AGROANALYSIS

GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

VOL. 5 Nº 2 FEVEREIRO DE 1981



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

338.105
0004
p
v.5, n.2, fev. 1981
R1

GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

COORDENADOR Tito Bruno Bandeira Ryff

QUADRO TÉCNICO E ÁREAS DE INTERESSE

Fatores de Produção; Infraestrutura; Sistema de Safras	Bruno Marcus Rangel Pessanha
Mandioca; Cana-de-Açúcar; Serviço de Dados Básicos	Francisco Antônio da Fonseca Meneses
Agroindústria; Algodão	Inês Teresa Lyra Gaspar da Costa
Olericultura; Fruticultura	Iracema Bouzas Pessôa
Animais de Pequeno e Médio Portes; Feijão; Serviço de Cadastro	Irene Raguenet Troccoli
Milho; Sorgo; Rações; Pecuária Bovina	Ivan Wedekin
Oleaginosas; Trigo; Metais Preciosos	Leila Tendrih de Freitas Almeida
Editoração; Arroz; Cevada; Mamona	Fernando Roberto de Freitas Almeida
Moeda e Crédito; Fumo; Café	Régis Norberto da Cunha Alimandro
Cacau; Comércio Exterior	Rui Melo de Carvalho

QUADRO DE APOIO

Diagramação; Composição; Montagem; Arte-Final	Emerson da Silva Martins
Secretária	Jorgina Leite Lemos
Mensageiro	José de Oliveira Melo Júnior
Serviço de Documentação	Maria Eunice Rocha
Datilógrafa	Suely Diniz da Costa
Estagiários	Benjamin Grosskopf
	Deborah de Almeida Lima
	Teresa Rietra Pereira

"Agroanalysis" é uma publicação do Grupo de Informação Agrícola do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, editada com apoio do Banco Central.

Agroanalysis, v.I – , n. 1 –; 1977 –
Rio de Janeiro, Grupo de Informação Agrícola
v. ilust. 30 cm Mensal (jan. a dez.)

1. Agricultura – Periódicos. I. Grupo de Informação Agrícola

CDU 631 (05)

Grupo de Informação Agrícola
Av. Gomes Freire, 647 – 10º – ZC-58
Fones: 232-5001, 232-6827, 232-8678 e 232-2548
Telex: 212-3840 FGVE BR
20.000 – Rio de Janeiro – RJ
BRASIL

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
BIBLIOTECA

NOTA DA EDIÇÃO

AGROANALYSIS

FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS

Instituto Brasileiro de Economia

ÍNDICE

Páginas

Análise

Agricultura Brasileira:
A Produção para o
Abastecimento Interno . . . 4

Na década passada, a agropecuária brasileira deu inúmeras demonstrações de vitalidade, graças à sua capacidade de aproveitar rapidamente novas oportunidades de mercado. Foi, em grande parte, devido à conjugação de um mercado em forte expansão e de preços compensadores, que o crescimento vertiginoso da produção de soja transformou o Brasil no segundo maior produtor mundial dessa leguminosa; que as vendas externas de suco de laranja passaram de 33,4 mil t, em 1970, para 335,6 mil t, em 1978; que as safras de cana-de-açúcar ampliaram-se substancialmente, atiçadas, primeiro, pela alta das cotações internacionais e, mais recentemente, pela necessidade de produzir álcool carburante para fins energéticos; e, por fim, que a produção de milho e carne avícola aumentou consideravelmente, nos últimos anos, evitando que a crise da pecuária bovina tivesse conseqüências mais sérias para a população.

Esses exemplos servem para comprovar o engenho e o esforço do agricultor brasileiro, qualidades que lhe permitiram identificar e aproveitar as referidas oportunidades de mercado. Mostram, também, que existe, na agropecuária do país, um enorme potencial de produção a ser explorado, que poderia ter-se manifestado de forma mais ampla, não fora a presença de uma série de fatores inibidores que tolhem, ou frustram, a iniciativa dos produtores.

Essa constatação é importante, tendo em vista que a agricultura brasileira está sendo chamada a contribuir para o alcance de três objetivos diferentes, cuja consecução é, à primeira vista, conflitante: a expansão da oferta de alimentos para consumo interno, o crescimento das exportações de produtos agrícolas e a utilização crescente da biomassa como fonte alternativa de energia.

A produção de alimentos, tema deste número de "Agroanalysis", *é uma questão particularmente importante do ponto de vista social. Por volta do ano 2 000, o Brasil deverá ter uma população de cerca de 180 milhões de habitantes. Até lá, os progressos da ciência e da tecnologia terão contribuído, mais uma vez, para alterar radicalmente os*

35-7968

hábitos de vida e aumentar o bem-estar de milhões de pessoas no mundo inteiro. Alguns desses progressos fatalmente beneficiarão os consumidores de maior poder aquisitivo dos países em desenvolvimento, em função não só de um fenômeno de mimetismo mas, também, da necessidade de amortizar os enormes investimentos que geralmente acompanham esses avanços tecnológicos e científicos.

Seria perigoso, para a estabilidade social do país, que o Brasil pudesse chegar ao final do século, incorporando alguns dos benefícios decorrentes do progresso científico, sem alterar substancialmente o quadro de carência alimentar e de subnutrição que ainda afeta uma boa parcela da sua população. Por essa razão, o desenvolvimento agrícola brasileiro dos próximos vinte anos deve ser planejado de molde a garantir uma oferta satisfatória de alimentos para a população do país. Os demais objetivos da política agrícola terão que estar subordinados ou articulados com essa necessidade elementar.

Tudo indica que a tarefa de aumentar a produção agrícola em três direções diferentes — alimentos, exportação e energia — não poderá ser realizada sem alterações importantes no processo de desenvolvimento agrícola brasileiro. Dentre elas, a mais urgente, é a de elevar substancialmente o volume de recursos investidos em pesquisa agrícola, extensão rural e educação do homem do campo, áreas que ainda não foram contempladas na dimensão requerida por um país que se situa entre os maiores produtores e exportadores mundiais de produtos agrícolas. Com efeito, nos próximos anos, o crescimento da produção agrícola brasileira dependerá, cada vez mais, da elevação dos rendimentos por hectare, em contraposição à contribuição derivada da simples expansão da área cultivada. Nesse sentido, qualquer aumento significativo de produtividade obtido em um dos três segmentos da produção agrícola (o de abastecimento interno, o de exportação e o de produção de energia) contribuirá para que seja reduzido o grau de conflito existente entre os três objetivos mencionados anteriormente.

À primeira vista, o maior potencial para a elevação dos rendimentos por hectare reside, precisamente, no cultivo de alguns alimentos básicos. As produções de feijão, mandioca e arroz, por exemplo, vêm-se caracterizando por rendimentos constantes ou declinantes.

A inversão deste processo, graças à mobilização dos recursos da pesquisa agrícola e da extensão rural, produziria resultados altamente benéficos em termos da disponibilidade de alimentos para o consumidor brasileiro de menor poder aquisitivo.

Também no que diz respeito à produção de cana-de-açúcar, há possibilidade de se elevar substancialmente os rendimentos por hectare. A produtividade brasileira, sobretudo no Nordeste e no estado do Rio de Janeiro, mostra-se ainda extremamente baixa quando comparada aos resultados obtidos em regiões como o Havaí e a Austrália. Investimentos em irrigação e no desenvolvimento de variedades com alto teor de sacarose poderiam contribuir para conter a expansão da canavicultura dentro de limites que não comprometessem a produção de outras lavouras.

Finalmente, cabe mencionar a pecuária bovina, onde se situa, certamente, o maior potencial para a liberação de terras para outras finalidades produtivas. A área de pastagens, no Brasil, estende-se por cerca de 166 milhões de hectares. Trata-se de superfície considerável, ocupada, na maioria das vezes, de forma pouco densa. Elevar a capacidade de suporte dos pastos brasileiros é tarefa fundamental para o desenvolvimento harmonioso da agropecuária brasileira.

Verifica-se, assim, que existem possibilidades de evitar a segmentação definitiva da agricultura brasileira em um setor dinâmico – exportador e produtor de energia – e outro atrasado, voltado predominantemente para o abastecimento interno. Para isso, será necessário, no entanto, adaptar a política agrícola às novas necessidades do país. Cabe, então, voltar ao tema do início desta **Nota da Edição**, *pois a chance para a recuperação das culturas de abastecimento interno reside em proporcionar aos seus produtores uma remuneração satisfatória. Isso pressupõe, desde logo, o abandono dos tabelamentos e controles de preços, a redistribuição do crédito rural e a implantação de um programa de preços mínimos que funcione efetivamente como instrumento de estabilização da renda do agricultor.*

Agroanalysis, 5(2): 1-3,
fevereiro de 1981

AGRICULTURA BRASILEIRA: A PRODUÇÃO PARA O ABASTECIMENTO INTERNO*

UMA DAS CARACTERÍSTICAS MARCANTES DA EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA, A PARTIR DA SEGUNDA METADE DOS ANOS 60, É A DIFERENÇA ACENTUADA ENTRE O RITMO DE CRESCIMENTO DAS CULTURAS DE ABASTECIMENTO INTERNO E A EXPANSÃO DAS LAVOURAS DE EXPORTAÇÃO. AS CAUSAS DESSE FENÔMENO E AS DISTORÇÕES DAÍ ADVINDAS SÃO ANALISADAS NESTE TRABALHO, QUE ESBOÇA, AINDA, UMA ESTRATÉGIA PARA A RECUPERAÇÃO DAS LAVOURAS DE ABASTECIMENTO INTERNO.

Durante os últimos quinze anos, o crescimento da produção brasileira de alimentos voltada para o abastecimento interno se deu, de um modo geral, a taxas inferiores àquelas obtidas pelos produtos agrícolas de exportação. Para a maioria daqueles produtos, a expansão verificada situou-se abaixo da média histórica e, em alguns casos, mostrou-se inferior, até mesmo, ao crescimento populacional.

Em conseqüência, o suprimento aos grandes centros urbanos, em vários períodos, revelou-se irregular. Essas crises de abastecimento eram, invariavelmente, creditadas à ação inescrupulosa de intermediários ou a acidentes climáticos que, meses antes, haviam frustrado a colheita da safra.

O aumento da freqüência dessas crises de inevitável efeito inflacionário, obrigou o governo a adotar, nos últimos dois anos, uma série de medidas de estímulo à produção agrícola. Essas medidas que, em conjunto, constituem a base econômica da chamada "prioridade agrícola", embora não tenham introduzido modificações substanciais na estrutura produtiva da agricultura brasileira, contribuíram positivamente para a obtenção de uma colheita significativamente maior, em 1980. Este aumento de produção vem sendo visto, por alguns analistas, como o início da reversão daquela tendência verificada na agricultura nos últimos anos: crescimento consideravelmente menor da produção de alimentos destinados ao mercado interno, comparativamente à expansão da produção de bens agrícolas exportáveis.

Embora o objetivo deste trabalho não seja, especificamente, discutir a "prioridade à agricultura" e suas conseqüências previsíveis, vale acrescentar que, no período de tempo em que vigoraram as razões econômicas do desempenho insatisfatório das culturas para consumo interno, ocorreram modificações importantes na organização da produção agrícola. Estas modificações, por si só, desaconselham identificar no crescimento da produção de 1980, uma mudança duradoura na composição da oferta agrícola brasileira.

Modificações Recentes na Estrutura Produtiva

Em outras palavras, a diferença entre o desempenho da produção de alimentos e o das culturas de

exportação, reflete, evidentemente, a diferença de rentabilidade entre aquelas atividades. É, também, evidente que a manutenção, por mais de uma década, de uma perspectiva de rentabilidade relativamente insatisfatória das culturas de mercado interno provocou modificações na distribuição espacial da agricultura brasileira, entre diversas outras transformações importantes na estrutura produtiva.

Assim, os estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, por exemplo, que eram responsáveis por aproximadamente 35% do arroz produzido no período 1967/70, em 1980, tiveram esta participação reduzida para 20%. Quanto ao milho, a contribuição relativa daqueles estados sofreu ligeira redução, passando de 55 para 52%, embora a safra do cereal tenha-se expandido 57,6% entre 1967 e 1980.

Também no nível de distribuição da produção segundo o tamanho da propriedade, diversos exemplos do comportamento diferente apresentado pelos produtos de abastecimento interno e pelos produtos cultivados primordialmente com vistas à exportação podem ser citados. A título de ilustração, 35% da produção de mandioca eram originários de propriedades de até dez hectares, em 1967/70. Em 1980, a contribuição de propriedades até aquele tamanho passou a ser de 42%, indicando o aumento da participação de pequenos produtores.

Em face do quadro rapidamente descrito acima, e tendo em vista o caráter eminentemente conjuntural das medidas contidas nos "pacotes" anunciados até o momento, é evidente que não se pode esperar uma profunda e duradoura modificação na composição da oferta agrícola brasileira. Neste sentido, é importante compreender os fundamentos e o próprio processo de marginalização da produção de alimentos para o mercado interno, que desembocou na atual situação crítica do abastecimento.

