

A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos *

JOSÉ ROBERTO M. DE BARROS **

DOUGLAS H. GRAHAM ***

1 — Introdução

A agricultura brasileira tem freqüentado com assiduidade as páginas econômicas, nos últimos tempos, pelo menos através de três temas: sua contribuição ao crescimento do produto, sua posição no esforço exportador e sua responsabilidade na situação do abastecimento do mercado doméstico e no crescimento dos índices do custo de vida. No que se refere aos dois primeiros pontos, as avaliações disponíveis são geralmente otimistas, ressaltando a importante contribuição da agricultura nos índices agregados de crescimento¹ e a decisiva contribuição do setor primário no penoso esforço de reequilibrar as contas externas, bastante comprometidas após a elevação dos preços do petróleo em 1973. Não obstante estes aspectos positivos, inúmeros reparos têm sido colocados no que tange ao abastecimento local, tanto no que se refere à indisponibilidade física de certos bens a níveis desejados (feijão, leite e carne, por exemplo) como a pressões de preços (hortigranjeiros, por exemplo).

* Agradecemos a Nanci Laishou Chin, pela valiosa ajuda no trabalho com os dados, assim como pelos comentários de Ruy Miller Paiva, Alberto Veiga, Paulo Rabelo de Castro e Pedro S. Malan. Como usual, os erros remanescentes são de nossa exclusiva responsabilidade.

** Da Universidade de São Paulo.

*** Da Ohio State University.

¹ Estimativas preliminares de crescimento econômico em 1977 indicam um crescimento da agricultura da ordem de 10%, contra 3,5 a 4,0% do setor industrial.

Na verdade, as críticas a esta situação não mais das vezes vão mais longe, argumentando-se que é exatamente o esforço exportador o grande responsável pelas dificuldades do abastecimento doméstico. Como já colocou uma jornalista, "vamos ter que comer café e soja". A produção para exportação reduziria a oferta doméstica de alimentos por dois caminhos simultâneos: uma substituição ao nível da composição da produção (cultivando-se mais soja ao invés de arroz e feijão, por exemplo) e alterações tecnológicas que privilegiam o uso intenso da terra e equipamentos, reduzindo-se o emprego de moradores residentes e com eles as culturas de subsistência, cujos excedentes eventuais formavam uma importante parcela da oferta que chega aos centros urbanos.

É evidente que os adeptos deste diagnóstico partilham da idéia de que existem fortes incompatibilidades entre a abertura ao exterior e o bem-estar doméstico (mesmo admitindo a extrema urgência de se venderem produtos agrícolas ao exterior, agora e nos próximos anos). É claro, também, que a discussão deste problema é central na definição de uma política de desenvolvimento agrícola.

Os pontos acima abordados estão na origem do presente trabalho. Pretende-se aqui investigar três aspectos: a) é razoável considerar a agricultura brasileira como composta de dois segmentos, um doméstico e outro internacional?; ² b) qual tem sido o grau de abertura do sistema ao exterior e quais os principais problemas comerciais vividos pelo setor exportador?; e c) como tem evoluído a oferta doméstica de bens agrícolas (em quantidade e preços) e quais as relações do setor doméstico com o comercial?, ³ ou, em outras

² Neste trabalho utilizamos como sinônimas as expressões exportador internacional ou exportador comercial (em associação ao termo *tradable*).

³ É importante frisar bem o sentido que estamos dando à palavra segmentação, porque ela pode ser entendida de duas formas: definida a partir do destino do produto, isto é, para um produto qualquer podemos verificar se ele é apenas consumido no mercado doméstico (ou exportado) ou se ele se divide entre compras locais e exportação, em proporções não desprezíveis. Neste sentido, a segmentação que se observa na agricultura brasileira é hoje menor que no passado, desde que um maior número de produtos é simultaneamente consumido no País e exportado. Entretanto, não é este o sentido que estamos atribuindo ao termo, pois chamamos de segmentação a existência de dois grupos de produtos com diferentes processos de formação de preços (adiante explicitados), com diferentes graus de

palavras, existe (e, se existir, em que condições) uma incompatibilidade entre o abastecimento doméstico e as vendas ao exterior?

Antes de entrar em nosso argumento, vale observar que este trabalho não pretende conter uma análise abrangente dos problemas da agricultura brasileira. Vários aspectos relevantes são negligenciados, valendo destacar: a) não se analisa a produção animal;⁴ b) não se analisa o problema da agricultura de fronteira; c) apesar de trabalharmos com dados regionalizados, não se pretende avaliar causas de desequilíbrio espaciais; e d) o trabalho não incorpora uma análise explícita dos mercados de fatores, embora estes apareçam várias vezes, de forma importante, ao longo da análise. Em outras palavras, consideramos a produção de lavouras das regiões “velhas” e nos perguntamos sobre algumas conseqüências do maior grau de abertura da agricultura ao exterior.

2 — Evolução recente da produção e da produtividade

Como já analisado, partimos da hipótese de que a agricultura brasileira pode ser, hoje, dividida em dois subsetores: doméstico e exportável. A distinção entre os dois grupos é feita na hipótese de que, no primeiro (produtos domésticos), os preços e as decisões de

oferta de tecnologia e, portanto, apresentando diferentes rentabilidades. Ademais, nos anos 50, quando crescia a produção exportável (café, por excelência) crescia também a produção de alimentos, através da abertura de fronteiras e produção intercalar. Hoje, dada a situação no mercado de fatores, parece que quando cresce a produção exportável recua relativamente a produção de alimentos. Assim, a segmentação não é definida ao nível do destino da safra, mas da formação dos preços, da tecnologia, do uso de fatores e da rentabilidade.

⁴ Temos plena consciência da importância da pecuária no panorama agrícola brasileiro. Na verdade, a pecuária está implicitamente considerada quanto ao uso de fatores; é o caso da soja, que sabidamente se expandiu no Paraná e no Rio Grande do Sul em parte às custas de áreas de pastagens. A decisão de não tratar o setor explicitamente decorre das conhecidas dificuldades estatísticas e da existência de um complexo sistema de intervenção governamental e de formação de preços que, ao ser analisado, tornaria este trabalho por demais extenso, afastando-o de seus objetivos específicos.

plântio dependem apenas da demanda local e da política do Governo e de que, no segundo (produtos exportáveis), além de fatores locais, admite-se que o mercado internacional sinaliza e determina de forma importante a alocação e o crescimento da produção.⁵ Vale observar que os dois grupos de bens concorrem pelo mesmo mercado de fatores (fato que será devidamente explorado adiante), mas têm um peso diverso na estrutura de consumo, no sentido de que os bens domésticos são mais relevantes na composição da cesta de consumo popular do que os exportáveis.⁶ O grupamento dos produtos analisados é apresentado na Tabela 1, enquanto a Tabela 2, por outro lado, apresenta a importância relativa dos dois grupos de produtos na composição do consumo popular.

A produção agrícola foi regionalizada em três unidades: Nordeste, Estado de São Paulo e Centro-Sul (exceto São Paulo).⁷ Como nos interessa primordialmente a discussão de problemas recentes, concentramos nossa análise no período 1962/76. As Tabelas 3 e 4 resumem as principais informações concernentes ao crescimento da produção e da produtividade por grupos de produtos e regiões.

Com relação ao crescimento da produção, várias são as observações relevantes a fazer. Em primeiro lugar, a produção agrícola total cresceu, nos últimos 15 anos, a taxas mais elevadas do que a média histórica das últimas décadas. Isto mostra, mais uma vez, que o setor primário tem uma boa capacidade de resposta às exigências de crescimento do sistema econômico. Por outro lado, na composição do crescimento da produção aparecem diferenças marcantes: os produtos domésticos (alimentos) crescem persistentemente menos que os exportáveis, para o Brasil como um todo e nas três regiões

⁵ Para os diversos produtos englobados neste estudo estimamos regressões entre séries de preços internacionais e preços ao nível do produtor. Praticamente na totalidade dos casos nossa hipótese de grupamento não é rejeitada.

