ANÁLISE DA QUINZENA

Hortigranjeiros: Da anomia ao controle, um longo caminho a percorrer

O fato mais curioso da crise inflacionária do 1º trimestre de 1977 foi que, desta vez, o governo se antecipou aos consumidores e à imprensa em descobrir sintomas mais evidentes da alta de preços. E estes estavam bem à mostra: nos dois primeiros meses do ano, o índice do custo de vida da cidade do Rio de Janeiro (ICV) acusara uma alta de 8,4%, cabendo somente às hortaliças e legumes cerca de 20% da responsabilidade por aquela alta. Ora, as hortaliças e legumes não correspondem a mais de 3% do orçamento familiar típico que serve de cálculo para o índice do custo de vida. A partir de março, enquanto certas alas governamentais se preocupavam em detectar as origens metodológicas da "excessiva" influência das hortaliças e legumes na fórmula de cálculo do ICV, outros escalões despertavam seu interesse para a explicação técnica do comportamento desse relativamente modesto sub-grupo alimentício na despesa familiar.

O alvoroço público em torno dos hortifrutigranjeiros recolheu pontos positivos e negativos, cujo saldo líquido ainda depende do arbítrio severo do tempo. Como principal aspecto positivo, o destaque caberia à tomada de consciência (quae sera tamen !) para a problemática estrutural da produção e comercialização dos hortifrutigranjeiros, que se vem agravando impunemente na razão inversa do grau de urbanização no país. Entre os aspectos lamentáveis da questão, estaria o desaprendizado de princípios de economia a que foi submetida a população. Desde março, mais uma vez se vem promovendo, através da imprensa, uma lamentável confusão entre causas e efeitos da inflação, em cujas reverberações desaparece, como por encanto, a busca dos fenômenos responsáveis pelos outros 80% da alta do ICV no primeiro bimestre deste ano.

A causa imediata e insanável da alta dos preços hortifrutigranjeiros (tomados em grupo) no início de 77, está revelada pelos níveis pluviométricos anormalmente baixos do primeiro bimestre, agravados pelas altas temperaturas observadas nesse período. A apreciação rápida do fenômeno ensejou logo a detecção da influência da entressafra da maioria dos hortifrutigranjeiros, que vinha neste epi

sódio, se associar à adversidade climática. Nada de extraordinário, portanto, para qualquer iniciado nas características sazonais e aleatórias dos movimentos dos preços agrícolas.

Um pouco menos evidente, e menos denunciado (salvo nas altas esferas governamentais) é que as hortaliças e legumes já estavam carregando a pressão inflacionária durante o ano de 1976, quando a elevação dos seus preços fora mais de 100% superior à média praticada em 1975. Ao nível do atacado, o sub-grupo "Legumes e Frutas" apresentara uma alta de 87,4% e os índices de preços do sub-grupo "Raízes e Tubérculos" havia crescido 126,3% entre 1975 e 1976. (vide Notas Estatísticas). Mas toda a surpresa de muitos analistas de última hora se esvaneceria na observação atenta dos índices desses mesmos sub-grupos nos anos 74 e 75, cuja persistente quebra, relativamente ao índice geral de preços, revelaria a completa previsibilidade da recuperação cíclica das cotações dos hortifrutigranjeiros a partir de 1976. Ora, este quadrante cíclico de alta teria que ser magnificado pelos efeitos conjunturais da entressafra e da estiagem neste início de 1977.

Mais importante que tudo, embora frequentemente relegado, é o controle da tendência histórica dos preços hortifrutigranjeiros, sobre cuja trilha ascendente têm flutuado descompassadamente, os otimismos e as desesperanças de produtores, consumidores e governos, ao sabor das variações cíclicas, estacionais e climáticas.

Da observação de uma série recente, a partir de 1969 (vide Notas Estatísticas), percebe-se que os índices dos sub-grupos hortifrutigranjeiros já mencionados apresentam firme ampliação da distância que os separam da evolução do índice geral de preços. Na raiz desta tendência estão configuradas causas remotas e razões supervenientes nos últimos anos. Entre estas últimas, se deve dar particular atenção à especulação imobiliária na periferia das grandes cidades, que vem afastando os "cinturões verdes" para um raio mais distante dos núcleos de consumo; e, obviamente, as majorações do custo dos combustíveis a partir de 1974, exponenciam os efeitos desse afastamento. As ações governamentais não têm tido nenhum impacto compensatório contra a elevação real do preço dos terrenos periféricos e contra o custo de transporte, ambos elementos de destaque na estrutura do custo final dos hortifrutigranjeiros.

Entre as causas mais remotas, destacam-se a crescente urbanização e o crescimento das rendas individuais, este exercendo pressão altista pelo lado da demanda, e as cidades exigindo uma contínua necessidade de aprimoramento dos fluxos de comercialização. Se não se moderniza o escoamento, o resultado é a perda de capilaridade do sistema de comercialização, disso resultando crescentes margens para cobertura dos ônus dessa ineficiência, preços mais altos no varejo e redução nos ganhos dos produtores.

