



ARTIGOS
TÉCNICOS

AS DIFICULDADES NO FINANCIAMENTO DO PLANO DE METAS

Maria Auxiliadora de Carvalho
Valquíria da Silva
César Roberto Leite da Silva

1 - INTRODUÇÃO

O Governo da Nova República vem procurando mostrar que a orientação de sua política econômica é qualitativamente distinta daquela efetivada pela administração anterior, que se pautou por uma grave recessão motivada pela necessidade de promover o ajuste externo.

Nesse aspecto, o atual Governo foi relativamente beneficiado, pois, mesmo a duras penas, a economia brasileira foi administrada de forma a gerar substanciais superávits comerciais e recompor os níveis de reserva, de forma que a partir de 1985 as autoridades puderam enfatizar outros pontos considerados relevantes na política econômica, sobretudo a retomada do crescimento econômico.

Nesse sentido, foi divulgado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), secundado pelo Plano de Metas, que quantificava os objetivos daquele, onde é possível detetar uma acentuada preocupação com o crescimento econômico e os aspectos sociais. Dentro deste quadro o setor agrícola ocupa papel de destaque, merecendo atenção especial. Esses documentos reconhecem o atraso relativo da agricultura brasileira, tanto em relação aos outros setores econômicos nacionais quanto aos padrões internacionais. Para superar essa lacuna pretende-se, de modo geral, aumentar a produtividade dos recursos ali empregados através de investimentos específicos e, reformulando a política agrícola, ampliar a área de culturas importantes.

As taxas de crescimento explicitadas no Plano de Metas exigirão, a princípio, a ampliação dos investimentos e, como contrapartida, o aumento da capacidade de poupança, que se encontra em níveis bastante reduzidos. Nesse ponto o setor externo, que se afastara das preocupações imediatas, deve voltar a ocupar uma posição de relevo, se se lembrar que tradicionalmente o País contava com apreciável volume de poupança externa para completar a doméstica e que atualmente o Brasil transfere recursos para o resto do mundo como pagamento de seus compromissos.

Este trabalho se situa dentro deste contexto, objetivando apontar as dificuldades que o País terá para reproduzir um nível de crescimento equivalente ao verificado nos anos 70, mas num cenário internacional adverso. Além das dificuldades de financiamento macroeconômicas, serão analisadas as modificações da política agrícola e a exigibilidade dos investimentos necessários ao setor. No segundo item será feita uma breve descrição dos

aspectos relevantes do Plano de Metas e confrontada a experiência histórica de formação de poupança com as necessidades futuras de recursos. Ainda nesse item será apresentada, de forma analítica, a contribuição do setor externo para a realização da poupança. No terceiro item, são apresentadas as principais alterações na política agrícola, suas metas e a necessidade de recursos para o setor. Finalmente, na última parte estão algumas conclusões.

2 - O PLANO DE METAS

Em meados de 1986, o Governo divulgou o seu Plano de Metas para o triênio 1987-89, que corresponde à quantificação dos objetivos do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND/NR). O objetivo principal do Plano é garantir um crescimento sustentado do produto de 7% a.a. entre 1986 e 1989, de forma a elevar a renda per capita em 20% e criar 6,6 milhões de empregos.

A leitura do Plano de Metas indica que o Governo enfatizou os problemas sociais em sua elaboração, ao lado da preocupação em ampliar a infra-estrutura econômica de forma a superar os impedimentos ao crescimento. Nesse aspecto os setores de energia e transporte foram considerados prioritários. Pretende-se elevar a geração de energia elétrica para 57.500 MW, o que significa uma expansão de 32,5%, e implantar 6.040 quilômetros de linhas de transmissão. Paralelamente, será aumentada a produção de petróleo em 38,5%, atingindo-se um índice de 70% de auto-suficiência. A produção de gás também será aumentada em 66%.

Na área de transportes objetiva-se construir, até 1989, 2.340 quilômetros de novas rodovias, recuperar 20.000 quilômetros e assegurar a conservação adequada de 65.000 quilômetros. Adicionalmente, pretende-se pavimentar 2.280 quilômetros. As ferrovias deverão ampliar sua capacidade de transporte para atender um fluxo anual de 100 milhões de toneladas.

No plano social, as prioridades são a alimentação, educação, moradia e condições de vida no campo. Dentro da primeira prioridade os objetivos são: beneficiar 15,9 milhões de gestantes, nutrizas e crianças através de programas de suplementação alimentar; garantir um litro de leite diário para 10 milhões de crianças carentes com idade até 6 anos; e atender 34 milhões de crianças através do programa nacional de alimentação escolar.

Na área de educação, o Governo pretende universalizar a educação básica, oferecendo escola pública a todas as crianças de 7 a 14 anos. A moradia será atendida pela ampliação do Plano Nacional de Habitação, dirigindo-o à população de baixa renda através da construção de 1,7 milhão de casas populares. Programas específicos de reforma agrária e irrigação tentarão melhorar as condições de vida da população rural.

Pode-se notar que o Plano de Metas é bastante ambicioso e que, mesmo acertando em seu diagnóstico e objetivos, pode encontrar dificuldades em seu financiamento. O próprio Plano indica que será necessário um esforço adicional de investimentos da ordem de 3% do PIB, para que o investimento total atinja 21% do PIB. O problema é equacionar essa necessidade de investimentos com os níveis atuais de poupança, que corresponde a aproximadamente 17,5% do PIB.

2.1 - As Fontes da Poupança

O financiamento do crescimento econômico é uma preocupação constante entre os países subdesenvolvidos. O baixo nível de renda desses países já é um primeiro obstáculo à formação da poupança necessária ao seu crescimento. Possivelmente isso explica a importância que os setores público e externo assumem nos programas de desenvolvimento dessas nações.

O Brasil não fugiu à regra. A partir de meados da década de 40 o País encetou um grande esforço no sentido de industrializar-se através da substituição das importações de bens de consumo duráveis pela produção doméstica. Ao lado da política cambial, principal instrumento dessa estratégia, o Estado procurava captar poupança externa, quer sob a forma de capital de risco ou mesmo empréstimos, e executar os investimentos em infra-estrutura econômica que, pelo seu porte, estavam além da capacidade do setor privado. O setor público se valia da poupança forçada através da inflação para financiar esses gastos.

Mesmo recentemente o Governo e o setor externo têm uma importância considerável na geração de recursos para o crescimento econômico. A partir da análise das contas nacionais, é possível realizar uma avaliação dos níveis de investimento e da contribuição de cada setor na geração de poupança.

O sistema de contas nacionais fornece a seguinte identidade "expost" na conta de capital:

$$I = S$$

onde: I = investimento;

S = poupança.

O investimento corresponde às despesas feitas pelo setor privado com a aquisição de máquina, equipamentos, instalações, etc, ou seja, com o aumento da capacidade produtiva. Tradicionalmente, a macroeconomia considera as variações de estoques, quando positivas, como investimento ou desinvestimento quando negativas. Todavia, nessa análise será considerada apenas a formação bruta de capital fixo, pela sua capacidade de poder aumentar a produção, o que não acontece com os estoques. A poupança, numa economia aberta, é formada da seguinte forma:

$$S_t = S_{pr} + S_{pu} + S_{ex}$$

onde: S_t = poupança total;

S_{pr} = poupança do setor privado;

S_{pu} = poupança do setor público;

S_{ex} = poupança externa.

Antes que se faça qualquer referência a dados referentes à economia brasileira, são necessárias algumas qualificações. Em primeiro lugar, os conceitos de poupança e investimento estão expressos na sua forma bruta, e não líquida. Isso significa, em especial no caso do investimento, que em seus valores estão incluídas as despesas feitas pela economia em manutenção e reparos da capacidade produtiva já instalada. Essas despesas não aumentam a produção, apenas a mantêm. No sistema de contas nacionais brasileiro considera-se que os gastos para manutenção e reparos, agrupados sob a rubrica depreciação, correspondem a 5% do

PIB. Em segundo lugar, é importante lembrar que, de acordo com a metodologia das contas nacionais, a conta que registra as transações do setor público inclui apenas a administração direta. Isso subestima a contribuição do setor público na formação da poupança e superestima a contribuição do setor privado, porque as empresas públicas estão na conta de produção, que registram as transações do setor privado. Observe-se que este viés é particularmente significativo no Brasil, onde as empresas públicas têm um papel crucial nos investimentos. Finalmente, deve-se notar que a poupança do setor externo é igual ao saldo do balanço de pagamentos em conta corrente, tomando-se o cuidado de lembrar que um déficit em conta corrente significa uma entrada de recurso no País e, conseqüentemente, a poupança externa aparece com sinal positivo.

