

- SEPLAN -

Secretaria de Planejamento da Presidência da República



fundação instituto de pesquisas econômicas

ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DA CONJUNTURA AGRÍCOLA

MAIO DE 1987

CICELY M. AMARAL (Coordenador)
ANTONIO CARLOS COELHO CAMPINO
ELIZABETH M. M. QUERIDO FARINA
FERNANDO B. HOMEM DE MELO

SÃO PAULO

SEPLAN
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA
FIPE
FUNDACAO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS

ANALISE E ACOMPANHAMENTO CONJUNTURAL DA AGRICULTURA

MAIO DE 1987

CICELY M. AMARAL (COORDENADOR)

ANTONIO CARLOS C. CAMPINO

ELIZABETH M.M.Q. FARINA

FERNANDO HOMEM DE MELO

ÍNDICE DE ASSUNTOS

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. O PROTESTO AGRÍCOLA E AS MODIFICAÇÕES DA POLÍTICA PARA O SETOR	10
. Introdução	10
. Preços Mínimos na Nova Política Agrícola	12
. A Posição do Governo em 10 de Fevereiro de 1.987	20
. A Reivindicação da Frente Ampla da Agricultura	26
. O Anúncio dos Novos Preços Mínimos em 25 de Fevereiro	34
. Um Eventual Ajuste da Política Agrícola	43
3. EVOLUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL	53
. Introdução	53
. Fase Anterior ao Plano Cruzado	55
. A Estrutura dos Juros no Plano Cruzado	62
. Fase Posterior ao Plano Cruzado	66
. Comentários Finais	73
4. IMPACTOS DA ELIMINAÇÃO DO SUBSÍDIO AO CONSUMO DE TRIGO	75
. O Trigo na Dieta da População Brasileira	75
. Aspectos Distributivos Relacionados à Retirada do subsídio ao Preço do Trigo	80
. Alguns Aspectos Ligados à Produção	86
5. PECUÁRIA LEITEIRA EM 1.987: SOFRENDO AS INCERTEZAS DO QUADRO ECONÔMICO GERAL	91
6. AGRICULTURA EM 1.987: PRODUÇÃO MAIOR E PROBLEMAS DE COMERCIALIZAÇÃO	101

ÍNDICE DE TABELAS

1. APRESENTAÇÃO

2. O PROTESTO AGRÍCOLA E AS MODIFICAÇÕES DA POLÍTICA PARA O SETOR

Tabela 1. Preços Mínimos para a Safra 1986/1987 35

Tabela 2. Taxas Mensais de Variação do IRP, IPC e Câmbio 45

3. EVOLUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

Tabela 1. Correção Monetária Aplicada ao Crédito Rural 60

Tabela 2. Estrutura das Taxas de Juros na Fase Anterior ao Plano Cruzado 61

Tabela 3. Proposta de Estrutura das Taxas de Juros..... 63

Tabela 4. Estrutura das Taxas de Juros no Período Pós-Cruzado, 1987..... 67

4. IMPACTOS DA ELIMINAÇÃO DO SUBSÍDIO AO CONSUMO DE TRIGO

Tabela 1. Participação Percentual do Trigo e da Farinha de Mandioca na Ingestão Calórica da População 77

Tabela 2. Participação Percentual do Trigo e de Farinha de Mandioca na Ingestão Protéica da População 78

Tabela 3. Variação Percentual no Preço da Farinha de Trigo, Pão Francês e Macarrão decorrente de um Aumento de 100% no Preço do Trigo em Grão... 81

Tabela 4. Produção Mundial de Alimentos	82
Tabela 5. Participação da Despesa Anual por Família com Produtos do Trigo (Pão, Biscoito, Macarrão e Farinha) sobre a Despesa Anual Total com Ali- mentação no Domicílio por Classe de Despesa Corrente na Família	84
Tabela 6. Consumo Médio Per Capita/Ano de Trigo e Deri- vados e Regiões Metropolitanas (Kg)-1974/1975....	86
Tabela 7. Consumo Interno de Trigo e Forma de Suprimen- to, 1967/86.....	87
5. PECUÁRIA LEITEIRA EM 1987: SOFRENDOS AS INCERTEZAS DO QUADRO ECONÔMICO GERAL	
Tabela 1. Cronograma de Implantação do Programa Nacio- nal do Leite para Crianças Carentes e Relação com a Produção Brasileira de Leite, 1986/1990 ...	95
Tabela 2. Preços Nominais do Leite Estabelecidos pela SUNAB.....	96
Tabela 3. Leite Recebido pelas Indústrias: Estimativa FIBGE	98
6. AGRICULTURA EM 1987: PRODUÇÃO MAIOR E PROBLEMAS DE CO- MERCIALIZAÇÃO	
Tabela 1. Estimativas da FIBGE para a Produção Agrícola em 1987 (1000t)	102

APRESENTAÇÃO

Este é o primeiro relatório de análise e acompanhamento conjuntural da agricultura brasileira, previsto no projeto ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DA POLÍTICA AGRÍCOLA, solicitado pela Secretaria de Assuntos Econômicos - SEAE, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, e contratado através do convênio IPEA/FIPE, em fevereiro de 1987.

O projeto foi desenhado originalmente para servir ao propósito de subsidiar o Sr. Ministro - Chefe da SEPLAN/PR, por via direta ou de seus assessores, no monitoramento das atividades de coordenação e planejamento relacionadas com a agricultura. A proposta não é fazer planejamento, mas acompanhar e analisar problemas em segmentos importantes do setor agrícola, fazendo uso de proposições claras e de conteúdo pragmático e usando instrumentais analíticos acessíveis.

Fez parte da proposta original, a apresentação de um conjunto de indicadores de desempenho da agricultura. Todavia, devido à emergência de alguns assuntos, tratados neste relatório, bem como de recursos e prazos definidos para o projeto, as partes interessadas (SEAE e FIPE) optaram por iniciar este projeto com alguns problemas de extrema importância, face ao contexto de ajustamento por que passa a economia brasileira.

Dois dos problemas abordados, preços e juros, estão no cerne dos recentes protestos dos agricultores em Brasília. Dois outros assuntos, trigo e leite, estão na base das preocupações sociais do governo. Finalmente, a análise da safra 86/87 introduz elementos otimistas. No caso do trigo, a urgência é maior, devido à controvérsia permanente dos subsídios e do crescimento do déficit público.

O problema dos preços agrícolas é tratado pelo Professor Homem de Melo que analisa, com clareza, as oscilações nas posições dos agricultores e do governo, no equacionamento da política agrícola recente, sugerindo a grande dificuldade de definição de regras estáveis para a intervenção governamental. Segundo o Professor Homem de Melo, em agosto de 1986, o governo anunciou um corpo bem consistente de política de preços: preços mínimos plurianuais para culturas de mercado interno, garantia de horizonte de estabilidade, funcionamento mais livre dos mercados, etc. Os agricultores aplaudiram. Em fevereiro de 1987, em protesto violento, os agricultores pleitearam, entre outras coisas, correção dos preços mínimos para todos os produtos de acordo com as variações nos custos de produção. Neste mesmo mês, o governo anunciou aos produtores reajustes dos preços mínimos, em clara discordância de sua posição agosto de 1986. Na parte final deste relatório, o Professor Homem de Melo discorre sobre a safra 86/87.

Um mesmo quadro de avanços e recuos é observado na evolução recente do crédito rural analisado por Amaral.

As tentativas do governo de montar uma estrutura de taxas de juros agrícolas mais próxima das condições do mercado financeiro e livre dos subsídios não controlados de peso no déficit público, são frustradas com o desajuste no Plano Cruzado. ... Em pouco mais de dois anos, a estrutura das taxas de juros passa por grandes transformações. Em janeiro de 1986, os agricultores pagam 3% mais correção da ORTN pelos financiamentos no crédito rural. Em maio de 1986 (vigência do plano Cruzado), os agricultores passam a pagar 10% nominais pelos créditos de custeio e comercialização e 8% nominais (durante 1986,) para o crédito de investimento. A partir de março de 1987, os agricultores passariam a pagar a taxa que se formasse no interbancário menos 10 pontos percentuais. A impossibilidade de aplicação dessa regra, em face dos desajustes do Plano Cruzado e seus reflexos nas taxas de juros levou o governo a alterar substancialmente as regras, a partir de março de 1987.

Segundo as novas regras, os créditos de custeio e comercialização seriam corrigidos pela menor entre as taxas de variação das Letras do Banco Central (LBC) e do Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores (IPR). Para os créditos de investimento, a regra é corrigir os encargos pelo mesmo indexador da Caderneta de Poupança Agrícola do Banco do Brasil.

O problema de subsídio ao trigo tem sido polêmico e envolvido vários órgãos do poder executivo e o Congresso, além, naturalmente, as partes interessadas: agricultores,

moageiros e consumidores. O Professor Campino toma como base os estudos que desenvolve sobre a problemática do trigo e focaliza sua análise no impacto da retirada do subsídio sobre a situação nutricional de população. Entre os resultados que obtem, o Prof. Campino relata que um aumento de 100% no preço do trigo aumenta 0,6% o orçamento das famílias de 2 a 6 salários mínimos, o que não parece pesado para os padrões de despesa observado. Por outro lado, a retirada de subsídio deve afetar o consumo de calorias em maior intensidade na área urbana do que na rural, nas áreas urbanas metropolitanas e nas áreas metropolitanas da Região Nordeste que em outras áreas metropolitanas. O impacto sobre o consumo de proteínas segue o mesmo padrão, exceto que é menor nas zonas rurais da Região Nordeste do que em outras áreas.

A Professora Farina vem lidando com um problema de extrema atualidade na estrutura dos programas sociais do governo: a questão da pecuária leiteira. Neste relatório, a Professora Farina fornece uma análise de conjuntura do abastecimento de leite, identificando os seguintes pontos relevantes. O Impacto da redução na produção de leite neste início de 1987 sobre a disponibilidade do leite fluído está sendo neutralizado pela drástica redução na demanda de queijos, no consumo de leite B e aumento na desova de estoques. Um segundo ponto importante que é levantado diz respeito à defasagem no cronograma do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes. Essa defasagem tem relação com a incapacidade do se-

tor produtor. Estão previstos pequenos estoques em 1987, o que leva à recomendação de que o governo mantenha estimulos conce
didos recentemente e efetue aquisições para formação de estoques.

São Paulo, maio de 1987

O Coordenador

2. O PROTESTO AGRÍCOLA E AS MODIFICAÇÕES DA POLÍTICA PARA O SETOR

Fernando Homem de Melo

INTRODUÇÃO

Finalmente, em 25 de fevereiro passado, o governo, através dos ministros Dilson Funaro e Irís Resende, anunciou os novos preços mínimos e as normas de comercialização e financiamento da safra de verão (aprovadas "ad referendum" pelo Conselho Monetário Nacional)¹. É preciso esclarecer que, praticamente desde a introdução do Cruzado-II em 21 de novembro de 1986, vinha aumentando o quadro de ansiedade dos produtores agrícolas, situação que culminou na manifestação de protesto em 12 de fevereiro passado em Brasília².

Adicionalmente, não deixa de ser interessante a constatação de que as mesmas lideranças da classe agro-pecuária, em especial aquelas identificadas com

- (1) Nesta nota analisaremos a questão dos novos preços mínimos; as normas de comercialização e de financiamentos disponíveis são discutidas em uma nota seguinte.
- (2) Veja Homem de Melo, F., "O Protesto Agrícola e o Após-Cruzado para o Setor", Folha de São Paulo, 21 de fevereiro de 1986.

a Frente Ampla (OCB, SRB, entre outras), responsáveis pela coordenação do movimento de protesto de 12 de fevereiro último, aplaudiram, em 14 de agosto de 1986, também em Brasília, o lançamento da nova política agrícola (Plano de Metas) pelo presidente José Sarney. Naquela ocasião e nas semanas subsequentes, a única restrição ou, mais propriamente, temor, dessas lideranças, em relação à nova política agrícola, estava ligada à possibilidade de falta de recursos creditícios para o cumprimento das metas enunciadas. Em outras palavras, não se criticou o conteúdo ou os termos básicos daquela política agrícola; ao contrário, alguns de seus aspectos, tais como o conceito de preços mínimos plurianuais, o horizonte (três anos) de estabilidade para o setor e o destaque para o funcionamento mais livre dos mercados, inclusive os de exportação, foram elogiados pelas lideranças do setor agrícola da região Centro-Sul.

Dado que a política agrícola introduzida em agosto de 1986 tinha definida uma política de preços mínimos, incluindo-se os mecanismos de seus reajustes ao longo do tempo, para os produtos alimentares básicos (arroz, feijão, milho, mandioca e sorgo) e para os de exportação, deve ficar claro que o "anúncio" pelo governo, em 25 de fevereiro, de novos preços mínimos, representou, em boa parte, uma ruptura com aquela política. Isso nos leva

a identificar, através do material e noticiário disponíveis, quatro formulações/reivindicações referentes a preços agrícolas, a serem discutidas no presente trabalho:

- a) a posição do governo em 14 de agosto de 1986, através da nova política agrícola (contida no Plano de Metas);
- b) a posição do governo em 10 de fevereiro de 1987, na ante véspera do protesto agrícola;
- c) a reivindicação dos representantes da Frente Ampla da Agropecuária, como colocada antes e depois de 10 de fevereiro de 1987;
- d) a posição tomada pelo governo em 25 de fevereiro de 1987, com o "anúncio" dos novos preços mínimos.

Preços Mínimos na Nova Política Agrícola

Vejamos, rapidamente, alguns aspectos referentes a preços mínimos na política agrícola do Plano de

Metas de agosto de 1986. No documento então divulgado consta que "A Política de Preços Mínimos visa, basicamente, aumentar a produtividade e reduzir o risco econômico, de modo a obterem-se reduções nos custos de produção e nos preços de alimentos". Logo adiante, naquele mesmo documento, menciona-se que os preços mínimos serão fixados de acordo com as seguintes regras:

- " - arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão: os mesmos níveis determinados para a safra 86/87 permanecerão constantes nos próximos 3 anos. A Companhia de Financiamento da Produção (CFP), procederá à divulgação mensal de um Índice de Preços Pagos (IPP) pelos insumos utilizados na produção. Os preços mínimos desses cinco produtos básicos serão reajustados por esse índice, obedecendo aos mesmos princípios dos Artigos 20 e 21 do Decreto-Lei nº 2.284, referentes a salários. Para esses produtos considerar-se-á, como data-base, 01 de agosto de 1986: a) a cada ano, nessa data, o governo garantirá um reajuste de, no mínimo, 80% da variação acumulada desse IPP em cada produto; b) toda vez que, para algum produto, tal acumulação atingir 20% a partir de 01.08.1986, o preço mínimo desse produto será automaticamente reajustado, a título de antecipação; c) esse esquema vigorará por um período de três anos, findos os quais se fará uma revisão dos preços mínimos para incorporar ganhos de produtividade. Com esse esquema, os riscos econômicos na produção dessas culturas serão sensivelmente diminuídos, incentivando-se aumentos de área e melhorias de produtividade, necessárias à redução de custos;

- produtos de exportação - soja, amendoim, algodão, mamona: para esses produtos, os preços mínimos levarão em conta as cotações internacionais, permitindo a produção ajustar-se à realidade de mercado".

Esse esquema de preços mínimos, assim como os valores para os produtos da safra de verão 1986/87, foram formalizados através do Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986. Além daquilo que já foi transcrito acima, vale mencionar que o Art. 2º, § 4º desse Decreto explicitava que "ao final do período de vigência os preços mínimos serão revisados, considerando o nível de atendimento do mercado interno, a necessidade de formação de estoques reguladores e eventuais ganhos de produtividade".

Por outro lado, o documento básico de política agrícola já mencionado, indicava que "as culturas de exportação serão beneficiadas por uma maior exposição aos sinais de preços internacionais e por um conjunto de medidas visando reduzir ou eliminar entraves de natureza institucional e administrativa, que impedem a expansão e o desenvolvimento de mercados modernos e dinâmicos. Ao setor privado caberá o importante papel de formar estoques, cabendo ao governo apenas uma pequena participação para ajuste de situações emergenciais".

Ainda com referência aos produtos alimentares básicos que, doravante, identificaremos como produ-

tos domésticos ou de mercado interno, aquele mesmo documento fazia menção à uma política de estoques reguladores: "As aquisições dos estoques reguladores serão realizadas pelo Governo, de preferência por ocasião das safras, procurando evitar preços deprimidos para os agricultores.. A venda dos estoques ocorrerá quando os preços de mercado estiverem muito aquecidos, sendo que o Governo deverá incorporar aos preços os custos de manutenção de tais estoques". Entretanto, desde então regras para o funcionamento de tal esquema não foram introduzidas. É possível que isso não tenha ocorrido nos meses subsequentes a agosto de 1986, pela continuidade do congelamento/tabelamento de preços do Decreto-Lei nº 2284 (Plano Cruzado). Em nosso entender, além dos preços mínimos - safra 1986/87 - já definidos pelo Decreto 93.118, deveria o governo fixar preços-teto que, quando alcançados no mercado, detonariam o início da liberação/venda dos estoques¹. Quando da aprovação dos novos preços mínimos pelo Conselho Monetário Nacional em 14 de agosto de 1986 (Voto CMN 235/86), o governo assumiu o compromisso de estabelecer regras para regular suas intervenções na comercialização de produtos agrícolas².

