

Resenha bibliográfica 1

Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?

Melo, Fernando H. de. *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo, Pioneira, 1985.

MARIA JOSÉ CYHLAR MONTEIRO *

No limiar de nova fase da economia brasileira, em que a extinção da correção monetária e a criação de novo padrão monetário geram a perspectiva de um crescimento econômico orientado para o aumento da produção de bens e serviços e a conseqüente recuperação dos níveis de consumo interno, uma reformulação também da política agrícola deverá ser elemento fundamental. Neste contexto, a leitura de *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* ensejaria a oportunidade de se refletir sobre os acertos e insucessos da política agrícola no passado recente.

O autor se propõe a “uma análise detalhada da ‘prioridade’ agrícola estabelecida em 1979, ou seja, se ela foi bem ou malsucedida em seus objetivos básicos de maiores produções de alimentos domésticos de culturas de exportação e energéticas ... Em uma segunda etapa este estudo se voltará para o aspecto de perspectivas da agricultura brasileira para a segunda metade dos anos 80...” (p. XI). Para tanto, a obra é dividida em seis capítulos: O quadro alimentar no Brasil: produção e disponibilidade; O comportamento da área cultivada e dos rendimentos; O comportamento dos preços agrícolas e de alimentos; A expansão agrícola no Brasil Central; A necessidade de uma política alimentar diferenciada; e Conclusões.

Os quatro primeiros capítulos esmiúçam, através de vasto material estatístico, o comportamento da produção e dos preços em vários níveis: Brasil, principais estados produtores, agregados de produtos e produtos individuais. Embora seja temerário tentar reduzir tão rico material a algumas linhas, podemos dizer que o autor prova que nos anos da prioridade agrícola houve uma deterioração do consumo alimentar da população brasileira e da disponibilidade de produtos para atendê-lo, enquanto as culturas voltadas para a substituição energética (cana-de-açúcar) e a exportação tiveram um comportamento bem mais favorável.

* Do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas.

No quinto capítulo, o autor expõe suas propostas para uma nova política agrícola voltada para o atendimento das necessidades alimentares da população: tratamento diferenciado aos três segmentos da agricultura (alimentar-interno, exportador e energético) no que se refere a financiamento e preços mínimos, privilegiando o primeiro; política de expansão da área cultivada com alimentos; isenção de impostos indiretos; e implantação de uma cesta mínima de alimentos subsidiados.

Aqueles que acompanham o trabalho do Professor Homem de Melo encontrarão aqui suas virtudes características: clareza na exposição, riqueza de dados estatísticos, propostas criativas. Entretanto, há alguns pontos passíveis de crítica que gostaríamos de destacar, esperando que em obras futuras sejam esclarecidas as dúvidas do leitor.

No nosso entender, falta no livro uma exposição clara dos meios utilizados para se levar adiante a política de prioridade agrícola, ficando, assim, sem resposta a indagação mais importante quanto aos seus rumos futuros. O fracasso da prioridade agrícola detectado pelo autor terá sido causado pelo uso dos instrumentos inadequados ou pelo uso inadequado dos instrumentos? O próprio objetivo da política — aumento simultâneo dos três segmentos da agricultura brasileira (alimentar, exportador e energético) — teria sido viável numa conjuntura marcada pelos efeitos do segundo choque do petróleo e, mais tarde, pela crise do endividamento externo? Qual o reflexo da política salarial vigente no período sobre a demanda de produtos alimentares e da política antiinflacionária (tabelamento, redução do crédito rural, etc.) sobre a oferta de alimentos?

Uma avaliação dos resultados da “prioridade agrícola”, sem uma abordagem mais profunda de suas premissas e do quadro geral em que ela foi implementada, parece, assim, bastante incompleta.

Outro aspecto abordado apenas superficialmente na obra é a questão da seca no Nordeste. Os anos da “prioridade agrícola” foram, coincidentemente, aqueles em que a região atravessou uma das piores estiagens do século. Em anos de chuva “normal”, o Nordeste produz cerca de 20% do total nacional de arroz, 30% do de feijão e 50% do de mandioca, enquanto que praticamente não produz soja, uma das lavouras mais dinâmicas do período. Em 1983, sua participação na produção nacional de arroz e feijão caiu, respectivamente, para 8 e 14% (no caso da mandioca, entretanto, houve crescimento dessa participação, devido à queda verificada na produção do Centro-Sul). Não poderíamos, pois, inferir que a seca no Nordeste teve um papel de destaque no insucesso da prioridade agrícola?

Também gostaríamos de fazer dois reparos de ordem metodológica. Em primeiro lugar, na p. 40, ao falar de rendimentos físicos, o autor afirma: “nessa análise nosso ano base é 1977 e não 1979, como explicado no capítulo anterior sobre quantidades, visto que na presença de adversidades climáticas, como as de 1978, 1979 e 1983, a FIBGE altera seus levantamentos, passando do critério de área cultivada para o de área colhida”. Na verdade, a alteração do critério de levantamento de área é bem ante-

rior àquela data e não foi decidida pelo IBGE. Em 1966, a Equipe Técnica de Estatística Agropecuária (anteriormente Serviço de Estatística da Produção), do Ministério da Agricultura, procedeu à citada mudança de critério. Quando, em 1973, o IBGE assumiu o encargo de produzir as estatísticas de produção agrícola, manteve o conceito de área colhida, mais adequado às condições que regem a lavoura brasileira.

