

A AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO E O PROBLEMA DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS*

Fernando B. Homem de Melo
*Professor do Instituto de Pesquisas Econômicas
da Faculdade de Economia e Administração,
Universidade de São Paulo*

1. Introdução

Duas das funções tradicionalmente definidas para o setor agrícola ao longo do processo de desenvolvimento econômico, isto é, adequada produção de alimentos e obtenção de divisãs, aparecem de forma bastante destacada no quadro atual da economia brasileira. De um lado, a delicada situação do nosso balanço de pagamentos, a partir de 1974, estabelece uma pressão sobre o setor agrícola para a obtenção de crescentes excedentes exportáveis. De outro lado, o debate que se efetuava sobre aspectos distributivos do nosso desenvolvimento, a partir dos primeiros resultados do censo de 1970, tomou ímpeto com as dificuldades econômicas a partir de 1974 e o questionamento do próprio modelo de desenvolvimento até então seguido. Nesse contexto, passou-se a criticar a "excessiva" abertura da nossa economia, em detrimento de aspectos fundamentais do atendimento do mercado interno, tais como a disponibilidade e preço relativo dos alimentos mais importantes para a parte da população com menores rendas.

Esse quadro retrata a dupla pressão a que está sujeito o setor agrícola brasileiro na presente conjuntura. Enquanto o aumento das exportações agrícolas exige a ampliação da base de recursos, a evolução dos preços de alimentos no mercado interno tem sido acompanhada como um indicador da distribuição de renda real. No curto prazo, pelo menos, uma melhoria no desempenho da produção de alimentos deve afetar, através da exigência de recursos, o desempenho do setor agrícola de exportação, em termos de produção e quantidade exportada¹. Não temos a pretensão de apresentar soluções definitivas a um problema bastante complexo e envolvendo ques-

* Este trabalho foi apresentado no Seminário "Nova Ordem Internacional", promovido pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em Nova Friburgo, RJ, de 1 a 3 de dezembro de 1978.

1 A consideração do setor agrícola brasileiro dividido em dois subsectores, exportáveis e de mercado interno, é feita em Homem de Melo (1978), baseando-se na exposição ou não-exposição a variáveis econômicas de natureza internacional. Outro trabalho recente, utilizando essa mesma divisão do setor agrícola, é o de Mendonça de Barros e Graham (1978).

tões de natureza política; ao contrário, o nosso objetivo é mais modesto e voltado a uma discussão adicional sobre a agricultura na atual conjuntura e do uso de alguns instrumentos de política econômica. Assim, este trabalho está dividido em duas partes principais: na primeira, procuramos caracterizar a questão das exportações agrícolas em face do problema atual de nosso balanço de pagamentos, enquanto que, na segunda parte, discutimos as implicações distributivas de um possível ajustamento do setor agrícola a medidas estimuladoras de suas exportações.

2. A Crise do Setor Externo e o Período 1974—77

A situação do balanço de pagamentos inverteu-se, drasticamente, a partir de 1974, o primeiro ano em que o completo impacto da crise do petróleo e conseqüente deteriorização do nosso termo de troca, se fez sentir². Um resumo das contas externas do Brasil é apresentado na Tabela 1. Alguns pontos podem ser imediatamente indicados: a) o acréscimo de importações em 1974 foi superior a 100%, em relação a 1973, o que pode ser explicado pela elevação do preço de petróleo e conseqüente maior dispêndio e aumentos consideráveis nas importações de bens de capital e matérias-primas; b) as exportações estiveram sempre em elevação no período, ao lado de importações quase constantes de modo a se chegar a um equilíbrio na balança comercial, em 1977; c) as magnitudes bastante elevadas do resultado líquido da conta de capital, indicando o maior endividamento externo como um dos mecanismos do ajustamento no curto prazo.

TABELA 1
BRASIL: BALANÇO DE PAGAMENTOS (US\$ MILHÕES)

CONTAS	1973	1974	1975	1976	1977
1. Comercial	7	4690	3499	2151	140
1.1. Exportações	6199	7951	8670	10126	12139
1.2. Importações	- 6192	- 12641	12169	12277	- 11999
2. Serviços e Transferências	- 1695	2432	3213	3913	4425
3. Transações Correntes (1+2)	- 1688	7122	6712	6064	4285
4. Capital (líquido)	3512	6254	6161	6989	4945
5. Erros e Omissões	355	68	399	128	200
6. Saldo (Déficit)	2179	936	950	1053	460

Fonte: *Conjuntura Econômica e Malan e Luz (1977)*

- 2 Não queremos com isto dizer que o déficit comercial em 1974 foi inteiramente devido à conta do petróleo. Pelo contrário, ainda que o valor da importação de combustíveis tenha quadruplicado, esse item das importações contribuiu com apenas um terço do incremento total verificado (Malan e Luz, 1977).

Transcorridos agora cinco anos, desde o primeiro sinal desfavorável (outubro de 1973) com relação à evolução de nossas contas externas, pode-se analisar com maior segurança a evolução das nossas exportações e, de acordo com o nosso interesse no presente trabalho, o comportamento das exportações de produtos agrícolas. Isto porque, a obtenção de resultados positivos em nossa balança comercial ao longo de um período razoavelmente longo³ é o modo pelo qual se dará o soluçãoamento do problema externo de nossa economia. Adicionalmente, as exportações agrícolas, ainda respondendo por algo como dois terços da receita cambial brasileira, não deveriam, em princípio, ser deixadas de lado em qualquer esforço exportador.

É dentro desse espírito que a Tabela 2 apresenta as exportações brasileiras, no período 1973–77, desagregadas em exportações agrícolas, de semi-manufaturados e de manufaturados.

TABELA 2

BRASIL: EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS, SEMI-MANUFATURADOS E MANUFATURADOS, 1973–77 (US\$ MILHÕES)^a

TIPO	1973	1974	1975	1976	1977
Agrícolas ^b	3697	4006 (8,4)	4103 (2,4)	5135 (25,2)	6054 (17,9)
Semi-manufaturados	476	917 (92,6)	849 (-7,4)	842 (-0,8)	1044 (24,4)
Manufaturados	1465	2263 (54,5)	2586 (14,3)	2776 (7,3)	3845 (38,5)
Total	6199	7951 (28,3)	8670 (8,9)	10126 (17,0)	12139 (19,9)

Fonte: *Conjuntura Econômica*, diversos números.