⁶ De todo o grupo de produtos exportáveis apenas carne, açúcar e óleos vegetais têm uma importância significativa na composição da dieta alimentar típica. Ainda assim, quando consideramos as famílias pobres apenas o feijão (isoladamente) fornece mais proteínas à população que todo o grupo exportável.

⁷ A discussão dos problemas de regionalização e das fontes de dados e suas dificuldades encontra-se em apêndice, onde são também apresentadas as séries de estatísticas básicas. Por questões de espaço, porém, este apêndice foi aqui omitido, podendo ser fornecido pelos autores, desde que solicitado.

TABELA 1

Estrutura dos índices agrícolas

Grupos de Produtos	Regiões		
	Nordeste	Centro-Sul	São Paulo
I) Exportáveis...	Cacau Fumo Mamona Algodão Cana	Soja Café Mamona Algodão Amendoim Cana	Café Algodão Cana Amendoim Soja Laranja Mamona
II) Domésticos....	Arroz Batata-Doce Cebola Feijão Mandioca Milho Banana Laranja Abacaxi Coco Tomate	Abacaxi Arroz Banana Batata-Doce Batata-Inglesa Cebola Feijão Laranja Mandioca Milho Tomate Uva Trigo	Arroz Banana Feijão Mandioca Cebola Milho Tomate Batata-Inglesa

TABELA 2

Importância relativa dos produtos domésticos e exportáveis na ingestão de calorias e proteínas no município de São Paulo

(%)

	Todas as Famílias	Famílias Pobres
1) Calorias		
1.1) Produtos Domésticos.....	63,1	68,2
1.2) Produtos Exportáveis.....	36,9	31,8
2) Proteínas		
2.1) Produtos Domésticos.....	73,3	83,0
2.2) Produtos Exportáveis.....	26,7	17,0

FONTE: E. L. G. Alves e J. L. T. M. Vieira, "Condições Sócio-Econômicas, Consumo Alimentar e Estado Nutricional das Famílias de São Paulo, 1943/72" (São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1977), mimeo.

TABELA 3

Taxas médias de crescimento da produção, por grupos de produtos e regiões

(%)

Produtos e Regiões	1932/76	1962/76	1968/76
1) Exportáveis — Nordeste.....	3,34	3,30	5,77
2) Exportáveis sem Café — Nordeste ...	3,47	3,34	5,38
3) Domésticos — Nordeste.....	5,56	5,47	0,00 ^a
4) Exportáveis — Centro-Sul.....	5,95	9,15	12,51
5) Exportáveis sem Café — Centro-Sul	7,23	13,73	18,55
6) Domésticos — Centro-Sul.....	4,46	4,80	5,01
7) Exportáveis — São Paulo.....	4,15	8,90	12,88
8) Exportáveis sem Café — São Paulo	6,74	5,46	6,63
9) Domésticos — São Paulo.....	4,19	6,70	0,00 ^a
10) Exportáveis — Brasil.....	4,26	6,26	9,09
11) Exportáveis sem Café — Brasil...	5,31	7,19	9,79
12) Domésticos — Brasil.....	4,44	4,00	3,32
13) Total — Brasil.....	4,58	4,80	5,11

FONTES: FIBGE e IEA.

OBS.: Taxas calculadas pela regressão da forma $x_t = a.e^{bt}$.

^a Os coeficientes estimados não diferem estatisticamente de zero.

TABELA 4

Taxas de crescimento da produtividade, por grupos de produtos e regiões

(%)

Produtos e Regiões	1962/76	1968/76
1) Exportáveis — Nordeste.....	2,45	4,90
2) Exportáveis sem Café — Nordeste ...	2,75	4,25
3) Domésticos — Nordeste.....	0,00 ^a	-4,52
4) Exportáveis — Centro-Sul.....	0,00 ^a	0,00 ^a
5) Exportáveis sem Café — Centro-Sul..	3,43	0,00 ^a
6) Domésticos — Centro-Sul.....	1,58	0,00 ^a
7) Exportáveis — São Paulo.....	8,14	12,59
8) Exportáveis sem Café — São Paulo...	5,04	0,00 ^a
9) Domésticos — São Paulo.....	5,29	8,02
10) Exportáveis — Brasil.....	4,98	0,00 ^a
11) Domésticos — Brasil.....	1,47	0,00 ^a

FONTES: FIBGE e IEA.

OBS.: Ver Tabela 3.

^a Os coeficientes estimados não diferem estatisticamente de zero.

consideradas, especialmente entre 1968 e 1976. Ademais, as recentes taxas de expansão dos bens produzidos na região são geralmente inferiores às suas próprias taxas históricas. Em outras palavras, a produção agrícola tem-se expandido principalmente em direção aos bens exportáveis, especialmente no Sul do País.⁸ A este respeito, observe-se a Tabela 5, onde se mostra que no início dos anos 70 há um claro aumento na importância do setor exportável em São Paulo e no Centro-Sul. No Nordeste, ao contrário, temos uma região mais fechada, que apresenta maior importância dos bens domésticos.

O quadro esboçado pelos indicadores de expansão da produção fica ainda mais forte quando se observa a evolução da produtividade da terra: o grupo de produtos domésticos apresenta uma evolução de produtividade extremamente desfavorável, muito baixa para o

TABELA 5
Importância relativa dos produtos exportáveis, segundo as regiões (%)

Anos	Nordeste		Centro-Sul		São Paulo	
	Área	Valor	Área	Valor	Área	Valor
1962	48,91	41,31	29,91	32,36	55,65	52,90
1963	47,41	46,40	28,62	25,97	47,22	58,89
1964	47,18	52,55	25,94	27,29	45,13	59,62
1965	47,45	49,28	25,62	36,43	47,36	69,48
1966	45,92	40,56	24,63	27,64	49,77	59,94
1967	43,07	40,96	23,38	28,27	45,96	44,68
1968	43,21	44,47	22,90	29,44	43,79	59,35
1969	44,44	45,33	22,79	33,02	50,39	63,36
1970	47,10	44,72	22,32	24,76	52,82	64,39
1971	43,51	42,83	23,08	37,05	54,05	71,17
1972	43,94	43,34	25,30	40,78	62,65	66,88
1973	44,79	44,98	30,08	39,70	58,39	65,13
1974	44,78	43,26	32,19	38,92	58,95	57,98
1975	40,67	37,86	33,56	37,63	60,94	68,57
1976	40,94	38,96	29,28	32,49	55,67	62,27

FONTES: FIBGE e IEA.

⁸ Observa-se que a taxa de crescimento dos bens exportáveis se acelera no período 1968/76, enquanto decresce a expansão dos bens domésticos.

período 1962/76 e até mesmo negativa nos anos mais recentes. A exceção neste desempenho dos produtos domésticos fica por conta do Estado de São Paulo, mas deve ser observado que o peso da produção paulista de alimentos no total do País é pequeno, de sorte que o Brasil como um todo é pouco afetado, apresentando taxas de crescimento da produtividade de 1,47% ao ano entre 1962 e 1976 e nula entre 1968 e 1976. O grupo exportável absorve para si os ganhos de produtividade mais importantes. Mais uma vez, o desempenho do Sul do País é mais expressivo que o do Nordeste.

As informações até aqui apresentadas sugerem que a evolução agregada da agricultura brasileira apresenta as seguintes características mais importantes:

- a) a produção agrícola cresce a taxas mais aceleradas no período recente;
- b) o crescimento da produção no Sul do País se faz muito mais em direção aos produtos exportáveis, tornando ali a agricultura mais aberta ao exterior;
- c) no Nordeste existe um quadro oposto, isto é, eleva-se a importância do setor doméstico, refletindo uma região mais fechada ao resto do mundo;
- d) a produtividade cresce de forma importante apenas no Estado de São Paulo; em geral, ela só tem crescido no grupo de produtos exportáveis;
- e) nos anos recentes, a produtividade no setor doméstico (alimentos) tem declinado.⁹

Nestas condições, parece que a divisão do setor agrícola em dois subsectores, um doméstico e um internacional, proposta na introdução deste trabalho, faz algum sentido. Nas próximas seções tentaremos aprofundar mais a análise, pesquisando quais são as principais características destes dois mercados de produtos e, especialmente, quais são os seus problemas.