(1) Veja Homem de Melo, F., Estabilização de Preços: Domésticos vs. Exportáveis. São Paulo, Relatório de Pesquisa, IPE/USP, 1986.

(2) Veja Lopes, M.R., "O Estado Atual da Agricultura", Carta Mensal da SUPEC, Informativo CFP Ano II, nº 2.

Essa era, portanto, a política de preços introduzida pelo governo em 14 de agosto de 1986 no contexto da nova política agrícola (Plano de Metas). Em resumo, ela envolvia um horizonte mínimo de três anos e um tratamento favorecido às culturas de mercado interno -preços mínimos plurianuais e reajustes automáticos pelo IPP (o "gatilho" agrícola); os produtos de exportação ficariam de fora desse esquema, pois os reajustes ocorreriam apenas uma vez por ano (a cada 01 de agosto), mas, em compensação, tiveram a garantia governamental de maior respeito às forças de mercado. É importante ressaltar que o documento-base dessa nova política agrícola reconheceu que "são exatamente os produtos alimentares de mercado interno os que mais necessitam de uma adequada política de preços mínimos e de estoques reguladores, em especial para se conseguir diminuições no risco enfrentado pelos produtores na comercialização de suas colheitas, como flutuações dos preços e da receita auferida. Os produtos de exportação contam com um quadro mais estável ao longo do tempo, pelas características da nossa política cambial e pelas menores flutuações das cotações internacionais".

Sem dúvida, essa foi uma manifestação importante de política agrícola, particularmente quando se considera o padrão recente de crescimento agrícola, caracterizado pela expansão da produção por habitante das cul-

turas de exportação e pelo declínio das culturas alimentares de mercado interno¹, ponto, aliás, que foi explicitamente reconhecido pelo documento de política agrícola do Plano de Metas: "A estratégia para corrigir as distorções mencionadas e colocar a agricultura numa trajetória de crescimento harmônico com o desenvolvimento global do país compreende um conjunto sincronizado de ações de política: em primeiro lugar, o Governo acionará os instrumentos de política de crédito rural, de preços mínimos e de estoques reguladores para estabilizar preços e conseguir um incremento substancial na produção de alimentos".

Esse substancial incremento está, aparentemente, a caminho. No levantamento da FIBGE, com dados de fevereiro de 1987, safra brasileira de grãos - arroz, feijão, milho, soja e trigo - deverá alcançar 62.706 mil toneladas², em comparação aos 56.186 mil toneladas de 1985, e aos 63.475 mil toneladas que foram previstos pelo documento de política agrícola do Plano de Metas. Se tomarmos apenas as produções de culturas domésticas - arroz, milho e feijão - a comparação seria de 40.600 mil toneladas em 1987, com 33.585 mil toneladas em 1985 (15,5% a

(1) Veja Homem de Melo, F., O Problema Alimentar no Brasil. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1983.

(2) A produção prevista para 1987 é objeto de outra nota nesta mesma carta.

mais por habitante). Também, em termos de área plantada (Centro-Sul e Rondônia), as culturas de mercado interno mostraram o significativo incremento de 6,7% em relação à de 1986.

Ainda que não sendo a única possível explicação, é bastante provável que os termos da nova política agrícola de 1986, especialmente quanto aos preços mínimos plurianuais, tenham efetivamente contribuído para os incrementos observados nas áreas plantadas e na produção de alimentos de mercado interno. Entretanto, ao lado dessa resposta positiva do setor agrícola, pelo menos três eventos desfavoráveis contribuíram para a constituição de um quadro de protesto pelos agricultores¹. Primeiro, ao final de 1986, após a edição do equivocado pacote do Cruzado-II, tivemos, na economia brasileira, uma tendência de forte aceleração inflacionária, com uma situação de completa reversão de expectativas. Por exemplo, de uma inflação (IPC) de 1,90% em outubro de 1986 - mês de plantio na região Centro-Sul - o País passou a uma inflação de 16,82% em janeiro de 1987, exatamente às vésperas do protesto agrícola (12 de fevereiro), e a uma de 13,94% em feverei-

(1) Para mais detalhes, veja Homem de Melo, F., "O Protesto Agrícola", op. cit.

ro de 1987. Essa substancial elevação da taxa de inflação, ao lado do conseqüente aumento da taxa de juros no mercado livre de crédito afetou negativamente os produtores que aplicaram recursos próprios e/ou tomaram financiamentos bancários a taxa de mercado, sem dúvida correspondendo a uma expressiva parcela do produto agrícola¹.

Em segundo lugar, quando, nesse momento de aceleração inflacionária, mais importante seria o conhecimento do IPP - Índice de Preços Pagos -, o governo não tinha, ainda, sequer iniciado sua divulgação. Ou seja, o instrumento que, aparentemente, havia sido delineado para diminuir os riscos de mercado dos produtos domésticos (variabilidade de preços e receitas reais), nem mesmo foi introduzido, o que deve ter contribuído para aumentar e, não, diminuir, as incertezas. Claramente, o IPP para os preços - mínimos dos alimentos básicos seria o mesmo mecanismo do "gatilho" salarial, pois "todas as vezes que o IPP apresentar uma variação acumulada igual ou maior que 20%, dentro de um mesmo ano agrícola, os preços mínimos desses produtos serão automaticamente reajustados a título de antecipação" (Decreto 93.118 de 14 de agosto de

(1) Deve-se, obviamente, excluir do problema ocorrido os agricultores que foram capazes de tomar financiamentos à taxa nominal de 10% para a grande parte de suas necessidades.

1986). Na realidade, hoje, pode-se constatar que, apesar de introduzido em agosto de 1986, o IPP acumulado foi divulgado pelo governo apenas ao final de fevereiro, desconhecendo-se as razões para tal grande atraso¹.

Em terceiro lugar, a inclusão de inúmeros produtos alimentares entre aqueles rigidamente tabelados pela SUNAB, introduziu um outro problema para o setor agrícola, além de ter caracterizado uma grande incoerência com os termos da política agrícola de agosto de 1986. Enquanto esta podia ser interpretada como de estímulo, via instrumentos de mercado, ao aumento da produção e produtividade das culturas de mercado interno, a prática de tabelamento introduz um artificialismo incompatível com o sistema de mercado e tem os ingredientes para o desestímulo dessas mesmas culturas nas próximas safras², além de introduzir uma incerteza adicional a curto-prazo aos agricultores.

A Posição do Governo em 10 de Fevereiro de 1987

Do exposto acima, pode-se concluir que o

-
- (1) Comunicado CFP/DAEP/SUTEC nº 001/87 de 27 de fevereiro de 1987, indicando uma variação de 26,14% de junho de 1986 a janeiro de 1987.
 - (2) Ao final de março o governo liberou os preços de arroz e feijão, até então tabelados pela SUNAB.

governo federal foi capaz de, em agosto de 1986, formular e divulgar uma coerente política agrícola de médio-prazo; essa política havia sido, inclusive, aplaudida pela liderança agrícola da região Centro-Sul. Problemas, entretanto, surgiram após sua introdução: a) a aceleração inflacionária, causada pelos erros da política econômica do próprio governo; b) a não divulgação mensal do IPP, e c) a inclusão de vários produtos alimentares, entre os quais, arroz, feijão e mandioca (farinha), na lista de produtos tabelados da SUNAB, os dois primeiros até o final de março. A isso poderíamos acrescentar que até fevereiro de 1987, mês de maior intensidade do protesto agrícola, o governo havia sido incapaz de definir uma política de estoques reguladores para os alimentos básicos, conforme prometido pela nova política agrícola.

A Frente Ampla da Agropecuária havia marcado o dia 12 de fevereiro de 1987 para a marcha dos produtores agrícolas a Brasília, o que seria o principal evento do chamado "protesto" agrícola. Na antevéspera dessa manifestação o governo divulgou sua posição quanto à correção dos preços agrícolas. Através daquilo que foi divulgado pela imprensa e outras publicações¹, nossa interpre-

(1) Veja Informativo CFP, "Política Agrícola". Companhia de Financiamento da Produção, 09-13/2/1987.

tação da posição do governo em 10 de fevereiro é a seguinte:

a) arroz, feijão, milho mandioca e sorgo: correção dos preços mínimos fixados em 14 de agosto de 1986 (Decreto nº 93.118) pelo IPP acumulado junho-janeiro, vigorando a partir de 01 de março de 1987. Em 01 de abril, 01 de maio e 01 de junho, esses preços mínimos seriam corrigidos pelas variações observadas para o IPP nos meses de fevereiro, março e abril, encerrando-se o processo de reajustes no mês de junho;

b) produtos de exportação: soja, algodão, amendoim e mamona: manutenção dos níveis nominais dos preços mínimos estabelecidos no Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986, com o argumento de que, para tais produtos, a desvalorização cambial ocorrida a partir de 16 de outubro de 1986 - 28,7% até 12 de fevereiro de 1987 - provocaria os necessários reajustes nos preços de mercado;

c) essas medidas vigorariam até junho de 1987. Até lá seria criado um Grupo de Trabalho composto por nove membros: três da Frente Ampla da Agropecuária, três da Frente Parlamentar da Agricultura e três do governo federal, visando a definição de uma política agrícola

para a safra 1987/88.

Em comparação aos termos da política agrícola introduzida em 14 de agosto de 1986, a posição do governo como proposta aos agricultores em 10 de fevereiro de 1987 apresentou algumas alterações, ainda que sendo capaz de manter o espírito da anterior. A primeira alteração dizia respeito à mecânica da aplicação do IPP. Enquanto na política original ele seria automaticamente acionado quando alcançasse 20% ou mais, na nova proposta, ele seria aplicado integralmente na taxa de variação junho-janeiro, a vigorar em 01 de março e, depois, sucessiva e mensalmente até 01 de junho, sempre com um mês de defasagem.

O governo não deu uma explicação pública para o grande atraso na divulgação do primeiro IPP. Extraoficialmente, mencionaram-se dificuldades metodológicas e de coleta de dados. A primeira é de difícil aceitação, pois o Brasil, através de várias instituições de pesquisa, tem suficiente conhecimento sobre metodologia de índice de preços, e o IPP é, simplesmente, um índice de preços pagos pelos agricultores na compra de insumos e mão-de-obra. A dificuldade de coleta, por outro lado, deve existir, particularmente em um País como o Brasil, de grande dimensão e com grande espalhamento geográfico da agricultura. Entretanto, passados alguns meses esse even-

tual problema deveria ter sido contornado; evidência disso está em que ao final de fevereiro de 1987, o governo divulgou o IPP acumulado junho - janeiro, com uma variação de 26,14%, o que indica que eventuais problemas de coleta já haviam sido ultrapassados.

A defasagem de um mês na aplicação do IPP, na posição do governo em 10 de fevereiro de 1987, indica que a CFP estaria impossibilitada de divulgá-lo ao início de cada mês, referente à variação do mês anterior. Essa impossibilidade, entretanto, não deveria ser maior problema visto que uma adaptação pode ser feita em termos do período de cobertura (exemplo, dia 25 de um mês a 25 do outro), como, aliás, era o procedimento do antigo IPCA da FIBGE (até novembro de 1986), ou, mesmo, do IGP da FGV. Deve-se mencionar que os principais índices de preços existentes no Brasil são, mensalmente, divulgados, entre os dias 05 e 15 de cada mês (FGV, FIBGE, FIPE e DIEESE).

Adicionalmente, a correção mensal e defasada dos preços mínimos dos cinco produtos alimentares básicos tornaria a sistemática anterior (IPP, "gatilho" agrícola) menos flexível e diferente da referente ao gatilho salarial, na qual foi baseado. A simetria anterior, nas correções de salários e preços mínimos de alimentos, era mais capaz de preservar a relação salários-preços de ali-

mentos, importante aspecto distributivo da política agrícola.

A segunda alteração foi o estabelecimento do mês de junho de 1987 como último em que ocorreriam correções de preços mínimos, ao mesmo tempo em que se criaria um Grupo de Trabalho para a formulação de outra política agrícola, agora para 1987/88. Ora, isso representa, pura e simplesmente, o abandono, sem maiores justificativas, da política agrícola introduzida em agosto de 1986. A não ser que, em uma possibilidade remota, esse Grupo de Trabalho recomendasse a sua manutenção. É preciso realçar esse ponto. A política agrícola de agosto de 1986, que na parte de preços não foi cumprida pelo governo, era uma política de médio prazo, esboçada para funcionar pelo menos até 1989 e com clara definição de objetivos e instrumentos. Agora, volta-se atrás e o País deixa de ter uma política com essas características, sem que aquela que foi introduzida pelo presidente Sarney fosse, sequer, implementada em seus pontos mais importantes.

É claro que reconhecemos que a negociação é parte inerente ao processo político, no caso entre produtores agrícolas e o governo. Fica, entretanto, algo estranho que o governo introduza (em agosto de 1986) uma política agrícola de médio prazo, política esta que foi,

no geral, aplaudida pelos produtores na época, mas que não a cumpra em seus pontos básicos; gere, com isso, um quadro de grande incerteza aos agricultores e, a seguir, aceite sua própria revisão, através do mencionado Grupo de Trabalho, composto por produtores, deputados e técnicos governamentais.

A Reivindicação da Frente Ampla da Agropecuária

Como já mencionado, essa nova posição do governo com respeito à política agrícola foi anunciada em 10 de fevereiro de 1987, antevéspera do chamado "protesto" agrícola em Brasília, manifestação que chegou a reunir 20-30.000 produtores em nossa capital. Na realidade, a movimentação dos produtores e de suas lideranças vinha sendo intensificada desde meados de dezembro e, mais claramente, início de janeiro. Isso também indica que o desastrado Cruzado-II, com a grande reversão de expectativas inflacionárias, foi o agente detonador desse protesto, ao possibilitar grandes perdas de renda para a agricultura.

No capítulo de preços mínimos, a reivindicação da Frente Ampla da Agropecuária contrariava frontalmente a filosofia da política agrícola introduzida no Pla

no de Metas de agosto de 1986. Isso, pelos seguintes motivos. Primeiro, pleiteava a correção dos preços mínimos para todos os produtos da pauta e, não, apenas para os cinco produtos alimentares básicos. Segundo, que o critério norteador dessas correções fosse o custo de produção de cada cultura, introduzindo "o mesmo tratamento que foi da do aos preços industriais conforme reajustados pelo Conselho Interministerial de Preços"¹. Aliás, o mesmo tipo de sugestão aparecia em Lopes²: "realinhar os preços com base nos custos efetivos de produção, que é o critério usado para o setor industrial, uma vez que o IPP não parece ter atingido os 20% que disparam a correção automática em virtude de problemas naturais na fase de sua implantação, que vão desde a não inclusão do custo financeiro (aumento) até a virtual impossibilidade de se medir o ágio".

A argumentação da Frente Ampla da Agropecuária (FAA) era de que "o reajuste feito pelo IPP, ao corrigir linearmente os preços dos cinco produtos básicos, desconhece a evolução específica dos custos de cada produto no período"³, além da menção, em variadas circunstâncias, aos problemas de não se captar os ágios, a não in-

(1) Veja Informativo CFP, "Política Agrícola", ... op. cit.

(2) Lopes, M.R., "O Estado Atual da Agricultura". Informativo CFP, Carta Mensal da SUPEC, Ano II, nº 2.

(3) Informativo CFP, "Política Agrícola", op. cit.

clusão dos custos financeiros, etc., como acima indicado.

É preciso, para avaliar a reivindicação da FAA, lembrar que o tratamento prioritário e diferenciado dado pela política agrícola de agosto de 1986 aos produtos de mercado interno, estava baseado, em nosso entender, corretamente, em um diagnóstico do comportamento recente da agricultura brasileira¹, assim como no crescimento econômico previsto no próprio Plano de Metas e na ênfase social da política governamental. Nesse sentido, era coerente a introdução dos preços mínimos plurianuais e a garantia, para arroz, milho, mandioca, feijão e sorgo, da garantia de reajustes automáticos pelo IPP - Índice de Preços Pagos -, sempre que sua variação alcançasse 20%, à semelhança do gatilho salarial.

Em função dessa clara definição de prioridades na política agrícola de agosto de 1986, é que pode-se considerar a reivindicação da FAA como incoerente, ainda que perfeitamente compatível com a defesa dos interesses do setor agrícola em um momento de forte aceleração inflacionária, especialmente a partir de novembro de 1986. Os maiores problemas com a reivindicação da FAA não estão nesse aspecto do pleito, ainda que esse mesmo aspecto fos

(1) Veja nosso estudo: Homem de Melo, F., Prioridade Agrícola: Sucesso ou Fracasso? São Paulo, Pioneira, 1985.

se um grande problema para o governo, caso atendesse a solicitação da FAA. Esse ponto será mais discutido na próxima seção, ao analisarmos as medidas tomadas pelo governo em 25 de fevereiro de 1987.

