

TEMAS DA ATUALIDADE

POLÍTICA AGRÍCOLA: FONTE DE INCERTEZA¹

MAURO DE REZENDE LOPES²

RESUMO - A política agrícola recente tem se constituído em fonte permanente de incerteza para os produtores. Os problemas de quebra de safra, que têm normalmente impacto nos índices de preços, passaram a impactar a economia como um todo, na medida em que o Governo teve uma sobrereação na questão da importação de alimentos em 1986. A importação excessiva desorganizou os mercados agrícolas e gerou risco na comercialização desta safra. Este problema é agravado: a) pela incerteza em relação à disponibilidade de recursos de crédito de comercialização e recursos para compra de produtos pelo Governo; b) pela existência de estoques de passagens recordes, que são fonte de instabilidade no mercado, porquanto não são submetidos a regras de administração; e c) pela incerteza financeira representada pela imprevisibilidade das taxas de juros.

Termos para indexação: política agrícola, mercado, comercialização, estoques oficiais, crédito rural.

AGRICULTURAL POLICY: THE SOURCE OF UNCERTAINTY

ABSTRACT - Brazil's agricultural policy has been a permanent source of economic uncertainty. The existing supply shocks which further caused the food shortage of 1986 — and which normally disrupt commodity markets, and have their impact in inflation indices — had a far reaching effect on the economy as a whole due to the strong government reaction. The over estimated need imports disrupted the food market, and generated long lasting effects. These problems were further aggravated by: a) the uncertainty with regard to the availability of resources for commodity loans and government purchases; b) the existing government stocks without any rules, trigger prices stability; and c) the uncertainty related to interest rates which with prevail during the marketing season.

Index terms: agricultural policy, storage market, financial resources, stock policy, interest rates, commodity loans.

INTRODUÇÃO

A agricultura, desafortunadamente, foi co-protagonista dos dois maiores choques impostos à economia brasileira no passado recente. Muito menos por problemas próprios do setor, do que por grandes erros da avaliação e de política, o fato é que esquecer que os problemas agrícolas podem ter um enorme impacto na economia do País pode ser um grave erro de avaliação. A experiência nos mostra que se em

¹ Seminário promovido pelo Departamento de Estudos e Pesquisas da EMBRAPA e pela Revista de Economia Rural da SOBER. Brasília, 18/3/1987.

² Principal conferencista convidado, Ph.D. Economia Rural, Técnico da Superintendência de Estudos e Pesquisas da CFP - Av. W3 Norte - Quadra 514 - Bloco B - CEP 70760 - Brasília, DF.

uma área delicada, como a da agricultura, não dispomos de informações exatas que permitam uma avaliação correta do que está ocorrendo no setor, e, em cima disto tudo, se demoramos a tomar medidas e cometermos erros de política a situação, não mais do setor, mas da economia do País, pode ficar delicadíssima. É preciso refletir sobre as experiências e erros do passado, mesmo correndo o risco de se cometer alguma forma de *ad hoc*, com desassombro e determinação. O setor agrícola não pode ser administrado de forma espasmódica, sem uma seqüência de decisões, de forma contínua, que confira ao setor maior grau de segurança. A política agrícola, tal como é hoje conduzida, tem gerado enorme incerteza no meio rural.

Este trabalho discute, em linhas gerais, algumas formas de incerteza que hoje afetam o setor rural, seja por políticas erradas, seja por erros de omissão de políticas, que deveriam ter sido adotadas e não foram, inexplicavelmente. Conclue que a atual forma da condução da política agrícola, que, infelizmente, segue uma tradição do passado, terá que ser mudada, com o envolvimento maior de pessoas que aportem informações ao processo decisório.

Em decorrência de um inexplicável atraso na importação de alguns alimentos e na sua distribuição, em dezembro de 1985, o início do ano passado (1986) foi marcado por um choque de preços agrícolas elevados. Contribuiu para este fato a safra curta de 1985, mas ficou claro que exaltações em torno de quem deveria importar, quanto importar, como descarregar, além de um incrível processo de disputa institucional, e de se as importações deveriam ser públicas ou por licitação junto ao setor privado, etc., acarretaram inútil perda de tempo. O Governo decidiu importar bem antes do setor privado e acabou materializando a internalização do produto e a distribuição do mesmo muito depois que o setor privado foi buscar financiamento, importou e vendeu internamente. A demora na importação, claramente percebida e a necessidade de importar no início da entressafra, contribuiu para **esquentar muito os preços.**

A elevação dos preços agrícolas empurraram os índices inflacionários de janeiro e fevereiro para patamares elevadíssimos. Premido pela ameaça de greves maciças pela frente e por uma inflação galopante o Governo lançou o Plano Cruzado. A agricultura havia participado dos acontecimentos de então.

Em um movimento pendular, desencadeado o processo de importação de alimentos em 1986, diante de uma avaliação à época de grande escassez, o Brasil acabou importando o que não precisava, porquanto as perspectivas de escassez se revertiram e foram se acumulando estoques, sob todos os critérios, excessivos. A prática de se importar apenas o necessário para se entrar na nova safra, foi substituída pela teoria de se formar estoques estratégicos reguladores com produto importado. Gastou-se, aproximadamente, 1,5 bilhões de dólares nas importações.

Com a erosão brutal das reservas — que, segundo se procurou justificar, reservas são para serem gastas com importação de alimentos — o Brasil se viu na contingência de suspender o pagamento dos juros dos empréstimos externos. A agricultura, por um erro de política, que consistiu em um *overshooting* de importações, havia

contribuído, de novo, para a precipitação dos acontecimentos. Havia, naturalmente, muitos outros fatores que contribuíram para estes problemas, mas a agricultura, de uma forma ou de outra, foi envolvida nos acontecimentos.

Faltaram informações acerca das condições de suprimento interno de todos os produtos, e, além disso, faltou confiança nas poucas informações disponíveis. Um conjunto grande de decisões foram tomadas com base em informações imprecisas ou erradas. Um exemplo são as importações de arroz que requeriam a imposição de um imposto de importação e foram procedidas com isenção, fazendo com que a entrada de produto importado barato desorganizasse a comercialização das safras internas. Esta ânsia de ter no mercado produto barato — dentro da diretriz de inflação zero, do Cruzado I — atingiu também o milho, com a venda de estoques do governo subsidiados. Parte da safra 1985/86, foi negociada abaixo dos preços mínimos. O milho foi vendido a Cz\$ 73,00, contra um preço mínimo de Cz\$ 79,20 e o arroz irrigado a Cz\$ 110,00 contra um preço mínimo de Cz\$ 130,00. As conseqüências destes erros de política se exauriram em 1986, porque o produtor plantou acreditando no Plano Cruzado, na inflação zero, no crédito farto, nos preços remuneradores e na promessa de que o Governo não interviria na comercialização como no passado. Além disso, recebeu juros de 10% nominais fixos (Lopes, 1987). Muitos produtores tomaram recursos nos bancos para a parte complementar do custeio, sob diversas taxas de juros. Entretanto, apesar do plantio ter sido satisfatório, os estoques excessivos, o tabelamento dos preços a níveis incompatíveis com os preços mínimos, o parcelamento das AGF, a impossibilidade de o mercado (preços) cobrir os custos dos empréstimos de comercialização, tudo isso, como conseqüências dos erros anteriores, contribuiu para uma comercialização tumultuada e problemática.

Estes choques econômicos afetaram a agricultura de muitas formas diferentes. Algumas coisas beneficiaram, outras prejudicaram. Entretanto, o balanço final é negativo, como pode ser visto na comercialização das safras 1985/86. Além disto tudo, as bruscas mudanças de política instabilizaram muito os mercados agrícolas, já bastante submetidos a um processo de desestruturação persistente. Hoje, o grau de incerteza na agricultura é tão grande que o produtor, sempre muito premido pelo curto prazo, pela luta por VBC, preços do governo, recursos de crédito, recursos de AGF, etc., passa a exigir soluções mais duradouras para os problemas da política agrícola. O produtor parece exigir soluções mais duradouras e regras mais estáveis.

Mas, quais são os erros do passado, ocorridos por políticas ou por omissão, que têm aumentado o risco na agricultura? Estes problemas são:

DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE ESTOQUES

O mercado de estoques é crítico para a sustentação da renda agrícola, na medida em que o setor colhe em três meses o que o País consome em doze. Por um proces-

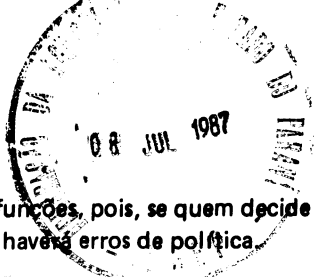
so longo, as intervenções do Governo no mercado geraram riscos — o chamado risco institucional, para o qual não há seguro — em níveis muito acima do que os mercados podem administrar com as instituições e instrumentos disponíveis, tornando a atividade de carregar posições de estoques numa empresa muito arriscada do ponto de vista financeiro. Com isto, o setor privado afastou-se do mercado e transferiu ao Governo a tarefa de carregar estoques dentro do ano. Como o Governo não tem estrutura e fôlego financeiro para sustentar sozinho a renda agrícola na safra, os produtores têm visto recentemente o preço de mercado cair abaixo do preço mínimo. A desagregação do mercado de estoques passou a afetar a renda agrícola diretamente.³

O setor privado, que normalmente formava estoques em períodos de safras curtas — deixando o produtor formá-los em safras relativamente abundantes —, passou agora a nem isto fazer, já que o Governo assumiu recentemente, de forma deliberada, a responsabilidade de abastecer o mercado. A presença de estoques oficiais de produto nacional e importado, muito acima das necessidades de estoques mínimos de reserva, e, ainda por cima, sem regras de liberação claramente definidas, destrói qualquer mercado de estoques, porquanto gera não risco, mas a certeza de prejuízo financeiro.

A política agrícola é uma permanente fonte de incerteza para a comercialização, porquanto não se sabe, nem se tem meios de saber, quantos são os estoques públicos e privados hoje existentes no mercado, quando, como e por que preço serão vendidos os estoques do Governo, se estes preços de liberação dos estoques vão respeitar um custo mínimo de carregamento do produto no tempo, etc. É praticamente impossível participar de um mercado com tal grau de incerteza. E, sem os agentes privados que assumam os riscos de estocar produto, a renda agrícola passa a depender dos preços mínimos (o que é um grave equívoco, pois deveria depender do mercado), e o Governo passa a atuar mais no mercado, comprando mais estoque e instabilizando ainda mais a comercialização, (Lopes, 1986).

