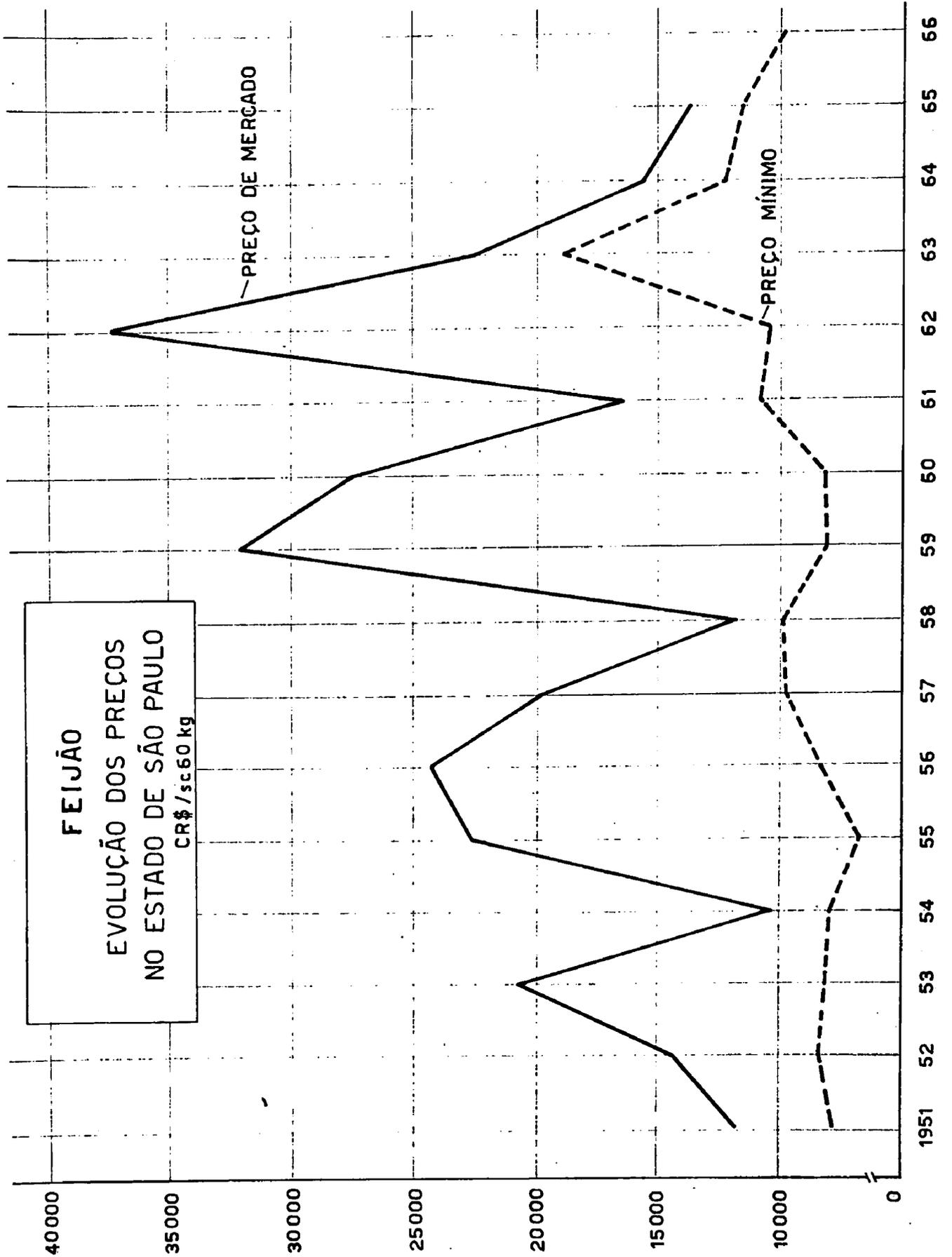
NOTA - Os preços foram inflacionados pelo índice 2 da "Conjuntura Econômica" - F.G.V.