- a) Os números entre parênteses, abaixo das magnitudes das exportações, mostram as variações percentuais em relação ao ano imediatamente anterior.
- b) O único ajustamento feito, para se chegar ao total de exportações agrícolas, foi subtrair a exportação de minérios da de produtos básicos; o resultado, é claro, ligeiramente, sobreestima o total agrícola.

3 Ver também Malan e Luz (1977)

Alguns pontos básicos podem ser detectados: a) as exportações agrícolas apresentaram crescimento em todos os anos do período, mas seguindo um padrão bastante irregular; b) as exportações de manufaturados também apresentaram irregularidades no período mas, excetuando-se apenas o ano de 1976, mostram taxas de crescimento superior a dos produtos agrícolas "in natura". Os anos de 1975 e 1976 foram de desempenho relativamente pior para esse grupo de produtos, além de que não se deve esquecer que o seu valor total exportado é, parcialmente, influenciado pelo desempenho dos produtos manufaturados de origem agrícola⁴.

Ao analisarmos as exportações brasileiras, principalmente as agrícolas, a partir de 1974, alguns aspectos adicionais merecem ser destacados. Em primeiro lugar, ainda que algumas alterações tenham ocorrido⁵, a base de nossa política cambial e comercial continuou inalterada. Assim, o sistema de minidesvalorizações continua em vigor, assim como o conjunto de medidas de incentivo às exportações de manufaturados, em que pese a intensificação das reações de vários países importadores. Entretanto, como apontado por alguns autores, utilizando-se do conceito de desvalorização efetiva, enquanto em 1974 a desvalorização do cruzeiro contra o conjunto das moedas de nossos principais parceiros comerciais esteve acima da regra da paridade do poder de troca, em 1975 e 1976, ela esteve vários pontos de porcentagem abaixo dessa mesma paridade⁶. Isso coincide com o desempenho, relativamente pior, das exportações brasileiras de manufaturados.

Em segundo lugar, e dizendo respeito ao desempenho das exportações agrícolas em valor, cabe verificar o comportamento dos preços internacionais de nossos principais produtos. A primeira parte da década dos 70 foi marcada por grandes elevações nos preços de produtos primários mas, aparentemente, o Brasil continuou a se beneficiar em termos de receita de divisas, mesmo após 1974. Sem dúvida, o caso de lembrança mais fácil e de maior impacto, foi o do café em 1976 e 1977, com exportações próximas a US\$ 2.500 milhões, contra US\$ 934 milhões, em 1975. O preço médio do café em grãos, exportado em 1976 foi 147% superior ao de 1975, com apenas 3% a mais na tonelagem exportada.

Nos Gráficos 1 e 2 reproduzimos a evolução, mês a mês, dos preços

- 4 Entre os principais estão o suco de laranja, óleos vegetais, café solúvel e carnes industrializadas.
- 5 Veja Homem de Melo e Zockun (1977). A principal alteração foi com respeito a crédito subsidiado para as exportações de manufaturados.
- 6 Veja Lemgruber (1976) e Homem de Melo e Zockun (1977). Em 1977 e 1978, essa situação parece ter se invertido, com uma desvalorização efetiva acima da paridade.

internacionais de seis produtos agrícolas, cacau, café, açúcar, soja, algodão e milho, produtos que nas suas diversas formas têm sido responsáveis por mais de 80% do valor das exportações agrícolas nos últimos anos⁷ As informações referentes a movimentos de preços contidas nos dois gráficos, podem ser resumidas do seguinte modo:

	PERÍODOS DE ALTA	PERÍODOS DE BAIXA
Açúcar	1974	1975
Cacau	1973-74 e 1976	1975
Café	1976-77	—
Algodão	1973 e 1975-76	1974 e 1977
Soja	1973-76	1977
Milho	1974-76	—

Apenas para se ter uma idéia da importância, para o Brasil, dos períodos de elevação de preços internacionais, dois casos podem ser isolados como exemplos: o aumento do valor da exportação de açúcar em 1974 (mesmo com menor quantidade), correspondeu a 47% do incremento verificado em nossa receita total de divisas. O caso do café, em 1976, foi mais marcante, pois o seu aumento em valor (também com menor quantidade) correspondeu a 100% do incremento total. Adicionalmente, como indicado por Malan e Luz (1977), a expansão da *quantidade* exportada de produtos agrícolas, a partir de 1974, foi, basicamente, devida às exportações de soja (grãos, farelo, óleo).

Por outro lado, as exportações agrícolas neste ano de 1978 estão sendo bastante prejudicadas pelas quebras nas safras da região centro-sul, principalmente através da redução na produção e exportação de soja⁸. Adicionalmente, o preço internacional de café em outubro de 1978, correspondia a 50% do mesmo preço verificado em outubro de 1977 e durante quase todo aquele ano, comparação esta que é feita após a geada de agosto de 1978, no Brasil. Com esses acontecimentos negativos, o total das exportações brasileiras não deverá ser muito diferente daquele alcançado em 1977. Mais ainda, a queda do preço de café, no mercado internacional, é uma clara indicação da natureza temporária de parte importante da nossa receita cambial nos anos de 1976 e 1977. Durante esses dois anos o Brasil teve uma adição não esperada, de aproximadamente US\$ 1.500 milhões por ano, a sua receita cambial.

7 O menos importante desses produtos é o milho que, aliás, tem sido exportado de forma irregular ao longo dos anos.

8 Em termos de balança comercial, deve-se levar em conta os efeitos das reduções de safras nas importações de produtos agrícolas.