O grande paradoxo desta história toda está no fato de que a política agrícola, particularmente os instrumentos de preços, empréstimos de comercialização, compras e vendas de estoques por parte do Governo foram concebidas para agirem no sentido de reduzir os riscos de mercado na agricultura, não para exacerbá-los. A forma inteiramente intempestiva como são administrados, não os instrumentos em si, são as maiores fontes de incerteza para a agricultura. Estas disfunções verificadas na administração dos instrumentos são impostas às políticas de preços, em grande parte pelo desconhecimento do papel dos instrumentos no mercado de esto-

³ O Governo insiste, obstinadamente, em ignorar a importância do mercado de estoques. Se não todo o Governo, pelo menos a parte que, concentrando o poder decisório, decide as questões de abastecimento. No auge do Plano Cruzado I ignorou-se este mercado. A consequência foi que o Governo teve que arcar com cerca de Cz\$ 850 milhões (posição em novembro de 1986) em subsídios para milho, arroz e soja, com o chamado preço de liquidação do EGF (absorção da diferença entre o custo do EGF e o preço — deprimido — de mercado).



ques. A centralização das decisões causa as disfunções, pois, se quem decide desconhece a técnica de uso dos instrumentos sempre haverá erros de política.

INDEFINIÇÃO QUANTO AOS RECURSOS NECESSÁRIOS A COMERCIALIZAÇÃO

O Brasil poderá vir a colher uma grande safra. A julgar pela política recente de comercialização, as incertezas do produtor são do mesmo tamanho relativo da safra. Depois da adoção do pagamento parcelado das aquisições do Governo, ficou patente que o Preço Mínimo não podia mais arcar sozinho com o ônus da sustentação da renda agrícola. Os estragos causados por esta decisão de parcelar as AGF's — em termos de geração de incerteza junto aos produtores — foram, por si sós, suficientes para gerar efeitos duradouros nas atitudes dos produtores. Assim, mesmo com a suspensão do sistema de pagamento parcelado, o tamanho da safra e a memória recente se constituem em fontes permanentes de insegurança quanto à possibilidade de viabilizar a venda ao Governo, hoje única forma de realizar o preço mínimo.⁴

Além deste problema, os preços mínimos foram, de uma só vez, reajustados com o equivalente a quase dois gatilhos. Com a defasagem que já havia nas tabelas, de cerca de 10% para arroz e feijão, em relação ao preço no varejo que viabilizaria o preço mínimo de 1986, este reajuste novo terá que ascender a 70% no caso do arroz. Ora, com toda a disposição do Governo, que diz ter agora fôlego dobrado para realizar todas as aquisições que os produtores porventura oferecerem, não há como viabilizar, no curto prazo da entrada da safra, no varejo, de fato, estes preços mínimos. A prática de sempre conceder no varejo um aumento inferior ao que é necessário para viabilizar o preço mínimo ou o preço praticado a nível do produtor, incutiu na cabeça do produtor que ambas as cotações — preço mínimo e preço corrente no interior — podem não se sustentar, principalmente agora no início da safra. Isto os aterroriza, porquanto uma vez rompido este piso, praticamente, não há limite de sustentação dos preços. Estes podem cair muito abaixo do preço mínimo.⁵

O que se pode recear é que esta situação possa vir a se agravar com as restrições impostas à demanda pela política macro e ainda por cima, reforçadas pela distribuição de rendas, às avessas, promovida pelo fim do Plano Cruzado e pela reinstalação da inflação. O imposto inflacionário reforçará fatalmente a política fiscal, que, pelo lado da arrecadação, já começa a produzir seus drásticos efeitos. A demanda por alimento fatalmente evidenciará os efeitos deste aparato tributário.

⁴ Não se pode assegurar que os recursos serão suficientes para comprar a parte da safra que o produtor quer vender ao Governo. Se, no passado, faltaram recursos, a AGF foi parcelada e mesmo assim faltaram recursos para o pagamento das parcelas e para o AGF-Indireto, o que teria mudado tão radicalmente para haver agora mais recurso do que antes?

⁵ A situação hoje está verdadeiramente dramática (10/3/87). O preço do milho hoje está em Cz\$ 97,00/60 Kg no Rio Grande do Sul e Cz\$ 85,00/60 Kg no Paraná, contra um preço mínimo de Cz\$ 115,20/60 Kg.

Com uma safra maior, restrições de demanda, desestimulam o mercado de estoques e tudo o mais (conseqüências) que os acompanha é de se esperar que os recursos necessários para viabilizar a comercialização excedem às disponibilidades, tanto mais porque os aumentos de preços tiveram um efeito de induzir maiores vendas ao Governo e, portanto, a necessidade de rever as estimativas preliminares. Se o Governo tiver o bom senso de acionar um dispositivo que economize recursos de aquisições, coisa que, infelizmente, não tem ocorrido, a linha de empréstimos de comercialização deverá ter absoluta prioridade. Mas esta alternativa também terá restrições de recursos pois o Banco do Brasil não tem fonte específica para recursos do EGF e os bancos privados poderão acabar sendo remunerados no EGF pelo IPR de safra, com um subsídio logo no início.⁶

É preciso ficar bem claro que não é o aumento do preço mínimo em si que é o problema, porquanto todos os setores realinharam seus preços e não havia de ser o setor agrícola que iria arcar sozinho com o ônus do ajustamento dos preços da economia. Mesmo porque dentro de pouco tempo estes aumentos ficarão ajustados. O problema é como o reajuste foi feito, de uma só vez, sobre uma defasagem que já havia nos preços tabelados. O tabelamento traz sempre este dramático efeito na hora do reajuste de preços. A administração espasmódica dos preços acaba limitando o espaço para o ajustamento.

A falta de recursos de comercialização pode tornar a política de preços mínimos excludente a uma grande parte dos produtores. Apenas os produtores de porte terão acesso a recursos privilegiados.

INDEFINIÇÃO COM RESPEITO AO QUE O GOVERNO FARÁ COM OS SEUS ESTOQUES E COM A COMERCIALIZAÇÃO COMO UM TODO

A indefinição quanto ao que o Governo fará com seus estoques não é necessariamente uma novidade, uma vez que, no Brasil, os estoques oficiais não são submetidos a regras de formação, liberação, preços de venda, cadência de vendas, início e término de vendas, etc. (O mercado, diga-se de passagem, precisa destas informações para que os agentes possam tomar suas decisões). O que é novidade este ano é que os estoques de passagem são recordes e, como tal, mais razão ainda haveria para terem suas regras de administração perfeitamente definidas. Hoje, estes estoques são uma fonte de grande incerteza no mercado. Se permanecerem desta forma, agirão no sentido de desestimular a estocagem privada.

⁶ A incerteza com relação aos recursos do EGF aumenta quando se considera que os recursos dos bancos privados para os financiamentos da espécie, uma parcela expressiva e, nesta safra, indispensável, dos recursos totais, estão sub-indexados. Sendo o crédito de comercialização corrigido pelo IPR ou pela variação das LBC, o que for menor, este recurso será fatalmente sub-valorizado devido a: a) sazonalidade normal dos preços agrícolas; e b) à safra abundante, sem perspectiva de sustentação do preço mínimo. Poderá ironicamente ser negativo o IPR, pois é possível que ocorra uma forte depressão nos preços agrícolas, se não houver recursos.

Vale lembrar que o Voto CMN nº 235/86, que fixou os preços mínimos para esta safra (1986/87) dizia:

(...) 'Finalmente, para que as medidas ora propostas tenham o impacto pretendido é preciso que o Governo gere alternativas de mercado que estimulem o aumento da participação da iniciativa privada na comercialização agrícola, tirando dos ombros do Governo o ônus da integral sustentação de preços para inúmeros produtos ou regiões. Para tanto, o espaço de ação da iniciativa privada deverá ser disciplinado através do anúncio prévio das regras básicas da comercialização da safra 1986/ 87, indicando os níveis de preços a partir dos quais o Governo intervirá no mercado (desovando estoques, exportando, importando, etc). Proponho que tais regras sejam anunciadas até novembro de 1986, quando normalmente tem início a venda da futura safra''. (...)

Assim, até o momento, não há definição acerca tanto da administração dos estoques, quanto da comercialização como um todo, de acordo com o que fora prometido com o Plano de Metas. O citado plano, como se sabe, prometia que seria implementado um **mecanismo de salvaguarda** para a liberação da comercialização interna e externa dos produtos agrícolas. Este mecanismo consiste em se impor uma política fiscal compensatória, com o objetivo de estabilizar preços dentro de um intervalo de variação em que a comercialização seria livre. A diferença entre os limites inferior e superior seria dada justamente pelo custo de carregamento do produto no tempo, isto é, da safra para a entressafra seria permitida uma variação de preços no mercado, sem interferência do Governo, suficiente para cobrir o preço pago na safra, mais juros, armazenagens, fretes, margens de comercialização e um dado prêmio de risco. Esta margem, se devidamente respeitada pelo Governo, poderia estimular o armazenamento privado.

Esta é, seguramente, a definição mais importante para a comercialização, porquanto, sem ela, o armazenamento do produto é uma empresa muito arriscada do ponto de vista financeiro. É possível que esta definição esteja, a esta altura, virtualmente sepultada, pelo atraso na definição, configurando um rompimento com um compromisso no Voto do CMN e no Plano de Metas.

Sabe-se que uma parte importante da agricultura comercial depende muito desta definição. Cultivos de exportação, arroz irrigado, e outros produtos dependem desta definição, porquanto os preços no pico da safra dependem da demanda por estoques.

Acredito ainda que, mesmo tardiamente (ou em um futuro próximo), esta definição será dada, porquanto o Governo não disporá de recursos para bancar a comercialização — com compras e financiamentos — desta safra. Ou faz isto ou, muito provavelmente, terá que enfrentar uma inadimplência voluntária em massa, porquanto os preços poderão cair no mercado tão abaixo do preço mínimo, que os produtores não terão como pagar seus empréstimos de custeio, com alguma margem positiva, apesar da produtividade melhor este ano.

INDEFINIÇÃO COM RELAÇÃO AOS ENCARGOS FINANCEIROS DE PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E INVESTIMENTO

Vale recordar que a remoção das taxas de juros subsidiadas do crédito rural se processaram com um ritmo gradual, por um período de três anos, com grande cobertura dos preços do produto. O repasse destes juros aos preços não poderia ser feito de uma só vez, senão o desgaste político não se resumiria apenas ao setor agrícola, traria o consumidor, indústria, processadores, etc., contra a medida. Chegou-se à ORTN + 3%, com a parte real sendo uma parcela comparável, a grosso modo, com juros reais dos demais países agrícolas do mundo, na faixa de importância do Brasil.

Recentemente, após o Plano Cruzado, foram fixadas taxas de juros que se tornaram as mais baixas, seguramente, do mundo (fixadas em 10%, quando a inflação era 8 vezes maior) e da história do crédito rural brasileiro e, em um espaço de menos de 12 meses depois, eles retornaram, com a mesma rapidez com que foram reduzidas, a níveis reais (de 10% no Centro-Sul), também dos mais elevados — como juro real — do mundo. Como isto geraria um grande impasse nas negociações com os produtores, adotou-se um **reductor**, que consiste na aplicação à taxa dos encargos financeiros, da variação do Índice de Preços Recebidos (IPR).

