

A AGRICULTURA NOS ANOS 80: PERSPECTIVA E CONFLITOS ENTRE OBJETIVOS DE POLÍTICA

Fernando Homem de Melo (*)

1. INTRODUÇÃO

A agricultura está ocupando, nos dias de hoje, uma posição proeminente na estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro. O agravamento da questão inflacionária, uma preocupação maior com a questão distributiva, a necessidade de continuar aumentando as exportações e, mais recentemente, a grande ênfase à solução da crise energética, foram fatores que contribuíram para esse novo posicionamento. Como resultado, a agricultura está sendo solicitada a aumentar, a curto prazo, a produção de três bens, isto é, alimentos consumidos no mercado interno, produtos de exportação e, finalmente, de substitutos ao petróleo (gasolina) na forma de álcool.

A questão distributiva já vinha sendo intensamente debatida a partir da análise dos resultados do Censo de 1970. A ênfase atualmente dada ao objetivo de maior produção de alimentos reconhece que o desempenho agrícola, neste particular, não estava sendo adequado. Dada a grande importância do componente alimentação nas despesas das famílias de menores rendas, um substancial aumento da produção de alimentos pode-

(*) Professor do Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

estudos econômicos	10 (2): 57-101	maio-agosto	1980
--------------------	----------------	-------------	------

ria ter favoráveis implicações distributivas, além de sua natural contribuição ao controle do processo inflacionário. Ao lado disso, a crise de nosso setor externo, a partir de 1974, situou a agricultura no contexto maior de política econômica, em termos de aumento das exportações e redução das importações. Quanto ao primeiro — a ainda elevada participação de produtos agrícolas no total da receita de divisas — é uma indicação de que as exportações agrícolas não poderiam ser ignoradas. Quanto ao segundo — redução das importações — o desenvolvimento de substitutos aos derivados de petróleo seria bastante importante. Nesse sentido, a agricultura novamente fica em evidência, em função da possibilidade de expansão da cultura de cana-de-açúcar para a obtenção de álcool e substituição da gasolina.

A questão que permanece, entretanto, é a da viabilidade da expansão agrícola para produzir os três bens acima mencionados. Em termos de condução da política econômica, durante 1979 e início de 1980, pode-se perceber a introdução de medidas estimuladoras das exportações, principalmente através de maiores desvalorizações do cruzeiro. Por outro lado, a partir de julho de 1979 o governo brasileiro definiu o seu programa energético, inclusive fixando como meta para o PROÁLCOOL uma produção de 10,7 bilhões de litros em 1985. Considerando essas duas medidas de política, será que a agricultura conseguirá aumentar substancialmente a produção de alimentos básicos, de modo a baixar o preço real desses bens? Ou, alternativamente, as expansões dos produtos de exportação e de cana-de-açúcar serão suficientemente grandes de modo a prejudicar o desempenho dos produtos alimentares? Essas são as questões motivadoras e justificativas do presente trabalho. Desse modo, estaremos seguindo o seguinte roteiro: na primeira parte, apresentamos uma revisão não exaustiva da política agrícola brasileira procurando, basicamente, identificar possíveis efeitos diferenciados entre culturas, dos instrumentos utilizados. Na segunda parte, analisamos o comportamento da produção agrícola a partir dos anos 50, segundo os grupos de produtos domésticos e de exportação procurando, também, relacionar esse comportamento com a evolução das políticas agrícola e econômica. Na terceira parte, revemos o comportamento dos preços de alimentos e de outros bens, procurando traçar as conseqüências distributivas de um período em que o desempenho da agricultura de alimentos não foi bom. Finalmente, na última parte, discutimos a situação atual em maior detalhe, concentrando-nos no aspecto do conflito entre os objetivos da política econômica. Algumas considerações-adicionais completam o trabalho.

2. O ENFOQUE DA POLÍTICA AGRÍCOLA

A preocupação governamental com o abastecimento alimentar esteve sempre presente durante a primeira metade do século e não é ape-

nas características do período do pós-guerra, quando o país adotou um modelo econômico — industrialização — objetivando profundas transformações estruturais. É de se notar, entretanto, que as intervenções governamentais na área de abastecimento, em várias circunstâncias, envolveram medidas radicais de tabelamento de preços e requisição de estoques que, por sua vez, encontravam intensa oposição das classes produtoras e do comércio ¹. Nesse particular, a Coordenação da Mobilização Econômica do período da segunda guerra foi sucedida, em termos de abastecimento, pela Comissão Central de Preços. Já em 1951, entretanto, as atribuições desta Comissão passaram à famosa COFAP — Comissão Federal de Abastecimento e Preços, que atuou nessa área durante os anos 50 e início dos 60². É bastante provável que os amplos poderes concedidos à COFAP, em 1951, fossem um reflexo da crise de abastecimento e da produção agrícola que o país experimentou nos anos finais da década dos 40 e início dos 50.

Entretanto, ao lado desse tipo de intervenção direta em preços de alimentos, é possível detectar-se algo próximo de um modelo agrícola que, aliás, ficaria com contornos mais definidos a partir de meados da década dos 60. É claro que, no início dos anos 50, a política de desenvolvimento priorizava a industrialização, inclusive em termos de investimentos públicos em infra-estrutura. Mas, um adequado desempenho da produção doméstica de alimentos seria um aspecto favorável à consecução da transformação estrutural desejada. A herança da primeira parte do século, com respeito à agricultura de alimentos, não era, entretanto, muito animadora. O Brasil, durante esse período, não tinha conseguido estabelecer uma confiável produção de alimentos, semelhante àquela estabelecida para culturas como café, algodão, açúcar e cacau, passando por diversos períodos de crise quanto à disponibilidade e preços de produtos alimentares.

No período de formulação do esboço da política agrícola, principalmente na primeira metade dos anos 50, acreditamos que dois pensamentos principais e complementares predominavam de modo a formarem a base do modelo agrícola. *Primeiro*, a ineficiência de nosso sistema de comercialização. Esse pensamento já provinha da primeira parte do século e foi consideravelmente fortalecido pelo relatório "O Problema da Alimentação no Brasil", também conhecido como Relatório Klein

(1) Medidas desse tipo são introduzidas mesmo nos dias de hoje. Exemplos são o tabelamento e confisco de estoques de feijão a partir de janeiro de 1980.

(2) Veja Linhares, M.Y.L. e F.C.T. Silva, *História Política do Abastecimento (1918-1974)*. Biblioteca Nacional de Agricultura, Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, Brasília, 1979.

e Saks e oficialmente submetido ao governo brasileiro em 1954 ³. Esse relatório ficou famoso pela categórica afirmação de que o Brasil produzia todo o alimento de que necessitava, mas tinha complicada a situação de abastecimento, ao apresentar uma taxa de perdas de 25% durante o processo de comercialização. Daí vieram recomendações enfáticas para melhorias nas redes de transporte e armazenamento ⁴. recomendações estas que foram adotadas, na forma de vultosos investimentos públicos.

O segundo pensamento referia-se especialmente à produção agrícola e à necessidade de modernizá-la em uma base mais abrangente. Aliás, já naquele período eram notadas as grandes disparidades entre níveis de produtividade da terra e do trabalho entre países, entre regiões do Brasil e, mesmo, entre agricultores de uma dada região. A literatura de desenvolvimento agrícola daquela época enfatizava a difusão de conhecimentos tecnológicos, inclusive de novos insumos, assim como o adequado acesso a esses conhecimentos, como capazes de diminuir drasticamente aquelas disparidades. Essa estratégia passou a ser conhecida como "modelo de difusão" ⁵. Dois pressupostos fundamentais estavam implícitos nessa concepção: primeiro, a existência de um estoque de conhecimentos tecnológicos e insumos já disponíveis e, segundo, a viabilidade de sua transferência para outras regiões e agricultores. Portanto, era uma questão de "espalhamento" dessas tecnologias e, para isso, incentivos deveriam ser introduzidos via política econômica.

Em contraste a esta visão de modernização em maior escala, estava o pensamento identificado como "escola estruturalista" Com respeito à agricultura, esse pensamento responsabilizava-a por tensões inflacionárias, dada a sua incapacidade em atender o crescimento da demanda doméstica de alimentos, em função da estrutura agrária concentrada exis-

(3) Veja discussão sobre esse relatório em Smith, G.W., "Brazilian Agricultural Policy: 1950-67". In H.S. Ellis (ed.). *Essays on the Economy of Brazil*, University of California Press, 1969, p. 213-65 e, também Linhares M.Y.L. e F.C.T. da Silva (1979, *op. cit.*).

(4) O relatório Klein e Saks também preconizava, assim que politicamente oportuno, a extinção da COFAP e de tentativas de controle artificial de preços, fortalecendo-se, em seu lugar, a competição na fase de comercialização. Veja Linhares M.Y.L. e F.C.T. da Silva (1979, *op. cit.*, p. 156).

(5) Para uma discussão do "modelo de difusão" e suas implicações, veja Hayami, Y. e V.W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971, p. 36-39.

tente em vários países latino-americanos ⁶. As medidas de incentivo às atividades agrícolas, introduzidas a partir do início dos anos 50 no Brasil, são uma indicação de que a estrutura agrária não era considerada como impeditiva à expansão do setor. Adicionalmente, naquela época ainda se podia contar com a enorme disponibilidade de terras na fronteira, o que poderia permitir um mais fácil acesso à propriedade por uma parte da população.

Assim, quanto à política de produção agrícola, em si, as medidas de incentivo introduzidas pretendiam a modernização do setor. As principais foram as políticas de subsídios aos chamados "insumos modernos" principalmente através de favorecimentos na importação ⁷ o início da política de crédito rural subsidiado e, finalmente, a ampliação do sistema de assistência técnica. Com respeito aos efeitos dessas políticas, principalmente as de subsídios, algumas observações podem ser feitas ⁸. Com respeito ao processo de ocupação de áreas novas, o subsídio à aquisição de máquinas, junto à maior disponibilidade de crédito, parece ter sido importante como facilitador dessa ocupação, principalmente pelas grandes propriedades ⁹. Assim é que, entre 1950 e 1970, os estados de ocupação

(6) Entre os autores discutindo esse tema, veja Baer, W., "A Controvérsia sobre a Inflação na América Latina: uma Pesquisa", *Revista de Ciências Econômicas* 1 (1968); Grunwald, J., "The Structuralist School on Price Stability and Development: The Chilean Case", in A.O. Hirschman (ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments*, New York: The Twentieth Century Fund, 1961, p. 95-124 e, finalmente, Pastore, A.C., *A Resposta da Produção Agrícola aos Preços no Brasil*, Boletim nº 55, FEA-USP, 1968.

(7) Alguns autores argumentam que esses subsídios foram concedidos para amenizar as reações contrárias à política de industrialização, de parte do grande setor agrícola de exportação. Veja Bergsman, J. e A. Candal, "Industrialization: Past Successes and Future Problems", in Ellis, H.S. (ed.), *The Economy of Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1968, p. 20-73.

(8) Veja Homem de Melo, F.B. "Políticas de Desenvolvimento Agrícola no Brasil" in: Sayad, J (Org.), *Resenhas de Economia Brasileira*, Edição Saraiva, p. 45-116, 1979.

(9) Alguns economistas têm argumentado que, no curto prazo, a oferta de trabalho pode ser um fator restritivo a uma ocupação mais rápida de áreas novas. Entre eles, veja Sanders, J.H. e F.L. Bein, "Desenvolvimento Agrícola na Fronteira Brasileira: Sul de Mato Grosso", *Estudos Econômicos* 6(2): 85-112, 1976. As dificuldades de direção e coordenação de um grande contingente de trabalhadores são mencionadas por Muller, C.C., "Os Preços Relativos de Fatores e a Adoção de Tecnologias Poupadoras de Mão-de-Obra na Agricultura Brasileira", *Notas para Discussão* 05/76, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 1976. Adicionalmente, os solos de textura mais pesada na fronteira quase que inviabilizariam o emprego de animais para o seu preparo (Sanders, J.H., e F.L. Bein, *op. cit.*, 1976).

recente, Paraná, Goiás e Mato Grosso, aumentaram sua participação no total da frota de 5% para 17%¹⁰.

Por outro lado, para as regiões agrícolas de ocupação mais antiga, basicamente Sul e Sudeste, os efeitos dessas políticas de subsídios podem ser considerados sob dois ângulos. Em primeiro lugar, os subsídios concedidos à mecanização — via preços e crédito — facilitariam a transformação das propriedades médias e grandes, quando pressionadas pelo aumento da população residente e a conseqüente necessidade de terras para culturas de subsistência. Nesse caso, a composição da produção nessas propriedades seria afetada através do efeito diferenciado, entre culturas, dos subsídios às máquinas agrícolas¹¹.

Em segundo lugar, alguns acontecimentos importantes — inclusive em conseqüência de decisões de política econômica — têm concorrido para transformações significativas na agricultura brasileira. Entre eles estão: desenvolvimento nos mercados de produtos, de fatores e com respeito à geração de novas tecnologias pelo setor público. No mercado de produtos e por iniciativa da política governamental, destacam-se a redução do setor café e as expansões deliberadas de cana-de-açúcar e trigo. No mercado de fatores, além da política de subsídios a insumos importados, destaca-se a aprovação da legislação trabalhista no meio rural no início dos anos 60. Finalmente, na área tecnológica, vale observar o trabalho de pesquisa agrônômica em alguns estados brasileiros.