É necessário, entretanto e desde já, reconhecer que a forte aceleração inflacionária que o País experimentou a partir do Cruzado-II, justifica alguma preocupação com as culturas de exportação e, não apenas, com as de mercado interno. Por outro lado, não se pode desconsiderar que as desvalorizações cambiais, que foram formalmente retomadas a partir do Cruzado-II, permitem uma quase que perfeita indexação dos preços do mercado interno aos preços de exportação¹; adicionalmente, em se tratando de produtos regularmente exportados, a determinação dos preços mínimos deve, obrigatoriamente, levar em conta as cotações externas e a política cambial, sob pena de causar gravosidade do produto brasileiro.

Agora, com relação ao critério norteador das correções de preços mínimos, como solicitado pela FAA, deve-se dizer que reajustes com base em variações de custos de produção ao longo do ciclo produtivo não encontram respaldo teórico. Os dados de custo de produção de-

(1) Esse aspecto será mais analisado adiante neste trabalho.

vem, junto com outras variáveis, ser considerados no momento de fixação dos preços mínimos a cada ano, isto é, 01 de agosto e antecedendo o plantio das culturas anuais. Os reajustes posteriores, antes da próxima data-base, não deveriam, em condições normais, considerar as variações de custos em cada cultura, visto que esse procedimento eliminaria os riscos inerentes à atividade, no contexto de mudanças nos preços relativos de insumos. Como atenuante, poder-se-ia mencionar que a aceleração inflacionária após o plantio foi um evento anormal. Isso, todavia, justificaria alguma correção de preços mínimos (IPP?) mas, certamente, não pelo critério de custos de produção. É fácil perceber que a utilização desse critério pode trazer a gravosidade de um produto exportado pelo Brasil e, portanto, impedir sua comercialização externa. Afinal, deseja-se mercados livres ou com intervenções do governo?

Acima, mencionamos condições normais. A esse respeito, é necessário indicar que a política agrícola de agosto de 1986 reconhecia que os produtos de abastecimento interno eram um caso especial: "É válido, também, observar que são exatamente os produtos alimentares de mercado interno os que mais necessitam de uma adequada política de preços mínimos e de estoques reguladores, em especial para se conseguir diminuições no risco enfrentado

pelos produtores na comercialização de suas colheitas, como flutuações dos preços e da receita auferida". Em nossos estudos¹, a característica de produtos de mercado interno (e, não, de exportação) justificava uma política de estabilização de preços e de estoques reguladores, inclusive preços mínimos plurianuais. Em ambos os casos, entretanto, a correção, durante o ano, não seria por custos de produção de cada cultura mas, sim, pelo IPP - na política governamental - ou pelo índice de inflação (o indexador na economia), como em nossos trabalhos, no caso de se adotar um indexador único na economia. O pleito por reajustes de preços mínimos por variações de custos de produção durante o ano agrícola, adicionalmente, indica um certo mal entendido das classes produtoras quanto ao papel do instrumento preço mínimo vis-a-vis - preço de mercado nos mercados agrícolas.

A outra crítica da FAA ao mecanismo de correção dos preços mínimos das culturas alimentares básicas estava ligada à não captação de ágios nos preços de insumos, e à não inclusão dos custos financeiros no IPP. Certamente, o problema dos ágios foi bastante sério na economia brasileira em 1986, especialmente com a insistência

(1) Homem de Melo, F., Estabilização de Preços: Exportáveis vs. Domésticos, op. cit.

governamental em manter o congelamento/tabelamento de preços. Esse foi um problema que ocorreu para todos os índices de preços no Brasil, em maior ou menor grau, em especial até novembro de 1986. Após a edição do Cruzado-II, esse problema foi se tornando menos sério, inclusive pelo fato de que inúmeros preços foram inteiramente liberados dos controles governamentais. Como resultado, o principal efeito da existência de ágios foi o de mudar o perfil das taxas medidas de variação de preços durante 1986 e início de 1987, no sentido de que os índices nos meses iniciais deste ano terem sido maiores do que na circunstância de captação dos ágios em 1986.

Sem dúvida, esse mesmo problema ocorreu para o IPCA e INPC (os chamados IPCs), os indexadores de salários - gatilho do Decreto-Lei nº 2284 - mas, não por isso, a classe trabalhadora deixou de apoiar o mecanismo de correção automática de salários na economia. O mesmo poderia ter ocorrido com o IPP, que seria um mecanismo permanente e, não, temporário de correção, dos preços mínimos. Mesmo porque, em fevereiro de 1987, quando o protesto agrícola atingiu seu pico e as reivindicações da FAA foram apresentadas, o problema dos ágios já caminhava para o desaparecimento. Deixar de lado um mecanismo/indexador permanente por uma questão puramente temporária (ágios) não parece

fazer o menor sentido, caso se mantenha a análise e o diagnóstico da política agrícola - Plano de Metas - em mente. Para tal, portanto, outras devem ter sido as razões justificadoras da atitude da FAA.

No que diz respeito à deficiência do IPP pela não inclusão de custos financeiros, como argumentado pela FAA, acreditamos haver um equívoco de natureza técnica. O IPP, como apresentado no Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986, é um índice de preços como qualquer outro na economia, apenas que específico a preços pagos pelos agricultores por insumos e fatores utilizados na produção agrícola. Como tal, ele é semelhante ao IPA-DI e ao ICC (Construção Civil), ambos calculados pela Fundação Getúlio Vargas. Portanto, o que é preciso é padronizar certos procedimentos, como coleta de preços à vista dos diversos insumos, representando o nível de preços pagos num dado momento pelos usuários do setor agrícola. A utilização produtiva desses insumos na agricultura deverá propiciar um retorno que, em termos de expectativa, será maior que o custo (real), entendido como a taxa real de juros paga ou o custo de oportunidade dos recursos próprios utilizados pelos agricultores.

O Anúncio dos Novos Preços Mínimos em 25 de Fevereiro

Como a própria data de 25 de fevereiro indica, o anúncio dos "novos" preços mínimos para a safra 1986/87 foi feito após a primeira rodada de propostas, isto é, a do governo em 10 de fevereiro e a da FAA, aproximadamente à mesma época, assim como após o protesto agrícola de 12 de fevereiro em Brasília. Na Tabela 1 apresentamos os "novos" preços mínimos., os anteriores (de 14 de agosto de 1986) e os percentuais de reajuste, com os produtos classificados (pelo governo) em a) prioritários, b) de exportação, e c) regionais, conforme os termos do Decreto nº 94.077 de 05 de março de 1987. Lembremos, como acima exposto, que, pelo Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986, a correção dos preços mínimos ao longo do período 01/08/1986 a 01/08/1987, se daria, pelo IPP, apenas para as culturas chamadas "prioritárias" na Tabela 1. Para as demais, a política agrícola colocava mais ênfase em preços de mercado, liberdade de exportações e na capacidade das desvalorizações cambiais em reajustar os seus preços internos.

Adicionalmente aos dados da Tabela 1, é preciso mencionar que todas as culturas "prioritárias" terão reajustes mensais em abril, maio e junho, "pela varia

TABELA 1

PREÇOS MÍNIMOS PARA A SAFRA 1986/87

PRODUTOS	UNIDADE	PREÇO ATÉ FEVEREIRO	PREÇO EM 01/03/87	ALTERAÇÃO (%)
a) <u>Prioritários:</u>				
Arroz irrigado	50 kg	130,00	175,50	35
Arroz sequeiro	60 kg	133,80	180,60	35
Feijão	60 kg	318,00	429,00	35
Mandioca	Tonelada	348,56	470,00	35
Milho	60 kg	79,20/84,60 ⁽¹⁾	110,40/115,80 ⁽¹⁾	39/36
Sorgo	60 kg	67,20/72,00 ⁽²⁾	93,60/ 97,80 ⁽²⁾	39/36
b) <u>Exportação:</u>				
Amendoim	25 kg	68,00	100,00	47
Algodão	15 kg	66,90	100,05	49,5
Girassol	40 kg	76,40	96,40	26
Mamona	60 kg	152,40	192,00	26
Soja	60 kg	125,40	170,40	36
Trigo Mourisco	kg	1,19	1,50	26
c) <u>Regionais:</u>				
Castanha-de-Caju	kg	5,86	7,38	26
Cera-de-Carnauba	kg	10,67	13,46	26
Casulo de Seda	kg	22,20	28,00	26
Juta/Malva	kg	5,30	6,69	26
Rami	kg	5,59	7,05	26
Sisal	kg	2,80	3,53	26

(1) O primeiro para o Norte/Nordeste e, o segundo, Centro-Sul.

(2) 85% do preço do milho.

ção do IPP válida para esses meses" (voto assinado pelo ministro Dilson Funaro, ad referendum do Conselho Monetário Nacional), de acordo com o Decreto nº 94.077. Para as demais, os preços listados como "preço em 01/03/87" na Tabela 1 são preços mínimos definitivos, isto é, válidos até 01/08/1987 que, como anteriormente estabelecido, era considerado como "data-base" para a determinação anual de preços mínimos (Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986).

Comparando-se esta posição/política do governo, tomada em 25 de fevereiro de 1987, com a política agrícola adotada no Plano de Metas de agosto de 1986, como expostas neste trabalho, pode-se constatar a existência de diferenças fundamentais. Mudanças importantes ocorreram, também, em relação à posição do governo avançada em 10 de fevereiro de 1987, na antevéspera do protesto agrícola, ainda que na primeira comparação as alterações sejam bem mais básicas. Vejamos as razões para essa conclusão.

Em primeiro lugar, ao contrário dos termos da nova política agrícola, todos os preços mínimos tiveram reajustes a partir de 01 de março de 1987 e, não, apenas, os produtos "prioritários" (culturas alimentares básicas do Plano de Metas). Pela Tabela 1 percebe-se uma

faixa de 26,0-49,5% para os reajustes das diversas culturas, sendo os maiores aumentos para algodão e amendoim - produtos de exportação - e o menor, para os produtos regionais e mais o girassol, a mamona e trigo mourisco, colocados como produtos de exportação. Com reajustes intermediários, de 35/36%, ficaram todas as culturas prioritárias e mais a soja, um dos principais produtos de exportação.

Portanto, não foram preservados os termos básicos da nova política agrícola, pois todas as culturas tiveram reajustes de preços mínimos e a taxas diferenciadas. Não foram propiciadas informações ou explicações para tal procedimento, além da seguinte menção ao mecanismo do IPP: "Todavia, como tal mecanismo de correção automática estaria se mostrando inadequado para a realidade atual da economia brasileira, proponho a adoção das seguintes medidas, resumidas na Tabela anexa"¹. (Tabela 1). Em nenhum momento, mencionou-se as razões pelas quais o IPP estaria se mostrando inadequado para a "realidade atual da economia brasileira". Isso é ainda mais estranho quando se considera que, por esse mesmo voto, esse "inadequado" mecanismo (do IPP) passará a reajustar os preços míni

(1) Voto assinado pelo ministro Dilson Funaro, ad referendum do Conselho Monetário Nacional, publicado em Gazeta Mercantil, 26 de fevereiro de 1987.

mos das culturas básicas (prioritárias, Tabela 1) em abril, maio e junho, como acima mencionado.

Em segundo lugar, a não utilização do IPP para o reajuste dos preços mínimos, conforme os termos da política agrícola de agosto de 1986, implica no uso de al gum outro critério. Ainda que nada tenha sido mencionado por escrito, os maiores aumentos para algodão e amendoim, culturas altamente dependentes de mão-de-obra, indica que o critério básico deva ter sido as variações de custos de produção em cada cultura ou grupo de culturas, mecanismo que tem os sérios inconvenientes já explicitados neste trabalho (eliminação indesejável dos riscos inerentes à atividade, possível gravosidade internacional, etc.).

Aliás, no caso de culturas de exportação, como algodão e soja, a utilização do critério variação em custos de produção trouxe, de fato, um sério problema de gravosidade internacional. No caso da soja, por exemplo, o preço mínimo passou de Cz\$ 125,40 para Cz\$ 170,40 por 60 kg a partir de 01 de março de 1987. Na última semana de fevereiro, o boletim Informativo CFP relatava os seguintes preços recebidos no mercado pelos agricultores:

Rio Grande do Sul	:	148,00
Paraná	:	157,00
São Paulo	:	155,00

o que significa preços de mercado abaixo do novo preço mínimo em, respectivamente, - 13,1%, - 7,9% e - 9,0%. No mesmo momento, o preço da soja aos produtores no Centro-Oeste estava em Cz\$ 130/140,00 por 60 kg, ou - 17,8/- 23,7% abaixo do novo preço mínimo.

Assumindo-se uma taxa de desvalorização do cruzado de 10% ao mês nos próximos meses¹, resulta que apenas, com mais clareza, a partir do final de março/início de abril, é que a soja colhida no Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul começaria a perder a gravosidade que, entretanto, continuaria a existir no Centro-Oeste. Até lá, todos os produtores desejariam (preços externos constantes) vender ao governo na forma de AGFs; o governo, por seu lado, tem obrigação legal em comprar todo o produto oferecido pelos agricultores. Esse problema foi, mesmo, previsto pelos analistas da CFP, pois no último informativo de fevereiro, logo após a divulgação dos novos preços mínimos, está escrito que "aquele nível de preço mínimo anunciado implicará numa extraordinária gravosidade do produto, até em regiões do Sul do país mais próximas do porto"².

(1) Lembremos que em fevereiro, a desvalorização do cruzado foi 4,8% acima da taxa de inflação medida pelo IPC (13,94%), isto é, ocorreu uma desvalorização real expressiva.

(2) CFP, Informativo CFP. Ministério da Agricultura, Ano VII, nº 08, p. 08.

Nesse mesmo boletim da CFP, menciona-se duas possibilidades, em havendo recursos de AGF: a) a compra de toda a safra de soja do Centro-Oeste, e b) a compra (mínima) de 50% da produção brasileira de soja em 1987. Em nossos cálculos, isso exigiria, da parte do governo, um dispêndio, apenas com AGF de soja, de cerca de Cz\$ 16,7 bilhões (caso a) ou de Cz\$ 23,5 bilhões (caso b). Isso, efetivamente, garantiria a sustentação do preço de mercado ao nível do preço mínimo, a despeito do irrealismo deste; para tal, o governo precisará dispende, a curto-prazo, uma gigantesca quantia, que pode chegar a mais de 50% do total previsto para AGF/EGFs em 1987. Adicionalmente, a desorganização de nossas exportações seria inevitável caso essa garantia irrealista, de fato, fosse cumprida, pois o setor privado se veria excluído dos negócios normais de exportação. Finalmente, no caso de efetivo cumprimento do preço mínimo da soja, fica uma constatação de especial tratamento a um produto de exportação que enfrenta uma desfavorável conjuntura externa (preços). Entretanto, ao final de março, momento de redação final deste trabalho, os preços de soja aos produtores estavam abaixo do mínimo em todos os Estados, segundo dados da CFP¹.

(1) De acordo com os dados do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, publicados na Folha de São Paulo, na semana anterior a 31 de março de 1987 o preço médio da soja aos produtores foi de Cz\$ 163,14 por 60 kg.

A situação é agravada quando se verifica a introdução de idêntico e especial tratamento ao algodão, outro produto de exportação; pela Tabela 1, nota-se que esse foi o produto com o maior aumento de preço mínimo, de 49,5%, supostamente baseado na variação do custo de produção no Centro-Sul, passando de Cz\$ 66,90/arroba para Cz\$ 100,05/arroba. O algodão, desde alguns anos, vem apresentando problemas de competitividade internacional, circunstância que tem em muito limitado nossas exportações de pluma; em 1986 isso foi agravado pelos subsídios concedidos pela política agrícola americana, o que deprimiu as cotações internacionais do produto. Havia, entretanto, uma perspectiva de que, em 1987, com alguma recuperação da cotação externa, a continuidade da política cambial e a melhoria de produtividade na lavoura, o Brasil pudesse retomar essas exportações através do próprio mercado.

Ainda segundo o boletim Informativo CFP, na última semana de fevereiro de 1987, o preço recebido pelos produtores em São Paulo e Paraná era de Cz\$ 90,00/arroba em caroço, enquanto ao nível de atacado em São Paulo a cotação era de Cz\$ 335,00/arroba em pluma; ao mesmo tempo, o preço FOB de exportação era de Cz\$ 292,70/arroba em pluma, indicando uma gravosidade de 14%. Com o novo preço mínimo do caroço (Cz\$ 100,05), o nível compatível

do atacado em São Paulo seria da ordem de Cz\$ 372,00/arroba em pluma, correspondendo a uma gravosidade de 27%. Isto é, um nível de gravosidade muito mais difícil de ser eliminado a curto-prazo. Novamente, portanto, fica caracterizado um tratamento especial a um produto de exportação via política de preços mínimos, situação que poderá levar a um grande dispêndio, pelo governo, em AGFs. A própria CFP disse: "A inconveniência do estabelecimento de preços de garantia acima dos preços de mercado (os preços do produto da safra nova giram atualmente em torno de Cz\$ 90,00/15 kg), se deve, a despeito das expectativas positivas acima mencionadas, ao receio da estatização na comercialização¹ (grifo nosso).