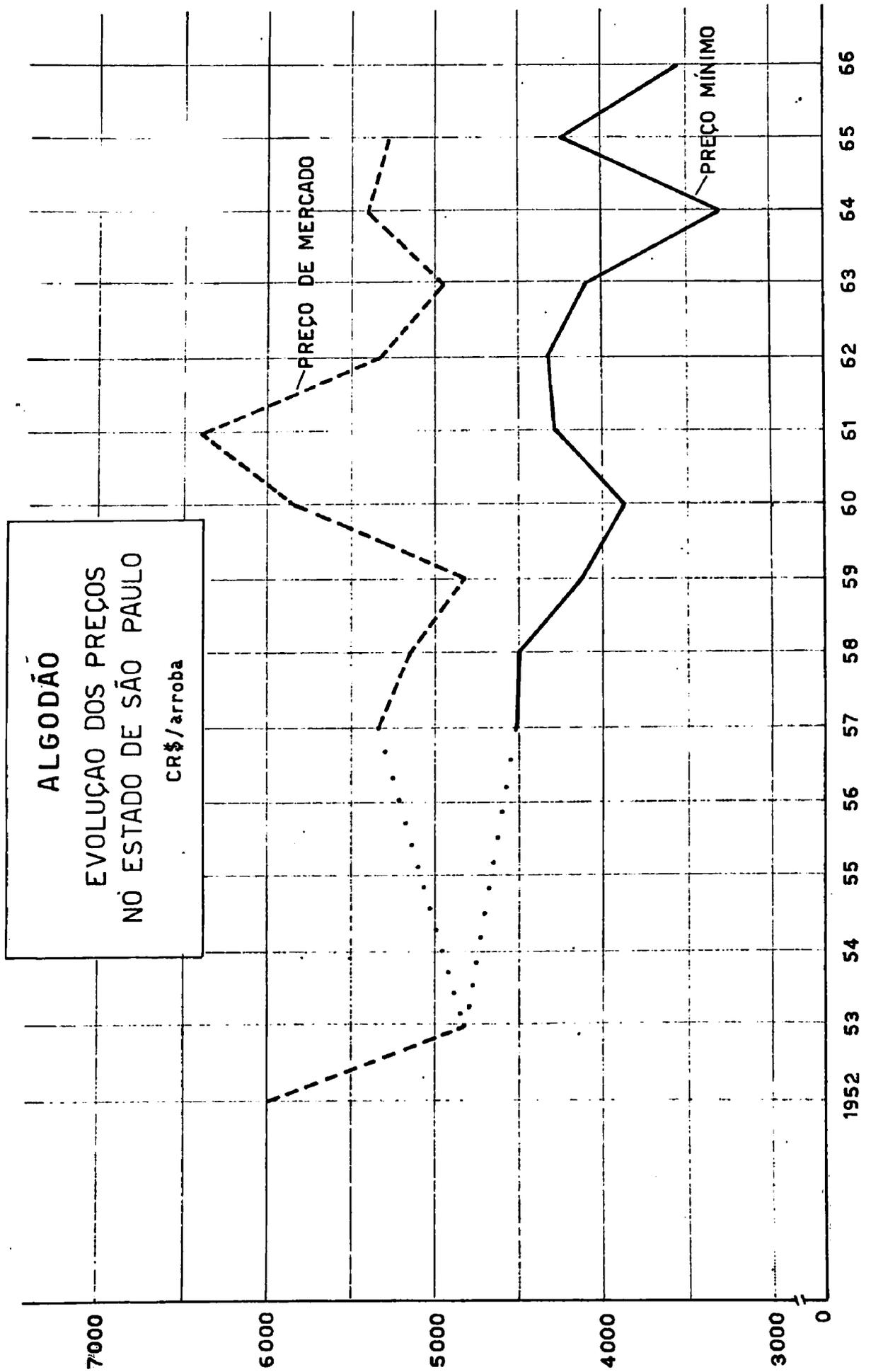


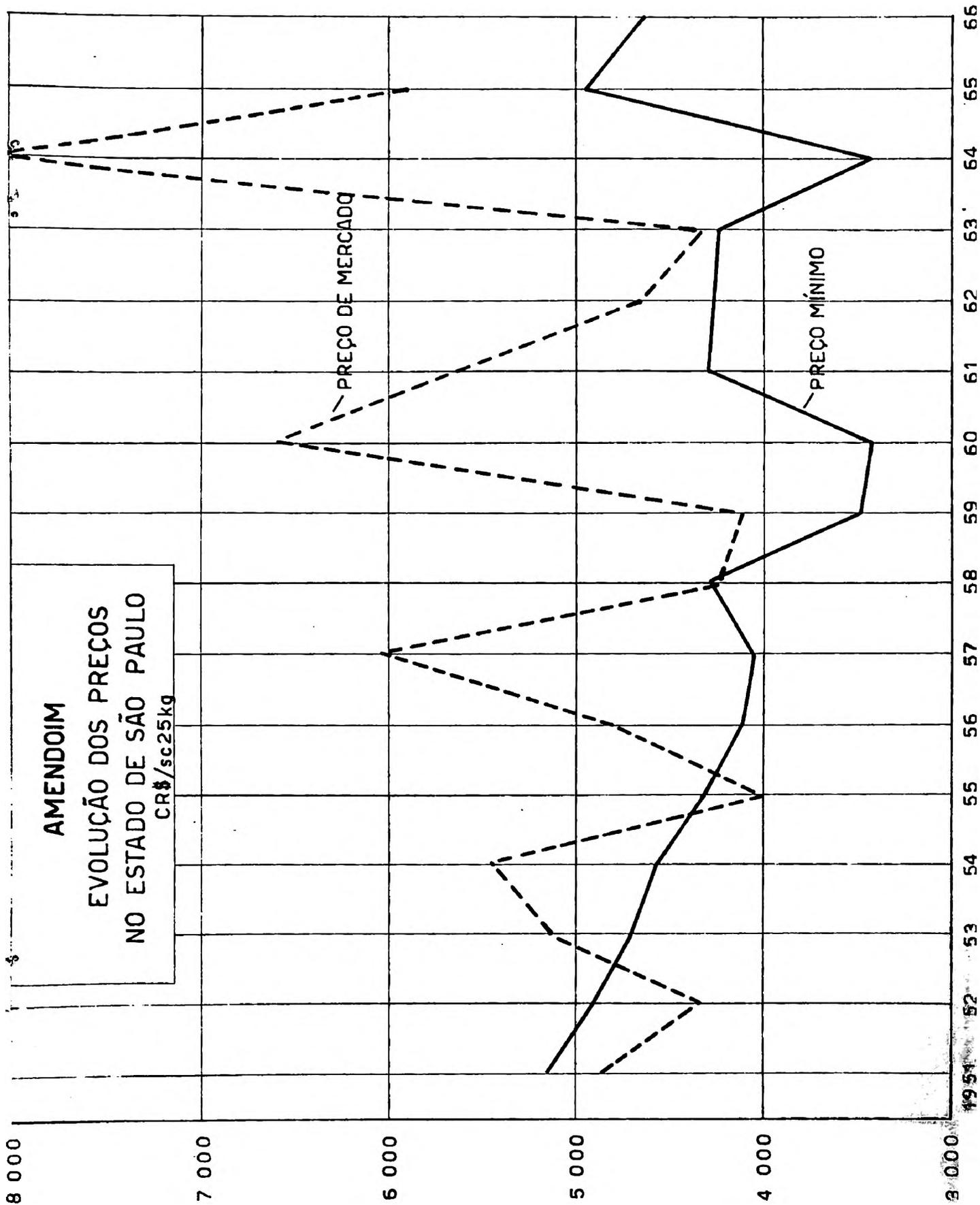


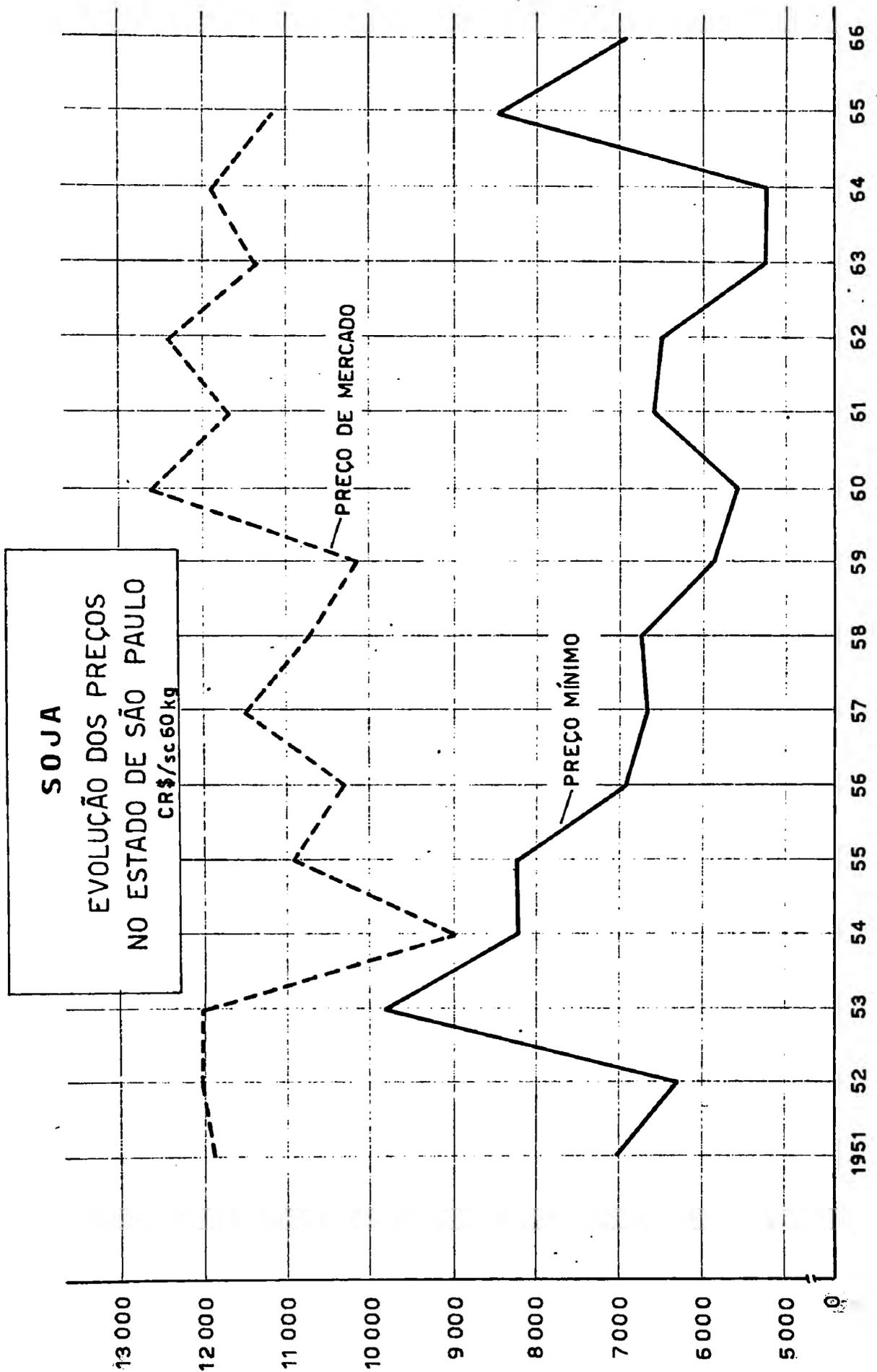












QUADRO 3

Média das variações no valor absoluto dos preços aos produtores,
ano a ano, em São Paulo - 1949/1963

feijão	-	38,4%
arroz	-	27,1%
milho	-	22,5%
algodão	-	12,8%

Fonte: Diagnóstico de Comercialização - EPEA. Preços e índice de 23 preços agrícolas da Divisão de Economia Rural da Secretaria da Agricultura de São Paulo.

Nota: As médias dos preços foram deflacionados por um índice de 23 preços agrícolas (excluído o café), em São Paulo.

Dessa forma, não se logrou diminuir as flutuações dos preços a níveis do preço de equilíbrio, mantendo-se a incerteza dos produtores e consumidores. As oscilações na aplicação dos recursos, de ano a ano, e o volume relativamente reduzido destes recursos aplicados resultaram, na essência, do sistema operacional utilizado e da timidez da política governamental na fixação dos preços. Esses, quando são fixados muito baixos, não apresentam vantagem alguma, assim como quando são fixados excessivamente altos provocam substituições no consumo e resultados desfavoráveis.

Pelo quadro 1, pode-se perceber como funcionou, até agora, a política de preços mínimos. Quando havia um excesso de oferta decorrente de um rendimento excepcional, havia um aviltamento dos preços e somente quando atingia o nível dos preços mínimos, o lavrador vendia ao Governo. A relação dos preços pagos aos produtores e dos preços mínimos, quando é menor que 1, significa quase sempre que o Governo adquiriu parte da safra. Nesse quadro, dois aspectos devem ser considerados; um, é que os preços mínimos usados no cálculo da relação são os preços fixados por Decreto do Executivo e vigoram, somente, nos centros de consumo e nos postos de escoamento. Mesmo assim, tais preços ainda sofriam deduções da ordem de

15 a 20%, ao serem pagos aos lavradores. No interior, os preços mínimos líquidos eram, em geral, 30% inferiores. Como para cada praça, vigora um preço mínimo líquido em função das variações nos descontos de frate, torna-se absolutamente impossível saber-se, na realidade, qual seria o preço mínimo médio verdadeiramente pago ao lavrador. Daí também, a relação ser inferior a 1.

No caso do arroz, em 1952, a relação foi de 0,93 e não houve aquisições. Em 1961, quando a relação atingiu 0,83, houve um volume reduzido de aquisições, assim como em 1964. Já em 1965, quando o preço de mercado cai 24% abaixo do preço mínimo, no centro de consumo, o Governo adquire vultosa parcela da safra de arroz ou seja, cerca de 30% da safra da Região Centro-Sul do País.

O segundo aspecto a ressaltar é que os preços, pagos aos produtores, são os preços em São Paulo, coletados e divulgados pela Divisão de Economia Rural da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo. Utilizou-se esses dados porque parecem ser os únicos elementos estatísticos, que refletem a realidade dos preços dos produtores.

Nesse sentido, algumas distorções são introduzidas, pois, às vezes, as aquisições são realizadas em consequência de afundamentos de mercado ocorridos em outros Estados. Servem como indicativos para o que se pretende demonstrar.

No caso do algodão, a situação é mais significativa, pois os preços mínimos fixados o são para o ponto mais distante do Estado de São Paulo, na zona produtora, tendo sido esse Estado, até recentemente o responsável pela quase totalidade do algodão produzido na Região Centro-Sul do País. Deve-se observar, no entanto, outro fenômeno no caso do algodão, é que os produtores e beneficiadores recorrem em geral ao sistema de financiamento, ao entregando-o ao Governo, em última instância, quando no vencimento dos financiamentos não encontram compradores. Quando a comercialização do produto, por condições adversas de exportação que criam estoques importantes no mercado interno, se paraliza, não se verifica obrigatoriamente, afundamentos de mercado, em face do sistema de financiamento vigente. Entretanto, quando do término do prazo de financiamento, que pode se estender por 360 dias, há dificuldades de venda, a entrega do produto ao Governo já se efetua em outro ano, sendo que os preços recebidos pelos agricultores, no ano da colheita, podem ter sido superiores ao mínimo, sem que se constate na comparação realizada. Pelo quadro 2, pode-se ve

rificar os preços mínimos e os preços pagos aos produtores, em valores constantes de 1966. Se se considerar que esses preços mínimos são na realidade 30% inferiores, observa-se a total desvinculação dos preços mínimos fixados, das condições de mercado. Em alguns anos, os preços mínimos são mais elevados, refletindo provavelmente a orientação de um ou outro dirigente administrativo, sem nenhuma vinculação com outros períodos, não chegando a estimular uma política ou, simplesmente, uma orientação definida.