Quanto ao aspecto tecnológico, alguns recentes trabalhos¹² abordando a questão de geração de novos conhecimentos a nível de culturas específicas concluíram que a maior parte do esforço de pesquisas foi concentrada nas regiões Sul e Sudeste, principalmente em São Paulo, e com resultados mais significativos nas culturas de café, algodão, cana-de-açúcar, soja, trigo, batata e laranja. É importante notar que, talvez com as exceções de trigo no Rio Grande do Sul e cana-de-açúcar no Rio de Janeiro, a maior parte desse esforço foi dada a São Paulo, através de suas instituições de pesquisa agrônômica e apenas uma pequena parte pelo governo federal. Entretanto, mesmo respeitando-se o caráter específico de tecno-

(10) Veja Sanders, J.H. e F.L. Bein (*op. cit.*, 1976).

(11) As formas de controle da densidade demográfica nas grandes propriedades é um tema explorado por Dias, G.L.S., *Estrutura Agrária e Crescimento Extensivo*, Tese de Livre-Docência, FEA/USP, 1979.

(12) Veja 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 e Homem de Melo, F.B., "Disponibilidade de Tecnologia entre Produtos da Agricultura Brasileira", Trabalho não Publicado, São Paulo, 1979.

logias agrícolas ¹³, as indicações disponíveis permitem concluir que os bons resultados da pesquisa agrícola em São Paulo também beneficiaram agricultores de estados vizinhos, principalmente partes do Paraná, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso e, portanto, facilitaram a ocupação da própria fronteira agrícola ¹⁴. Aparentemente, a década dos 50 e a primeira parte dos anos 60 correspondem aos anos de maior produção de resultados de pesquisa em São Paulo ¹⁵.

Portanto, aproximadamente ao mesmo tempo em que se iniciava a industrialização substitutiva de importações, uma importante parte de nossa agricultura — no sentido geográfico e de produtos — era beneficiada com a geração de novas tecnologias, inclusive abrindo um leque maior de alternativas para a produção agrícola. Neste ponto, podemos retornar às políticas de subsídios a insumos químicos e mecânicos, predominando durante a década dos 50. Para isso, vejamos algumas características das tecnologias agrícolas que, de modo geral, foram desenvolvidas em diversas partes do mundo no período pós-guerra, inclusive as mais recentes associadas com a denominação de "revolução verde". Entre as mais importantes poderíamos citar a maior utilização de fertilizantes, de outros insumos químicos, de irrigação e práticas culturais mais cuidadosas, inclusive em termos de um adequado preparo do solo e das épocas de realização de certas operações ¹⁶.

Assim, as regiões Sul e Sudeste e determinados produtos agrícolas (café, cana, algodão, soja, trigo, batata e laranja) tiveram condições de se beneficiar relativamente mais dos subsídios a insumos químicos, exatamente pela circunstância de terem sido privilegiados, em maior intensidade, pelo desenvolvimento tecnológico. Adicionalmente, é provável, apesar da escassez de evidências empíricas, que essas mesmas tecnologias de natureza biológica tenham sido e continuem sendo um fator favorável à maior mecanização ocorrendo na agricultura brasileira. Isto é, a maior utilização de máquinas contribuiria para a diminuição do risco associado a essas tecnologias, risco este que passaria a existir em maior intensidade,

(13) Veja Perrin, R. e D. Winkelman, "Impediments to Technical Change on Small vs. Large Farms", *American Journal of Agricultural Economics* 58 (5): 88-94, 1976.

(14) Veja Homem de Melo, F.B. "Agricultural Technology in Brazil: Some New Evidences", Trabalho não Publicado, São Paulo, 1979.

(15) Veja Homem de Melo, F.B. (Disponibilidade de Tecnologia..., 1979).

(16) A crise do petróleo e elevação dos preços relativos de fertilizantes e outros insumos químicos devem colocar a pesquisa agrícola na direção de outras soluções.

em função das maiores exigências dessas tecnologias, inclusive em termos de práticas culturais mais cuidadosas e períodos mais limitados, em comparação a uma situação de contínua dependência com relação à contratação de mão-de-obra externa à propriedade ¹⁷.

Acima procuramos mostrar que os desenvolvimentos tecnológicos ocorrendo na agricultura brasileira foram concentrados em alguns produtos e principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Com exceção da batata, os principais produtos alimentares como arroz, feijão, mandioca e milho, não estavam incluídos. Adicionalmente, mesmo aqueles conhecimentos desenvolvidos em São Paulo e Rio Grande do Sul não podem simplesmente ser transferidos para regiões ecologicamente mais diferenciadas, como nos casos das regiões Norte e Nordeste. Esse aspecto tem a sua importância para a questão de desequilíbrios regionais de produtividade e renda agrícolas, pois as regiões não privilegiadas tecnologicamente não teriam condições de seguir o mesmo caminho de ajustamento das regiões Sul e Sudeste. Nessas circunstâncias, os programas governamentais de subsídios a insumos químicos e mecânicos, assim como através do crédito rural, tenderiam a ser bem menos eficazes para as regiões Norte e Nordeste ¹⁸.

Por outro lado, mesmo considerando-se esse padrão desigual de desenvolvimentos tecnológicos entre regiões e culturas, poder-se-ia argumentar que a política de subsídios a insumos químicos, inclusive via crédito rural, deveria beneficiar os pequenos agricultores, em função de sua potencialidade para uma recuperação mais rápida dos solos empobrecidos por longos períodos com técnicas tradicionais de cultivo. Entretanto, como evidenciado no relatório sobre grupos de baixa-renda na agricultura brasileira ¹⁹, a recuperação desses solos, pelo uso de fertilizantes químicos, não é economicamente viável em algumas regiões do país, em função da falta de controle sobre a água, da pobreza dos solos, de seu relevo acidentado e do custo mais elevado dos fertilizantes pela maior distância dos centros produtores. Os três primeiros fatores refletiriam a baixa qualidade dos recursos naturais desse grupo de agricultores. Mesmo quando mais viáveis, a adoção dessas tecnologias era dificultada pelo inadequado acesso ao crédito rural subsidiado, em função das garantias exigidas pelos bancos e dos custos e riscos mais elevados das operações com

(17) Veja Homem de Melo, F.B. (Políticas de Desenvolvimento..., 1979).

(18) Veja Homem de Melo, F.B. (Políticas de Desenvolvimento..., 1979).

(19) Relatório FIPE/EMBRAPA/FAPESP, "Alternativas de Desenvolvimento para Grupos de Baixa-Renda na Agricultura Brasileira", Relatório Preliminar, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1975.

pequenos agricultores. Sayad²⁰, por exemplo, argumenta que quanto mais baixa for a remuneração dos bancos nos empréstimos agrícolas em relação às demais operações, eles tenderão a concentrar seus financiamentos com os tomadores apresentando garantias mais elevadas e menor risco, isto é, preferencialmente, os grandes tomadores.

O recente estudo de Perrin e Winkelman²¹, cobrindo diversos países, tende a confirmar alguns dos pontos até agora discutidos. Esses autores concluem que políticas de subsídios a insumos e outras, facilitando a difusão das informações tecnológicas, têm um impacto limitado em termos de se aumentar o número de adotantes de uma dada tecnologia. Como pré-requisito para o aumento desse número estaria o desenvolvimento de tecnologias aumentando rendimentos para os ambientes agroclimáticos dos agricultores que, no momento, sejam não-adotantes. Portanto, atenção à base de recursos naturais dos pequenos agricultores parece ser importante, assim como a própria reorganização dessa base e das instituições e programas de apoio, para se conseguir melhorias mais significativas em termos de produção e renda. Em termos de Brasil e da produção de alimentos básicos, é importante notar que, em 1975, os estabelecimentos com menos de 50 hectares produziam 73% do total de feijão, 79% do de mandioca, 63% do de milho e 43% do de arroz²².

3. A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

A política agrícola brasileira, brevemente revista na seção anterior, baseou-se durante o período do pós-guerra em dois aspectos fundamentais: primeiro, uma tentativa de "modernização" em larga escala, no sentido de maior utilização de insumos externos à propriedade agrícola, através dos estímulos tradicionais de subsídios de preços e do crédito rural em condições favoráveis. Segundo, pela melhoria buscada na infra-estrutura de comercialização, principalmente através de investimentos públicos em transporte e armazenamento. Além da redução nas margens de comercialização, buscava-se facilitar a expansão da fronteira agrícola e, assim, da produção de alimentos.

(20) Sayad, J., "Planejamento, Crédito e Distribuição de Renda", *Estudos Econômicos* 7(1): 9-34, 1977.

(21) Perrin, R. e D. Winkelman (*op. cit.*, 1976).

(22) Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, "Políticas Agrícolas Orientadas para a Alimentação e Nutrição", Documento Técnico 14/77, Brasília, 1977.

Enquanto a expansão e melhoria da rede de transporte e de armazenamento tenderia a beneficiar o conjunto de produtos agrícolas — exportáveis e de mercado interno — o primeiro grupo de políticas tendeu a favorecer muito mais alguns produtos. A razão fundamental para esse efeito não homogêneo das políticas de subsídios deve-se ao padrão desigual dos desenvolvimentos tecnológicos ocorridos na agricultura brasileira. Isto é, as culturas de café, algodão, cana-de-açúcar, soja, trigo, batata e laranja foram contempladas com significativas melhorias em suas técnicas de produção. Daí essas culturas terem respondido, ainda que em diferentes épocas, na forma de aumentos em seus rendimentos por unidade de área, tendendo a ocorrer o contrário para as culturas alimentares como arroz, feijão, mandioca e milho, que foram pouco beneficiadas pelo desenvolvimento de novas tecnologias.

Tendo em mente as considerações tecidas até agora, vejamos como se comportou a produção agrícola brasileira no período do pós-guerra. Assim, o exame das taxas de crescimento na Tabela I mostra que, de modo geral, o desempenho da produção agrícola foi melhor na década dos 60 do que na dos 50. Por outro lado, o subperíodo 1967/76 revela uma piora acentuada para alguns alimentos importantes, como arroz, milho, feijão e mandioca, estes dois últimos inclusive com taxas negativas. A década dos 50, lembramos, corresponde à época de definição da estratégia de industrialização. Naquele período, as taxas de crescimento da produção de alguns importantes alimentos, como arroz, feijão, mandioca e milho, foram próximas de 3%, consideradas como o limite inferior para o crescimento da demanda desses produtos. O mesmo poderia ser dito com respeito à batata e cebola, ainda que com taxas superiores às desses produtos, isto é, por volta de 5% ao ano. Dos produtos de mercado interno, o tomate é que apresentava o melhor desempenho, bem superior ao provável crescimento da demanda. No geral, portanto, esses produtos, exceto tomate, não poderiam estar contribuindo para uma evolução declinante do índice de preços dos produtos de mercado interno naquela década ²³.

Por outro lado, entre os produtos do primeiro grupo de mercado externo (Tabela I), as produções de soja e amendoim estavam crescendo

(23) Ao longo do trabalho estaremos nos referindo a dois grupos de produtos: alimentos de mercado interno e produtos de exportação. No primeiro incluímos arroz, feijão, mandioca, batata, cebola e, eventualmente, milho. No segundo, café, soja, algodão, laranja, cana-de-açúcar, mamona, fumo e amendoim. A distinção, que será discutida adiante, baseia-se na exposição ou não, de forma direta, às variáveis econômicas de comércio internacional, isto é, preços e taxa de câmbio. Veja Homem de Melo, F.B., *Agricultura Brasileira: Incerteza e Disponibilidade de Tecnologia*. Tese de Livre-Docência, FEA/USP, 1978.

a taxas elevadas, enquanto as de algodão e mamona eram bem pequenas, na década dos 50. No segundo grupo, café e cana-de-açúcar apresentavam as taxas mais altas. O café, apesar da introdução de taxaço nas exportações, ainda contava com uma evoluço bastante favorável dos preços internacionais e recebidos pelos agricultores, enquanto que o algodão, depois de um pico de preços em 1951, apresentou um declínio acentuado durante a década dos 50.

A Tabela I também revela que a década dos 60 foi um período satisfatório em termos de desempenho agrícola, pois olhando o crescimento da produção dos 15 produtos, entre exportáveis e de mercado interno, pode-se perceber que 13 deles apresentaram taxas anuais médias superiores ao crescimento demográfico (aproximadamente 3,0%)²⁴. O caso do café, uma das exceções, refletia uma decisão de política econômica, no sentido de reduzir a nossa produção às reais dimensões do mercado consumidor, interno e externo (através do plano de erradicação). De modo geral, as magnitudes das taxas de crescimento da Tabela I revelam um desempenho relativamente equilibrado entre os diversos produtos. A soja, com a taxa mais elevada, ainda era pouco importante em termos de área cultivada, de modo a que seu crescimento afetasse as outras culturas de modo negativo.

A política agrícola, durante a década dos 60, deve ter contribuído para esse comportamento favorável e equilibrado, em contraposição a uma concentração maior em café e cana, na década dos 50. Além da liberação de recursos, principalmente terras do setor café, a política agrícola teve pontos favoráveis nesse período. Assim, além de continuar contando com a expansão do sistema de transportes, o setor agrícola foi beneficiado com a implementação da política de preços mínimos e com uma maior disponibilidade de crédito para custeio e investimentos. Além do mais, os preços de alguns insumos, como fertilizantes e máquinas, passaram a evoluir favoravelmente a partir de meados da década. Bastante importante, também, a evoluço de preços internacionais de produtos agrícolas não se constituía em fator de desequilíbrio, no sentido de estimular as culturas de exportação em relação às de mercado interno. Portanto, o conjunto das culturas evoluiu de modo adequado durante os anos 60.

(24) Esta parte do trabalho está baseada em Homem de Melo F.B., "A Agricultura e os Problemas Econômicos Brasileiros nos anos 80", *Revista Senhor*, Dezembro de 1979.