Aí a situação passou a se complicar um pouco, porquanto havia agora uma seqüência de impactos sucessivos sobre preços e custos que complicam muito a análise do problema e mais ainda a previsão de quanto irá se pagar de juros no final do processo. Pelo menos teoricamente, como foi concebido ou como ficou na prática o sistema, o IPP corrige o Preço Mínimo, que afeta o IPR, que, por sua vez, determina os juros que serão pagos pelo produtor, que, finalmente, impacta o IPP. Assim, o setor agrícola se afasta de uma correção monetária única, que, como no passado, corrigia (preços dos insumos), juros e preços do produto e passa a ter seus insumos, juros e preços corrigidos por esta seqüência de efeitos.

Os efeitos deste sistema de múltiplos indexadores, por serem muito complicados, são suficientemente desconhecidos para gerar incerteza. É, para um profissional da área, quase impossível acompanhar a rapidez com que se processam estas mudanças. Quem dirá para o agente financeiro e o produtor que tem que tomar decisões.

Por exemplo, o crédito de comercialização hoje, pela norma de juros do crédito da espécie, deveria pagar a variação da LBC ou do IPR mais 10 ou 15% (dependendo do tipo do produto, ou matéria-prima ou produto processado), valendo ainda a cláusula **do que for menor**. Assim, a parte da correção monetária este próximo mês poderá ter variação zero, o que fará o empréstimo EGF altamente lucrativo, no início da safra. No final da safra, se houver uma variação acentuada da LBC, o empréstimo será impagável. Quem poderá realmente prever o custo do empréstimo de comercialização?

O que verificamos nesta análise das fontes de incerteza na agricultura é que grande parte delas dependem de erros de políticas passadas e omissão em relação

à decisões destinadas a sanar erros do passado e conferir melhor previsibilidade ao mercado. Grande parte das razões para esta condução insatisfatória da política reside no grande hiato de competência que se instalou no processo concentrado de decisão da política. As formas colegiadas, quando tendem a respeitar as opiniões de todos os participantes, tendem a reduzir os erros de política. Por que as decisões da área agrícola não passam logo para a área do Ministério da Agricultura? As vezes não é tão importante onde é feita a política, quanto com que competência ela é feita. Mas no caso atual, talvez este ponto se aplique e se deva dar ao Ministério a responsabilidade pela condução da política de abastecimento.

REFERÊNCIAS

- LOPES, M. R. As vendas de estoques da CFP. **Carta Mensal da SUPEC**, Brasília, 1(4):1-5, nov. 1986.
- LOPES, M. R. O estado atual da agricultura. **Carta Mensal da SUPEC**, Brasília, 2(2):1-5, fev. 1987.

DEPOIMENTOS

AÉRCIO DOS SANTOS CUNHA *

O texto de Mauro Lopes é uma crítica contundente e bem fundamentada à atuação do Governo na condução da política agrícola, particularmente, da política de comercialização. Segundo a interpretação desse revisor, são os seguintes os principais pontos levantados pelo trabalho:

1. A comercialização das safras agrícolas assim como o **carregamento** dos estoques na entressafra são atividades que o setor privado desempenha com mais **eficiência** que o Governo. Com isso, o que o autor quer dizer é que os preços agrícolas seriam menos instáveis (e, em consequência, melhores indicadores da abundância e da escassez) se os estoques fossem administrados pelas decisões descentralizadas do mercado do que por decisões de gabinete, por mais bem informadas que fossem.

2. Em se tratando de comercialização agrícola, não há forma de convivência pacífica entre setor privado e Governo: se este entra, aquele sai. Os dois agentes têm objetivos diferentes e não operam pelas mesmas regras. Mesmo se fosse **eficiente**, o que quer que seja isso, a atuação do Governo seria inevitavelmente contrária aos interesses da iniciativa privada, com quem estaria competindo. Para o

* Debatedor convidado, Ph.D. em Economia Rural, Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (DE/UnB) - Campus Universitário - CEP 70910 - Brasília, DF.

Governo, a situação ideal seria alcançada se os preços agrícolas fossem estáveis (constantes) durante todo o ano. Tal objetivo, porém, contraria a lógica de atuação da empresa privada. Colhida a safra, os estoques vão sendo paulatinamente consumidos e a escassez aumenta, até a safra seguinte. À medida que isso ocorre, pelas leis do mercado, os preços têm de subir. A elevação de preços remunera a atividade da estocagem e induz a empresa privada a operar nessa faixa de mercado. Se por qualquer forma a regra for violada, a empresa tira o **time de campo** deixando ao Governo a ingrata tarefa de administrar a escassez.

3. O Governo decide com base em informações incompletas, tem pouca agibilidade, em suma, é ineficiente. E como não convive com a iniciativa privada, além de não fazer o trabalho direito, não deixa que outros o façam. As conseqüências (implícitas no texto) da intervenção governamental são maior instabilidade dos preços agrícolas, elevação do risco de mercado (no caso, risco institucional) para o produtor, desestímulo à produção e menor renda agrícola.

4. As conclusões que se tiram do texto são as de que, primeiro, o Governo deveria reduzir ao máximo sua atuação no mercado a fim de abrir espaço à iniciativa privada e, segundo, tentar melhorar seu desempenho mudando a forma de como toma suas decisões. Propõe o autor (essa é minha interpretação) que os gabinetes fossem abertos de modo que os segmentos interessados da sociedade pudessem, de alguma forma, participar das decisões.

Embora seja impossível discordar da posição de Mauro Lopes quanto à inépcia administrativa do Governo, parece-me que seu argumento em favor da desestatização da comercialização agrícola precisa ser qualificado. Se de um lado o Governo é ineficiente, de outro, é forçoso reconhecer que as características estruturais e conjunturais da economia brasileira não atendem aos pressupostos usuais para o funcionamento eficiente da economia de mercado. E se o mercado falha, o Governo tem de intervir. De que tipo de Governo está-se falando é outra história. Alguns são contra a intervenção do Governo porque vêem nele um aliado dos ricos; outros porque o consideram um aliado dos pobres; outros ainda porque o julgam incapaz de executar com um mínimo de eficiência as tarefas a que se propõe. Se o Governo é apenas ineficiente, então não há o que discutir. Tudo que precisa ser feito é o Governo melhorar o próprio desempenho. O que pode e se deve discutir é, primeiro, se se concorda ou não com os **objetivos** da intervenção e, segundo, se se está de acordo com a **relevância das causas** que terão justificado a intervenção.

Examinamos, primeiro, as causas da intervenção. A posição do presente trabalho é a de que, nas condições atuais da economia brasileira, por mais indesejável que seja, a intervenção do Governo nos mercados agrícolas (bens finais e fatores de produção) pode ser indispensável. Justificariam a necessidade da intervenção, dentre outros, os seguintes fatores:

1. A enorme desigualdade da distribuição da renda, tanto na cidade quanto no campo. É uma das proposições fundamentais da economia do bem-estar que, sendo a dotação de recursos (ou a renda) mal distribuída, o mercado, mesmo que Pareto-

-eficiente, não leva à uma posição de bem-estar social ótimo. Sendo politicamente inviável a redistribuição da riqueza, tornam-se indispensáveis políticas diferenciadas para os pequenos produtores e programas especiais para os consumidores de menor renda. Que forma deverá tomar a intervenção é discutível; porém, sobre sua necessidade, não pairam dúvidas.

2. Inadequação do sistema institucional de financiamento à agricultura. Em qualquer setor da atividade produtiva, mesmo em países desenvolvidos, a poupança gerada internamente constitui a principal fonte de recursos à disposição dessa atividade. No Brasil, o mercado financeiro foi montado para facilitar a extração do excedente agrícola, não para facilitar a circulação dentro do próprio setor do excedente por ele gerado e muito menos para carrear para a agricultura excedentes de outros setores. Sem uma reforma do sistema de crédito rural – o caminho lógico a ser tomado – a agricultura continuará a depender do Governo para o dia a dia do financiamento de suas atividades.

3. Inflação elevada. Numa conjuntura inflacionária explosiva, a agricultura não tem condições de sobrevivência sem um mecanismo qualquer de indexação de seus preços. Note-se, a respeito, que as funções clássicas da política de preços mínimos foram subvertidas e que os preços mínimos não passam, hoje, de um mecanismo de indexação de preços. Diante da explosão inflacionária, idéias de eficiência, planejamento setorial e políticas estáveis deixam de ter sentido. O horizonte de planejamento fica tão curto que não se pode pensar além da próxima safra, do próximo mês. Reclama-se da falta de uma política agrícola. Não há política agrícola porque a crise não é, propriamente, da agricultura mas da economia. Nessas circunstâncias, se a situação da agricultura está ruim com o Governo, pior estaria sem ele.

4. Instabilidade do mercado de estoques. Estoques de quaisquer produtos são bens de capital que não geram dividendos. A única remuneração desse tipo de investimentos são os ganhos especulativos. Em semelhantes condições, as expectativas sobre o comportamento dos preços futuros têm papel fundamental na determinação do preço corrente. Se por qualquer motivo (devido a condições climáticas favoráveis, a colheita supera as previsões; há mais produto em estoque do que se suponha; o Governo importa mais do que o esperado; a taxa de juros eleva-se; a demanda se retrai; etc.) a oferta, no período 't', supera a demanda, o preço do produto estocado cai. Diante dessa queda inicial de preço, se os investidores considerarem que ela poderá repetir-se, desejarão livrar-se de seus estoques; aumentarão, então, a oferta, fazendo com que se confirmem as expectativas pessimistas. Pelo mesmo raciocínio, se as expectativas iniciais forem de elevação de preços, esses, provavelmente elevar-se-ão muito acima do nível compatível com o equilíbrio de mercado. Regra geral, o mecanismo de mercado será instável na medida em que expectativas sobre eventos futuros responderem a eventos correntes, sendo o pessimismo/otimismo original revigorado pela confirmação da expectativa. Assim como outros mercados de ativos, o mercado de estoques de produtos

agrícolas é instável. A intervenção governamental pode ser criticada por levar à instabilidade dos preços agrícolas, porém, não se pode, a priori, assegurar que o mercado livre tenha melhor desempenho.

5. A iniciativa privada interessa apenas o *filet mignon* do mercado. Se a safra for curta e houver previsão de escassez, a empresa privada apresenta-se para apropriar-se de ganhos especulativos. Porém, quando a safra é abundante, justamente quando é maior a necessidade de estocagem, ela retrai-se. Às regiões de fronteira, onde a produção é por demais instável, a iniciativa privada não vai. Em condições assim desfavoráveis, fica com o Governo ou com o próprio produtor, a carne de peixeço da armazenagem.