Sabendo-se que, durante esse período, a oferta dos produtos ajustou-se às necessidades da demanda, a média desses preços refletiria o preço de equilíbrio, a taxas iguais de evolução da oferta e da demanda. Nem as oscilações que se constata nos preços pagos aos produtores, nem a política de preços mínimos pleiteada, sob hipótese alguma, seriam evitadas.

A diferença entre esses preços tende a demonstrar a falta de orientação quanto a uma política desse tipo, sem objetivos definidos, hipóteses vagas, administração provavelmente onerosa de um instrumento, cuja inexistência, muito provável, não seria notada.

Tratava-se, na realidade, de um mecanismo de aquisição de excedentes ocasionais.

No caso do feijão, as diferenças são substancialmente mais elevadas do que para os outros produtos, assim como para o amendoim e a soja.

Evidentemente, significando os preços médios, pagos aos produtores ao longo do tempo, preços de equilíbrio, os preços mínimos, - caso representassem os preços de mercado numa situação de excedente ocasional não exportável - tenderiam a desestimular a oferta no ano seguinte, agindo como fator catalizador das flutuações de preços, pois iria aparecer como preço suporte, que seria mais facilmente aceito pelos lavradores, caso recebessem os mesmos preços como preços de mercado.

No caso do algodão, sendo um produto exportável, de comercialização organizada, conseguia-se obter resultados mais favoráveis na fixação dos preços, em face do seu provável poder de barganha em razão dos problemas de capacidade para importar, no período.

Percebe-se então a inexistência prática de qualquer mecanismo institucionalizado tendente a diminuir as flutuações nos preços.

A tentativa de transformação desse instrumento, que apresenta objetivos indefinidos e se fundamenta em hipóteses vagas de "suporte" de preços, sem, na realidade, se ter examinado quais seriam as amplitudes das flutuações no caso da inexistência desse mecanismo, não pode deixar de apresentar sérias dificuldades.

Não se deixa de perceber que a diferença média entre os preços pagos aos produtores e os preços mínimos, nos centros de consumo, são bastante elevadas. Se se considerar que tais preços, para atingirem seu valor efetivo pago aos produtores, sofrem deduções médias de 30%, tem-se:

QUADRO 4

Diferenças percentuais entre preços médios pagos aos agricultores, em São Paulo, e preços mínimos nos centros de consumo-Período 1952/1966.

Preço mercado - Preço mínimo

Produtos	Diferença entre Preço de Mercado e Preço Bruto Mínimo	Diferença entre Preço de Mercado e Preço Líquido (*) Mínimo
Arroz	15,7%	45,7%
Milho	46,5%	76,5%
Feijão	123,0%	153,0%
Algodão **	32,9%	32,9%
Amendoim	27,0%	57,0%
Soja	69,0%	99,0%

FONTE: Quadro 1

* Considerou-se o preço mínimo líquido no interior como em média 70% do preço bruto, conforme amostras calculadas na CFP. para Paraná e São Paulo.

** Média de 12 anos; o preço mínimo é fixado no interior.

É provável que os níveis, em que geralmente foram fixados os preços mínimos, decorressem do receio dos governos de comprometerem recursos vultosos na aquisição de produtos agrícolas, em face do mecanismo existente.

Deve-se considerar que as premissas e concepções, que fundamentaram a existência desse mecanismo, se baseavam no pressuposto de que os comerciantes tiveram poder de controlar o mercado e aviltavam os preços, propositadamente, a fim de aumentarem suas margens de lucro. Assim, era necessário dar-se uma alternativa aos agricultores a fim de que pudessem se defender, vendendo a mercadoria ao Governo.

Evidentemente, o mecanismo implantava um preço para essas aquisições, que permitisse ao agricultor se ressarcir dos custos da cultura sem obter, no entanto, qualquer lucro, pois se tratava mais de um sistema de seguro contra a especulação.

A frequência e o volume das aquisições, pode-se verificar, foi insignificante, na maior parte das vezes, apesar de ser possível alegar insuficiência administrativa. O que parece pouco provável, pois em 1953, foram adquiridas 421.741 toneladas de algodão e, em 1957, 195.395 toneladas de café e, em 1954, já tinham sido adquiridas 12.151 toneladas de feijão. As aquisições vultosas foram, na

maioria das v~ezes, decorr~encia de flutuaç~oes nos preç~os de mercado internacional e, mesmo de contr~ole da taxa cambial, que impedindo a exportaç~ao de excedentes ocasionais vultosos, provocavam afundamento dos mercados e paralizaç~ao da comercializaç~ao, como se deu em 1953 para o algod~ao, em 1963 para o milho e em 1965, para o arroz. Com exceç~ao do arroz em 1965, essas conting~encias coincidiam com a fixaç~ao de preç~os m~inimos em n~iveis mais elevados. Para o milho, foi o maior preç~o m~inimo da s~erie e, para o algod~ao, o segundo maior. Caso a premissa que fundamentou a exist~encia d~esse instrumento f~osse v~alida, as aquisiç~oes seriam t~ao constantes quanto volumosas.

Por outro lado, a concepç~ao de custo era altamente subjetiva e, evidentemente sem nenhum fundamento de ordem t~ecnica.

Os primeiros trabalhos com fundamentaç~ao cientifica s~obre custos agr~icolas implantados pela Divis~ao de Economia Rural de S~ao Paulo, objetivaram orientar a fixaç~ao dos preç~os m~inimos e demonstraram, claramente, o crit~erio subjetivo empregado na fixaç~ao dos mesmos, pois eram sensivelmente inferiores aos apurados.

Como se pode notar tamb~em, as diferenç~as entre os preç~os realmente recebidos pelos agricultores e os preç~os m~inimos considerados "justos" fazem supor ou que os preç~os m~inimos eram excessivamente baixos, ou que a demanda comercial n~ao se comportava exatamente como se pressup~os, para a institucionalizaç~ao d~esse mecanismo.

Por outro lado, j~a se verificou no Cap~itulo I que a oferta agr~icola evoluia de modo a satisfazer ~a demanda, a ~esses n~iveis de preç~o e deve-se considerar que ~a taxa relativamente elevadas, em face do crescimento populacional do pa~is, n~ao sendo de esperar-se que se tais preç~os se comportassem da maneira que se supunha, os agricultores tivessem estado dispostos a ampliar dessa maneira suas culturas.

Para atender ent~ao aos objetivos de diminuiç~ao das flutuaç~oes nos preç~os agr~icolas, torna-se necess~ario institucionalizar-se um mecanismo com base em outras premissas, onde a aquisiç~ao s~o existiria na conting~encia de haver no mercado estoques incapazes de serem exportados ou consumidos no mercado interno. Portanto o instrumental a ser utilizado deve ser alterado subst~ancialmente, de forma a atender aos objetivos de diminuiç~ao da flutuaç~ao dos preç~os e a premissa de que as flutuaç~oes decorrem de condiç~oes alheias ao funcionamento do sistema de preç~os, em consequ~encia de fatores materiais que perturbam seu funcionamento a curto prazo, resultando em falsas "indicaç~oes" para adoç~ao dos fatores pelos agricultores e diminuiç~ao geral

da produtividade do setor a curto prazo.

Os preços mínimos, dessa forma, devem ser fixados por um prazo mínimo de 3 anos e aos níveis do preço de equilíbrio, de modo a estabilizar os preços desses produtos, durante esse prazo. A sua correção trienal se faz necessária para atender às modificações nos preços relativos, decorrentes dos aumentos de produtividade e de possíveis modificações no comportamento da demanda, com o fim de não prejudicar o funcionamento do sistema de preços.

Nesse sentido, é indispensável o exame do instrumental a ser utilizado de maneira a evitar que o mecanismo implantado não venha desviar os resultados dos objetivos iniciais, como seria o caso de permanecer o sistema de aquisições "a priori" que reverteria na estabilização da comercialização dos produtos agrícolas, sujeitos à fixação dos preços mínimos.

Esses preços devem também atender à necessidade de servirem de orientação aos agricultores. O sistema atual impede qualquer possibilidade do produtor vir a ficar conhecendo o preço que receberá realmente pela sua mercadoria se vender ao governo. Como a operação se realizava sem nenhuma outra alternativa, esse aspecto parecia não ter qualquer importância. Mas quando servirem de base para a comercialização da produção, esse preço deve representar na realidade a alternativa de mercado, quando o produtor tiver sua mercadoria financiada aguardando considerações de mercado mais favoráveis.

Problemas diversos de serviços auxiliares de comercialização devem ser também solucionados de modo a propiciar se a infraestrutura necessária do funcionamento de mecanismo. As operações de financiamento devem ainda ser simplificadas, institucionalizando-se essa facilitação de molde a generalizar-se o sistema e permitir a efetiva estabilização desses preços.

Examinando-se o quadro 5, pode-se verificar a importância relativamente pequena do sistema de financiamento, devendo-se considerar que a maior parte das operações se referem ao algodão que, como produto de exportação, possui uma organização do sistema de comercialização relativamente mais evoluída do que os outros produtos.

É conveniente entretanto, analisar-se as modificações recentes havidas.

Q U A D R O 5

Financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil através do programa de Preços Mínimos - Em Cr\$ 1.000.000

ANOS	VALORES CORRENTES	VALORES CONSTANTES (*)
1952	174,9	8.879,0
1953	166,2	7.337,5
1954	66,3	2.306,0
1955	81,8	2.439,9
1956	28,6	714,5
1957	69,7	1.529,3
1958	485,6	9.364,8
1959	2.006,5	28.041,4
1960	2.040,0	22.134,4
1961	não disponível	-
1962	" "	-
1963	24.568,0	73.654,9
1964	26.995,0	42.409,1
1965	34.078,0	34.078,0

FONTES: Relatórios do Banco do Brasil e CREA I

CRP - A Política Nacional de Preços Mínimos (1966)

NOTA: Exclusive promissórias rurais.