TABELA I
TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA
BRASILEIRA, 15 PRODUTOS, 1950/59,
1960/69, 1967/76 E 1967/78 (*)

PRODUTOS	1950/59	1960/69	1967/76	1967/78
Arroz	3,61	3,23	2,47	3,21
Feijão	2,92	4,19	1,93	1,60
Mandioca	3,33	6,07	1,86	1,63
Batata	4,84	4,34	1,34 ^a	1,73
Cebola	5,36	3,48	4,77	5,91
Tomate	11,64	8,23	5,11	—
Milho	3,30	4,75	3,55	2,47
Amendoim	10,36	7,74	- 6,80	- 9,29
Banana	4,56	4,36	2,39	—
Trigo	3,48 ^a	5,89 ^a	13,94	10,64
Soja	8,18	16,39	35,03	29,78
Café	6,62	- 6,94	- 0,17 ^a	3,91 ^a
Cana	5,42	3,63	3,56	5,69
Algodão	1,31 ^a	1,61 ^a	1,99 ^a	2,30 ^a
Laranja	3,02	6,02	12,73	11,88

Fonte: Homem de Melo, F.B., "A Política Econômica e o Setor Agrícola no pós-guerra", *Revista Brasileira de Economia* 33 (1): 25-63, Janeiro/Março 1979, para os três primeiros períodos.

(*) A letra "a" indica não-significância ao nível de 5%. Café, 1960/69, 1967/75 e 1967/78.

Este último ponto, isto é, o estímulo às culturas de exportação via favoráveis preços internacionais, é importante para caracterizarmos a situação da produção agrícola nos últimos 10-12 anos. Como se sabe, o final da década dos 60 apresentou dois acontecimentos importantes relacionados ao nosso setor externo: a) a introdução do sistema de mini-desvalorizações cambiais em 1968 e, b) o início de um período favorável de preços internacionais de produtos agrícolas. Estes dois acontecimentos favoreceram o nosso setor agrícola de exportação, o primeiro reduzindo o risco envolvido na remuneração real a ser obtida e, o segundo, elevando essa remuneração real, pelo menos para alguns produtos. Desse modo as conseqüências seriam no sentido de elevação do preço dos produtos exportáveis em relação aos de mercado interno. A previsão econômica, por-

tanto, seria de expansão do setor exportador, em relação ao setor produzindo alimentos para o mercado interno.

Para uma dada área total, a expansão da produção de exportáveis necessariamente implicaria a redução da área dedicada às culturas alimentares. Esse efeito-substituição resultaria em uma alteração na composição da produção agrícola, para uma dada área cultivada. Por outro lado, a expansão da área cultivada tem sido uma importante fonte de aumento de produção no Brasil ²⁵. Entretanto, mesmo com o aumento da área em cultivo, existe um efeito-substituição importante. Isto é, poderíamos raciocinar, como exemplo, em termos do incremento na área total sendo distribuído entre os diversos produtos, de acordo com as participações de cada um na área total inicial. Alternativamente, seria o caso de as áreas com alimentos crescerem o suficiente (com uma produtividade constante) para o atendimento de uma demanda crescente, em função de população e renda crescentes. Caso isso não ocorresse, teríamos pressões para aumentos reais nos preços de alimentos, visto que o Brasil pouco recorre às importações desses produtos ²⁶.

Com o objetivo de se conhecer um pouco mais sobre as alterações que estão ocorrendo na composição da produção (e área cultivada), a Tabela II apresenta a decomposição das taxas de crescimento para o período 1967/76, para a maioria dos produtos da Tabela I, entre os crescimentos de área e rendimentos. A evolução dos preços internacionais de soja, carne bovina e suco de laranja, que foram de alta durante pelo menos parte do período mencionado, era um fator estimulando o cultivo desses produtos, em relação aos alimentos de mercado interno (os seis primeiros da Tabela II). Outros produtos, como o algodão, milho, açúcar, cacau e café, também apresentaram períodos de alta de preços internacionais mas, aparentemente, foram elevações mais temporárias do que para os primeiros. Também deve-se enfatizar que o período 1967/76 inclui os anos em que o Brasil procurou fortemente incentivar sua produção de trigo, visando à substituição de suas importações.

(25) Veja Mendonça de Barros, J.R. et al, "A Evolução Recente da Agricultura Brasileira" In: Mendonça de Barros, J.R. e D.H. Graham (eds.) *Estudos sobre a Modernização da Agricultura Brasileira*. Série IPE Monografia nº 9, 1977.

(26) Esse efeito-substituição será também discutido na parte final do trabalho.

TABELA II
DECOMPOSIÇÃO DAS TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
DA PRODUÇÃO DE 13 PRODUTOS AGRÍCOLAS
1967/76

PRODUTOS	PRODUÇÃO (%)	ÁREA (%)	RENDIMENTO (%)
Arroz	2,47	2,77	- 0,30
Feijão	1,93	1,80	- 3,73
Mandioca	1,86	0,58	- 2,44
Batata	1,34	- 2,19	3,53
Cebola	4,77	1,00	3,77
Milho	3,55	1,90	1,65
Amendoim	6,80	7,97	1,17
Laranja	12,73	12,74	- 0,01
Trigo	13,94	14,25	- 0,31
Soja	35,03	28,87	6,16
Cana	3,56	2,86	0,70
Algodão	1,99	- 0,73	1,26

Fonte: Dados Primários, FIBGE e contidos em Homem de Melo, F.B., "A Agricultura de Exportação e o Problema da Produção de Alimentos", *Estudos Econômicos* 9 (3), 1979.

O exame das taxas de crescimento da produção, área e rendimento da Tabela II, revela alguns fatos interessantes. Primeiro, a sensível deterioração (em relação à década dos 60, Tabela I) de nossa produção de alimentos, principalmente feijão, mandioca, batata e arroz, ao lado dos enormes progressos com a soja, trigo e laranja. Em segundo lugar, estes três produtos foram aqueles que mais aumentaram a área cultivada, enquanto os alimentares, ou mostraram declínios, ou aumentos modestos (mandioca, feijão e arroz). Outros produtos experimentando declínios de área foram o amendoim, café e algodão. Infelizmente, não se dispõe de dados anuais sobre área em pastagens, mas as indicações existentes, principalmente baseadas na ocorrência da fase ascendente de preços do ciclo da pecuária de corte, a partir de 1969/70, permitem a expectativa de que a pecuária tenha competido ativamente com as culturas pela utilização de terras.

Entretanto, mesmo excluindo a área em pastagem, o crescimento da área cultivada com soja já seria de magnitude suficiente para afetar a

produção de outras culturas. Assim, a área com soja passou de 906 mil hectares em 1969, para 6.416 mil hectares em 1976. Para se ter uma idéia da importância desse incremento, basta mencionar que ele corresponde ao total da área cultivada em São Paulo, em 1970, com os 21 principais produtos agrícolas desse Estado. Desse modo, esse aumento de área não poderia deixar de afetar as demais culturas, inclusive as de mercado interno, dada a rapidez envolvida. Adicionalmente, esse foi um impacto totalmente localizado na região Centro-Sul, visto que a soja é cultivada principalmente no Rio Grande do Sul e Paraná e, em menor escala, Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso do Sul. É de se notar, também, que a produção de alimentos no Brasil é bastante concentrada na região Centro-Sul, conforme os dados da Tabela III. Com exceção da mandioca, pelo menos dois terços da produção dos demais alimentos é originária da região Centro-Sul, a mais afetada pela expansão da soja. Nesse sentido, estudos recentemente realizados²⁷ permitem 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, mandioca, algodão e arroz, além de pastagem.

TABELA III

IMPORTÂNCIA DA REGIÃO CENTRO-SUL NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL, QUINQUÊNIO 1970/74

PRODUTOS	SUL/SUDESTE	CENTRO-OESTE	CENTRO-SUL
Mandioca	41,3	6,2	47,5
Batata	97,9	0,3	98,2
Cebola	85,4	0,2	85,6
Arroz	56,7	25,3	82,0
Feijão	59,5	6,8	66,3
Milho	81,1	6,8	87,9

Fonte: Dados Primários, FIBGE. A região Sul/Sudeste inclui Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais. Centro-Oeste inclui Goiás e Mato Grosso, enquanto Centro-Sul é a soma desses Estados.

(27) Zockum, M.H.G., *O Mercado Brasileiro da Soja*. Relatório de Pesquisa, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, 1978.

A comparação das taxas médias anuais de crescimento da produção da Tabela I mostra, em 1967/76, comparativamente a 1960/69, além do grande desequilíbrio entre produtos, declínios para os produtos alimentares arroz, feijão, mandioca, batata e tomate. As taxas dos quatro primeiros estão abaixo do crescimento populacional, sendo os casos do feijão e mandioca bem mais desfavoráveis, pois apresentaram valores negativos de 2,0% ao ano. Como, para esse produto, o total da produção brasileira é um bom indicador da disponibilidade total para consumo — visto que importações desses produtos são pouco importantes — o declínio no consumo “per capita” desses alimentos foi bastante elevado. Esse quadro negativo é pouco modificado ao considerarmos, na Tabela I, o período 1967/78.

Outros resultados já obtidos tendem a confirmar essa deterioração da produção e consumo alimentar no período mais recente. Assim, considerando a oferta interna de calorias fornecidas por arroz, feijão, mandioca, batata e trigo, Mendonça de Barros e Graham²⁸ constataram que a disponibilidade interna “per capita” de calorias caiu entre 10 e 20%, a partir de 1971. Adicionalmente, o custo real por calorias praticamente dobrou a partir de 1971, até meados desta década.

4. PREÇOS DE ALIMENTOS E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

No Gráfico I procuramos mostrar a evolução da relação de trocas agricultura-indústria no período 1948/76. Essa relação é apresentada não apenas para produtos alimentares de mercado interno, mas também considerando os produtos de mercado externo. 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, enquanto que o preço relativo dos produtos de mercado interno começa a se elevar em 1970. Tomando como base de comparação o ano de 1968, em 1974 os produtos de exportação I e II tiveram seus preços elevados em relação aos de mercado interno, nas proporções de 16 e 23%, respectivamente²⁹.

(28) Mendonça de Barros, J.R. e D.H. Graham “A Agricultura Brasileira e o Problema da Produção de Alimentos” Seminário de Tecnologia, FIPE. São Paulo, 1978.

(29) Esta seção está baseada em Homem de Melo, F.B. (*Revista Senhor De zembro* de 1979, op. cit.) Os preços seguintes são preços recebidos pelos agricultores de São Paulo deflacionados pelo Índice 18 da Conjuntura Econômica.

Por outro lado, em termos de preços de alimentos específicos, o período mais recente revelou que, além de uma acentuada instabilidade, ocorreram elevações, em alguns casos bem marcantes. Por exemplo, tomando novamente 1968 como base de composição, os produtos desses Gráficos chegaram a apresentar as seguintes *elevações máximas* de preços reais ³⁰:

Carne:	104% (1974/68)
Feijão:	327% (1976/68)
Arroz:	65% (1975/68)
Milho:	123% (1978/68)
Mandioca:	390% (1976/68)
Batata:	243% (1973/68)

É bem verdade que tomamos, para a comparação com 1968, os anos de preço real mais elevado para cada produto. Apesar desse procedimento exagerar as elevações médias, é importante notar que, exceto o arroz, mesmo quando os preços reais caíram, como em 1977 (um ano com clima normal), o nível alcançado ainda foi sensivelmente superior àquele predominado em 1968, conforme se mostra a seguir:

Carne:	46% (1977/68)
Feijão:	124% (1977/68)
Arroz:	9% (1977/68)
Milho:	33% (1977/68)
Mandioca:	133% (1977/68)
Batata:	201% (1977/68)

Por outro lado, alguns dos produtos que tinham declinado em termos de preços reais em 1977, voltaram a piorar em 1978 e 1979, sendo o milho o caso mais nítido. Isso indica que, apesar de uma certa instabilidade, o comportamento de preços reais de alguns alimentos nutricionalmente importantes, durante os anos 70, foi bastante desfavorável aos consumidores, relativamente aos anos finais da década dos 60. A gravidade dessa evolução pode ser evidenciada pelas informações sobre orçamentos familiares ³¹ que mostram, para o Município de São Paulo em 1971, o arroz e

(30) Usando-se como deflator, o índice de preços de produtos industriais, Coluna 18 da Conjuntura Econômica.

(31) Contidas em Alves, E.L.G. e J.L.T. Vieira, "Evolução do Padrão Alimentar da População da Cidade de São Paulo", Seminário "A Economia da Tecnologia", FIPE, São Paulo, 1978.

feijão como responsáveis por 32% das calorias e 39% das proteínas consumidas pelas famílias pobres.