A esta altura, alguns comentários finais estão em ordem. Em primeiro lugar, não parece haver dúvidas de que resultados positivos com as exportações de manufaturados foram conseguidos nos últimos anos, mesmo em um quadro de crescimento econômico relativamente pequeno nos países desenvolvidos. Em segundo lugar, as exportações agrícolas, excetuando-se o desempenho da soja e subprodutos, têm sido fortemente influenciadas por preços temporariamente favoráveis de alguns produtos importantes, como açúcar, cacau e café. Em terceiro lugar, as políticas cambial e comercial não foram grandemente alteradas, em relação ao período anterior a 1974, continuando-se, com respeito à primeira, a seguir a regra da paridade do poder de troca. Provavelmente, esses dois primeiros acontecimentos permitiram que a política cambial passasse a ser utilizada, também, levando-se em conta as condições em que se efetuava o abastecimento do mercado interno de produtos alimentares, assunto que discutiremos a seguir.

3. Aspectos Distributivos de um Possível Ajustamento

Em que pese os resultados positivos até agora obtidos, a natureza temporária dos ganhos com alguns importantes produtos, assim como as evidências que têm sido apresentadas nos últimos anos, mostrando a penalização sofrida pela agricultura em nossa política comercial do pós-guerra⁹ são razões justificando a consideração de medidas estimuladoras das exportações agrícolas visando, não só o problema do balanço de pagamentos, mas, também, o próprio desenvolvimento do setor agrícola. Nessa direção estariam medidas como uma desvalorização do cruzeiro em uma maior magnitude e/ou a isenção (crédito) de impostos indiretos nas transações externas com produtos "in natura"¹⁰

Aceitando a consequência dessas medidas, como alterando o preço relativo entre produtos agrícolas exportáveis e aqueles tipicamente de mercado interno, a previsão econômica seria de expansão do primeiro, inclusive através da utilização de recursos originários do subsetor agrícola doméstico. Como já mencionado, isso tenderia a afetar negativamente, o desempenho deste último (produção e preços), com consequências desfavoráveis em termos distributivos. Em função da gravidade de um resultado dessa natureza, procuraremos, a seguir, verificar o comportamento de alguns preços relativos nos últimos dez anos, exatamente aqueles considerados de maior abertura ao exterior.

9 Veja, por exemplo, Veiga (1975), Zockun et alli (1976) e Pastore (1977).

10 A Agricultura tem sido considerada, por muitos, como importante na solução da crise externa. Veja Malan (1976), Homem de Melo e Zockun (1977) e Mendonça de Barros e Graham (1978).

Como se sabe, a segunda metade da década de 60 apresentou dois acontecimentos importantes relacionados ao setor externo de nossa economia: a) a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais (em 1968) e, b) o início de um período favorável dos termos de troca, inclusive quanto ao comportamento de preços internacionais de produtos agrícolas. Estes dois acontecimentos favoreceram o setor agrícola de exportação, o primeiro reduzindo o risco envolvido na remuneração real, e o segundo, elevando essa remuneração real, pelo menos para alguns produtos. Desse modo, as conseqüências alocativas na agricultura seriam semelhantes às descritas acima para a introdução de medidas estimuladoras às exportações agrícolas, isto é, elevação do preço dos produtos exportáveis em relação aos de mercado interno.

Na Tabela 3 procuramos retratar a evolução da relação de trocas agricultura-indústria no período 1966–75, parte considerável do qual inclui os anos com termos de troca externo bastante favoráveis. A primeira coluna apresenta essa relação de trocas, com base apenas em produtos tipicamente transacionados no mercado interno, todos eles produtos alimentares, enquanto que as duas outras colunas consideram essa evolução para os produtos de mercado externo, estes últimos divididos em duas categorias. Pode-se perceber, com esses dados, que em 1969 inicia-se uma fase favorável para a relação de trocas dos dois grupos de produtos de exportação, fase esta que ainda perdurava em 1975. Por outro lado, o preço relativo dos produtos de mercado interno começa a se elevar em 1970 e apenas em 1975 se estabiliza. Deve-se lembrar, também, que a maior parte do período considerado na Tabela 3 corresponde aos anos de elevado crescimento econômico e, portanto, maior crescimento da demanda de alimentos¹¹. Assim, a evolução dos preços de alimentos no mercado interno estaria sendo afetada, de modo importante, tanto pela oferta como pela demanda desses produtos.

Visando complementar as informações da Tabela 3 e detectar as possíveis alterações ocorrendo na composição da produção agrícola brasileira, a Tabela 4 mostra as taxas de crescimento da produção de 14 produtos incluindo tanto aqueles voltados ao mercado internacional, como aqueles tipicamente de mercado interno (arroz, feijão, mandioca, batata, cebola e tomate), para a década completa dos 60 e os dez anos de 1967/76. Este último seria o período de preços internacionais favoráveis para alguns produtos e onde as alterações na composição da produção teriam que ser observadas.

11 Devemos explicitar que estamos assumindo que os preços dos produtos de mercado interno são afetados pelos de mercado externo, mas que o inverso não se realiza, em face da demanda externa altamente elástica destes últimos, pelo menos para o grupo mercado externo I.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO DE TROCAS
AGRICULTURA-INDÚSTRIA
1966-75 (1948 = 100), MÉDIA MÓVEL TRIENAL¹

ANO	MERCADO INTERNO ²	MERCADO EXTERNO I ³	MERCADO EXTERNO II ⁴
1966	105,8	71,6	80,5
1967	107,1	68,6	74,8
1968	104,0	66,9	76,8
1969	98,3	67,4	81,2
1970	100,8	71,6	86,4
1971	103,1	76,7	93,5
1972	118,9	90,4	105,4
1973	130,6	98,0	114,9
1974	138,8	101,3	125,7
1975	137,9	102,2	147,2

Fonte: Dados originais, Instituto de Economia Agrícola e Conjuntura Econômica.

1. Média móvel trienal da razão entre preços recebidos pelos agricultores de São Paulo e o índice de preços de produtos industriais (Índice 18 da Conjuntura Econômica).
2. Produtos: Batata, mandioca, arroz, feijão, cebola, ovos, suínos e leite.
3. Produtos: algodão, soja, amendoim, mamona e chá.
4. Produtos: os cinco de I mais café, cana, laranja e banana.