* Inflacionados pelo índice 2 da Conjuntura Econômica

As características operacionais ainda determinam uma participação estritamente da compra aos níveis de preços mínimos apesar dos estímulos recentes para a utilização do financiamento já terem apresentado alguns resultados promissores. Diversas modificações no sistema operacional, que ainda não entraram em vigor, deverão determinar sensíveis melhorias no sistema como, por exemplo, a fixação de preços líquidos por zonas de produção dos Estados, a diversificação do instrumento operacional, participando o sistema bancário privado como agente da política de preços mínimos e o sistema de contratos com os armazéns. Por outro lado, a concessão de financiamentos, para a construção de armazéns e silos nas propriedades rurais e para

as cooperativas, e a concessão dos empréstimos sob penhor mercantil pelo preço integral e sem deduções, no ato do contrato, são inovações na sistemática operacional que ainda não produziram os efeitos esperados, mas que devem trazer indubitavelmente sensíveis melhorias na atuação dessa política.

Problemas gerais de definição da política não foram ainda solucionados. As limitações dos preços no mercado internacional, sujeitos a constantes flutuações, e a fixação da taxa cambial impediram, até certo ponto, que se mantivesse o valor real dos preços mínimos fixados resultando na continuidade das variações conjunturais desse preço um valor real dos preços mínimos que impede uma efetiva sustentação dos mercados, não se obtendo assim a desejada estabilização de preços.

A fixação de preços mínimos, com a intenção da manutenção de seu valor real por um certo período de tempo, exigiria, por outro lado, a solução de diversos problemas, que surgiriam em consequência das flutuações nos preços internos, decorrentes de que das nos rendimentos por área e resultante restrição na oferta, e as flutuações dos preços no mercado internacional.

Deve-se, também, considerar que a fixação de preços mínimos, no intento de se obter uma estabilidade na área cultivada e uma estabilidade de preços em geral, deve levar em ponderação não só os coeficientes de elasticidade cruzada como os de elasticidade da oferta em relação aos preços para os diversos produtos, de modo a evitar-se distorções na estrutura da oferta. O programa de preços mínimos deverá também ser associado a um programa de estocagem, que admita a eventual absorção de excedentes decorrentes de variações no rendimento, que iriam compensá-las quando ocasionassem restrições da oferta.

FUNDAMENTOS ATUAIS

Apesar das inovações introduzidas e da dinamização do sistema, seus objetivos básicos ainda não encontram condições de serem atingidos. A fixação de preços por critérios anuais, sem um seguimento das tendências dos mercados, tem levado essa política a acompanhar as flutuações a curto prazo dos preços dos cereais, no mercado internacional, sem que de fato obtenha qualquer resultado positivo, devido às dificuldades de uma previsão do comportamento dos preços a curto prazo, nesse mercado. Dessa forma, quando falham as previsões, as influências sobre o comportamento dos preços internos determinam resultados inesperados e contraditórios. (*)

Por outro lado, a relativa rigidez da taxa cambial pode determinar a possibilidade ou não de exportações que, em anos de oferta abundante, podem obrigar o governo a adquirir parcelas importantes da oferta agrícola, em consequência de excedentes que se verificam sobre a demanda interna. Evidentemente, a introdução de duas variáveis aleatórias como critérios para a fixação dos preços mínimos não atende a seus objetivos de estabilidade dos preços agrícolas e condições de evolução tecnológica da agricultura. Por outro lado, a timidez dos governos em fixarem preços compatíveis com esses objetivos, porém ajustados às tendências dos preços internacionais e não a suas cotações imediatas, que seguem as flutuações conjunturais, tem resultado do mecanismo operacional distorcido, utilizado pela política adotada, que obriga o Governo a participar diretamente da comercialização dos produtos, pelas compras que realiza em consequência das características operacionais dessa política. Deve-se considerar que o mecanismo operacional, que dificulta a concessão de empréstimos e facilita as operações de aquisição, também não atende aos objetivos de melhorar a participação dos preços recebidos pelos agricultores nos preços finais dos produtos, pois a diferença entre os preços de equilíbrio e os preços mínimos, no período de colheita, ainda persistem.

Outro aspecto a observar é a importância relativamente pequena concedida pelos agricultores aos preços mínimos, firmando sua decisão, fundamentalmente, em suas expectativas dos preços, com base nos preços recebidos nos anos anteriores.

A persistência das oscilações nos rendimentos por área, decorrentes da interveniência de fatores aleatórios, quando resultar

(*) Veja-se os gráficos anexos nº13 e 18, mostrando a evolução dos preços de mercado e dos preços mínimos.

numa carência da oferta, determinará uma alta nos preços que os produtores aumentem suas áreas de plantio na safra seguinte pela alteração da relação nos preços, com diminuição da área de outras culturas. Tal não aconteceria somente na perspectiva de que a restrição da oferta se verificasse para todos os outros e os preços aumentassem na mesma proporção mantendo-se a relação entre eles. A situação esboçada não corresponde à realidade. Os agricultores serão levados desse modo, a alocar seus fatores produtivos em uma ou outra cultura, conforme essas oscilações, não tendo interesse de realizar investimentos específicos em uma determinada cultura. Assim, por exemplo, é pouco provável que se estimule as culturas de arroz irrigado, cujas terras quando preparadas dão um pequeno número de opções ou, ainda, as inversões em máquinas colhedoras, geralmente, específicas de um produto. A experiência do Rio Grande do Sul, no caso do arroz, é essencial para a compreensão desse fenômeno. A predominância do arroz irrigado, que exige vultosas inversões, é decorrência de política de sustentação de preços, praticada por um organismo do Estado. A produtividade média da lavoura de arroz no Rio Grande do Sul, tanto por área como da mão de obra empregada, é por outro lado, substancialmente mais elevada que no restante do país. Distorções no uso e posse do fator terra não invalidam os resultados atingidos por aquela política.

A procura de uma estabilidade de preços na agricultura não seria satisfeita com a utilização, somente, dessa política. Existe uma perfeita integração entre ela e a política geral de abastecimento. A formação de estoques de segurança é outra condição básica para se atingir aqueles objetivos.

O objetivo de estabilidade de preços na agricultura pode ser considerado como condição de um rápido processo de desenvolvimento da agricultura brasileira. Não deve evidentemente ser encarada como política única de absorção da moderna tecnologia pelo setor, mas é pouco provável que se atinja resultados além de parcimoniosos com a prática de políticas de estímulo isolados.

É preciso não esquecer, contudo, que a evolução de oferta de alimentos, no período de após guerra, se deu basicamente pela incorporação de novas terras, permitindo a esta satisfazer as necessidades criadas pela evolução da demanda. A diminuição da taxa de população rural, na região Centro-Sul do país, vem de certa forma limitar, em futuro próximo, o ritmo de incorporação de novas áreas no nível de produtividade da mão de obra atual. Não é improvável que a evolução da oferta no futuro seja condicionada pelo aumento da produtividade da

mão de obra e das áreas cultivadas, resultando em necessidade de estimular-se amplamente as inversões no setor e a utilização de técnicas modernas de cultivo e exploração dos rebanhos.

Estima-se que a população rural ativa crescerá a uma taxa de 1,5% ao ano. Admitindo-se um crescimento médio da oferta para equilibrar a demanda de 4,5% ao ano, a produtividade da mão de obra terá que crescer em período igual a taxa de 3% que é uma taxa superior à verificada no passado de 2,7%, que foi condicionada pela incorporação de novas terras com alta fertilidade. (1)

A não ser que os investimentos em infraestrutura de transportes e comunicações sejam realizadas de modo a integrarem novas áreas capazes de comportarem expansão semelhantes à verificada na década dos anos cinquenta, deve-se contar com a possibilidade a médio prazo de surgimento de desajuste, entre a oferta e a demanda de alimentos, caso não persista o de evolução da produtividade até aqui verificado.

Cabe, portanto, a uma política de preços mínimos um papel relevante como instrumento de desenvolvimento da agricultura brasileira e de solução dos problemas de abastecimento de gêneros alimentícios, aos grandes centros consumidores,

II - OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS

Tendo como objetivo mediato a estabilidade dos preços agrícolas e a garantia do escoamento de excedentes eventuais, a política de preços mínimos pretende em suas finalidades diretas, a fixação de preços mínimos ao nível dos preços de equilíbrio entre a oferta dos produtos e a demanda total, pelo prazo de três anos e em função dos preços básicos de exportação, de modo a manter-se uma garantia por esse prazo de amplitude do mercado.

Os produtos sujeitos a esta política seriam o arroz, o milho, o algodão, o amendoim e a soja. Para o feijão e a farinha de mandioca, os preços seriam fixados nos níveis dos preços de equilíbrio em função da demanda interna prevista para três anos.

Algumas alterações no aspecto operacional devem ser realizadas a fim de determinar a não intervenção do Governo como com

(1) Veja-se "Projeções de Oferta e Demanda de Produtos Agrícolas para o Brasil" - Centro de Estudos Agrícolas - IBRE/FGV - 1966.

prador, utilizando o sistema de empréstimo com opção de venda, tanto nas propriedades, como para estocagem em armazéns e silos.

A fixação de preços mínimos para os produtos normalmente exportáveis, em função dos preços básicos fixados em moeda internacional, caso venha a existir um sistema de taxa livre de câmbio, permitirá manter a oferta no mercado internacional salva das flutuações conjunturais dos preços nesses mercados, permitindo-se programar um preço de equilíbrio em função de uma demanda externa calculada. Por outro lado, pela estimativa dos recursos necessários, a compensação dessas flutuações permitiria, nas condições brasileiras, a existência tanto de saldos positivos como saldos negativos, porém, de pequena significação.

A estabilidade dos preços internos próximos dos níveis de equilíbrio seria obtida tanto pelo escoamento para o mercado externo ou absorção para estoques, como pela compensação pelos estoques internos caso se verificassem oscilações importantes nos rendimentos por áreas, provocando excedentes ou carência eventuais.

Na perspectiva de um rígido controle da taxa de câmbio, os preços básicos em cruzeiros deveriam ser ajustados trimestralmente em função da evolução dos custos agrícolas, trazendo ônus adicionais ao fundo de compensação. Na perspectiva de uma taxa livre de câmbio, haveria um ajustamento pelo próprio mecanismo do comércio exterior que manteria a curto prazo as condições necessárias, mas neste caso os preços básicos seriam fixados em moeda internacional. Há possibilidade de que os preços básicos fixados, a partir da tendência no mercado internacional, venham por uma inversão a médio prazo na tendência ocasionar a exigência de compensações permanentes, porém, deve-se considerar, nesse caso, que a frequência das oscilações nos rendimentos por área permitiria reduzir-se o volume das exportações, realizando-se findo o espaço de três anos o reajustamento nos prazos fixados.