TABELA IV
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS FAMILIARES,
CLASSES DE DESPESA GLOBAL, SÃO PAULO, 1974/75

ITEM DESPESA	0/2	2/3,5	3,5/5	5/7	7/10	10/15	15/20	20/30	30-
Alimentação	50,9	45,3	38,4	32,4	26,2	20,4	15,1	12,0	6,1
– Cereais	13,7	11,3	8,8	6,7	4,7	3,2	2,1	1,6	0,7
– Tubérculos	1,4	1,1	0,9	0,7	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1
– Açúcares	2,3	1,7	1,2	1,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,1
– Leguminosas	5,2	3,7	2,5	1,8	1,2	0,8	0,5	0,3	0,2
– Legumes	3,1	2,9	2,5	2,1	1,8	1,4	1,1	0,8	0,4
– Frutas	0,6	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9	0,7	0,6	0,4
– Carnes	7,9	9,5	9,5	8,6	7,1	5,8	4,2	3,3	1,6
– Ovos, Leite	3,4	3,7	3,4	3,0	2,5	2,0	1,6	1,4	0,7
– Óleos	5,4	4,2	3,1	2,5	1,8	1,2	0,8	0,6	0,3
– Bebidas	4,4	3,2	2,5	2,1	1,8	1,3	1,0	0,7	0,3
– Alimentação Fora	3,4	3,1	3,0	3,0	3,2	2,9	2,5	2,1	1,4
Vestuário	5,3	5,9	6,4	7,0	7,1	6,2	5,5	5,1	3,2
Habituação	28,9	29,5	29,5	29,2	28,0	25,0	25,2	24,0	18,8
Higiene	4,8	5,0	5,4	5,5	5,3	5,1	4,6	4,5	2,9
Transporte	1,8	2,5	3,2	4,3	5,4	7,3	8,4	6,6	4,1
Educação	0,3	0,7	1,1	1,4	1,9	2,0	2,6	2,3	1,5
Recreação	0,4	0,5	0,8	0,9	1,1	1,4	1,3	1,6	1,0
Fumo	2,7	2,6	2,8	2,5	2,1	1,6	1,2	0,8	0,4
Diversos	1,2	1,6	2,3	2,6	2,6	2,9	3,0	3,0	3,1

Fonte: FIBGE, *Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF*, Dados Preliminares, Despesas das Famílias, São Paulo; Rio de Janeiro, 1978. As classes de despesa estão expressas em salários mínimos.

Com os dados da Tabela IV e V, pode-se perceber a grande importância relativa dos gastos com alimentação para as classes de menores rendas e a diminuição de seu peso 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 de alimentação, pois um aumento nos preços desse item afeta mais pesadamente as classes de menor renda, que gastam relativamente mais com produtos alimentares. Com os dados da Tabela VI, é possível perceber que, durante a atual década, os preços de alimentos têm-se elevado mais

que os preços dos demais itens do custo de vida. Isto é, em praticamente todos os anos, a partir de 1970, o índice de preços de alimentação ficou acima dos índices para os demais componentes da despesa. Como as indi-

TABELA V
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS FAMILIARES,
CLASSES DE DESPESA GLOBAL, REGIÃO NORDESTE, 1974/75

ITEM DESPESA	0/1	1/1,5	1,5/2	2/2,5	2,5/3	3/3,5	3,5/5	5/7	7-
Alimentação	64,0	64,0	61,0	56,9	54,3	51,8	44,0	37,5	16,9
– Cereais	9,0	10,3	10,6	10,4	10,4	9,5	8,3	6,6	2,6
– Tubérculos	8,5	7,3	6,3	4,7	4,1	3,8	2,3	1,8	0,6
– Açúcares	3,5	3,2	2,9	2,4	2,3	2,2	1,8	1,3	0,6
– Leguminosas	10,7	9,5	7,6	6,2	5,8	4,6	3,2	2,0	0,7
– Legumes	1,5	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,7	1,6	0,8
– Frutas	1,6	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8	2,0	1,8	0,9
– Carnes	16,8	17,5	17,1	16,6	15,8	15,9	13,9	12,4	5,7
– Ovos, Leite	3,4	4,1	4,6	4,5	4,5	4,7	3,8	3,5	1,9
– Óleos	1,1	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,6	0,8
– Bebidas	4,9	4,2	3,7	3,3	3,0	2,7	2,5	2,2	1,1
– Alimentação Fora	3,0	2,8	2,7	3,7	3,0	3,2	2,9	2,6	1,2
Vestuário	5,6	6,9	7,7	8,3	8,4	9,0	9,1	9,5	6,2
Habituação	19,4	16,5	16,4	17,4	18,4	18,6	21,3	22,4	21,5
Higiene	3,7	4,2	4,7	5,1	5,0	5,1	5,8	5,9	4,6
Transporte	0,9	1,2	1,4	1,9	1,8	2,1	3,0	3,9	6,0
Educação	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0	1,1	1,6	1,9	2,5
Recreação	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,3	1,5
Fumo	2,1	2,0	1,9	2,1	2,2	2,1	2,0	1,9	0,9
Diversos	1,4	1,5	1,6	1,8	2,1	2,1	2,1	2,8	3,2

Fonte: FIBGE, *Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF*, Dados Preliminares, Despesas das Famílias, Região Nordeste, Rio de Janeiro, 1978. As classes de despesa estão expressas em salários mínimos.

cações preliminares, através da pesquisa PNAD, são de que teria havido uma piora distributiva em 1976 comparativamente a 1970, a elevação do preço relativo de alimentos poderia ter agravado esse resultado negativo.

TABELA VI
EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DO CUSTO DE VIDA E DE SEUS
COMPONENTES, RIO DE JANEIRO, 1969/79

	IG	AL	VE	HA	AR	SH	SP	SPu
1969	100	100	100	100	100	100	100	100
1970	121	125	115	120	114	124	121	129
1971	147	152	135	140	132	151	146	160
1972	172	180	151	155	144	177	177	199
1973	193	207	162	167	157	197	204	225
1974	247	283	182	198	199	241	252	267
1975	319	355	208	275	242	318	341	364
1976	452	505	266	433	321	429	484	490
1977	649	737	368	631	463	626	687	656
1978	901	1035	447	873	634	868	939	940
9/1979	1517	1909	640	1325	956	1391	1560	1561

Fonte: Conjuntura Econômica, diversos números. IG – Índice Geral, AL – Alimentação, VE – Vestuário, HA – Habitação, AR – Artigos de Residência, SH – Saúde e Higiene, SP – Serviços Pessoais e SPu – Serviços Públicos.

5. A SITUAÇÃO ATUAL E AS MEDIDAS DE POLÍTICA

Ao contrário do ocorrido durante os anos 60, um fator bastante importante para a explicação do comportamento dos preços de alimentos, durante a década dos 70, foi a evolução dos preços internacionais de produtos agrícolas³². Com o Gráfico I, por exemplo, observamos que, em 1968, inicia-se a elevação de preços dos dois grupos de produtos de mercado externo e, pouco depois, o mesmo acontece para os produtos de mercado interno.

Na Tabela I acima, procuramos retratar as modificações ocorridas na produção agrícola brasileira, em comparação à década dos 60, usando os períodos 1967/76 e 1967/78. O primeiro período se justifica pelo fato de que as maiores elevações de preços internacionais ocorreram entre

(32) Para maiores detalhes, veja Homem de Melo, F.B. (A Agricultura de Exportação..., 1979).

1968 e 1975, enquanto o segundo é introduzido para se detectar alguma modificação ocorrendo nos anos mais recentes, mais tranquilos no aspecto internacional. Assim, foi possível perceber-se a nítida deterioração da nossa produção de alimentos em 1967/76, comparativamente a 1960/69. Uma ligeira melhoria no desempenho dos alimentares, exceto milho, é notada quando se inclui os anos mais recentes, isto é, 1967/78, ao lado de uma pequena diminuição para soja, trigo e laranja e um pequeno aumento para cana-de-açúcar³³.

Assim, a favorável evolução de preços internacionais de produtos agrícolas, uma política cambial baseada em minidesvalorizações (a partir de 1968) e alguns desenvolvimentos tecnológicos beneficiando produtos de exportação, foram os principais fatores atuando na década dos 70 no sentido de causar uma maior elevação do índice de preços de alimentação, em relação aos demais componentes da despesa familiar. Assim, os principais choques ocorrendo na economia agrícola brasileira têm origem externa e, aparentemente, continuam provocando uma alteração na composição da produção agrícola, na direção de mais exportáveis e relativamente menos produtos domésticos.

A deterioração ocorrida em nossa produção de alimentos durante a década passada foi reconhecida pelas autoridades do novo governo brasileiro em 1979, inclusive no contexto de se definir a agricultura como setor de desenvolvimento prioritário. Entretanto, esse caráter prioritário da agricultura não se deveu apenas à questão alimentar. Talvez como fatores tão ou mais influentes estavam a necessidade de se aumentar as exportações, baixar a inflação e a própria crise energética. Fica, portanto, o setor agrícola pressionado para aumentar, a curto prazo, a produção de três bens, isto é, alimentos, exportáveis e substitutos do petróleo (gasolina). Entretanto, não se pode ignorar a possibilidade de que conflitos sérios passem a existir, ao se tentar alcançar esses três objetivos simultaneamente.

A respeito da crise do balanço de pagamentos ocorrendo a partir de 1974, é interessante rever como evoluiu a situação de nossas contas externas a partir daquele ano. Assim, um resumo dessas contas no período 1973/78 é apresentado na Tabela VII. Alguns pontos podem ser imediatamente indicados³⁴: a) o acréscimo de importações em 1974 foi

(33) A taxa de crescimento da produção de cana no período 1975/78 já foi de 12%, refletindo os estímulos do PROÁLCOOL. Veja Brandão, A.S., "Expansão da Produção Agrícola", *Conjuntura Econômica* 33 (7): 65-66, Julho de 1979.

(34) Todos os valores das Tabelas VII e VIII são nominais. No período houve uma razoável inflação no resto do mundo.

superior a 100%, em relação a 1973, o que pode ser explicado pela elevação do preço do petróleo, assim como por 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 (exceto em 1978); c) as magnitudes bastante elevadas do resultado líquido da conta da capital, indicando o maior endividamento externo como um dos mecanismos do ajustamento a esta situação desfavorável.

TABELA VII

BRASIL: BALANÇO DE PAGAMENTOS (US\$ MILHÕES): 1973/78

Contas	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Comercial	7	- 4690	- 3499	- 2151	497	989
1.1. Exportações	6199	7951	8670	10126	12120	12651
1.2. Importações	- 6192	- 12641	12169	12277	12023	13639
2. Serviços e Transferências	1695	2432	- 3213	- 3913	- 4014	5059
3. Transações Correntes (1 + 2)	1688	7122	- 6712	- 6064	- 3917	- 6048
4. Capital (Líquido)	3512	6254	6161	6989	4863	10740
5. Erros e Omissões	355	68	399	128	316	8,5
6. Saldo (Déficit)	2179	936	950	1053	630	4701

Fonte: Conjuntura Econômica e Malan, P.S. e J.A. Luz, "O Desequilíbrio do Balanço de Pagamentos: Retrospecto e Perspectivas", In: Carneiro, D.D. (Coord.), *Brasil: Dilemas da Política Econômica*, Editora Campus, 1977.

A Tabela VIII, por outro lado, apresenta as exportações brasileiras, no período 1973/77, desagregadas em exportações agrícolas, de semi-manufaturados e de manufaturados. 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, mostraram taxas de crescimento superiores às dos produtos agrícolas "in natura" Os anos de 1975 e 1976 foram de desempenho relativamente pior para esse grupo de produtos.

TABELA VIII

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)	101,26 (17,0)	121,39 (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.

Também, não se deve esquecer que o valor total dos manufaturados exportados é, parcialmente, influenciado pelo desempenho dos produtos manufaturados de origem agrícola. Entre estes, alguns têm alcançado uma maior importância, destacando-se os casos de suco de laranja, óleos vegetais, café solúvel e carnes industrializadas, principalmente com o sistema de incentivos fiscais.

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 ocorrido, salientando-se aquela introduzindo o crédito subsidiado para manufaturados, a base de nossa política cambial e comercial continuou inaltera-

da no período 1974/78³⁵. Assim, o sistema de minidesvalorizações continuou 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 autores³⁶, 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 paridade. Isso coincide com o desempenho relativamente pior das exportações brasileiras de manufaturados. Em 1977 e 1978 essa situação parece ter-se invertido, com uma desvalorização efetiva acima daquela ditada para regra da paridade.

Já em 1979, algumas importantes modificações ocorreram nas políticas cambial e comercial. A primeira corresponde às alterações em nossa política comercial relacionada aos subsídios às exportações de manufaturados e conhecidas como "mini-reforma" cambial, em janeiro de 1979. Elas implicavam uma maior desvalorização do cruzeiro, ao redor de 25%, em relação ao critério tradicional da paridade do poder de compra, até o terceiro trimestre de 1983³⁷. Enquanto para as exportações de manufaturados essa alteração corresponderia a uma compensação pela retirada gradual dos incentivos fiscais, para o setor agrícola de exportação ela representaria uma melhoria de rentabilidade. A segunda alteração corresponde a uma aceleração do processo de minidesvalorizações cambiais a partir de agosto de 1979 e além daquela ditada pela "mini-reforma"

Essa aceleração das desvalorizações, a partir de agosto, foi rompida com a maxidesvalorização do cruzeiro, em 30%, em dezembro de 1979. Aliás, ao mesmo tempo³⁸ que essa medida foi tomada, outras foram introduzidas. Entre elas, pode-se destacar: a eliminação dos créditos-prêmio de IPI e ICM que beneficiavam as exportações de manufaturados; a eliminação do depósito prévio sobre as importações; a introdução de um imposto de exportação incidindo sobre os produtos agrícolas "in natura" e processados; imposição de um teto para as importações do setor público, com algumas exceções.

(35) De modo geral, nota-se um aumento generalizado nas tarifas de importação e a introdução do depósito prévio nas importações.

(36) Veja, por exemplo, Lemgruber, A.C., "O Sistema Cambial Brasileiro e as Taxas Flutuantes", *Conjuntura Econômica* 30(5), Maio de 1976.

(37) Munhoz, D.G., "Nova Estratégia de Política Comercial", *Conjuntura Econômica* 33(3): 109-113, Março de 1979.

(38) Em 07 de dezembro de 1979.