As centrais de abastecimento que, ao longo da última década, vem sendo instaladas nos grandes centros urbanos, tem propiciado dividendos positivos como entrepostos intermediários na comercialização dos hortifrutigranjeiros. Contudo, a neutralidade de seu papel de mero locador de espaço para operações de compra e venda, não evitou que se criassem distorções no sistema de comercialização dos produtos.

O SINAC - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - continuará sofrendo uma sensível perda de sua rentabilidade econômica, a menos que se implante definitivamente a reorganização da primeira e última fases da comercialização. Alguns ensaios já têm sido realizados, respectivamente, com as experiências de Mercado Expedidores de Origem e os Horti-mercados. Porenquanto, as Centrais de Abastecimento corresponderiam, numa metáfora, a um coração que se transplantou a um corpo cujos sistemas arterial (fluxo do produtor à Central) e venoso (fluxo da Central ao consumidor) permanecem esclerosados.

Além disso, a eficiência da atuação governamental depende do sistema nervoso da comercialização de hortifrutigranjeiros, que é coleta, processamento e distribuição contínua da informação de mercado. A carência de informações diminui o lucro efetivo dos produtores, pela redução de seu poder de barganha frente ao atacadista, cuja concentração de poder tem sido beneficiada pela influência centrípeta das Centrais de Abastecimento.

A amplitude das flutuações cíclicas dos preços hortifrutigranjeiros está na razão direta dos custos de previsão dos mercados futuros. Os produtores decidem sobre o que, e quanto produzir ,

baseados em informações desfiguradas pelos interesses dos intermediários e, as vezes, desencorajados por boatos insuficientemente desmentidos de intervenções truculentas do poder governamental sobre os preços de seus produtos.

Convenhamos: admitir que a publicidade alce os hortifrutigranjeiros aos nimbos carrancudos da nossa economia, como parte especial da explicação do fenômeno inflacionário, desmerece o talento da nossa política econômica. Os corpos estranhos à estrutura do setor hortícola continuarão infiltrados nas suas malhas de produção e comercialização, mesmo quando já houver passado a atual crise de entressafra e as recentes medidas de política monetária começarem a surtir os efeitos esperados sobre a evolução dos preços. Assim, é louvável a preocupação expressa do Ministério da Agricultura em controlar a tendência estrutural de alta nos preços dos hortifrutigranjeiros através de medidas de estímulo e organização de mercado, cujas principais orientações estão contidas no Programa de Apoio à Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros (PROHORT).

A planificação das soluções ao nível programático exigiria um prévio desmembramento da multitude de realidades enfeixadas indiscriminadamente sob o título genérico de hortifrutigranjeiros. Até o momento, pouco se viu em programas ou declarações que considere as fundamentais diferenças entre produtos estocáveis e os de comercialização imediata, a identificação dos produtos industrializáveis e importáveis (ou exportáveis), as características de mercado díspares entre culturas temporárias e permanentes, e entre aquelas que admitem diversos processos produtivos e as que exigem, necessariamente, tecnologia sofisticada. Só a análise detalhada destas diferenças conseguirão dissipar a retórica das soluções genéricas. Para cada mazela, um remédio específico.

O PROHORT incorpora, numa primeira fase, sete produtos: cebola, batata, tomate, cenoura, alho, banana e laranja. Os remédios seriam os mesmos para todos esses hortifrutigranjeiros? Aí figuram três produtos importantes, importáveis pela sua baixa perecibilidade (cebola, alho e batata), duas culturas permanentes (banana e laranja), pelo menos dois produtos dificilmente estocáveis (cenoura e tomate) e vários cuja industrialização, no Brasil, ainda

é incipiente ou nula. Se ampliarmos a lista de hortifrutigranjeiros verificaremos que, embora estes produtos, em conjunto, apresentem uma tendência histórica de elevação de seus preços reais, algumas das cotações individuais vêm apresentando tendência estável, ou mesmo declinante, como se observa, em séries 1960-76, para a batata, o tomate, a cebola, o abacaxi, a laranja, e ovos, citando apenas alguns exemplos. As amplitudes de variação dos preços, no espaço e no tempo, também divergem enormemente de produto para produto, indicando significativas diferenças na natureza dos processos produtivos e de comercialização, o que exigiria remédios específicos.

Assim, quando se imaginam políticas de controle aos preços dos hortifrutigranjeiros, é indispensável particularizar os instrumentos, sob pena de se acabar obtendo resultados inversos aos esperados. Se, por ilustração, se impuser um tabelamento de preços no varejo, ou ainda, um rígido controle de margens de comercialização, o efeito desencorajador dessas medidas junto aos produtores e intermediários poderia provocar, justamente, o adiamento da recuperação dos volumes produzidos das hortaliças e legumes, acarretando um impacto anticíclico em favor da manutenção do atual quadrante de alta de preços. Por outro lado, medidas de conciliação, como a instituição de "preços de referência" a serem praticados pelos hortimercados da COBAL e acompanhados pelos varejistas particulares, recorre, no fundo, a um subsídio parcial ao consumidor via deficits operacionais da COBAL. A medida poderia constituir-se em paliativo à conjuntura adversa, caso se conseguisse a dubitável participação dos grandes varejistas, mas não poderia se perpetuar em mais uma exceção à disciplina do Orçamento Monetário.

