

MERCADOS E PREÇOS: POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO

*Ney Bittencourt de Araújo**

Não sendo um especialista, e sim um homem de administração, que tem absorvido suas informações muito mais da prática que da teoria, não me cabe aqui defender teses ou trazer contribuições teóricas. Dentro deste escopo, confesso ainda que me sentiria mais confortável participando dos painéis de produção ou comercialização, áreas de minha vivência diária. Honrado, entretanto, pelo convite, fico feliz pela oportunidade de fazer, perante o mais seletivo grupo de especialistas do país, algumas colocações, que entendo altamente relevantes ao tema deste painel.

Tais colocações não pretendem ser profundas, mas, sim, abrangentes, e que, dadas as limitações naturais deste tipo de reunião, não podem cobrir toda a matéria. Serão, mais do que tudo, provocações aos talentos presentes e não recomendações de soluções finais, que o autor desconhece.

1. Os preços de produtos agrícolas e de alimentos não são meros indicadores da atividade econômica da agricultura ou consequência de políticas econômicas. Constituem, na maioria das vezes, o objeto direto dos programas de governo e da ação política. Políticas agrícolas, principalmente de produção de alimentos, estão essencialmente centralizadas no poder político e nas considerações de natureza política, cujos enfoques, com maior frequência, são de curto prazo. Por outro lado, as políticas agrícolas entrelaçam-se e estabelecem estreita interdependência com as questões básicas de desenvolvimento rural e regional, comércio internacional e balança de pagamentos, subsídio à indústria, preço a consumidor e salários, prosperidade dos agricultores, taxas de urbanização, nutrição e saúde da população etc., a maioria delas de impossível equacionamento a curto prazo. Assim, enfrentamos o nosso primeiro impasse: estratégias que requerem longo prazo destruídas ou desvirtuadas por instrumentais políticos de curto prazo.

2. Parece não existirem dúvidas sobre a ação do preço dos produtos agrícolas no processo do desenvolvimento agrícola. É o preço fator crítico no processo decisório dos agricultores sobre o que produzir e com que intensidade, mesmo nas áreas menos desenvolvidas. Nas regiões agrícolas mais desenvolvidas, onde o "pacote tecnológico" dos insumos modernos já é de utilização corrente, os incentivos de preço podem se constituir no fator mais importante na determinação dos níveis de produtividade a serem atingidos. A evidência empírica da dramática resposta, a longo prazo, da produção agrícola aos níveis de preços, reforça o clamor da agricultura e de seus líderes pelo "preço justo". Entretanto, o papel desempenhado pelo preço dos produtos alimentares tem reflexos profundos na área social, não refletidos dentro da simplicidade conceitual neoclássica da colocação acima enunciada.

Tornam-se críticas as considerações sobre o impacto diferenciado que exerce nos níveis de consumo de alimentos (e, portanto, no estado nutricional) das camadas mais ricas e mais pobres da população, bem como o impacto do preço de alimentos ao nível e distribuição da renda da população, quer através do impacto direto na renda real dos consumidores, quer através do impacto direto nos produtores, quer ao nível de produção de alimentos, quer do impacto no próprio nível de emprego na agricultura.

* Engenheiro-Agrônomo, Presidente da Associação Brasileira de Produtores de Sementes (ABRASEM) e Diretor Superintendente de Sementes AGROCERES S.A.

Tal rede de pressões possui vários outros agentes complicadores. Vejamos alguns:

- a) Os preços dos produtos agrícolas não são exclusivamente determinados por fatores domésticos, e o mecanismo internacional de oferta e procura tem significativo impacto nos preços domésticos de uma série de produtos. Pode ser politicamente difícil explicar que a renda interna possa ser afetada pelas colheitas ou mudanças do padrão de demanda em países longínquos. Mas este é um fato que os responsáveis pelo setor têm de manter sempre em mente, considerando-o em todos os processos de planejamento.
- b) Com o rápido processo de urbanização do país torna-se cada vez mais complexa a atividade de abastecimento e cada vez mais difícil explicar a política e os consumidores que os preços de varejo são o fim de uma longa cadeia de distribuição, que envolve, além da produção, padronização, processamento, atacado etc. São notórias as deficiências do país na infraestrutura de distribuição, principalmente no setor de processamento pós-colheita, armazenamento e transporte. É importante ter em mente, entretanto, que, mesmo sanados os problemas mais graves do setor, visando à sua racionalização (envolvendo investimentos e, portanto, custos), não se podem esperar milagres. Com o crescimento da população e sua concentração em áreas urbanas, com o dramático aumento, no mínimo de duração a médio prazo, dos custos de transporte, a tendência do custo de comercialização é aumentar. Roger Revelle, em 1974, nos contava que dois terços do preço do alimento consumido pelo americano advinha dos custos de transporte, processamento, embalagem e comercialização. Não temos dados para o Brasil, mas o problema merece estudos profundos, pelo menos para os produtos mais importantes.
- c) Um fator que tem sido negligenciado pelas pesquisas agrônomicas e econômicas, nos estudos de produtividade, e de profunda influência nos mecanismos de custos e preços, nos programas de estoques reguladores e mesmo de adoção de técnicas modernas, é o clima. Estudos de maximização do rendimento agrícola não levam em consideração a variação climática, que é, isoladamente, o maior fator de risco do investimento na produção. Muitos autores admitem que a maior diferença entre a eficiência da agricultura americana e a soviética é de que a primeira, principalmente na Planície Central, tem o seu clima extremamente favorável e extraordinariamente estável, enquanto que a segunda tem, em geral, sérios problemas de baixa precipitação e constante instabilidade climática.
- d) O Brasil é um país que se caracteriza por desequilíbrios regionais marcantes. Tomando-se suas grandes regiões fisiográficas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), numa visão simplista, temos cinco países de características absolutamente diversas, de diferentes níveis educacional e sócio-econômico, além de diferenças de clima, topografia, solo e outros recursos naturais. Aliem-se aos desníveis regionais as diferentes "castas" de produtos agrícolas (i. e., comercial ou industrial, de subsistência, de transição, de fronteira etc.), resultado da dualidade tecnológica de nossa agricultura. Evidentemente, qualquer estratégia de ação em mercados e preços estará fadada ao fracasso, se não reconhecer tais diferenciações e promover, simultaneamente, diferenciações estratégicas.
- e) O conjunto de políticas de governo que influenciaram ou afetam oferta e demanda de alimentos, tais como preços mínimos, subsídios, controle de preços, tabelamentos e contingenciamentos, importação e exportação, estoques reguladores etc., é de difícil avaliação. Parte da dificuldade reside na pobreza de informações e análises estatísticas e/ou econômica; parte, nas constantes mudanças conjunturais, que geram um sistema de planejamento na incerteza. Mas, parece-nos que o mais sério óbice à análise fecunda de tal

instrumental reside na inconsistência e casuísmo com que são aplicados e sua orientação aos efeitos e não às causas. Sabemos, entretanto, que, nos últimos quinze anos, a agricultura foi submetida a um regime de ordenha forçada, de apropriação intensiva e exaustiva de excedentes, para financiar o crescimento dos setores secundário e terciário da economia. Que os incentivos aplicados, principalmente via crédito subsidiado, beneficiaram, basicamente, as culturas de exportação e geraram concentração de renda e de área. É de comprovação empírica a deterioração de nossa capacidade de alimentar bem a população, apesar do evidente crescimento da produção agrícola.

As colocações acima enunciadas, além de muitas outras omitidas, demonstram a complexidade do problema da economia agrícola brasileira e de políticas de estabilização de mercados e preços, o assunto deste painel.