Em que pese a introdução do imposto de exportação sobre produtos agrícolas, parece claro que o setor agrícola de exportação será um dos mais beneficiados com a maxidesvalorização do cruzeiro, pelo menos a médio prazo. Isto porque a Resolução nº 592 do Conselho Monetário Nacional estipulou o prazo de 30 meses para a completa eliminação desse imposto³⁹. Aliás, não poderia ser de outro modo se, como parece claro, o objetivo dessas medidas for a melhoria da posição da balança comercial. Em outras palavras, isto significa que, a partir de 1980, a rentabilidade das culturas de exportação será aumentada e podendo ocorrer, mesmo, a entrada de alguns novos produtos agrícolas em nossa pauta de exportações. Levando em conta que a maxidesvalorização do cruzeiro em 30% é praticamente compensada, para os produtos manufaturados, pela eliminação dos incentivos fiscais⁴⁰, essas medidas estão sinalizando uma importante modificação setorial em nossa política de comércio exterior. Ao contrário do ocorrido até 1979, daqui para a frente o setor agrícola de exportação será relativamente mais beneficiado pela política cambial, visto que para esses produtos a desvalorização não é compensada pela eliminação de incentivos.

Aparentemente, duas razões principais motivaram a introdução do imposto de exportação sobre produtos agrícolas. A primeira diz respeito ao fato de o ano agrícola 1979/80 estar em curso, o que impediria um imediato ajustamento ao setor agrícola via aumento da produção de exportáveis. A segunda diz respeito ao impacto nos preços agrícolas aos consumidores internamente. Isto é, procurou-se, com o limite de 30 meses e a possibilidade de ajustes na alíquota e na pauta de valores mínimos, espalhar temporalmente o impacto negativo da desvalorização para os consumidores. De qualquer modo, esse efeito ocorrerá e, como vimos anteriormente, as classes de menores rendas serão as relativamente mais prejudicadas. Entretanto, esse aspecto é importante por evidenciar de modo bastante claro que, a curto prazo, não tivemos uma desvalorização de 30%. Para os produtos agrícolas e durante a permanência do imposto de exportação, a desvalorização efetiva será menor que 30%, enquanto para os manufaturados ela é substancialmente menor que 30%, desde o início.

Entretanto, parece claro que, a médio prazo, a agricultura passará a desempenhar um papel mais importante no ajustamento de nossas contas externas, mediante o aumento de suas exportações. Assim, ao contrário

(39) Em janeiro de 1980, ocorreu a primeira redução das alíquotas do imposto de exportação dos diversos produtos.

(40) Ainda permanecem as isenções de IPI e ICM nas exportações.

do ocorrido no período 1974/79, temos agora a definição da política econômica visando à solução da crise do balanço de pagamentos, na forma de uma alteração de preços relativos de produtos exportáveis e domésticos. Isto é, a desvalorização do cruzeiro em 30% beneficia, ainda que a médio prazo, diretamente os produtos agrícolas de exportação, do mesmo modo que os preços internacionais favoráveis do período de 1969/75 (Gráfico I ao lado), elevando a remuneração real obtida pelos seus produtores. O resultado deverá ser, também, uma maior expansão do subsetor agrícola de exportação em relação ao subsetor produzindo alimentos para o mercado interno. Com essa definição mais precisa da política econômica brasileira, fica bem caracterizado o possível conflito entre objetivos mencionados no início do trabalho. Dado que um outro objetivo específico continua sendo o aumento de nossa produção de alimentos para "encher a panela do povo", será possível ao país o aumento substancial e simultâneo das produções de exportáveis e de alimentos?

A situação atual parece, assim, bastante semelhante, em seus efeitos alocativos e distributivos, àquela experimentada pelo Brasil a partir de 1968. É claro que, naquele período, não havia o quadro de crise em nossas contas externas como ocorrendo a partir de 1974, tendo o país sido beneficiado pela elevação de preços internacionais de vários produtos. Hoje, a decisão de manutenção do atual modelo econômico na presença da séria crise do balanço de pagamentos, praticamente forçou a adoção da maxidesvalorização do cruzeiro. Adicionalmente, enquanto vários produtos agrícolas tiveram elevações de preços internacionais a partir de 1968, apenas alguns apresentaram um aumento de natureza mais prolongada ⁴¹ Na situação atual, a maxidesvalorização representa uma alteração permanente em preços do conjunto de produtos agrícolas de exportação em relação aos produtos de mercado interno, estes últimos, de modo geral, sendo alimentares. Nesse sentido, o número de produtos beneficiados por aumentos na remuneração real tenderá a ser maior do que no período anterior o que, inclusive, tenderá a ter um efeito em todas as regiões do país.

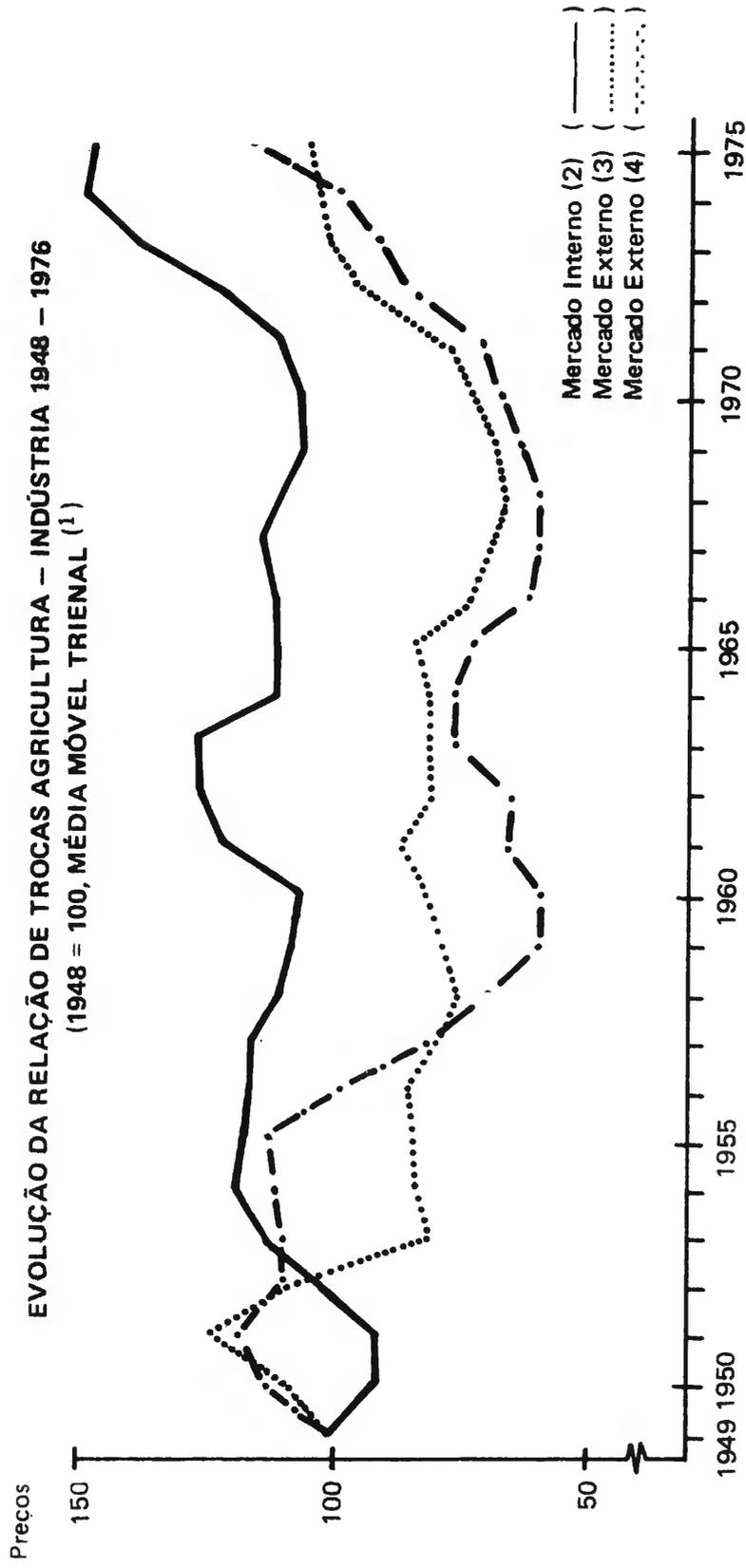
Como vimos anteriormente, o resultado alocativo emergindo ao longo dos anos 70, de uma política cambial mais favorável, na forma das minidesvalorizações, e de preços internacionais em alta, foi uma alteração na composição da produção agrícola brasileira na direção de mais exportáveis e de relativamente menos produtos domésticos-alimentares ⁴²

(41) Entre eles, o caso mais importante parece ter sido o da soja. Por outro lado, o açúcar foi o melhor exemplo de elevação temporária, basicamente em 1974.

(42) Veja a Tabela I acima.

GRÁFICO I

EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO DE TROCAS AGRICULTURA – INDÚSTRIA 1948 – 1976
(1948 = 100, MÉDIA MÓVEL TRIENAL ⁽¹⁾)



Fonte: Homem de Melo, F. B. (Políticas de Desenvolvimento . . . 1979).

(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 Económica).

(2) Produtos: batata, mandioca, arroz, feijão, tomate, cebola, ovos, suínos e leite.

(3) Produtos: algodão, soja, amendoim, mamona e chá.

(4) Produtos: os cinco de 1 mais café, cana-de-açúcar, laranja e banana.

A conseqüência, conforme indicado na Tabela VI, foi que, entre 1969 e setembro de 1979, os preços de alimentos aumentaram 19 vezes enquanto o conjunto dos componentes do índice do custo de vida (Rio de Janeiro) teve o seu preço médio aumentado em 15 vezes, fato que apresenta um perverso impacto distributivo.

A possibilidade de que o desempenho da produção de alimentos não seja adequado, ao longo dos anos 80, fica sendo maior em função de dois fatores adicionais. O primeiro é conseqüência do fato de que, a partir da expansão iniciada em 1968, uma parte ponderável da fronteira agrícola mais próxima, formada principalmente por partes dos Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, inclusive em terras mais férteis, já foi incorporada ao sistema de produção. Assim, a fronteira remanescente é mais distante dos centros de consumo e, provavelmente, com uma fertilidade natural média menor que a das áreas recentemente ocupadas.

Em segundo lugar, além das metas de maiores produções de alimentos e de exportáveis, o ano de 1979 marcou a introdução de uma nova demanda sobre os recursos agrícolas. Isto é, o programa energético brasileiro estabeleceu que a agro-indústria canavieira deverá produzir, em 1985, 10,7 bilhões de litros de álcool para a parcial substituição da gasolina utilizada por automóveis. Para isso, o Programa Nacional do Álcool – PROÁLCOOL, criado em 1975, foi reativado para, com o estímulo de subsídios, conseguir o rápido aumento de nossa produção de cana-de-açúcar para fins energéticos.

Nesse sentido, no segundo semestre de 1979 formulou-se o chamado “projeto básico” da política energética que, entre outras metas, apresenta aquela de 10,7 bilhões de litros de álcool em 1985. Por outro lado, o chamado “projeto complementar”, a ser acionado na eventualidade de um agravamento da crise energética estipula a meta de 15 bilhões de litros em 1985. Mais próximo do final de 1979, durante a reunião de avaliação do PROÁLCOOL, empresários interessados no programa propuseram a duplicação da meta inicialmente estabelecida e, posteriormente, o próprio Ministro da Indústria e Comércio anunciou o novo objetivo de 14 bilhões de litros de álcool em 1987.

Para caracterizarmos a magnitude do programa do álcool, deve-se mencionar que, em termos aproximados, a produção de 3,5 bilhões de litros requer a utilização de um milhão de hectares de terras⁴³. Pela situação descrita acima, a *exigência mínima* do programa será de 3,0 mi-

(43) Assumindo um rendimento de 70 litros de álcool por tonelada de cana e de 50 toneladas de cana por hectare, este último número estando um pouco acima do rendimento médio observado no Brasil nos últimos anos.

lhões de hectares adicionais com cana em 1985 ou 4,0 milhões de hectares em 1987. Tomando a primeira magnitude para uma estimativa de custo pode-se concluir que o programa do álcool implicará uma *produção não realizada* de 500 mil toneladas de feijão, mais 1.500 mil toneladas de arroz e mais 1.500 mil toneladas de milho. Essas quantidades representam, respectiva e aproximadamente, 20%, 17% e 8% das produções totais recentes desses produtos alimentares.

Aparentemente, essas metas ambiciosas para a produção de álcool e para outros componentes do programa energético (exemplo, carvão), foram estabelecidas após o aumento do preço do petróleo da OPEP em meados de 1979 e, posteriormente, com a perspectiva de um novo aumento com a reunião dos países membros em dezembro de 1979 na Venezuela. De fato, relativamente poucas medidas na área energética foram tomadas no período de 1974/78. O PROÁLCOOL, ainda que oficialmente criado em 1975, teve uma atuação mais discreta, se bem que não desprezível, até 1979. O mesmo poderia ser dito com respeito às demais alternativas aos derivados do petróleo.

Várias razões parecem ter contribuído para esse relativo imobilismo durante 1974/78. A primeira e mais importante é que o preço nominal médio do petróleo importado permaneceu praticamente constante entre janeiro de 1974 e o início de 1979. Considerando que, no mesmo período, o Índice de Preços para o Consumidor nos Estados Unidos apresentou uma elevação de aproximadamente 50%, pode-se verificar que, em termos reais, o preço em dólares do petróleo importado apresentou um acentuado declínio⁴⁴. Em segundo lugar está o desempenho de nossas exportações, quantidade e preços, durante 1974/78. Apesar de uma certa irregularidade, o valor exportado esteve sempre em crescimento (Tabela VII). Adicionalmente, o poder de compra de nossas exportações foi, em 1978, 45% superior àquele de 1974 e, mesmo, 21% superior em relação a 1973, ano anterior à crise do petróleo⁴⁵. Finalmente, aos níveis de preços de petróleo predominando durante 1974/78, as alternativas tecnologicamente disponíveis como substitutos estavam longe de serem economicamente viáveis.