Ênfase às Exportações de Bens Industrializados

Como é sabido, após a segunda metade da década de 60, o Brasil iniciou um esforço de promoção das exportações. Este esforço objetivava criar possibilidades de, através de uma maior integração da economia ao circuito do comércio internacional, obter, no exterior, o aporte financeiro necessário para o novo período de crescimento econômico acelerado, que então era gestado.

A política de promoção das exportações baseou-se, simultaneamente, na criação de linhas especiais de crédito a juros subsidiados, na concessão de isenções tributárias e de créditos-prêmios às exportações, entre outras medidas. Na área cambial, a prática de minidesvalorizações reduziu, consideravelmente, a variação da taxa de câmbio, em termos reais, ao longo de cada ano, embora a supervalorização do cruzeiro não fosse eliminada.

A observação, ainda que superficial, das diversas medidas de estímulo às exportações, torna evidente que se pretendia aumentar a participação das vendas brasileiras no comércio internacional através, principalmente, da promoção das exportações de bens manufaturados. Isto porque aquelas medidas de estímulo não foram concedidas indiscriminadamente ao conjunto dos bens exportáveis. Ao contrário, nota-se uma clara hierarquização a premiar fortemente as exportações industriais, privilegiando um pouco menos as exportações de bens agrícolas beneficiados e, simplesmente, penalizando, através de tributos, as vendas de produtos agrícolas *"in natura"*.

O Papel da Agricultura

À agricultura reservava-se um papel secundário, dentro da estratégia de abertura da economia. A ela caberia gerar divisas através da exportação de produtos tradicionais e, internamente, fornecer alimentos aos centros urbanos a preços suficientemente baixos, reduzindo, desta forma, as pressões altistas sobre os salários industriais. Esses dois objetivos não contavam, no entanto, com uma política específica de apoio à produção. Na ausência dessa política, os instrumentos utilizados como forma de conter elevações indesejadas dos preços internos dos alimentos tiveram, como seria de esperar, reflexos negativos em termos de produção. Por sua vez, as exportações de bens agrícolas *"in natura"* não foram alvo de estímulos extras, ao contrário dos bens agrícolas beneficiados, aos quais algumas vantagens foram concedidas.

Desta forma, os benefícios apropriados pelo setor agrícola foram, na verdade, indiretos, uma vez que eram destinados, originalmente, às unidades processadoras de matérias-primas. Cabe, portanto, a pergunta: se os produtos agrícolas de exportação não foram alvo específico da política oficial de pro-

moção das exportações, como explicar a diferença de desempenho entre a produção desses bens e a de alimentos, a partir do esforço de abertura da economia ao exterior?

Rentabilidade, uma Razão da Dicotomia

A resposta evidentemente não é simples, uma vez que a rentabilidade de um determinado segmento econômico (fator que, em última instância, determina seu desempenho) é função de um número relativamente grande de variáveis. No caso da agricultura brasileira, salta aos olhos o comportamento díspar de alguns dos determinantes da rentabilidade. Por exemplo, a conjuntura internacional propiciou, aos produtos exportáveis, preços elevados durante grande parte do período considerado. Por sua vez, os preços internos dos alimentos foram alvo sistemático de tabelamentos, como forma inicial de conter elevações de preços indesejadas. Diversas vezes, dada a impotência deste instrumento, lançou-se mão de importações, sem se considerar a redução da receita do produtor, que esta medida causaria. Adicionalmente, se os produtos de exportação receberam apenas estímulos creditícios e fiscais indiretos na comercialização, os alimentos consumidos internamente, em grande parte, era taxados.

Estes fatos não chegam a constituir, sequer, um resumo dos fatores explicativos da diferenciação de rentabilidade dos dois segmentos considerados. No entanto, pode-se afirmar que a combinação de estímulos indiretos à comercialização de bens exportáveis com preços relativamente elevados no mercado internacional, foi fator decisivo para a expansão da produção desse segmento. Em contrapartida, a utilização sistemática de artifícios inibidores da natural evolução dos preços internos dos alimentos, atuou, em grande medida, como fator de restrição ao crescimento da produção para consumo interno, possibilitando que a transferência de áreas para o cultivo de produtos agrícolas exportáveis se desse a taxas elevadas.

Na primeira parte deste trabalho, buscar-se-á verificar em que medida ocorreu a segmentação da agricultura em termos de desempenho e apontar algumas das conseqüências do comportamento insatisfatório da produção de alimentos sobre o abastecimento dos centros urbanos. A seguir, serão discutidas algumas das diversas razões que têm contribuído para reduzir a rentabilidade da agricultura de abastecimento interno. A terceira parte deverá tecer algumas considerações sobre as conseqüências previsíveis da atual situação do setor, tendo como pano de fundo o quadro presente de segmentação da agricultura, a questão energética e a necessidade imperiosa de contornar os problemas da produção de alimentos.

A AMPLITUDE DA SEGMENTAÇÃO DA AGRICULTURA

A existência de um setor da agricultura brasileira voltado primordialmente para o exterior, não é, na verdade, um fenômeno recente. Produtos como o café, o cacau e o açúcar, entre outros, há muitas décadas são exportados em quantidades significativas, se comparadas aos níveis da produção. No entanto, a separação entre os dois setores anteriormente referidos (produtos de abastecimento e produtos de exportação) ganhou maior relevância nos últimos anos, em decorrência da importante diferenciação entre as taxas de crescimento da produção desses segmentos.

Com o objetivo de verificar a extensão desta diferenciação, foram escolhidos quinze produtos agrícolas, distribuídos em dois grupos: ***exportáveis*** e ***domésticos.***

A escolha dos componentes do grupo ***exportáveis*** teve, como critério inicial, a presença relativamente constante do produto na pauta de exportações durante o período, bem como a importância da quantidade exportada em relação ao total produzido. Este critério foi complementado por um outro: buscou-se identificar aqueles produtos cujas decisões do produtor são influenciadas pelo comportamento de variáveis externas, como as cotações internacionais e a taxa de câmbio. Desta forma, o arroz e o milho, entre outros, que apenas eventualmente são exportados, foram classificados no grupo dos domésticos.

O caso do trigo também requer atenção especial. A produção doméstica é completamente destinada ao mercado interno, cujo abastecimento é complementado por volumosas e crescentes importações. No entanto, uma vez que a oferta interna

do cereal é composta por uma parcela produzida no país e por outra importada, poder-se-ia imaginar, errôneamente, que a rentabilidade da produção brasileira e, portanto, as decisões futuras do triticultor, seriam influenciadas, no curto prazo, pelas cotações do trigo importado.

Esta influência, no entanto, se dá de maneira indireta e mediata. Isto porque o controle estatal sobre o setor é praticamente completo. O Estado financia a produção interna, adquire praticamente toda a produção, realiza as importações e se encarrega, ainda, da distribuição do grão aos moinhos. Assim, o preço relevante do ponto de vista do produtor brasileiro é aquele pelo qual o Estado adquirirá a produção. Este preço, certamente, sofre alguma influência do comportamento das cotações internacionais. É provável que em um período de abundância internacional e de preços baixos, o governo federal mostre-se menos disposto a estabelecer um preço de aquisição elevado. Numa situação inversa (cotações internacionais em alta) é possível que sejam criados mecanismos de incentivo à produção interna. A autoridade governamental responde, por assim dizer, aos sinais emitidos pelo mercado internacional. Transmite ao produtor brasileiro maiores ou menores estímulos, em função de uma série de variáveis, entre as quais a perspectiva de comportamento das cotações internacionais. Por estas razões, o trigo está incluído, para efeito de análise, entre os produtos de abastecimento interno.

Cabe, ainda, observar que a não inclusão de dados relativos à exploração pecuária deveu-se às já conhecidas dificuldades de obtenção de informações estatísticas relativamente confiáveis. Não obstante, as transformações sofridas pela pecuária brasileira, nos últimos anos, tornaram-na uma atividade, em muitos aspectos, bastante diferente da exploração agrícola, em geral. Apesar de seus produtos finais se destinarem,em grande medida, ao consumo interno e de estarem sujeitos aos mesmos mecanismos desestimuladores que afetam a comercialização dos alimentos, a pecuária, por uma série de peculiaridades, vem sendo responsável pela expulsão de lavouras, em diversas regiões do país. Desta afirmação, no entanto, não se pode depreender que a pecuária esteja obtendo um desempenho satisfatório. As constantes crises de fornecimento de leite e a necessidade de forte intervenção governamental para regular o abastecimento de carne bovina são indícios de uma insuficiência crônica da produção.

No entanto, as áreas ocupadas com pastagens aumentam, ano a ano, em algumas regiões do país. É sabido que a implantação de pastos, que permanecem em boa parte à espera da valorização da terra, é um recurso largamente utilizado em regiões de fronteira agrícola. Não cabe aqui o aprofundamento desta discussão. Contudo, é provável que este tipo de ocupação do solo, com fins especulativos, não seja uma explicação suficientemente completa para o processo de expansão pecuarista verificado nos últimos anos mas é, sem dúvida, parte importante dessa explicação.

No Quadro 1, estão listadas as taxas anuais de crescimento da quantidade colhida dos produtos selecionados, relativas aos períodos 1947/67 e 1967/79. No primeiro período, com exceção da soja, amendoim e sisal, não é possível observar diferenças significativas entre as taxas de crescimento dos produtos componentes dos dois grupos. Observe-se, que nesse período, a área ocupada por esses três produtos era relativamente reduzida, se comparada à área total das culturas de exportação. Como já foi dito, a existência de um segmento da agricultura brasileira cuja produção se destinava principalmente ao exterior, não implicava um desempenho substancialmente diferenciado, em termos de sua expansão quantitativa, daquele obtido pelos produtos de abastecimento interno.

No período 1967/79, a diferença de desempenho se torna flagrante. Neste período, a taxa média anual de crescimento da soma das áreas ocupadas pelo grupo de produtos exportáveis situou-se em 5,29% ao ano. A do grupo de domésticos, por sua vez, em apenas 2,68%.

Os dados apresentados neste quadro indicam, sem sombra de dúvida, uma modificação significativa na composição da produção agrícola brasileira, favorável aos produtos vinculados ao mercado internacional. À exceção do trigo, que foi beneficiado pelo projeto de auto-suficiência, todos os produtos destinados ao mercado doméstico registraram, no período 1967/79, redução em sua taxa de crescimento, relativamente ao intervalo 1947/67. Os produtos de exportação apresentaram, no entanto,

QUADRO 1

BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS: Taxas Anuais de Crescimento da Produção nos Períodos 1947/67 e 1967/79[1] (em %)

Produtos	Períodos 1947/67	1967/79
Domésticos		
Arroz	5,96	1,94
Batata	4,39	2,96
Feijão	4,05	-1,26[3]
Mandioca	4,80	-1,51
Milho	4,74	2,50
Trigo	0,70[3]	10,14
Exportáveis		
Algodão	3,74	-2,18[3]
Amendoim	17,62	-7,54
Cacau	1,79	3,99
Café	4,12	-1,56[3]
Cana	5,82	5,57
Fumo	4,68	5,03
Laranja	4,60	14,88
Sisal	16,95	-3,58
Soja[2]	14,33	27,38

1 Obtidas através de ajustamento linear.
2 Para a soja foram considerados os períodos 1951/67 e 1967/79.
3 Resultados não se mostraram significantes ao nível de 5%.
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Suplan/MA, FIBGE e CFP.

crescimentos bastante variáveis. Por um lado, as produções de soja e de laranja cresceram anualmente 27,4% e 14,9%, respectivamente. Por outro, o amendoim, o sisal, o café e o algodão apresentaram decréscimos, em termos absolutos.

Esta significativa variação do crescimento da produção dentro do grupo ***exportáveis***, bem como as modestas e mais uniformes taxas obtidas pelos produtos domésticos, coadunam-se com algumas observações feitas anteriormente:

1) O desempenho dos produtos de exportação não resulta de uma política uniforme de incentivos. Na verdade, esta política sequer existiu. Os benefícios obtidos pelo setor agrícola de exportação foram apropriados de maneira indireta, uma vez que esses benefícios eram direcionados, originalmente, às empresas processadoras de matérias-primas. Em razão disso, não se pode falar de incentivos aos produtos agrícolas de exportação, em geral, mas, apenas, de incentivos apropriados indiretamente por alguns dos produtos de exportação;

2) Por diversas razões, a produção de alimentos obteve uma performance bastante insatisfatória, no período. Ao contrário do que ocorre com os produtos de exportação,é possível, neste caso, identificar na preocupação governamental com a evolução dos preços internos dos alimentos, no curto prazo, uma razão para o fraco desempenho geral deste segmento.