Em suma, a eficiência governamental não pode ser medida pelos mesmos parâmetros com que se avalia a eficiência da empresa privada. A relevância social do serviço prestado e a qualidade desse serviço é que devem ser os parâmetros de avaliação. Pela própria natureza do serviço público é um contra-senso avaliá-lo pelos critérios usuais de lucro/prejuízo, déficit ou superávi.

Essa conclusão nos leva a outro tópico da discussão: a questão dos objetivos da intervenção governamental. Nesse ponto, associo-me a Mauro Lopes em sua desaprovação ao Governo. As intervenções do Governo nos mercados agrícolas têm sido pautadas por tentativas mfores de defesa da renda urbana, no curto prazo. Pior ainda acontece quando a intervenção assume a forma de manipulação do índice de inflação.

A política agrícola, ao contrário de espasmódica, é muito consistente. Ela, consistentemente, empenha-se em extrair renda da agricultura. Alguma coisa é, obviamente, dada à agricultura, porém, apenas o suficiente para mantê-la à tona. Mais que a ineficiência governamental, é esse tratamento dado à agricultura que precisa ser condenado.

GUILHERME DIAS *

Sem dúvida alguma, a característica básica da política é a de que ela não pode ser interpretada como uma idéia de erros sucessivos. Acho que este é um ponto básico que o Aécio mencionou, e que é importante para se colocar dentro do documento do Mauro. Na colocação que o Mauro fez, e eu sei porque usa a palavra erro, ele está olhando a política agrícola sob a ótica do setor agrícola. Eu acho que sob a ótica da economia política, do que está acontecendo por detrás disso tudo, nós, pelo menos, temos vivido de uma maneira contínua, desde 1977, uma sucessão de decisões da política econômica, que se repetem na mesma forma, *ad-nauseum*, de forma sempre muito similar. Dentro do Governo, a coisa já era muito parecida com isso. Estas decisões refletem um comportamento sistemático da sociedade, e eu

* Debatedor convidado, Ph.D. em Economia Rural, Chefe da Assessoria Econômica do Ministério da Agricultura - Esplanada dos Ministérios - CEP 70043 - Brasília, DF.

acho que tem tido respaldo político para isso, no sentido de sustentação do Governo: o Governo busca sustentação política tomando estas decisões como elas af estão.¹

O setor urbano nacional tem um juízo de valores, uma regra de prioridades. Não acho que todo o setor político tenta representar o setor urbano no Governo. Essas pessoas do setor urbano sabem muito bem o que estão fazendo com o setor agrícola, quer dizer, isso aí faz parte, em um certo sentido, de uma ideologia urbana e essa ideologia não passou pelas crises econômicas que a Europa viveu, no seu processo de industrialização, por crises estruturais muito violentas, da passagem de uma sociedade agrária, de uma estrutura feudal, para uma estrutura moderna. Quer dizer, o Brasil não viveu aquele tipo de processo, de uma violência brutal nas sociedades européias, com guerras e violências absurdas, do ponto de vista social, até você gerar, digamos, a ideologia que a gente tem hoje na Europa, implícita na política agrícola do Mercado Comum Europeu, que é uma política fundamentalmente de sustentação do setor agrícola. Uma política nesse sentido pode ser exagerada, não se pode deixar de criticar isso, mas é uma política ampla, uma política sólida, com um tremendo respaldo político atrás dela, e não é só um respaldo de gente interessada em voto do setor agrícola, para se eleger. Há uma coisa muito mais séria: há uma certa política de respaldo que existe na política do Mercado Comum Europeu baseada em uma política da autonomia, de segurança nacional. É uma política séria, desses elementos que têm uma visão a longo prazo, histórico, do processo todo. Sabem que não se pode expor uma sociedade moderna e industrial à vulnerabilidade do processo de abastecimento, onde não se produz o que se precisa para consumir, estando sujeito a chantagem política ou econômica, em relação aos preços de produtos agrícolas.

A sociedade americana herdou esta concepção dos europeus. Aprendeu com a guerra civil a ser uma sociedade que se respeita, ou seja, dentro da sociedade, todos os setores econômicos são respeitados em um nível muito mais sério, quer dizer, um nível de democracia muito mais profundo do que se faz aqui. Considero que a nossa política se reduz a uma ideologia irresponsável, em um certo sentido político, em defesa do desenvolvimento urbano. E nós estamos exagerando nisso, quer dizer, estamos claramente chegando às raias do absurdo nessa política. Ela tinha algum fundamento, na década de 50, quando se consolidou a nova política de industrialização. Hoje, essa política praticada no Brasil, dada a integração econômica, que existe entre o setor agrícola e o urbano, no sentido que a agricultura compra muito do setor urbano, que a agricultura estimula a própria natureza do crescimento industrial, eu acho que essa política está num nível de real irresponsabilidade, irresponsabilidade política, irresponsabilidade social completa.

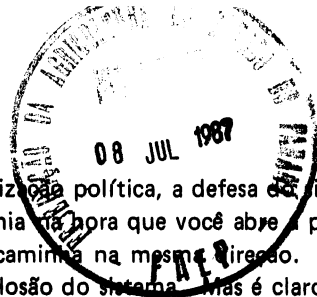
Assistimos a esse tipo de coisa se repetir de uma maneira tão sistemática nesses últimos dez anos, que eu acho que não tem mais meia palavra para a gente usar

¹ A partir desta intervenção, o texto foi gravado e extraído das fitas. Solicita-se a compreensão para eventuais erros.

para esse tipo de processo decisório. Este processo se reflete essencialmente naquilo que o Mauro chamou da falta de regras primárias, primitivas, a respeito de como administrar os estoques do Governo. Então a gente chega numa posição onde se formam estoques, sem nenhuma regra de administração. O Mauro — durante todos esses anos — sabe muito bem, que só temos relativo sossego enquanto há escassez da produção. Quando se começa gerar qualquer excedente, aí é uma tragédia, a estabilidade da política desaparece e retorna a guerra permanente dentro do Governo, para tentar dar o mínimo de estabilidade ao processo de comercialização. Eu acho que este é um conflito muito sério, muito pouco amadurecido no Brasil e muito mal traçado na formulação da política de estoques dentro do País.

O outro ponto que chamaria mais atenção é sobre o argumento que o Aécio apresentou — não podemos conviver com inflação de 14, 15 por cento ao mês. Esta inflação gera uma enorme instabilidade, e não adianta querer conviver com ela. Talvez tenhamos conseguido conviver aqui no Brasil com inflações de 20 e 30% ao ano. Depois nós convivemos, em um período de 3 a 4 anos, de grande dificuldade, com a inflação na faixa de 40, 50 e até 70% ao ano, no período do Governo Geisel. Depois disso, temos um processo de indexação contínua da economia. Estamos vivendo um processo de desestabilização permanente, associado à aceleração da inflação. Não se pode falar que vivemos nenhum período de estabilidade, a não ser que alguém ache aqui, que 15% de desemprego durante 3 anos seja um sinal de estabilidade, num País, onde já vivemos um processo crônico de inflação e desemprego. Com a indexação mais global dentro da economia, o processo de reivindicação salarial (depois de 1978, quando começa a se estruturar tudo), coloca um conflito final do sistema. Na hora que o fator trabalho começa a conseguir se defender do processo inflacionário, o sistema econômico começa a explodir mesmo, porquanto a inflação cria um enorme problema distributivo. Aumenta a inflação, os trabalhadores conseguem se defender na ação reivindicatória, aí o sistema só tende a explodir dentro do processo. É aí que eu queria comentar um pouco as citações que o Mauro faz no texto, sobre as taxas de juros e o sistema atualmente em funcionamento.

Eu vejo o sistema de indexação de preços agrícolas, da taxa de juros, do IPP — nessa aparente esquisofrenia de você começar a introduzir muitos índices, como o IPP, IPR — como um processo de tornar o sistema cada vez mais impossível mesmo. Ele é de fato uma forma de tornar a coisa mais inadministrável. Acho até que isso aí tem segundas intenções estratégicas, porque tudo isso aí foi **bolado** e introduzido dentro do sistema, isto é, a indexação integral da economia para tornar inviável a solução inflacionária de se fazer uma distribuição de renda da economia. Quando se instalam os conflitos aparece, claramente, que se está repudiando o processo distributivo que está por trás da acomodação do processo inflacionário. Então você vai introduzindo mais indexação, ou porque a sociedade reivindica, e os sub-setores também, ou porque é impossível se viver sem ela. É impossível se ter preços mínimos sem 3 meses de indexação. A questão



salarial também é típica. Vale dizer, a organização política, a defesa do sistema, a remuneração do trabalho dentro da economia — a hora que você abre a possibilidade política do pessoal se defender, tudo caminha na mesma direção. Parece que esta super-indexação vai levar a uma explosão do sistema. Mas é claro, você tem que ir por essa linha, não tem saída. Você tem que começar a fazer reivindicações fortes, para ir tornando o sistema inviável, para que haja uma mudança radical no processo e se faça uma política para sanar os problemas. Essas regras que estão montadas dentro do IPP, as do crédito rural, são uma aproximação de um processo de defesa do setor. Por outro lado, o período de 1983, 1984 e 1985 é um período que mostra que é impossível a agricultura conviver com a indexação completa e com aquelas taxas de juros. É absolutamente impossível. Alguém pode levantar o argumento: Ah! em 1984 nós tivemos boas safras. É claro, porque era o último ano do Governo: aumentaram os preços mínimos e deram correção monetária. Todos nós que não estávamos ligados à CFP sabíamos que os preços mínimos eram extremamente fortes, de fim de Governo. Eles podiam fazer aquilo mesmo, porque quem ia pagar a conta era o Governo seguinte; não ia ser aquele Governo que estava decretando aqueles preços mínimos.

Conseguiu-se sustentar a produção, por isso e porque 1983 e 1984 tinham sido anos de reversão de preços relativos muito favoráveis para o setor agrícola, pela escassez absurda que tivemos do produto agrícola em 1983. Todo mundo que trabalha com esses dados, não sabe como essas pessoas sobreviveram, como uma pessoa de baixa renda conseguiu sobreviver no País em 1983, no segundo semestre de 1983 e início de 1984, porque os preços realmente explodiram; ou seja, os preços relativos em relação à agricultura foram favoráveis. A combinação destes fatos é que levou às safras de 1984 e 1985; uma safra que a gente lembra que, mesmo espetacular, com preços mínimos incríveis, o Governo entrou sem condição financeira, mas tinha politicamente que honrar aquele compromisso. Fez o que podia, tentando honrar o preço mínimo e comprar o produto agrícola. São os recordes até hoje de compra de safra no Brasil (1985) e nós sabemos que foi quase impossível pagar as contas naquele ano para a agricultura. A agricultura não consegue conviver com uma indexação completa, aliás, a economia também não. Se você tiver desequilíbrios estruturais profundos, pressões muito grandes para a redistribuição de renda dentro da economia — isso nós temos — estamos carregando uma pressão desse tipo, imensa, com a tentativa de manter o pagamento da dívida externa, nós temos os desajustes que resultam de todo esse processo político, de formulação da política em torno do déficit público operacional, tem a impressão de que o processo todo é impossível. Temos ainda a dívida externa, que vem rolando, e não tem solução. Todos estes são focos de distorção que alimentam e tornam o processo auto-alimentador desta inflação.