Assim, apenas após o aumento ocorrido em meados de 1979, elevando o preço oficial da OPEP para US\$ 18 por barril, após vários países membros terem estabelecido preços acima daquele estipulado pelo car-

(44) Veja Conjuntura Econômica, diversos números, para os preços de petróleo e o Índice de Preços nos Estados Unidos. Em termos reais, o preço médio do petróleo importado evoluiu do seguinte modo (base 1970): 1970, US\$ 1,95 por barril; 1973, US\$ 3,17; 1974, US\$ 9,77 e 1978, US\$ 7,34.

(45) Veja Índice 4, Conjuntura Econômica.

tel e a deterioração da situação política no Oriente Médio, é que o Brasil iniciou mais seriamente o processo de tomada de medidas para o solucionamento da crise energética. Com a perspectiva de um preço médio da ordem de US\$ 25-30 em 1980 o País deverá dispende entre US\$ 10-11 bilhões de dólares com a importação de petróleo, cifra esta que poderá bem ultrapassar 50% do total de nossas exportações⁴⁶. Entretanto, mesmo a esse novo e mais alto nível de preço do petróleo, a alternativa álcool de cana ainda não se apresenta viável em um simples cálculo econômico. Usando os preços de US\$ 350 por tonelada de açúcar e US\$ 30 por barril de petróleo, o País poderia comprar 1,2 barris (190 litros de petróleo) com a receita da venda de 100 kg de açúcar (1 ton. de cana) no mercado internacional. Ao optar pela produção interna de álcool o País obterá apenas o equivalente a 0,36 barris por tonelada de cana-de-açúcar produzida, isto é, 58 litros de álcool⁴⁷. Em termos de valor, a produção interna de 10,7 bilhões de litros de álcool significa uma receita não realizada de US\$ 5,25 bilhões com a exportação de açúcar para se conseguir uma poupança de aproximadamente US\$ 1,7 bilhões com a redução do consumo de gasolina.

Em que pese o governo federal não ter, durante 1974/78, caminhado na direção de desenvolver fontes alternativas de energia, o consumo de gasolina, um dos principais subprodutos do petróleo, foi razoavelmente controlado através do aumento de preços reais. Assim, entre setembro de 1973 e dezembro de 1979, o preço da gasolina aumentou 30 vezes enquanto o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna elevou-se em sete vezes. Essa drástica alteração de preços relativos ocorreu principalmente em 1974 e 1976, voltando a acentuar-se no segundo semestre de 1979. Entre 1973 e 1977 tivemos uma acentuada queda no consumo de gasolina por veículo (- 41%) e, praticamente, uma estabilização do consumo total. Em 1978, por outro lado, o consumo de gasolina aumentou 6,5% voltando a estabilizar-se em 1979, não se incluindo nesses números o álcool adicionado à gasolina⁴⁸.

Por outro lado, esse mesmo período 1974/79 mostrou uma substancial alteração do fracionamento do petróleo cru. A gasolina que, em 1973, correspondia a mais de um terço do barril de petróleo, passou a cor-

(46) As primeiras estimativas mostram uma exportação de US\$ 18-20 bilhões em 1980.

(47) Os fatores de conversão para toneladas equivalentes de petróleo são: álcool(m³) - 0,465; gasolina(m³) - 0,754; óleo diesel(m³) - 0,835 e óleo combustível(t.) - 0,963. O poder energético do petróleo é 10.800 kcal/kg.

(48) Em 1979, de janeiro a novembro, o consumo de combustível, gasolina mais álcool, aumentou 5,4%.

responder a menos de um quarto do barril no primeiro bimestre de 1979⁴⁹. A possibilidade de se reduzir adicionalmente, via elevação de preços e/ou racionamento, o consumo de gasolina, aliada às modificações ainda possíveis na estrutura de refino do petróleo (menos gasolina e mais diesel e óleo combustível) trazem à discussão alguns pontos fracos e com implicações distributivas desfavoráveis de nosso programa energético, principalmente naquilo que diz respeito à participação da agricultura como produtora de álcool.

Visando esclarecer alguns desses pontos, resumimos na Tabela IX algumas informações sobre as despesas com transporte e a distribuição da

TABELA IX

DESPESAS COM TRANSPORTE, PROPRIEDADE DE AUTOMÓVEIS E NÚMERO DE FAMÍLIAS POR CLASSES DE DESPESA, ESTADO DE SÃO PAULO, 1974/75

	0/2	2/3,5	3,5/5	5/7	7/10	10/15	15/20	20/30	30 –
<i>A. Classes de Despesa Global da Família</i>									
TRANSPORTE	1,8	2,5	3,2	4,3	5,4	7,3	8,4	6,6	4,1
– Gastos Veículo	0,1	0,1	0,5	1,8	3,2	5,6	6,8	5,3	3,5
– Transp. Urbano	1,3	2,0	2,3	2,2	1,9	1,3	0,8	0,5	0,2
– Viagens Longas	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,8	0,7	0,4
<i>B. Classe de Despesas Monetária Corrente da Família</i>									
TRANSPORTE	3,0	4,6	6,5	8,8	11,1	12,4	12,8	11,1	9,4
– Gastos Veículo	0,3	1,3	3,1	5,6	8,2	9,9	10,3	10,2	8,0
– Transp. Urbano	2,1	2,8	3,0	2,5	2,2	1,4	0,8	0,5	0,3
– Viagens Longas	0,6	0,5	0,4	0,7	0,7	1,1	1,6	0,1	1,1
PROP. AUTOMÓVEL (Classe Despesa Global)	0,1	0,9	3,3	9,6	16,1	24,3	14,1	14,0	17,5
Nº FAMÍLIAS (Classe Desp. Monetária)	23,0	23,8	18,9	12,4	10,6	6,2	2,7	1,7	0,7

Fonte: ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Familiar, FIBGE.

(*) Despesa Global inclui todas as despesas, monetárias e não monetárias, isto é, despesas correntes, aumento do ativo e diminuição do passivo. A Despesa Monetária Corrente corresponde aos gastos em dinheiro com consumo, impostos e contribuições trabalhistas. Gastos com Veículo incluem taxas, combustível, óleo e manutenção. No item Transporte Urbano incluem-se as despesas com ônibus, trem, táxi, bonde etc. As classes de despesa estão expressas em salários-mínimos.

(49) Veja Fonseca, M.G., "Energia", *Revista Senhor*, Dezembro de 1979.

propriedade de automóvel por classes de despesa. Em primeiro lugar, nota-se que as despesas com veículo próprio⁵⁰ aumentam em proporção ao nível de renda até a classe de 15/20 salários mínimos, decrescendo rapidamente a partir daí. Segundo, as despesas com transporte urbano, basicamente o coletivo, crescem até a classe de 3,5/5,0 salários e representam proporções extremamente pequenas a níveis mais elevados de despesa. Na realidade, pode-se notar que as despesas com transporte urbano são mais importantes que aquelas com veículo próprio para as classes de despesas abaixo de 7/10 salários-mínimos, no caso de despesa global, e abaixo de 3,5/5,0 salários no caso de despesas monetárias correntes. Esses aspectos indicam que os benefícios advindos do programa do álcool ao propiciarem um substituto à gasolina e, portanto, favorecendo o transporte individual, estarão concentrados, principalmente, nas famílias de renda média e alta, destacando-se aquelas compreendidas entre sete e trinta salários mínimos.

Adicionalmente, a Tabela IX revela que a razão para esse tipo de distribuição de benefícios resulta do fato de a propriedade de automóveis estar largamente concentrada entre aqueles níveis de renda. Aproximadamente, a amostra do ENDEF indica que um quinto das famílias tem renda superior a sete salários mínimos e, portanto, 80% das famílias estão abaixo desse nível de renda. Assim, as classes de menores rendas, que correspondem à maior parte de nossa população, pouco terão a ganhar com o programa do álcool, em comparação às classes de renda mais elevada, principalmente a classe média.

Isso, entretanto, é apenas parte do efeito negativo que o programa do álcool pode trazer. Uma outra consequência adversa em termos distributivos poderá ocorrer, caso a produção de alimentos básicos seja prejudicada pelo programa. Isto decorre, como pode ser verificado na Tabela X, da elevada concentração das despesas das famílias de menores rendas no item alimentação. Em contraste às proporções de dispêndio com veículo próprio e em transporte coletivo, revistas acima, para o item alimentação temos o seguinte padrão, válido para São Paulo, Rio de Janeiro, Sul e Nordeste (Tabela X): as famílias com menos de dois salários mínimos de renda total dispendem 49% ou mais (63% no Nordeste) com alimentação, enquanto à medida que vai crescendo o nível de renda, a proporção gasta em alimentação vai diminuindo rapidamente, alcançando 12% ou menos para rendas acima de vinte salários.

Esses dados estão mostrando que, na eventualidade de a produção de alimentos ser negativamente afetada pela expansão das produções de exportáveis e de álcool, as classes de menores rendas serão mais fortemente

(50) Veja rodapé da Tabela IX

atingidas através da elevação do preço relativo de alimentos em relação aos demais bens. Essa ocorrência viria após um período bastante desfavorável quanto à produção e preços de alimentos, como o foi a década dos 70 ⁵¹

TABELA X

DESPESA COM ALIMENTAÇÃO COMO UMA PROPORÇÃO DA DESPESA TOTAL, CLASSES DE DESPESA E REGIÕES, 1974/75

	0/2	2/3,5	3,5/5	5/7	7/10	10/15	15/20	20/30	30—
São Paulo	50,9	45,3	38,4	32,4	26,2	20,4	15,1	12,0	6,1
Rio de Janeiro	49,0	43,3	38,7	34,8	28,9	23,3	14,1		6,5
Nordeste	63,0	54,0	44,0	37,5			16,9		
Sul	58,5	50,6	42,5	35,2	28,8	20,8	13,8		5,6

Fonte: ENDEF — Estudo Nacional da Despesa Familiar, FIBGE. Em alguns casos, as porcentagens são aproximações para classes contíguas. As classes de despesa são definidas por número de salários mínimos.

Para verificarmos a possibilidade dessa ocorrência, torna-se necessário examinar as demandas sobre a expansão de área cultivada no Brasil. Antes, lembramos os três objetivos governamentais na área agrícola: mais alimentos, mais exportações e mais álcool de cana-de-açúcar. Contudo, a dificuldade de compatibilidade dessas três metas é evidenciada pelas alterações em ênfase da política econômica atual. Assim, entre março e junho de 1979, o destaque maior foi para o objetivo de maiores safras agrícolas para se “encher a panela do povo” e combater a inflação. Entre julho e novembro, a ênfase foi deslocada para soluções à crise energética. Finalmente, o mês de dezembro de 1979 ficará notado pela introdução de mais um pacote de medidas econômicas, destacando-se, entre elas, a desvalorização do cruzeiro em 30%. Apesar da possibilidade de que essas mudanças em ênfase sejam, também, um reflexo de alterações em determinadas variáveis (exemplo, preço do petróleo importado), elas certamente indicam contradições e dificuldades na administração do atual modelo econômico.

(51) Veja as Tabelas I e VI, assim como o Gráfico I.

De qualquer modo, é grande a expectativa governamental de a agricultura responder, na primeira metade da década dos 80, com maiores produções de alimentos, exportáveis e álcool. A possibilidade de conflitos entre esses objetivos tem merecido muito pouca atenção por parte do setor público. Alguns poucos têm mostrado preocupação com a penetração do PROÁLCOOL em regiões já ocupadas com outras culturas e a provável substituição das alimentares. Por outro lado, outros têm argumentado que a disponibilidade de uma substancial fronteira agrícola seria capaz de evitar esse conflito e, nessas condições, o País deveria ter uma meta até mais ambiciosa para aquele Programa.

Entretanto, apesar de o processo de incorporação de novas áreas sempre ter representado a maior parte dos incrementos verificados na produção agrícola brasileira⁵², deve-se reenfatar que pode perfeitamente existir um efeito-substituição entre culturas, mesmo quando se considera a expansão da agricultura na direção de áreas novas. Isto porque todas as culturas do conjunto agrícola devem, em princípio, se expandir, em função do crescimento populacional e de outras variáveis determinantes do consumo, ainda que as evoluções tecnológicas e do mercado internacional possam alterar o padrão dessa expansão.

Esse raciocínio não implica que a composição da produção agrícola não deva sofrer alterações ao longo do tempo. Ao contrário, elas deverão existir mesmo em se tratando de uma economia fechada ao mercado internacional, graças às diferentes elasticidades-renda⁵³ e a desenvolvimentos tecnológicos diferenciados entre produtos. A introdução do comércio internacional apenas confirma essa possibilidade. Por exemplo, ao analisarmos a evolução da produção agrícola brasileira no período 1967/76 com os dados das Tabelas I e II, ficou clara a alteração ocorrendo na produção agrícola brasileira, na direção de mais exportáveis e relativamente menos produtos alimentares de mercado interno.

Com respeito ao quadro atual da política econômica brasileira, consideremos a situação específica do setor agrícola até o ano de 1985, através de alguns critérios que se baseiam nos objetivos governamentais, revistos mais acima. Em primeiro lugar, vejamos as necessidades de áreas novas para a produção de seis alimentos básicos: arroz, feijão, mandioca

(52) Veja por exemplo, Homem de Melo, F.B. e J.H. Accarini, *A Política Econômica e o Setor Agrícola no Brasil do Pós-Guerra*. Coleção Relatórios de Pesquisa nº 3, IPE-USP, 1979; Mendonça de Barros, J.R. et al. "A Evolução Recente da Agricultura Brasileira", In: Mendonça de Barros, J.R. e D.H. Graham, *Estudos Sobre a Modernização da Agricultura Brasileira*. Série IPE Monografias nº 9, IPE-USP, 1977.