Distribuição Espacial dos Problemas

A segmentação ocorrida na agricultura brasileira fica evidenciada com os dados apresentados no Quadro 2, onde estão listadas as taxas médias de crescimento, por produto, da área e da produção em quatro das cinco regiões geográficas do país, assim como do Brasil como um todo.

Inicialmente, cabe observar que a análise do desempenho de culturas por regiões, a partir das taxas médias de crescimento, pode induzir a erros graves. Neste sentido, deve-se ponderar a importância relativa de cada cultura no contexto agropecuário da região considerada. Por exemplo, os resultados relativos à região Sul poderiam induzir à conclusão da existência de um desempenho equilibrado entre os dois grupos. Tal conclusão, evidentemente, não se sustenta. Em seu avanço, a soja aumentou sua área cultivada em aproximadamente 6,345 milhões de hectares. Os demais produtos do grupo de exportação, que apresentaram queda, no seu conjunto liberaram apenas 599 mil hectares. Por sua vez, os produtos de abastecimento interno, em conjunto, incorporaram mais 4,4 milhões de ha durante o período.

Adicionalmente, o desconhecimento de acontecimentos conjunturais pode também prejudicar as conclusões. Considerando, ainda, a região Sul, ao serem analisados os indicadores de desempenho da cultura do café, é preciso atentar que a redução da área sofrida pela rubiácea, em grande medida, resultou da implantação de cafezais novos, após

QUADRO 2

BRASIL e REGIÕES – PRODUTOS SELECIONADOS: Taxas Anuais de Crescimento da Área Plantada e da Produção no Período 1967/79

Produtos	Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção
Arroz	3,07	3,35	-4,06	-5,61	2,50	3,33	8,58	5,43	2,75	1,94
Batata	-16,54	-14,13	-2,15	2,77	0,33*	3,50	–	–	-0,97	2,96
Feijão	2,10	-2,87*	2,06	0,88*	0,53*	-1,31*	4,02	-1,92'	1,97	-1,26*
Mandioca	3,08	0,87*	-3,00	-3,77	-3,58	-4,89	-1,66	-4,31	0,82	-1,51
Milho	2,06	-2,37*	-1,00	0,58*	2,55	3,52	7,60	9,78	1,74	2,50
Trigo	–	–	18,97	19,46	10,40	9,36	17,15	14,63	12,02	10,14
Algodão	0,22*	-3,52	-4,87	-1,78*	-2,83*	-1,79*	1,38*	3,36*	-0,77*	-2,18*
Amendoim	–	–	-12,22	-9,49	-4,86	-5,59	–	–	-9,26	-7,54
Cacau	**	3,81	**	4,14	–	–	–	–	**	3,99
Café	–	–	1,75	3,79*	-7,47	-11,42	–	–	-3,21	-1,56*
Cana	5,10	6,01	3,78	6,25	-2,03	-0,70*	–	–	3,68	5,57
Fumo	2,44	3,06	-6,62	-0,28*	3,67	6,25	–	–	1,86	5,03
Laranja	8,27	8,86	14,22	18,91	2,59	2,79	-0,07*	-1,05*	11,83	14,88
Sisal	-1,21*	-3,58	–	–	–	–	–	–	-1,21*	-3,58
Soja	–	–	19,21	19,23	35,12	33,04	13,07	13,10	28,89	27,38

* O resultado não é significante a 5%.
** O resultado não é significante.
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Supan/MA, FIBGE, CFP.

a geada de 1975. Este novo plantio foi efetuado com variedades mais aperfeiçoadas, que permitem um espaçamento menor. Muito provavelmente, o café cedeu área a outras culturas, embora a cessão, em si, possa estar superestimada.

Tendo em vista essas considerações, pode-se observar, a partir dos dados listados no Quadro 2, algumas especificidades regionais da segmentação ocorrida na agricultura brasileira.

É por demais clara a diferença entre os resultados obtidos para as regiões Nordeste e Centro-Oeste e as relativas ao Brasil, como um todo. No Centro-Oeste, praticamente todas as culturas consideradas apresentaram elevados aumentos de produção e de área. É preciso lembrar, no entanto, que a região se constituiu na principal zona de fronteira agrícola, na última década. Portanto, os resultados obtidos, apesar de alvissareiros, refletem, principalmente, a força inicial de um movimento de ocupação regional.

Deve ser ainda destacada a velocidade com que se vem processando o avanço da soja. Este fato merece atenção especial, devido à importância crescente da produção de alimentos na região Centro-Oeste.

No Nordeste, a área ocupada com produtos de abastecimento interno apresentou acréscimos maiores do que os obtidos para o Brasil. Todavia, é preocupante o fato de as taxas de crescimento relativas à área situarem-se sistematicamente acima daquelas referentes à produção. Isto indica perdas em termos de rendimentos físicos que, em alguns casos, atingem patamares significativos. Os produtos de exportação cultivados no Nordeste, por sua vez, também não obtiveram aumentos importantes de produtividade, à exceção do cacau, plantado no sul da Bahia.

É, no entanto, nas regiões Sul e Sudeste, que o fenômeno da segmentação se verifica de maneira mais nítida. Isto decorre do fato de estas regiões responderem pela parcela mais elevada da produção agrícola do país. Em 1967, a área total dos produtos constantes do Quadro 1 atingia, nessas regiões, 18,9 milhões de ha, dos quais 63% eram ocupados por culturas aqui classificadas como de abastecimento interno. Em 1979, essa participação se reduziu para 55,5%, enquanto a área total crescia para 29,1 milhões de ha. Tendo em vista a existência de grandes centros urbanos nas duas regiões, este fato indica a gravidade da situação.

No grupo de produtos exportáveis, merece destaque o crescimento da produção de laranja, de soja e de cana-de-açúcar, na região Sudeste, e de fumo e de soja, na região Sul. Entre os alimentos, apenas o trigo obteve crescimento significativo de área na região Sudeste. Cabe,ainda, destacar que os aumentos verificados na região Sul, na maior parte das vezes, foram insuficientes, sequer, para compensarem os decréscimos ocorridos no Sudeste.

O processo de redução relativa da importância da produção de alimentos para consumo interno na agricultura brasileira, assume características diversas, quando observado em cada uma das regiões do país. Algumas observações de caráter geral, no entanto, podem ser feitas. Neste sentido, é inquietante o fato de que o feijão e a mandioca tenham registrado perdas significativas de produtividade em todas as regiões, uma vez que constituem importante parcela da alimentação da população brasileira, principalmente nas áreas mais pobres. Em contrapartida, a cana-de-açúcar obteve ganhos significativos em termos de área, tanto no Nordeste, onde é cultivada para a fabricação e exportação de açúcar, quanto no Sudeste, onde vem recebendo benefícios oriundos do programa energético.

A ocupação de novas áreas pela cana, principalmente no Sudeste, deve ser acompanhada com atenção pelas autoridades. Isto porque seu efeito em termos de acelerar o processo de expulsão das culturas de abastecimento interno, para áreas mais longínquas, agravará, ainda mais, o já precário suprimento desses gêneros aos centros urbanos.

O Descompasso entre Produção e Consumo

No entanto, o crescimento significativamente maior da produção do segmento exportador em relação ao doméstico, é apenas uma parte da questão, não exprimindo toda a sua gravidade. Muito mais preocupante é o fato de a produção de alguns alimentos ter-se expandido a taxas inferiores, até mesmo, à do crescimento populacional.

No Quadro 3, estão listadas as quantidades produzidas na safra 1979/80. Este Quadro apresenta, ainda, informações relativas à projeção da de-

QUADRO 3

BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS: Projeções de Produção e de Demanda (1.000 t)

Produto	Projeções de Produção(1)	Projeções de Demanda(2)	Produção na Safra 1979/80(3)
Açúcar branco	–	5.234	4.680*
Algodão em caroço	1.611	–	1.726
Amendoim	308	–	481
Arroz	8.471	10.388	9.638
Batata	2.030	2.702	1.919**
Cacau	281	–	336
Café	2.088	–	2.503
Feijão	2.103	3.178	1.915/1.980
Fumo	391	–	429
Laranja	7.601	5.047	7.972
Mandioca	24.416	43.772	24.935
Milho	17.587	20.419	20.212
Sisal	201	–	192
Soja	13.369	–	14.887
Trigo	3.118	–	2.500/2.800

1) A partir de séries de produção de 1967 a 1979.
2) Extraídas de "Projeções da Demanda e da Oferta de Produtos Agrícolas 1975 e 1980" – março/74 – Centro de Estudos Agrícolas – IBRE/FGV
3) Dados da CFP e FIBGE.
* Fixado pelo plano de safra 1979/80 do IAA.
** Estimativa.
FONTES: Suplan/MA, FIBGE, CEA/FGV.

manda de alguns produtos para 1980,[1] bem como uma projeção de produção realizada a partir do ajustamento de retas aos dados do período 1967/79.

As projeções de produção foram realizadas a partir de simples prolongamento, para 1980, da tendência verificada no período 1967/79. Incorporam, portanto, as quebras de safra ocorridas em 1977/78 e 1978/79, no Centro-Sul do país. Este fato, provavelmente, subestimou a tendência de crescimento de produtos como o arroz e o milho, fazendo com que as estimativas obtidas se situassem abaixo das quantidades produzidas em 1980. Em relação à mandioca e ao feijão (ver Agroanalysis, vol. 4, nº 8), a deterioração da produção começou a se fazer sentir com maior gravidade a partir dos primeiros anos da última década. Assim, a linha de tendência obtida, por incorporar um período relativamente grande, em que o desempenho dessas culturas foi pouco satisfatório, assimilou mais fortemente este comportamento da produção. Em conseqüência, as projeções obtidas situam-se bem próximas dos dados relativos às quantidades colhidas em 1979/80, indicando a continuação da tendência delineada nos últimos anos.

A comparação dos resultados da safra 1979/80 com as projeções de demanda para 1980 de alguns

(1) Estas projeções de demanda foram calculadas pelo Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas, com base em estudos de orçamentos familiares, realizados em 1970. Foram publicadas originalmente em "Projeções de Oferta e Demanda de Produtos Agrícolas – CEA/FGV", 1974.

produtos de consumo interno, delineia um quadro pouco animador, em relação aos níveis de suprimento aos centros urbanos. Com exceção do milho, todos os demais produtos de consumo interno apresentam projeções de demanda significativamente superiores à produção conseguida em 1980. Dentre eles, destacam-se a mandioca e o feijão, cujas necessidades foram estimadas, respectivamente, 79% e 51% acima da quantidade produzida.

Considerando-se que os hábitos alimentares não podem ter sofrido, em tão curto espaço de tempo, modificações de grande magnitude, aqueles indicadores apontam para uma efetiva redução da disponibilidade interna de alimentos, a qual, evidentemente, não foi compensada de maneira integral por importações. O forte aumento do consumo de trigo, por certo, contribuiu para minorar, ao menos em parte, aquele aperto. Cabe perguntar quanto à qualidade da dieta básica do brasileiro, frente às significativas reduções do consumo per capita de arroz e de feijão, entre outros(2).

ALGUMAS DAS POSSÍVEIS CAUSAS DA SEGMENTAÇÃO

Durante o período em análise, a perspectiva de uma rentabilidade maior dos bens agrícolas de exportação, como era de se esperar, atraiu mais e mais agricultores para esta atividade. Em conseqüência, a modificação da distribuição do uso da terra pelas diversas culturas que, inicialmente, era restrita a algumas áreas, passou a se acentuar. Isto porque a obtenção de uma lucratividade maior induzia o produtor à utilização de técnicas mais modernas, que propiciavam ganhos de produtividade e, em decorrência, aumentavam ainda mais os lucros. Assim, geravam-se movimentos cíclicos de aprofundamento da tendência inicial.

A demanda por fatores de produção, principalmente pela terra, cresceu ano após ano. As melhores terras agricultáveis foram incorporadas, gradativamente, à produção mais rentável. Por sua vez, a produção menos rentável sofreu um processo de expulsão para terras menos férteis ou mais distantes. Os produtos de abastecimento interno passaram a ser cultivados em piores condições.

Desta forma, gerou-se, a cada período, um novo ciclo positivo, em termos de rentabilidade, para os produtos de exportação e, simultaneamente, um ciclo negativo para os de mercado interno.

Preços: a Preocupação do Governo

É importante lembrar, ainda, que esta tendência, por si só, já levaria a uma modificação na composição da oferta agrícola, desfavorável aos produtos de abastecimento interno. Entretanto, esta modificação não seria, por certo, tão acentuada se não existisse a necessidade de conter em níveis reduzidos os preços dos gêneros alimentícios, nos grandes centros urbanos. A interferência governamental direta, realizada sob a forma de tabelamentos e importações, não considerava a necessidade de preservar a renda do produtor rural. Estes mecanismos foram acionados constantemente, inclusive em anos de quebra de safra, expropriando, deste modo, parcela da receita do lavrador, o que acabou por aprofundar a diferença de rentabilidade dos dois segmentos da agricultura.