Levando-se em conta que esse procedimento irrealista do governo, em especial no caso da soja, deverá levar a grandes compras na forma de AGFs, fica a dúvida de se o mesmo governo terá condições orçamentárias adicionais para compras dos produtos alimentares básicos que, pelas previsões da FIBGE, terão significativos aumentos de produção (arroz e milho) como, aliás, anteriormente mencionado. A existência de um expressivo crescimento da área cultivada e da produção de alimentos de mercado interno em 1987, em parte, pelo menos, resultado positivo

(1) Informativo CFP, ano VII, nº 08.

da nova política agrícola (Plano de Metas) de agosto de 1986 que priorizava essas culturas nos remete, ao completar este trabalho, à questão de qual poderia ter sido o comportamento das autoridades governamentais perante os aspectos fundamentais que justificaram o protesto agrícola de fevereiro passado.

Um Eventual Ajuste da Política Agrícola

Alguns pontos básicos precisam ser lembrados para se discutir um eventual ajuste na política agrícola. Primeiro, o governo formalmente introduziu, em agosto de 1986, uma política agrícola que, por sua vez, continha prioridade ao segmento de produtos de mercado interno, mas colocando um enfoque de maior liberdade comercial nas transações dos produtos de exportação. Segundo, essa política foi, nos seus aspectos mais importantes, apoiada pelas lideranças do setor agrícola. Terceiro, o próprio governo federal não desenvolveu maiores esforços para implementar essa nova política agrícola, pois o IPP, instrumento básico de apoio aos produtos de mercado interno foi divulgado apenas ao final de fevereiro de 1987 (Comunicado CFP nº 001/87 de 27 de fevereiro de 1987), com uma variação de 26,14% entre junho de 1986 e janeiro de

1987. Quarto, entre a introdução da nova política agrícola (agosto de 1986) e a divulgação do IPP (fevereiro de 1987), a inflação no Brasil experimentou uma drástica elevação. Em nossa avaliação, a combinação destes dois últimos eventos pode explicar uma boa parte da situação de "protesto" na agricultura.

Na Tabela 2 apresentamos as variações mensais de algumas das importantes variáveis econômicas relevantes a esta análise. Devemos lembrar que a série mensal referente ao IPP não foi divulgada pelo governo, mas nos foi cedida pelos técnicos da CFP; o divulgado em 27 de fevereiro de 1987 foi o índice acumulado junho de 1986 - janeiro de 1987, de 26,14%. Enquanto o Decreto nº 93.118 de 14 de agosto de 1986 estabelecia o IPP com data-base de 01 de agosto de 1986 e, portanto, com $07/1986 = 100$, o Comunicado CFP nº 001/86 estabeleceu $06/1986 = 100$. Isso não fez diferença para os reajustes dos preços mínimos em 25 de fevereiro de 1987 (Tabela 1), já que estes não foram, como visto acima, baseados nas variações do IPP.

As variações do IPC testadas na Tabela 2, além de nos darem as taxas de inflação no Brasil, podem, também, ser tomadas como uma indicação aproximada das taxas de juros no segmento livre do mercado. Por outro lado, as taxas de variação cambial podem, assumindo-se preços externos dados, ser tomadas como indicativas das variações dos preços internos dos produtos de exportação. Ve-

TABELA 2TAXAS MENSAIS DE VARIAÇÃO DO IPP, IPC E CÂMBIO(Cz\$/US\$), JUNHO 1986 - FEVEREIRO 1987)

MÊS	IPP	IPC	CÂMBIO
<u>1986:</u>			
Julho	3,02	1,19	zero
Agosto	2,78	1,68	zero
Setembro	3,91	1,72	zero
Outubro	3,07	1,90	0,94
Novembro	3,11	3,29	1,00
Dezembro	3,95	7,27	3,33
<u>1987:</u>			
Janeiro	3,78	16,82	7,90
Fevereiro	6,49	13,94	15,94

jamos, então, o comportamento das três séries. Em primeiro lugar, entre julho e outubro, todas as variações mensais do IPP foram maiores que as do IPC e do câmbio, com os acumulados respectivos de:

IPP = 13,40%

IPC = 6,65%

Câmbio = 0,94%

Apenas em novembro de 1986 é que esse quadro começou a se alterar, com o IPC sendo ligeiramente maior que o IPP, mas ambos com variações bem superiores à cambial. A grande mudança, entretanto, ocorreu em dezembro de 1986, pois tivemos um IPC de 7,27%, um IPP de 3,95% e uma variação cambial de 1,00%. Caso aceitemos o IPC como um indicador limite inferior para os juros de mercado, dezembro de 1986 pode ser identificado como a origem do problema agrícola, através do descasamento entre os ativos e passivos dos agricultores. Isso foi gravado em janeiro para os produtores de culturas alimentares básicas, que são as beneficiadas pelo mecanismo IPP, pois naquele mês as variações foram: IPP, 3,78%; IPC, 16,82%, e câmbio, 7,90%. Na margem, portanto, os produtores de culturas de exportação passaram a ficar com razoável equilíbrio entre ativos e passivos, ainda que acumulando um pesado desequilíbrio no período julho-dezembro de 1986.

Para os produtos de mercado interno, esse desequilíbrio continuou em fevereiro de modo um pouco menos grave que em janeiro.

Lembrando que o acumulado do IPP, de 26,14% entre junho de 1986 e janeiro de 1987, foi divulgado pelo Diário Oficial apenas ao final de fevereiro (ainda que não utilizado como instrumento de correção dos preços mínimos), poderíamos indagar se a crise agrícola teria sido evitada com a divulgação do IPP em datas apropriadas. Considerando-se que o Decreto nº 93.118 que o introduziu foi de meados de agosto, parece-nos razoável que em 90 dias, ou seja meados de novembro, a CFP pudesse iniciar uma sistemática mensal e rotineira de sua publicação.

Examinando-se os dados mensais do IPP na Tabela 2, pode-se perceber que, em meados de novembro de 1986 deveríamos ter disponível o acumulado até outubro, de 13,40%, assim como suas respectivas variações mensais. Com essa informação, os produtores deveriam ter uma expectativa de acionamento do "gatilho" dos preços mínimos em um ou, o mais tardar, dois meses, isto é, com o IPP de novembro ou de dezembro. Caso esse procedimento tivesse ocorrido, acreditamos que a crise agrícola teria sido aliviada. De fato, com os dados da Tabela 2 (base IPP em junho de 1986), verifica-se que esse "gatilho", caso ti-

vesse sido rotineiramente publicado após meados de novembro, teria sido acionado com o IPP de dezembro (21,54%) que, supostamente, deveria ter sido publicado ao início de janeiro de 1987.

O acionamento do "gatilho" dos preços mínimos no início de janeiro, em linha com o Decreto nº 93.118 para os cinco produtos básicos (arroz, milho, feijão, mandioca e sorgo), implicaria em um reajuste dos preços mínimos de 21,5%, utilizando-se a sistemática prevista no Decreto nº 93.118, assim como o início de um novo período de contagem para as variações do IPP. É preciso reconhecer que, mesmo se esse procedimento tivesse sido cumprido, não se resolveria a totalidade do problema agrícola (ativo versus passivo), em especial pelas discrepâncias das taxas mensais do IPP e IPC no trimestre de dezembro 1986 - fevereiro 1987 (Tabela 2) o que, por sua vez, reflete as grandes divergências de preços relativos, câmbio, juros e inflação na economia brasileira nesse crítico período. É difícil imaginar quem, de alguma maneira, imobilizado com seus recursos, não tenha sofrido perdas com a aceleração inflacionária desse período; produtores agrícolas, pequenos e médios empresários industriais e comerciais, trabalhadores assalariados, outros produtores com preços controlados, sem dúvida, foram bastante preju

dicados nesse período.

Com o passar dos meses em 1987, com o processo de realinhamento de preços promovido pelo governo e, talvez mesmo, o retorno de vários setores a uma economia de mercado, as grandes divergências de preços relativos, câmbio, juros e inflação tenderiam a diminuir; eventualmente, a estabilização da taxa de inflação se daria a um nível bem mais elevado, talvez próximo aos 200-250% do período anterior ao Cruzado. Caso isso ocorresse, o IPP voltaria a ser um instrumento de proteção aos produtores das culturas alimentares básicas. Portanto, a nossa recomendação, em linha com a política agrícola de agosto de 1986, seria de manter seus pontos básicos e seu estrito cumprimento, incluindo os reajustes anuais. Perdas teriam ocorrido no período dezembro 1986 - fevereiro de 1987, mas o grupo de cinco produtos seria melhor protegido até 1989.

Ao contrário do caso dos produtos básicos, os produtos de exportação tiveram seu pior período durante março-novembro de 1986, e um quadro bem melhor daí para a frente. Naquele período, enquanto a variação do IPC foi de 14,0%, a do câmbio foi de apenas 1,95%. Com a retomada das desvalorizações do cruzado após 21 de novembro de 1986, essa distorção passou a ser corrigida: entre de-

zembro de 1986 e fevereiro de 1987, para uma variação do IPC de 42,78%, a cambial foi bastante próxima, de 29,27%. Tudo indica que isso continuará ao longo de 1987. Desse modo, assumindo-se constância de preços internacionais, os preços internos (de mercado) dos produtos de exportação tenderiam a seguir as variações cambiais.

Por outro lado, pelo Decreto nº 93.118, que formalizou os preços mínimos para a safra 1986/87 e estipulou regras até 1989, os produtos de exportação por exclusão, teriam reajustes apenas a cada 01 de agosto, já que não foram beneficiados pelo mecanismo do IPP. O documento de política agrícola dizia que para os produtos de exportação - soja, amendoim, algodão e mamona, "os preços mínimos levarão em conta as cotações internacionais, permitindo a produção ajustar-se à realidade de mercado" (grifo nosso). Ora, como vimos anteriormente, as mudanças nos preços mínimos introduzidas pelo governo em 25 de fevereiro e consubstanciadas no Decreto nº 94.077 de 05 de março de 1987, inteiramente contrariam aquela orientação, com os maiores aumentos aos produtos de exportação, supostamente baseados em variações de custo de produção e, não, nas cotações internacionais. Gravosidade e grandes compras governamentais serão as consequências desse procedimento sem respaldo técnico de maior seriedade, em se cumprindo o prometido.

Qual teria sido uma alternativa a esse procedimento? É preciso reconhecer a grande alteração inflacionária entre o momento da introdução da política agrícola em agosto de 1986 e fevereiro de 1987, quando se publicou os novos preços mínimos. Por outro lado, os preços internacionais de nossos produtos de exportação continuaram deprimidos, e a variação cambial até dezembro de 1986 ficou bem abaixo da inflação interna. Algum alívio seria obtido pelos produtores caso os preços mínimos fixados em agosto de 1986 fossem reajustados para vigorar a partir de 01 de março de 1987, considerando-se, como previsto pela política, as cotações internacionais, a taxa de câmbio e os custos de comercialização (exemplo, soja Centro-Oeste). Isso teria permitido um reajuste dos preços mínimos de soja e algodão da ordem de 15-20%, reajuste que não causaria os problemas de gravosidade e compras pelo governo.

Em contrapartida, o governo permitiria, como aliás prometido na nova política agrícola, um funcionamento mais livre do mercado de produtos de exportação, em especial quanto às quantidades exportadas. Desse modo, para esses produtos, a nossa proposta seria de maior confiança nas forças de mercado e menos na política de preços mínimos. Tanto quanto para os produtos básicos - arroz,

feijão, milho, sorgo e mandioca - essa proposta, ainda que realista e factível, implicaria em perdas aos produtores, em função da aceleração inflacionária que ocorreu no Brasil após novembro de 1986, com o desastrado Cruzado-II. Talvez, mesmo, com o sentimento de principal culpado (pela introdução do Cruzado-II) é que o governo tenha cedido às lideranças de classe, com mudanças na política agrícola e de preços de cunho irrealista e com baixa probabilidade de cumprimento. Caso esta última possibilidade seja confirmada, perdas também ocorrerão aos produtores, talvez em maiores proporções e, adicionalmente, terá desaparecido a confiança que os agricultores adquiriram com a nova política agrícola (Plano de Metas).

3. EVOLUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

Cicely Moitinho Amaral

INTRODUÇÃO

A Política de Crédito Rural vem passando, última mente, por uma série de transformações, visando corrigir distor ções observadas no passado. Já não é tão sólida a expectativa de que é através de crédito rural que se consegue estimular o crescimento dos investimentos rurais, estimular aplicações financeiras na comercialização de produtos agrícolas, fortale cer economicamente os produtores rurais e incentivar a introdu ção de novas técnicas, objetivos para os quais o crédito rural subsidiado fôra criado.

As reformas na política de crédito rural vêm en volvendo recomposição das fontes e do volume de recursos, maior participação dos bancos comerciais, criação de mecanismos de controle fiscal e monetário, maior controle e seletividade de programas especiais, mudanças na mecânica operacional e mudan- ças fundamentais na estrutura das taxas de juros. Essas mudan- ças na estrutura das taxas de juros têm retirado do crédito rural a característica de carrear, via subsídios, recursos para

o setor agrícola.

Desde 1979, as autoridades brasileiras vêm corrigindo distorções no Sistema Nacional de Crédito Rural e eliminando influências perversas que o descontrole dos créditos estavam exercendo sobre as contas monetárias.

As mudanças na estrutura das taxas de juros do crédito rural têm sido agilizadas pelas negociações de empréstimos setoriais do Banco Mundial para a Agricultura. Com a negociação do Empréstimo Setorial I, o PROIVEST, o Governo agilizou o ajustamento na estrutura das taxas de juros do crédito rural para concluir as negociações com o Banco Mundial. Foi a partir dessas negociações que a estrutura das taxas de juros incluiu a correção monetária nos encargos dos financiamentos agrícolas. Nas negociações do Empréstimo Setorial II, o Banco Mundial voltou a insistir em cláusulas sobre as normas do crédito rural como condição para liberação do empréstimo para a agricultura.

O propósito neste relato preliminar é analisar a evolução recente da estrutura das taxas de juros do crédito rural. Em relatórios futuros serão analisados outros aspectos da política de crédito rural. Uma versão final do presente relatório será apresentada após as discussões no desenvolvimento do projeto.

As transformações recentes na política de crédito rural podem ser melhor entendidas, se dividirmos o período

do de análise em 3 fases: Fase Anterior ao Plano Cruzado, Fase do Plano Cruzado e Fase Pós-Plano Cruzado. O relatório se desenvolve com uma discussão, em sequência, dessas três fases e conclue com uns comentários finais.

Fase Anterior ao Plano Cruzado

O reconhecimento de que a escassez de Crédito Rural fôra um dos fatores limitantes ao crescimento agrícola nos anos 60 levou o governo a adotar uma política de crédito rural destinada a desempenhar importante papel como fonte de estímulos para a agricultura, a partir da segunda metade dos anos 60.

Apresentava-se justificativas para uma política de crédito rural subsidiado. Em primeiro lugar, existe a noção de que a agricultura é um setor de baixa rentabilidade e não está capacitada a pagar as mesmas taxas de juros do resto da economia. Em segundo lugar, o setor agrícola vem suportando os efeitos perversos das políticas de ajustamento interno e externo da economia. No ajustamento interno, o controle generalizado de preços dos produtos tem sido usado, sistematicamente, para amortecer pressões inflacionárias. No plano externo, a sobrevalorização cambial foi sempre utilizada para reduzir os custos dos bens importados, em benefício do crescimento industrial.

A política de crédito rural subsidiado desem-

penhou seu importante papel como fonte de estímulos para agricultores, ao mesmo tempo em que apresentou sérias distorções. Algumas dessas distorções merecem destaque:

- a) do ponto de vista do desenvolvimento do setor agrícola, o sistema de crédito rural subsidiado foi ineficaz na promoção de incrementos nos rendimentos das lavouras. Apesar dos propósitos de modernização, os rendimentos por hectare observados a partir de 1970 apresentaram resultados desanimadores. Para alguns produtos de alimentação básica, como feijão e mandioca, observaram-se decréscimos na produção por hectare no período mencionado.
- b) é possível que o fraco desempenho da produtividade tenha sido causado, em parte, pelos grandes desvios dos objetivos iniciais da Política de Crédito Rural. Com a fraca evidência empírica, só tem sido possível estimativas grosseiras, de que, entre 20 e 30% do crédito rural (um total de 16 bilhões de dólares em 1978) tenha sido desviados para aplicação em atividades não-agrícolas. Para contornar a proibição de aplicações de crédito rural em atividades não-agrícolas, os agricultores aplicavam

recursos do crédito rural na lavoura e desviava seus recursos próprios para o setor financeiro e outras aplicações fora da agricultura.