Ademais, estamos diante de dificuldades que, por sua natureza estrutural, não sucumbirão diante de instrumentos emergenciais. As perguntas por enquanto irrespondíveis são: o que fazer, a curto prazo, para evitar o prolongamento da crise atual? Como evitar a repetição da insuportável elevação de preços dos produtos hortícolas nas fases de entressafra e nos quadrantes cíclicos de alta? Que medidas de longo prazo deveriam ser tomadas para reorientar a tendência histórica de ascenção da maioria desses produtos?

A ação funcionalmente oligopsonística dos intermediários atacadistas junto aos produtores, tem reduzido substancialmente os ganhos destes últimos e, ao mesmo tempo, onerado de forma acentuada os preços para os consumidores.

A intermediação atacadista deveria ser competitiva, o que acarretaria redução da margem de comercialização, mas, nas condições atuais, os atacadistas cartelizados impõem os seus preços aos produtores e cobram muito caro pelo exercício (supostamente) eficiente de sua atribuição de escoar os produtos do campo para o varejista. Portanto, todas as propostas de solução, quer sejam de curto ou longo prazos, não podem desconsiderar a poderosa intermediação dos atacadistas, cuja desarticulação instantânea, sem a devida substituição por um mecanismo mais eficaz de comercialização, resultaria num mal maior do que a situação atual.

A proposta da 5a. via (anexação da nota de venda do atacadista à nota de entrada do produtor) além de ser mais um elo burocratizante, não redundaria em resultados positivos, pois os atacadistas encontrariam novas "fórmulas" de sub-faturamento. Somente uma ostensiva e onerosa fiscalização tornaria exequível tal proposta.

O projeto das "cidades hortifrutigranjeiras" não ataca o principal problema que se localiza na comercialização. A integração vertical do processo (produção e comercialização direta ao consumidor), implícita na proposta, só alcançaria seus objetivos se o volume de produção atingisse níveis de concorrência com as próprias Centrais de Abastecimento, o que viria a se chocar com as razões da existência do SINAC.

De acordo com a proposição, o setor produtivo das "cidades hortifrutigranjeiras" teria, na fase inicial, a participação direta do governo, com o compromisso de transferência futura do encargo à iniciativa privada. A sua concretização seria impraticável pelo fato de que tanto a utilização intensiva da mão de obra como a necessidade de agilização da comercialização, esbarram no vezo característico da burocracia, que aliena de seus obje-

tivos a maximização do lucro empresarial.

Uma solução alternativa seria que as Centrais de Abastecimento, além de exercerem os importantes papéis de classificação e ponto de distribuição de produtos, também participassem ativamente na comercialização, procurando intensificar sua função reguladora de preços no atacado, de maneira a contrapor um estoque dinâmico em mãos do governo ao poder oligopolista dos intermediários. Esta abordagem do problema não é sinônimo da atuação da COBAL no varejo, através do controle dos "preços de referência" comentados anteriormente, uma vez que a efetiva regulação do mercado só se consegue pela manipulação de quantidades, e não diretamente via preços. A participação ativa na comercialização ao nível do atacado facilitaria também que os gerentes das CEASA's passassem a conhecer rigorosamente os preços praticados nessas Centrais; qualquer outra forma de repasse de informações aos produtores parece destituída de credibilidade.

Resta, ainda, o maior desafio, que é a modernização tecnológica da produção hortícola. No âmbito da melhoria genética das sementes e mudas, por exemplo, todas as respostas requerem a paciência e a persistência dos que não são crivados pela pressa. O impulso natural nos conduz, geralmente, a favorecer as ações de choque, e isto serve para explicar a fé que se continua a depositar nos efeitos benéficos do crédito rural. O processo de liberação das verbas do PROHORT, recentemente acelerado pela crise do primeiro trimestre de 77, revela a confiança nos mecanismos creditícios, cuja real eficácia ainda não foi suficientemente testada. É óbvio que o acesso dos pequenos produtores hortícolas a essa linha de crédito estará mais uma vez na dependência de dois fatores imediatamente restritivos: primeiro, a questão das garantias exigidas desses pequenos produtores, muitos deles arrendatários quase nômades; segundo, a agilização do reduzido número de extensionistas da rede EMBRATER na aprovação dos projetos a nível técnico. O impacto dos recursos do PROHORT estará, além disso, vinculado ao fluxo de insumos modernos que estejam realmente disponíveis aos produtores hortícolas e, finalmente, à capacidade destes em alocar eficientemente estes recursos.

*****
****
***
**
*