O quadro 1 apresenta os níveis de investimento da economia brasileira, num período recente, e a contribuição de cada setor na formação da poupança. Até 1977 os níveis de investimentos estiveram bastante elevados, entre 24,8% e 29,6% do PIB. A esse período correspondem as altas taxas de crescimento, sobretudo até 1973, ano em que terminou o que se convencionou chamar de "milagre brasileiro". A partir de 1978, os investimentos foram se reduzindo, até atingir o nível de 16,9% do PIB em 1983, último ano para o qual se dispõe de dados desagregados das contas nacionais.

A poupança naturalmente acompanhou essa evolução. O comportamento das fontes de poupança apresentou algumas modificações. O setor privado, incluídas aí as empresas públicas, acompanhou a tendência geral do investimento. Todavia, é possível que o esforço de investimento não tenha sido igual entre o setor privado "puro" e as empresas públicas. Alguns estudos indicam que a poupança das empresas privadas vão se transformar, em sua totalidade, em ampliação de sua capacidade produtiva, enquanto que as empresas públicas mantiveram elevados níveis de investimento mesmo tendo que recorrer ao tesouro.

A poupança do setor público, aí entendida a administração direta, se reduziu ao longo do período. A participação do setor externo, por sua vez, se ampliou, como resposta aos problemas que o País enfrentou em sua balança comercial, sobretudo a partir do primeiro choque do petróleo, que ocorreu no final de 1974.

O cenário em que o Governo brasileiro pretende implementar o Plano de Metas é bastante distinto do que prevalecia na década de 70. O ponto de inflexão dessa mudança foi a ida do País ao FMI, no final de 1982. A necessidade do País usar a intermediação do FMI nas negociações com seus credores induziu mudanças significativas de política econômica, que, ao lado de alterações ao quadro econômico internacional, não permitirão que se reproduzam, no final dessa década, os esquemas de financiamento do crescimento que vigoraram no passado.

2.2 - As Restrições no Setor Externo

Os países subdesenvolvidos, em geral, se valem de recursos externos para completar a sua reduzida poupança interna e, assim, criar condições para o crescimento econômico. O Brasil não fugiu à regra e ao longo de sua história econômica o aporte de capital estrangeiro sempre desempenhou papel importante em seu crescimento.

QUADRO 1. - Poupança e Investimento no Brasil, 1971-83

(em milhões de dólares)

| Ano | PIB ⁽¹⁾ (1) | Poupança bruta | | | Formação bruta de capital fixo (5) | (2) ⁽²⁾ | (3) ⁽²⁾ | (4) ⁽²⁾ | (5) ⁽²⁾ |
|------|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | | Setor privado (2) | Setor público (3) | Setor externo (4) | | (1) | (1) | (1) | (1) |
| 1971 | 49.386 | 8.034 | 2.880 | 1.313 | 12.227 | 16,3 | 5,8 | 2,7 | 24,8 |
| 1972 | 58.140 | 9.791 | 3.382 | 1.485 | 14.658 | 16,8 | 5,8 | 2,6 | 25,2 |
| 1973 | 78.900 | 13.622 | 5.009 | 1.704 | 20.335 | 17,3 | 6,3 | 2,2 | 25,8 |
| 1974 | 104.268 | 17.300 | 4.718 | 7.080 | 29.098 | 16,6 | 4,5 | 6,8 | 27,9 |
| 1975 | 124.252 | 25.344 | 4.781 | 6.674 | 36.799 | 20,4 | 3,8 | 5,4 | 29,6 |
| 1976 | 152.309 | 28.189 | 6.565 | 5.986 | 70.740 | 18,5 | 4,3 | 3,9 | 26,7 |
| 1977 | 175.893 | 33.343 | 6.907 | 4.017 | 44.267 | 19,0 | 3,9 | 2,3 | 25,2 |
| 1978 | 208.374 | 39.098 | 4.760 | 7.028 | 50.886 | 18,8 | 2,3 | 3,4 | 24,5 |
| 1979 | 234.900 | 36.540 | 5.222 | 10.682 | 52.444 | 15,6 | 2,2 | 4,5 | 22,3 |
| 1980 | 249.793 | 38.182 | 3.218 | 12.952 | 54.352 | 15,3 | 1,3 | 5,2 | 21,8 |
| 1981 | 275.433 | 43.666 | 2.895 | 11.910 | 58.471 | 15,9 | 1,1 | 4,3 | 21,3 |
| 1982 | 283.267 | 42.928 | 953 | 16.309 | 60.190 | 15,2 | - | 5,9 | 21,1 |
| 1983 | 208.740 | 30.038 | -1.567 | 6.954 | 35.430 | 14,4 | -0,8 | 3,3 | 16,9 |

(1) Produto Interno Bruto.

(2) Em percentagem

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN) e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Além dos recursos que provêm do exterior de forma espontânea, sob a forma de capital de risco, o déficit do balanço de pagamentos em conta corrente também é interpretado como um indicador da absorção de poupança externa. A partir da crise do sistema financeiro internacional ocorrida no início dos anos 80, a elevada transferência de divisas dos países subdesenvolvidos sob a forma de pagamento dos juros de suas dívidas externas não permite mais esse tipo de interpretação sem algum tipo de qualificação. A análise do setor externo como fonte de recursos para financiar o crescimento é melhor analisada através do conceito de hiato de recursos, que será apresentado a seguir.

Numa economia aberta o Produto Nacional Bruto (PNB) é igual a:

$$\text{PNB} = D + X - M$$

onde: PNB = Produto Nacional Bruto; (1)

D = dispêndio público e privado;

X = exportações de bens e serviços;

M = importações de bens e serviços;

O saldo em Transações Correntes (TC) pode ser reescrito da seguinte forma:

$$\text{TC} = X - M^* - J$$
 (2)

onde: TC = Saldo do Balanço de Pagamentos em Transações Correntes, exclusive as Transferências Unilaterais;

M* = Importações de bens e serviços não - fatores;

J = Renda Líquida Enviada ao Exterior (remuneração a fatores de produção: juros; lucros, dividendos, etc.).

A diferença entre o PNB e o PIB é a Renda Líquida Enviada ao Exterior. Assim, pode-se escrever, de (1) e (2):

$$\text{PIB} = \text{PNB} + J = D + X - M^* \quad (3)$$

De onde se tira:

$$D = \text{PIB} + (M^* - X) \quad (4)$$

ou seja, a relação entre o dispêndio e o PIB.

A relação (4) indica que, quando o dispêndio for maior do que o PIB, o termo (M* - X) será positivo, o que significa uma entrada de recursos no País. Caso contrário, quando o dispêndio for menor do que o PIB, o termo (M* - X) será negativo, indicando que o País está transferindo recursos para o resto do mundo.

Essa análise conduz ao conceito de hiato de recursos, que, algebricamente, é igual à expressão:

$$H = M^* - X$$

onde: H = hiato de recursos,

que pode ser definido do ponto de vista do balanço de pagamentos, como a diferença entre as importações e as exportações de bens e serviços não - fatores. Outra forma de conceituar o hiato é como a diferença entre o dispêndio e o PIB. Da expressão (4), tem-se que:

$$(M^* - X) = D - \text{PIB} \quad (5)$$

Por essa expressão o hiato de recursos pode ser conceituado como a diferença entre o dispêndio e o PIB.

A conclusão importante que se pretendeu tirar dessa análise é que um déficit em conta corrente só pode ser considerado uma entrada de recursos quando for superior à renda líquida enviada ao exterior. Caso contrário, mesmo com um saldo em conta corrente negativo, o País estará transferindo recursos para o resto do mundo, o que é visualizado atra

de um hiato de recursos com sinal negativo.