Sem pretensão de trazer soluções globais, que desconhecemos, gostaríamos de levantar algumas proposições que consideramos pertinentes como temática de debate:

1. Urge definir, em políticas claras e estratégias consistentes, O que se espera da agricultura brasileira: basicamente, um instrumento gerador de "agrodólares"? Um substituto energético do petróleo? Um setor socialmente ativo, que deve ser utilizado como dique no processo desordenado de urbanização? Agente da solução do problema alimentar do brasileiro, e, conseqüentemente, nosso principal problema de saúde? Como agente da distribuição de renda? Tudo isto ao mesmo tempo? Compatibilizar tais prioridades, muitas vezes antagônicas ou conflitantes, não é um problema de agronomia ou economia rural. É um problema político, e, como tal, deve ser enfrentado. É evidente que, defini-lo, exigirá a definição política do próprio modelo de desenvolvimento do país. Sem saber o que se quer, discutir como obtê-lo é pura perda de tempo.
2. Compatibilizar prioridades a recursos. Prioridade é algo que se faz "em vez de", o que não quer dizer que o preterido seja inútil. É minha opinião que, no caso do Brasil, prioridade e estratégias específicas não podem ser elaboradas a nível nacional, devido aos desníveis regionais e por produto. Devem ser por região e por produto ou grupo de produtos. Haverá situações, por exemplo, em que a fixação do homem ao campo e programas sociais de saneamento e educação serão prioritários sobre a própria produção e produtividade agrícolas. As políticas, estratégias, procedimentos e programas, neste caso, serão substancialmente diferentes daqueles em que os aumentos da produção e/ou produtividade são as preocupações básicas.
3. Conseqüentemente, o mecanismo de planejamento e acompanhamento das políticas, procedimentos, estratégias e programas da agricultura deve ser organizado matricialmente, por região e por grupo de produtos, de modo a fornecer a consistência do todo. Atividades funcionais, como pesquisa, produção, extensão, armazenamento, comercialização, devem ser balanceadas dentro deste conceito global, com evidente economia de recursos. Os próprios estudos e análises da economia agrícola deveriam seguir o conceito matricial. O conceito e a palavra "agribusiness", representando a soma de todas as operações envolvidas na produção agrícola, do armazenamento, processamento e distribuição de produtos agrícolas ou dos produtos deles derivados, surgiram em um livro de John Davis e Ray Goldberg, em 1957 (*A Concept of Agribusiness*), e foi um primeiro exercício de enfoque da atividade agrícola americana na economia como um todo, usando as técnicas desenvolvidas por Vassily Leontief. Não é do meu conhecimento a existência de estudos deste tipo no país, mesmo em áreas de menor complexidade, como a soja e o trigo. Reconhecemos a dificuldade da preparação material e psicológica dos órgãos de decisão para tais

modificações. Tal procedimento envolve a necessidade de uma descentralização controlada, bastante antagônica à tendência centralizadora que vimos experimentando. Entretanto, doenças de diferentes naturezas não podem ter a mesma terapia.

4. As políticas de incentivo e subsídio devem promover as menores distorções possíveis. No caso específico da produção de alimentos, o subsídio ao consumidor (como é feito, erroneamente, no trigo), apesar dos problemas administrativos, será sempre mais eficiente que subsídio ao crédito, com as distorções já conhecidas. A economia de mercado deverá ser sempre o instrumento de avaliação e "feed-beck" dos processos de produção. Há, pois, que evitar condições que mascarem a realidade do custo e, se possível, a realidade do preço. Inversamente, o mesmo se aplica aos insumos agrícolas, artificialmente encarecidos pelo processo de substituição de importações. Neste caso, o subsídio ao consumidor (agricultor) é, no nosso entender, perfeitamente justificável.
5. Todos os mecanismos de política agrícola devem ser orientados no sentido de maximizar o uso dos recursos existentes e minimizar a utilização de recursos carentes. Neste sentido, por exemplo, políticas que penalizem as terras ociosas ou subutilizadas e incentivem o bom uso do solo, técnica, econômica e socialmente, viriam trazer vários benefícios simultâneos: aumento percentual das empresas agrícolas e propriedades familiares, social e economicamente justas; barateamento do custo da terra, excessivamente alto e extremamente especulativo em um país onde este recurso abunda; aprimoramento de uma das estruturas agrárias das mais concentradas do mundo; facilidade de acesso à propriedade do solo e diminuição de um dos mais desconcertantes índices agrícolas: 76% de latifúndios por exploração.