O cuidado em conter altas indesejáveis dos preços dos alimentos, obviamente, não encontra explicação em uma suposta preocupação governamental com os níveis nutricionais da população. Ao contrário, era perfeitamente previsível que a aplicação sucessiva daquelas medidas de desestímulo à produção acabaria por agravar a carência alimentar. Na verdade, objetivava-se evitar pressões adicionais sobre os salários urbanos industriais. Assim, evitava-se, também, que fosse ameaçado o ritmo da expansão da economia no início dos anos 70, de forma a manter elevados os níveis dos investimentos, tornando possível a manutenção do crescimento econômico acelerado que se verificava na época.

Desta forma, o crescimento da produção de bens agrícolas de exportação vem contribuindo para reduzir a oferta de alimentos por diversos caminhos simultâneos:

– através da incorporação, pelo segmento dos bens exportáveis, de terras antes ocupadas para a produção de alimentos;

– pela utilização menos intensa, na produção dos domésticos, de diversos fatores de produção. A concorrência por esses fatores é disputada com vantagens pelos produtos de exportação, o que tende a inibir sua utilização em culturas de mercado interno;

(2) A Produção Interna de Trigo – Revista Trigo e Soja, 1979.

– através da redução da produção para auto-consumo, cujos excedentes compunham parcela importante da oferta de alimentos nos centros urbanos. As alterações tecnológicas favorecedoras do uso mais intenso da terra e de equipamentos provocaram, em alguma medida, a redução do emprego de trabalhadores residentes e, em conseqüência, da produção para auto-consumo.

Remuneração Instável: Uma Questão a Mais

Das três vias acima listadas, ao menos as duas primeiras contribuíram para aumentar o risco da produção de alimentos de mercado interno, em termos de seu rendimento físico. Por sua vez, o processo de formação de preços, cujas características são bastante distintas para os dois segmentos, determina um risco de mercado relativamente mais elevado para o produtor de bens domésticos.

Em outras palavras, a rentabilidade do segmento produtor de alimentos de mercado interno deve ter apresentado oscilações muito maiores do que aquelas ocorridas na produção para exportação. Em relação à variável preço, o produtor de soja, por exemplo, certamente corre um risco muito menor do que o de feijão, de se ver obrigado a comercializar sua safra por preços substancialmente inferiores àqueles por ele visualizados à época do plantio. Isto porque a cotação interna da maioria dos produtos de exportação é fortemente influenciada pelas condições de oferta e demanda internacionais e pela taxa de câmbio. Uma vez que a política cambial brasileira objetiva distribuir ao longo do ano as variações do câmbio, de forma a suavizá-las, a variável relevante para a determinação de oscilações do preço em cruzeiros é a cotação internacional.

Esta cotação tende, naturalmente, a sofrer variações menos bruscas e mais previsíveis do que os preços de um produto consumido apenas internamente. Isto porque as variações da oferta e da demanda de cada país podem ser compensadas por variações em sentido contrário, em outro país. Por exemplo, uma redução de produção em um país qualquer, decorrente de condições climáticas desfavoráveis, pode ser compensada pelo aumento da produção de outro país ou, em último caso, pela utilização de estoques internacionais.

No caso de um produto de mercado interno, as variações da oferta refletem-se diretamente sobre os preços e só podem ser amenizadas através do recurso ao mercado internacional (importando ou exportando o excedente, conforme o caso) ou do manuseio de estoques reguladores. Se a relação comercial com o exterior não é sistemática, como é o caso de todos os produtos listados como de mercado interno, à exceção do trigo, é provável que a eventual compra ou venda se processe com relativa morosidade. A utilização de estoques reguladores como mecanismo minimizador de variações reais de preço, no Brasil, ainda se constitui em recurso de duvidosa eficácia.

Paralelamente a estas características dos mercados, a ação governamental contribuiu para agravar a situação. Quase sempre que o preço internacional de algum produto exportado pelo Brasil sofreu queda suficientemente grande, a ponto de tornar sua exportação gravosa, o subsídio à comercialização externa foi acionado, sendo justificado pela necessidade de obtenção de divisas e de atender a clientes tradicionais. Assim, a ação governamental contribuía para reduzir ainda mais o risco de mercado do produtor desses bens.

Por outro lado, o tabelamento do preço de produtos de consumo interno, a venda de eventuais estoques governamentais ou a importação do produto com vistas a complementar a oferta doméstica, são instrumentos cujo acionamento jamais considerou a necessidade de preservar a receita do produtor. É evidente que quando ocorre uma quebra de safra, torna-se necessário complementar a oferta interna do produto. No entanto, a receita do produtor precisaria ser garantida de alguma forma. Uma vez que a sociedade não pretende que a redução de oferta seja compensada por um aumento de preço capaz de manter a remuneração do produtor, torna-se necessário o estabelecimento de um subsídio, de forma a se evitar que o prejuízo de um ano induza a uma redução de plantio no ano seguinte. Esta preocupação, no entanto, raras vezes foi considerada pelas autoridades.

Produtividade: às Vezes Causa, às Vezes Efeito

Em relação às oscilações dos rendimentos físicos, que constituem o risco a que está exposto o produtor em termos de produtividade, é provável

que atinjam níveis superiores, no caso dos produtos de mercado interno. Isto porque a diferença entre a rentabilidade dos dois segmentos propiciou aos produtores de bens de exportação o emprego de tecnologias mais modernas com uma utilização mais intensa da terra e de equipamentos, o que tende a reduzir os riscos de quebra da produção.

No entanto, as oscilações de rendimentos físicos sofridas pelos dois segmentos considerados, não devem atingir diferenças tão importantes quanto aquelas relativas ao risco de mercado. Sem dúvida, existem diferenças profundas entre as tecnologias empregadas nas lavouras modernas como a de soja, de laranja para a produção de sucos, entre outros, e as vigentes nas lavouras menos desenvolvidas como a de feijão e a de mandioca. Na verdade, a diferença tecnológica é encontrada, e com facilidade, até mesmo considerando-se um único produto. Por exemplo, pode ser citada a produção de arroz no Rio Grande do Sul e nas áreas de fronteira ou a do milho, no Sul e nos estados da região Nordeste. No entanto, mesmo as técnicas mais modernas ainda apresentam um grau de suscetibilidade às condições climáticas que eleva bastante o risco de produção da agricultura de um modo geral.

Um estudo publicado recentemente[3] discute justamente a questão de diferentes níveis de risco de mercado e de rendimentos para diversas culturas. O autor tenta demonstrar que existem diferenças importantes entre os padrões de instabilidade de preços e rendimentos entre as culturas de abastecimento interno e as de exportação. A maior instabilidade dessas variáveis, para os produtos de consumo doméstico, determina um risco econômico maior para este segmento, o que evidentemente é um fator de desestímulo à produção.

No referido estudo, são calculados cinco indicadores de instabilidade, a partir de séries históricas de preços reais recebidos e de rendimentos médios para o estado de São Paulo.

Os quadros 4 e 5 apresentam uma listagem dos onze produtos considerados pelo artigo, em ordem decrescente de instabilidade de preços e de rendimentos para cada um dos indicadores.

Observa-se, no Quadro 4, que dos seis primeiros produtos, considerando-se qualquer dos indicadores, cinco são de mercado interno. A única exceção é o café, cuja grande instabilidade de preços pode ser explicada pelo fato de o Brasil ser o principal exportador mundial do produto. Em conseqüência, as variações da produção brasileira, a maioria delas provocada por geadas, que comprometem parcela elevada da oferta internacional por alguns anos, refletem-se fortemente sobre o comportamento das cotações. As duas últimas colocações são ocupadas também, em todos os casos, pela cana-de-açúcar e pela soja.

Os resultados relativos à instabilidade de rendimentos físicos indicam um equilíbrio maior entre os dois grupos. Ainda assim, entre os seis primeiros produtos listados, pelo menos a metade, em qualquer dos indicadores, pertence ao grupo de domésticos. Destaque-se ainda o fato de o café encabeçar todas as colunas, o que é explicado pelas reduções de produção decorrentes de geadas. Novamente, a cana-de-açúcar obteve resultados bastante favoráveis.

A Inevitável Instabilidade da Produção Agrícola

O risco econômico da atividade agrícola atinge, em todos os países do mundo, dimensões elevadas comparativamente àquelas enfrentadas pelos demais setores da economia. Em razão disso, é consensual a opinião segundo a qual a sociedade deve aparelhar-se de instrumentos capazes de minimizar as oscilações dos preços e dos rendimentos físicos na agricultura. Diminuindo-se a probabilidade de ocorrência de eventos geradores de reduções inesperadas da rentabilidade do setor, está-se criando, simultaneamente, importante elemento de estímulo à expansão da produção.

Assim, as economias desenvolvidas empregam recursos vultosos em pesquisa agrícola objetivando, ao mesmo tempo, elevar os níveis de produtividade e aumentar a resistência das lavouras ao ataque de doenças e a condições climáticas adversas. Em relação ao risco de comercialização, programas agrícolas como o norte-americano têm logrado considerável sucesso ao impedirem quedas ou elevações exageradas dos preços, através da implementação articulada de mecanismos como o de preços-suporte e o de estoques reguladores.

(3) Padrões de Instabilidade entre Culturas na Agricultura Brasileira – Fernando Homem de Melo – Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9, nº 3, dez/79.

QUADRO 4

BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS: Cinco Indicadores da Instabilidade dos Preços (rol em ordem decrescente) 1948/76

Razão Máximo/ Mínimo	Coeficiente de Variação Simples	Variação Relativa Média	Desvio Percentual Médio	Coeficiente de Variação nos Desvios
mandioca	mandioca	feijão	café	mandioca
feijão	feijão	cebola	feijão	café
café	café	batata	mandioca	feijão
cebola	cebola	mandioca	cebola	cebola
batata	batata	arroz	batata	batata
arroz	arroz	café	arroz	arroz
algodão	algodão	amendoim	milho	algodão
amendoim	amendoim	milho	algodão	amendoim
milho	milho	algodão	amendoim	milho
cana-de-açúcar	cana-de-açúcar	cana-de-açúcar	cana-de-açúcar	cana-de-açúcar
soja	soja	soja	soja	soja

FONTE: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9 nº 3. "Padrões de Instabilidade entre Culturas na Agricultura Brasileira" – Fernando Homem de Melo.

A Atuação do Estado

No Brasil, o objetivo de reduzir a imprevisibilidade dos preços e dos rendimentos agrícolas, há muito integra, explicitamente, os planos governamentais. Por razões diversas, que variam desde limitações inerentes a determinados programas, até outras, de caráter eminentemente político, os resultados obtidos são ainda insatisfatórios.

Ao menos em tese, a política de preços mínimos impediria que, em situações de relativa abundância, determinado produto fosse comercializado por preços inferiores aos custos de produção. No entanto, alguns fatores vêm contribuindo para que, em diversas oportunidades, esta garantia não se torne efetiva. Não cabe aqui uma avaliação da eficácia da política de preços mínimos nem, tampouco, sobre os resultados dos programas de pesquisa agrícola. No entanto, é interessante observar em que medida esses programas vêm contribuindo para reduzir o risco econômico agrícola, principalmente no que tange aos produtos do mercado interno.

Preços Mínimos: Um Instrumento Polivalente

A política de preços mínimos objetiva, primordialmente, assegurar a comercialização dos produtos constantes de sua pauta a preços iguais ou superiores aos custos de produção. Assim, o governo federal compromete-se a adquirir quantidades ilimitadas desses produtos, ao preço mínimo de aquisição por ele fixado, desde que sejam atendidos alguns critérios de padronização e de qualidade.

O preço mínimo serve, também, como base de cálculo do montante de crédito subsidiado de comercialização (EGF) que pode ser utilizado pelos produtores no período posterior à colheita. O EGF tem por finalidade propiciar ao produtor condições de esperar, com sua safra estocada, oportunidades satisfatórias de comercialização. No entanto, esta linha de crédito pode ser igualmente utilizada por unidades beneficiadoras de produtos agrícolas.

A política de preços mínimos vem sendo acionada, ainda, no sentido de orientar o plantio de cada

QUADRO 5

BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS: Cinco Indicadores da Instabilidade de Rendimentos (rol em ordem decrescente) 1948/76

Razão Máximo/ Mínimo	Coeficiente de Variação Simples	Variação Relativa Média	Desvio Percentual Médio	Coeficiente de Variação nos Desvios
café	café	café	café	café
cebola	algodão	arroz	arroz	arroz/cebola
algodão	cebola	algodão	feijão	feijão
batata	batata	cebola	mandioca	algodão
soja	soja	amendoim	cebola	mandioca
milho	milho	feijão	algodão	milho
arroz	arroz	milho	milho	amendoim
feijão	feijão	soja	amendoim	soja
mandioca	mandioca	mandioca	soja	cana-de-açúcar
amendoim	amendoim	cana-de-açúcar	cana-de-açúcar	batata
cana-de-açúcar	cana-de-açúcar	batata	batata	

FONTE: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9, nº 3. "Padrões de Instabilidade entre Culturas na Agricultura Brasileira" – Fernando Homem de Melo.

safra. Mediante reajustes diferentes para os preços mínimos o governo introduz uma nova variável que interfere na decisão do produtor sobre o que plantar. Ao beneficiar determinados produtos com reajustes maiores em seus preços mínimos, o governo, praticamente, informa ao produtor rural quais as culturas que, segundo sua avaliação, precisam obter aumentos maiores de área plantada naquela safra. A médio e longo prazos, caberia ainda ao programa influir sobre a direção das modificações mais duradouras na composição da produção agrícola, bem como sobre a sustentação da renda do setor.