A necessidade de se fixar um prazo de 3 anos, quando o desejável seria de 5 anos, decorre das dificuldades de estimar-se a resposta do setor à prática dessa política e às necessidades de ajustamento nos preços relativos.

III - DIRETRIZES E NORMAS DE AÇÃO

As diretrizes de ação dizem respeito aos seguintes aspectos desta política:

- a) nível de fixação dos preços
- b) distribuição territorial desses preços
- c) produtos sujeitos à política
- d) tipos de operação
- e) agentes de operação
- f) normas de operação

NÍVEL DE FIXAÇÃO DOS PREÇOS

A fixação dos preços mínimos será baseada na necessidade de alcançar o objetivo fundamental desta política: - a diminuição das flutuações nos preços agrícolas.

A forma ideal de determinação desses preços seria através da utilização de projeções da demanda e a obtenção do preço de equilíbrio, através de estudos sobre as funções da demanda e da oferta de cada produto, construindo-se um modelo que possibilitasse o ajustamento dos preços de equilíbrio em função da elasticidade cruzada da oferta desses produtos e da resposta da demanda a esses preços, de modo a obter-se um quadro de preços de equilíbrio compatíveis com as diversas variáveis e as projeções realizadas.

A precaridade relativa dos elementos estatísticos disponíveis e o nível de agregação, a que se obrigaria sua utilização, tornam esse instrumento de validade restrita no aspecto operacional, apesar de apresentarem enorme valor indicativo.

Optou-se pela utilização de um critério que se baseia nas condições verificadas no passado. Partiu-se do pressuposto de que, tendo a oferta desses produtos satisfeito às necessidades da demanda, tornando-se a situação verificada em alguns anos, os preços recebidos pelos agricultores em média refletiriam os preços de equilíbrio, ao nível do qual se teria uma tendência a obter-se o ajustamento encontrado no passado. O período não deve ser suficientemente longo, de molde a exprimir modificações muito fortes na produtividade dos fatores.

Optou-se, por outro lado, pela utilização dos preços aos produtores em São Paulo, não só por serem os que apresentam as melhores condições técnicas de coleta, como ainda por ser o Estado onde as facilidades relativas nos serviços auxiliares de comercialização e transportes não distorcem o funcionamento dos mercados agrícolas.

Evidentemente, tais preços satisfariam às necessidades da região Centro-Sul do país, sendo que para a região Norte-Nordeste serão utilizados os dados disponíveis, dividindo-se o valor da produção pela produção e obtidos os preços médios regionais.

Aplicando esse critério ter-se-á para a Região Centro-Sul, nos tipos básicos:

Q U A D R O 6

PREÇOS MEDIOS AOS PRODUTORES

PRODUTOS	PERIODO 1960/66	PERIODO 1952/1960
Arroz	14.252	17.413
Milho	6.028	7.578
Feijão	22.713	19.277
Algodão	5.386	5.233
Amendoim	5.865	4.784
Soja	9.997	10.831

NOTA: A preços de 1966

FONTE: Divisão de Economia Rural-S.A./SP. - Dados do Quadro 2.

Dando-se uma margem de erro de 10% para a composição da oferta por tipo e outras deficiências da agregação ter-se-ia os preços mínimos, como 90% da média de 1960/66.

Q U A D R O 7

PREÇOS MÍNIMOS PARA OS TIPOS BÁSICOS
A PREÇOS DE 1966

PRODUTOS	REGIÃO CENTRO-SUL	REGIÃO NORTE-NORDESTE
	EM G\$	
Arroz*	12.827	12.827***
Milho	5.425	6.195
Feijão	20.441	16.704
Algodão**	4.747	5.515
Amendoim	5.278	-
Soja	8.997	-

* Arroz em casca

**Algodão em carvão

***Foram tomados os dados da região Centro-Sul por se admitir que os dados estatísticos da região Norte-Nordeste não apresentavam consistência

Esses preços seriam os preços líquidos médios anuais que devem sofrer dois tipos de correção: correção da estacionalidade dos custos e correção conforme as zonas de produção, através de coeficientes de custo relativo de frete, entre as zonas produtoras. Assim, esse preço representaria a média dos coeficientes de custo de frete de cada zona produtora, especificada em cada Estado.

A estacionalidade de custos representaria os custos cumulativos de armazenagem, de seguro e custos financeiros de estocagem, que permitiriam fixar-se um preço mínimo variável, valendo para cada mês de maneira a estimular a estocagem de compensação, no período de colheita.

Não cabe esse nível de detalhe de cálculo na programação global da política, sendo no entanto, preciso caracterizar-se a necessidade de utilização dos dois tipos de coeficientes de correção para a determinação dos preços de operação, pois os preços médios em São Paulo não poderiam evidentemente ser os preços médios vigentes em Goiás, de forma que a correção se impõe.

Por outro lado, a fixação de coeficientes estacionais de custo se impõem como elemento fundamental da mecânica operacional da política e de forma a não provocar distorções que, em razão desses custos, tenderiam a elevar o valor proposto na realidade.

Examinando-se a compatibilidade desses preços com os preços recebidos, em 1966, e com os preços básicos de exportação à taxa de câmbio médio que vigoraria para 1967, que compreende a compatibilidade com os preços internos, caso a taxa de câmbio fosse livre, têm-se:

Q U A D R O 8

COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS MINIMOS

Preços em CR\$ de 1966

PRODUTOS	PREÇOS MINIMOS	PREÇOS PAGOS AOS PRODUTO- RES -66	DIF. %	PR.BASICOS	PREÇOS MINI- MOS AJUSTA- DOS
Arroz	12.827	11.020	+16,4	12.989	10.900
Milho	5.425	4.650	+16,7	6.868	5.400
Feijão	20.441	24.980	-18,2	-	20.400
Algodão *	4.747	4.425	+ 7,3	5.106	4.800
Amendoim	5.278	5.894	-10,5	5.392	5.300
Soia	8.997	10.159	-11,5	12.862	9.000

NOTA: Os preços básicos foram convertidos à taxa de câmbio reajustada pelo índice de preços por atacado inclusive café. Inclua-se o café, pois se a taxa de câmbio fôsse livre, a ponderação/dêste na estrutura da oferta de divisas influenciaria decisivamente o nível da taxa. Deduziu-se as despesas de colocação FOB como 10% do valor em média, (Câmbio encontrado - CR\$ 2.705/US\$) e o valor do frete médio para o Estado de São Paulo. Para o arroz em casca considerou-se um rendimento médio de 70% e tomou-se o frete incidindo sobre o produto beneficiado.

(*) Considerou-se a taxa de 17% como despesa de colocação FOB

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DESSES PREÇOS

Cada Estado da Região Centro-Sul terá diversas zonas de produção e, para cada um, será tomado o frete do centro de comercialização da zona. A média dessas fretes constituirá o frete médio de cada Estado. Considerando-se o frete médio do Estado de São Paulo como 100, cada Estado terá um frete representado por um índice. O preço encontrado para São Paulo, adicionado do frete médio do Estado significará o custo do produto posto na cidade de São Paulo. Para a obtenção dos preços médios líquidos, em cada Estado, será deduzido um custo de frete correspondente ao de São Paulo, corrigido pelos índices dos Estados e, para se obter os preços líquidos em cada zona, procede-se da mesma forma.

Os preços mínimos para a Região Norte-Nordeste sofrem as mesmas operações.

Esses preços referem-se ao produto ensacado em sacaria nova, padronizada, posto na porta do armazém ou silo, para os tipos básicos da classificação.

PRODUTOS SUJEITOS A POLÍTICA

Os produtos sujeitos a essa política são: o arroz, o feijão, o milho, o algodão, o amendoim, a soja, o girassol, a farinha de mandioca, a juta e o trigo.

Os produtos, que não tiveram seus preços fixados, não terão o custeio de 3 anos, pois ou são produtos típicos de subsistência como o caso da mandioca, ou são produtos cuja expressão quantitativa ainda é insignificante, como o caso do girassol, ou são aqueles que apresentam condições de mercado estreitas, de modo a exigir estudos particularmente aprofundados, como o caso da juta.

Outros produtos devem sofrer estudos específicos e aprofundados para verificação da conveniência de sua inclusão, como o fumo, a mamona, alguns cereais secundários como a cevada, a aveia e o centeio.

Para as oleoginosas seria conveniente o exame da inclusão do gergelim e do babaçú, que apesar de ser uma atividade extrativa, apresenta amplas possibilidades de tornar-se racionalizada como importante fonte de gorduras e óleos vegetais, para o consumo interno e exportação.

O trigo terá seu caso particularmente estudado, em programa específico.

TIPOS DE OPERAÇÃO

As operações da política de preços mínimos devem ser reduzidas e padronizadas, em dois tipos de financiamento.

Financiamento de produtos classificados oficialmente, estando o produto depositado em armazéns indicados por esta política ou em armazéns ou depósitos nas propriedades agrícolas, mas que estejam classificados, e financiamentos de produtos não classificados, depositados na propriedade agrícola.

Ambos realizados de forma que o não ressarcimento do empréstimo corresponderia à aquisição do produto pelo Governo.

Para as matérias primas industriais, os títulos correspondentes a esses financiamentos poderiam ser substituídos por duplicatas de venda dos produtos industrializados, assim com o não ressarcimento dos financiamentos corresponderia a entrega do equivalente em produto industrializado, a preços pré-determinados.

As operações de aquisição perdem sua razão de ser, quando se considera que o financiamento desses produtos seria feito pelo total do valor correspondente aos preços mínimos fixados. Trata-se, portanto, de uma operação na prática de venda pelo agricultor e revenda pelo Governo ao agricultor, pelo preço mínimo, depois de corrigido pelo índice estacional.