A comparação das taxas médias anuais de crescimento nos dois períodos mostra declínios em 1967/76, para os produtos alimentares arroz, feijão, mandioca, batata e tomate. As taxas dos quatro primeiros está abaixo mesmo do crescimento populacional, sendo os casos de feijão e mandioca bem mais desfavoráveis, pois apresentam valores negativos próximos a 2,0% ao ano¹². Como, para esses produtos, o total da produção brasileira é um bom indicador da disponibilidade total para consumo, visto que importações desses produtos são relativamente pouco importantes, o declínio no consumo "per capita" desses alimentos foi bastante elevado.

Os resultados obtidos por Mendonça de Barros e Graham (1978) tendem

12 É provável que se incluíssemos o ano de 1977, esses resultados seriam um pouco menos desfavoráveis.

TABELA 4
TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA
BRASILEIRA – 13 PRODUTOS
1960/69 e 1967/76¹

PRODUTOS	1960/69	1967/76
Arroz	3,23 ^a	2,47 ^a
Feijão	4,19 ^a	-1,96 ^a
Mandioca	6,07 ^a	-1,86 ^a
Batata	4,34 ^a	1,34 ^b
Cebola	3,48 ^a	4,77 ^a
Tomate	8,23 ^a	5,11 ^a
Milho	4,75 ^a	3,55 ^a
Amendoim	7,74 ^a	-6,80 ^a
Banana	4,36 ^a	-2,39 ^b
Soja	16,39 ^a	35,03 ^a
Café	-6,94 ^a	-0,17 ^b
Cana	3,63 ^a	3,56 ^a
Algodão	1,61 ^b	-1,99 ^b

Fonte: Homem de Melo (1978)

¹ A letra a indica significância ao nível de 5% e b indica não-significância. Café, 1960/69 e 1967/75.

a confirmar essa deterioração no período mais recente. Trabalhando com a oferta interna de calorias fornecidas por arroz, feijão, mandioca, batata e trigo, esses autores concluem que a disponibilidade interna "per capita" de calorias caiu entre 10 e 20%, a partir de 1971. Parece-nos, entretanto, que ao incluir o trigo, esses resultados subestimam a queda "per capita" já que, nesse período, a produção doméstica de trigo aumentava a taxas extremamente elevadas¹³, graças ao plano de substituição de importações desse produto havendo, portanto, uma parcial substituição na origem do produto consumido. Adicionalmente, Mendonça de Barros e Graham (1978) indicam que o custo real por caloria praticamente dobrou a partir de 1971, resultado bastante razoável na presença de demandas internas com baixas elasticidades-

¹³ A taxa de crescimento da produção doméstica de trigo, no período, foi de 14%, portanto muito acima do aumento da demanda intensa.

preço. A evolução de alguns preços reais de alimentos importantes está mostrada nos Gráficos 3 e 4, podendo-se observar, além de uma acentuada instabilidade¹⁴ uma tendência de elevação, em alguns casos bem marcantes, parecendo existir uma reversão apenas em 1977.

A esta altura acreditamos ser útil a introdução de informações mais específicas a respeito da importância do componente alimentação no orçamento familiar entre classes de renda. Com os dados da Tabela 5, pode-se perceber a grande importância relativa dos gastos com alimentação para a classe de menor renda na amostra (0/2 salários mínimos) e a diminuição do peso desse componente, à medida que caminhamos para classes de renda mais elevadas. Fica assim evidente a importância em termos distributivos, no lado do dispêndio, da evolução dos preços dos produtos incluídos no componente alimentação¹⁵ Como a evolução dos preços agrícolas, a

TABELA 5
COMPORTAMENTO DAS PONDERAÇÕES DOS COMPONENTES
DO ÍNDICE DO CUSTO DE VIDA ENTRE CLASSES DE RENDA¹

ITEM	0/2	2/6	6/10	10/33
Alimentação	51,4	43,5	36,3	26,6
Habitação	23,1	22,7	20,7	20,5
Despesas Pessoais	11,2	13,6	16,4	18,9
Transportes	4,4	6,3	8,2	11,1
Vestuário	4,1	6,4	8,6	8,7
Saúde	4,6	5,3	6,2	7,8
Educação	1,2	2,2	3,6	6,4

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas – Índice de Custo de Vida. Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1971.

1. Os números indicadores de classes de renda referem-se a salários-mínimos. As proporções das famílias, em cada classe são: 0/2 : 8,7% – 2/6 – 46,9% 6/10 – 20,6% e 10/33 – 23,8%.

14 A maior instabilidade de preços dos produtos de mercado interno, em relação aos de mercado externo, é evidenciado em Homem de Melo (1978). Isso pode ser uma força tendendo a alterar a composição da produção agrícola brasileira, na direção dos exportáveis, em função do menor risco de preços.

15 Willianson (1977) analisou, para os Estados Unidos nos últimos 80 anos, a questão da evolução do preço relativo dos bens salariais “estratégicos” e a desigualdade em termos de dispêndio.

partir de 1969, foi de alta em relação aos industriais, como evidenciado na Tabela 1 em termos de preços recebidos pelos agricultores, teríamos as condições necessárias para que a distribuição de renda, em termos de dispêndio, fosse negativamente afetada.

A constatação de elevação dos preços agrícolas em relação aos industriais, o primeiro ao nível de produtores, é confirmada ao nível de preços por atacado, conceitos de oferta global e disponibilidade interna da Conjuntura Econômica. Enquanto os preços recebidos pelos agricultores são provavelmente determinados mais livremente no mercado, tanto os preços no atacado como os no varejo, estes últimos usados para o cálculo do índice do custo de vida, parecem ser (e ter sido durante 1969/76) muito mais influenciados por tabelamentos governamentais, fato que contribuiria para subestimar as pressões inflacionárias que estivessem ocorrendo.