(53) Veja Kirsten, J.T., "Elasticidade-Renda da Demanda de Produtos Agrícolas: Um Ensaio Econométrico". Trabalho para Discussão, IPE-USP, Abril de 1977.

ca, milho, batata e cebola. Esses são produtos bastante importantes do ponto de vista nutricional e orçamentário para às famílias de menores rendas. Quanto ao aspecto orçamentário, a Tabela XI mostra a distribuição percentual das despesas familiares com produtos alimentares em São Paulo ⁵⁴. notando-se que as famílias incluídas nas duas primeiras classes de despesa dispõem 10-15% de sua renda apenas com arroz, feijão e tubérculos. O milho, por outro lado, é mais consumido na forma indireta, isto é, carnes, ovos e leite.

TABELA XI

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS (MONETÁRIAS E NÃO MONETÁRIAS) FAMILIARES COM PRODUTOS ALIMENTARES, ESTADO DE SÃO PAULO, 1974/75. CLASSES DE DESPESA CORRENTE

DESPESA	0/2	2/3,5	3,5/5	5/7	7/10	10/15	15/20	20/30	30—
ALIMENTAÇÃO	50,9	45,3	38,4	32,4	26,4	20,4	15,1	12,0	6,1
— Arroz	8,5	6,5	4,2	2,8	1,7	0,9	0,6	0,3	0,1
— Prod. Trigo	3,3	3,4	3,1	2,5	1,8	1,2	0,8	0,5	0,2
— Tubérculos	1,3	1,1	0,8	0,6	0,5	0,3	0,3	0,1	0,1
— Açúcares	2,1	1,6	1,1	0,8	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1
— Feijão	4,7	3,3	2,0	1,3	0,8	0,4	0,2	0,2	0,1
— Legumes e Verduras	2,9	2,7	2,2	2,0	1,6	1,1	1,0	0,6	0,3
— Carnes	7,5	9,0	9,0	7,8	6,2	4,6	3,7	2,4	1,1
— Ovos, Leite	3,1	3,5	3,1	2,9	2,2	1,7	1,5	1,0	0,6
— Óleos	2,2	1,8	1,4	1,2	0,9	0,6	0,5	0,3	0,1
— Frutas	0,1	0,9	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,5	0,3
— Outros	15,2	11,5	10,4	9,5	9,0	8,4	5,4	5,9	3,1

Fonte: FIBGE—ENDEF. As classes de despesa estão expressas em salários mínimos. O item *Outros* inclui também a alimentação fora do domicílio, que fica mais importante para as classes de despesa mais elevadas.

Adicionalmente, esses seis produtos são normalmente classificados como de mercado interno, em contraposição ao grupo de culturas de exportação. Essa distinção, como já mencionado, baseia-se na exposição ou não-exposição, de forma direta e imediata, às variáveis de comércio inter-

(54) São Paulo é mostrado apenas como exemplo. As informações para outros estados e regiões estão nas publicações do ENDEF-FIBGE.

nacional, tipo preços e taxa de câmbio ⁵⁵. Em condições de mercado aberto às transações internacionais, exportações ou importações, os preços recebidos pelos agricultores seguem de perto as modificações ocorridas nos preços internacionais e na taxa de câmbio ⁵⁶. Por outro lado, para aqueles produtos em que essas transações não se fazem livremente (exemplo, tarifa de importação), podendo, no extremo, haver uma proibição, apenas as variáveis internas podem-se tornar relevantes para a determinação de preços. Entretanto, ao longo do tempo, as variáveis internacionais afetariam os preços dos produtos domésticos, através dos efeitos-substituição na produção e consumo. Assim, para os produtos tipicamente de mercado interno, isto é, funcionando como em uma economia fechada, os preços de importação não se constituem no limite superior aos preços internos.

Em segundo lugar, portanto, devemos considerar os produtos de exportação e suas exigências de áreas novas até 1985. As culturas incluídas nesse grupo são: soja, amendoim, laranja, algodão, fumo, mamona e cana-de-açúcar ⁵⁷. Finalmente, o objetivo governamental de encaminhar a solução do problema energético indica que devemos levar em conta, também, as necessidades de incorporação de novas áreas para a produção de álcool de cana-de-açúcar. Em que pese a possibilidade de outras culturas, como sorgo e mandioca, serem incluídas no programa do álcool, as indicações atualmente existentes são de que, pelo menos até 1985, a cana-de-açúcar representará a quase totalidade do componente agrícola do programa.

Em resumo, as culturas incluídas no exercício que se segue ficam divididas nos seguintes subgrupos:

(55) Para detalhes, veja Homem de Melo, F.B., *Agricultura Brasileira: Incerteza e Disponibilidade de Tecnologia*. Tese de Livre-Docência, FEA-USP, São Paulo, 1978.

(56) Consideramos o Brasil como suficientemente pequeno nas transações internacionais, de modo a não afetar o nível de preços predominantes no mercado.

(57) O café foi excluído por se tratar de um produto em que o Brasil é mais importante no mercado. Adicionalmente, a área cultivada com esse produto tem sofrido poucas alterações nos últimos dez anos. Assim, assumimos que o setor café não pressionará o resto do conjunto agrícola em termos de expansão de área. Por outro lado, caso ocorram significativos ganhos de produtividade, o setor café poderia liberar terras para outras culturas. Se, eventualmente, a parcela do Brasil no mercado internacional de soja crescer a curto e médio prazos, a influência brasileira no preço internacional passaria a ser mais significativa. Isso colocaria esse produto na mesma categoria do café, no sentido de que nosso Termo de Troca seria afetado e, portanto, tendo um efeito na própria expansão interna dessa cultura.

- a) *Culturas de Mercado Interno*: arroz, feijão, milho, mandioca, batata e cebola.
- b) *Culturas de Exportação*: soja, amendoim, laranja, algodão, cana-de-açúcar ⁵⁸, fumo e mamona.
- c) *Culturas Energéticas*: cana-de-açúcar.

Para avaliarmos a possibilidade de um conflito quanto à realização dos três objetivos da política econômica, resta-nos tentar quantificar as exigências de área cultivada com alimentos, exportações e álcool em 1985. Nesse particular, a definição do programa do álcool em 1979, com o objetivo de se produzir 10,7 bilhões de litros em 1985, permite, mais facilmente, a quantificação da área necessária. Assim, utilizando, como o fizemos acima, o rendimento de 70 litros de álcool por tonelada de cana e de 50 toneladas de cana por hectare cultivado, chega-se a uma exigência de um milhão de hectares para cada 3,5 bilhões de litros ⁵⁹. Assim, tomando 1977 como base de comparação, a área total necessária com o "projeto básico" do programa energético é de aproximadamente 3,0 milhões de hectares.

Esse resultado ignora a possibilidade de uma melhoria tecnológica mais substancial na cultura de cana-de-açúcar. Em que pese os esforços desenvolvidos pelo Instituto do Açúcar e Alcool, através do *PLANALSUCAR*, é provável que o intervalo de tempo seja excessivamente curto para um acontecimento dessa natureza, pelo menos em termos mais substanciais. Também, ele deixa de lado as pretensões de se aumentar a meta de produção de álcool ainda em 1985, assim como ignora o objetivo de 14 bilhões de litros em 1987, fixado pelo Ministro da Indústria e Comércio.

Por outro lado, para os produtos de exportação e aqueles de mercado interno, não existe um objetivo quantitativo definido, em termos de produção e área cultivada. Assim, as considerações seguintes estão sujeitas a uma maior incerteza, em que pese o fato de nos basearmos nas tendências da política econômica.

Em primeiro lugar, vejamos a situação dos produtos de exportação acima listados. Para esses produtos, o procedimento de se estabelecer taxas indicativas de crescimento da produção não é inteiramente justi-

(58) Essa cultura fica também incluída entre as de exportação para se considerar a produção de açúcar para ser vendida no mercado internacional.

(59) O rendimento médio é um pouco maior em São Paulo e Paraná do que no Nordeste. No período 1968/77, a melhoria do rendimento médio de cana foi um pouco superior a 10% ou a 1% ao ano.

ficável. Isto porque, com o pressuposto de o Brasil ser um país "pequeno" no mercado internacional, a expansão das exportações se faria sem a contrapartida de queda de preços. Entretanto, havendo um objetivo de se aumentar as exportações, como definido em nossa política econômica, podemos analisar a questão diretamente do ponto de vista de expansão da área cultivada com esses produtos. Um primeiro critério seria assumir que o conjunto de culturas desse grupo continuaria a aumentar a área à mesma taxa verificada em um período imediatamente anterior ao aqui considerado. Assim, assumindo a repetição da taxa média de 7,3% de crescimento da área de exportáveis verificada no período 1968/77, durante 1978/85, teríamos em 1985, uma necessidade adicional de 12.156 mil hectares (*Hipótese A*).

Com base nas considerações feitas acima sobre o período 1968/77 parece claro que ele foi favorável à agricultura de exportação, sendo as principais razões a adoção da política de minidesvalorizações, a partir de 1968, e os preços internacionais em alta, principalmente até 1975. Atualmente, o quadro é um pouco diferente. No lado interno temos, com a maxidesvalorização do cruzeiro, de dezembro de 1979, uma nítida alteração da política econômica que, a médio prazo, beneficiará a agricultura de exportação via mudança de preços relativos. No lado externo, as perspectivas de crescimento econômico nos países mais adiantados não são muito promissoras, o que poderá limitar a expansão de alguns mercados de produtos agrícolas. Também, não é inteiramente claro o efeito nos preços internacionais do boicote americano às exportações para a Rússia.

Entretanto, o objetivo governamental de se exportar US\$ 40 bilhões em 1985 indica que a agricultura de exportação deverá continuar recebendo estímulos através da política econômica. Assim, não nos parece irrealista um cenário em que os produtos desse subgrupo cresçam a taxas maiores que às do passado recente. Assim, adotando uma taxa de crescimento da área cultivada com exportáveis de 10% ao ano (*Hipótese B*) entre 1978 e 1985, chegamos a uma exigência adicional de 16.709 mil hectares em 1985.

Por último, temos que levar em conta as necessidades de área para as culturas alimentares de mercado interno, isto é, arroz, feijão, milho, mandioca, batata e cebola. Para tanto, partimos de taxas de crescimento da produção compatíveis com o objetivo governamental de se "encher a panela do povo" assim como das taxas de crescimento dos rendimentos por unidade de área observadas no período 1967/76 (Tabela II). Com respeito ao crescimento da produção, estabelecemos as seguintes taxas aproximadas de aumento a prevalecer até 1985: arroz = 5,0%, feijão = 4,0%, mandioca = 5,0%, milho = 6,0%, batata = 5,0% e cebola = 5,0%. Assumindo que, até 1985, esses produtos não experimentarão melhorias tecnológicas, além da situação prevalecendo em termos de rendimentos no período

1967/76 e retratadas na Tabela II, chegamos às seguintes taxas aproximadas de expansão da área cultivada com esses alimentos: arroz = 5,0%, feijão = 7,5%, mandioca = 7,5%, milho = 4,5%, batata = 1,5% e cebola = 1,5%.

Até certo ponto, pressupor a repetição da tendência dos rendimentos por unidade de área observada durante 1967/76, para o período 1978/85, é um procedimento pessimista, principalmente para o feijão e mandioca, produtos que apresentavam uma tendência de acentuada queda. Entretanto, como esses dois produtos são bem menos importantes que milho e arroz, em termos de área cultivada, os resultados seriam significativamente afetados apenas com uma substancial alteração na tendência dos rendimentos. Também, as recentes elevações nos preços internacionais de fertilizantes e a própria maxidesvalorização do cruzeiro são fatores indicando maiores dificuldades em se conseguir melhorias na produtividade da terra no futuro próximo. De qualquer modo, decidimos trabalhar com essas estimativas mais elevadas de crescimento da área por produto e, portanto, com uma certa margem de segurança, em vista da constatação anterior de que o problema de disponibilidade e preços de alimentos na década dos 70 era bastante sério. Assim, com esse procedimento, produto a produto, chegamos a uma exigência adicional de *12.664 mil hectares* no subsetor agricultura de mercado interno.

No total, considerando as exigências de áreas para os três tipos de produtos que a agricultura deverá produzir, temos uma expansão necessária da área cultivada de 27.820 mil hectares com a Hipótese A dos exportáveis, e de 32.373 mil hectares com a Hipótese B. Essas magnitudes, portanto, indicam a expansão total da área cultivada, necessária para o atendimento dos objetivos governamentais até 1985. Para se chegar a uma conclusão sobre a viabilidade de um incremento dessa magnitude na área agrícola, torna-se necessário projetar a área agrícola total para o ano de 1985. Por exemplo, se o conjunto de culturas aqui consideradas continuasse a se expandir à mesma taxa do período 1968/77 (3,7% ao ano), em 1985 o País incorporaria ao cultivo, um total de 15.241 mil hectares.

Esse número é preocupante pois é praticamente a metade das exigências totais calculadas acima. Adicionalmente, a taxa média de 3,7% ao ano verificada para o conjunto de culturas está mais ou menos em linha com as taxas verificadas em outros períodos para o Brasil como um todo. Por exemplo, a década com maior taxa de crescimento da área cultivada foi a dos 50 com 4,2%⁶⁰. Por outro lado, levando em conta que a expansão do setor agrícola, em função dos três objetivos mencionados, é prioritária

60) Veja Mendonça de Barros, J.R. et al. (1977, op. cit.)

ria para o atual governo, parece razoável esperarmos a introdução de outros estímulos para uma rápida ocupação das fronteiras agrícolas.