⁹ Estamos nos referindo aos produtos domésticos considerados neste trabalho. Na verdade existe um subsector de bens domésticos que é razoavelmente moderno, como a avicultura e a horticultura. No agregado (quer em termos nutricionais, quer de área ocupada) este grupo ainda não é muito importante, exceto talvez no Estado de São Paulo, onde o setor doméstico apresenta elevações significativas de produtividade. Por causa disto não acreditamos que a omissão destes produtos invalide as conclusões deste trabalho.

3 — A abertura da agricultura brasileira ao exterior

É fato amplamente conhecido que a partir de meados da década passada começa-se a colocar em prática uma política econômica externa promotora de uma abertura maior ao exterior. Não se pretende aqui discutir o arranjo desta política, uma vez que diversos trabalhos publicados já realizaram esta tarefa,¹⁰ mas apenas listar rapidamente algumas características básicas da mesma, que serão úteis na nossa argumentação. Desta forma, os pontos mais relevantes a observar são:

a) a política de promoção de exportações baseou-se, simultaneamente, na isenção de impostos sobre vendas ao exterior, na concessão de prêmios fiscais e de crédito a taxas preferenciais, na redução das exigências burocráticas em vendas externas e numa modificação da política cambial que, se não desvalorizou o câmbio em termos reais, pelo menos reduziu sua variância ao longo do ano; ao lado das importações observa-se uma redução generalizada nas tarifas e a possibilidade de realizar importações em regime de *draw-back*;

b) os estímulos às exportações não foram concedidos a uma taxa uniforme entre produtos, e na verdade observa-se uma clara hierarquização no sentido de se premiar mais os setores produtores de bens manufaturados mais sofisticados, de menores estímulos aos produtos agrícolas processados e, finalmente, de taxaçoão pura e simples de produtos agrícolas *in natura*;

c) após a chamada crise do petróleo, a política de promoção de exportações reteve suas características básicas anteriores, ficando as maiores modificações por conta da política de importações, cujo custo em cruzeiros se eleva por uma forte revisão nas tarifas e pela instituição do depósito prévio nas compras do exterior.

Em resumo, pode-se dizer que o País praticou uma agressiva política de promoção de exportações, na qual a agricultura ocupou um papel relativamente secundário. Entretanto, esta posição foi,

¹⁰ Ver, entre outros, M. H. Zockum *et alii*, *A Agricultura e a Política Comercial Brasileira*, Série Monografias (São Paulo: IPE, 1976), n.º 8, especialmente capítulos 2 e 5.

pelo menos em parte, compensada pelas boas condições de comércio internacional prevalentes entre 1968 e 1973. Em outras palavras, aumentos (exógenos) nos preços externos garantem uma elevação da rentabilidade das vendas ao exterior. Este estímulo é perdido em 1974 e 1975, quando os preços de produtos primários se reduzem, mas recuperado em 1976 e 1977, no chamado *mini-commodity boom*.

A combinação de uma (relativa) promoção de exportações e de boas condições de mercado internacional terminou por expandir o setor exportador da agricultura brasileira, tanto do ponto de vista físico como da receita de divisas.

A Tabela 6 mostra a evolução da receita cambial proveniente de vendas externas dos produtos agrícolas considerados em nossa amo-

TABELA 6

Valor (US\$ 1.000) das exportações agrícolas^a e totais do Brasil --
1962/76

Anos	Exportações Agrícolas (1)	Exportações Totais (2)	(1)/(2)
1962	896.073	1.214.185	0,738
1963	1.049.090	1.406.480	0,746
1964	1.008.418	1.429.790	0,705
1965	996.344	1.595.479	0,624
1966	1.144.357	1.741.442	0,657
1967	1.105.832	1.654.037	0,669
1968	1.216.720	1.881.344	0,647
1969	1.466.365	2.311.169	0,634
1970	1.585.594	2.738.922	0,579
1971	1.503.812	2.903.856	0,518
1972	2.304.374	3.991.212	0,578
1973	3.629.093	6.199.200	0,585
1974	4.049.807	7.950.997	0,509
1975	4.173.499	8.669.944	0,481
1976	5.236.577	10.125.736	0,517

FONTE: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil.

^a Apenas os produtos considerados na Tabela 1 e suas transformações.

tra (ver Tabela 1), comparada com as receitas totais de exportação.¹¹

Convém observar que a Tabela 6, ao apresentar apenas os produtos de nossa amostra, na verdade subestima a contribuição do setor primário no esforço exportador. Uma avaliação mais completa desta contribuição deveria incluir os produtos de origem animal, pesca e minerais. Apenas à guisa de comparação, apresentamos abaixo a contribuição total em percentagem do setor primário na receita de exportações, segundo cálculo de Zockum e outros:¹²

1968	93
1969	92
1970	89
1971	86
1972	83
1973	82
1974	75
1975	73

Tanto os dados acima como aqueles da Tabela 6 revelam que, ainda que declinante, a contribuição da agricultura (e do restante do setor primário) no esforço de exportação tem sido crucial. A agricultura foi capaz de diversificar sua pauta de exportações, de crescer a taxas bastante elevadas e, finalmente, mesmo após a crise do petróleo, de manter as tendências anteriores, apesar de problemas que discutiremos adiante.

Todo este esforço não impediu, entretanto, uma redução relativa na importância das vendas agrícolas sobre as totais, ou seja, os produtos manufaturados (excluídos aqueles fruto do simples processamento de matérias-primas agrícolas) têm aumentado suas vendas a taxas acima da média, tudo indicando que esta tendência deva permanecer no futuro. Entretanto, é inquestionável a conclusão de

¹¹ Na construção da Tabela 6, além dos produtos *in natura*, incluímos suas transformações. Assim, foram também consideradas as vendas de suco de laranja, café solúvel, farelos e óleos vegetais, açúcar, óleo de mamona e produtos de cacau.

¹² Ver M. H. Zockum *et alii*, *op. cit.* Os números apresentados no texto superestimam levemente os resultados porque incluem o valor adicionado pela atividade industrial de processamento de alimentos e matérias-primas.

que nos próximos anos as exportações agrícolas ainda desempenharão um papel crucial no que se refere ao equilíbrio das contas externas do País. A experiência anterior também sugere que do lado da oferta não deverão existir barreiras insuperáveis no atendimento de tal objetivo.

Mostramos até aqui que o valor das vendas agrícolas ao exterior se ampliou. Tal ampliação não se deveu apenas a ganhos de preços, mas representou realmente uma realocação no destino da produção vendida ao exterior. Este resultado é mostrado na Tabela 7, onde calculamos o valor das exportações e da produção, a preços de 1962, de produtos domésticos, exportáveis e total.¹³ Observe-se, em primeiro lugar, que é realmente inexpressiva a participação das vendas externas de produtos domésticos em relação à sua produção e que não há nenhuma tendência de elevação nesta participação, cujos valores flutuam no intervalo de 0 a 2%. Claramente, as fracas vendas observadas revelam apenas a exportação de eventuais excedentes da safra, inclusive através de subsídios governamentais, como tem sido o caso das vendas de arroz.

Situação contrária se observa no grupo de exportáveis: apesar de se vender ao exterior uma parcela ponderável de seu produto no início dos anos 60 (aproximadamente 30%), eleva-se a importância relativa das exportações, especialmente a partir de 1968/69, de sorte que em meados dos anos 70 exporta-se algo como 50% da produção dos exportáveis.