É claro que conclusões definitivas sobre o impacto distributivo, através do dispêndio, dessas alterações em preços relativos, no período 1969/76, só poderão ser obtidas com conhecimento dos pesos dos diversos componentes do índice do custo de vida, como os da Tabela 5 para São Paulo, assim como do comportamento dos índices de preços desses diferentes componentes e do crescimento verificado nas rendas nas diversas classes. Um exame inicial da evolução dos índices de preços para São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, estes dois últimos publicados em Conjuntura Econômica, indica que, apesar do índice do componente alimentação ter se elevado mais que o índice em todos os anos desse período, a evolução dos preços de outros componentes tiveram efeitos compensatórios em termos distributivos. Um exemplo é o dos preços de habitação (aluguel) e artigos de residência, que em todos os anos ficaram bem aquém do índice geral e beneficiando relativamente mais as classes de menor renda, caso os pesos da Tabela 5 sejam válidos para as demais cidades. Exatamente o inverso ocorreu com o componente despesas pessoais, o terceiro item em importância no caso de São Paulo, penalizando relativamente mais as classes de maior renda. De qualquer modo, fica a sugestão de que outras pesquisas procurem detectar o efeito distributivo das alterações de preços ocorrendo a partir de 1969, ano que marca o início de um período favorável de preços internacionais, em vista da importância desse acontecimento em termos da situação atual.

No quadro atual da economia brasileira, em que maiores desvalorizações e outras medidas estimuladoras das exportações voltam a ser consideradas, os preços dos produtos de exportação, inclusive agrícolas, tenderiam a se elevar em relação aos demais, enquanto que no setor agrícola os preços dos produtos de exportação se elevariam em relação aos de mercado in-

terno¹⁶ Do mesmo modo que no período 1969/76, através do efeito-substituição na produção, haveria um estímulo para a transferência de recursos das culturas alimentares de mercado interno para as de mercado externo e a conseqüente expansão deste subsector. Nesse sentido, é interessante o trabalho de Zockun (1977) por quantificar esse efeito-substituição, no caso da soja, entre produtos e concluir que os produtos de mercado interno foram aqueles que mais cederam área para a expansão dessa cultura durante 1970/73. No total dos Estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, as principais culturas substituídas foram milho, feijão, trigo, mandioca, algodão e arroz, além de pastagens.

Por outro lado, o próprio exemplo recente da soja parece se constituir em um caso em que sua expansão e consolidação, no Centro-Sul do Brasil, não foi apenas causada por um período favorável de preços internacionais, mas, sim também, influenciada por importantes desenvolvimentos tecnológicos, originários das instituições de pesquisa agrônômica, a partir dos anos 50¹⁷ Claramente, os preços internacionais, no início da década dos 70 foram importantes para o desenvolvimento dessa cultura, mas a ocorrência de progresso tecnológico e seus efeitos a mais médio-prazo na composição da produção, mostram a necessidade de se olhar o ajustamento do setor agrícola a medidas estimuladoras das exportações, também deste ponto de vista.

Apesar de reconhecermos a dificuldade de se obter informações sobre a existência de progresso tecnológico entre as diversas culturas, usaremos como um indicador de ocorrência ou não-ocorrência desse evento, a taxa de crescimento dos rendimentos (produto por hectare) no período 1967/76. O rendimento por unidade de área das diversas culturas é afetado principalmente por condições de solo, clima, tecnologia, preço do produto e de fatores, mas assumimos que, em termos de taxa de crescimento dos rendimentos, o desenvolvimento tecnológico é uma das variáveis mais importantes. O desenvolvimento tecnológico, que temos em mente aqui, é basicamente aquele se refletindo em melhorias de variedades através da pesquisa genética. De modo geral, essas variedades novas mostram maior capacidade de resposta à aplicação de fertilizantes e exigem práticas culturais mais cuidadosas¹⁸

16 Com os números da Tabela 3 pode-se perceber que, a partir de 1968, os preços dos produtos de mercado externo (I e II) se elevaram em relação aos de mercado interno, numa proporção de 15 a 20%.

17 Veja Fundação Cargill (1977) e Homem de Melo (1978). As principais variedades ficaram comercialmente disponíveis em meados dos anos 60.

18 Essas exigências podem até implicar mecanização de diversas práticas. Daí é que talvez surja a razão de as tecnologias bio-químicas estarem associadas à uma maior penetração de máquinas nas atividades agrícolas.

A Tabela 6 mostra as taxas de crescimento dos rendimentos para diversas culturas da região centro-sul, para o Brasil como um todo e para os Estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais, sem dúvida os responsáveis pela maior parte da produção das culturas escolhidas. Esses indicadores mostram uma situação mais favorável para as culturas de soja, algodão, café, milho e batata e um quadro bastante desfavorável para feijão e mandioca¹⁹. Deve-se observar que algumas das culturas não mencionadas, casos da cana, trigo e laranja, apresentaram desenvolvimentos tecnológicos em períodos anteriores²⁰ e que foram reproduzidos em magnitudes mais elevadas dessas taxas de crescimento, apesar de neste período mais recente mostrarem sinais de estagnação. Arroz e amendoim parecem estar também com rendimentos estagnados.

TABELA 6
TAXAS DE CRESCIMENTO DOS RENDIMENTOS POR UNIDADE
DE ÁREA, BRASIL E ESTADOS, 12 PRODUTOS, 1967/76.

	BRASIL	SP	PR	RGS	MT	GO	MG
Arroz	0,30 ^b	- 0,79 ^b	5,59 ^a	0,94 ^a	—	3,14 ^b	- 0,04 ^b
Feijão	- 3,72 ^a	1,78 ^b	1,71 ^b	1,22 ^b	—	7,56 ^a	1,30 ^b
Mandioca	2,44 ^a	- 0,25 ^b	—	- 0,67 ^b	—	—	1,24 ^a
Batata	3,53 ^a	5,69 ^a	2,62 ^b	3,06 ^a	—	—	3,02 ^a
Milho	1,65 ^a	2,21 ^a	- 3,07 ^b	1,84 ^a	2,44 ^a	2,42 ^a	0,17 ^b
Amendoim	1,17 ^b	2,55 ^a	1,19 ^b	—	1,60 ^b	—	—
Cana	0,70 ^a	0,98 ^b	—	—	—	—	0,96 ^b
Café ¹	3,41 ^b	7,55 ^a	0,79 ^b	—	—	—	5,21 ^b
Algodão	1,24 ^b	2,68 ^a	2,54 ^a	—	—	7,42 ^a	1,49 ^b
Soja	6,16 ^a	4,78 ^a	6,52 ^a	5,52 ^a	1,83 ^b	—	—
Laranja	- 0,01 ^b	0,63 ^b	—	—	—	—	- 0,56 ^b
Trigo	- 0,33 ^b	2,80 ^b	0,53 ^b	0,27 ^b	—	—	—