O quadro 2 mostra como evoluíram as relações do Brasil com o resto do mundo do ponto de vista da captação de poupança externa. O saldo do balanço de pagamentos em conta corrente brasileiro é tradicionalmente deficitário, não obstante nos últimos anos, mais especificamente a partir de 1983, a necessidade de promover o ajuste externo sugira uma mudança de sinal. A renda líquida enviada ao exterior, sob a forma de pagamento de juros, lucros e dividendos, vem aumentando substancialmente, por conta dos juros da dívida externa. Até 1982 a renda líquida enviada era menor do que o déficit em conta corrente, que significou entrada líquida de recursos para o País, num montante visualizado na coluna referente ao hiato de recursos, que apresentou sinal positivo até este ano. É interessante notar a importância desses recursos que chegaram a representar 6% do PIB em 1974.

A partir de 1983, entretanto, a situação se inverteu. O hiato de recursos vem permanecendo com sinal negativo, o que indica uma transferência líquida de recursos numa magnitude bastante significativa, que atingiu 5,2% do PIB em 1984, e ameaça permanecer nesse patamar se forem mantidas as condições atuais de pagamento da dívida externa.

Esses resultados sugerem que o Governo brasileiro enfrentará algumas dificuldades para definir uma política econômica que possibilite a obtenção do volume de poupança interna necessário para crescer às taxas pretendidas e ao mesmo tempo honrar seus compromissos externos. Admitindo-se os 4% do PIB como um percentual factível, seria necessário ainda gerar um volume adicional de poupança da ordem de 5% do PIB, que corresponde ao hiato de recursos. Um nível de poupança equivalente a 26% de PIB não seria inédito na economia brasileira recente, mas é bom enfatizar que números semelhantes a esses foram obtidos em meados da década de 70, contudo com substancial auxílio de capital externo. O inédito seria obter essa poupança apenas a nível interno. Conseqüentemente, o sucesso do Plano de Metas passa necessariamente por mudanças significativas nas condições de pagamento da dívida externa que reduzam a um mínimo suportável a transferência de poupança para o resto do mundo.

3 - A AGRICULTURA NO PLANO DE METAS

O caráter social do Plano de Metas conta, como não podia deixar de ser, com um desempenho razoável do setor agrícola. Deste setor espera-se que forneça abundantemente, que contribua significativamente para o bom desempenho das contas externas do País e, inclusive, que seja gerador de empregos no próprio setor, contrariando uma de suas funções tradicionais: liberação de mão-de-obra para os outros setores da economia.

As metas, em termos de produção para as principais culturas anuais, são bastante ambiciosas se considerado o desempenho recente da agricultura. O quadro 3 mostra as taxas de crescimento da produção brasileira entre 1981 e 1986. As duas últimas colunas confrontam o desempenho médio das culturas no período e a proposta do Plano de Metas. Aí se observa que o arroz, cuja produção cresceu a uma taxa média de 4,7% a.a., deverá ter um cresci

QUADRO 2. - Produto Interno Bruto, Saldo em Transações Correntes, Renda Líquida Enviada ao Exterior e Hiato de Recursos, 1971-85

| Ano | (em milhões de dólares) | | | | |
|------|-------------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------------|
| | PIB ⁽¹⁾ | TC ⁽²⁾ | J ⁽³⁾ | H ⁽⁴⁾ | H / PIB ⁽⁵⁾ |
| 1971 | 49.386 | - 1.324 | 420 | 904 | 1,8 |
| 1972 | 58.140 | - 1.491 | 520 | 971 | 1,7 |
| 1973 | 78.900 | - 1.715 | 712 | 1.003 | 1,3 |
| 1974 | 104.268 | - 7.123 | 900 | 6.223 | 6,0 |
| 1975 | 124.252 | - 6.702 | 1.733 | 4.969 | 4,0 |
| 1976 | 152.309 | - 6.018 | 2.190 | 3.828 | 2,5 |
| 1977 | 175.893 | - 4.038 | 2.559 | 1.479 | 0,8 |
| 1978 | 208.374 | - 7.061 | 3.257 | 3.804 | 1,8 |
| 1979 | 234.900 | - 10.760 | 4.821 | 5.939 | 2,5 |
| 1980 | 249.793 | - 13.041 | 6.621 | 6.420 | 2,6 |
| 1981 | 275.433 | - 11.933 | 9.531 | 2.402 | 0,9 |
| 1982 | 283.267 | - 16.302 | 11.939 | 4.363 | 1,5 |
| 1983 | 208.740 | - 6.945 | 10.313 | -3.368 | 1,6 |
| 1984 | 209.698 | - 126 | 10.999 | -10.873 | 5,2 |
| 1985 | 219.844 | - 422 | 10.648 | -10.226 | 4,7 |

(1) Produto Interno Bruto.

(2) Saldo em transações correntes exclusive transferências unilaterais.

(3) Juros, lucros e dividendos.

(4) Hiato de recursos ($H = - (TC + J)$).

(5) Em percentagem.

Fonte: Calculado a partir de dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Banco Central do Brasil (BACEN).

Quadro 3. Taxas de Crescimento da Produção de Culturas Seleccionadas, Brasil, 1982/81 a 1986/85

| Cultura | (em porcentagem) | | | | | Média Geométrica (1981 - 1986) | Proposta de Planos de Metas |
|----------------|------------------|---------|---------|---------|---------|-----------------------------------|--------------------------------|
| | 1982/81 | 1983/82 | 1984/83 | 1985/84 | 1986/85 | | |
| Arroz | 18 | -20 | 16 | 0 | 15 | 4,7 | 7,0 |
| Algodão | 11 | -17 | 35 | 32 | -24 | 4,5 | - |
| Amendoim | -11 | -10 | 13 | 37 | -37 | -9,7 | - |
| Feijão | 24 | -45 | 66 | -2 | -10 | 0,0 | 5,0 |
| Milho | 3 | -14 | 13 | 4 | -7 | 0,0 | 7,0 |
| Soja | -14 | 14 | 6 | 18 | -27 | -2,2 | 4,7 |
| Trigo | -17 | 22 | 13 | 21 | 19 | 18,3 | 9,0 |
| Café | -53 | 74 | 20 | 40 | -47 | -13,5 | - |
| Cana de açúcar | 20 | 16 | 3 | 11 | - | 9,7 | - |

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

mento anual de 7%. Nos casos de feijão e milho, cujo volume produzido vem apresentando grandes oscilações, mas a média do período tiveram a produção mantida, com nenhum crescimento, espera-se expansão da ordem de 5% para o feijão e 7% para o milho. Mesmo para a soja, produto que durante muito tempo apresentou desempenho considerado bastante bom, com absorção de grandes áreas, antes voltadas para a pecuária e produção de alimentos, a meta de expansão de 4,7% no volume produzido é ambiciosa, pois a média do período 1981-86 mostrou um desempenho negativo da ordem de 2,2%. Dentre os produtos cujas metas foram quantificadas, apenas no caso do trigo está prevista redução da taxa de crescimento, dentro de uma política de racionalização dos gastos públicos, com redução dos subsídios. Assim, de um crescimento médio da produção em torno de 18%, o volume previsto no Plano de Metas para 1989 implica uma taxa de crescimento de 9%a.a.

Para o subsetor pecuário, o Plano de Metas estima a necessidade de um crescimento médio anual da produção da ordem de 7,5%, tanto para carne bovina como para leite. Este crescimento da produção é julgado necessário, dado o aumento da demanda por estes produtos, quer por parte do Governo, no caso especial do leite dados os programas sociais implementados, quer por parte da população, que teve seu poder de compra aumentado no período recente.