- c) Por outro lado, desde que o mais importante critério para a concessão do crédito era o da recuperação do capital, no sentido de que conseguiria maiores volumes de crédito subsidiado quem oferecesse maiores garantias em ativos reais, as taxas negativas de juros reais viabilizavam o uso do crédito em aquisições de terras, transformando os recursos do crédito rural em crédito fundiário e contribuindo para promover concentração da propriedade rural. Há evidências de que a estrutura das taxas de juros induziu incrementos substanciais nos preços das terras resultando em investimentos especulativos.
- d) Do ponto de vista da administração de política econômica, o controle da oferta monetária ficou seriamente comprometido com a política de crédito rural, na medida que a expansão do crédito agrícola fugia a controles orçamentários.
- e) ainda com relação ao setor agrícola não se

pode esquecer que o sistema de crédito rural introduziu e consolidou a expansão da soja no Brasil e o sistema facilitou a expanção dos processos mecanizados de preparo de solo e cultivo, a utilização de insumos modernos no país, especialmente os fertilizantes químicos e possibilitou uma expansão acentuada na fronteira agrícola brasileira.

O período anterior ao Plano Cruzado inclui três fases importantes: um período de taxas nominais constantes, (até 1979) um período de taxas nominais crescentes e (de 1979 a 1983) um período de taxas reais (1983 a 1985).

A partir de 1979, as taxas nominais tornam-se crescentes, sem, no entanto, conseguir evitar ocorrência de pesados subsídios como nas safras 1981/82 e 1982/83, devido à defasagem entre as taxas nominais e as altas taxas de inflação. A partir de 1979, a correção das distorções começa a ser efetuada gradualmente com aumento das taxas nominais e eliminação seletiva de subsídios. Essas medidas corrigiam distorções na agricultura, na medida que eliminava estímulos indesejados de culturas, regiões e produtores, identificando e atingindo públicos pré-selecionados.

A redução nos subsídios foi acompanhada de corte na disponibilidade de recursos creditícios e, também, numa recomposição dos créditos de investimento, custeio e comercialização, aumentando a participação dos dois últimos com redu-

ção drástica do primeiro. Todavia, essa redução dos subsídios do crédito rural não foi acompanhada pela ativação de mecanismos compensatórios.

A utilização dos estímulos de preços como mecanismos compensatórios envolve duas vantagens fundamentais. Em primeiro lugar, os incentivos via preços são mais neutros do ponto de vista distributivo, corrigindo uma das mais sérias distorções no crédito rural. Em segundo lugar, os gastos governamentais com aquisições de produto (Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM) passariam a ser realizados com recursos de fontes fiscais, envolvendo menores distorções na administração da economia.

A partir de 1983, se inicia um período de taxas reais de juros para a agricultura. Fixou-se uma taxa real de 3% para o crédito rural mais a correção monetária, abrindo espaços para um conjunto de programas especiais visando subsidiar tão somente públicos pré-selecionados.

A Resolução 827 de 09.06.83 estabeleceu um esquema gradual de ajuste nas taxas de juros. A partir de então, o crédito rural passava a ter um encargo real de 3% ao ano e o crédito agro-industrial de 5% ao ano. A Correção Monetária se daria pela variação da OTN, de forma gradual, de acordo com a Tabela 1.

O aumento nas taxas reais de juros para os agricultores, a partir de 1983, não reduziu a demanda de crédito.

Devido ao ajustamento porque passava a economia, em razão da crise, a oferta de crédito rural se retraiu, especialmente a oferta de créditos para investimentos.

Acredita-se que a nova estrutura de taxas reais de juros, montada a partir de 1983, provocou mudanças positivas na composição da demanda, melhorou a eficiência administrativa dos agricultores e reduziu desvios de recursos. Como resultado importante da nova estrutura dos juros, observou-se um reordenamento na demanda de crédito rural, reduzindo o papel da componente especulativa. Cresceu o volume de recursos próprios dos agricultores com melhoria de qualidade administrativa dos empreendimentos. Acredita-se que tenha havido redução nas fraudes com aumento nos recursos próprios dos agricultores.

TABELA 1

CORREÇÃO MONETÁRIA APLICADA AO CRÉDITO RURAL

BENEFICIÁRIO	ANO		
	1983	1984	1985
- Áreas da SUDAN, SUDENE, Vale do Jequerinhonha, Espírito Santo	70%	80%	85%
- Demais Regiões	85%	95%	100%
- Programas Especiais	55%	65%	70%

O que se pretendia era tornar a estrutura mais eficiente do ponto de vista econômico, eliminar distorções do passado, trazer maior estabilidade ao sistema, com menor dependência e políticas fiscais e monetárias.

Durante os anos de 1984 e 1985, a estrutura das taxas se consolidou, tornando-se acentuadamente complexa na medida que discriminava tamanho de produtor, região, programas especiais, alimentos, culturas comerciais, etc. A Tabela 2 fornece uma visão das múltiplas taxas de juros vigentes na agricultura.

TABELA 2

ESTRUTURA DAS TAXAS DE JUROS NA FASE ANTERIOR AO PLANO CRUZADO

CATEGORIA	CUSTEIO E COMERCIALIZAÇÃO	INVESTIMENTO
<u>Pequenos Produtores</u>		
. PAPP, MCR 1 e Áreas da Sudene Produtoras de Alimentos	35% + 3%	35% + 3%
. Demais Categorias	50% + 3%	50% + 3%
. Produtores de Cana, Café, Cacau e Seringa	85% + 3%	85% + 3%
<u>Médios Produtores</u>		
. MCR 5, Áreas da Sudene Produtoras de Alimentos	65% + 3%	65% + 3%
. Demais Categorias	85% + 3%	85% + 3%
<u>Grandes Produtores</u>		
. MCR 5, Áreas da Sudene Produtoras de Alimentos	65% + 3%	65% + 3%
. Demais Categorias	85% + 3%	85% + 3%
<u>Programa de Irrigação</u>		
. 1986	65% + 3%	60% + 3%
. 1987	70% + 3%	70% + 3%
. 1988	80% + 3%	80% + 3%

A Estrutura de Juros no Plano Cruzado

Considera-se Fase do Plano Cruzado ao período de 28.02.86, quando ocorreu o congelamento de preços, a 28.02.87, que estabeleceu o fim do período de proibição da correção monetária nos contratos.

A diretriz que guiou a montagem da estrutura das taxas de juros no Plano Cruzado procurava dirigir o crédito para a agricultura, de curto e longo prazo, a partir de fontes de captação de menor custo. Desse modo, as taxas de juros cobradas dos agricultores deveriam ser suficientes apenas para cobrir o custo da intermediação financeira. Admitindo uma margem fixa para o sistema financeiro, seria perfeitamente possível, fazer a taxa do crédito rural refletir uma proporção fixa das taxas de juros na economia. Em outras palavras, a idéia era aproximar de uma situação em que as taxas aplicadas ao crédito rural não devessem superar as taxas preferenciais que vigorassem no setor industrial. Essas taxas deveriam ser positivas, de modo a minimizar ou eliminar a ocorrência de subsídios. Em programas normais de crédito rural, sempre que possível, as taxas de juros deveriam ser suficientemente elevadas para viabilizar a captação no mercado nacional de crédito rural.

Uma das primeiras idéias na direção de montar a estrutura referida foi pensar que a taxa de juro do crédito de

de investimento poderia ser igual à menor taxa na economia representada pela taxa de captação do Governo. Nestas circunstâncias, uma taxa razoável para o investimento poderia ser dada por 65% do custo de captação da LTN pois isto representava o rendimento líquido para esse papel após o imposto de renda.

A taxa calculada a partir da LTN deveria servir como taxa base a ser cobrada nos financiamentos normais para os agricultores da Região Centro Sul. Agricultores das Regiões Norte e Nordeste bem como agricultores beneficiários de programas especiais passariam a pagar uma taxa de juros que refletisse uma proporção da taxa base.

Para as Regiões Norte e Nordeste e programas especiais haveria rebates na taxa básica, sempre admitindo algum piso. Seguindo essa nova diretriz, em meados de 1986, foi proposta a estrutura da Tabela 3 para os créditos de investimento.

TABELA 3

PROPOSTA DE ESTRUTURA DAS TAXAS DE JUROS - 1986

REGIÃO	BASE	TAXA	PROPORÇÃO DA BASE
Centro Sul		10,4%	100%
Norte/Nordeste		8,8%	85%
PROINE	1986	7,6%	75%
	1987	8,2%	79%
	1988	8,8%	85%
PAPP		3,6%	35%

A taxa de 10.4% representava 65% do custo de captação da LTN na época. Os agricultores das Regiões Norte e Nordeste passariam a pagar 85% do custo do crédito rural de agricultores da Região Centro-Sul. Esse diferencial de taxas foi sempre reivindicação dos agricultores das regiões mencionadas para cobrir diferenciais no custo de produção agrícola nas duas regiões.

A expectativa de estabilidade de preços na economia abriu espaço para introduzir as taxas de juros do Crédito Rural atreladas aos juros de mercado. Baixa taxa de inflação elevava a rentabilidade esperada dos agricultores, bem como reduzia o risco de mercado que se origina na grande dispersão de preços do processo inflacionário.

O envolvimento maior dos bancos comerciais como fonte de recursos creditícios, em paralelo com taxas de juros mais próximas do mercado conduziu o governo a garantir um papel de importância para os programas especiais, a manter um tratamento diferencial para os diversos tamanhos de produtores, num claro favorecimento para aqueles produtos de consumo da população de menor renda, tais como milho, arroz, feijão e mandioca.

O governo manteve o tratamento especial para as Regiões Norte/Nordeste e para os pequenos produtores. Neste contexto, os princípios que guiaram a nova política de crédito rural introduziu as seguintes diretrizes: a) direcionar recursos para os pequenos produtores de todo o país; b) incrementar

recursos para investimento que haviam caído a níveis extremamente baixos; c) orientar a aplicação de recursos para incentivar a produção de alimentos; e d) permitir reduções nas exigibilidade dos bancos comerciais, reduzindo o percentual sobre os depósitos líquidos à vista, face à grande demanda de liquidez na economia, refletida no grande aumento nos depósitos a vista.

A nova estrutura montada para o Plano Cruzado buscava simplicidade operacional, reduzindo as situações especiais, envolvimento maior do sistema bancário (independência de fontes fiscais), incremento dos volumes de crédito para investimento e aproximação das taxas de juros do crédito rural das taxas de juros na economia.

As taxas nominais para os financiamentos de custeio retornaram com o Plano Cruzado a partir do início de 1986 com a expectativa de que a estabilidade dos preços, pudesse se firmar. Para evitar distorções maiores, a política criou um sistema de taxas reais para investimento.

O Voto 141/86 do Conselho Monetário Nacional e Resolução 1.131 de 15.05.86, do Banco Central fixaram finalmente, as regras para o Crédito Rural durante o Plano Cruzado. De acordo com as novas regras, adotou-se a proposta de simplificar toda a estrutura das taxas nos créditos de curto prazo (custeio e comercialização), onde a correção monetária fôra proibida por lei. Foram fixadas taxas de 10% ao ano para os créditos de custeio e comercialização na Região Centro Sul e 8% para

a Região Nordeste. Para os créditos de investimento a regra foi estabelecer que as taxas seriam calculadas a partir da taxa que se formasse no mercado interbancário menos 10 pontos percentuais e com um piso de 3% ao ano. Essa taxa deveria sofrer repactuação semestral.

No período posterior ao Plano Cruzado, entendido como o período de retorno do processo inflacionário, a estrutura de crédito rural novamente se ajusta em direção à fase anterior ao Plano Cruzado.

Fase Posterior ao Plano Cruzado

Entre as manifestações mais importantes dos desajustes no Plano Cruzado está a alta nas taxas de juros de mercado provocada pela expectativa de altas taxas de inflação. Essas taxas de juros eram totalmente incompatíveis com a capacidade de pagamento dos agricultores, especialmente tendo em conta a expectativa de preços baixos provocados pela safra abundante.

A primeira medida tomada na direção de corrigir o esquema criado na época do Plano Cruzado veio com a Resolução 1.266 de 27.02.87. De acordo com essa Resolução, mantinha-se uma estrutura de juros reais e um novo esquema para corrigir os encargos financeiros dos empréstimos agrícolas. A Tabela 4 fornece a estrutura dos juros para vigorar a partir de 28.02.87.

TABELA 4ESTRUTURA DAS TAXAS DE JUROS NO PERÍODO PÓS-CRUZADO, 1987

FINALIDADE/BENEFICIÁRIO	REGIÃO	
	SUDAM, SUDENE, VALE DO JE- QUETINHONHA E ESPÍRITO SANTO	DEMAIS
<u>Custeio</u>		
- Pequeno Produtor e Coop. do Grupo I	3%	10%
- Médio Produtor	6%	10%
- Grande Produtor e Coop. do Grupo II	8%	10%
<u>Investimento</u>	3%	6%
<u>Comercialização</u>		
- Produtos in Natura	10%	10%
- Produtor Industrializados e Beneficiados	15%	15%

NOTA: Nos créditos relativos a lavouras de café, cana de açúcar, cacau e seringa, estabeleceu-se juros de 8% para custeio e 6% para investimento. Ver Resolução 1.266 de 27.02.87.

O esquema de correção monetária para obtenção das taxas de juros nominais se afastou da meta de simplificação que se procurou com o Plano de Estabilização Econômica. Desta feita, três novos indexadores são utilizados para a correção dos encargos de crédito rural.

Para corrigir as operações do crédito de custeio e comercialização, estabeleceu-se o uso do menor entre os índices de variação dos rendimentos das Letras do Banco Cen-

tral e dos Preços Recebidos pelos Agricultores (IPR). Para os créditos de investimento, passou-se a admitir como indexador, o índice aplicável aos depósitos da caderneta de poupança. Passaram a ter esquemas especiais de correção inflacionária os créditos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e do Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE).

Há duas críticas mais importantes ao sistema de correção dos encargos dos créditos de curto prazo. Em primeiro lugar, desde que o agricultor paga, no máximo, a variação das Letras do Banco Central (LBC) que, em princípio embute a variação dos preços na economia, haverá um subsídio implícito na nova estrutura dos juros toda vez que a variação do Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores (IPR) for inferior a variação das Letras do Banco Central do Brasil (LBC). Desde que, o volume de subsídios não é conhecido antecipadamente, não há formas de realizar a previsão orçamentária, o que viola um princípio de transparência que se queria adotar na política de crédito rural. Em segundo lugar, esse novo esquema de formação das taxas de juros do crédito rural atrela a correção monetária dos encargos à variação dos preços agrícolas e não à variação dos preços na economia. A implicação de tal procedimento é segmentar um mercado de capital para a agricultura, isolando, parcialmente, esse setor do resto da economia, para efeitos de alocação de recursos.

A segmentação de um mercado de capital para a

agricultura pode ter um impacto alocativo importante na medida que uma queda estrutural na demanda de produtos agrícolas deixa de sinalizar uma realocação de recursos para fora da agricultura, como deveria ser o correto. A razão para tal resultado é porque a queda do preço agrícola reduz o custo financeiro do crédito rural, neutralizando, artificialmente, a queda na rentabilidade agrícola.

Algum tempo após a fixação na estrutura de taxas já se esperava que, as taxas para o crédito rural seriam insuportáveis, face à expectativa inflacionária que se estabelecia e os controles rígidos dos produtos agrícolas. O caso mais dramático seria, certamente, o crédito de comercialização (EGF), que implicaria numa liquidação dos contratos abaixo do custo, envolvendo prejuízos para o governo.

O reconhecimento de que o desencontro entre crescimento dos preços agrícolas, defasados pelo congelamento, e o crescimento das taxas de juros na economia (taxas de juros no interbancário) levaram o governo a modificar novamente a estrutura das taxas de juros e, certamente, com retrocesso, em termos da filosofia de atrelar as taxas reais de juros do crédito rural às taxas de juros para a economia.

Nesta fase mais recente Pós-Plano Cruzado, têm havido pressões do Banco Mundial para que o Brasil ajuste a sua estrutura de juros. Essas pressões podem contribuir para agilizar mudanças na política de crédito rural e são trazidas em condicionantes para a liberação de

empréstimos setoriais para a agricultura. As pressões se originam em três principais preocupações para aquela instituição.

Em primeiro lugar, o Banco Mundial procura deixar claro que não realiza empréstimos para serem aplicados em projetos que não assegurem retornos suficientes para cobrir seu custo de captação. Em outras palavras, o Banco Mundial apresenta critérios tipicamente de caráter privado para avaliar a viabilidade dos projetos que financia. Consequentemente, há barreiras para a negociação de financiamentos subsidiados para a agricultura. Todavia, torna-se mais fácil a negociação quando há definição clara do grupo-meta para o qual se dirige o subsídio.

O avanço na política de crédito rural envolve a explicitação de subsídios creditícios no orçamento fiscal, um assunto que se tratará em outro relatório. Embora haja expectativa de pequeno volume de recursos para equalização de juros, as normas vigentes prevêm transferência do Tesouro sempre que ocorra diferencial entre a taxa de captação e a taxa de aplicação.