Fonte: Dados primários, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

1 Para o café, 1966/75.

19 Veja Homem de Melo (1978) para as informações sobre o esforço de pesquisa agrônômica entre produtos.

20 Veja Pastore, Dias e Castro (1976).

Caso aceitemos que a tecnologia anteriormente desenvolvida para alguns produtos ainda pode ter efeitos no presente, em outras regiões e agricultores, as medidas de estímulo às exportações agrícolas, através da manipulação da taxa de câmbio ou isenção de impostos, provavelmente, teriam maiores efeitos de expansão para a soja, algodão, milho, café, cana, trigo e laranja, ainda que o grau de heterogeneidade desse efeito, entre esses produtos, deva ser elevado. A soja, aparentemente, ainda é o produto com maiores potenciais a curto-prazo, ao se olhar o padrão de melhoria da sua produtividade no passado recente. Entretanto, a expansão adicional desse produto não deverá se dar com a mesma facilidade dos últimos dez anos. Isto porque o impulso tecnológico principal já aconteceu durante os últimos dez anos, as áreas mais férteis já foram ocupadas e torna-se mais duvidoso o aproveitamento integral dessa mesma tecnologia em regiões com maiores diferenças ecológicas.

Com relação aos outros produtos, deve-se mencionar que café e cana necessitam de ajustes em suas políticas específicas para uma expansão adicional, respeitando-se para o primeiro a nossa condição de país "grande" no mercado internacional. Dos demais produtos, o milho aparece com potencial a médio-prazo, em função de diversos estados estarem apresentando elevações de rendimento no período 1967/76. O algodão e laranja contam com tecnologia disponível e devem ter um potencial relativamente mais fácil de expansão, o último para ser exportado basicamente na forma industrializada.

Entretanto, as possíveis conseqüências, em termos dos produtos de mercado interno, arroz, feijão e mandioca, entre os incluídos na Tabela 6, são bastante preocupantes. Dois motivos conduzem a isto. Em primeiro lugar, uma sensível alteração cambial (ou no regime fiscal) tende a afetar um conjunto de produtos, via alteração de preços relativos. Esse fato se constitui em uma diferença importante com relação ao período favorável de preços internacionais a partir de 1969, quando vários, mas não todos, produtos se beneficiaram, mas a maioria deles, apenas, temporariamente. Em segundo lugar, os produtos exportáveis apresentaram desenvolvimentos tecnológicos, ainda que de modo desigual e em diferentes períodos de tempo. Em contraste, os produtos alimentares de mercado interno, exceto a batata, não mostram nenhuma evidência de ganhos de produtividade, sabendo-se também que até meados da presente década, poucas melhorias tecnológicas haviam ocorrido.

Essas duas razões nos levam a diagnosticar uma situação bastante desfavorável, quanto à produção e nível de preços, para os produtos alimentares de mercado interno, como resultado de maiores estímulos às exporta-

ções agrícolas²¹. Para uma avaliação correta desse impacto negativo, teríamos que levar em conta que isso ocorreria exatamente após um período de acentuada deteriorização da nossa produção e consumo de alimentos, conforme mostrado na Tabela 4. É preciso observar também que, para alguns desses produtos alimentares, as possibilidades de importação não são muito promissoras. Caso as indicações acima efetuadas estejam corretas, as medidas estimuladoras das exportações agrícolas, com vistas a uma solução do problema do balanço de pagamentos, devem ser analisadas, em suas conseqüências, com extremo cuidado. Aparentemente, o nosso setor agrícola está dividido em dois subsetores, exportáveis e alimentares de mercado interno, o primeiro se apresentando com condições, principalmente tecnológicas, muito mais favoráveis do que as do segundo, situação esta, extremamente difícil de ser corrigida, em um prazo relativamente curto.

4. Algumas Opções e Considerações Finais

O quadro do setor agrícola brasileiro, retratado brevemente para os últimos anos, mostra o conflito enfrentado na formulação de política econômica, através da dupla pressão a que o setor está sujeito. De um lado, a situação delicada do balanço de pagamentos, a partir de 1974 e a necessidade de se aumentar as exportações, inclusive agrícolas. De outro, o inadequado abastecimento do mercado interno de produtos alimentares, principalmente quanto à evolução de preços, suas conseqüências distributivas e em níveis nutricionais. Aliás, é bastante provável que a desfavorável evolução da produção brasileira de alguns alimentos de grande importância, como fontes de calorias e proteínas para as famílias de menores rendas, tenha sido um fator explicando porque a política cambial não foi utilizada de modo mais radical para a solução do problema do balanço de pagamentos.

Ao examinarmos a alternativa de maiores estímulos às exportações de produtos agrícolas, dois aspectos mereceram ênfase. Em primeiro lugar, um conjunto razoavelmente amplo de produtos seria beneficiado no curto-prazo, através da alteração de preços relativos, o que contrasta com o período de preços internacionais favoráveis a partir de 1969. Em segundo lugar, pode-se verificar um desequilíbrio bastante grande na ocorrência de progresso

21 Com relação à demanda de trabalho agrícola os resultados não são tão claros. Paula Pinto e Mendonça de Barros (1978), com um modelo onde apenas trabalho é móvel entre culturas, prevêem um impacto positivo. Entretanto, isso não seria necessariamente válido, na presença mais realista de outros fatores móveis e diferentes funções de produção. Dados do Instituto de Economia Agrícola mostram que, exceto para o café e algodão, a utilização de trabalho por hectare é maior nas culturas de mercado interno.

tecnológico entre culturas da agricultura brasileira, com uma situação bem mais desfavorável para os produtos alimentares de mercado interno. Essa quase que total ausência de melhorias de produtividade em nossa agricultura de alimentos, tem que ser mantida em mente na formulação de política econômica, mesmo quando se procurar resolver o nosso problema alimentar no curto-prazo.