A idéia de se introduzir o esquema de IPP de um lado, IPR do outro, procura evitar a indexação genérica na sociedade, quer dizer, todos os setores indexados à OTN, a um índice só, para o País inteiro, sem nenhuma expressão de mercado dentro do sistema. Quando você coloca o IPP corrigindo os preços você está

introduzindo uma lógica para o sub-setor agrícola dentro do resto da economia. Então a função do IPP é esta. Quando se for decidir o preço dos fertilizantes e outros insumos, pensando que estamos decidindo coisas isoladas na sociedade, a partir desse momento, esta correção de preço de fertilizantes, defensivos, vai mexer com os preços de garantia do Governo, e isso vai se transmitir para o resto da economia. O caminho é esse, portanto, pelo menos, que quando se for mexer nos preços, haja consciência nesse processo de administração de preços de que o setor é integrado. Para tratar o setor agroindustrial em bloco, tem que se pôr um mínimo de lógica dentro desse tipo de processo.

O IPR na sua formulação está ainda numa forma muito bruta. Deveria ser de uma forma mais sofisticada, mas a gente não tem condições operacionais de fazer isso. É ainda uma forma grosseira de estabelecer a regra do jogo entre o setor financeiro e o setor agrícola. Estamos introduzindo um elemento novo que, na maioria dos casos, deve funcionar na direção certa, de que essa tal de indexação, correção monetária dentro dos empréstimos, quer dizer, na relação setor agrícola/mercado de capitais, vai se fazer com alguma coisa, de acordo com a capacidade de pagamento da agricultura, mas que isso não é um indicador direto, um indicador correto. É uma forma técnica extremamente complicada, que ninguém iria conseguir vender na velocidade que essas coisas estão se processando dentro da economia nesses últimos 2 a 3 meses. Não se iria conseguir vender critérios econômicos mais sofisticados, então você introduz algo como o IPR. Evidentemente, estamos dando um subsídio no sentido mais estrito da palavra, pois estamos colocando um subsídio permanente dentro do sistema: basta em um mês o IPR funcionar abaixo da LBC, que se carregou o contrato inteiro com um grau de subsídio. Na medida que isto ocorre de novo em 2, 3, 4 meses da vida do contrato, se o IPR ficar abaixo da LBC, o mutuário ganha toda a diferença como subsídio.

O aspecto da variação estacional me preocupa um pouco. É uma das imprecisões do sistema. Quando se tem a computação sazonal dos preços dos produtos agrícolas, o sistema não é tão contraditório. Por causa desta regra **de que for menor**, se na variação estacional, os preços dos produtos agrícolas começam a subir mais do que a LBC, vale a LBC. A regra é meio primitiva, mas privilegia o setor agrícola. Ela é grosseiramente uma regra do tipo capacidade de pagamento. Portanto, o setor agrícola vai pagar os financiamentos de curto prazo, grosseiramente, de acordo com as nuances, as oscilações conjunturais que estão atingindo a economia. Uma regra de 15% de inflação ao mês, seria brutal. Então, se você tiver durante um período, uma deterioração de relações de troca muito grave, com relação ao setor agrícola, ele vai alimentar aqueles contratos que estão vencendo naquele momento. Como ele vai empurrar um benefício para os meses seguintes, na média de duração dos contratos, é uma regra simples mas funciona dentro do sistema; dá um grau de defesa para o setor. Apesar do sistema restringir um pouco a entrada de recursos na agricultura, do ponto de vista dos Bancos. Pode, ou não pode restringir, porque os bancos nunca emprestam mais do que são obrigados a

emprestar para o setor agrícola, isto é, os bancos privados. Eles são contingenciados mesmo, dentro daquela regra, eles tem milhões de maneiras indiretas de recuperar aquela taxa de juro indicada pelo Governo, por qualquer artifício. Mas, de qualquer jeito, são obrigados a emprestar no crédito agrícola, que é contingenciado. Hoje já não existe uma indução de recursos para o setor agrícola. Os empréstimos de curto prazo, dentro dessa instabilidade absurda que estamos vivendo, não têm solução. Acho que simplesmente não se chegou a nenhuma solução e não tinha nenhuma outra solução viável.

Não podemos fazer um compromisso entre a estabilidade de curto prazo e pegar um instrumento como esse de cardeneta de poupança, que a gente conseguiu trazer para o setor agrícola e arriscar a viabilidade de uma coisa que tem uma perspectiva de longo prazo, você arrisca tudo numa hora só: vai ser caderneta de poupança, vai ter que pagar para o tomador a OTN mais seis por cento. O agricultor poderia pagar muito menos do que isso? Você simplesmente pode matar o instrumento logo de saída. O sistema financeiro habitacional, a gente está matando, mas ele já cumpriu a sua missão depois de 15 anos no País. Com o instrumento da agricultura, não se podia fazer juros diferentes para quem empresta e quem toma o recurso.

Com estes juros, é claro, a situação fica muito difícil. A discussão toda com as instituições financeiras em torno disso fica também difícil para se convencer que este sistema funciona na agricultura. Se um trator for financiado em 6-7 anos, vão ser poucas as pessoas que irão se beneficiar com esse sistema, porque de fato, vai ter pouco recurso dentro dessa estrutura. Acho que é o máximo que você pode esperar dentro de um quadro de instabilidade como esse para financiamentos a longo prazo. De fato, são instrumentos muito seletivos e que muito pouca gente vai ter acesso neste ano, a esse dinheiro, mas é o máximo que dá para se fazer dentro do quadro de absoluta instabilidade. Acho que é complicado definir essas regras, feitas e improvisadas numa reviravolta do processo inflacionário que aí está. Pelo contrário, até onde é possível fazer análise nesta situação atual, elas são regras de tentar **segurar as pontas**, tentar conviver com essa instabilidade da economia e dá, no mínimo, um horizonte de garantia para o setor agrícola.

Volto àquele ponto: são fórmulas de defender o setor contra o processo inflacionário, do ponto de vista dele, vendo infelizmente que o sistema como um todo, é cada vez mais inviável. Sem dúvida alguma, vamos amarrando as coisas como é possível. Se você amarra os preços dos produtos agrícolas durante seis meses, estoura o Banco do Brasil, estoura o sistema financeiro, porque eles vão **engolir** um subsídio que não tem tamanho dentro do processo. Se você aumenta, irresponsavelmente, em certo momento, preços de fertilizantes, ou coisas desse tipo, vai se ter que engolir aquele aumento em termos de preços mínimos, e, ato contínuo, vai se espalhar aquilo pelo resto do sistema econômico, criando dificuldades cada vez maiores, dentro da idéia de que realmente é impossível se conviver numa sociedade com os problemas distributivos da sociedade brasileira. É impossível se conviver com essa solução, face à inflação, e deixar que a inflação passe a resolver os problemas. A gente sabe como a inflação não resolve os problemas distributivos.

OUTROS COMENTÁRIOS

Leone Teixeira (Secretário de Agricultura do GDF)

Eu gostaria de solicitar a permissão de me ausentar, porque eu tenho uma reunião agora, no Palácio do Buriti, mas antes gostaria de deixar registrada aqui a minha satisfação de ter ouvido ambos os debatedores e o expositor. Gostaria de manifestar a minha total concordância com as colocações feitas aqui nesta mesa, principalmente aquelas feitas pelo expositor, quando ele se refere à questão da política dos estoques, da importação que era necessária apenas 800 mil toneladas de arroz, enquanto que o Governo importou 2 milhões de toneladas, sem uma estrutura portuária. Não tínhamos condições nem de descarregar essa carne e esse arroz, agravando as condições internas. Concordo com as colocações feitas também pelo debatedor, dizendo que a agricultura não tem sido cuidada. De fato, é isto que se observa, ela não tem sido cuidada durante esses longos anos e essa situação vem se agravando através de práticas e incertezas que se repetem.

Agradeço a atenção e peço permissão para me retirar. Cumprimento a EMBRAPA e a SOBER pelo Seminário. Gostaria muito de receber as conclusões desse seminário. Muito obrigado!

ESCLARECIMENTOS DO ORADOR SOBRE AS IDÉIAS COLOCADAS PELOS DEBATEDORES

Mauro Lopes

Gostaria de agradecer esses depoimentos do Aécio e do Guilherme. A despeito de soar como uma informação relativamente privilegiada, eu continuarei escrevendo, porque acho que é necessário que se deixe bem claro, em todos os momentos, que o pensamento dos técnicos do Governo, não é monolítico e, sobretudo, não concorda com muitas coisas. Vou comentar alguns pontos. Não quero dizer, especificamente, que a mudança tenha que ser de pessoas, talvez eu não tenha deixado claro no meu trabalho, que não é a mudança das pessoas. Eu me refiro ao processo de decisão extremamente concentrado; o poder concentrado em poucas pessoas com baixo grau de informação. O que estava implícito aqui no final do trabalho, é que assuntos que envolvam transferência de renda entre setores, bem-estar dos trabalhadores urbanos e rurais, crescimento, estatização dos setores inteiros, como é o da comercialização agrícola, políticas que envolvam viéses urbanos e assuntos como a economia política do processo decisório, têm que ser discutidos num fórum, que não é um Ministro e poucos assessores.

A minha colocação fundamental, é que este palco de discussão seria uma atribuição do Congresso Nacional. Só me louvo nos poucos exemplos que conheço onde, problemas de êxodo rural para o setor urbano, transferência de renda, são necessariamente tratados no Congresso. São leis agrícolas feitas pela sociedade, não é dada uma margem de discricção a um Ministro, em País nenhum do mundo, praticamente ilimitado de decidir e fazer importações com isenção de impostos,

manipulação da venda de estoques e coisas dessa natureza. Essa é uma margem de discricção excessiva, e envolve problemas gravíssimos, como transferência de renda, discriminação contra setores inteiros, e nós economistas, mais limitações temos ainda para dizer sobre essas coisas, devido as naturais dificuldades de comparação inter-pessoal de utilidade, coisas que sabemos pela teoria, que são difíceis de serem contornadas :Então, eu acho que nós como economistas, podemos dizer: bom, esse tipo de Pareto péssimo que está se fazendo, quando se sabe que alguns consumidores urbanos não melhoram e os produtores mais perdem, pelo menos, vamos dar o benefício da dúvida, que seja discutido num forum onde haja participação de todo mundo.