Ressalte-se que para a pecuária ainda não se dispõe de uma política estabelecida que possibilite o estímulo necessário à produção, apesar da premência em razão das dificuldades atuais de abastecimento. Por ocasião da divulgação do Plano de Metas foram criadas comissões interministeriais para definir política de apoio ao setor dentro de 60 dias. Até o momento, no entanto, não se tem notícia de que estes estudos estejam concluídos. Algumas medidas de curto prazo foram tomadas visando normalizar o abastecimento de leite, subsídio ao produtor e importação complementar. No caso da carne, o impasse permanece. Apesar de algumas medidas como importações, desapropriações, suspensão de crédito aos pecuaristas, e redução do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), redução nas exportações de frangos, a oferta de carne continua insuficiente para atender a demanda.

Ainda que tenham sido medidas de curto prazo, dizem respeito principalmente à bovinocultura de corte. Considerando-se o ciclo negativo atravessado por esse setor da pecuária, nos últimos anos, e a necessidade de três a quatro anos para resposta efetiva da produção, torna-se evidente o estímulo aos setores da avicultura e suinocultura, cuja capacidade de aumento de produção ocorre em períodos substancialmente menores. No caso da avicultura, o ciclo de produção de carne é de 50 a 60 dias, enquanto que para suínos é de 6 meses.

Para a consecução das metas estabelecidas para a agricultura, o Governo implementou um conjunto de modificações nos instrumentos tradicionais de política agrícola, crédito rural e preços mínimos, além de planejar um grande esforço em termos de investimento especialmente voltados para secagem e armazenamento de grãos, recuperação de solos e expansão da agricultura irrigada. As novas formas de condução da política agrícola são objeto de comentários a seguir, especialmente no que diz respeito às necessidades e fontes de recursos.

3.1 - Preços Mínimos

Numa época em que boa parte do mundo encontra-se com volumosos estoques de alimentos, acumulados em razão de políticas de incentivo à produção, o Brasil passa por uma de suas crises de abastecimento interno. A política agrícola norte-americana, recentemente modificada, objetiva explicitamente induzir os agricultores à redução da oferta para dar vazão aos onerosos estoques acumulados e com dificuldade de absorção pelo resto do mundo. Da mesma forma, o Mercado Comum Europeu conta com excedente de produção, resultado de uma política de subsídios, bem sucedida no sentido de estímulo ao incremento da oferta.

No Brasil, a condução de uma política agrícola adstrita à política econômica global acabou resultando em sérios gravames, com desequilíbrios entre os subsetores da agricultura em detrimento do setor produtor de alimentos, hoje considerado um dos principais estrangulamentos para a manutenção do plano de estabilização econômica até mesmo no curto prazo.

Neste ano, uma certa recuperação da demanda vem deixando clara a precária situação brasileira neste setor. Para possibilitar a manutenção do congelamento de preços estabelecido a 28 de fevereiro, o Governo foi forçado a importar alimentos e autorizar sua importação, o que, se resolve parte do problema no curto prazo, tem o agravante de desestimular a produção interna e criar problemas em termos do balanço de pagamentos. A médio e longo prazos esta política é insustentável.

Na busca de soluções para o problema do abastecimento interno e da necessidade de gerar excedentes exportáveis, a política agrícola do Plano de Metas tem nos preços mínimos a principal base de apoio. "A Política de Preços Mínimos visa, basicamente, aumentar a produtividade e reduzir o risco econômico, de modo a obterem-se reduções no custo de produção e nos preços dos alimentos". Para isso, foi adotada a regra da plurianuidade, antiga recomendação de estudiosos do setor, que deve dar maior garantia aos agricultores pela redução das incertezas, especialmente nos investimentos voltados para culturas de mercado interno.

A regra da plurianuidade abrange as culturas de arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão e será aplicada conforme segue. Os preços mínimos fixados para a safra 1986/87 permanecerão constantes para os próximos três anos. A Companhia de Financiamento da Produção (CFP) passa a fazer o cálculo mensal dos Índices de Preços Pagos (IPP) pelos insumos utilizados na produção. Os preços mínimos desses cinco produtos básicos serão reajustados por esse índice pelo mesmo critério adotado para os salários, ou seja, será considerada data base o dia 01/08/86; a) a cada ano, nesta data, o Governo garantirá um reajuste de, no mínimo, 80% da variação acumulada do IPP em cada produto; b) se para algum desses produtos o IPP acumulado atingir 20% antes da data base, o seu preço mínimo será reajustado automaticamente, a título de antecipação. Esse esquema será mantido por três anos, quando então os preços mínimos serão revistos para incorporar ganhos de produtividade. Pretende-se, com esse método, reduzir os riscos econômicos, incentivando-se aumentos de área e melhorias de produtividade.

Para os produtos de exportação, soja, amendoim, algodão e mamona, não se aplica a regra da plurianuidade, mas serão levadas em conta as cotações internacionais. Assim para esses produtos, que têm seus preços de mercado influenciados pelo comércio internacional, passam a ter também os reajustes dos preços mínimos, ora fixados, condicionados aos sinais de preços internacionais.

Também a política comercial do Governo passa a ser diferenciada por classe de produto. É de interesse para maior controle do abastecimento a manutenção de estoques reguladores de alimentos. Na intenção de evitar choques de oferta, o Governo afiança que as aquisições dos estoques reguladores serão realizadas, de preferência, por ocasião das safras, procurando evitar deprimir preços para os agricultores. A venda desses estoques só se fará quando os preços de mercado estiverem muito aquecidos. Estas interferências objetivam evitar prejuízos mais graves para consumidores e produtores.

Se, no caso dos alimentos, o Governo pretende manter elevado controle sobre os estoques, o mesmo não acontece para os produtos de exportação, cuja estocagem deve ficar predominantemente a cargo do setor privado, mas com algum controle por parte do Governo. Também para estes produtos pretende-se evitar preços excessivamente baixos, desestimulando o produtor, ou preços muito elevados em prejuízo do consumidor. Ainda não foi objeto de regulamentação a forma de interferência, mesmo porque os preços internos estão oficialmente congelados. Sabe-se, no entanto, que numa busca de evitar a internalização, no mercado brasileiro, de oscilações muito acentuadas no mercado internacional deverão ocorrer interferências através de impedimentos ou liberações ao comércio internacional. Sempre que o preço interno do produto se formar entre limites considerados razoáveis será liberada a sua comercialização externa.

3.1.1 - Impacto da política no passado recente

A atuação da política de preços mínimos se dá através das Aquisições do Governo Federal (AGFs) e dos Empréstimos do Governo Federal (EGFs).

Tradicionalmente as Aquisições do Governo Federal que mobilizam maior volume de recursos são as operações com arroz, feijão e milho. No ano de 1984, quase a totalidade das compras foram destes três produtos, destacando-se o caso do arroz com participação de 42,7% do total de recursos destinados a esta finalidade. Nos anos de 1985 e 1986, excepcionalmente, a soja mostrou participação elevada, da ordem de 18,3% e 21,6%, respectivamente. Eventualmente o algodão encontra-se entre os produtos objeto de AGFs. Isto aconteceu em 1985 quando absorveu quase 30% do valor das compras do Governo. Note-se que 1985 foi um ano em que o Governo teve participação elevada na aquisição da safra com emprego de recursos da ordem de Cz\$9,3 bilhões (quadro 4).