AGENTES DAS OPERAÇÕES

Evidentemente, para que os objetivos de estabilidade dos preços seja atingido é fundamental que o sistema seja em extremo simples e acessível, o que supõe uma dispersão de agentes operacionais por todas as áreas produtoras.

O agente fundamental da política é o sistema bancário, tomado em conjunto.

Assim, tanto as entidades bancárias oficiais como as entidades privadas participariam do sistema, através de um esquema de redesconto, que desse aos títulos de financiamento ampla utilização e facilidade de acesso ao sistema de financiamento.

O funcionamento da política estará, por outro lado, assentado sobre um sistema de contrato de segurança de serviços entre

a rede de armazéns e a agência do Governo, com a cobertura do sistema de seguro dessa garantia e contra riscos de eventos de causa externa, para a cobertura das mercadorias financiadas.

NORMAS DAS OPERAÇÕES

Essas operações seriam efetuadas através de um documento padronizado, representativo do depósito das mercadorias que tivesse institucionalizado em lei suas características de documento de propriedade da mercadoria, passível, portanto, de penhor ou alienação, com responsabilidades explícitas de guarda e conservação pelo emitente, que seriam descontados por conta dos recursos financeiros da política de preços mínimos, nas agências das instituições de crédito, oficiais e privadas.

Trata-se, portanto, de desvincular, até certo ponto, a operação financeira de suporte, do sistema de prestação de serviços de beneficiamento, armazenagem e conservação.

Na medida em que forem executadas as diretrizes da política de serviços auxiliares de comercialização, a liquidez da operação é plena, no que concerne aos agentes e à administração do programa, liquidez essa que pode ser garantida pelo sistema de seguro contra quebra de garantia de depositários.

A existência de um só sistema de operações, onde a aquisição passa a representar um consequência das operações financeiras de sustentação dos mercados agrícolas, torna a execução prática das diretrizes fixadas operações usuais de crédito extremamente simplificadas.

A fixação dos preços seria, assim, prevista em lei específica, que garantiria o reajuste do valor nominal pelo prazo de 7 anos, sendo que esses reajustes se realizariam 30 dias antes do início das colheitas.

A esses preços seriam aplicadas taxas específicas, de 90 em 90 dias, que corrigissem a estacionalidade dos custos e estimulassem a procura de alternativas de mercado pelos produtores, em níveis consequentes com a estacionalidade dos preços nesses mercados.

A utilização de títulos padronizados representativos do depósito das mercadorias, garantidas em sua conservação e qualidade por especificações legais de responsabilidade civil, e esses em sua liquidez, tanto pela garantia oficial de preços, como pela garantia

da responsabilidade dos depositários, tenderia a estimular a participação do crédito privado no sistema, cujos agentes já estariam operando por delegação oficial específica.

As aquisições, que viessem a realizar-se em consequência do programa, se constituíram em estoques de segurança, a serem mantidos em unidades específicas de armazenagem, nas zonas produtoras.

O redesconto desses títulos pela agência oficial seria a garantia da liquidez da operação, pois seu ressarcimento seria coberto pela entrega da mercadoria.

As operações com mercadorias não classificadas seriam realizadas segundo normas usuais dos agentes para esse tipo de operação, sendo as especificações oficiais exclusivamente quanto aos preços e limites do valor unitário da transação.

As operações de aquisição se realizam pela simples transferência da posse do título de depósito.

III - AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DAS DIRETRIZES

A finalidade do programa de preços mínimos proposto é reduzir, substancialmente, a instabilidade dos preços e da produção, ao mesmo tempo que interfere ao mínimo possível na alocação na agricultura dos recursos, pelo mecanismo dos preços a médio e a longo prazo. Daí a tentativa de fixar os preços mínimos num nível aproximado dos preços de equilíbrio, por um prazo de 3 anos.

Procura-se, nesta parte, mostrar que qualquer programa efetivo de preços mínimos afetará a composição da produção e a alocação de recursos, se não se cuidar de fixar os preços próximos do equilíbrio. Para isso, apresentam-se funções de oferta agrícola para o Estado de São Paulo e a região Centro-Sul, mostrando com clareza a influência dos preços sobre a produção agrícola. Indica-se que os preços influem mais na produção de algodão e amendoim, exigindo o máximo cuidado nesses produtos. Que o sistema proposto, uma vez baseado nos preços de equilíbrio, não deverá provocar distorções significantes.

Nas estimativas, utilizou-se um dos modelos idealizados por NERLOVE, o modelo de ajustamento (veja-se Nerlove, Marc, *The Dynamic of Supply: Estimative of Farmers Responseto Price*, Johns Hopkins, 1958). Este modelo parte da suposição de que a área (produção) desejada pelos lavradores é uma função dos preços esperados (linear ou linear em logarítimos)

$$(1) \text{Área}_t^* = a + b \text{preço}_t^1 + c \text{preço}_t^2 + d \text{tempo} +$$

onde preço¹ = preço do produto

preço² = preço do produto substituto

Admite-se que o preço esperado é igual ao preço recebido no ano passado, isto é

$$(2) \text{Preço}_t^* = \text{Preço}_{t-1}$$

Daí temos

$$(3) \text{Área}_t^* = a + b \text{preço}_{t-1}^1 + c \text{preço}_{t-1}^2 + d \text{tempo}$$

A hipótese fundamental do modelo é a seguinte: devido à rigidez no reajustamento dos fatores de produção aos níveis desejados pelos lavradores só uma parcela do ajustamento se realiza no primeiro ano. Isto é:

$$(4) A_t - A_{t-1} = \gamma (A_t^* - A_t - 1)$$

Substituindo (4) em (3) e simplificando temos a forma reduzida do sistema:

$$(5) \text{Area}_t = a \gamma + b \gamma \text{ preço}_t^1 - 1 + c \gamma \text{ preço}_t^2 - 1 + (1 - \gamma) \text{Area}_{t-1} + d \gamma \text{ tempo} + u_t$$

O coeficiente da área retardada é igual a $(1 - \gamma)$, e dos preços γ vezes o coeficiente ou a elasticidade a longo prazo.

O modelo de ajustamento de Nerlove nem sempre funciona bem. Para arroz e feijão das águas em São Paulo, por exemplo, os coeficientes da área retardada não foram significantes nem ao nível de 10%. Isso pode expressar que o ajustamento do lavrador é imediato e total, ou, o que é mais possível, que o modelo não é adequado para explicar o fenômeno.

Funções de oferta: Foram estimadas para São Paulo e a região Centro-Sul várias funções de oferta de produtos amparados pelo programa de preços mínimos. Os dados de produção, área e preços agrícolas publicados pela Divisão de Economia Rural da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo parecem ser os melhores disponíveis no País, bem superiores aos do SEP. Por isso e por se tratar dum nível de agregação menor (um Estado em vez de uma grande Região), a resposta dos lavradores aos preços relativos deve-se mostrar mais claramente do que para qualquer outro Estado e Região. Essa resposta significativa, provavelmente, se dá em outros Estados da região Centro-Sul, mas fica mascarada pela qualidade dos dados do SEP, e pelo nível de agregação. Até a área plantada do feijão em São Paulo, um produto ainda em boa parte de subsistência, responde expressivamente aos preços de feijão, milho e arroz (veja-se a função do feijão).

A. SÃO PAULO

As funções de arroz, amendoim e feijão das águas foram estimadas pelo EPEA, as de milho e algodão são de Sérgio Brandt et al (2).

(2) Veja-se "Relações Estruturais de Oferta de Algodão no Estado de S. Paulo", Agricultura em São Paulo, XI, 8-12 (agosto a dezembro, 1964) e "Estimativa da Oferta de Milho no Estado de São Paulo", 1964).

Os resultados são os seguintes: os valores em parêntese, abaixo dos coeficientes, são a estatística t (d = a estatística de Durbin-Watson).

Funções de Oferta Agrícola Estimadas para o Estado de São Paulo.

P = preços reais

A = Área plantada

Prod. = Produção

t = ano

Arroz - 1950-63, exclusiva 1954, 51.

A = mil hectares

P = 1948/52 Cr\$ (I) arroz e milho 60 kgs.

algodão = 15 kgs.

$$A_t = 5,651 \left[\begin{array}{c} 100 (p \text{ arroz}_{t-1}) \\ \hline p \text{ algodão}_{t-1} \end{array} \right] \begin{array}{l} 0,357* \\ (5,663) \end{array} \left\{ \begin{array}{l} p \text{ milho}_{t-1} -0,294* \\ (-1,891) \end{array} \right.$$

$$R^2 = 0,78*$$

$$d = 1,65$$

Feijão das Águas

1954 à 1964

A = mil hectares

P = 1948/52 Cr\$ (I)/60 kgs.

preço feijão = média maio-agosto

$$A_t = 248,124 + 0,197^* (P \text{ feijão}_t - 1) - 1,208^* (P \text{ milho}_t - 1) -$$

$$(t,123) \quad (-5,358)$$

$$- 0,178^{**} (p \text{ arroz } t-1)$$

$$(-1,872)$$

$$R^2 = 0,92*$$

$$d = 2,80^{**}$$

Amendoim

Devido ao fato de que São Paulo produz 92-93% do amendoim brasileiro, essa função representa aproximadamente a resposta total dos lavradores aos preços. A função foi estimada utilizando-se a transformação de primeiras diferenças em logarítmicos a fim de evitar (1) uma alta multicolinearidade entre prod._{t-1} e tempo

(0,82) (*) e (2) uma provável auto-correlação nos resíduos na forma original.

O símbolo Δ significa a diferença entre a variável nos tempos t e $t-1$.