Aproveito a questão da economia política para dar um bom exemplo aqui. O que ocorre? A economia política que hoje existe, de não haver um processo de lobby organizado publicamente, acaba se criando um processo de lobby dentro de alguns gabinetes fechados, como nós, laconicamente, temos visto esse processo se repetir. O que existe hoje, esse processo todo de consolidar essa sucessão de decisões, sob pressão de lobby, mas a impressão que eu tenho, é que essa questão da economia política, é mais uma manifestação da disfunção do sistema concentrado de decisão, do que uma de suas virtudes. O processo de decisão gera o lobby fechado. Melhor fazer o lobby no Congresso, abertamente, onde os lobistas teriam que ser registrados publicamente.

Quanto à questão um pouco de *ad-hoc* nas colocações, eu adverti no início do trabalho de que isto poderia ocorrer. Vale lembrar, entretanto, que eu, de cara, no lançamento do Plano Cruzado, disse que haveria problemas catastróficas com o tabelamento, disse que a agricultura iria ter um boom, porque ia cair a correção monetária, quer dizer, as coisas que estou falando um pouco hoje, eu havia dito na segunda-feira após o Cruzado, os sintomas eram absolutamente claros, não tem nenhuma virtude no que eu falei, porque tabelamentos, quantos eu assisti? Quantos nós assistimos? A única diferença dos tabelamentos que nós assistimos é a de que os do passado eram até um pouco mais justificados, porque eram no auge da escassez, agora foi feito um tabelamento com um princípio de escassez, imediatamente transformado pelas importações em abundância, porque se importou um mar de produtos. Tivemos um tabelamento com abundância, e os efeitos foram os mesmos, então esse negócio de tabelamento é muito robusto, independentemente das suas premissas originais, os resultados são sempre os mesmos, lavra o ágio, etc. O tabelamento é um instrumento, vamos adicionar isto ao nosso vocabulário, robusto, pouco importam as premissas originais, o fato é que as conclusões são as mesmas.

Formulação de política de preço e desnível de renda: a questão da fome e da privação social

Esta é uma questão também muito delicada. Não quero usar uma frase de efeito, mas, acho que a fome e a pobreza não são privilégios da cidade. Se formos

ver essa questão, existe um problema de equidade distributiva na transferência de renda que o mecanismo de preço faz e nós, economistas, não temos trabalhos que possamos esclarecer isso claramente. Então, quando se mexe nos preços agrícolas, estamos redistribuindo renda de uma maneira que os economistas não têm trabalhos empíricos mostrando que do ponto de vista da equidade distributiva, alguém fica melhor. Eu acho que isso não é um Pareto razoável mas um Pareto péssimo: estamos tirando de um grupo e transferindo para outro. Como nós podemos ver, nesse segundo ponto, usar instrumentos diferenciados, esse é um ótimo exemplo.

Eu acho que há falta de recursos, mas com os existentes, adotando instrumentos diferenciados, dá para você mudar um pouco. Por exemplo, o recurso que hoje é aplicado em soja, semente de soja, poderia ser aplicado em outro produto. Não é necessário usar instrumentos diferenciados hoje, é só acabar com os instrumentos que privilegiam poucos grupos e que discriminam.

O subsídio do trigo acaba beneficiando justamente uma parte da população brasileira na classe mais abastada. A política que está aí hoje não leva em conta isto e por isso está errada. Nesse caso, há um erro de política, porque não se adota este instrumento diferenciado; pelo contrário, o instrumento diferenciado que é usado, discrimina o pequeno, generaliza a concessão de subsídio, que acaba sendo pago com imposto inflacionário, que é muito regressivo. Temos que pensar muito sobre esses pontos: o ponto do Aécio em que é necessário adotar instrumentos diferenciados, mas meu ponto é os que estão sendo hoje usados, são diferenciados e são regressivos, muito embora a gente tem a limitação de não poder dizer nessa distribuição de renda o que fica melhor ou pior. Mas acho que, antes de usar instrumentos diferenciados, é preciso consertar os que aí estão.

Financiamento interno do setor

Bom, financiamento interno, ótimo exemplo. A política de preços que hoje se pratica é bem provável que tire uma grande parte da capacidade de auto-financiamento da agricultura. Os poucos dados que são gerados, a título precário, na CFP, com a dificuldade natural que se tem, mostra que, de vez em quando, a agricultura tem capacidade de auto-financiamento de apenas 20% do novo VBC; quer dizer, há variações, essa política de preço, aparentemente, por ter virtude de acomodar as variações macros, ela acaba tendo esse impacto magnificado a nível de produtor.

Intervenção do governo e tolerância do mercado

Você fala da anatomia da falha de mercado e eu pergunto: e o risco? Quer dizer, há realmente várias razões para haver a falência do princípio de mercado, mas um deles é o risco. Eu tenho insistido que o Governo gera risco e faz o mercado colap-

sar. Você disse que o Governo tem que intervir. Eu não nego isso, o mundo inteiro interfere, os governos interferem nas suas políticas agrícolas. Mas o que estou pedindo é o que, em certo sentido, o Guilherme colocou, são as regras mínimas. Talvez o mercado falhe muito mais (não se pode dizer, não foi medido exatamente com rigor científico), pelo risco institucional gerado pelo Governo, para o qual não há seguro, do que pelas forças do próprio mercado de elevação das taxas de juros e outros fatores. Eu acho que o Governo desempenha um papel grande, o que está se reclamando aqui, é o mínimo de regras. Você pode perfeitamente interferir, desde que estas regras tenham começo, meio e fim, sejam precedidas de uma justificativa clara, para que se deixe um pouco o mercado funcionar. Nós hoje estamos atingindo limites de estatização sem precedentes. Tenho escrito muito sobre isto. Nós estamos atingindo limites bastante críticos de disfunção do mercado.

Eu acho que a política de aumentar preço, sem o mercado funcionar a política agrícola colapsa. Acho que ela colapsa antes dos preços aumentarem. O Governo, propositalmente, faz colapsar logo no início da entressafra. Ao primeiro sinal de uma elevação nominal de preço, desovando estoques, o Governo interfere. Há um exagero nisso tudo. Você disse que há um ajuste de preço dentro do ano, há um limite que o Governo tem que interferir, mas há um limite de ajuste. Isso está muito na linha que o Guilherme Dias tem falado e que eu também. Tem que existir espaço para o funcionamento do mercado, aliás, esse espaço hoje não está existindo. O Governo não permite que o preço, como vimos no tabelamento, racione a oferta. Temos que ser um pouco veementes, mesmo, sob pena de haver *overshoooting* no nosso ponto de vista, mas está claro que o preço não raciona a oferta no Brasil. Nós chegamos, antes do argumento do preço mínimo, sem saber o que era mercado no País.

No mês passado, eu escrevi uma nota chamada 'Estado Atual da Agricultura' em que dizia: no final de fevereiro, antes do aumento do preço mínimo ninguém sabia se aquele preço que estava vigorando como preço mínimo, o quanto aquilo valia. Se era barato, se era caro, quer dizer, o mercado havia virtualmente desaparecido. O Governo animou um pouquinho, deu aí um preço com enorme dificuldade de ser viabilizado; mas é naquele momento, antes do aumento do preço mínimo, não se tinha idéia ainda que remota, de qual seria o ajuste, havia muita incerteza. Então ficam os técnicos se reunindo: bom, qual é o seu número? O número dele? Vamos ver o seu número: nós havíamos subtraído do preço qualquer conteúdo de sinalização de escassez ou abundância, pode ser que alguém tivesse alguma maneira de avaliar estes preços, mas não racionava oferta, não sinalizava abundância nem escassez, havia uma completa descaracterização dos preços como sinalizador de mercado.

A inflação mais a volatilidade de preço, devem levar o Governo a entrar com cautela. O Governo deve entrar, concordo, mas não são todos os países de agricultura do porte do Brasil que ele o faz sem regras. As observações que o Guilherme enfoca aproveita esta questão — não são erros sucessivos, são decisões

voluntárias, sistemáticas da sociedade. Vejo que há viés na formulação da política. Eu acho que não há conspiração, há simplesmente um desequilíbrio muito grande na barganha entre grupos que procuram viabilizar políticas específicas. Eu me considero uma pessoa privilegiada de ter podido ver como funciona esse profundo desequilíbrio entre forças em que determinados grupos viabilizam a política que pretendem. Há uma enorme resistência dos economistas de entrar nessa área, de modo que eu também fico inibido de entrar, mas se vê claramente, que o que existe é um profundo desequilíbrio entre forças que pressionam o Governo em direção a essa ou aquela política. Eu posso relacionar para vocês, com políticas adotadas por força de pressão do setor A, B, ou C.

Esse mecanismo todo, se eles têm consciência do que se faz com o setor rural, acho que vão pagar caro como em 1983, o fato de terem deprimido artificialmente os preços através desse processo de pressão política, porque como é que você vai ter uma indústria textil baseada em matéria-prima importada com uma alta volatilidade de preço e o Governo sem reserva cambial? Como você vai montar uma indústria de carnes nesse País dependente de milho importado, se o custo do transporte de milho é extremamente elevado? Então essa indústria está correndo um grave risco. Eu não sei se eles têm a exata noção do que estão fazendo, em criar uma dependência enorme de milho importado. Nós, nos últimos anos, importamos oito milhões de toneladas de milho e exportamos um milhão e pouco. Eu não sei se a indústria realmente avalia o que está fazendo, vamos dizer, em relação ao campo. Nesse caso, sem nenhuma demagogia camisa verde, falando sinceramente se está tudo baseado em subsídio do Governo, como sempre foi, ela deve estar um pouco equivocada.

Esse ponto de que a CEE passou por crises e de que nos Estados Unidos as crises formaram uma política agrícola, é um passo muito bem tomado. Essas sociedades respeitam muito o setor agrícola. Os Estados Unidos tiveram choques, como ele falou, a guerra civil, o *commodity boom* em 1972, que foi uma catástrofe (o País inclusive usou o tabelamento), quer dizer, teve choques que levaram o País a encarar a área agrícola com muita seriedade. Estes choques são amortecidos no Brasil com subsídios, de modo que o abastecimento interno, com produção interna não é um valor da sociedade. O Estado se incumbem de prover. Não tivemos crises.

Vamos ver um pouco as perguntas dos demais participantes.

SABATINA DE PERGUNTAS AO ORADOR E AOS DEBATEDORES

Mariano Cezar Marques (CFP)

Guilherme, você falou que é mais fácil administrar com escassez do que com abundância. Eu quero saber qual a diferença fundamental disso numa economia indexada.