A nova estrutura pode ser compatível com a rentabilidade do sistema financeiro e é pequena a possibilidade de que as taxas de juros vigentes não cubram os custos de captação dos Bancos. O crédito rural no Brasil é composto por várias fontes envolvendo taxas diferentes de captação. As fontes mais importantes são os depósitos à vista (bancos comer

ciais e do Banco do Brasil), recursos fiscais, recursos da Caderneta de Poupança do Banco do Brasil e recursos externos. Desconsiderando os problemas de riscos cambiais, não é grande o volume esperado de recursos para equalização.

Uma segunda fonte de preocupação do Banco Mundial é o impacto que seus empréstimos possa vir a ter sobre o déficit público dos países beneficiários. Ao manifestar, explicitamente e sem rodeios, que vê no déficit público uma fonte de instabilidade para a economia, técnicos do Banco Mundial condenam créditos subsidiados na medida que diferenciais entre taxas de aplicação e taxas de captação dos recursos tenham que ser cobertos pelo Orçamento da União. Consideram insustentáveis uma situação em que, financiando projetos subsidiados, contribuem para o incremento daquilo que condenam, o déficit público.

Todavia, não há razões para se temer que empréstimos do Banco Mundial contribuam, de modo sério, para incrementar o déficit público. Em primeiro lugar, mesmo que haja diferencial de taxas de juros, esse será pequeno, dada a estrutura das taxas. Por outro lado, eventual pressão deficitária decorrente de cobertura pelo Tesouro de equalização de juros poderá ser compensada pelo aumento da arrecadação tributária, aumento esse que tornará possível com a geração de maior nível de atividade econômica na agricultura.

Uma terceira fonte de preocupações do Banco

Mundial é a nova sistemática para a concessão dos créditos de custeio, através da qual, o agricultor pode optar entre o reajuste dos preços dados pela variação das Letras do Banco Central (LBC), ou o reajuste dado pela variação do Índice de Preços Recebidos pelos Produtores (IPR). Desde que, na época de safra, os preços recebidos pelos agricultores são deprimidos, por efeitos estacionais, há inevitável subsídio embutido nesses créditos. Se a variação da LBC representa uma taxa média de variações dos preços na economia, o agricultor terá sempre um custo de capital inferior ao custo médio da economia.

Com altos índices de inflação, a variabilidade nos preços relativos envolve um risco alto para os tomadores de empréstimos. Esse risco é maior na agricultura quando se considera que o setor agrícola é mais competitivo apresentando menos poder de defesa de seus preços relativos. Além disso, a nova estrutura das taxas para o crédito rural, com encargos reais próximos de 6% ao ano, quando convenientemente ajustado, é comparável as taxas de juros para projetos agrícolas nos Estados Unidos.

A correção dos encargos financeiros dos créditos de custeio embute um subsídio implícito dado pelo diferencial das taxas de variação dos dois indicadores. Todavia, o comportamento assimétrico no crescimento dos preços agrícolas, dados os riscos de perdas para os agriculto

res e as condições atuais de produção na agricultura brasileira, há necessidade de garantir ao setor agrícola um grau crítico de incentivo a produção e ao investimento.

Comentários Finais

Há avanços e recuos na nova política de juros para a agricultura. As estruturas dos juros do crédito rural de 1983 e do Plano Cruzado foram criadas para eliminar ou explicitar os subsídios não controlados. A reintrodução da correção monetária no Pós-Cruzado embutiu uma estrutura de taxas reais de juros que abre espaço para subsídios não explícitos embora pareça se constituir em um esquema menos dispendioso de proteger a agricultura.

Do lado institucional, houve um reconhecido avanço. A criação do Conselho de Crédito Rural facilita a administração da política de crédito rural. Resultado importante da criação do Conselho de Crédito Rural foi a elaboração, pela primeira vez, de um orçamento do crédito rural no Brasil onde se procura explicitar as fontes de recurso para cada item de aplicação.

O avanço na formulação da política do crédito rural também é verificado na recente criação de uma fonte estável de investimento agrícola que é a Caderneta-Ouro do Banco do Brasil. O Banco do Brasil está captando, via Caderneta-Ouro, recursos à mesma taxa da Caderneta de Poupança do Siste

ma Financeiro da Habitação (SFH), isto é, 6% ao ano mais cor
reção monetária, e realizando empréstimos agrícolas à taxa
do crédito rural.

Para entender porque o Banco do Brasil pode
realizar empréstimos, com recursos da Caderneta-Ouro, sem co-
brar spreads, basta lembrar que 20% dos recursos da Caderneta-
Ouro podem ser aplicados às taxas de mercado, sendo o mix das
taxas de aplicação suficientes para cobrir o spread. Adicion
almente, a mecânica operacional do Banco do Brasil com Recib
os de Depósito Bancário (RDB), é adequada para operacional
izar a Caderneta-Ouro, envolvendo custos adicionais muito peq
uenos, contribuindo para que o spread adicional necessário
para operar a Caderneta-Ouro não seja muito grande.

Através da Caderneta-Ouro, o Banco do Brasil
poderá realizar empréstimos agrícolas à mesma taxa de capta-
ção dos recursos de poupança.

Apesar da criação da Caderneta-Ouro, há risco
de redução nos níveis de investimento para a agricultura.
No período de estabilidade de preços do Plano Cruzado os depôs
itos à vista nos bancos comerciais cresceram mais de 200%,
tornando possível, via esquema de exigibilidade, um acréscimo
substancial nos créditos para a agricultura. Com o retorno
inflacionário a níveis superiores ao do passado e, sem proteç
ão completa da correção monetária, espera-se drástica redução
nos depósitos à vista e conseqüente recolhimento dos créditos.
A safra 87/88 já deverá ressentir a falta de recursos.

4. IMPACTOS DA ELIMINAÇÃO DO SUBSÍDIO

AO CONSUMO DE TRIGO

A. C. Coelho Campino

O objetivo desta parte do relatório é o de examinar os eventuais impactos da retirada do subsídio ao trigo sobre a situação nutricional da população brasileira e apresentar algumas alternativas. Esta análise se torna importante, num momento como o presente, em que a retirada do subsídio passa a ser apresentada como se fora uma decisão de política já tomada, restando apenas a definição da melhor maneira de implementá-la. A seção final destina-se a apresentar alguns aspectos relativos à evolução da produção desde 1967.

1. O Trigo na Dieta da População Brasileira

Para uma primeira avaliação da importância do trigo na dieta da população brasileira, utilizamos os dados do ENDEF 74/75. Obviamente, estes dados se apresentam defasados, porém, o ENDEF é o último estudo abrangente sobre a composição da alimentação da população brasileira realizado a nível nacional.

A metodologia que utilizamos para avaliar a importância relativa do trigo na dieta, consistiu nos seguintes passos:

- a) adicionamos todos os possíveis usos de trigo ou seja, consideramos o produto sob as formas de farinha de trigo, pães, massas, doces e bolos;
- b) transformamos os dados de consumo físico em calorias e proteínas;
- c) comparamos este consumo calórico e proteico com o total derivado da ingestão de todos os alimentos;
- d) dada a menção frequente na literatura da importância da farinha de mandioca, relativamente ao trigo, especialmente no Nordeste, comparamos os dados para o trigo com aqueles relativos à farinha de mandioca.

Os resultados estão expressos nos Quadros 1 e 2.

Em termos calóricos, verifica-se que a contribuição do trigo é maior na zona urbana do que na rural e dentro das áreas urbanas, é maior na área metropolitana do que nas áreas não metropolitanas.

A nível de área metropolitana, a contribuição é significativa, oscilando entre um mínimo de 14,3% (SP) e um máximo de 24,6% (Recife). A contribuição nas áreas metropolitanas do Nordeste é superior àquela verificada no Sul/Sudeste. A nível de áreas urbanas não metropolitanas, a contribuição é também significativa mas não é possível estabelecer o mesmo padrão de distinção para o Nordeste. Na zona rural, é de se notar a baixa contribuição do trigo no Nordeste, onde é substituí

QUADRO 1

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO TRIGO E DA FARINHA
DE MANDIOCA NA INGESTÃO CALÓRICA DA POPULAÇÃO
 (Brasil-1975)

SETORES	T R I G O			TOTAL	FARINHA DE MANDIOCA
	FARINHA DE TRIGO	PÃES/MASSAS	DOCES E BALAS		
<u>Area Metropolitana</u>					
RJ	0,77	13,78	0,48	15,03	1,76
SP	1,03	12,82	0,46	14,31	0,47
Curitiba	7,00	12,51	0,61	20,12	0,35
P.Alegre	4,42	14,76	0,81	19,99	0,30
B.Horizonte	0,85	13,35	0,48	14,68	0,75
Fortaleza	0,22	16,71	0,73	17,66	10,21
Recife	0,45	23,79	0,39	24,63	10,87
Salvador	0,44	20,40	0,27	21,11	15,36
Brasília	0,73	12,82	0,40	13,95	1,32
Belém	0,34	17,51	0,19	18,04	24,54
<u>Urbana Não Metropoli- tana</u>					
RJ	0,75	12,62	0,37	13,74	2,86
SP	1,43	11,08	0,41	12,92	0,50
SC/PR/RS	7,72	11,19	0,80	19,71	1,46
MG/ES	0,92	10,55	0,88	12,35	2,73
Nordeste	0,23	13,30	0,87	14,60	18,26
Norte	0,24	15,19	0,26	15,69	28,09
MT/GO	0,60	8,30	0,58	9,48	2,20
<u>Rural</u>					
FJ	0,75	7,79	1,07	9,61	8,31
SP	2,77	6,35	0,27	9,39	0,72
PR/SC/RS	13,30	3,54	0,99	16,83	1,94
MG/ES	1,12	4,06	5,38	10,56	5,95
Nordeste	0,08	3,07	2,13	5,28	28,37

Fonte: Estudo Nacional da Despesa Familiar - Despesas das Famílias
 FIBGE - 1978. Data da coleta de dados: 08/1974 a 08/1975.

QUADRO 2
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO TRIGO E DA FARINHA DE MANDIOCA
NA INGESTÃO PROTÉICA DA POPULAÇÃO
(BRASIL-1975)

SETORES	T R I G O			TOTAL	FARINHA DE MANDIOCA
	FARINHA DE TRIGO	PÃES/MASSAS	DOCES E BALAS		
<u>Área Metropolitana</u>					
RJ	0,75	13,85	0,28	14,88	0,25
SP	1,01	13,22	0,30	14,53	0,07
Curitiba	7,49	13,60	0,28	21,01	0,05
P.Alegre	4,51	15,13	0,28	19,92	0,04
B.Horizonte	0,99	15,61	0,26	16,86	0,12
Fortaleza	0,33	16,57	0,14	17,04	1,38
Recife	0,45	23,80	0,13	24,38	1,58
Salvador	0,40	19,04	0,15	19,59	2,06
Brasília	0,73	13,26	0,24	14,23	0,18
Belém	0,30	16,92	0,15	17,37	3,34
<u>Urbana Não Metropoli- tana</u>					
RJ	0,85	14,57	0,18	15,60	0,48
SP	1,57	12,56	0,28	14,41	0,08
SC/PR/RS	8,38	11,94	0,27	20,59	0,22
MG/ES	1,13	12,95	0,21	14,29	0,47
Nordeste	0,24	13,42	0,11	13,77	2,66
Norte	0,21	14,13	0,18	14,52	3,75
MT/GO	0,70	9,62	0,18	10,50	0,33
<u>Rural</u>					
RJ	0,94	9,77	0,12	10,83	1,52
SP	3,38	7,80	0,16	11,34	0,12
PR/SC/RS	13,87	3,87	0,14	17,88	0,29
MG/ES	1,42	5,13	0,49	7,04	1,06
Nordeste	0,08	2,85	0,13	3,06	4,27

Fonte: Estudo Nacional da Despesa Familiar - Despesas das Famílias - FIBGE - 1978. Data da coleta de dados: 08/1974 a 08/1975.

do, como fonte calórica, pela farinha de mandioca. Este último produto é também extremamente importante nas áreas urbanas não metropolitanas do Norte (28%) e em Belém (24,5%), nas áreas urbanas não metropolitanas do Nordeste (18%) e em Salvador (15%),

além de apresentar contribuição significativa nas demais áreas metropolitanas do Norte.

Em termos de contribuição para a ingestão proteica, observa-se que o trigo é muito mais importante do que a farinha de mandioca, em todas as áreas. A contribuição do trigo para a ingestão protéica é muito maior nas áreas urbanas do que na área rural, oscilando naquelas entre 14% e 21%; dentre as áreas urbanas, a contribuição tende a ser maior nas metrópoles. É de se notar que, mesmo em termos protéicos, o trigo é pouco importante na zona rural do Nordeste, comparativamente às demais zonas rurais, não obstante seja muito mais rico em proteínas do que a farinha de mandioca.

Estes dados indicam, então, que a redução do subsídio ao trigo, provocando aumento nos preços dos alimentos que o utilizam como base, poderá ter repercussões importantes sobre a situação nutricional da população. Como o problema nutricional é mais significativo no Nordeste, observa-se que o consumo de trigo e derivados é bastante significativo nas áreas metropolitanas do Nordeste, seguindo-se em importância as demais áreas urbanas. Entretanto, o consumo de trigo era pouco significativo na área rural do Nordeste (5% de ingestão calórica e 3% da protéica) que é a área de maior pobreza absoluta do país, o que permite relativizar o eventual impacto negativo da redução do subsídio.

Outro aspecto que merece ser abordado é o relativo ao nível do consumo nacional. Muitos opositores do programa de subsídio ao preço do trigo afirmam que o consumo do pro-

duto cresceu no nosso País, graças aos níveis de subsídio atingindo magnitudes que não seriam atingidos em condições normais e desviando demanda de outros produtos como o milho por exemplo.

Para examinar esta questão, procuramos verificar qual seria o consumo médio a nível mundial. Sendo o mundo uma economia fechada, a produção equivale ao consumo, de sorte que a composição da produção corresponde à composição do consumo.

O Quadro 4 indica que o trigo corresponde a 19,7% da produção em termos de matéria seca e 17,1% em termos de proteína. Dessa forma, os níveis de consumo de trigo, quando avaliados do ponto de vista calórico e protéico, apresentados nos Quadros 1 e 2, seriam elevados nas áreas metropolitanas, mas não nas demais áreas urbanas e na zona rural.

2. Aspectos Distributivos Relacionados à Retirada do Subsídio ao Preço do Trigo

No que se refere ao impacto do aumento do preço do trigo sobre o preço ao nível do consumidor da farinha, do pão francês e do macarrão, uma estimativa preliminar é mostrada no Quadro 3.

QUADRO 3

VARIAÇÃO PERCENTUAL NO PREÇO DA FARINHA DE TRIGO, PÃO FRANCÊS
E MACARRÃO DECORRENTE DE UM AUMENTO DE 100% NO PREÇO
DO TRIGO EM GRÃO

Farinha de trigo	+ 83,03%		
Pão francês	+ 15,11%	18,15	25,10
Macarrão	+ 20,90%		

Fonte dos dados básicos: Suma Econômica, março 1987.

Verifica-se, portanto, que um aumento da ordem de 100% no preço do trigo implicaria em um aumento de 15,1% no preço do pão francês e de 20,9% no preço do macarrão. Como a farinha de trigo tem uma ponderação de 0,0742 no orçamento das famílias de 2 a 6 salários mínimos, os pães de 2,2462 e o macarrão e massas de 0,7288, um aumento no preço do trigo de 100% teria um impacto da ordem de 0,6% no orçamento familiar dos consumidores de renda familiar entre 2 a 6 salários mínimos.⁽¹⁾

Portanto, estes resultados indicam que o fim do subsídio pode ser perfeitamente administrado de maneira gradual sem que implique em impactos fortes sobre o custo de vida das famílias. A alegação da necessidade de manter o subsídio com base nos efeitos que o mesmo teria sobre o orçamento fami-

(1) A ponderação dos produtos de trigo no orçamento familiar é derivada de dados preliminares da pesquisa de orçamentos familiares para o Município de São Paulo - 1981-1982.

QUADRO 4
PRODUÇÃO MUNDIAL DE ALIMENTOS

ALIMENTOS	PRODUÇÃO (Milhões de toneladas)					
	BRUTA	%	MATÉRIA COMESTÍVEL SECA ^(a)	%	PROTEÍNA	%
Cereais	1.553	41,41	1.293	67,94	134	52,1
Trigo	425	11,33	374	19,65	44	17,1
Milho	394	10,51	347	18,23	36	14,0
Arroz, bruto	380	10,13	258	13,55	22	8,6
Cevada	172	4,59	151	7,93	15	5,8
Sorgo/"milho miúdo"	100	2,67	89	4,68	8	3,1
Raízes e Tubérculos	548	14,61	148	7,78	9	3,5
Batata	284	7,57	62	3,26	6	
Batata doce	114	3,04	34	1,79	2	
Mandioca	117	3,12	43	2,26	1	
Legumes e Oleaginosas	221	5,89	147	7,72	50	19,5
Cana-de-Açúcar/Beterraba (apenas conteúdo em açúcar)	102	2,72	102	5,36	0	0
Vegetais	340	9,07	41	2,15	4	1,6
Frutas	287	7,65	37	1,94	2	0,8
Produtos Animais	699	18,64	135	7,09	58	22,6
Leite, Carne, Ovos	624	16,64	115	6,04	43	16,7
Peixe	75	2,00	20	1,05	14	5,4
Todos os Alimentos	3.750	100,00	1.903	100,00	257	100,0

(a) Ao nível de humidade zero, excluindo partes não comestíveis como casca e concha.
 Fonte: FAO Production Yearbook: UN Statistical Yearbook. FAO State of Food and
 Agriculture, 1964.

liar das famílias de baixa renda parece merecer ser relativizada.