$P = 1947 \text{ Cr\$ (II) / 25kgs amendoim / 15 kgs. algodão.}$
 $\text{Prod.} = 1.000 \text{ sacos 25 kilos.}$

$$\Delta \ln \text{Prod}_t = 0,041 + 1,401 (\Delta \ln P \text{ amendoim}_{t-1}) - 0,935^* \\ (4,800) \quad (2,370)$$

$$(\Delta \ln P \text{ algodão}_{t-1}) + 0,472^{**} (\ln \Delta \text{Prod}_{t-1}) \\ (2,170)$$

$$\log. \text{Prod}_t = a + b \log P_{t-1} + c t$$

$$\log. \text{Prod}_{t-1} = a + b \log P_{t-2} + c t - 1$$

$$\Delta \log \text{Prod}_t = b (\Delta \log_{t-1}) + c$$

Algodão

$P = 1948/52 \text{ Cr\$ (III) milho} = 60 \text{ kgs; algodão} = 15 \text{ kgs.}$
 $\text{Prod.} = \text{milhão de toneladas}$

$$\text{Prod}_t = 0,113 + 0,008^* (P \text{ algodão}_{t-1}) - 0,003^{**} (P \text{ milho}_{t-1}) + \\ (3,253) \quad (1,785)$$

$$0,377^{**} (\text{Prod}_{t-1})$$

$$(1,937)$$

$$R^2 = 0,62$$

$$d = 1,92$$

Milho

$P = 1948/52 \text{ Cr\$ (III) / 60 kgs.}$

$\text{Prod.} = \text{milhão de sacas de 60 kgs.}$

$$\text{Prod}_t = -10,644 + 0,112^{***} (P \text{ milho}_{t-1}) + 0,941^* (\text{prod}_{t-1}) - \\ (1,667) \quad (3,385)$$

$$- 0,515^{***} (t) \quad (1949 = 1)$$

$$(-1,419)$$

$$R^2 = 0,83$$

$$d = 2,10$$

(*) - na transformação a variável "t" desaparece. Por exemplo, com forma exponencial (linear em logs).

Notas:

* = significativa ao nível de 1%
 ** = " " " " 5%
 *** = " " " " 10%

As elasticidades-preço nas diferentes funções são as seguintes: (3)

<u>VARIAVEL</u>	<u>ELASTICIDADE</u>	<u>PREÇO</u>
<u>A R R O Z</u>		
P arroz $t-1$ preço algodão $t-1$		0,357
P milho	-	0,294
<u>F E I J ã O</u>		
P feijão $t-1$		0,28
P arroz $t-1$	-	0,20
P milho $t-1$	-	0,55
<u>A M E N D O I M</u>		
P amendoim $t-1$		
curto prazo		1,40
longo prazo		2,65
P algodão $t-1$		
curto prazo	-	0,93
longo prazo	-	1,77
<u>A L G O D ã O</u>		
P algodão $t-1$		
curto prazo		0,94
longo prazo		1,51
P milho $t-1$		
curto prazo	-	0,70
longo prazo	-	1,13

(I) Deflacionados pelo índice de preços recebidos pelos lavradores em São Paulo, 23 produtos.

(II) Deflacionados pelo índice nº 2 da Conjuntura Econômica

(III) Deflacionados pelo índice de preços recebidos pelos lavradores em São Paulo, 24 produtos inclusive café.

Fonte: Divisão de Economia Rural da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

MilhoP milho_{t-i}

curto prazo	0,40
longo prazo	3,24

Embora tôdas as funções não sejam completamente satisfatórias e as de milho e algodão deixem muito a desejar, elas mostram claramente os efeitos de preços sobre a produção no Estado de São Paulo. Aliás a melhor função do ponto de vista estatístico é de uma cultura supostamente de subsistência, feijão .

As funções mostram com nitidez também os efeitos potencialmente prejudiciais de uma política de fixação de preços mínimos a níveis não baseados na conceituação de equilíbrio do mercado, seja interno ou externo. Neste caso, os preços mínimos ou seriam baixos demais para efetuar qualquer redução de instabilidade ou distorceriam a alocação de recursos na agricultura. Algodão e amendoim com as suas altas elasticidades preço (produtos eminentemente comerciais) são particularmente sujeitos a esse tipo de distorção.

Embora o preço de milho seja significativo (4), ao nível de 10% na função de milho (5) a influência do preço deste produto sobre a produção de feijão, algodão e, num grau menor, sobre a de arroz é bastante forte.

A política proposta aqui, fixação dos preços a 10% dos preços médios de mercado nos últimos 6 anos, corrigidos pelos preços básicos de exportação, evitará qualquer distorção substancial na produção, enquanto garante uma estabilidade no mercado bem maior do que no passado. Isso se deve ao fato de que os preços médios dos últimos anos, é de se supôr, refletem aproximadamente os preços de equilíbrio. Aumentos de produtividade modificarão essas relações, e este fato se levará em conta na revisão dos preços mínimos, depois do prazo de 3 anos.

(3) As elasticidades foram estimadas nas médias das observações para as funções lineares (Milho, Algodão, Feijão) e aquelas são os próprios coeficientes nas funções exponenciais (arroz, amendoim). As elasticidades à longo prazo são calculadas dividindo-se os coeficientes dos preços pelo coeficiente de ajustamento.

(4) Previsões para 1965 e 1966, usando essa função deram erros só de 1,8% em 1965 e 0% em 1966.

No processo de fixação dos preços mínimos para 1967/68, os preços de 1967 seriam incluídos no cálculo, eliminado os dos anos 60 e 61.

B. Centro-Sul

Como foi salientado, anteriormente, os dados disponíveis (SEP) para outros Estados e Regiões são de menor precisão do que os de São Paulo. É de esperar-se que funções estimadas com dados do SEP mostram resultados inferiores do que para São Paulo. Agregar a produção ao nível da Região também deve diminuir a influência de um determinado produto substituto, uma vez que os substitutos diferem de um lugar para outro. Há indicações, porém, de que o problema de dados seja mais importante do que o de agregação. Não se deve, portanto, concluir que a não significância nas funções dos preços de produtos substitutos seja razão para se ignorar o problema de preços relativos, na região Centro-Sul) (6).

A despeito desses problemas, foi possível estimar funções de ofertas razoáveis para algodão e arroz no Centro-Sul, embora sem nenhum produto substituto significativo. A função de milho foi completamente insatisfatória e a de feijão nem foi tentada, devido à qualidade dos dados do SEP. A soja, outro produto importante para preços mínimos, tem sofrido uma evolução tecnológica brusca, nos últimos 10 anos. A falta de dados, especialmente sobre a rotação com trigo no Rio Grande do Sul, impossibilitou estimativas usuais de Funções de Ofertas. O mesmo modelo de Nerlove foi estimado pela EPEA/CFP.

- (5) Isso deve ter sua explicação, principalmente, na influência do auto-consumo de milho nas fazendas, que deve responder mais aos preços esperados de suínos e aves do que ao preço de milho.
- (6) (Por exemplo, milho é substituto de algodão no Centro-Sul inteiro, mas não foi significativo na função de oferta de algodão no Centro-Sul, apresentada aqui. Estimativas de oferta de amendoim feitas por Delfim Neto para São Paulo usando dados do SEP mostravam não significativo o coeficiente de preço de algodão, embora o seja nas funções presentes, utilizando dados da Divisão de Economia Rural. Veja-se Delfim Neto, et al "Agricultura e Desenvolvimento Econômico", Estudos ANPES nº 5, São Paulo).

FUNÇÕES DE OFERTA

116

REGIÃO CENTRO-SUL

1947 - 64

A = Área plantada, Ha

P = Preço / tonelada Cr\$ 1947 (7)

Prod. = Produção, toneladas.

t = ano, 1948 = 0

Algodão

$$\text{Prod.}_t = -273.963,18 + 223,25 * (P \text{ algodão}_{t-1}) + 0,24^{***} (\text{Prod.}_{t-1}) -$$

(4,4565) (1,4288)

$$- 27.527,36 * (t)$$

$$(4,2001)$$

$$R^2 = 0,79$$

$$d = 1,41$$

Arroz

A correlação entre t e a_{t-1} , variáveis independentes, foi de 0,98 nos dados originais. Por isso, resolveu-se estimar a função em primeiras diferenças.

$$\Delta \ln A_t = 0,034 (t) + 0,206 * (\Delta \ln P \text{ arroz}_{t-1})$$

(3,6937)

$$+ 0,2777^{***} (\Delta \ln A_{t-1})$$

(1,3840)

As elasticidades de oferta são as seguintes:

Algodão (8)

P algodão _{t-1}	<u>curto prazo</u>	<u>longo prazo</u>
	<u>Arroz</u>	
P arroz _{t-1}	<u>curto prazo</u>	<u>longo prazo</u>
	0,206	0,744

Verifica-se portanto que esses estudos, na medida em que reflitam com certa precisão as reações dos agricultores aos preços relativos dos diversos produtos, são instrumentos importantes de e

(7) Deflacionados pelo índice nº 2 da Conjuntura Econômica.

(8) Calculada à medida das variáveis, 1962/64.

avaliação da compatibilidade das diretrizes fixadas e do comportamento futuro da oferta agrícola, em relação a esta política.

A melhoria das estatísticas disponíveis em nível de grandes regiões virá sem dúvida lançar as bases de pesquisas nesse sentido, que fundamentarão políticas econômicas coerentes para o setor agrícola.

IV - RECURSOS NECESSARIOS

Para a estimativa dos recursos necessários de financiamento, pois para a aquisição os mesmos serão programadas na política de estoques de segurança, considerou-se que seriam estocados em média, nos 180 dias a partir do início da colheita, 30% da produção, observando-se que nesse período entram no mercado a totalidade da produção de soja, feijão e amendoim, cerca de 80% da produção de arroz, 40% da produção de milho. Considerando-se também que cerca de 15% seriam estocados com recursos da demanda comercial, ter-se-ia a necessidade de recursos da ordem de 15% do valor das produções, sendo 10% para o financiamento à estocagem e 5% para o financiamento da comercialização.

QUADRO 9

ESTIMATIVAS DAS NECESSIDADES DE RECURSOS

REGIÃO CENTRO-SUL - PREÇOS DE 1966

PRODUTOS	QUANTIDADE 1.000 TON.	%	PREÇOS MINIMOS G\$ / TON.	VALOR TOTAL EM G\$ 100.000	DISTRIBUIÇÃO EM %
Arroz	830	15	215.000	178.750	32
Feijão	572	35	240.000	194.480	35
Milho	745	7	90.000	67.050	12
Soja	84	16	150.000	10.600	1
Amendoim	256	35	212.000	54.272	10
Algodão	170	15	320.000	54.400	10
TOTAL	2.637	-	-	559.552	100

Os recursos necessários constariam da programação do orçamento monetário e não se estimam os mesmos para o Norte-Nordeste, em face da defasagem no tempo entre as colheitas e que uma parcela recuperada das aplicações na região Centro-Sul tenderia a satisfazer às necessidades daquela Região. Deve-se considerar que essas estimativas são grosseiras, pois não se dispõe de elementos que permitam uma avaliação razoável dessas necessidades.