A nossa discussão no texto foi baseada em uma alternativa para o encaminhamento da questão do balanço de pagamentos, isto é, estímulos às exportações, inclusive agrícolas, através de ajustes nas políticas cambial e comercial. As razões para essa consideração foram a gravidade da crise do setor externo e a importância histórica do setor agrícola em nossas exportações totais. Pastore (1977) considera uma alternativa dessa natureza, inclusive pensando em termos de desenvolvimento agrícola a mais longo prazo, por razões de uma penalização ocorrendo através de nossa política de substituição de importações. Malan e Luz (1977) argumentam pela necessidade de não apenas diminuir o consumo de bens internacionais, mas também aumentar a produção doméstica desses bens, "sem esperar simplesmente pelas eventuais respostas do setor privado a sinais de preços relativos, dada a gravidade do problema". Quanto ao aumento da produção de exportáveis a responsabilidade deveria ser do setor agrícola. Fonseca (1978) propõe o estímulo de setores pouco exigentes em importações e relativamente intensivos em mão-de-obra, que seriam exatamente os bens de consumo popular e tipicamente voltados ao mercado interno, entre eles o setor de alimentos.

Ao analisar o problema conjunto da balança comercial, agricultura e inflação, Sayad (1978) argumenta que "uma política de desvalorização cambial associada a uma política de redução da liquidez da economia teria efeitos muito severos sobre a oferta de alimentos para o setor urbano e, portanto, não deveria ser adotada. Concluímos que as taxas cambiais deveriam ser reajustadas levando-se em conta a inflação, enquanto o nível de atividade do setor industrial deveria ser controlado, observando-se a situação das contas externas". Enquanto que isso se aplicaria no curto-prazo, no longo-prazo Sayad (1978) argumenta que a solução dos problemas de inflação e balanço de pagamentos dependerá de um realinhamento entre os crescimentos dos setores agrícola e industrial, ou de uma redistribuição de renda no setor urbano.

Essas posições referentes ao problema do setor externo foram rapidamente revistas, visando mostrar que, mesmo depois de cinco anos, não se chegou a um consenso entre os economistas brasileiros. De qualquer modo, ao finalizarmos este trabalho acreditamos ser útil revermos algumas medidas, atualmente merecedoras de uma análise mais detalhada, que poderiam conduzir a uma melhoria nutricional e distributiva. Essas medidas atuariam

principalmente através da demanda, ou por alterações na quantidade demandada de alimentos no mercado e levam em conta a restrição, importante a curto-prazo, de ausência de significativos avanços tecnológicos na produção de alimentos. Medidas dessa natureza têm sido utilizadas, ao longo do tempo, por diversos países e, mesmo no Brasil, é possível observar a sua utilização para alguns produtos alimentares. Sem a preocupação de esgotar as possibilidades alternativas, citaríamos as seguintes variantes:

- a) Subsídios para produtos alimentares específicos, mas aplicáveis a todos os consumidores.
- b) Subsídios para produtos alimentares específicos, mas aplicáveis apenas aos consumidores com menores níveis de renda.
- c) Sistema de preços administrativos por órgãos governamentais e diferentes para produtores e consumidores.
- d) Programas de transferência direta de renda monetária para parte da população, incluindo-se os programas vinculando a transferência ao consumo de alimentos.

Embora alguns programas enquadrando-se nesse espírito existam no Brasil, o caso do trigo e seus produtos sendo um bom exemplo da alternativa *c*, o retrospecto da nossa política econômica evidencia uma concentração muito maior em medidas orientadas para a produção e comercialização de produtos agrícolas²² aliás nem sempre com resultados adequados²³. A consideração acima das medidas alinhadas não é feita no sentido de serem as únicas importantes; pelo contrário, a solução do problema alimentar no Brasil exigirá a introdução de outros instrumentos e o aperfeiçoamento dos já existentes, mas vários deles necessitando de um horizonte mais longo para a obtenção dos resultados²⁴.

As alternativas *a* – *d* acima listadas atuam no mercado de produtos agrícolas através de alterações nos preços de determinados alimentos ou na renda de uma parcela de consumidores. Os grupos populacionais a serem incluídos seriam alvo de uma decisão prévia, assim como os produtos a serem incluídos e as magnitudes das alterações em preços e de transferên-

22 Ver Homem de Melo (1978)

23 O trabalho de Sayad (1977) sobre crédito rural subsidiado é um bom exemplo.

24 Entre eles destacaríamos a geração de tecnologias para a produção de alguns alimentos e a ocupação da fronteira agrícola. Deve-se destacar que alguns instrumentos, como estoques reguladores visando maior estabilidade de preços, podem ser implementados mais rapidamente.

cia²⁵. É evidente que, idealmente, essas decisões necessitam, para serem tomadas, de informações e estimativas difíceis de serem obtidas. Isso, entretanto, não tem impedido que, no caso brasileiro, alguns programas da natureza visualizada acima fossem implementados. Por exemplo, a experiência mais comum entre nós é aquela envolvendo a alternativa de preços administrados para produtores e consumidores, em alguns casos envolvendo subsídios significativos; provavelmente, os mais conhecidos são aqueles para açúcar e trigo, fontes importantes de nutrientes para as famílias de menores rendas²⁶.

Estes dois produtos, entretanto, apresentam algumas características importantes, em comparação com outros produtos alimentares, principalmente a maior concentração geográfica da produção e a necessidade de processamento industrial envolvendo um número relativamente pequeno de firmas. É provável que, para certos alimentos, como feijão, arroz e mandioca, a ausência dessas características dificulte a implementação de programas semelhantes, que basicamente procuram subsidiar o preço ao consumidor sem penalizar o produtor agrícola.

A viabilidade administrativa de programas dessa natureza (*a - d*, acima) é um fator muito importante a ser considerado "ex ante", sob pena de a credibilidade da própria política ser negativamente afetada, caso falhas e dificuldades ocorram após a sua implementação. Nesse aspecto, os programas que procuram isolar uma parte da população consumidora como beneficiária, deverão ser bem mais complexos do ponto de vista administrativo²⁷.