Desse modo, vamos assumir uma taxa média de 5,0% para o crescimento da área total. Vale dizer que essa taxa de crescimento nunca se verificou na agricultura brasileira, sendo, portanto, uma hipótese mais otimista⁶¹. Utilizando essa taxa mais elevada para a expansão da área, chegamos a uma incorporação de 18.278 mil hectares ao processo de produção em 1985. Em que pese o aumento em relação à estimativa inicial, essa segunda magnitude ainda fica extremamente distante das exigências anteriormente calculadas. Um resumo dessas estimativas pode ser apresentado do seguinte modo:

1. Exigências de Expansão da Área:	
a. Produção de Alcool	3.000.000 ha
b. Produção de Exportáveis	
— Hipótese A	12.156.000 ha
— Hipótese B	16.709.000 ha
c. Produção de Alimentos	12.664.000 ha
d. TOTAL NECESSÁRIO	
— Hipótese A	27.820.000 ha
— Hipótese B	32.373.000 ha
2. Previsão de Expansão da Área:	
a. Taxa de Crescimento de 3,7%	15.241.000 ha
b. Taxa de Crescimento de 5,0%	18.278.000 ha
3. Diferença entre Previsão e Exigências	
a. Hipótese A e Taxa de 3,7%	12.579.000 ha
b. Hipótese A e Taxa de 5,0%	- 9.542.000 ha
c. Hipótese B e Taxa de 3,7%	17.132.000 ha
d. Hipótese B e Taxa de 5,0%	14.095.000 ha

Esses resultados são bastante preocupantes, principalmente pela magnitude elevada em qualquer das quatro alternativas consideradas. Com a hipótese menos negativa, teremos um déficit de quase 10 milhões de hectares entre exigências e previsão de expansão da área total. Já com a hipótese mais negativa, o déficit é da ordem de 17 milhões de hectares. É interessante observar que a taxa de crescimento da área total necessária para viabilizar as exigências (linha 1.d) é da ordem de 7,0 — 8,0% ao ano até 1985. Esta última magnitude espelha bem o conflito entre objetivos

(61) Mesmo em termos regionais, em apenas duas circunstâncias tivemos taxas de crescimento acima de 5,0%: no Nordeste nos anos 40 e no Centro-Sul nos anos 50.

a ocorrer no futuro próximo, pois ela é praticamente o dobro da taxa normal de crescimento da área cultivada total no Brasil, como verificado desde os anos 40.

Tendo verificado que as demandas que a política econômica brasileira está colocando sobre a agricultura são superiores, em termos de expansão da área cultivada, à capacidade prevista de resposta do setor, cabe analisar, ainda que brevemente, de que forma se dará o ajustamento para os diferentes produtos. Em primeiro lugar, vamos assumir que nenhuma alteração mais significativa ocorra no quadro tecnológico entre os grupos de culturas. Desse modo, não é por esse caminho que os alimentos de mercado interno reverteriam a desfavorável tendência observada durante 1968/77. Nesse contexto, sobressaem-se os incentivos às exportações agrícolas e à produção de cana-de-açúcar e álcool. No primeiro caso temos, principalmente, a maxidesvalorização do cruzeiro em dezembro de 1979 combinada com um imposto de exportação declinante. No segundo caso, temos os incentivos do PROÁLCOOL, principalmente através dos financiamentos subsidiados e ao preço remunerativo do álcool.

Em contraposição a essas forças favorecendo a expansão relativa dos exportáveis e da cana-de-açúcar, alguns argumentam que as mudanças introduzidas, em 1979, na política de preços mínimos e de crédito rural, beneficiariam os produtos alimentares de mercado interno. De fato, com os preços mínimos guardando uma relação mais próxima aos preços de mercado e o crédito de custeio financiando todas as despesas envolvidas no processo de produção, através do chamado Valor Básico de Custeio⁶², houve uma certa melhoria nas condições de realização dessa produção. Entretanto, em nenhuma dessas medidas nota-se a intenção de se beneficiar relativamente mais as culturas alimentares e, portanto, elas não devem introduzir alterações mais profundas na composição da produção.

Como resultado da operação dessas variáveis econômicas, a nossa conclusão é que a expansão dos exportáveis e da cana-de-açúcar para álcool se fará à conta de áreas que, dado o objetivo de se "encher a panela do povo" deveriam ir sendo incorporadas à produção de alimentos. Na eventualidade desta previsão estar correta, o Brasil deverá enfrentar os anos 80 praticamente em repetição ao quadro que se desenvolveu durante os anos 70. Isto é, uma progressiva diminuição relativa da nossa produção de alimentos e a continuação da mudança que vinha-se verificando na composição da produção agrícola brasileira, agora na direção de exportáveis e, também, da cana-de-açúcar. Assim, também deve repetir-se o impacto dessa situação nos preços de alimentos, que deverão continuar experimentando expressivas altas em relação a outros bens.

(62) É possível que o mérito da maior liberalidade com os financiamentos de custeio tenha sido a sua introdução após dois anos de safras ruins por razões climáticas e, portanto, tendo um favorável efeito liquidez.

Ainda com relação ao ajustamento que ocorreria entre os três grupos de produtos, cabe analisar o caso em que a pressuposição de não alteração do quadro tecnológico entre culturas é relaxada. Com isso não desejamos deixar implícito que a solução do conflito detectado, até 1985, está no processo de mudança tecnológica. Entretanto, queremos enfatizar que, em vista dos três objetivos de política continuarem relevantes posteriormente a 1985, os efeitos positivos do progresso tecnológico não devem ser desprezados como uma solução a mais longo prazo.

Assim, quando pensamos na possibilidade de mudança tecnológica como solucionadora desse conflito, chegamos à conclusão que, para que isso ocorra ao longo do tempo, é necessário que a melhoria tecnológica ocorra, principalmente, no setor de alimentos de mercado interno e, secundariamente, na produção de cana-de-açúcar. Essa melhoria tecnológica não deve ocorrer no setor agrícola de exportação, sob pena de um agravamento do conflito com os alimentares. No caso de uma melhoria de produtividade ocorrendo, como resultado de investimentos públicos em pesquisa agrônômica⁶³, para os produtos de exportação, praticamente todos os ganhos seriam apropriados pelos próprios produtores e quase nada pelos consumidores⁶⁴. Isso tenderia a dar um novo impulso à agricultura de exportação, principalmente se as melhorias tecnológicas no setor de alimentos fossem menos significativas, traduzindo-se em maiores expansões da área cultivada com exportáveis.

Assim, o contrário deveria ocorrer para que o conflito entre grupos de produtos deixe de ocorrer, pelo menos na intensidade indicada pelos resultados de projeção de área cultivada. Isto é, a melhoria de produtividade via novas tecnologias deveria ser mais concentrada nos setores de alimentos e de cana-de-açúcar. Em ambos os casos, o aumento significativo dos rendimentos por unidade de área permitiria alcançar-se as metas acima explicitadas para o crescimento da produção de alimentos e de cana-de-açúcar, com menores exigências de terras. Adicionalmente, a elevação da produtividade dos fatores envolvidos na produção de alimentos colocaria esse grupo de produtos em melhores condições de competição com os exportáveis e a cana-de-açúcar pelo uso de recursos agrícolas e, em conseqüência, permitiria um aumento relativo da produção. Desse modo, teríamos menores possibilidades de ocorrência do conflito entre

(63) Basicamente, estamos nos referindo a investimentos públicos em pesquisa que melhorem a produtividade da terra, já que o resultado por nós obtido indica uma escassez de áreas no sentido de incorporação num dado período de tempo.

(64) Isto é, continuaremos assumindo o Brasil como um país "pequeno" nas transações internacionais e, portanto, enfrentando uma demanda externa bastante elástica.

objetivos e maiores possibilidades de um comportamento mais favorável dos preços de alimentos de mercado interno. Entretanto, o problema que permanece é o do tempo requerido para que as instituições de pesquisa agrônômica consigam gerar novas variedades e técnicas incrementadoras dos rendimentos por unidade de área, principalmente dos produtos alimentares, assim como os agricultores as adotem.

Um aspecto final a ser salientado é a relativa pouca importância do incremento de área cultivada com cana-de-açúcar para fins energéticos. A esse respeito, dois comentários estão em ordem. Primeiro, apesar dos 3.000 mil hectares necessários à produção de cana-de-açúcar para álcool representarem aproximadamente 10% do total de áreas novas até 1985, essa exigência está sendo introduzida em um momento particularmente difícil da produção de alimentos no Brasil, conforme anteriormente mostrado. Segundo, a meta de 10,7 bilhões de litros de álcool em 1985 representa, ao que tudo indica, apenas o ponto de partida para uma eventual substituição completa do consumo de gasolina. Nessas circunstâncias, as exigências de áreas novas seriam substancialmente maiores que aquela demanda inicial e, portanto, exercendo uma contínua pressão sobre a produção de alimentos. Nesse caso, também, torna-se importante o trabalho de desenvolvimento de novas variedades e técnicas realizado através do PLANALSUCAR, pois melhorias do rendimento por unidade de área cultivada com cana-de-açúcar significam uma menor necessidade de área para uma dada meta de produção de álcool. Entretanto, apesar dessa possibilidade, reafirmamos, ao finalizar este trabalho, a provável desigualdade na distribuição dos benefícios do programa do álcool face à distribuição altamente desigual da propriedade de automóveis no Brasil: em 1974/75, 22% das famílias detinham a propriedade de 86% dos automóveis.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal objetivo o exame da situação enfrentada pelo setor agrícola nos dias de hoje, face às demandas impostas pela política econômica no sentido de se produzir mais alimentos, exportáveis, e substitutos à gasolina. O ponto crítico foi a análise do provável conflito entre esses objetivos e, na sua presença, a forma de ajustamento contemplada. Para obtermos o conhecimento necessário à realização desse tipo de trabalho exploratório, alguns passos iniciais tornaram-se essenciais.

Em primeiro lugar, foi necessário examinar os principais aspectos da política agrícola brasileira no pós-guerra, naquilo que acreditamos como forças econômicas atuando ao longo do tempo e, mesmo, nos dias de hoje. A esse respeito, pudemos constatar uma grande ênfase em instrumentos envolvendo subsídios de um lado e, de outro, a existência de pro-

gresso tecnológico de uma natureza bastante heterogênea entre as diversas culturas. Isto é, as culturas de café, algodão, cana-de-açúcar, soja, trigo, batata e laranja foram contempladas com novos conhecimentos e técnicas em intensidade muito maior que as culturas alimentares como arroz, feijão, mandioca e milho.

Em segundo lugar, examinamos o comportamento da produção agrícola ao longo do tempo e o modo como a política agrícola foi exercendo sua influência. Nesse sentido, o período de mais adequado desempenho foi durante a década dos 60 quando, inclusive, tivemos uma substancial liberação de recursos do setor café. Adicionalmente, esses anos tiveram a importante característica de não mostrarem elevações de preços internacionais de produtos agrícolas, situação que tenderia a afetar a produção de alimentos para o mercado interno. Aquela década, entretanto, já mostrava o início da expansão da cultura da soja, graças ao surgimento efetivo de novas tecnologias de produção. Essa expansão, por outro lado, foi consideravelmente ampliada a partir dos anos 60 com o aumento observado no preço internacional desse produto. Isso, entretanto, trouxe o efeito negativo de substituição de culturas alimentares, fato contribuindo para o péssimo desempenho da produção brasileira de alimentos durante os anos 70.

Em terceiro lugar, examinamos o comportamento dos preços de alimentos e seu efeito distributivo. Nos anos 70 esse comportamento foi bastante desfavorável pois enquanto eles aumentaram 19 vezes, os preços dos demais bens compondo o índice do custo de vida tiveram um aumento de aproximadamente 13 vezes. Para essa ocorrência os passos anteriores indicaram como fatores causais o caráter heterogêneo da mudança tecnológica, preços internacionais em alta para alguns produtos e uma política cambial mais favorável ao setor agrícola de exportação. Não parece haver dúvidas de que esse comportamento de preços nos anos 70 teve um perverso impacto distributivo via dispêndio familiar.

É com esse quadro alimentar desfavorável que o País inicia a década dos 80. Isso foi reconhecido pela própria política econômica ao preconizar o objetivo de se "encher a panela do povo" a partir de 1980. Entretanto, a agricultura é também chamada, pela mesma política econômica, a aumentar, rápida e substancialmente, as produções de exportáveis e de cana-de-açúcar para fins energéticos. Daí termos examinado, após esses passos iniciais, a possibilidade do atingimento simultâneo desses três objetivos. O resultado obtido na última parte do trabalho não foi muito animador. Dadas as condições atuais de produtividade, o setor agrícola teria que apresentar uma taxa de expansão da área cultivada total da ordem de 7,5 – 8,0% para permitir a realização daqueles três objetivos. Essa taxa de expansão da área, para se ter uma idéia de sua magnitude, é o dobro da taxa historicamente observada no Brasil.

Adicionalmente, esse crescimento de área é uma condição necessária mas não inteiramente suficiente para a plena realização dos objetivos. Isto porque outros instrumentos terão que ser introduzidos para garantir o uso de terras na produção *de alimentos*, já que os exportáveis podem crescer a taxas mais elevadas que as contempladas. Em outras palavras, é preciso que ocorra uma melhoria na condição de competitividade da produção de alimentos em relação aos exportáveis e à cana-de-açúcar. Caso contrário, o Brasil poderá repetir durante os anos 80 o acontecido durante os anos 70, isto é, um desempenho não adequado da produção de alimentos, elevação de seus preços em relação a outros bens e um resultado negativo em termos nutricionais e distributivos.