¹³ Na construção da Tabela 7 vários ajustes foram feitos. Em primeiro lugar, como muitas exportações são feitas sob a forma de produtos transformados (suco de laranja, café solúvel, etc.), calculamos para cada item o conteúdo de matérias-primas pela utilização de coeficientes de transformação vigentes na indústria nos dias atuais. Algumas pequenas discrepâncias poderão surgir nos resultados, desde que os verdadeiros coeficientes variem no tempo e/ou apresentem grandes dispersões entre fábricas industriais. Entretanto, em contato com técnicos do setor, pareceu-nos que tais desvios devem ser modestos, não sendo capazes de alterar o quadro final. Vale observar que da produção de algodão consideramos apenas o conteúdo do caroço, deixando de lado a produção de fibra, uma vez que o setor têxtil está fora de nossa análise. No caso de olcaginosas, a produção de grãos (exclusive os usos nesta forma) foi transformada em equivalentes de óleo e farelo e aí comparada com as quantidades exportadas destes produtos.

No agregado (última coluna da Tabela 7), dobra o valor das exportações como parcela da produção, passando de cerca de 10 para 20%. Claramente, o grau atual de abertura do setor primário ao exterior se eleva bastante nos últimos anos.

TABELA 7

Proporção da produção agrícola vendida ao exterior — 1962/76^a

Anos	VEPD	VEPE	Total de Exportações
	VPPD ^b	VPPE ^c	Total da Produção ^d
1962	—	0,288	0,107
1963	0,016	0,342	0,125
1964	0,002	0,350	0,097
1965	0,020	0,267	0,101
1966	0,025	0,317	0,128
1967	0,009	0,309	0,111
1968	0,028	0,351	0,127
1969	0,014	0,355	0,127
1970	0,026	0,403	0,133
1971	0,025	0,357	0,137
1972	0,003	0,429	0,157
1973	0,002	0,530	0,186
1974	0,019	0,364	0,165
1975	0,018	0,463	0,208
1976	0,021	0,581	0,225

FONTE: FIBGE.

^a Todos os cálculos foram realizados a preços de 1962.

^b VEPD = Valor Exportado de Produtos Domésticos;
VPPD = Valor da Produção de Produtos Domésticos.

^c VEPE = Valor Exportado de Produtos Exportáveis;
VPPE = Valor da Produção de Produtos Exportáveis.

^d Total de produtos domésticos e exportáveis.

Boa parte das discussões recentes sobre a agricultura brasileira tem este fato como ponto de partida. Em outras palavras, muito do debate atual centra-se no questionamento das vantagens e desvantagens da maior abertura ao exterior. Sem pretendermos ser exaustivos, parece-nos que são quatro os pontos principais a serem considerados: a) as boas condições de comércio e a elevação de expor-

tações têm possibilitado à agricultura contribuir de forma decisiva para a elevação da receita cambial, minorando o tamanho do desequilíbrio externo que se observa no Brasil a partir de 1974 (este ganho é evidentemente positivo, e, como se colocou anteriormente, espera-se que o papel da agricultura continue a ser decisivo nos próximos anos); b) a abertura ao exterior parece ter induzido um maior grau de tecnificação nas culturas de exportação, pela redução do risco na adoção de novas técnicas¹⁴ (a contrapartida deste fato se observa na ampliação da distância entre o padrão tecnológico praticado nos setores externo — moderno — e doméstico — tradicional — o que será melhor elaborado na última parte deste trabalho); c) a maior rentabilidade do setor de exportação comprime a produção de alimentos, gerando problemas de pressões inflacionárias (este parece ser, individualmente, o maior custo que tem sido gerado pela abertura ao exterior; a última seção deste trabalho é inteiramente dedicada a esta discussão); e d) finalmente, argumenta-se que novos problemas, especialmente de estabilidade, foram criados à medida que o setor exportador se expandia. Na verdade, parece correto argumentar que a política econômica tem que se adaptar a uma situação de maior exposição ao comércio internacional. E o melhor exemplo desta situação está na evolução da conjuntura agrícola a partir da crise do petróleo.

A rentabilidade e as perspectivas da agricultura de exportação foram afetadas de diversas maneiras a partir de 1974. De um lado, o impacto recessivo da política da OPEP sobre os países da OECD reduziu o tamanho do mercado para alguns produtos agrícolas;¹⁵ a persistência de altas taxas de desemprego e as perspectivas de uma recuperação econômica bastante lenta reduziram a taxa de expansão do mercado internacional; ademais, o desemprego doméstico gerou

¹⁴ Para uma discussão a respeito, ver A. C. Pastore e J. R. Mendonça de Barros, "Absorção de Mão-de-Obra e os Efeitos Distributivos do Progresso Tecnológico na Agricultura", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 30, n.º 3 (Rio de Janeiro, julho/setembro de 1976), e J. Pastore, G. L. Silva Dias e M. C. Castro, "Condicionantes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil", in *Estudos Econômicos*, vol. 6, n.º 3 (São Paulo, 1976). Para os dados sobre evolução da produtividade, ver Tabela 4.

¹⁵ A suspensão das importações de carne bovina pelo Mercado Comum Europeu ainda é o exemplo que melhor ilustra o fato.

um forte movimento protecionista na OECD, o qual, ainda que atingindo com maior força os produtos manufaturados, tem reflexos sobre a demanda de produtos agrícolas. Ainda assim, a agricultura brasileira foi beneficiada por algumas fortes elevações de preços nos mercados internacionais, originadas por quebras de safras devidas a fenômenos climáticos. Entretanto, é claro que a médio prazo não se pode ter um setor exportador dependendo sempre de quebras de safras de outros produtores.¹⁶ Mas não se esgotam aí as dificuldades do setor externo: na realidade, nos anos 70 vemos renascer o velho problema de instabilidade nos preços de produtos primários. Apesar de não ser aqui o lugar para se abordarem as causas desta instabilidade,¹⁷ o fato deve ficar registrado, deixando a discussão de sua influência sobre as necessidades de política econômica para ser feita mais adiante.

Em resumo, observamos no mercado internacional uma redução das boas condições prevalentes entre 1968/73, o que se traduz em menor remuneração das exportações (tudo o mais constante) e em maior risco. Do lado interno devemos ter em mente pelo menos duas ordens de consideração: de um lado, a política cambial não foi alterada, a despeito da emergência de um *deficit* em transações correntes de grandes proporções,¹⁸ o que reduziu a rentabilidade

¹⁶ O caso do açúcar reflete a situação daqueles produtos para os quais as quebras de safra não ocorreram de sorte a compensar os outros movimentos adversos.

¹⁷ A maior instabilidade nos preços internacionais parece estar associada à utilização em grau crescente de taxas de câmbio flexíveis, conjugadas a problemas inflacionários, a uma piora geral nas condições de clima, gerando quebras frequentes de safra, à redução do estoque americano de cereais, ao mesmo tempo em que se modificou a política soviética de compras no mercado externo, à alternância de períodos de *boom* e recessão na renda da OECD. Para uma discussão de alguns destes pontos, ver P. H. Abelson, *Food: Politics, Economics, Nutrition and Research* (Washington, D. C.: American Association for the Advancement of Science, 1975).

¹⁸ Ver, a respeito, os trabalhos de A. C. Pastore, J. R. Mendonça de Barros e D. Kadota, "A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 2 (agosto de 1976), e "Sobre a Taxa de Câmbio: Resultados Adicionais e uma Réplica à Análise de Bacha", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 8, n.º 2 (agosto de 1978).

bruta das vendas externas desde que o câmbio, em realidade, acabou por se valorizar, pelo menos em boa parte do período; ao mesmo tempo, e tentando com isto minorar a magnitude do desequilíbrio externo, o Governo põe em prática um amplo projeto de substituição de importações na indústria que, entre outros aspectos, terminou resultando em elevações no custo de certos insumos agrícolas importantes, especialmente fertilizantes.¹⁹

Em outras palavras, os eventos externos e domésticos em geral deprimiram a rentabilidade e elevaram o risco do setor exportador, à exceção das melhoras de preços observadas para alguns produtos (especialmente soja e café), devidas a fenômenos climáticos. Como esses dois produtos são importantes na pauta, o valor em dólares das exportações tem-se elevado, sendo no entanto forçoso reconhecer que tal equilíbrio é considerado precário, podendo ser rompido, por exemplo, por uma boa safra americana.²⁰

Da experiência dos últimos 10 anos de abertura da agricultura ao exterior muitos benefícios foram derivados, dos quais pensamos ter apontado os mais importantes, especialmente no que tange à elevação do produto, à maior tecnificação do setor rural e à geração de divisas. Para encerrar esta seção, parece oportuno listar aquelas que nos parecem ser as principais dificuldades a serem vencidas no futuro próximo:

a) Os benefícios da abertura ao exterior só atingiram alguns produtos, excluindo-se especialmente alguns importantes itens de alimentação. Trataremos mais detalhadamente deste problema mais adiante.

b) Para os produtos exportáveis que têm alguma relevância no abastecimento doméstico,²¹ ainda está por se estabelecer uma regra

¹⁹ Para uma discussão da política de substituição de importações na área de fertilizantes, ver M. Baum, *Substituição de Importações: Uma Nova Fase na Indústria de Fertilizantes*, Tese de Mestrado (São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1977), mimeo.