Entretanto, a discussão sobre o impacto da retirada do subsídio do trigo na dieta da população de baixa renda requer que se conheça o comportamento do consumo por diferentes classes de renda.

Infelizmente, os dados publicados pelo ENDEF não permitem avaliar a ingestão por classe de renda. Como uma primeira aproximação tomamos a participação da despesa anual por família com produto de trigo relativamente à despesa anual total com alimentação no domicílio (Quadro 5).

Os dados constantes do Quadro 5 permitem observar que:

- a) a participação do trigo no dispêndio total é maior no Nordeste do que em São Paulo, exceção feita à zona rural, pelos motivos já comentados;
- b) na Região de São Paulo, a participação do trigo cresce até a Classe 4, decrescendo daí em diante. O mesmo comportamento é válido para as demais áreas urbanas não metropolitanas;
- c) na área metropolitana de São Paulo o comportamento é nitidamente declinante por classe de renda;
- d) na área rural de São Paulo existe um níti-

QUADRO 5
PARTICIPAÇÃO DA DESPESA ANUAL POR FAMÍLIA COM PRODUTOS DO TRIGO
(PÃO, BISCOITO, MACARRÃO E FARINHA) SOBRE A DESPESA ANUAL TOTAL
COM ALIMENTAÇÃO NO DOMICÍLIO POR CLASSE DE DESPESA CORRENTE NA FAMÍLIA
(em %)

REGIÕES E SUAS ÁREAS	TODAS AS CLASSES	C L A S S E S (*)								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
<u>Região II - São Paulo</u>	8,7	7,5	8,6	9,4	9,5	9,0	8,5	7,5	7,3	5,9
.área metropolitana	9,1	10,7	10,2	10,2	9,9	9,2	8,4	7,6	7,6	6,1
.urbana não metropolitana	9,0	8,6	9,2	9,5	9,1	8,7	8,7	7,4	7,4	5,3
.rural não metropolitana	6,9	4,7	6,8	6,2	6,0	6,1	6,9	7,6	7,4	7,1
<u>Região V Nordeste</u>	7,5	4,1	4,9	5,9	7,9	8,0	8,5	10,1	10,4	9,4
.área metropolitana de Fortaleza	10,8	8,6	11,1	8,9	12,4	11,5	11,5	11,4	10,9	9,4
.área metropolitana de Recife	13,1	17,5	16,2	17,0	16,8	15,5	14,5	14,2	13,4	10,1
.área metropolitana de Salvador	11,4	13,7	12,8	15,1	14,5	14,2	15,1	14,1	12,7	9,0
.urbana não metropolitana	10,5	8,3	8,9	10,6	11,4	11,2	11,2	11,7	10,7	10,0
.rural não metropolitana	3,6	2,6	2,7	2,8	2,8	3,3	3,4	3,2	4,3	5,6

Fonte: Estudo Nacional da Despesa Familiar - Despesas das Famílias - FIBGE-1978
 Data da coleta de dados: 08/1974 a 08/1975

(*) Classes	<u>Para São Paulo(em cruzeiros)</u>	<u>Para o Nordeste (em cruzeiros)</u>
1	Menos de 9.000	Menos de 4.500
2	De 9.000 a 15.799	De 4.500 a 6.799
3	De 15.800 a 22.599	De 6.800 a 8.999
4	De 22.600 a 31.599	De 9.000 a 11.299
5	De 31.600 a 45.199	De 11.300 a 13.599
6	De 45.200 a 67.799	De 13.600 a 15.799
7	De 67.800 a 90.399	De 15.800 a 22.599
8	De 90.400 a 134.799	De 22.600 a 31.599
9	Mais de 134.799	Mais de 31.599

do comportamento crescente a partir da Classe 4;

- e) na Região Nordeste o comportamento é nitidamente crescente, até a Classe 8;
- f) nas áreas metropolitanas de Recife e Salvador, a participação relativa de produtos do trigo é alta em todas as Classes de renda e é bastante significativa nas Classes de renda baixa;
- g) na área metropolitana de Salvador a participação relativa do trigo é oscilante nas três primeiras Classes estabilizando-se a partir daí, num intervalo de 11,0 - 12,5% até a classe 8.

Embora estes dados tenham o inconveniente de se referirem a dispêndio e não à ingestão, indicam que um aumento do preço do trigo, decorrente da retirada do subsídio teria impacto negativo sobre a população de baixa renda, especialmente no Nordeste (exceto zona rural) e em São Paulo na área metropolitana.

Um quadro desta natureza, detalhado para todas as regiões, será apresentado no próximo relatório, permitindo comparações entre regiões. Pretendemos, também, obter dados do ENDEF que permitam uma comparação em termos de consumo físico. A título preliminar, apresentamos no Quadro 6 os dados obtidos por Zandonaidi e apresentados no Painel do Trigo, promovido pela Comissão de Economia da Câmara dos Deputados.

Observa-se que o consumo de trigo se faz especialmente sob a forma de farinha no Sul do País, enquanto nas duas outras regiões, a principal modalidade é o pão francês; este também é significativo na Região Sul, com um consumo médio de quase 12 kg/pessoa/ano. Chama a atenção, também, o baixo consumo de macarrão no Nordeste.

QUADRO 6

CONSUMO MÉDIO PER CAPITA/ANO DE TRIGO E DERIVADOS EM REGIÕES METROPOLITANAS (KG)-1974/75

PRODUTOS	CONSUMO MÉDIO REGIONAL		
	REGIÃO I (RJ)	REGIÃO III (PR, SC, RS)	REGIÃO NORDESTE (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA)
Pão francês	22,4	11,9	13,5
Outros pães de trigo	2,3	1,3	1,1
Biscoito de trigo	2,0	1,9	2,6
Macarrão de trigo	7,0	4,9	1,9
Farinha de trigo	1,6	24,5	0,3
Bolos e pastelarias	1,8	1,9	0,7

Fonte: ZANDONADI, R. "Trigo: quem consome o subsídio". Documento apresentado à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, Brasília, 1985, mimeo.

3. Alguns Aspectos Ligados à Produção

O Quadro 7 apresenta os dados relativos ao consumo interno e a forma de supri-lo, quer através da produção nacional, quer através da importação, para o período 1967-86 .

QUADRO 7

CONSUMO INTERNO DE TRIGO E FORMA DE SUPRIMENTO
1967-1986

ANOS	CONSUMO INTERNO (EM TON) (A)	IMPORTAÇÃO		PRODUÇÃO NACIONAL (EM TON)	IMPORTAÇÃO	
		EM TON 1.000 (B)	US\$ MILHÕES FOB		CONSUMO (EM %)	INTERNO (B/A)
1967	2.655	2.433	-	222		92
1968	2.866	2.417	154	449		84
1969	2.908	2.286	135	622		79
1970	3.034	1.937	104	1.097		64
1971	3.205	1.607	107	1.598		50
1972	3.375	1.731	122	1.644		51
1973	3.797	3.098	335	699		82
1974	4.116	2.421	468	1.695		59
1975	4.437	1.966	372	2.471		44
1976	5.064	3.527	533	1.537		70
1977	5.252	2.638	280	2.614		50
1978	5.656	4.062	541	1.594		72
1979	6.010	3.780	585	2.230		63
1980	6.600	4.600	846	2.000		70
1981	6.000	4.000	709	2.000		67
1982	5.890	4.170	710	1.720		71
1983	5.987	4.182	677	1.805		70
1984	6.327	4.867	711	1.467		77
1985	6.133	4.041	591	2.092		66
1986	7.203	2.000		5.203		28
1987	7.000	2.000		5.000		29

Fontes: Para o período 1967-198 - SUNAB

Para o período 1983-1987 - Banco do Brasil, CETRIN e CFP.

Os dados relativos ao período 1967-1982 são da SUNAB e foram obtidos do trabalho de Loures, apresentado à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados. Os dados para o período 1983-1987 são do Banco do Brasil-CETRIN e CFP.

Destacaremos, inicialmente, o período 1967-1984.

O consumo interno de trigo no Brasil aumentou em 141% nesse período, enquanto a população cresceu, em nossa estimativa, 49,35%, ou seja, o consumo per capita, aumentou em 61,7% no período. Este comportamento reforça a tese de que o subsídio ao preço do trigo conduziu a um aumento significativo no consumo desse produto.

Dois períodos podem ser nitidamente distintos:

- a) 1967-77 - Nesse período, a participação do componente importado no consumo interno total (1967) tendeu a decrescer a 50% (1977), quase de maneira monotônica (com exceção de um "salto para cima" ocorrido em 1973 e em 1976).
- b) 1977-84 - Nesse período, a participação do componente importado apresenta um nítido comportamento crescente, atingindo 74% do consumo em 1984.

Em 1985 e 1986 há um novo aumento significativo na parcela suprida pela produção nacional que, no último ano, respondeu por 70% do consumo interno. Este aumento excepcional

da produção interna pode ser atribuído à euforia associada à vigência do Plano Cruzado, no ano passado. Porém, deve-se ressaltar que a perspectiva para a safra de 1987 é semelhante à de 1986, com uma produção de, aproximadamente, 5,2 milhões de toneladas em uma área plantada de 4,5 milhões de hectares, prevendo-se a importação de 2,7 a 2,8 milhões de toneladas. O plantio deverá iniciar-se agora em maio no Rio Grande do Sul, prevendo-se que a produção nesse Estado igualará a da safra passada, ou seja, 1,739 milhões de toneladas. Em São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, estados que respondem por 70% da safra, o plantio está atrasado, atingindo no momento (30.04.87), cerca de 30% da área prevista, quando era de se esperar que se situasse em 50% da área prevista. A redução no ritmo de plantio, até o momento, é atribuída à expectativa de reajuste do trigo fixado pelo Governo, que é de Cz\$ 270,00/saca, considerado muito baixo, e aos limites de financiamento, de 100% para os pequenos produtores, 60% para os médios e 50% para os grandes. A CFP já elaborou proposta de reajuste, cujas bases são dadas a seguir, mas a indefinição do Governo determinou o atraso no plantio e, se demorar, reduzirá a próxima safra.

A proposta da CFP é:

produtividade	financiamento
Kg/ha	Cz\$/ha
até 1.000	5.280
1.000 - 1.500	5.375
1.500 - 3.000	
acima de 3.000	11.020

O mês de maio se apresenta, portanto, crucial para a definição da safra e da forma de suprir o mercado interno em 1987.

5. PECUÁRIA LEITEIRA EM 1987: SOFRENDO AS
INCERTEZAS DO QUADRO ECONÔMICO GERAL

Elizabeth M. M. Q. Farina

A divulgação das estimativas sobre a produção de leite pela FIBGE apresenta certa defasagem em relação à divulgação dos produtos agrícolas em geral. No final de abril, somente os valores de janeiro são conhecidos.

Para o primeiro mês de 1987, a produção foi avaliada em 811 milhões de litros, contra 817 milhões em janeiro de 1986. Registra-se, portanto, um decréscimo de 0,7% em relação ao ano anterior.

Há indicações, obtidas junto a representantes da indústria, de que tal estagnação da produção persistiu nos meses de fevereiro e março, mas, que a produção no início da entressafra, em abril, não se mostrou tão deprimida quanto em 1986. Tais estimativas originam-se do movimento de recepção de leite nas usinas e dos estoques de derivados, informações que devem ser analisadas com cuidado.

Nos primeiros meses do ano, as cooperativas, principais responsáveis pelo abastecimento de leite fluido, registravam quedas de recepção de aproximadamente 10% em relação a 1986. De acordo com a Leite Paulista de São Paulo, de suas 38 Cooperativas Associadas, 23 acusaram queda de recepção em janeiro e fevereiro, comparado com igual período do ano anterior.

Esta aparente inconsistência, entre os dados da

FIBGE e das usinas, pode ser explicada pelo movimento do leite no setor queijeiro. Durante 1986, este segmento, assim como o de outros derivados, desfrutaram de um elevado crescimento de demanda e de sucessivas revisões das tabelas da SUNAB, ou mesmo da cobrança de âgios, que lhes permitiam o pagamento de um preço superior ao fixado pela SUNAB para o "leite-consumo". A concessão de parte de suas margens para o produtor, era compensada pela demanda aquecida e pela taxa de juros, que favorecia a estocagem.

Aparentemente, janeiro e fevereiro continuaram a registrar a absorção do leite "in natura" pelo setor queijeiro, embora menor. Com a rápida elevação das taxas de juros, as previsões de recessão e a queda de preço real destes produtos, verificou-se uma reversão de tal processo: desova dos estoques e redirecionamento do leite para as usinas de pasteurização, face à mudança nas condições de preço pago ao produtor e mesmo da recusa da matéria prima.

Desta forma, quando, em março, foi anunciado o reajuste dos preços para o leite, a vigorar a partir de 1º de abril, o aumento da recepção pelas usinas foi atribuído àquela medida, e anunciado, por alguns representantes do setor, um acréscimo de produção. Na verdade, o aumento de recepção pelas usinas pasteurizadoras reflete muito mais a redistribuição da matéria prima entre os diferentes segmentos do mercado, do que alterações a nível de produção, devidas ao aumento de preço.

Também a retração na demanda de queijos deve

ser avaliada com cautela. Segundo o presidente do Sindicato das Indústrias de Laticínios do Estado de São Paulo, houve uma queda brutal no consumo de iogurte, sobremesas lácteas e queijos - cerca de 40% em relação ao ano passado. Pelo menos no que se refere a queijos, esta redução de consumo pode estar, simplesmente, refletindo a desova de estoques do produto nacional, e principalmente do importado. "A posteriori" parece haver consenso de que se realizou importações em excesso (cerca de 34 mil toneladas), a exemplo de outros produtos alimentares.

Também a redução no consumo de leite B, "acima do normal em período imediatamente após aumento de Preço", pode ser resultado da regularização da oferta do leite C, reflexo, em parte, do aumento de produção e em parte, do redirecionamento da matéria prima para o segmento fluido.

O comportamento da demanda de leite e laticínios está ainda para ser definido, e depende, principalmente, da evolução do salário real e do emprego. Há uma forte expectativa de uma queda substancial do poder aquisitivo da população. Os dados da FIESP mostram um rápido declínio do salário real médio da indústria paulista, apesar do gatilho (-3,8% no 1º bimestre do ano, em relação a igual período de 1986). Entretanto, a massa salarial continua estável, garantida pelo nível de atividade. A se confirmar as tendências recessionistas, a demanda gerada pelos programas sociais ganham papel decisivo para a situação do abastecimento, e o volume necessário de importações.

Dentre os programas sociais, o de Distribuição de Leite para Crianças Carentes é o mais importante, em termos de geração de demanda. Segundo a Secretaria Especial de Ação Comunitária, que gerencia o programa, em 1986 chegou-se a distribuir 1,3 milhões de litros por dia. Isto se aproxima bastante do cronograma de implantação, que previa para dezembro, o atendimento de 1,5 milhões de beneficiários, como pode ser observado pela Tabela 1.

Se o cronograma fosse efetivamente implantado, 2,2% da produção anual, estimada pela FIBGE, teria sido absorvida pelo programa. Porcentagem modesta que não deveria criar impactos sobre o abastecimento. Se, entretanto, considerarmos que a compra via "tickets" afeta apenas o segmento produtor de leite C, então o impacto é maior: cerca de 8% da produção vendida ao público.

Para 1987, o cronograma prevê a distribuição de 3 milhões de litros diários, desde janeiro, demandando 1,095 bilhões de litros adicionais. Obviamente esta meta não será cumprida, já que até agora as distribuições mensais estiveram aquém do pretendido. De qualquer forma, apenas para manter atendidos os 1,3 milhões de beneficiários, já participantes do programa, serão necessários 470 milhões de litros/ano, o que demanda 15% da oferta de leite tipo C, considerando a produção de 1986, (cerca de 3 bilhões de litros), quantidade que pode assumir alguma importância apenas durante a entressafra. Em 1986 verificou-se uma queda de produção de quase 50% durante os meses de junho a agosto.