Outro ponto que gostaríamos de abordar refere-se ao ano usado pelo autor como base para suas análises. Por que a escolha de 1977 como ano-base dos índices apresentados? De fato, um exame da política de "prioridade agrícola" mostra que se deveria tomar como referência um período anterior a essa política. Contudo, a escolha do período-base tem implicações sérias quanto aos resultados da análise. O próprio autor critica documento do Conselho Monetário Nacional (apresentado em 10 de junho de 1983) por usar 1979, ano de graves adversidades climáticas, como base de análise, o que tenderia a apresentar os resultados posteriores sob uma luz favorável, e propõe o de 1977, por ser "o último ano com normalidade climática".

No entanto, o que se entende por "normalidade" climática? Tomando-se o período 1973/83, teríamos tido quatro anos de "normalidade" e sete de "anormalidade", o que parece estranho. Pode-se até argumentar que num país da dimensão e diversidade do Brasil fica difícil falar-se em "normalidade". Enquanto entre 1977 e 1979 a produção brasileira de arroz registrava quedas em consequência de secas no Sul, a produção maranhense se expandia sob condições climáticas favoráveis. A mesma estiagem que ameaçava a safra de verão de 1985/86 contribuiu para que o Brasil tivesse a maior safra de trigo de sua história. Os resultados da produção agrícola de 1985 terão sido fruto de "normalidade" climática ou de condições climáticas "anormalmente" favoráveis?

Portanto, talvez fosse bem mais adequado o uso de uma média de vários anos como período-base para a análise. Para reforçar este ponto, que parece fundamental à apreciação das teses defendidas pelo autor, apresentaremos dois exercícios bastante simples.

Em primeiro lugar, indagaremos o que representou 1977 frente à produção média de 1973/76 (Tabela 1), no caso de algumas das principais lavouras. Verifica-se que, tanto considerando-se a produção total quanto a produção por habitante, o ano de 1977 foi excepcionalmente bom em relação aos produtos para o mercado interno.

Já a Tabela 2 apresenta os resultados dos índices de produção (total e por habitante) usando-se como períodos-base os anos de 1973 e 1979 e a média de 1973/75, em confronto com os índices apresentados pelo autor (base 1977) para três importantes lavouras alimentares. Observe-se, contudo, que, na verdade, os quatro índices refletem a mesma variação percentual da safra nos anos considerados. Apenas a escolha do período-base faz com que esses valores apareçam como mais ou menos favoráveis. Assim, em 1979, quando o índice de produção *per capita* de milho registrava um valor de 81 (para 1977 = 100), na verdade ocorrera um aumento

TABELA 1

Brasil: produção de lavouras selecionadas

Lavouras	Produção de 1977 como % de 1973/76		Número de anos em que a produção total foi superior à de 1977	
	Total	Per capita	Período 1973/76	Período 1980/83
Mercado interno				
Arroz em casca	114	108	1	2
Batata-inglesa	116	106	1	3
Feijão	107	100	0	2
Mandioca	100	95	2	0
Milho	119	112	0	3
Tomate	124	120	0	4
Trigo	83	100	2	3
Exportação				
Algodão em caroço	106	94	1	1
Cacau	114	100	1	4
Café em coco	94	90	2	3
Fumo em folha	128	100	0	4
Laranja	118	111	1	4
Soja	147	140	0	4
Energética				
Cana-de-açúcar	126	118	0	3

FONTE: Dados brutos do IBGE.

de 17% na produção *per capita* em relação a 1978. No caso do feijão, entre 1980 e 1984, sua produção por habitante registra variações anuais de 12, 21, -47 e 67%, respectivamente, sendo de notar que o ano de 1983 foi particularmente desfavorável em termos de condições climáticas.

O uso de médias móveis nos índices de produção agrícola é bastante recomendável, na medida em que permite diluir os efeitos de alterações nas condições climáticas que influem na produção, independentemente da vontade do homem. O uso de médias móveis seria também extremamente interessante no caso dos índices de disponibilidade *per capita* apresentados pelo autor, já que este dado, no caso brasileiro, está sempre distorcido pela inexistência de estatísticas relativas a estoques.

Isto se torna ainda mais relevante na medida em que a obra remete a questões fundamentais quanto ao futuro da sociedade brasileira, como a situação de carência alimentar que atinge camadas substanciais da população e a necessidade de se formular uma política agrícola que leve em consideração a urgência de se reverter tal situação.

TABELA 2

Brasil: índices de produção de lavouras selecionadas para diferentes anos-base

	Produção total por anos-base				Produção <i>Per capita</i> por anos-base			
	1973	1973/75	1977	1979	1973	1973/75	1977	1979
Arroz								
1977	126	124	100	118	114	116	100	124
1978	102	101	81	96	90	91	79	98
1979	106	105	84	100	92	93	80	100
1980	137	135	109	129	115	117	101	126
1981	115	114	91	108	95	96	83	103
1982	136	134	108	128	109	111	96	119
1983	108	107	86	102	96	86	74	92
1984	126	125	100	119	93	97	84	105
Feijão								
1977	103	102	100	105	93	95	100	110
1978	98	97	96	100	87	88	93	103
1979	98	97	95	100	85	86	91	100
1980	88	87	86	90	74	76	80	82
1981	105	104	102	107	86	88	93	102
1982	120	129	127	133	104	106	112	123
1983	71	70	69	72	55	56	60	66
1984	117	116	114	120	89	91	94	105
Milho								
1977	126	123	100	118	123	115	100	124
1978	96	87	70	83	85	79	69	85
1979	115	105	85	100	99	93	81	100
1980	144	131	106	125	120	113	98	122
1981	149	135	110	129	122	114	99	123
1982	153	140	113	134	124	115	100	124
1983	132	120	97	114	103	96	84	104
1984	149	136	110	130	114	106	94	115

FONTE: Dados brutos do IBGE.