²⁰ No caso da soja, por exemplo, qualquer preço abaixo de 190/200 dólares por tonelada já colocava alguns problemas de gravosidade.

²¹ Para os produtos da nossa amostra, açúcar e óleos vegetais são os mais relevantes. Além disto, a carne é outro bem para o qual a dicotomia externo/doméstico está sempre presente.

clara no que diz respeito ao problema de abastecimento local *versus* exportações. As políticas dos últimos anos têm sido essencialmente *ad hoc*, não atendendo afinal, plenamente, nenhum dos dois objetivos.

c) A política brasileira de promoção de exportações tem como norma estimular a venda de produtos processados ao invés de vendê-los *in natura*. Aqui surgem dois problemas: ao nível da demanda nem sempre é fácil realizar esta substituição, dada a resistência das indústrias processadoras nos países importadores; por outro lado, do ponto de vista dos produtores agrícolas, é sempre bom ter a possibilidade de vender o produto *in natura*, pois a proibição (de direito ou de fato) de fazê-lo concede à indústria poder oligopsônio, que em geral se traduz em menores preços aos fazendeiros. Com estas duas considerações em mente, parece mais razoável permitir ambos os tipos de venda.²² Vale observar que muitos produtos agrícolas enfrentam este problema.²³

d) A instabilidade recente dos mercados externos pode-se transformar numa eventual instabilidade da renda agrícola, a não ser que se disponham de mecanismos, físicos e financeiros, de uma política de estoques. Isto é tão mais verdadeiro quanto maior for a participação de um produto de exportação em particular na renda agrícola e no mercado internacional. Até 1976 não se gerou nenhum *carry-over* de tamanho significativo, mas é forçoso reconhecer que esta é uma possibilidade bastante concreta e para a qual o País não está realmente preparado.

4 — A produção de alimentos

A partir de 1970/71 começamos a notar fortes elevações nos preços de produtos agrícolas, as quais podem ser analisadas em pelo menos três dimensões: do ponto de vista do consumidor, comparando-se

²² Esta dicotomia tem sido relevante para cacau, algodão, café e soja dentre os produtos de nossa amostra.

²³ Ainda que o valor adicionado médio na exportação seja um pouco menor do que seria se exportasse apenas os produtos processados.

o custo de alimentação com o índice geral de preços ou com os índices de reajustes salariais (observe-se que o custo de alimentação nas cidades pode subestimar as verdadeiras pressões da oferta doméstica, pela atuação de tabelamentos, subsídios ao consumo — como no caso do trigo — e outros tipos de intervenção); em segundo lugar, é possível compararem-se índices de preços recebidos pelos fazendeiros com um índice geral de preços (esta comparação permitiria inferir-se por eventuais pressões de custo originadas pelo setor agrícola, desde que o relativo de preços fosse superior a um); finalmente, podem-se comparar índices de preços pagos e preços recebidos pelos agricultores, o que refletiria as variações na margem do setor agrícola.²⁴ A Tabela 8 realiza estas três comparações.

Escolhemos utilizar apenas dados para o Estado de São Paulo pela maior confiabilidade nos índices de preços, especialmente no que tange aos preços pagos pelos produtores por insumos agrícolas (coluna 3 da Tabela 8).

Pode-se observar na Tabela 8 que o custo de alimentação na cidade de São Paulo até 1972 sobe geralmente menos que o índice geral de preços, invertendo-se esta tendência entre 1973 e 1975, ainda que de forma modesta. Poder-se-ia argumentar com estes números que não há nada de especial com relação a pressões de preços agrícolas. Entretanto, vale observar dois pontos: em primeiro lugar, dada a forte variação sazonal da oferta agrícola, os preços de alimentos tendem a flutuar mais intensamente dentro do ano, e quando se tomam resultados anuais as eventuais pressões de preços tendem a se reduzir (estas pressões sazonais de preços podem, entre-

²⁴ É importante aqui distinguir entre pressões inflacionárias e inflação. Neste trabalho estamos apenas apontando a existência de variações nos preços relativos a favor dos preços de produtos agrícolas, mas não estamos construindo uma teoria de inflação nem sugerindo que o surto de inflação recente se deva à agricultura. É possível construir-se uma teoria de inflação a partir de alterações em preços relativos, mas isto exige a construção de um sistema completo, incluindo, evidentemente, o setor monetário explicitamente. Este não é, entretanto, o objetivo do presente trabalho. Nesta seção ele pretende apenas apontar que a abertura ao exterior provocou por vários mecanismos uma redução (relativa) na oferta local de alimentos, e isto pressiona os preços; além disso, a própria abertura ao exterior pode elevar os preços domésticos dos bens exportados desde que os preços internacionais se elevem.

TABELA 8

Evolução de preços agrícolas em São Paulo -- 1962/76
(1962 = 100)

Anos	CASP	IPR ^b	IPR
	IGP ^a	IGP	IPP ^c
1962	100	100	100
1963	95	96	99
1964	98	101	113
1965	94	85	90
1966	100	87	96
1967	96	79	96
1968	94	76	93
1969	97	85	101
1970	93	82	98
1971	97	87	97
1972	98	95	99
1973	102	115	105
1974	102	116	87
1975	103	125	101
1976	99	143	127

FONTES: Instituto de Pesquisas Econômicas; *Conjuntura Econômica*; e Instituto de Economia Agrícola.

^a CASP = Custo de Alimentação em São Paulo;

IGP = Índice Geral de Preços (Índice 2 de *Conjuntura Econômica*).

^b IPR = Índice de Preços Recebidos, São Paulo.

^c IPP = Índice de Preços Pagos, São Paulo.

tanto, estimular a inflação desde que exista inflexibilidade de preços em outros setores e que a política macroeconômica sancione aqueles aumentos); por outro lado, vale observar que muitas pressões da oferta acabam por não se refletir nos índices de custo de alimentação, pela existência de tabelamentos, subsídios e outras intervenções governamentais. Uma verificação da importância deste fato está refletida na coluna 2 da Tabela 8, onde se vê que a partir de 1971 os preços dos produtos agrícolas recebidos pelos fazendeiros começam claramente a subir mais rápido que o índice geral de preços. Estes aumentos de preços não refletem uma elevação na margem da agricultura (exceto para o ano de 1976), uma vez que os preços de insumos também encarecem rapidamente (coluna 3 da Tabela 8).

Em resumo, a partir de 1971 os preços agrícolas, no nível do produtor, começam a subir sistematicamente mais do que a inflação, tanto quanto os preços de insumos. Ainda que a política econômica suavise um pouco estes efeitos ao nível do consumidor, a evidência sugere que existiram pressões inflacionárias derivadas da agricultura no período recente.

Para completar nossa discussão sobre preços de alimentos, realizamos um exercício mais desagregado, a partir da consideração de uma cesta básica de produtos agrícolas. Esta cesta é composta de arroz, feijão, mandioca, batata-inglesa e trigo, respondendo por 55,4% do consumo de calorias das famílias pobres no município de São Paulo.²⁵ Nosso objetivo aqui é verificar como tem evoluído a oferta doméstica (*per capita*) de calorias fornecidas por este grupo de produtos, bem como seu preço. Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 9, mas antes de analisá-los, entretanto, vale comentar brevemente sobre a metodologia utilizada.