A função básica da política de preços mínimos seria, portanto, estabelecer garantias reais para que os preços recebidos pelos produtos sejam sempre suficientes para cobrir, ao menos, os custos de produção. Além disso, o preço mínimo é utilizado como componente básico de vários instrumentos que servem a objetivos distintos. Assim, pretende-se que o programa, além de cumprir sua função básica, sirva como meio de incentivar o plantio de culturas escolhidas; como instrumento de amparo à lucratividade de unidades beneficiadoras de produtos agrícolas, através dos EGF's, como parâmetro de uma embrionária política de estoques reguladores etc. Até recentemente, o preço mínimo servia como base de cálculo para o crédito de custeio. Como é sabido, esta sistemática foi alterada e, hoje, o montante dos recursos para este fim é calculado a partir dos valores básicos de custeio, que são desvinculados do preço mínimo.

De acordo com o exposto, fica comprovada a existência de uma multiplicidade de objetivos a serem cumpridos a partir de um único preço de referência: o preço mínimo. Isto obriga que, constantemente, sejam efetuados ajustes e ressalvas na mecânica de cada instrumento, como forma de evitar distorções indesejadas. Por exemplo, caso o governo pretenda, em determinado ano, aumentar seus estoques de algum produto, terá que estabelecer um preço mínimo elevado com este fim. Estará, ao mesmo tempo, aumentando desnecessariamente o volume de recursos que serão empregados nos EGF's desse produto. Da mesma forma, o desejo de incentivar o plantio de determinadas

culturas cria, potencialmente, a necessidade de maiores recursos para o crédito de comercialização e para a aquisição dos produtos incentivados. Muito provavelmente, as demais culturas serão penalizadas com um reajuste de preço mínimo menor do que o necessário, como forma de evitar que o montante de recursos comprometidos com o programa cresça demasiadamente.

Outro aspecto que merece atenção é o alcance relativamente limitado da política de preços mínimos. Os valores dos financiamentos contratados (EGF) e das compras governamentais (AGF) ainda apresentam pequena significação quando comparados com a Renda Agrícola (ver Quadro 6). O valor dos AGF's situa-se persistentemente abaixo de 1% da Renda Agrícola, ultrapassando levemente este percentual apenas durante o período 1975/77. Por sua vez, a relação entre o valor dos EGF's e a renda apresenta tendência claramente altista, embora não atinja, ainda, patamares elevados.

Entre os diversos fatores explicativos do reduzido alcance desses programas, deve ser destacado o que caracteriza, de um modo geral, a distribuição dos recursos subsidiados à agricultura. Como é sabido, o repasse desses recursos é efetuado pelo sistema bancário e as normas adotadas para a seleção de clientes privilegiam aqueles produtores que apresentam garantias reais de pagamento. O acesso dos pequenos agricultores àquelas fontes de estímulo é obstruído, ainda, por questões que vão desde as dificuldades de cumprimento das exigências burocráticas, até o puro desconhecimento, por parte desses produtores, da existência do programa.

Igualmente não menos importante, é o caráter extremamente errático do comportamento dos preços mínimos ao longo do período. O Quadro 7 apresenta a evolução real desses preços para alguns produtos selecionados, no período 1968/80. Embora a taxa média anual de crescimento apresente valores positivos para todos os produtos considerados, as variações anuais evidenciam a inexistência de uma política sistemática de privilegiamento do

QUADRO 6

BRASIL: Relação entre a Renda Interna do Setor Agrícola e as Aquisições e Empréstimos do Governo Federal — 1968-78

Anos	Especificação Renda Interna do Setor Agrícola(1) Valores Correntes Cr$ 1000	Compras Diretas(2) x 100 Renda Interna do Setor Agrícola (Col. A)	Valor do Financiamento(2) x 100 Renda Interna do Setor Agrícola (Col. A)
1968	11.539.990	0,4	1,82
1969	14.336.314	0	1,81
1970	17.126.636	1,0	2,27
1971	23.973.354	0,1	2,22
1972	30.560.091	0,1	3.24
1973	44.270.554	0	2,00
1974	65.657.439	0,2	4,34
1975	87.820.907	1,4	8,76
1976	137.703.182	1,4	8,57
1977	236.849.473	1,9	14,81
1978	320.670.501	0,5	5,72

FONTE: (1) Conjuntura Econômica — FGV — dez/79.
(2) CFP.

QUADRO 7

BRASIL – PRODUTOS SELECIONADOS: Evolução dos Preços Mínimos em Valor Real(*) entre 1968/69 e 1979/80 (Cr$/Unidade)

Ano	Algodão em Pluma SP – 15 kg	Amendoim SP – 25 kg	Arroz RS – 50 kg	Feijão PR – 60 kg	Mandioca SC – t	Milho SP – 60 kg	Soja RS – 60 kg
1968/69	530,51	163,77	303,18	510,01	563,85	187,60	262,18
1969/70	483,35	170,68	320,62	534,13	623,80	189,39	273,98
1970/71	546,92	177,12	294,48	554,11	621,50	190,19	303,97
1971/72	666,11	196,82	334,72	605,37	953,68	198,09	375,45
1972/73	660,71	224,00	395,19	695,59	1.370,13	224,51	395,19
1973/74	930,08	245,77	378,78	819,35	1.064,64	300,87	368,53
1974/75	826,03	278,07	456,18	801,95	960,59	282,44	480,30
1975/76	787,84	255,03	402,38	737,86	906,76	267,82	424,91
1976/77	922,41	250,38	397,26	874,73	993,13	251,41	381,37
1977/78	916,49	219,11	372,39	859,60	962,62	224,24	321,38
1978/79	796,03	200,91	338,58	686,61	818,60	203,26	279,10
1979/80	648,91	184,54	328,05	627,42	586,37	190,19	322,92
Taxa de Crescimento (%)	+4,13	+1,97	+1,36	+3,25	+1,25	+1,2	+1,07

* A preços de 1980 (junho) ajustados pelo IGP – Col. 2.
FONTE: CFP.

plantio de determinadas culturas. A respeito, observe-se o ocorrido com os preços do algodão e do feijão, que obtiveram os maiores índices médios de crescimento, 4,13% e 3,25%, respectivamente, e vêm sofrendo quedas consideráveis desde a safra 1976/77.

Se não é possível perceber uma política de amparo sistemático às culturas que vêm obtendo desempenho extremamente fraco em termos de produção, como o feijão e a mandioca, também não se pode falar de um favorecimento especial aos produtos de exportação. A soja, único produto coberto pelo programa de garantia que ocupa posição de destaque na pauta de exportações, obteve os menores acréscimos anuais em termos de preços mínimos, entre os produtos selecionados. No entanto, é importante ressaltar o pequeno significado desta política, no caso da soja, como um instrumento de proteção contra quedas bruscas de preços numa safra abundante. Isto porque a elevada participação brasileira no mercado mundial de soja e de seus derivados provoca uma acirrada disputa pela matéria-prima, entre o parque moageiro e os exportadores. Além disso, a capacidade instalada do parque doméstico de esmagamento (20 milhões de t, muito superior à maior safra já obtida no país) torna mais intensa ainda a disputa entre as indústrias.

Por outro lado, a participação da soja no total dos recursos aplicados em EGF, costuma ser elevada. Este instrumento é largamente utilizado pelos produtores, pelas cooperativas e pelas indústrias que, desta forma obtém uma fonte alternativa para financiar seus estoques.

A cana-de-açúcar, o café e o cacau, que, ao lado da soja, respondem por elevada parcela da receita de exportações, não são cobertos pelo programa de preços mínimos. No caso da cana-de-açúcar, a intervenção governamental é completa.

Tanto a produção quanto a comercialização são controladas pelo IAA, que estabelece um plano anual de safra e os preços para todas as fases de comercialização, inclusive dos derivados. A comercialização do café também sofre forte controle governamental: A liderança exercida pelo Brasil no mercado internacional exige que o governo administre os preços das exportações e providencie a sustentação das cotações internas, através de um estoque regulador e de um programa de preços de garantia ao produtor. Quanto ao cacau, a intervenção do Estado não ocorre em nível de mercado mas, apenas, na fixação de quotas de exportação de amêndoas e de derivados.

Pesquisa Fitogenética, um Instrumento Eficiente, mas de Longo Prazo

Diante da instabilidade dos rendimentos físicos, principalmente das culturas de abastecimento interno, cabe destacar o papel da pesquisa agrícola enquanto instrumento capaz de recuperar os níveis médios de produtividade, bem como de reduzir sua imprevisibilidade.

O aprimoramento fitogenético das espécies vegetais constitui um dos principais objetivos da pesquisa agrícola. A incorporação de fatores genéticos de maior vigor germinativo e de resistência a pragas e doenças responde individualmente por incrementos verticais significativos de produção. Isto dependerá, no entanto, de uma conscientização de que os ganhos de produtividade, função dos avanços tecnológicos da pesquisa agrícola, só são obtidos a longo prazo, sendo necessário, portanto, um esforço continuado neste sentido. No entanto, os recursos aplicados em pesquisa no país, não indicam que esta consciência exista.

Este fato fica evidente quando se comparam os recursos aplicados em pesquisa agrícola e o valor estimado dos subsídios para a aquisição de fertilizantes. Os dados do Quadro 8 indicam uma sobrevalorização da política de subsídio a insumos, em detrimento de uma contemplação maior de recursos à pesquisa agrícola. É bom lembrar,ainda,que o esforço de pesquisa é condição necessária para se obter um uso racional daqueles insumos.

Contudo, está havendo crescimento na produção de sementes melhoradas. Os dados do Ministé-

QUADRO 8

BRASIL: Relação entre os Orçamentos da Embrapa e o Valor Estimado do Subsídio aos Fertilizantes Inorgânicos (em Cr$ milhões)

Ano	(A) Recursos Aplicados	(B) Valor do Subsídio	A/B
1974	160	1.563	10,2
1975	411	5.098	8,1
1976	805	8.362	9,6
1977	1.269	13.000**	9,8
1978	2.030	19.000**	10,7
1979	3.988	37.500**	10,6
1980*	7.500*	53.527	14,0

* Previsão.
** Estimativas elaboradas pelo GIA.
FONTE: Embrapa, Agroanalysis, vol. 3, nº 4.

rio da Agricultura, entretanto, indicam uma repartição extremamente desigual entre os produtos. Em 1979, a utilização de sementes melhoradas foi de 96,6% na cultura do trigo e de 88,1% na da soja, mas foi de 39,3% nas lavouras de arroz e de apenas 6,5% no total plantado de feijão.

A maior utilização de sementes melhoradas nas chamadas "culturas modernas" representa apenas mais um aspecto da mesma questão básica: os agricultores voltados para o mercado externo, de um modo geral, têm melhores condições de demandar pesquisa e assistência técnica, dispondo também de maiores recursos para absorverem novas tecnologias.

Em contrapartida, a pesquisa agrícola e a extensão rural deveriam voltar-se mais para os produtos de consumo interno, procurando introduzir modificações técnicas capazes de melhorar os níveis de produtividade dessas culturas sem, no entanto, onerar em demasia os custos de produção. Não se trata de modernizar a qualquer custo a produção agrícola, mas de, a partir da técnica tradicionalmente empregada pelos pequenos produtores, introduzir modificações de fácil assimilação e baixo custo, como o uso de sementes melhoradas, espaçamento correto, rotação acertada de culturas etc., que se mostrem capazes de propiciar rendimentos físicos melhores.

Esta questão se coloca, hoje, de forma premente. Tendo em vista a urgência em se aumentar a produção de alimentos, é necessário que se privilegiem os setores de pesquisa, extensão e assistência técnica, outorgando-lhes maiores recursos e que se redirecione o esforço, de maneira a beneficiar as culturas de mercado interno. Isto porque, para haver um aumento substancial da produção de alimentos, será cada vez mais importante, daqui para a frente, que sejam obtidos melhores índices de produtividade, uma vez que a expansão da área cultivada das lavouras de mercado interno tenderá a sofrer concorrência crescente em razão dos novos estímulos aos produtos energéticos.