Guilherme Dias

O que estava falando é o seguinte: você tem em momentos de abundância a implementação de políticas que desestabilizam completamente o setor agrícola, em termos de como são vendidos esses estoques. Esse era o ponto que eu estava chamando a atenção. É difícil fazer qualquer política aqui: na hora que se começar formar um excedente, aparecem logo proposições absurdas, tais como vender subsidiados estes estoques. Aparecem logo pretendentes para industrializar as matérias-primas, ou para vender aqueles produtos pelos canais de comercialização do País, a preços ridículos. Isso é que torna inadministrável a política. Eu estava falando sob o ponto de vista das pessoas que estão envolvidas no processo de decisão de política, de como é difícil conviver como essas horas de excedente, porque é uma chuva de pretensões absurdas. Começam a aparecer esses preços de louco na hora de vender os estoques. O Governo é impotente quando perde o controle sobre os preços.

Veslei da Rosa Caetano (DPP/EMBRAPA)

Acredito que a pesquisa tem, em muitos produtos, unidades trabalhando dentro de áreas que são representativas, que podem colaborar na definição de políticas agrícolas. Com isso, nós estaríamos dando maior atenção desde a área de produção e, é claro, temos também que pensar numa política que torne a sociedade brasileira melhor. É lamentável que decisões tão importantes sejam tomadas de uma forma tão fechada, como o nosso principal expositor e os debatedores colocaram. Os técnicos que possuem o conhecimento não são ouvidos. É também lamentável que a sociedade invista na criação de instituições e de uma hora para outra, quando começam a trazer soluções para problemas, sejam desmanteladas.

É impressionante quando nós olhamos os resultados das políticas agrícolas, como nós estamos dando pouco caso para o nosso produtor rural, como nós estamos fazendo ele sofrer! Qual é o limite desse sofrimento? Os contingentes que vivem no campo, é o êxodo rural, a tradição agrícola, aquele pessoal que se educou a viver num ambiente rural, as técnicas que eles conheciam estão sendo perdidas, não tem gente para passar. Velhos que não aprenderam, ficaram lá, porque não tiveram outra oportunidade. Crianças que tem um sistema de ensino que não sabe mais ensiná-las como explorar bem e produzir e fazer a agricultura, e inclusive observar a ciência e a tecnologia que estão sendo desenvolvidas, porque o sistema de educação é para a vida urbana. Essas coisas nos preocupam muito!

Mauro Lopes

Olha, acerca dessa questão da penalização do produtor, quero dizer que estive estudando a tendência de preços de produtos agrícolas no mercado mundial, desde

1940, e uma tendência ajustada a esses preços nos mostra a dramática queda ao longo de 1940 até 1986. Estamos atravessando hoje, no início da década de 1980, um dos níveis mais baixos entre a tendência e os preços correntes isto é, estamos numa depressão profunda demais. Talvez um dos mais profundos de toda a história. Talvez só no início dos anos 50 tenha sido tão grande a defasagem sobre os preços correntes e a tendência. Os países que exportam, dão subsídios entre 40 e 70%, no produto, na origem, e o Brasil internaliza esse produto com zero de imposto. Agora nós temos que competir lá fora, contra países que dão de 40 a 70% de subsídios na origem, e nesta hora o Governo ou proíbe as exportações ou mantém a taxa de câmbio sobrevalorizada, ou taxa com ICM as exportações, quer dizer, não é questão de competir, quero saber como uma agricultura pode sobreviver.

Se os preços internacionais não são referências, então vamos arranjar outra. Mas, o fato é que eu tenho várias medidas de subsídios publicados numa carta nossa. São subsídios concedidos nos Estados Unidos, na política agrícola, no final do ano de 1986, quando, provavelmente foi atingido o mais alto subsídio da história, em torno de 70%, o produtor consegue ter um custo de produção de US\$ 2,70 por bushell, recebendo do Governo um bushell de graça, para vender por US\$ 1,80 no mercado. Ele acaba saindo melhor do que só tivesse com preço de garantia. Com um grande subsídio na origem, nós podemos importar produto sem imposto? É isto que penaliza a agricultura. Como pode a agricultura brasileira ser taxada da forma como está sendo atualmente? Isto se repete em todos os anos. Não fosse, em certo sentido, a EMBRAPA ter melhorado um pouco o rendimento desses cultivos no Brasil, no final desse período, para fazer com que as tendências de produtividade sejam ascendentes, com exceção do milho e do arroz, não sei como nós resistiríamos a esta guerra de preços. Se tivéssemos uma economia inteiramente autárquica, com restrições de importações, aí sim, estaríamos penalizando os consumidores, mas este não é o caso. A nossa economia não é autárquica do ponto de vista agrícola. É para todos os outros setores da economia. Não é um negócio tipo **defender a agricultura**, mas este é um fato. Na hora de importar produto agrícola, ele é importado isento. Quando se colocou ICM nas importações, chegou-se a crer que isto era uma forma simétrica para compensar o ICM na exportação agrícola, mas o imposto é retirado na hora de importar: é um ICM só para importar, mas não vale na hora de importar. Este é o retrato da penalização de um setor.

Cyro Mascarenhas Rodrigues (DDT/EMBRAPA)

Sobre o que ouvimos, me ficou a impressão que a agricultura sempre continua discriminada dentro desse nosso modelo econômico. Sempre faltam recursos para dar suporte a estes instrumentos de política agrícola, enquanto a gente percebe que o setor capital-industrial-financeiro são sempre os principais beneficiados desta política econômica. Em virtude disso, eu gostaria de ouvir dos conferencistas ou do conferencista ou dos debatedores, alguma coisa em relação a esta nossa dívida ex-

terna, que foi causada exatamente por este nosso modelo econômico. Fico pensando como pode dar certo uma política agrícola ou uma tentativa de reformular a política econômica nesse País, como foi feito no passado, com o Plano Cruzado, com uma sangria de quase dois bilhões de dólares, que nós pagamos por mês aos bancos internacionais.

Logicamente, não vai sobrar muito dinheiro para a gente investir aqui. Gostaria de ouvir uma opinião, uma apreciação do expositor, ou talvez dos debatedores, aquele que se dispuser a fazer isto, fazer um paralelo sobre este aspecto mais global da grande crise que estamos vivendo, principalmente relativa a dívida externa. Nós podemos continuar pagando esta dívida externa sem sacrificar o nosso desenvolvimento e, principalmente, da agricultura, que sempre é discriminada na distribuição do bolo nos orçamentos da república?

Guilherme Dias

Eu acho que no negócio da dívida, não podemos tratar só o setor agrícola. Você tem que extrair uma poupança sempre equivalente aos doze bilhões de dólares, tirar da economia, para dar para fora, e isto provoca um problema distributivo interno. Como você extrai isto da renda gerada para poder pagar os juros? Além do problema da Balança Comercial, você precisa de gerar superavit. Temos dois problemas que correm juntos: você tem que gerar o dólar e você tem que extrair poupança e da poupança interna você precisa extrair aquela quantidade que tem que ser mandada para fora do País. Evidentemente que estas duas coisas colocam um problema na economia como um todo. Nós estamos vendo aqui tensões inflacionárias generalizadas, para você poder gerar estes recursos.

Do outro lado estão os pagamentos dos juros. Você vê dentro do sistema que as taxas de juros reais têm que ficar muito elevadas na economia para provocar isto. Agora, se isto é ruim, eu acho que o problema que você tem do lado da dívida externa, é que não adianta só você falar **não vou pagar**. O problema não é só dizer não vou pagar. Isto faz parte de um problema de relações internacionais, onde a dívida e o mercado de capitais internacional fazem parte das relações internacionais que o País tem com o resto do mundo. Quando se fala **não se paga**, pode-se estar afetando as relações internacionais do País. Você tem que tentar negociar o processo todo, porque senão você pára de fazer o pagamento e isto trará outros custos sobre a economia. Se você rompe com as relações internacionais, você vai ter custos, problemas na economia, que são difíceis de se avaliar. O que está ficando evidente para a economia brasileira, é que pagar como nós estamos pagando desde 1982, vai acabar comprometendo seriamente o nosso processo de crescimento econômico.

Então, temos que negociar com o exterior o nosso programa de desenvolvimento econômico. Nós temos que colocar dentro das relações internacionais, do Brasil, o simples fato de que, aceitar as regras do jogo do sistema financeiro impede o nosso crescimento econômico. Dentro das alianças políticas, em todo o cenário internacional, quanto vale o nosso desenvolvimento econômico? Vamos ter que mostrar

isto. Porque romper relações, você sabe que não funciona: o custo também vai ficar elevadíssimo para o País, para o próprio processo de crescimento econômico. Temos que negociar o nosso crescimento econômico com as relações internacionais, porque a economia brasileira é internacionalizada. É muito difícil imaginar uma economia que não seja internacionalizada. A China está chegando a conclusão que para ela continuar a crescer, tem que internacionalizar a economia. Este é um problema que se coloca para todas as economias: temos que internacionalizar a economia dentro de certas regras, negociando o nosso crescimento econômico.

Aécio Cunha

Quero fazer mais um breve comentário. Na Gazeta Mercantil de ontem, deu notícia de um Seminário que estava sendo realizado no Massachuset Institute of Technology - MIT, para discussão desta questão da moratória brasileira. Os debatedores estavam numa posição muito compreensiva em relação a moratória brasileira, quer dizer, no meio acadêmico americano, as pessoas se entendiam e não acharam tão ruim assim. É evidente que a razão dos banqueiros não tem a mesma opinião. Mas o ponto que os expositores queriam dizer é o seguinte: o sistema atual de individualamento do 3º Mundo, tal como está, é um modelo inconsistente, as pontas não fecham, quer dizer, é um modelo que não há nada que o 3º Mundo sozinho possa fazer em termos de política de ajustamento que nos vai levar a saída desta crise. Então, o que as pessoas falaram em relação ao Brasil é que, pelo menos, teve o mérito de poder precipitar alguma coisa, seria a idéia de precipitar alguma mudança, mudança da atitude. Agora, curiosamente os banqueiros são tão fortes que mesmo a posição do Brasil não vai precipitar nada.