A produção brasileira, em toneladas, foi transformada, a partir de coeficientes técnicos, no equivalente em calorias passíveis de serem fornecidas para a população. Como não se consideraram as importações, os dados apresentados não refletem a disponibilidade total, mas apenas a disponibilidade a partir da oferta doméstica; da mesma forma não se fizeram ajustes para variações de estoques, por falta de informações. Assim, a oferta de calorias deve ser interpretada com cuidado, representando apenas o máximo potencial da oferta local. Como não estamos interessados em discutir o consumo efetivo num instante particular do tempo, mas apenas a tendência da produção e do preço do produto local, o procedimento utilizado parece razoável. O total de calorias produzidas dividido por uma estimativa da população nos dá a oferta *per capita* (mais uma vez, oferta como definida acima). Dividindo o valor total da produção²⁶ pelo total de calorias obtemos uma estimativa do preço de oferta destas calorias. Também aqui a interpretação deve ser cuidadosa: não se trata do preço ao consumidor, mas apenas de uma

²⁵ Estes dados são extraídos de Alves e Vieira, *op. cit.* A importância relativa deste grupo de alimentos no total da dieta não deve variar muito entre as diversas regiões do País.

²⁶ Valor da produção ao nível do produtor.

TABELA 9

Produção (calorias per capita) e preço de calorias a partir de cinco produtos agrícolas – Brasil, 1962/76

Anos	Produção (1.000 Cal. Per Capita/ Ano)	Preço Corrente (Cr\$/Cal. 10 ⁶)	Preços Constantes	
			Deflator: Índice Geral de Preços	Deflator: Salário Mínimo
1962	523,79	10	10,0	10,0
1963	561,44	14	8,0	8,8
1964	608,72	21	6,3	7,2
1965	630,77	28	5,3	6,0
1966	559,74	49	6,8	8,0
1967	616,89	60	6,5	7,8
1968	618,05	69	6,0	7,4
1969	607,31	85	6,1	8,0
1970	626,75	106	6,4	7,9
1971	610,67	126	6,3	7,8
1972	587,94	159	6,8	8,2
1973	544,87	263	9,7	11,7
1974	504,35	436	12,5	16,2
1975	515,00	586	13,2	16,1
1976	554,21	863	13,8	15,6

FONTES: População, produção e valor da produção: FIBGE; Índice Geral de Preços e Salário Mínimo: *Conjuntura Econômica*.

OBS.: A produção agrícola bruta é corrigida para se aproximar da quantidade que é realmente ingerida, isto é, descontam-se as perdas por beneficiamento e preparo dos alimentos. Os coeficientes utilizados provêm da Equipe de Nutrição da FIPE e foram gentilmente cedidos pelo Prof. A. C. Coelho Campino. Os coeficientes utilizados são os seguintes:

Produto	Coefficiente	Valor Nutricional (10 ⁶ Cal./t de Produto Preparado)
Arroz.....	0,65	3,530
Feijão.....	1,00	3,456
Trigo.....	0,80	3,554
Mandioca.....	0,72	1,388
Batata.....	0,94	0,797

indicação do preço de oferta ao nível do produtor. Finalmente, deflacionamos alternativamente o custo por caloria pelo Índice Geral de Preços (índice 2 de *Conjuntura Econômica*) e pelo índice de salário mínimo. Ressalte-se, mais uma vez, que procuramos apenas avaliar a evolução de quantidades e preços, e não medir o nível de consumo, a quantidade e os preços.

Mesmo com todos os cuidados de interpretação, os resultados apresentados na Tabela 9 são claros: a disponibilidade *per capita* a partir da produção doméstica cresce levemente até 1971, enquanto o preço por milhão de calorias é levemente decrescente. Esta tendência inverte-se rapidamente de 1971 em diante, caindo a disponibilidade doméstica entre 10 e 20% e quase dobrando o custo real por caloria, resultado bastante consistente com uma hipótese de demanda doméstica inelástica, especialmente ao nível dos produtos analisados.

Apesar de os produtos considerados serem bastante importantes no consumo doméstico, parece interessante avaliar também como evoluiu a disponibilidade doméstica total de produtos agrícolas. O cálculo da disponibilidade doméstica de produtos agrícolas é o complemento exato daquele efetuado para aferir a quantidade exportada e o grau de abertura da agricultura ao exterior (ver Tabela 7). Neste sentido, todos os cuidados de interpretação ali mencionados aplicam-se igualmente aqui.

Como pode ser observado na Tabela 10, a disponibilidade doméstica total *per capita* eleva-se em 10% entre 1963 e 1970,²⁷ 12% entre 1963 e 1975 e apenas 1,7% entre 1970 e 1975. Em outras palavras, a maior parte da elevação da disponibilidade local se verifica no período anterior à maior abertura da agricultura ao exterior. A medida que o grau de abertura se elevou, reduziu-se o incremento da produção destinada ao próprio País.²⁸

O impacto sobre o mercado doméstico fica mais claro se desagregarmos a disponibilidade local entre produtos domésticos e

²⁷ Para cada ano apontado, calculou-se a média aritmética de três anos sucessivos, de forma a reduzir flutuações de curto prazo. Assim, 1963 representa a média de 1962/64, e sucessivamente.

²⁸ Observe-se na Tabela 7 que é a partir de 1970 que se acelera a abertura ao exterior.

TABELA 10

Disponibilidade local per capita de produtos domésticos, produtos exportáveis e total em cruzeiros de 1962 — Brasil, 1962/76

Anos	Valor, em Cruzeiros de 1962, da Disponibilidade Doméstica			Total
	Produtos Domésticos	Produtos Exportáveis	Total	
1962	8,08		3,36	11,44
1963	8,52	8,46	2,86	11,38
1964	8,78		2,14	10,92
1965	9,52		3,47	12,99
1966	8,42		3,19	11,61
1967	9,43		3,39	12,82
1968	9,20		2,73	11,93
1969	9,16		2,94	12,10
1970	9,89	9,55	2,39	12,28
1971	9,60		3,21	12,81
1972	9,33		3,04	12,37
1973	9,02		2,28	11,30
1974	9,16		4,38	13,54
1975	8,61	9,18	3,50	12,11
1976	9,78		2,40	12,18

FONTE: FIBGE.

exportáveis. Entre 1963 e 1970, quando a disponibilidade total se elevou em 10%, a disponibilidade oriunda de produtos domésticos sobe 12,8% e a de exportáveis apenas 2%. Entre 1970 e 1975, enquanto a disponibilidade total cresce 1,7%, os produtos exportáveis se elevavam em 20% e os domésticos *caíam* quase 4%, tudo em termos *per capita*. Parece, por estes números e por outros anteriormente colocados, que houve nos anos 70 uma correlação entre a elevação do grau de abertura da agricultura ao exterior e a redução relativa nas disponibilidades do mercado local. Na medida em que tal fato seja verdadeiro, as implicações sobre a política agrícola devem ser importantes. Na verdade, as várias partes deste trabalho, quando vistas em conjunto, realmente sugerem que existe um forte elo entre exportações e mercado doméstico, *nas condições em que operou a política agrícola no Brasil*.