Na Competição pela Terra, Vence o Produto de Exportação

O processo de segmentação da agricultura brasileira, que decorreu da vigência por vários períodos subseqüentes, de condições de mercado mais favoráveis aos produtos de exportação, constituiu apenas a parte mais visível do processo de diferenciação dos níveis de rentabilidade dos dois segmentos. A continuidade desse processo, em sua dinâmica, provocou modificações cada vez mais profundas na organização da agricultura brasileira, modificações essas que, num segundo movimento, transformavam-se em elementos realimentadores do referido processo.

No tocante à utilização de fatores de produção, a utilização das áreas mais férteis e melhor localizadas para a produção de ***exportáveis*** é, num primeiro momento, conseqüência da perspectiva de uma rentabilidade maior, desfrutada por esse segmento. Num segundo momento porém, os ganhos em termos de rendimentos físicos e a redução de custos obtidos a partir da incorporação dessas áreas melhores, transformam-se em fatores de geração de novos aumentos de lucratividade. Pelo ângulo das culturas domésticas, sua expulsão para terras menos férteis, ou mais distantes, torna os rendimentos físicos mais instáveis ou menores, contribuindo para alargar o fosso entre as taxas esperadas de rentabilidade dos dois segmentos.

Este processo se aprofunda ano a ano, a partir de fatores conjunturais. No entanto, a persistência com que se verificam esses fatores provoca modificações de caráter mais duradouro que, por sua vez, contribuem para a perpetuação e aprofundamento do próprio processo. Por exemplo, é provável que os agricultores que detêm melhores condições sócio-econômicas sejam os mais aptos a perceberem a oportunidade de obtenção de maiores lucros, a partir de sua opção de plantio. Devem ser eles, portanto, os primeiros a se engajarem na nova empreitada. Isto é provável, até porque são esses os agricultores capazes de, entre outras pré-condições, realizarem os investimentos necessários e assimilarem mais rapidamente as inovações técnicas da cultura mais moderna.

Em conseqüência, persistindo por alguns períodos sucessivos condições de mercado mais atrativas para a produção de bens exportáveis, é de se esperar que a parcela da produção de bens domésticos oriunda de pequenas propriedades, de posses ou de parcerias, aumente, principalmente naquelas culturas, como a mandioca e o feijão, nas quais a estagnação tecnológica se revelou mais profunda.

Assim, a produção dessas culturas vai sendo, gradativamente, deixada a cargo de agricultores menos organizados politicamente, localizados em regiões mais distantes, com menor possibilidade de obterem recursos para modernizarem sua exploração rural etc. Na ausência de medidas de política que objetivem, especificamente, compensar os efeitos "naturais" dessa tendência, é provável que essas culturas se apropriem cada vez menos dos estímulos governamentais à produção agrícola, como o crédito subsidiado e a assistência técnica. Isto porque é crescente o número de pequenos e mini-produtores ligados a elas que não apresentam condições de acesso a esses benefícios.

Nessa medida, a manutenção, hoje, de condições de mercado mais atrativas à produção para exportação indica não apenas a manutenção de uma perspectiva de rentabilidade maior para esse segmento. Indica, ainda, o aprofundamento do próprio processo de segmentação, cujas conseqüências se farão sentir, com maior força ainda, no período subseqüente.

A concorrência pelo fator terra entre os dois segmentos afetou diferentemente a produção de alimentos nas regiões que contavam com importantes extensões inexploradas e naquelas em que a fronteira agrícola estava praticamente fechada.

Nestas regiões, a produção de alimentos sofreu um processo de "expulsão" puro e simples. Esta "expulsão" foi conseqüência da opção do produtor local por diminuir o plantio de alimentos em favor das culturas de exportação, movido pela perspectiva de uma rentabilidade maior. Paralelamente, a opção por culturas mais "modernas" que privilegiam um uso mais intensivo da terra, provocou, em grande medida, redução do número de trabalhadores residentes e, em conseqüência, a queda da produção para auto-consumo, cujos excedentes eram enviados aos mercados dos centros urbanos. São exemplos os casos da expansão da soja no Rio Grande do Sul, nos últimos anos da década de 60 e, mais recentemente, da cana-de-açúcar e da laranja, em São Paulo.

Nas regiões aonde a disponibilidade de terras era maior, a expansão das culturas de exportação não requereu um processo tão violento de expulsão mas, ainda assim, provocou uma inibição do crescimento das culturas de alimentos, que se expandem a taxas inferiores às do crescimento médio da agricultura. A expansão da soja no Paraná,há quinze anos atrás e, hoje, na região Centro-Oeste, aonde a oleaginosa firma atualmente suas bases para o novo ciclo de crescimento, são exemplos desse tipo de inibição.

Com o objetivo de elucidar essa questão, foram feitas estimativas das áreas cedidas à soja no período 1967/79, para os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná. Os resultados estão listados, respectivamente, nos Quadros 9 e 10. Cabe esclarecer, inicialmente, que o método de cálculo utilizado,(4) apresenta limitações, algumas das quais serão a seguir discutidas e que os resultados obtidos devem ser encarados tão somente como resultados estatísticos aproximados.

Foram escolhidos, inicialmente, determinados produtos agrícolas que comporiam um "complexo de produção" para cada um dos estados em questão. É claro que esses produtos não representam a totalidade da produção agropecuária de cada estado, Entretanto, os dados do censo de 1975 indicam que 90% e 95% da área cultivada do Rio Grande do Sul e do Paraná, respectivamente, estavam alocados ao cultivo desses produtos.

O método de cálculo objetiva estimar a contribuição relativa de cada cultura para a expansão da área total do ***complexo***. Com esse objetivo, o crescimento da área de cada cultura é decomposto em um ***efeito-escala*** e em um ***efeito-substituição***. A estimativa do ***efeito-escala*** procura mensurar a parcela da expansão da área cultivada de cada produto que é explicada pelo ritmo de crescimento conseguido pela agricultura como um todo. Se, por exemplo, um ***complexo*** qualquer, durante um determinado período de tempo, expandiu sua área cultivada em 50%, e uma cultura componente desse ***complexo*** obteve um crescimento de área de 100%, a metade do aumento de área desse produto é explicada pelo ***efeito-escala***. Esta parcela do incremento total foi obtida, provavelmente, pela incorporação de novas áreas ao ***complexo de produção***.

O restante do aumento de área conquistado pelo produto, no entanto, não obedece ao padrão

(4) Para maiores informações quanto à metodologia de cálculo ver "A Expansão da Soja no Brasil: Alguns Aspectos da Produção" de Maria Helena Zockun – IPE/USP, 1978.

Agroanalysis, 5(2): 4-31, fevereiro de 1981

QUADRO 9

RIO GRANDE DO SUL — PRODUTOS SELECIONADOS: Contribuição para a Expansão da Área da Soja — 1.000 ha — 1967 e 1979

	Área Colhida (ha) (1) 1967	Área Colhida (ha) (2) 1979	Variação Absoluta de Área (3) = (2) - (1)	Efeito Escala (4) = (1) x 2,166(a)	Efeito Substituição (5) = (2) - (4)	Contribuição Relativa de cada Produto para a Expansão da Soja (%)
Arroz	391	525	+134	847	-322	10,6
Batata inglesa	64	63	-1	139	-76	2,5
Feijão	253	178	-75	548	-370	12,2
Mandioca	270	231	-39	585	-354	11,6
Milho	1.609	1.788	+179	3.485	-1.697	55,9
Amendoim	9	7	-2	19	-12	0,4
Cana-de-açúcar	52	45	-7	112	-67	2,2
Fumo	113	107	-6	245	-138	4,5
Laranja	16	25	+9	35	-10	0,3
Soja	491	4.110	3.619	1.063	+3.047	—
TOTAL	3.268	7.079	+3.817			

(a) O coeficiente de expansão do sistema no período foi de 2,166, correspondente a um crescimento de 116,6%.
FONTE DOS DADOS BRUTOS: FIBGE, CFP.

de crescimento do *complexo* como um todo. Foi obtido, provavelmente, mediante a conquista de terras a algumas culturas componentes do *complexo*, que obtiveram um crescimento inferior à média dos demais produtos. Este último fenômeno caracteriza o *efeito-substituição*.

Este método de cálculo mede as diferenças entre as variações de área das diversas culturas e a do *complexo de produção* de uma dada região geográfica. Quanto menores forem essas diferenças, mais homogêneo será o processo de expansão da agricultura na região escolhida. A hipótese básica do método é, portanto, que o crescimento da área de todos os produtos, em princípio, deveria obedecer a um padrão comum de expansão.

É justamente nessa hipótese que se encontra uma das principais limitações ao seu emprego. Isto porque a expansão de cada cultura constitui, na realidade, a resposta dos produtores a uma série de estímulos econômicos, que afetam diferentemente os produtos. Alguns desses fatores específicos podem e devem ser corrigidos por medidas de política econômica como, por exemplo, a maior instabilidade dos rendimentos físicos, que caracteriza algumas culturas. Outros, no entanto, são de difícil controle e, dependendo de sua dimensão relativa, sequer carecem de correção. Como, de fato, existem diferenças entre as taxas esperadas de crescimento da demanda de produtos agrícolas, essas diferenças influenciarão, por certo, os ritmos de expansão de cada cultura.

Apesar das limitações metodológicas, os resultados apresentados nos Quadros 9 e 10 servem como indicadores da inibição ao crescimento das demais culturas, em decorrência da forte expansão da soja.

Nos dois estados considerados, todas as culturas cederam área para a soja. No Rio Grande do Sul verifica-se que,principalmente as culturas alimentícias, como o milho (56%), a mandioca (12%), o feijão (12%) e o arroz (11%) foram as que mais cederam áreas à soja. No Paraná os destaques cabem ao café (49%), ao arroz (15%) e ao feijão (14%).

Não há dúvida, no entanto, que os cálculos efetuados tendem a superestimar o impacto negativo, sobre as demais culturas, do vigoroso avanço da soja. Para os dois estados não foram incluídos os dados relativos às áreas ocupadas por pastagens, devido à falta de informações. Este fato contribuiu, principalmente no caso do Rio Grande do Sul, para superestimar os resultados. Isto porque, como é sabido, o avanço da soja nas terras gaúchas, em grande medida, se deu mediante a incorporação das áreas de pastagens. A não inclusão desses dados fez com que as reduções sofridas pelas áreas de pastagens e, apropriadas pela soja, fossem atribuídas adicionalmente às demais culturas.

Outro fator contribuiu, também, para distorcer os resultados e,neste caso, afetar fortemente os cálculos relativos ao Paraná. Neste estado, a expansão do *complexo de produção* atingiu 63%, no período 1967/79. Se a soja for excluída do *complexo*, sua expansão se reduzirá para apenas 10%. Isto significa que a magnitude do crescimento do *complexo*, como um todo, foi determinada pela soja, individualmente. Em conseqüência, ficam superestimados os resultados relativos ao *efeito-escala* e, portanto, a estimativa da cessão de área de cada lavoura, em benefício da soja.

A despeito das limitações mencionadas, os cálculos apresentados servem como indicadores dos efeitos sobre a produção de alimentos, que tiveram como origem o processo de expansão do cultivo da oleaginosa nas regiões Sudeste e Sul. Servem, ainda, como alerta para as conseqüências que advirão dos incentivos ao plantio da cana-de-açúcar, em São Paulo, com objetivos energéticos, e da continuidade do avanço da soja, no Centro-Oeste.

As atenções devem-se voltar, portanto, para esses fenômenos. No caso da soja, o processo de sua expansão nas regiões Sudeste e Sul parece estar à beira da exaustão, indicando que o novo ciclo de crescimento da oleaginosa se dará em direção ao Centro-Oeste.

SOJA E CANA: UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO

Os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, que contribuíram com aproximadamente 74% da produção sojícola, em 1980, estão com suas áreas agricultáveis praticamente conquistadas. Assim sendo, um possível crescimento da área da soja, nesses estados, teria que ser obtido, tão somente, às custas de novas retrações das demais culturas. Em São Paulo, a expansão da soji-

Agroanalysis, 5(2):4-31, fevereiro de 1981

QUADRO 10

PARANÁ — PRODUTOS SELECIONADOS: Contribuição para a Expansão da Área da Soja — 1967 e 1979 (1.000 ha)

	Área Colhida (ha) (1) 1967	Área Colhida (ha) (2) 1979	Variação Absoluta de Área (3) = (2) - (1)	Efeito Escala (4) = (1) x 163,4	Efeito Substituição (5) = (2) - (4)	Contribuição Relativa de cada Produto para a Expansão da Soja (%)
Arroz	402	324	-78	658	-334	15,0
Batata inglesa	40	55	15	65	-10	0,4
Feijão	651	746	95	1.064	-318	14,3
Mandioca	111	42	-69	181	-139	6,3
Milho	1.338	2.119	781	2.186	-67	3,0
Algodão	271	287	16	443	-156	6,9
Amendoim	73	44	-117	119	-75	3,3
Café(b)	1.179	827	-352	1.926	-1.099	49,4
Cana	41	51	10	67	-16	0,7
Fumo	7	25	18	11	+14	—
Laranja	6	5	-1	10	-5	0,2
Soja	83	2.340	2.257	136	+2.204	—
TOTAL	4.202	6.865	2.663			

OBS.: (a) O crescimento do sistema no período foi de 63,4%.
(b) Considerou-se a estimativa do IBC de área ocupada.
FONTE DOS DADOS BRUTOS: FIBGE, CFP.

cultura encontra um obstáculo importante. A concorrência pelo fator terra não se dá apenas entre a leguminosa e as culturas tradicionalmente menos rentáveis — como ocorreu, na década passada, nos estados sulinos — mas participa também da disputa a cana-de-açúcar, carro-chefe do programa energético.