A demanda gerada pelo programa de distribuição de

TABELA 1

CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LEITEPARA CRIANÇAS CARENTES E RELAÇÃO COM A PRODUÇÃOBRASILEIRA DE LEITE - 1986 - 1990

ANO	BENEFICIÁRIOS NO FINAL DO ANO/DIA (1000 CRIANÇAS)	DEMANDA ADICIONAL DE LEITE (DA) (1) (1000 LITROS/ANO)	DA	DA
			PRODUÇÃO TOTAL 1986(2) %	PAST."C". 1986 %
1986	1.500	246.000	2,20	8,2
1987	3.000	1.095.000	9,49	36,5
1988	6.000	2.190.000	18,48	73,0
1989	10.000	3.650.000	31,46	121,6

FONTE : Farina, M.M.Q., "Política Pública e Evolução Recente da Pecuária de Leite no Brasil". Relatório de Pesquisa IPEA/IPLAN/FIPE, 1987 (mimeo).

- (1) No primeiro ano previa-se a distribuição de 100 mil litros/dia em janeiro, com o acréscimo de 100 mil litros a cada mês. Em novembro há um incremento de 200 mil litros/dia e dezembro 300 mil. Nos anos subsequentes supõe-se atendimento uniforme durante todo o ano.
- (2) Estimativa FIBGE: 11,6 bilhões de litros.
- (3) Pesquisa mensal do leite - FIBGE: 7,6 bilhões de litros.
- (4) Pesquisa mensal do leite - FIBGE: 3,0 bilhões de litros.

leite poderá ser dobrada, contudo, se o cronograma passar a ser seguido, pelo menos, na segunda metade do ano, representando cerca de 800 milhões de litros em 1987.

Se, de fato, se verificar a retração do consumo prevista por representantes do setor, especialmente no segmento de queijos, este ano o problema poderá ser de colocação do produto e não de escassez de oferta.

Do lado da produção, a política de preços anunciada dia 2 de abril pelo Secretário Adjunto da SEAP, pode estimular efetivamente o crescimento da oferta. Além de um reajuste, considerado adequado pelos próprios produtores, e estipulado com base numa planilha de custos para o período de safra, o representante da SEAP anunciou revisões trimestrais para toda a cadeia de produção. Tais reajustes deverão cobrir os custos de cada uma das fases de comercialização e oferecer uma margem de rentabilidade e investimento. Em nota subsequente será analisada com maiores detalhes a política para o setor.

TABELA 2

PREÇOS NOMINAIS DO LEITE ESTABELECIDOS PELA SUNAB

		PRODUTOR ⁽¹⁾ "C"	CONSUMIDOR ⁽²⁾ TIPO "C"
Dez	85	1,78	2,58
Jan	86	2,31 (3)	2,58
Jan	87	3,50 (4)	5,20
Abr	87	5,72	8,20

Fonte: Portarias da SUNAB e Associação dos Produtores de Leite e B ABPLB.

- (1) Preço cota-consumo para a região Centro-Sul.
- (2) Tipo "C", 3% de gordura, para os Estados onde não incide ICM.
- (3) Subsídio de 30%.
- (4) Extinto o subsídio.

Depois de amargar um congelamento de um ano, (Veja Tabela 2), o mais extenso da Era do Cruzado, um reajuste que respeita uma planilha de custos ao produtor e ainda leva em conta as margens de industrialização e comercialização justifica a expectativa, não só de um aumento de produção "in natura", e uma entressafra menos intensa, como também um incremento da oferta do leite fluido.

Os tabelamentos do preço ao produtor e ao consumidor de leite "C", sistematicamente violaram a equação de custos do produto. Por isso, o procedimento ora adotado deverá incentivar a oferta. O efeito sobre o mercado de leite pasteurizado deverá resultar do fato de que o segmento de queijos e outros industrializados não terão condições de repassar, ao consumidor, preços pagos ao produtor, acima do fixado pela SUNAB para o segmento fluido, mantendo suas margens. Já são sensíveis os efeitos dos reajustes de preço e da queda de salário real sobre a demanda de derivados, especialmente os de maior elaboração industrial, que se caracterizam por elasticidades preço e renda mais elevadas. Sendo assim, o segmento fluido desfrutará de competitividade com as outras aplicações da matéria prima, melhorando a situação do abastecimento, especialmente durante a entressafra.

Os impactos sobre a produção, contudo, não devem ser superestimados. Recuperar a situação de 1986, significa se manter a quem da disponibilidade "per capita" do início da década, como se pode observar pela Tabela 3.

TABELA 3

LEITE RECEBIDO PELAS INDÚSTRIAS
ESTIMATIVA FIBGE (milhões de litros)

	1984	1985	1986	1987
JAN	793	824	817	811
FEV	734	713	711	-
MAR	735	763	710	-
ABR	661	692	617	-
MAI	657	643	565	-
JUN	574	543	520	-
JUL	545	537	520	-
AGO	520	539	533	-
SET	535	539	577	-
OUT	664	627	625	-
NOV	714	702	665	-
DEZ	832	793	783	-
TOTAL	7963	7916	7644	
VARIAÇÃO (%)	3,1	-0,6	-3,4	-0,7
VARIAÇÃO PERCAPITA EM RELAÇÃO A 1980	3,0	0,0	-5,5	-

TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIA DA DÉCADA : -0,85

FONTE: Pesquisa Mensal do leite -IBGE -Coluna "Total", que exclui o leite transferido para estabelecimentos da mesma empresa.

Embora o total de leite recebido pela indústria, apurado pela Pesquisa Mensal do Leite da FIBGE, não englobe toda a produção "in natura", sua evolução mostra, razoavelmente, o desempenho do setor.

Os dois últimos anos apresentaram declínios de produção, seja quando se compara a 1984, seja em relação a 1980. As taxas de crescimento "per capita" foram bastante irregulares nesta primeira metade da década, com uma taxa média de -0,85% . Para a estagnação da oferta, pesou, sobremaneira, o ano de 1986, que acusou um declínio da disponibilidade por habitante de 5,5%, em relação a 1980.

Por outro lado, comparando a média de produção dos meses de safra (dezembro a fevereiro), com os de entressafra (junho a agosto), 1986 apresenta um declínio de quase 50%, enquanto os anos anteriores sofrem reduções de aproximadamente 30%. O efeito deste fenômeno recai, especialmente, sobre abastecimento do mercado de leite fluido. No ano passado, este resultado foi agravado pelo fato de que não havia estoques nas mãos das empresas privadas, em virtude de estiagem de 1985, e as importações chegaram tardiamente.

Em 1987, novamente, as empresas que abastecem o mercado pasteurizado contam com pequenos estoques, em função do excesso de demanda do ano anterior. O mesmo não ocorre com outros derivados, face às elevadas importações. Entretanto, sabe-se que as autoridades federais já autorizaram a importação de 100 a 150 mil toneladas de leite em pó. Sendo assim, não se espera problemas de abastecimento para este ano, especialmente se

a taxa de crescimento da economia for pequena, como se tem previsto.

Do ponto de vista de uma política de produção, é importante que os estímulos da política de preços não sejam anulados pela falta de colocação da oferta de leite "in natura". Para tanto, é necessária uma estratégia de compra governamental para formação de estoques estratégicos e/ou a provisão de recursos para financiamento da estocagem privada, em volume e época apropriados. Até agora tal procedimento não foi adotado, até porque não há excesso de oferta registrado neste início do ano. Contudo, deve orientar o procedimento para a próxima safra, a se iniciar no final de 1987.

Garantir uma política estável de preços e produção é importante não apenas para alcançar a auto-suficiência pretendida. É fundamental para permitir a continuidade das políticas sociais. Como se verifica pela Tabela 1, somente para atender o programa do "ticket", será necessário, no mínimo, dobrar a oferta de leite "C", nos próximos dois anos.

6. AGRICULTURA EM 1987: PRODUÇÃO MAIOR E PROBLEMAS DE COMERCIALIZAÇÃO

Fernando Homem de Melo

Com a divulgação, ao final de março, de mais uma avaliação da FIBGE sobre a produção agrícola em 1987, é possível concluir-se, com alto grau de probabilidade, que o Brasil terá uma expressiva ampliação de sua produção de grãos. Houve, é certo, uma certa diminuição em relação aos dados de janeiro mas, ainda assim, a produção de arroz, feijão, milho, soja e trigo¹ deverá alcançar 62,7 milhões de toneladas. Como ainda não se encontram disponíveis os dados completos para todas as lavouras iremos, neste comentário, limitar a análise para os subgrupos definidos pela FIBGE, ou seja, cereais e oleaginosas.

Essas informações estão reproduzidas na Tabela 1 onde, também, incluímos dados referentes a 1985 e 1986, assim como comparações em termos per capita com 1986 e 1980, com vistas a se obter uma melhor perspectiva

(1) Como a lavoura de trigo ainda está para ser plantada, a FIBGE repetiu, para fins de previsão, a produção de 1986. Isso ainda deixa uma certa margem de variação na produção total prevista para 1987.

TABELA 1ESTIMATIVAS DA FIBGE PARA A PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM 1987 (1.000 t)

CULTURAS	1985	1986	1987	VARIACÃO PER CAPITA	
				1987/86	1987/80
1. <u>Cereais:</u>					
Arroz	9.019	10.404	10.945	+ 2,8	+ 9,4
Feijão	2.548	2.228	2.247	- 1,4	- 11,5
Milho	22.018	20.543	27.408	+ 30,4	+ 21,3
Sorgo	258	370	288	- 23,9	-
Trigo	4.323	5.433	5.400	- 2,2	+ 76,3
2. <u>Oleaginosas:</u>					
Algodão	2.840	2.316	1.928	- 18,6	- 2,6
Amendoim	339	216	229	+ 3,6	- 54,9
Mamona	416	313	309 ^(b)	- 3,5	- 11,9
Soja	18.278	13.321	16.706	+ 22,6	+ 5,8
3. <u>Grãos</u> ^(a)	56.186	51.929	62.706	+ 18,0	+ 16,2

Fonte: FIBGE, "A Avaliação de Fevereiro da Produção das Principais Lavouras".

(a) Arroz, Feijão, Milho, Trigo e Soja.

(b) Nossa estimativa.

da produção no presente ano. Em primeiro lugar, deve-se notar que o Total Grãos em 1987, de 62,7 milhões de toneladas, além de ser 18,0% maior que a (pequena) safra de 1986, em termos per capita, é 16,2% superior à de 1980. Ainda a esse respeito, tomando-se a expectativa colocada no documento de política agrícola do Plano de Metas (agosto de 1986), a produção de grãos em 1987 deveria ser de 63,5 milhões de toneladas (arroz, feijão, milho, soja e trigo). Portanto, a produção a ser agora realizada é muito próxima da desejada (- 1,3%), e que foi considerada necessária ao País nos termos do crescimento econômico estipulado naquele Plano de Metas.

É preciso, assim, reconhecer que a agricultura efetivamente cresceu em 1987, mas que esse crescimento apenas a colocou ao nível do que seria a necessidade do País, com uma taxa de crescimento de 7% ao ano. Certamente, a esta altura de 1987, sabe-se que essa taxa de crescimento não será realizada, não estando afastada a possibilidade de uma expressiva recessão. Isso indica a ocorrência, neste ano, de uma menor expansão da demanda de alimentos em relação a que ocorreria caso a economia crescesse 7%. Desse modo, para se manter a confiança do setor nos rumos da política agrícola, aparece a necessidade de uma estocagem reguladora acima daquela que fora indicada no próprio Plano de Metas de agosto de 1986.

Em segundo lugar, deixando-se de lado o trigo, por ser uma cultura ainda a ser plantada, os números da Tabela 1 indicam comportamentos bastante favoráveis das safras de arroz e milho e desfavorável para o feijão. Esta, aparentemente, foi prejudicada pelo excesso de chuvas no período de colheita da primeira safra do Centro-Sul, pela seca do Nordeste, assim como por reduções na área plantada da segunda safra, "em virtude dos impactos negativos causados pelos preços reduzidos com que foi comercializada a primeira safra de feijão, e pela demora na definição dos VBCs e dos novos preços mínimos para o produto"¹. Temos, aqui, portanto, o primeiro problema causado pelo não cumprimento dos termos da política agrícola (reajustes automáticos dos preços mínimos pelo IPP) do Plano de Metas, como analisado em outro trabalho deste documento.

Tomando-se esses três produtos domésticos - arroz, milho e feijão - a produção de 1987 deverá ser 15,5% maior que a de 1985 em termos per capita (40,6 contra 33,6 milhões de toneladas). Por outro lado, considerando-se os objetivos de produção contidos no Plano de Metas, a produção desses três produtos domésticos deveria ser, em 1987, de 38,3 milhões de toneladas. Deverá haver, assim, um excedente mínimo de 2,3 milhões de toneladas.

(1) FIBGE, "A Avaliação de Fevereiro da Produção das Principais Lavouras", p. 02.

Em terceiro lugar, os números da Tabela 1 e a análise acima feita apontam para a existência de excedentes de arroz e milho e déficit de feijão, quando se consideram as taxas de crescimento previstas para a produção/consumo de cada uma dessas culturas no documento de política agrícola do Plano de Metas (agosto de 1986). Com esse critério, pode-se chegar a um excedente de 619 mil toneladas de arroz, de 2.200 mil toneladas de milho e, finalmente, de um déficit de 562 mil toneladas de feijão. Dada a dificuldade de importação dessa magnitude de feijão, pode-se antever uma trajetória de preços reais em alta para esse produto em 1987 o que, aliás, já se iniciou. Quando se introduz a forte desaceleração do crescimento econômico no presente ano, deveremos ter maiores excedentes de arroz e milho e, talvez, um déficit um pouco menor para o feijão.

Por outro lado, devemos lembrar que a estratégia descrita no documento de política agrícola contemplava a formação de estoques reguladores. Nesse contexto, previa-se chegar em 1989 com um estoque de cerca de 1 milhão de toneladas de arroz, de 2,2 milhões de toneladas de milho, e de 200/300 mil toneladas de feijão. Como resultado dessa intenção e do desempenho da safra de 1987, o País poderia ter boa parte desses estoques já no

corrente ano, ao invés de esperar até 1989. Considerando-se o menor crescimento das demandas de arroz e milho, resultando da desfavorável situação econômica do País em 1987, talvez seja realista falar-se em retirar do mercado cerca de 800 mil toneladas de arroz e 3,0 milhões de toneladas de milho. Ao nível dos preços mínimos de abril de 1987, isso representaria um dispêndio de Cz\$ 8,7 bilhões. Em nossos exercícios de simulação estocástica, esses níveis de estoques são bem razoáveis para um objetivo de maior estabilização de preços daqueles produtos. Para tal, um gasto da ordem de US\$ 190 milhões (em cruzados) não nos parece despropositado.

Seria necessário, entretanto, que o governo fixasse regras claras para a administração desses estoques, particularmente os níveis de preços que detonariam a sua liberação ao mercado. Nossas estimativas¹ indicam, para o arroz, um nível de liberação 15% superior ao preço mínimo e, para o milho, um nível 25% superior ao preço mínimo. Em outras palavras, a preços de abril de 1987, aqui aquisições de arroz (AGFs) aos níveis de Cz\$ 187,00/50 kg do produto irrigado e Cz\$ 192,60/60 kg do produto de sequeiro, e vendas a Cz\$ 215-220, respectivamente. Para o milho,

(1) Veja Homem de Melo, F., Estabilização de Preços: Domésticos vs. Exportáveis. IPE/USP, 1986, p. 65.

aquisições a Cz\$ 122,40/60 kg e vendas a Cz\$ 153,00. Nos intervalos, o mercado seria inteiramente livre o que, sem dúvida, atuaria como estímulo à estocagem privada e melhor uso da capacidade de armazenamento.

Com a adoção dessa estratégia de estoques reguladores, repetimos, com regras claramente definidas, os problemas surgidos com a comercialização da safra de 1987 teriam sido evitados. Adicionalmente, a exportação dos excedentes, como forma de "enxugar" o mercado e sustentar os preços de arroz e milho, não se faria necessária. Em nossa opinião, a formação de estoques reguladores deve preceder a qualquer tentativa de realizar exportações daqueles alimentos, por algumas razões. Primeiro, para produtos de mercado interno, em que apenas a oferta e demanda determinam preços, a existência de um programa de estoques reguladores tem um papel estabilizador dos preços recebidos e das receitas auferidas pelos agricultores, ao mesmo tempo que favorece os consumidores, especialmente os de baixa renda, ao longo do tempo.

Em segundo lugar, pela própria natureza de serem produtos de mercado interno, os preços de milho e arroz atualmente praticados no Brasil são substancialmente maiores (cerca de 50 e 80% respectivamente) que os preços de exportação FOB. Disso resulta a necessidade de

pesados subsídios para se viabilizar eventuais exportações. Terceiro, a atual e prevista situação de nossas contas externas, em absoluto, garantiria que, na ocorrência de uma quebra de safra em 1988, o País poderia contar com reservas suficientes para realizar importações. Finalmente, ao contrário do comumente argumentado, o tamanho razoável dos estoques para cumprir uma política de estabilização de preços não é grande. Algo como 8-10% do consumo anual é um tamanho apropriado. Coincidentemente, essa é a magnitude aproximada dos excedentes mencionados para 1987.