Resumidamente, a articulação entre os vários segmentos do problema pode ser assim colocada: a) o setor agrícola brasileiro acabou por ser segmentado em dois subsetores: um de exportação e o outro de mercado interno. Embora haja intervenção governamental nos dois setores, os preços de exportação são muito mais livres que os de mercado interno, sendo os últimos alvos freqüentes de controles de preço, quotas, etc. Uma implicação deste fato é que o retorno

de investimentos em modernização é maior nas culturas de exportação e o risco menor.²⁹ Na medida em que o próprio setor de pesquisas agrícolas acabe concentrando o grosso de seus esforços também em produtos exportáveis,³⁰ resulta daí a observação, feita na primeira seção deste trabalho, de que a produtividade do setor exportável sobe ao longo do tempo, enquanto observamos estagnação e até declínio na produção por área do setor doméstico; b) a demanda local de alimentos é basicamente atendida pelos produtos domésticos. Dos produtos exportáveis considerados neste trabalho, apenas açúcar e óleos vegetais são importantes na dieta alimentar, razão pela qual a elasticidade de substituição, no consumo, entre produtos domésticos e exportáveis é baixa. Admite-se, ademais, ser baixa a elasticidade-preço da demanda e alta a elasticidade-renda; c) durante o período 1968/76, os preços do mercado internacional estiveram geralmente em alta, com exceção dos anos de 1974 e 1975. Esta alta de preços estimula a elevação da produção de exportáveis e reforça as vantagens de se investir em modernização. Deve também ser lembrado que este é o período em que o crédito agrícola, a taxas preferenciais, se expande rapidamente; tal expansão também se deu em direção aos produtos exportáveis, como contrapartida da elevação da produção e dos investimentos neste subsetor;³¹ e d) finalmente, observe-se que ambos os grupos de produtos concorrem nos mesmos mercados de fatores, pelo menos no que se refere à terra e à mão-de-obra.

Dadas essas condições, é fácil então perceber por que o setor de produtos domésticos ficou em posição difícil nos últimos anos: os aumentos de preço no mercado internacional e as elevações de pro-

²⁹ Para uma análise detalhada deste ponto, veja-se Pastore e Mendonça de Barros, *op. cit.*

³⁰ Veja-se Pastore, Dias e Castro, *op. cit.*

³¹ Para o Brasil como um todo a relação entre o valor da produção dos produtos exportáveis e produtos domésticos vem evoluindo da seguinte forma: 1972: 0,90; 1973: 0,85; 1974: 0,80; 1975: 0,74; 1976: 0,61. No mesmo período a relação entre empréstimos à produção para produtos exportáveis e para produtos domésticos apresentou os seguintes valores: 1,97, 2,21, 3,04, 2,48 e 1,89. Portanto, enquanto o valor da produção de produtos exportáveis é menor que a produção de domésticos, aqueles bens usam pelo menos o dobro do volume de crédito concedido aos produtos locais.

atividade que se seguiram estimulam um crescimento da produção. Esta resposta da oferta só pode se dar através do uso de maior quantidade de fatores, inclusive terra e mão-de-obra, uma vez que a produção andou mais rápido que a produtividade. Com maiores preços e maior apuro técnico, o setor exportador pode remunerar mais os fatores que utiliza e ampliar efetivamente a produção.

Entretanto, o mesmo não se dá com o setor doméstico, onde a ausência de progresso técnico e os controles de preços impedem que os produtores de alimentos acompanhem o setor exportador. Então, maiores preços de fatores (determinados pela expansão da demanda do setor exportável) só são compatíveis com uma redução na oferta de alimentos.

Neste ponto, três são os possíveis caminhos do mercado doméstico: os controles de preços submergem pela pressão da demanda e os preços locais se elevam; os controles de preços se mantêm firmes e aparecem problemas de escassez física no mercado; e o abastecimento se normaliza via importações. É relativamente fácil perceber que um pouco dos três caminhos vem sendo trilhado pelo País nos últimos anos e que, além disso, se existem dificuldades no balanço de pagamentos, a solução das importações será sempre parcial.³²

Observe-se, também, que a pressão sobre o mercado doméstico será tanto maior quanto mais rápido estiver crescendo a renda doméstica, o que foi o caso do Brasil durante a maior parte do período analisado.³³ Ademais, o raciocínio anteriormente exposto não deve ser utilizado como uma "prova" de que exportar necessariamente prejudica o abastecimento doméstico. Este ponto e as implicações dos anteriores serão retomados na última parte deste trabalho. Por ora, queríamos apenas registrar uma justificativa para as pressões de preços agrícolas já apontadas.

³² Mesmo que não existissem problemas de balanço de pagamentos, parece razoável supor que o caminho das importações, como solução de longo prazo, dificilmente seria implementado. Isto porque nenhum país, por motivos políticos, deseja depender do mercado externo em um produto tão sensível como alimentos.

³³ O modelo implícito nas páginas anteriores está formalmente elaborado em M. B. Paula Pinto e J. R. Mendonça de Barros, "A Agricultura Brasileira e o Problema da Produção de Alimentos" (São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1978), mimeo.

5 — Conclusões

O exposto nas seções anteriores permite que se estabeleçam algumas conclusões. Os principais pontos mencionados são os seguintes:

a) A produção agrícola tem crescido a taxas mais elevadas no período recente, quando comparada com a tendência de longo prazo.

b) Nos últimos 10 anos observa-se uma nítida abertura do setor agrícola ao exterior.

c) O processo de abertura é, entretanto, parcial no sentido de que o mercado externo influencia apenas um certo grupo de produtos.

d) Como consequência do exposto no item anterior, aparece uma nítida segmentação nos mercados agrícolas: há agora um subsetor doméstico e um subsetor exportador. A política econômica, ao tabular os produtos domésticos e ao permitir que altas de preços nos mercados internacionais sejam transmitidas (mesmo que parcialmente) aos produtores, reforça este padrão de segmentação.

e) As boas condições do comércio internacional (não “lavadas” pela política doméstica) elevam a rentabilidade relativa do setor e estimulam aumentos na produção de exportáveis, que crescem a taxas muito mais elevadas dos que os produtos domésticos, especialmente após 1970/71.

f) A abertura ao exterior tem também uma componente regional, atingindo muito mais o Sul do País do que o Nordeste.

g) As boas condições no setor de exportáveis estimularam investimentos em modernização, movimento este reforçado pelo próprio setor de pesquisas. A produtividade da terra não cresce, entretanto, de forma geral, mas apenas em alguns produtos exportáveis, em particular no Estado de São Paulo, enquanto a do setor de alimentos apresenta-se estagnada, ou até mesmo em declínio.

h) A abertura ao exterior foi fortemente estimulada pelos altos preços externos. É ilusão, entretanto, imaginar que tudo se resume nisto. Na verdade, o setor de produção (e comercialização) se transforma rapidamente e é agora muito mais moderno do que antes.

i) Aparece, entretanto, um problema de alimentos, no sentido de que a produção não cresceu o suficiente para gerar preços reais

estáveis. Os freqüentes tabelamentos apenas agravam o problema: ao longo do tempo, ou os tabelamentos caem (e os preços sobem), ou há escassez física aos preços tabelados, ou tem-se que recorrer a importações.

Toda a análise por nós conduzida sugere que existem hoje dois grandes problemas no mercado de produtos agrícolas: adaptar a política comercial às condições de um exportador "maduro"; e compatibilizar as exigências de produção entre os subsetores doméstico e comercial ou, o que é o mesmo, solucionar o problema de alimentos.³⁴

Com relação à política comercial, quatro nos parecem ser os problemas a enfrentar. Em primeiro lugar, ampliar tanto quanto possível o número de produtos exportados, de sorte a aumentar as vantagens da exportação a uma gama maior de produtores (o milho, neste caso, é o melhor exemplo de produto com potencial de vendas externas ainda não aproveitado). Em segundo lugar, é indispensável que se reduzam as intervenções *ad hoc* nos fluxos comerciais, de sorte a se proteger o mercado doméstico. Isto não quer dizer que não se deva dar atenção ao abastecimento local, mas sim evitem-se alterações nas regras de comercialização ao longo de uma safra. Esquemas prévios de impostos de exportação ou de contingenciamento podem ser realizados, desde que sua dosagem não seja suficientemente alta para barrar as exportações e desde que eles sejam antecipadamente colocados e não alterados (a não ser, é claro, no sentido de liberalização). O terceiro ponto importante na política comercial refere-se à escolha entre exportar bens *in natura* ou bens transformados. Ainda que seja verdadeiro que a exportação de um bem agrícola transformado incorpore maior valor adicionado ao País, parece ser um equívoco o bloqueio puro e simples das vendas *in natura* no exterior; e isto ocorre por duas razões: nem sempre mercados que absorvem uma certa quantidade de bens *in natura* estão dispostos a absorver a mesma quantidade do produto processado, em virtude da proteção às atividades industriais no país

³⁴ Estas preocupações são também evidenciadas por F. B. Homem de Melo e M. H. G. P. Zockum, "Exportações Agrícolas, Balanço de Pagamentos e Abastecimento do Mercado Interno", in *Estudos Econômicos*, vol. 7, n.º 2 (São Paulo, 1977).

importador (aqui o caso da soja é típico); por outro lado, como o setor industrial é geralmente muito mais concentrado que o setor agrícola, o bloqueio das vendas *in natura* reduz a rentabilidade da produção agrícola e, provavelmente, eleva seu risco. Ao longo do tempo, o relativo desestímulo à elevação da produção e ao próprio processo de modernização pode até implicar uma redução das vantagens comparativas do País. Em período recente, o caso do algodão parece conformar-se bem com o argumento acima desenvolvido.