Em termos de participação das compras do Governo no volume produzido, em 1984 não chegou a 10%. As maiores compras foram de arroz, cuja parcela adquirida pelo Governo/ produção total foi da ordem de 7,4%. Em 1985, são objeto de compras pelo Governo 48% da produção de algodão, 23% da de feijão, 18,1% da produção de arroz e 13,3% da de milho. Até mesmo a soja, cuja comercialização vinha sendo feita inteiramente pelo setor privado, neste ano tem 11,7% do volume produzido adquirido pelo Governo, como pode ser observado no quadro 5, resultado do confronto das informações de AGF, da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e volume da safra - estatísticas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

QUADRO 4. - Aquisição do Governo Federal, Brasil, 1984-86

| Cultura | Produção (t) | | | 1984 | | 1985 | | 1986 ⁽¹⁾ | |
|---------------------|--------------|-----------|---------------------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|
| | 1984 | 1985 | 1986 ⁽¹⁾ | Valor (Cz\$1.000) | % | Valor (Cz\$1.000) | % | Valor (Cz\$1.000) | % |
| Algodão caroço | 159 | 823.930 | - | 98,0 | 0,0 | 1.764.349,5 | 18,9 | - | |
| Algodão pluma (35%) | 2.794 | 188.343 | 34.623 | 6.272,7 | 1,7 | 936.556,5 | 10,0 | 473.131 | 4,3 |
| Arroz | 664.534 | 1.629.982 | 1.694.909 | 154.738,3 | 42,7 | 2.243.270,4 | 24,1 | 4.397.686 | 40,1 |
| Feijão | 116.617 | 586.988 | 35.131 | 92.876,1 | 25,6 | 967.659,1 | 10,4 | 165.613 | 1,5 |
| Milho | 470.052 | 2.933.456 | 2.226.189 | 89.080,9 | 24,6 | 1.705.072,0 | 18,3 | 3.158.800 | 28,8 |
| Soja | - | 2.143.839 | 1.095.493 | - | | 1.073.928,0 | 18,3 | 2.369.294 | 21,6 |
| Total | 1.286.301 | 8.306.538 | | 362.168,5 | 100,0 | 9.320.835,5 | 100,0 | 10.973.861 | 100,0 |

⁽¹⁾ Posição até 30/08/86.

Fonte:

-33-

Quadro 5. - Parcela de Produção Financiada e Adquirida pelo Governo, Brasil, 1984-86

| Cultura | Produção adquirida pelo Governo (AGF)/ produção total | | | Produção financiada pelo Governo (EGF) produção total | | |
|----------------|--|------|---------------------|--|------|---------------------|
| | 1984 | 1985 | 1986 ⁽¹⁾ | 1984 | 1985 | 1986 ⁽¹⁾ |
| Algodão caroço | 0,4 | 48,0 | 4,6 | 42,6 | 20,6 | 58,3 |
| Arroz | 7,4 | 18,1 | 16,4 | 10,4 | 19,7 | 20,4 |
| Feijão | 4,5 | 23,0 | 1,5 | 3,5 | 5,1 | 4,7 |
| Milho | 2,2 | 13,3 | 10,9 | 8,2 | 3,4 | 6,5 |
| Soja | 0,0 | 11,7 | 8,2 | 19,3 | 6,4 | 17,2 |

⁽¹⁾ Posição até 30 de agosto de 1986.

Fonte: Companhia de Financiamento de Produção (CFP) e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No ano de 1986, dados até o mês de agosto indicam a destinação de cerca de Cz\$11 bilhões em AGFs. Os maiores volumes de recursos foram destinados a arroz e milho com participação de 40,1% e 28,8% no total, respectivamente. Também neste ano, a soja teve participação elevada, captando 21,6% dos recursos destinados às Aquisições do Governo Federal. Embora as informações sejam parciais, incorporando operações realizadas até 30 de agosto, nota-se que a interferência do Governo em 1986 foi bem inferior à observada no ano anterior. Se se considera que até agosto a maior parte da safra das principais culturas anuais já foi comercializada, as culturas que tiveram maior parcela da produção vendida ao Governo foram arroz, milho e soja, com participação de 16,4%, 10,9% e 8,2% respectivamente. Veja-se que, mais uma vez, contrariando a tradição, o Governo adquiriu expressiva parcela da produção de soja.

Cabe acrescentar que os preços mínimos fixados para a safra de 1985/86 estiveram, no caso de alguns produtos, acima do preço de mercado, havendo grande interesse por parte dos agricultores de entregar seu produto ao Governo. No entanto, dentro da necessidade de contenção de gastos, o Governo parcelou os pagamentos das suas compras, quando em períodos anteriores eram feitos à vista. Não fosse o parcelamento o Governo seria forçado a maiores compras, uma vez que distribuindo os pagamentos ao longo de 4 meses resulta em perda da vantagem do preço mínimo frente ao de mercado e em dificuldades para os produtores saldarem dívidas assumidas para o período imediato à colheita. Implica, também, perda da credibilidade do instrumento, comprometendo sua eficácia no futuro.

Os Empréstimos do Governo Federal (EGF) mobilizaram até agosto de 1986 cerca de Cz\$21,3 bilhões contra aproximadamente Cz\$4,6 bilhões no ano anterior, em termos nominais. O produto que mais absorveu estes recursos, no corrente ano, foi o algodão, com participação de 27% do total, seguido pelo arroz com 25,1%. Em termos de volume da safra financiado, isto representou 58,3% no caso do algodão e 20,4% para arroz. A soja, tradicionalmente, tem participação elevada nestes recursos e, neste ano, absorveu 22,9% dos recursos, correspondendo a 17,2% da produção estimada (quadros 5 e 6).

3.1.2 - Parâmetros fixados para o triênio 1987/89

Uma vez estabelecidas as regras que nortearão a política de preços mínimos a partir da safra 1986/87, foram definidos também os parâmetros, no caso, os próprios preços mínimos. Para se ter uma idéia da possibilidade de impactos sobre a oferta agrícola, foram colocados ao lado dos custos operacionais totais, estimados para o Estado de São Paulo (quadro 7).

A primeira parte do quadro 7 mostra a situação verificada na safra precedente. Aí se observa que, para todos os produtos avaliados, o preço mínimo suplantou o custo operacional. Dentre esses produtos, os casos extremos de remuneração positiva ficaram com arroz e milho, com percentuais superiores ao custo operacional total de 7,9% e 81,6%, respectivamente.

QUADRO 6. - Empréstimos do Governo Federal, Brasil, 1984-86

| Cultura | Produção (t) | | | 1984 | | 1985 | | 1986 ⁽¹⁾ | |
|------------------|--------------|-----------|---------------------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|
| | 1984 | 1985 | 1986 ⁽¹⁾ | Valor (Cz\$1.000) | % | Valor (Cz\$1.000) | % | Valor (Cz\$1.000) | % |
| Algodão caroço | 446.698 | 372.581 | 699.638 | 82.984,1 | 8,8 | 619.752,1 | 13,5 | 3.138.534 | 14,7 |
| Algodão em pluma | 165.624 | 74.507 | 193.343 | 88.342,9 | 9,4 | 387.536,0 | 8,4 | 2.626.201 | 12,3 |
| Arroz | 940.938 | 1.773.216 | 2.107.104 | 144.372,1 | 15,3 | 1.725.720,3 | 37,6 | 5.350.412 | 25,1 |
| Feijão | 91.815 | 131.101 | 107.755 | 37.776,1 | 4,0 | 216.600,0 | 4,7 | 499.287 | 2,3 |
| Milho | 1.748.193 | 746.126 | 1.327.730 | 135.883,3 | 14,4 | 823.967,3 | 18,0 | 1.742.279 | 8,2 |
| Soja | 3.005.792 | 1.167.226 | 2.282.835 | 206.516,3 | 21,9 | 815.169,4 | 17,8 | 4.872.728 | 22,9 |
| Total | 7.606.194 | 4.264.755 | - | 943.024,1 | 100,0 | 4.588.745,1 | 100,0 | 21.294.008 | 100,0 |

(¹) Posição até 30/08/86.

Fonte: Companhia de Financiamento de Produção (CFP).

QUADRO 7. - Comparação entre Preço Mínimo e Custo Operacional Total (COT) de Culturas Seleccionadas, São Paulo, 1985/86 e 1986/87

| Cultura | Uni. dade (Kg) | 1985/86 | | | 1986/87 | | |
|--------------------|----------------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------|------------------------------|---------------------------------------|----------------|
| | | COT (Cz\$/unidade) (a) | Preço/Mínimo (Cz\$/unidade) (b) | (b)/(a) (c) | COT (Cz\$/unidade) (d) | Preço/Mínimo (Cz\$/unidade) (e) | (e)/(d) (f) |
| Algodão | 15 | 47,70 | 71,85 | 50,6 | 57,39 | 66,90 | 16,6 |
| Amendoim das águas | 25 | 60,66 | 73,50 | 21,2 | 69,67 | 68,00 | -2,4 |
| Arroz de sequeiro | 60 | 123,98 | 133,80 | 7,9 | 111,79 | 133,80 | 19,7 |
| Feijão das águas | 60 | 206,20 | 292,20 | 41,7 | 243,75 | 318,60 | 30,7 |
| Milho | 60 | 43,61 | 79,20 | 81,6 | 50,52 | 84,60 | 67,5 |
| Soja | 60 | 69,16 | 125,40 | 81,3 | 93,33 | 125,40 | 34,4 |

Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA) e Banco Central do Brasil (BACEN).