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL
PROGRAMAÇÃO DA POLITICA DE ABASTECIMENTO
ERRATA VOL. I

- Pag. 11, Linha 28 - Onde está de comendo pelo homem leia-se de coman
do pelo homem.
- Pag. 12, Linha 4 - Onde está que pretende leia-se que pretenda
- Pag. 18, Linha 4 - Onde está de inversões leia-se das inversões
- Pag. 18, Linha 16 - Onde está lava a conclusões leia-se leva a con -
clusões.
- Pag. 29, Linha 22 - Onde está pelo quadro 5 no capítulo leia-se pelo
quadro 8 a seguir.
- Pag. 32, Linha 8 - O gráfico citado é o 21 do capítulo 5 do vol. II
- Pag. 33, Linha 25 - O gráfico citado é o 23 do capítulo 5 do vol. II
- Pag. 42, Linha 16 - Acrescentar no término da linha - (1).
- Pag. 42, Linha 36 - Onde está anteriores leia-se anteriormente
- Pag. 43, Linha 13 - Onde está de problema leia-se do problema
- Pag. 43, Linha 20 - Onde está sem a base de leia-se sem base em
- Pag. 47, Linha 29 - Onde está que evitem leia-se que evite
- Pag. 52, Linha 23 - Onde está da capacidade leia-se de capacidade
- Pag. 52, Linha 29 - Onde está se se considerar leia-se se for consi -
derada
- Pag. 53, Linha 1 - Onde está objetivos imediatos leia-se objetivos
mediatos
- Pag. 58, Linha 2 - Onde está que possuam leia-se que as possuam
- Pag. 60, Linha 7 - Onde está a estudo de leia-se a elaboração de
- Pag. 89, Linha 21 - Onde está Servem como indicativos leia-se Entre -
tanto os dados em questão servem como indicado -
res.
- Pag. 92, Linha 7 do texto - Onde está tiveram leia-se tivessem
- Pag. 93, Linha 25 - Onde está elevadas leia-se elevada
- Pag. 94, Linha 12 e 13 - Onde está estabilização leia-se estatização
- Pag. 94, Linha 20 - Onde está para ao leia-se para a
- Pag. 94, Linha 23 - Onde está considerações leia-se condições
- Pag. 94, Linha 26 - Onde está do funcionamento de leia-se ao funci -
onamento dêste
- Pag.107, Linha 22 - Onde está um consequência leia-se uma consequên -
cia.

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL
PROGRAMAÇÃO DA POLITICA DE ABASTECIMENTO

ERRATA DO VOL. II
=====

- pag. 119 - Quadro 1 - onde está Índice 1951 = 100, leia-se Índice 1952 = 100
- pag. 120 - 1º parágrafo, linha 6 - onde está o gráfico, do capítulo leia-se o gráfico 21, a seguir
- pag. 125 - Última linha - onde está anacramento leia-se arraçoa-
mento
- pag. 130 - Item I, linha 7 - onde está resultando em necessida-
de de promover importações que vieram em leia-se re-
sultando na necessidade de promover importações que
tiveram um
- pag. 130 - Nota nº 6, linha 3 - onde está desaparecimento leia-
se abastecimento
- pag. 134 - linha 1ª - onde está os produtos leia-se os produto-
res
- pag. 138 - Quadro 12, ano 1966 - retificar os dados de agosto ,
setembro, outubro, novembro para: (em 1 000 lts.) -
545,4; 490,4; 500,2; 513,0 - (Índice) - 113; 102; 104
107
- pag. 142 - Quadro 15 - retificar na forma abaixo: 1) acrescen-
tar ao título: Em 1 000 000 lts.
2) leite primário dados de março, abril, maio, junho
e novembro, retificar para: 367,4; 347,0; 349,8 ;
337,1; 375,8
3) queijo dado de agosto retificar para: 39,4
4) leite em pó acrescentar o total de: 507,3
- pag. 143 - linha 9 - onde está essa exploração cronomias leia-
se nessa exploração economias

- pag. 143 - Quadro 16 - onde está 1958/1965 leia-se 1959/1963; e elimine-se as colunas 1958 e 1964
- pag. 151 - linhas 27 e 28 - onde está: gerando as ilegível econômica para o setor leia-se: gerando - condições ideais de evolução econômica para o setor
- pag. 165 - linha 19 - onde está provem de saqueiro leia-se é cultivado em saqueiro
- pag. 172 - linha 12 - onde está o quadro anexo XIII leia-se o quadro 5 anexo
- pag. 173 - linha 29 - onde está pelo quadro XIV leia-se pelo quadro 6
- pag. 173 - linha 34 - os gráficos citados são: 32, 33, 34, 35, - 36
- pag. 173 - linha 35 - onde está as linhas em vermelho leia-se - as linhas tracejadas
- pag. 176 - linha 7 do texto - O gráfico citado é o 37
- pag. 177 - linha 16 do texto - o quadro XXII citado é o seguinte

Quadro 8-1

Preços Algodão (São Paulo - tipo 5-1-1/32") US cents p/êpêso

	1955	1956	1957	1958
jan.	38.35	31.59	-	-
fev.	38.15	32.54	30.99	-
mar.	36.95	33.76	29.72	-
abr.	36,59	29.25	30.13	29.12
mai.	35.42	31.42	30,05	26.97
jun.	35.39	31.51	30,67	27.00
jul.	36.23	31.94	30.79	26.48
ago.	36.86	29.72	30.14	26.83
set.	35.10	29.06	30.04	-
out.	33.05	-	29.76	-
nov.	32.18	-	29.75	-
dez.	31.12	-	-	-
média anual	35.45	31.20	30.20	27.28

continuação do quadro B-4

	1959	1960	1961	1962
jan.	-	-	27.21	28.03
fev.	-	25.71	27.64	27.72
mar.	-	25.44	27.69	27.90
abr.	25.66	25.16	27.77	27.11
mai	25.58	26.31	27.90	-
jun	24.84	26.90	28.41	26.08
jul	24.65	-	28.55	25.97
ago	24.82	-	28.21	25.42
set	-	-	27.98	25.64
out	-	-	(n) 28.13	26.12
nov	-	-	(n) 28.13	26.50
dez	-	27.22	-	27.14
média anual	25.11	26.12	27.97	26.69
	1963	1964	1965	1966
jan.	26.83	26.53	26.10	25.09
fev.	26.57	26.24	26.04	24.75
mar.	26.53	26.18	26.03	24.91
abr.	26.26	25.98	26.14	24.95
mai.	26.50	26.29	26.53	24.68
jun.	26.39	26.13	26.80	24.31
jul	26.29	25.83	-	24.10
ago.	26.33	25.80	-	23.99
set.	26.60	26.02	-	23.59
out.	26.24	26.10	-	23.35
nov.	26.24	26.08	26.10	23.37
dez.	26.64	26.19	25.65	25.10
média anual	26.45	26.11	26.17	24.35

Fonte: INTERNATIONAL COTTON ADVISORY COMMITTEE

- pag. 193 - linhas 2 e 3 do texto - onde está perdas físicas e quantitativas leia-se perdas físicas e qualitativas
- pag. 194 - penúltima linha - onde está de aumento do capital de giro comercial leia-se de aumento do capital de giro - comercial reduzindo as possibilidades de investimentos em tecnificação
- pag. 196 - linha 12 - onde está e contanto leia-se a contento
- pag. 196 - linha 28 - onde está no quadro abaixo leia-se no quadro 9
- pag. 205 - linha 3 - onde está que tendo leia-se que tende
- pag. 207 - linha 13 - onde está de existência estrutural imperfeita de mercado leia-se da existência de estruturas imperfeitas de mercado
- pag. 211 - quadro 14 - acrescentar a seguinte nota
 Nota - A discriminação dos dispêndios e das origens dos recursos deverá ser feita quando da implantação do Serviço de Inspeção e Assistência Técnica de Armazenagem
- pag. 212 - quadro 15 - fazer as seguintes retificações:
 - 1) US\$ milhões, itens 2 e 2.1, no ano de 1968 e no total em vez de: 15,0; 5,0 ; 95,0; 47,5 leia-se: 20,0; 10,0; 100,0; 52,5
 - 2) Cr\$ bilhões, mesmos itens e mesmo ano em vez de: 45,0; 15,0; 285,0; 142,5 - leia-se 60,0; 30,0; 300,0; 157,5
- pag. 213 - linha 25 - onde está apresctam leia-se apresentam
- pag. 215 - penúltima linha - onde está que estimaria em leia-se estimados
- pag. 221 - no quadro 23 - retificar a cifra do total de 17 800 para 5 400
- pag. 221 - no quadro 24 - retificar as cifras dos totais anuais de: 3 950 para 2 950

- pag. 226 - no quadro 4 - completar e retificar as cifras do valor médio por unidade regional para:

ARROZ	-	10 500
FEIJÃO	-	4 000
MILHO	-	10 600
BANANA	-	2 500
LARANJA	-	2 400
OUTROS	-	3 300
TOTAL	-	33 300
PREVISTO	-	28 300

- pag. 228 - quadro 6 - retificar o total geral de 5 334,75 para 53 347,5
- pag. 232 - última linha - onde está - ou de leia-se ou da
- pag. 242 - linha 11 - onde está o próximo quadro leia-se o quadro 14
- pag. 253 - linha 2 - onde está não oferecem leia-se não ofereceu
- pag. 253 - linha 4 - onde está na GB leia-se no Estado da Guayana
- pag. 274 - quadro 4 - retificar a nota para: As diferenças nas somas são devidas aos arredondamentos de cálculos.