Finalmente, a instabilidade de preços recentemente observada nos mercados externos pode-se transformar numa eventual instabilidade de renda agrícola, a menos que se disponha da possibilidade de financiar e estocar um *carry-over* de tamanho superior ao normal. À exceção do caso do café, parece claro que o País não está preparado para enfrentar esta possibilidade. No entanto, não se pode desprezar esta hipótese, que será tanto maior quanto mais importante for a exportação.

O caso da produção de alimentos, no subsetor doméstico, é sem dúvida mais complexo. Esta complexidade deriva da necessidade inadiável de certas medidas de longo prazo e das evidentes dificuldades das medidas possíveis no curto prazo. A longo prazo, apenas um esforço concentrado na geração de tecnologia moderna para alimentos pode superar a armadilha da segmentação da produção agrícola.³⁵ A forte dose de recursos necessários, o longo período de maturação dos projetos, a escassez de conhecimentos e de recursos humanos disponíveis e a dispersão geográfica das culturas de subsistência tornam estas tarefas extremamente árduas. Não há, entretanto, como fugir delas. No mesmo sentido se coloca a possibilidade de industrialização de alimentos: a tecnologia apropriada pode, via transformação industrial, estabilizar a demanda ao nível dos produtores e a oferta ao nível dos consumidores para certos produtos como batata, cebola e hortigranjeiros. Estas possibilidades, reconhecidas, ainda não foram de todo avaliadas, quer do ponto de vista

³⁵ A oferta de tecnologia, apenas, não resolve o problema. A adoção da nova técnica só será feita se a relação rentabilidade/risco for favorável. Neste caso, certas políticas de preço (restritivas), hoje tão usuais, deveriam ser revistas. Veja-se a respeito Pastore e Mendonça de Barros, *op. cit.*

técnico, quer do econômico. Pesquisa e industrialização, portanto, nos parecem ser as medidas prioritárias para a solução, a longo prazo, do problema.

Para o curto prazo, a situação fica, sem dúvida, menos tratável. Suas dificuldades poderão ficar mais claras colocando-se de início o que parece ser uma solução:

a) Reduzir o grau de abertura ao exterior: sem dúvida esta seria a proposição do analista menos avisado, que deve ser cautelosamente abordada. Não se trata apenas de reconhecer que o balanço de pagamentos e o serviço da dívida externa de certa forma impõem a necessidade de manter uma taxa positiva no crescimento da receita de divisas. Além disso, trata-se de ter presente que a abertura ao exterior propicia uma série de vantagens ao setor agrícola, como menor risco na atividade, maiores incentivos à modernização, maior renda e, dependendo das circunstâncias, maior nível de emprego e salários. Um retrocesso no grau de abertura ao exterior seria, em conseqüência, uma forma de se retirar do setor primário poderosos estímulos à modernização.³⁶

b) Mais infra-estrutura: sem dúvida este caminho deve ser trilhado, mas é importante ter presente que ele não atinge o cerne da questão atual. De um lado porque, genericamente, maior oferta de serviços de infra-estrutura beneficia qualquer produto agrícola, não se constituindo *per se* num estímulo à produção de alimentos. Por outro, os dados apresentados acerca da oferta de calorias e da disponibilidade doméstica de alimentos são tomados ao nível da fazenda e mostram uma situação apertada, antes mesmo das considerações acerca das deficiências de comercialização. Em resumo, é evidente que mais infra-estrutura auxilia na direção da solução do problema, mas não interfere na posição dos incentivos econômicos (mercado externo/mercado doméstico) antes apontados.

³⁶ Um claro exemplo destas vantagens, mesmo para o consumidor doméstico, foi apontado por Alves e Vieira, *op. cit.*, que mostraram que o custo de proteínas e calorias no mercado doméstico é sistematicamente inferior para os produtos de exportação (como óleos vegetais) quando comparados com os produtos domésticos. Claramente, as vantagens da maior tecnificação dos bens exportáveis se refletem para o consumidor urbano.

c) Mais crédito: esta solução é em tudo semelhante à anterior; maiores linhas de crédito à produção de bens domésticos poderiam ter algum impacto na medida em que se sabe que os produtos de exportação vêm absorvendo a maior parte dos limites disponíveis de crédito rural. Entretanto, apenas o crédito não deve ser capaz de alterar a posição desfavorável dos bens domésticos em termos de incentivos econômicos (maior risco na atividade, menor oferta de técnicas, etc.).

Embora de implementação reconhecidamente difícil, parece-nos que a única forma de se elevar, no curto prazo, a oferta de alimentos é através de um aumento dos preços pagos aos produtores e de uma redução no risco da atividade. O primeiro caso é claramente incompatível com a prevalência de esquemas de tabelamento; isto, por outro lado, coloca a dificuldade de que se elevaria o preço nas cidades, pressionando os níveis salariais. Nestas circunstâncias, o caminho que pode ser trilhado é o de reduzir a variância dos preços pagos aos produtores, mantendo suas médias sem grandes alterações. Pelo menos três ordens de atuação podem aqui ser pensadas: a) efetivação de seguros que cubram o risco de clima; b) ampliação (com ampla divulgação) dos programas antecipados de compra de safra; e c) em anos de bom clima e excesso de oferta, manter uma efetiva participação da CFP no mercado para evitar quedas acentuadas de preços aos produtores.

Ademais, seria útil eleger uma cesta básica de alimentos (arroz, feijão, mandioca, batata, cebola), para os quais as atenções seriam especialmente dirigidas e os recursos disponíveis preferencialmente alocados.

Este objetivo de reduzir a variância de preços, apesar de mais modesto, parece factível e capaz de melhorar substancialmente a posição dos produtores. É bom lembrar adicionalmente que, ao nível do produtor, maior oferta representa maiores níveis de autoconsumo,³⁷ com reflexos positivos no estado nutricional da população rural.

³⁷ Para algumas evidências acerca do autoconsumo na agricultura, ver C. G. Langoni, *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973), p. 28.

Exportações e produção de alimentos, enfim, parecem ser os principais dilemas da política agrícola de hoje e dos próximos anos. Da solução do primeiro dilema resultará maior ou menor dificuldade em se retomar taxas mais elevadas de crescimento. Nas condições brasileiras de hoje, não é concebível a retomada da expansão econômica sem o prévio atendimento do equilíbrio externo, e aqui a agricultura ainda é mais importante do que exportar manufaturados ou substituir importações.

A produção de alimentos com maior grau de produtividade, por outro lado, representa o segundo e mais difícil desafio. Não se trata aqui apenas de contornar eventuais problemas de pressões inflacionárias, sem dúvida importantes, mas sim de superar, na realidade, o maior desafio em termos de distribuição de renda, a vários níveis: entre o Nordeste produtor de alimentos e o Centro-Sul produtor de exportáveis; entre pequenos e grandes proprietários; entre a agricultura e a indústria; e, finalmente, entre assalariados e proprietários. Numa época em que tanto se discutem modelos, estes dilemas não podem ser esquecidos.