Para a safra 1986/87, salvo em caso de quebra de safra, as margens de remuneração do preço mínimo sobre o custo operacional total deverão ser superiores a 30% para feijão, milho e soja, chegando a 67,5% no caso do milho, percentuais que podem ser considerados estimulantes ao produtor. O extremo oposto é o caso do amendoim, cujo preço mínimo foi reduzido de Cz\$73,50 para Cz\$68,00 por saca de 25kg, resultando em margem de remuneração de -2,4%. Algodão e arroz têm margens previstas de 16,6% e 19,7%, respectivamente. Note-se que também para o algodão o preço mínimo foi reduzido relativamente à safra precedente, de Cz\$71,85 para Cz\$66,90 por arroba. O próprio Plano de Metas, aliás, manifesta explicitamente o desinteresse ao estímulo a este produto, dados os volumosos estoques em poder da CFP e os excedentes mundiais e conseqüentes preços deprimidos do produto. Soja e arroz tiveram o valor mantido e, dentre as culturas apresentadas no quadro 7, apenas para o feijão e milho o reajuste do preço mínimo foi positivo.

Com base nessas informações, pode-se dizer que, com exceção do amendoim, os preços mínimos fixados podem ser considerados razoáveis em termos de estímulo ao aumento da oferta, e até muito bons nos casos do milho e soja. Se se considera que estes preços são válidos até 1989, este instrumento de política tem chances de dar contribuição positiva com redução dos desequilíbrios entre subsetores da agricultura, especialmente porque o Governo toma a si a responsabilidade de administrar a oferta de alimentos e manifesta explicitamente, em seu Plano de Metas, a preocupação com os problemas sociais do País. Com isso, o Governo acaba formando parte da demanda por esses produtos, estimulando a oferta. Resta saber se poderá contar com recursos suficientes para dar prosseguimento, ao longo dos anos, às metas ora propostas.

3.2 - Crédito Rural

As mudanças introduzidas no crédito rural denotam duas preocupações: aumentar a produção de alimentos e possibilitar acesso facilitado dos pequenos produtores aos recursos do crédito rural. Para isso, o Governo estabeleceu que os financiamentos das safras, com base no Valor Básico de Custeio (VBC), serão contratados como segue: as culturas de arroz, feijão, milho e mandioca passam a ter, como limite de financiamento 100% do VBC para produtores pequenos e médios e 80% para os grandes; e pequenos e mini produtores terão 100% do VBC para qualquer cultura. Essas diferenciações têm a finalidade de tornar mais baratos os créditos para aqueles produtos e/ou produtores que têm acesso a percentuais mais elevados do VBC.

Até a implantação do Plano de Estabilização Econômica, as taxas de juros cobradas em operações de crédito rural na Região Centro-Sul do País correspondiam à correção monetária plena, além de juros de 3% a.a.; estas taxas eram referentes ao chamado limite de financiamento. Era permitida a contratação de crédito complementar às taxas normais vigentes no mercado. A nova sistemática modificou os percentuais de limite de financiamento e o critério de determinação das taxas de juros. Os créditos rurais foram subdivididos em duas modalidades: custeio e comercialização, operações tipicamente de curto prazo e investi-

mento, que se caracteriza como de longo prazo. As taxas de juros serão fixadas com base na taxa anual de captação do sistema bancário para 180 dias, com rebate de 10 pontos de percentagem, e a partir de 28/02/87, ajustadas semestralmente. A diferença é que os créditos de curto prazo terão taxas fixas em seus contratos, enquanto que nos de longo prazo ocorrerá repactuação semestral dos juros.

Para a safra 1986/87, a parcela do crédito correspondente ao limite de financiamento, para a Região Centro-Sul, é de 10% a.a. tanto para operações de curto como de longo prazo. O quadro 8 mostra, para as principais culturas anuais, uma estimativa das taxas de juros para as diferentes categorias de produtor, resultado da composição entre a taxa fixa de 10% sobre o limite de financiamento nas operações de custeio e a taxa de juro de mercado de 52%, correspondente às aplicações de curto prazo no início da safra, para o crédito que complementa o VBC. Veja-se que, uma vez que mini e pequenos produtores têm sempre limite de financiamento integral, pagarão a taxa de 10% a.a. para qualquer cultura. O caso de taxa mais elevada exposto no quadro 8 corresponde à cultura do algodão para grandes produtores que, obtendo somente 40% dos recursos à taxa de 10% a.a., atinge o percentual de 35,2%.

3.2.1 - Parâmetros fixados para a safra de 1986/87

Toda a efetividade de uma política depende dos parâmetros sobre os quais se pauta. Assim, os estímulos ao aumento da área plantada estão em parte dependentes dos valores estabelecidos para o seu financiamento (VBC), comparativamente aos custos de produção e recursos disponíveis do produtor. O quadro 9 foi construído visando este enfoque.

A última coluna do quadro 9 mostra a relação entre VBC e custo operacional efetivo para as principais culturas anuais do Estado de São Paulo para a safra que se inicia. A estimativa de custo operacional corresponde à região mais representativa de cada produto, não expressando, portanto, uma média para o Estado, mas servindo de indicador da situação dos produtos. Observando, então, a coluna f, vê-se que, à exceção do amendoim, os demais produtos terão, na safra 1986/87, cobertura integral dos custos pelo VBC, o que denota o interesse do Governo em estimular a produção agrícola. Produtores que obtêm financiamento integral nesta safra poderão prescindir de aplicação de recursos próprios. As maiores coberturas de custo pelo VBC correspondem às culturas de feijão e milho com excedente de mais de 30% e, especialmente, a soja, que teria excedente da ordem de 54%. Os produtores de amendoim, mesmo que obtenham financiamento de 100% do VBC, precisarão complementar com recursos próprios cerca de 8% dos custos.

Com o objetivo de apresentar a disponibilidade de recursos próprios do produtor, a coluna (b) do quadro 9 apresenta a estimativa da receita obtida na safra 1985/86. A coluna (e) apresenta a relação entre esta receita e o custo operacional da safra 1986/87. Aqui se observa que a receita da safra passada cobre com sobras expressivas o custo da safra seguinte. Isto indica que os produtores dispõem de capital de giro próprio para custear pelo

QUADRO 8. - Limites de Financiamento e Taxas de Juros Média Anual Paga pelo Produtor em Culturas Seleccionadas, Safra 1986/87

(em percentagem)

| Cultura | Mini e pequeno produtor | | Médio produtor | | Grande produtor | |
|--------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|
| | Limite de finan- ciamento | Taxa de (1) juros | Limite de finan- ciamento | Taxa de (1) juros | Limite de finan- ciamento | Taxa de (1) juros |
| Arroz | 100 | 10 | 100 | 10,0 | 80 | 18,4 |
| Feijão das águas | 100 | 10 | 100 | 10,0 | 100 | 10,0 |
| Milho | 100 | 10 | 100 | 10,0 | 80 | 18,4 |
| Amendoim das águas | 100 | 10 | 100 | 10,0 | 100 | 10,0 |
| Sója | 100 | 10 | 60 | 26,8 | 50 | 31,0 |
| Algodão | 100 | 10 | 50 | 31,0 | 40 | 35,2 |

(1) Média ponderada de 10% a.a. (Juros do Crédito de Custeio) e 52% a.a. (Juros do Crédito Contratado à taxa de mercado).

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEM).