José Ramalho (SEPLAN/PR)

Este tipo de discussão foi muito interessante. Pelo que o Mauro falou e a experiência que a gente tem, podemos concluir que o agricultor, durante mais algum tempo, nós não sabemos o quanto, vai ter que, de fato, advinhar a direção das coisas para trazer a melhor decisão do que plantar e quanto plantar. Isto vai continuar, é o nosso mundo. O Guilherme descreveu muito bem, quando disse que todo o sistema que está montado e as inconsistências que existem dentro dele, mas eu acredito que um ponto positivo que temos nessa discussão aqui, é verificar cada vez mais que os economistas agrícolas começam a ver as interações do setor agrícola com o resto da economia. Como salientado pelo Guilherme, acredito que esse é um ponto importantíssimo. O setor agrícola, ao longo do tempo, perdeu ou vem perdendo importância dentro disto e este Alerta do Campo, por exemplo, é um ressurgimento, pelo menos para dizer ao público e à grande sociedade, que o **gato não está morto**. Mas existe uma segunda etapa que o pessoal precisa estar bastante consciente que é a etapa do marketing, que eu chamaria de market, quer dizer, do próprio setor agrícola vender ao setor urbano, o que propicia o processo

de produção e abastecimento desse País. Se isto não foi feito, vai ficar sempre a incompreensão, porque o setor urbano é a maioria. A miséria existe no setor rural mas ela hoje em termos, eu diria, talvez, relativo e talvez números absolutos, é maior no setor urbano. Se se eliminasse todo o sistema de subsídios, desse ao pobre realmente aquela distribuição através de alimentos ou de outras formas, acho que sobraria muito recurso para investir no setor agrícola. O problema, às vezes, não é, exatamente, falta de recursos, mas a sua alocação. Lógico, quando você entra num processo como o subsídio do trigo, por exemplo, é um processo doloroso e difícil a saída dele. Mas, mais cedo ou mais tarde, tem que tomar coragem e acabar com eles. Não é nada, é um orçamento do MEC e quando você vai distribuir isto, de fato o orçamento que vai para o trigo é um, o resto são transferências entre os setores dentro do Governo, que deveriam ser orçamentários e não através de subsídios ou de forma de subsídio.

Outro ponto que o Mauro salientou, foi que o mercado de estoques não existe no País, se acabou, quer dizer, e esse ano mais do que os outros. A luz no fim do túnel parece ser o trem, porque de fato vai ser difícil sair, porque você tem duas variáveis importantes, que são transportes e armazenamento, que não tem jeito, não se faz milagre. Existe escassez, inclusive até de materiais simples, como lonas, etc. É preciso agilidade, o que nem sempre o Governo tem para absorver toda essa safra. Nós vamos ter crises, crises bastante sérias, com reflexo político muito grande. Vocês observem nessa última **Alerta do Campo**, de que a população está descrente das nossas instituições. Os próprios agricultores não queriam ouvir os políticos, mesmo aqueles da chamada Frente Ampla Parlamentar da Agricultura. Queriam ouvir, de fato, os líderes rurais. Dentro deste processo, estamos caminhando ou chegando no fundo do poço ou no clima de uma crise que, possivelmente, acho que pelo que entendi do Guilherme, possamos ter depois algumas soluções, possamos ter perspectivas de médio e longo prazo. Só isso.

Luiz José Maria Irias (DEP/EMBRAPA)

É realmente salutar ouvir o colega Mauro Lopes. Bem, eu gostaria de fazer três comentários. O primeiro é o seguinte: Como você vê mercados futuros, qual a maneira de organizar um pouco esta desorganização, do mercado de produtos e mercado de estoque de produtos? A outra, é uma posição sua que talvez pouco se falou aqui. Eu gostaria de fazer um comentário sobre o efeito da falta de continuidade de programas de políticas versus esse processo de administrar por ajustamento sucessivo. As pessoas e as instituições não administram idéias, nem ações, mas administram interesses das pessoas. O terceiro comentário é o seguinte: é triste verificar o nível que foi colocado o debate e concluir que existe uma irresponsabilidade marcante. Entre os três, a palavra menos forte foi irresponsabilidade. Nós acreditamos que esse País tem inteligência suficiente para sua administração. Como tratar essa irresponsabilidade?

Mauro Lopes

Mercado de futuros para mim é um final de uma linha, começa com um contrato antecipado, começa com formas *forward pricing* depois cria-se uma bolsa, aí, muito depois, em um estágio muito avançado, com arbitragem, com o sistema financeiro operando direitinho, você parte para o mercado de futuros; é fim da linha. Eu acho que para as commodities no Brasil, com o Governo dentro do mercado, não há menor possibilidade. Inclusive, nos Estados Unidos, as commodities tiveram muito baixo o nível de geração nas bolsas, quando o Governo, antes de 1972, tinha estoques muito grandes, e, depois de 1972, quando voltou a ter estoques, a presença do Governo inibiu estas bolsas. Mercado de futuros é um dos itens mais avançados que você pode ter. No Brasil, quando se **confiscou** os bois no mercado de futuros, deu-se uma prova de enorme imaturidade, porque **confiscaram papel**. O mercado de futuros transaciona papel e não boi; é um pouco difícil você imaginar o mercado de futuros nessa conjuntura. Bom, essa questão no meu trabalho, é tratada como necessidade de continuidade nas políticas, o que eu chamo de administração espasmódica, não administra idéias, não administra instrumentos, nem conjunturas prospectivas: administra-se essencialmente crise, é a administração pelo susto. Esta não é a forma de administrar a política. Eu acho que é um sistema muito centralizado. Há um grupo de pessoas que tomam conta virtualmente de tudo, na economia, todos os assuntos transitam essencialmente pelas mesas das mesmas pessoas, temos que falar isto claramente, há uma concentração enorme de poder decisório em poucas mãos.

Quirino José A. Rodrigues (DRO/EMBRAPA)

Sou da EMBRAPA, DRO, espero que seja simples a solução também. O que a gente observa hoje, é um setor industrial ou alguns setores com a capacidade e um poder de barganha muito grande, e não é de hoje, vem de alguns anos, desde que virou a situação da agricultura que foi no passado, uma coisa forte, politicamente. Temos o setor financeiro que tem uma agilidade impressionante e uma capacidade de adaptação maior ainda e temos o setor agrícola, que não tem nenhuma das duas coisas. Ante a análise que foi feita aqui, exposição do Mauro, Aécio e Guilherme, tem uma contra-ponto principal do Aécio, no que diz respeito ao pessimismo em termos de situação política específica setorial. O Dr. Ramalho falou na questão, você tem a dualidade presente, principalmente na cidade, e se tem uma pobreza marcante lembrando apenas que a pobreza urbana ela é naturalmente decorrente da pobreza e do esvaziamento do setor agrícola. Gostaria de fazer uma pergunta de como é que ficamos, qual seria o nosso passo, do ponto de vista do Mauro, nós temos instrumentos? O que é que está faltando neste elo? Isto é o que eu gostaria que ficasse bem explícito.

Mauro Lopes

Esta é uma pergunta um pouco difícil de se responder. Nós temos algumas idéias, algumas propostas que temos feito e discutido com o Guilherme. Os economistas agrícolas, em geral, não são desprovidos de uma proposta, não são vazios. Há uma série de propostas até um pouco arrojadas de entrar neste processo decisório, dessa economia política, dessa formação de política agrícola e liberar um pouco os preços. Eu vou refletir muito sobre essa idéia do Aécio: o setor financeiro teria que ser reorganizado para, em um certo sentido, transferir um pouco de renda para a agricultura. Se isto não pode, eu tenho que pensar um pouco se houve transferência como pôde transferir renda da agricultura para o mercado financeiro e para o País como um todo? Se é que se pôde funcionar num sentido, por que não pôde no outro? Se não é possível gerar na economia recursos hoje para restaurar a capacidade produtiva da agricultura, a um crescimento estimado em 5% de oferta de alimentos por ano, não vamos sustentar isto continuamente, porque a incorporação de terra, está provado que não oferece mais do que 1%. Dois pontos percentuais virão da irrigação e dois pontos percentuais, tem que vir da produtividade. Ora, esses quatro pontos de percentagem terão que vir necessariamente de recursos da economia, ou então vamos abandonar a agricultura e importar produtos sem imposto, vamos internalizar esses preços baixos e vamos esperar o mercado internacional dar um salto para ver onde nós vamos arranjar subsídios para fazer política de comida barata neste País. Então, devemos estudar formas para transferir recursos da economia como um todo para criar capacidade produtiva moderna na agricultura brasileira, ao ponto de crescer numa forma contínua, em produtos sofisticados, proteínas nobres, hortifrutigranjeiros, frutas, em percentagens muito mais altas do que 5%. Temos um problema de crescimento grave de oferta de alimentos neste País. Ele não será resolvido se, ao invés de injetar recursos no setor, continuarmos a taxá-lo.

Aécio Cunha

Gostaria de aproveitar esta oportunidade para tentar sintetizar a discussão nos termos solicitados pelo Quirino. Fundamentalmente acho que ficou dito aqui que você não pode pensar numa política agrícola sem a correção dos desequilíbrios básicos da economia, ou seja, com esta crise da dívida externa, com esta inflação que anda por aí, você, simplesmente, não dá para administrar assim, no pequeno, uma política agrícola. Bom, o que é que pode fazer? Cruzar os braços esperando a morte chegar? não é alternativa para ninguém.

Acho que o começo da conversa seria passar pela correção dos graves desequilíbrios da economia brasileira. Um dos desequilíbrios, tranquilamente, é a dívida externa, pela qual temos que mandar uma parcela substancial da poupança interna do Brasil para o exterior. E vejam só, nesse processo de mandar poupança, o que temos é um imposto inflacionário embutido nesse sistema todo, no desequilíbrio do mercado financeiro que você extrai excedente de poupança nossa e manda para

fora. Suponhamos que o Brasil consiga uma negociação da dívida externa em termos mais ou menos favoráveis com prazos mais ou menos longos. Bom, a partir dessa negociação você pode saber quanto de poupança nós vamos ter que mandar para fora. Façamos o seguinte, vamos instituir o imposto **dívida externa, por exemplo: tem que mandar para fora tanto**. Em vez do Governo simplesmente ficar lançando, tomando empréstimo no mercado para converter dólares para mandar os dólares, etc., eu sei lá, olha, cada brasileiro, os mais ricos principalmente, vão pagar tanto por mês, imposto da dívida externa e manda para lá. Veja bem, simplesmente eu estou colocando de uma forma bem grotesca, mas eu acho que ilustra a natureza do problema, quer dizer, esse do Brasil ter que pagar a dívida, só alguns brasileiros tem que pagar, isso significa ficar um pouco mais pobre, retirar um pouco do nosso patrimônio. Vamos dizer o seguinte: fulano e sicrano estes vão ser os premiados com este imposto. É uma forma de tapar os buracos, mas uma forma explícita, fulano e sicrano vão contribuir com tanto para a correção desse desequilíbrio fundamental.

Além disso, o que nós precisamos é uma porção de mudanças estruturais na economia. O sistema administrativo tem que ser mudado, esse sistema de centralização de poder tem que ser mudado, a participação da sociedade nas decisões, tem que acontecer e é por aí que se tem de fazer. Eu acho que não se pode pensar na política agrícola especificamente.

AGRADECIMENTOS

Os Editores da RER agradecem a Antonio Wilson da Silva, Eglaida Fátima de Sena e Hilquias Gualberto de Sousa, da EMBRAPA/DEP, pelo apoio decisivo no trabalho de transcrição das gravações.