Daqui para a frente, portanto, os ganhos de área a serem obtidos pela soja nos principais estados produtores deverão ser cada vez menos relevantes. Aliás, essa tendência já se vem fazendo sentir deste 1978, a partir de quando os aumentos anuais têm sido cada vez menores, indicando a perspectiva de uma acomodação da área de soja, em torno de suas amplitudes atuais.

Neste sentido, o caminho natural a ser trilhado pela soja, em sua expansão, parece ser na direção do Centro-Oeste, região de fronteira agrícola, que dispõe de vantagens importantes, em comparação às demais áreas produtoras da oleaginosa. Destacam-se entre elas, nas áreas atualmente ocupadas com a soja, o custo mais baixo de aquisição de terras e, no curto prazo, a possibilidade de se efetuarem gastos menores com insumos, tendo em vista a recente incorporação da região à exploração agrícola. Assim, a produção sojícola sofre sensível barateamento, que torna compensador seu deslocamento para áreas mais longínquas.

Este deslocamento tinha como principal empecilho a distância da região Centro-Oeste dos portos de escoamento e das indústrias moageiras, situadas, em sua maioria, próximas aos terminais marítimos. Essas dificuldades vêm sendo, no entanto, superadas. Já existem algumas unidades de processamento na região bem como projetos de implantação de novas indústrias, o que reduzirá consideravelmente os custos de transporte. Além disso, a soja não se constitui, hoje, num produto exclusivamente voltado para o mercado externo, pois a demanda interna por óleo e por farelo representou 22% e 52% da safra brasileira, de 1980, em equivalente-grão. O aumento do consumo doméstico da oleaginosa tem-se fundamentado na forte demanda por seus derivados, originada no substancial incremento do consumo de carne avícola, nos últimos anos. A expansão da avicultura foi deflagrada pelo encarecimento da carne bovina mas, à medida em que o produto avícola brasileiro conquistou, igualmente, parcelas do mercado internacional, o setor adquiriu impulso próprio.

É fácil perceber que a soja — e sua estrutura de produção e processamento — é um elemento dinâmico dentro da agricultura brasileira. Entretanto esse dinamismo, assim como o de outras explorações "modernas" provoca não só a redução das áreas destinadas a culturas tradicionais mas, também, inibe o crescimento das áreas ocupadas com essas lavouras.

Os dados disponíveis, relativos aos censos de 1970 e 1975, apesar de se referirem a períodos em que a expansão da soja no Centro-Oeste não era de grande relevância, são bastante elucidativos.

Na vertente goiana do rio Paranaíba ocorreu a maior expansão da área ocupada pela soja em Goiás. Em 1975, esta micro-região era responsável por 90% da produção estadual da oleaginosa. Entre 1975 e 1980, sua produção se elevou em 246% e a participação no total produzido em Goiás declinou para 61% em razão do crescimento das áreas de soja nas micro-regiões vizinhas. O Quadro 11 apresenta as variações de área de algumas culturas no período 1970/75, naquela micro-região. Observe-se que ocorreu um decréscimo de 31% na superfície coberta com arroz, além de, na prática, terem estacionado as áreas destinadas ao feijão e ao algodão. Concomitantemente, a pecuária teve sua área acrescida em 14%, o milho em 126% e a soja passou de 6 mil ha para 44,2 mil ha.

O crescimento da área destinada à pastagem deu-se a partir de um patamar muito elevado, razão pela qual sua expansão, embora pequena em termos absolutos, pode ter contribuído para expulsar ou impedir o crescimento das culturas produtoras de alimentos.

Entretanto, a confrontação dos dados relativos à área ocupada com a soja, na micro-região considerada, em 1975 e, em 1980, aponta um acréscimo de 246% entre o primeiro e o último períodos, indicando que a tendência à expansão da soja naquela área, que apenas se esboçava no início dos anos 70, acentuou-se no final da década. A não disponibilidade de dados para 1980 impede que sejam feitas considerações a respeito do desempenho das demais atividades agrícolas na micro-região, de forma que se pudesse avaliar numericamente os efeitos da expansão da soja em áreas ocupadas com outras culturas.

QUADRO 11

GOIÁS – PRODUTOS SELECIONADOS E PASTAGENS: Área Ocupada na Micro-Região da Vertente Goiana do Paranaíba – 1970–1975

	1970	1975
Algodão	21.704	20.163
Arroz	175.590	120.597
Café	96	66
Cana-de-açúcar	2.257	–
Feijão	1.847	2.135
Laranja	28	3
Milho	89.649	202.501
Pastagens	1.761.365	2.006.349
Soja	6.046	44.214

FONTE: Censo Agropecuário.

É lícito supor, no entanto, que esteja ocorrendo, no Centro-Oeste, acelerado processo de substituição das lavouras tradicionais por explorações agrícolas mais modernas. Nesta categoria se incluem, entre outras, a soja e o milho. O plantio do cereal vem sendo impulsionado pelo acelerado crescimento da demanda, ocorrido nos últimos anos. Em conseqüência, seu cultivo vem-se transformando em uma atividade economicamente atrativa, justificando o apuro técnico empregado em algumas regiões produtoras. Por certo, o avanço da pecuária no Centro-Oeste ainda persiste. A implantação de pastos na região, é explicada, em grande medida, por intuitos meramente especulativos. Atualmente, o crescimento das áreas de pastagens recebe novo impulso, o qual decorre do deslocamento em direção ao Centro-Oeste da pecuária do Oeste paulista, cujas áreas estão sendo ocupadas pela cana-de-açúcar.

Tempos Difíceis: Surge o Proálcool

O avanço dessas culturas em direção ao Centro-Oeste, bem como o da cana-de-açúcar, em São Paulo, são tendências de difícil controle por parte das autoridades e cujos efeitos, em termos da expansão futura da produção de alimentos, são ainda de previsão bastante arriscada.

O lançamento do Proálcool, em 1975, teve como principal justificativa a necessidade de que fosse gerada uma alternativa para o país, diante da crise energética. Com o recente agravamento desta crise, o Programa tomou novo impulso, agora sob a égide de metas de produção mais ambiciosas: 10,7 bilhões de litros, em 1985 e 14 bilhões de litros em 1987.

Diante deste quadro, uma nova vertente foi aberta nos rumos da agricultura brasileira. Agora, na tradicional divisão entre culturas voltadas para o abastecimento interno e culturas de exportação, interpõem-se as chamadas culturas com finalidades energéticas, tendo na cana-de-açúcar sua principal protagonista.

Se o objetivo inicial do Proálcool era responder ao desafio colocado pela multiplicação dos preços do petróleo no período 1973/80, há de se considerar que outros fatores contribuíram para determinar a alternativa escolhida. Após a grande elevação dos preços do açúcar no mercado externo, no período 1974-75, a agroindústria açucareira, principalmente na região Centro-Sul, sofreu um intenso processo de modernização. Com a posterior queda das cotações, a agroindústria entrou em um período de aguda crise e conseqüente sub-utilização de sua capacidade produtiva. Desta forma, o Proálcool apareceu como uma promissora possibilidade de superação da crise no setor, na medida em que, com a nova demanda criada para a matéria-prima e com a opção de se instalarem destilarias anexas às usinas de açúcar, encontrava-se uma saída para a elevada capacidade ociosa do parque açucareiro.

O novo surto de desenvolvimento da cultura canavieira atingiu todas as tradicionais regiões produtoras. Entretanto, no estado de São Paulo, o processo de expansão da área de cana-de-açúcar deu-se de forma bem mais acentuada. Assim, no período 1974/79, o total da área plantada de cana

neste estado cresceu a uma média de 8% ao ano, sendo que, para 1980, é esperado um acréscimo de 10%.

Embora a expansão da canavicultura, em São Paulo, tenha-se verificado, em alguma medida, através da própria ampliação da área cultivada do estado e pela ocupação de pastagens, esta expansão vai-se efetivar, principalmente, pela substituição de outras culturas. As implicações deste fato justificam que aqui se abra um espaço para o exame daquilo que se vem caracterizando como o mais recente processo de ocupação de áreas antes destinadas às culturas de alimentos.

Conforme pode ser observado no Quadro 12, a cana-de-açúcar, no estado de São Paulo, apresentou forte acréscimo em sua área plantada nos últimos doze anos. Tomando-se 1979 como base e, considerando-se os totais por Divisão Regional Agrícola (DIRA) constata-se que a lavoura canavieira está concentrada, sobretudo, em quatro regiões, ou seja, na DIRA de Ribeirão Preto, que representa 42% do total da área plantada de cana no estado, na DIRA de Campinas, com 28%, e nas DIRAS de Bauru e de Marília, com 19%.

O restante, correspondendo aproximadamente a 11% da área plantada de cana, não possui maior significado.

Examinando a variação nas áreas cultivadas nestas quatro regiões e os totais do estado, no período 1974/79 (ver Quadro 13) é possível perceber uma tendência comum, tanto nas DIRAs mencionadas, como nos totais do estado, de ganhos expressivos de áreas para a cultura da cana-de-açúcar (e, em menor grau, para a soja) e perdas consideráveis para as áreas de pastagem, do milho, do arroz e do algodão.

Um estudo do Instituto de Economia Agrícola (IEA)(5) revela que, na DIRA de Ribeirão Preto, as áreas de pastagem teriam contribuído com 64% do total da área ocupada pela cana em 1979, destacando-se,ainda, que do restante ocupado, 17% foram cedidos pelo arroz e 14% pelo milho. A expansão da cana na DIRA de Campinas, por sua vez, teria absorvido uma área, na qual as pastagens contribuíram com 60,6% e o algodão com 21,2% das terras cedidas. As DIRAs de Bauru e Marília que, no estudo citado, foram consideradas conjuntamente, também tiveram nas pastagens a atividade mais afetada na cessão de terras, com 71,3% do total, acompanhadas pelo milho, com 13,4%.

Com base nestes dados, pode-se depreender que o processo de expansão da cana em São Paulo privilegia nitidamente a penetração em áreas de pastagens, ainda que outras culturas de abastecimento do mercado interno de alimentos e a cultura do algodão venham, também, cedendo espaços significativos.

O quadro até aqui descrito adquire contornos graves se for considerado que, do total de 10,7 bilhões de litros de álcool, programado para 1985, o estado de São Paulo reivindica uma participação de 65%. Isto significaria a exigência de cerca de 1,25 milhão de hectares para a cana-de-açúcar a ser empregada com finalidades energéticas. Em vista da saturação das áreas canavieiras tradicionais no estado, a perspectiva é de que novas extensões de terra sejam ocupadas em outras regiões ainda não submetidas aos efeitos deste processo. A região Oeste do estado começa a aparecer como aquela que irá merecer a primazia para a expansão da canavicultura.

Ao que tudo indica, as características marcantes da expansão canavieira,até o presente, tendem a ser reafirmadas, no futuro. Dentro desse contexto, processam-se transformações na pecuária, no sentido de uma passagem de exploração extensiva para intensiva, ou de deslocamento da atividade pastoril para áreas mais distantes, incluindo aí a região Centro-Oeste do país. No caso de outras culturas de abastecimento interno, via de regra produzidas por pequenos produtores, o procedimento mais comum vem sendo a simples ocupação dessas áreas pela agroindústria alcooleira, passando os antigos proprietários a integrar o contingente de mão-de-obra assalariada ou a saturar o mercado de trabalho das áreas urbanas.

A política de expansão da cana para fins energéticos, em São Paulo, tem apresentado reflexos em dois níveis. Em primeiro lugar, intensifica-se o processo de expulsão das culturas de abastecimento interno. Em segundo lugar, aprofundam-se as transformações na estrutura agrária do estado, com a substituição das extensas áreas de pastagens ou das pequenas propriedades pelas grandes empresas agroindustriais.

(5) "O Programa Nacional do Álcool e os Impactos na Agricultura Paulista" — Veiga Fo., Alceu de Arruda *et allii*.