QUADRO 9. - Comparação entre Valor Básico de Custeio (VBC), Custo Operacional Efetivo e Receita, Estado de São Paulo, 1985/86 e 1986/87

| Cultura | Produtividade (Kg) | 1985/86 | | 1986/87 | | Relações | |
|--------------------|-----------------------|------------------|----------------------|------------------|--|----------|---------|
| | | VBC (Cz\$/ha) | Receita (Cz\$/ha) | VBC (Cz\$/ha) | Custo Operacio nal efetivo (Cz\$/ha) | (b)/(d) | (c)/(d) |
| | | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) |
| Algodão | 2.130 | 3.881,00 | 11.076,00 | 6.246,20 | 4.925,00 | 2,25 | 1,27 |
| Amendoim das águas | 2.250 | 1.895,00 | 6.213,90 | 3.275,00 | 3.566,00 | 1,74 | 0,92 |
| Arroz de sequeiro | 1.620 | 1.548,00 | 3.522,40 | 2.437,00 | 2.279,00 | 1,54 | 1,07 |
| Feijão das águas | 960 | 1.408,00 | 2.002,60 | 2.787,00 | 2.051,00 | 0,98 | 1,36 |
| Milho | 2.700 | 1.354,00 | 4.324,30 | 2.002,00 | 1.505,00 | 2,87 | 1,33 |
| Soja | 1.800 | 1.475,00 | 4.373,10 | 2.340,00 | 1.523,00 | 2,87 | 1,54 |

Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA) e Banco Central do Brasil (BACEN).

menos parte das despesas da safra que se inicia. A cultura do feijão constitui exceção, pois, em virtude de quebra de safra, de uma produtividade esperada de 16 sacas/ha se reduziu para 6 sacas/ha. Isto fez com que a receita dos produtores da região de Sorocaba - responsável por mais de 70% da produção de feijão do Estado - cobrisse apenas 98% do custo operacional da safra seguinte. Por estas informações, os produtores de feijão atingidos por quebra de safra seriam os que estão em pior situação para enfrentar as despesas do novo ciclo de cultivo, embora seja possível que muitos deles já tenham recomposto, pelo menos, parte das suas perdas com o cultivo da seca.

3.3 - Infra-estrutura

Nesse tópico cabe ressaltar a importância dos itens transporte e armazenagem no processo de produção agrícola, mais especificamente em sua fase final, a comercialização. Os problemas de perdas na produção após a colheita por ocasião das safras, que persistem ao longo do tempo, estão intrinsecamente relacionadas a esses dois fatores, conforme ver-se-á a seguir. Ao tomar a relação atual entre capacidade estática de armazenamento e produção de 1,07, observa-se que, como fator isolado, tudo o que se produz pode ser armazenado. Contudo, na prática, isso não tem ocorrido, devido principalmente à localização espacial dos armazéns, altamente concentrada nas Regiões Sul e Sudeste. Para efeito de ilustração, em 1979, 86% da capacidade estática do País encontrava-se nessas regiões (1). Assim para que a produção das demais regiões pudesse se beneficiar desse instrumento essencial, havia a necessidade de deslocamento, e aí aparece o fator transporte para a viabilização desse escoamento. No entanto, o mesmo tem se apresentado deficiente e as perdas ocorrem ano a ano, tornando-se um mecanismo cíclico, não quebrado até os dias de hoje.

No Plano de Metas, com relação à armazenagem, está previsto um crescimento de 27% na capacidade estática instalada, com a meta de 79,4 milhões de toneladas para 1989, sem alterar-se a relação capacidade estática/produção, evidenciando-se serem os fatores anteriormente citados os pontos de estrangulamentos a serem corrigidos. Essa preocupação é reforçada quando se observa que os investimentos em transporte dar-se-ão principalmente em ferrovias e hidrovias que, aliadas ao transporte rodoviário melhor estruturado até então, deverão proporcionar melhor eficiência na fase de escoamento da produção. Quanto à localização dos armazéns, com a destinação de 35% dos investimentos a serem realizados em 1986 à Região Centro-Oeste, tentar-se-á reverter o quadro da concentração espacial. Nesse sentido, vale lembrar que em 1975, com a implantação do Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM), esse era um dos objetivos e, ainda que alterações tenham ocorrido, não se atingiu a reversão necessária. Assim, esse é um dos pontos que não deve ser perdido durante a

(1) Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM. O setor de armazenagem no Brasil. Revista Agropecuária, v.1, n.6, 1979. p.10-44.

execução do Plano de Metas, sem o qual o crescimento na produção, em função das prováveis perdas, não será suficiente para equilibrar ou amenizar a defasagem entre produção e consumo em primeira instância, refletindo num segundo estágio sobre a política de formação de estoques reguladores. Ainda sobre a armazenagem, outro ponto importante refere-se à adequação da estrutura armazenadora às peculiaridades exigidas pelos diferentes produtos. Em relação a isso Maffei (2) argumenta que, para as culturas graníferas, o ideal seria o armazenamento em silos, enquanto que no Brasil se dá predominantemente em armazéns (convencionais e/ou graneleiros), manipulando-se, assim, a produção de forma inadequada. Esse aspecto não é mencionado no Plano, de forma clara, quando deveria sê-lo, uma vez que é fundamental para se obter a eficiência desejada.

Finalmente, aparece a irrigação cuja meta é incorporar 2 milhões de hectares de área irrigada até 1989, baseando-se em dois programas: Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e Programa Nacional de Irrigação (PRONI). Como aspecto positivo, destaca-se a maior produtividade das culturas irrigadas, sobre o cultivo sem irrigação, além da redução dos riscos do efeito climático chuva. Por outro lado, ao se observar as metas físicas de produção das culturas, as mesmas encontram-se altamente dependentes do cultivo irrigado. Diante da realidade da produção brasileira, onde a força humana, principalmente no Nordeste, é a principal fonte de energia empregada no processo produtivo, a irrigação envolverá uma mudança estrutural profunda no processo produtivo, tendo em vista que os ganhos de produtividade não se associam, apenas, mas também ao fornecimento de água em épocas adequadas. Outro ponto importante refere-se à capacidade de atendimento por parte das empresas fabricantes que, segundo o presidente da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, encontra-se incapacitada, por escassez de matérias-primas para atender ao crescimento da demanda no presente ano. Assim, a confiabilidade de que com irrigação atingir-se-ã as metas de produção nos próximos três anos apresenta-se vulnerável e se reflete de forma negativa na ênfase dada aos programas. Os seus resultados deveriam, sim, estar associados a uma eficiente política de pesquisa agrícola, a qual foi tratada de forma bastante genérica no presente Plano de Metas.

4 - A QUESTÃO DOS RECURSOS PARA A POLÍTICA AGRÍCOLA

A política agrícola proposta pelo Plano de Metas parece bastante razoável no contexto atual, especialmente porque visa dar tratamento preferencial aos investimentos, à produção de alimentos e aos pequenos produtores, itens preteridos no passado e que acabaram se constituindo em estrangulamentos do setor. A disponibilidade de recursos para implementar a política proposta é no momento seu principal limitante.

(2) Maffei, J.C. O arroz: perfil agrícola, armazenamento e conservação. Porto Alegre, Ed. Sagra, 1981.

O quadro 10 mostra os recursos aplicados em crédito rural a partir de 1979, sua evolução em termos reais e distribuição entre finalidades. Aí pode-se verificar que houve não só uma redução do volume aplicado, em termos reais, mas também uma concentração desses recursos nas finalidades de curto prazo. Assim, as operações de custeio da safra, que em 1979 absorviam metade dos recursos destinados ao crédito rural, passam a 71,1% em 1985. Os investimentos perderam participação de forma marcante, pois partindo de uma quota de 25% chegam a 12,3% em 1984. Isto denota uma tendência da orientação da política voltada para objetivos de curto prazo no passado recente, que a política atual tenta reverter.

Do total de recursos a ser aplicado em crédito rural em 1986, pretende-se que um terço se destinem a investimentos, com acréscimo real em relação a 1985 da ordem de 82,2%. Em 1987 deverão ser aplicados nesta finalidade Cz\$50 bilhões, atingindo-se a meta de Cz\$62 bilhões em 1988. Cabe ressaltar que os recursos destinados aos investimentos deverão ser aplicados prioritariamente em obras de secagem e armazenamento de grãos, recuperação de solos e expansão da agricultura irrigada.