Por outro lado, a alternativa de subsídios para produtos alimentares

- 25 Os estudos de economia da nutrição têm avançado de modo importante nos anos mais recentes no Brasil; para uma revisão de alguns deles e apresentação de evidências para a cidade de São Paulo, ver Alves e Vieira (1978). Esses autores também evidenciam uma insuficiência mais calórica que protéica para as famílias pobres e a importância da renda real para a explicação da deterioração nutricional ao longo do tempo.
- 26 Os dados de Alves e Vieira (1978) permitem verificar que açúcar e pão correspondem a 31,6% do total de calorias/dia e a 23,5% (pão) do total de proteínas das famílias com renda até um salário-mínimo, no Município de São Paulo, em 1971.
- 27 Os programas de transferência direta de renda inclusive os vinculados ao consumo de alimentos, são mais favoráveis nesse aspecto. O trabalho recente de Anderson e Caicedo (1978), mostra que alterações na distribuição da renda causam uma efetiva melhoria dos níveis nutricionais, mesmo quando se considera a oferta de alimentos constante.

específicos e generalizados a toda a população consumidora, como por exemplo, através da isenção de impostos indiretos, parece ser administrativamente mais fácil, mas apresentando problemas adicionais de maior custo para o governo, através do desperdício nutricional envolvido e da necessidade de alterações do sistema fiscal, principalmente no que se refere à receita tributária dos estados²⁸.

Essas breves considerações evidenciam a necessidade de, após a discussão dos objetivos de política dessa natureza, serem examinados os instrumentos alternativos disponíveis, de acordo com alguns critérios. Entre eles estariam os custos para o governo, a viabilidade administrativa, os ajustes na produção de alimentos, os efeitos sobre preços pagos pelos consumidores e recebidos pelos agricultores, a necessidade de maiores importações e outros, inclusive medidas complementares²⁹. As dificuldades não devem ser um desestímulo a todos os envolvidos, em função dos importantes retornos sociais que poderiam ser obtidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, E.L.G. e J.L.T. Vieira — Evolução do Padrão Alimentar da População da Cidade de São Paulo. Seminário sobre Economia da Tecnologia, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 27-29 de junho, 1978, São Paulo.

ANDERSON, P.P. e E. Caicedo — "The Potential Impact of Changes in Income Distribution on Food Demand and Human Nutrition". American Journal of Agricultural Economics 60 (3): 402-15, Agosto de 1978.

BONELLI, R. e P.S. Malan. — "Os Limites do Possível: Notas Sobre o Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70". Pesquisa e Planejamento Econômico 6 (2): 353-406, Agosto de 1976.

FONSECA, M.G. — "Como Conciliar Crescimento com Distribuição?". Diário de São Paulo, 5 de novembro de 1978.

28 Recentemente, uma proposta de diminuir o subsídio no crédito agrícola e usar os recursos financeiros, para a isenção de ICM nas transações com produtos agrícolas, foi apresentada.

29 Por exemplo, como já mencionado, os produtos alimentares de mercado interno apresentam maior instabilidade de preços recebidos, que os de mercado externo. Assim, estoques reguladores podem ser contemplados, como uma medida complementar. Veja Homem de Melo (1978).

- Fundação Cargill. A Soja no Brasil Central, 1977
- HOMEM de Melo, F.B. - A Política Econômica e o Setor Agrícola no Após-Guerra. Documento 5, Seminário Economia Brasileira, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Julho de 1978,
- HOMEM de Melo, F.B. -- Agricultura Brasileira: Incerteza e Disponibilidade de Tecnologia. Tese de Livre-Docência, Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 1978.
- HOMEM de Melo, F.B. e M.H.G. Zockun – “Exportações Agrícolas, Balanço de Pagamentos e Abastecimento do Mercado Interno”. Estudos Econômicos 7 (2): 9–50, 1977.
- LEMGRUBER, A.C. – “O Sistema Cambial Brasileiro e as Taxas Flutuantes” Conjuntura Econômica 30 (5), Maio de 1976.
- MALAN, P.S. e J.A. Luz – “O Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos: Retrospecto e Perspectivas” In: Carneiro, D.D. (coordenador), **Brasil: Dilemas da Política Econômica**, Editora Campus, 1977.
- MENDONÇA de Barros, J.R. e D.H. Graham – “A Agricultura Brasileira e o Problema da Produção de Alimentos” Seminário Sobre Economia da Tecnologia, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, 1978.
- PASTORE, A.C. – “Exportações Agrícolas e Desenvolvimento Econômico” Mimeografado, Rio de Janeiro, 1977.
- PASTORE, J., G.L.S. Dias e M.C. Castro – “Condicionantes da Produtividade da Pesquisa Agrícola no Brasil” Estudos Econômicos 6 (3): 147–182, 1976.
- PAULA Pinto, M.B. e J.R. Mendonça de Barros – “A Agricultura Brasileira e o Problema da Produção de Alimentos: Uma Nota Adicional” Mimeografado, versão Preliminar, 1978.
- SAYAD, J. – “Planejamento, Crédito e Distribuição de Riqueza” Estudos Econômicos 7 (1): 9-34, 1977
- SAYAD, J. – “Balança Comercial, Inflação e Agricultura” Mimeografado, Instituto de Pesquisas Econômicas, 1978.

VEIGA, A. — “Efeitos da Política Comercial Brasileira no Setor Agrícola”
In: Contador, C.R. (ed.) Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola.
IPEA, Série Monográfica 17, pp. 285–308, 1975.

WILLIANSO, J.G. — “Strategic Wage Goods, Prices and Inequality”
American Economic Review 67 (2): 29–41, 1977.

ZOCKUN, M.H.G. — O Mercado Brasileiro da Soja. Relatório de Pesquisa,
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, 1978.

ZOCKUN, M.H.G. et al. — A Agricultura e a Política Comercial Brasileira.
Instituto de Pesquisas Econômicas, Série Monográficas nº 8, 1976.