Essa maior alocação dos recursos em investimentos, deverá acontecer, no entanto, às custas de uma redução das dotações para finalidade de curto prazo, já que, para 1986, está prevista a aplicação de Cz\$89,4 bilhões em crédito rural. Este valor representa 38% do montante aplicado em 1979 e uma redução real da ordem de 28,1% em relação a 1985.

As fontes de recursos previstas para aplicação em crédito rural são: exigibilidades sobre os bancos comerciais privados, financiamentos externos provenientes do Banco Mundial, recursos do Banco do Brasil e aportes do Tesouro Nacional. O sistema de exigibilidades dos bancos comerciais foi modificado e, a partir de 01/05/86, pauta-se pelos seguintes percentuais dos depósitos à vista: bancos pequenos, 10%; bancos médios, 20%; e bancos grandes, 30%. Com a expansão dos depósitos à vista nos bancos comerciais, reflexo do Plano Cruzado, foi previsto montante de recursos para crédito rural, desta fonte, da ordem de Cz\$32 bilhões, já em 1986.

Os recursos provenientes das exigibilidades dos bancos comerciais estão condicionados a aplicações como mini e pequenos produtores e também em investimentos, com percentuais de 30% em ambas as finalidades, ou seja, 60% dos recursos deverão estar comprometidos nestas aplicações. Para estimular maiores inversões em lavouras de alimentos básicos e/ou investimentos agropecuários, o Banco Central definiu um fator de 1,2 aplicável sobre o valor financiado para estes fins para cômputo da exigibilidade, contra um fator de 1,0 nas demais aplicações.

Nesta questão da disponibilidade de recursos para o setor agrícola, deu-se importante passo no sentido de evitar que esteja diretamente vinculada à conjuntura monetária. O setor vinha de um período em que, pelas necessidades de contenção de crédito global, o Governo gerava graves problemas de liquidez para os agricultores, muitas vezes em épocas cruciais para a sua atividade que se caracteriza pela sazonalidade, inclusive na ocorrência de despesas. A criação da Caderneta Verde e do Fundo de Desenvolvimento Agropecuário são contribuições no sentido de permitir a liberação de recursos para o setor, com maior independência da política monetária global. A primeira constitui caderneta de poupança rural a ser gerida pelo Banco do Brasil. Deve funcionar como as cadernetas tradicionais. Em princípio são serão abertas nas agências que aplicam em crédito rural e seus recursos serão destinados a esta finalidade. O Fundo de Desenvolvimento Agropecuário conta com recursos da ordem de Cz\$63 bilhões, formados pelo retorno dos investimentos no setor agropecuário feitos

QUADRO 10. - Crédito Rural por Finalidade, Brasil, 1979-86

| Ano | Custeio | | Investimento | | Comercialização | | Total | | Custeio/ Total | Inves timento/ Total | Comercia lização/ Total |
|------|----------------------|-------|---------------------------|-------|----------------------|-------|---------------------------|-------|-------------------|----------------------------|-------------------------------|
| | Valor ⁽¹⁾ | | Valor ⁽¹⁾ | | Valor ⁽²⁾ | | Valor ⁽²⁾ | | | | |
| | (Cz\$1.000) | % | (Cz\$1.000) | % | (Cz\$1.000) | % | (Cz\$1.000) | % | | | |
| 1979 | 118.471.625 | 100,0 | 58.846.321 | 100,0 | 58.230.588 | 100,0 | 235.548.534 | 100,0 | 50,3 | 25,0 | 24,7 |
| 1980 | 127.597.122 | 107,7 | 42.301.321 | 71,9 | 55.606.243 | 95,5 | 225.504.687 | 95,7 | 56,6 | 18,8 | 24,6 |
| 1981 | 114.672.688 | 96,8 | 30.222.639 | 51,3 | 50.635.425 | 87,0 | 195.530.752 | 83,0 | 58,6 | 15,4 | 26,0 |
| 1982 | 121.758.160 | 102,8 | 24.824.644 | 42,2 | 42.700.977 | 73,3 | 189.283.782 | 80,4 | 64,3 | 13,1 | 22,6 |
| 1983 | 88.614.207 | 74,8 | 23.794.187 | 40,4 | 30.106.890 | 51,7 | 142.515.284 | 60,5 | 62,2 | 16,7 | 21,1 |
| 1984 | 61.546.126 | 52,0 | 10.746.320 | 18,3 | 15.022.852 | 25,6 | 87.315.297 | 37,1 | 70,5 | 12,3 | 17,2 |
| 1985 | 88.500.207 | 74,7 | 16.131.141 | 27,4 | 19.833.568 | 34,1 | 124.464.914 | 52,8 | 71,1 | 13,0 | 15,9 |
| 1986 | ... | ... | 29.400.000 ⁽²⁾ | 50,0 | ... | 38,0 | 89.400.000 ⁽²⁾ | 38,0 | ... | 32,9 | ... |

⁽¹⁾ Valor constante a preço de junho de 1986. Deflador: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.

⁽²⁾ Valor previsto para 1986.

Fonte: Dados Estatísticos de Crédito Rural - Banco Central do Brasil.

pelo Banco do Brasil no ano passado (Cz\$ 34 bilhões), pela receita da venda dos produtos importados para o abastecimento nacional que são financiados (Cz\$2 bilhões) e pelos recursos do retorno dos investimentos feitos no corrente ano.

A implementação da política agrícola adotada depende fundamentalmente do volume de recursos disponível para esta finalidade. Restrições na capacidade de geração de poupança limitam as metas almejadas, inclusive as relativas ao setor agrícola. É neste sentido que as conclusões deste trabalho enfatizam a problemática macroeconômica da poupança que condiciona o desempenho da economia.

5 - CONCLUSÕES

O crescimento econômico proposto no Plano de Metas, de 7% ao ano até o final da década, depende crucialmente da elevação do nível de investimentos para algo em torno de 21% do PIB. As autoridades econômicas certamente encontrarão sérias dificuldades para obter um volume de poupança equivalente, por algumas razões que passarão a ser citadas.

Inicialmente, deve ser realçado que o cenário econômico mundial se transformou substancialmente na mudança entre as décadas de 70 e 80. Como conseqüência é muito difícil imaginar que o País possa se valer de volume apreciável de recursos externos para completar a poupança interna. É mais razoável que a diminuição no atual fluxo de transferência para os países credores já possa ser considerada um fato notável.

Em segundo lugar, deve ser lembrado que o setor público, entendido em seu sentido mais amplo, que considera também as empresas públicas, diminuiu sensivelmente sua capacidade de investimento nos últimos anos. Este fato é bastante grave na medida em que a parcela da formação bruta de capital realizada pelos gastos públicos é bastante significativa.

Um terceiro aspecto que merece ser destacado é a possível baixa propensão a poupar da economia brasileira, uma característica de países com renda "per-capita" reduzida e concentrada. Aumentos na renda, e uma eventual desconcentração, fatalmente terão efeito mais notável sobre o consumo que sobre a poupança.

A partir desse quadro é possível inferir alguns caminhos que o Governo poderá seguir para obter recursos para o financiamento do crescimento econômico. Um esforço considerável deveria ser feito para renegociar a dívida externa, de tal forma que as condições de seu pagamento envolvessem a menor transferência possível de recursos para o exterior. Ao mesmo tempo seria desejável que capitais externos, tanto de risco quanto empréstimos de organismos internacionais de fomento e desenvolvimento, entrassem no país em maior volume.

Outra estratégia que possivelmente será seguida é a recuperação da capacidade de investimento do setor público, que pode ser obtida com uma reforma tributária, com a racionalização da máquina estatal e com reajustes nas tarifas de serviços públicos, congeladas num nível bem baixo pelo plano cruzado.

Finalmente pode ser esperada a criação de novos mecanismos de poupança compulsória, a exemplo do que ocorreu com o Fundo Nacional de Desenvolvimento. Dentro deste enfoque que poderão ser institucionalizados esquemas de captação vinculados a setores específicos, como a agricultura, que demanda um volume apreciável de investimentos para se articular adequadamente dentro do Plano de Metas.