Agroanalysis, 5(2): 4-31, fevereiro de 1981

QUADRO 12

SÃO PAULO: Evolução da Área Plantada com Cana-de-Açúcar para Uso Industrial por Divisão Regional Agrícola — 1968-79
(em hectares)

DIRA	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
São Paulo	3.738	2.879	3.872	3.872	3.650	3.100	2.500	2.000	2.100	2.350	2.130	1.900
Vale do Paraíba	7.792	2.468	2.904	3.267	2.800	2.700	2.500	3.500	2.500	6.650	1.760	1.550
Sorocaba	34.775	36.227	47.190	53.240	55.300	51.300	50.000	54.400	62.900	69.500	51.860	50.500
Campinas	240.596	215.670	233.772	278.300	271.500	266.400	300.000	253.900	292.900	269.100	293.670	328.800
Ribeirão Preto	192.002	182.492	237.160	256.520	260.000	250.700	256.500	300.000	322.600	355.700	473.230	493.800
Bauru	104.302	101.543	125.356	127.534	134.600	131.700	100.000	104.300	128.900	144.300	154.040	152.000
S. J. do Rio Preto	15.681	17.351	21.054	21.780	25.600	24.400	20.000	28.100	61.300	37.300	37.750	34.300
Araçatuba	5.118	4.549	5.082	5.324	5.200	7.200	11.000	9.200	7.900	13.200	13.100	10.300
P. Prudente	992	193	1.210	363	350	2.500	2.500	8.300	8.200	10.800	12.660	15.500
Marília	—	—	—	—	—	—	45.000	38.300	49.100	50.900	54.690	65.400
Total do Estado	605.000	563.376	677.600	750.200	759.000	740.000	790.000	802.000	988.400	971.000	1.094.890	1.163.850

FONTE: Instituto de Economia Agrícola.

O Que Fazer?

O vigor que tem caracterizado o novo ciclo de expansão da soja em direção à região Centro-Oeste, bem como o da cana-de-açúcar para a produção do álcool em São Paulo, sem dúvida, delineia a perspectiva de um desempenho bastante satisfatório para essas atividades, nos próximos anos. Na verdade, a necessidade de readaptar a economia aos rigores da crise energética e a difícil situação das contas externas do país determinam, segundo a visão oficial, que sejam estimulados os segmentos produtores de bens agrícolas energéticos e de exportação.

A questão que se coloca, e que ainda não foi respondida pelas autoridades governamentais, é como se evitará que a expansão desses segmentos se realize às custas de um crescimento insuficiente da produção agrícola para consumo interno. Em outras palavras, como será possível compatibilizar a prioridade àqueles segmentos e a necessidade de aumentar a oferta interna de alimentos ou, pelo menos, impedir novas reduções da disponibilidade per capita desses bens.

É bem verdade que, no contexto da chamada *prioridade à agricultura*, a ênfase à produção de alimentos está incluída de forma explícita, inclusive como componente da estratégia de combate à inflação. É fato, no entanto, como já analisado neste trabalho, que a rentabilidade das culturas domésticas, por mais de uma década, permaneceu reduzida comparativamente à das demais atividades agropecuárias. Por sua vez, as novas medidas de estímulo, até agora anunciadas nos sucessivos pacotes, não permitem supor um aumento significativo da rentabilidade esperada do segmento produtor de alimentos. Como se impedirá, portanto, que o avanço dos produtos exportáveis e energéticos, nos anos vindouros, seja obtido em detrimento da produção de alimentos?

É preciso ter em mente, por outro lado, que a situação crítica do abastecimento aos centros urbanos não permitirá, sob pena de elevados custos políticos, que os desestímulos à produção de alimentos se mantenham por mais tempo. Os constantes tabelamentos de preços, burlados freqüentemente, através de inúmeros artifícios e as filas para a compra de feijão indicam a urgência das soluções.

QUADRO 13

SÃO PAULO – Variação nas Áreas Cultivadas por Divisão Regional Agrícola – 1974/79
(em ha)

Produtos	Ribeirão Preto	Campinas	Bauru	Marília	Estado de São Paulo
Cana	+237.100	+28.880	+58.000	+20.400	+351.930
Algodão	-13.500	-31.750	-4.950	-5.600	-112.000
Amendoim	+5.680	-550	+3.610	-12.910	-2.410
Arroz	-81.800	-9.000	-6.700	-5.700	-164.300
Feijão	-3.700	-8.700	-1.300	+1.400	+61.650
Milho	-67.900	-7.200	-44.900	-20.000	-235.500
Soja	+72.300	+6.400	-500	+118.900	+200.800
Café	+38.870	+20.240	-4.730	+16.400	+140.890
Laranja	+40.456	+27.250	-358	-2.700	+103.748
Pastagens	-89.098	-24.398	-77.616	-28.900	-246.672

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IEA.

Segundo o governo, a prioridade agrícola se constituiria por um conjunto de medidas de estímulo a serem implementadas por determinado período de tempo, objetivando aumentar a lucratividade do setor agropecuário como um todo. Esta estratégia teria sido adotada em razão do reconhecimento das dificuldades que o país atravessa em termos de inflação, contas externas e excessiva dependência do combustível importado. Assim, da agricultura se espera, nos próximos anos, uma contribuição efetiva para a minoração desses males. A se julgar, ainda, pelas declarações oficiais, espera-se que os três segmentos, cuja existência é reconhecida implicitamente, obtenham, cada um de *per si*, bons resultados em termos de produção. Portanto, não se privilegiaria qualquer um deles.

No entanto, a análise do processo recente de expansão das culturas de exportação, principalmente no Centro-Oeste e no Sul do país, deixa claro que o crescimento da produção a taxas tão elevadas, foi obtido mediante um mau desempenho das culturas de abastecimento interno. Nas regiões aonde as terras agricultáveis, em sua maioria, já estavam previamente comprometidas com a exploração agropecuária, o crescimento da oferta de bens exportáveis se realizou a partir da incorporação de extensas áreas antes empregadas na produção de alimentos para o mercado interno. Nas regiões que contavam com áreas ainda inexploradas, o avanço das culturas de produtos de exportação provocou séria inibição ao aumento das áreas plantadas com culturas domésticas.

Este processo de expansão da atividade econômica mais rentável, em detrimento de setores menos promissores é, do ponto de vista empresarial, perfeitamente aceitável. No entanto, muitas vezes a sociedade arca com elevados custos. O relativo atraso tecnológico de algumas das culturas de abastecimento interno e as precárias condições sócio-econômicas dos pequenos produtores, grande parte deles dedicada à produção para auto-consumo, são fatores que, obviamente facilitam a expansão dos segmentos mais dinâmicos, de bens de exportação. Isto porque os recursos de terra e de mão-de-obra empregados pelo segmento menos rentável são facilmente mobilizados pela atividade mais lucrativa.

É preciso ter claro, portanto, que o objetivo de elevar a produção agrícola destinada ao mercado interno, caso seja conseguido, determinará, pelo menos de imediato, uma expansão menor dos demais segmentos. Nisto reside a principal dificuldade de se operacionalizarem as políticas de estímulo à produção de alimentos. Aquele objetivo, por essa e por outras razões, não é, portanto, de fácil consecução. A produção de alimentos acumulou, por longo período, as conseqüências maléficas de uma política agrícola que sobrevalorizou o segmento exportador. Seria, assim, necessária a implementação de medidas capazes de fortalecer o pequeno produtor rural, como forma de aumentar sua resistência às pressões expansionistas dos produtores mais capitalizados.

A expansão dessas culturas poderia ainda ser limitada a regiões determinadas, nas quais os custos sociais do crescimento acelerado fossem menores. É fácil imaginar, no entanto, as dificuldades e as resistências que surgiriam ao estabelecimento de um zoneamento agrícola deste tipo, no país. Se a perspectiva quanto ao retorno financeiro de determinada atividade é elevada — o plantio de cana-de-açúcar, por exemplo — as autoridades municipais, estaduais, assim como os empresários de diversos estados do país, disputarão o direito de obter uma quota elevada para suas regiões. Assim, a escolha das áreas a que ficariam confinadas determinadas culturas, poderia ser influenciada por pressões políticas capazes, até mesmo, de comprometer os resultados positivos do zoneamento.

Grandes barreiras também teriam de ser superadas para a implementação de medidas de fortalecimento do pequeno produtor. Por exemplo, a adoção de mecanismos capazes de facilitar o acesso desses agricultores ao sistema de crédito rural teria, por certo, efeitos bastante positivos. No entanto, o acesso ao crédito não é conseguido através, simplesmente do envio, aos agentes repassadores, de normas e instruções das autoridades. O aumento da participação dos pequenos produtores na distribuição dos recursos creditícios subsidiados, evidentemente, eleva o risco dessas operações sendo, portanto, visceralmente contrário à própria filosofia que norteia as decisões dos bancos. Assim, facilitar aos pequenos produtores o acesso ao crédito rural significa a adoção, entre outras, de medidas capazes de minimizar o retraimento dos agentes financeiros,frente à elevação do risco daquelas ope-

rações de empréstimo.

É certo, no entanto, que a elevação da rentabilidade esperada da produção para consumo interno é condição necessária para se impedir que as crises de abastecimento aos centros urbanos se agudizem nos próximos anos. Esta melhora da perspectiva de rentabilidade poderia ser obtida, também, através da elevação dos rendimentos físicos e/ou de um crescimento dos preços recebidos pelos agricultores a taxas mais elevadas do que a dos demais preços da economia.

Uma melhora substancial dos níveis de produtividade somente poderia ser obtida mediante a aplicação sistemática de recursos em pesquisa agrícola, cujos resultados apenas a longo prazo se fariam sentir. No entanto, alguns progressos mais modestos poderiam ser conseguidos de imediato, através do estabelecimento de uma política de assistência técnica que privilegiasse o pequeno produtor rural. Já está comprovado que a introdução de pequenas modificações técnicas em sistemas produtivos rudimentares resulta em compensadores aumentos de produtividade de culturas vitais para a população. Entre esses produtos pode ser citada a mandioca cultivada no Nordeste, cuja produtividade sofreria forte incremento mediante seleção e tratamento prévio contra a incidência de doenças. No entanto, os pacotes tecnológicos buscam difundir técnicas de cultivo nem sempre apropriadas às condições regionais e, muitas vezes, de elevado custo de implementação e de difícil assimilação por parte do agricultor. A possibilidade de a assistência técnica vir a influenciar mais positivamente nos rendimentos físicos do pequeno estabelecimento agrícola exigiria uma modificação nas diretrizes que norteiam a sua prática no Brasil.

Por sua vez, a hipótese de se permitir que os preços recebidos pelos agricultores cresçam a taxas superiores à dos demais preços da economia,contraria o objetivo de reduzir a inflação. Ainda que este crescimento mais acelerado fosse compensado por decréscimos, em termos reais, dos preços dos produtos dos demais setores, o aumento do custo da alimentação nos centros urbanos acarretaria naturais pressões dos trabalhadores por aumentos salariais. Considerando que as empresas já estariam com seus lucros comprimidos, em função da redução real dos preços de seus produtos, estas pressões por aumentos de salários, caso atendidas, acarretariam elevações de custo que, provavelmente resultariam em diminuição do nível de emprego.

A possibilidade de se permitir uma elevação dos preços relativos da economia,favorável à agricultura, foi recentemente aventada por autoridades da área federal. Sua concretização, no entanto, é de todo improvável. Evidentemente, a possibilidade de um empresário vir a obter reajustes reais dos preços de seus produtos é determinada por fatores econômicos característicos do mercado de que participa. Todavia, alguns fatores políticos também influenciam o comportamento dos preços de determinado segmento econômico como, por exemplo, a capacidade de mobilização das lideranças empresariais e o eco que suas declarações obtêm na sociedade.

Neste sentido, supor que os preços dos alimentos obterão vantagens, em termos reais, por um período de tempo suficientemente extenso para permitir uma maior capitalização da agricultura, constitui hipótese bastante irrealista. Sua viabilização só seria possível se fosse estabelecido um sistema de subsídios ao consumo dos principais produtos alimentares. Este, possivelmente, seria um dos caminhos mais justos para se permitir uma maior capitalização do segmento produtor de mercado interno, desde que os custos do programa fossem cobertos por impostos que incidissem, principalmente, sobre as classes de renda mais alta. Um programa de subsídios a uma cesta alimentar básica das populações urbanas mais pobres permitiria compatibilizar preços mais estimulantes ao agricultor e um custo de alimentação relativamente menor nos centros urbanos.

Vários são os caminhos que, se trilhados, possibilitariam que o crescimento da produção agrícola para o mercado interno se realizasse a taxas compatíveis com as necessidades da população. A maioria deles, entretanto esbarraria em sérias dificuldades de implementação, cujas características são essencialmente políticas. A agricultura brasileira vive hoje um momento de impasse cuja superação, portanto, extrapola seus próprios limites.

* Trabalho elaborado pelos técnicos Francisco A. F. Meneses, Leila T. F. Almeida e Régis N. C. Alimandro, com a participação de Bruno M. R. Pessanha, Fernando R. F. Almeida e Marco A. S. Teles.

1 JUN 84

13 ABR 198



N.Cham. 338.105 0004 p
Título: Agroanalysis.

000357968
96250

v.5, n.2, fev. 1981

Impresso na COMPANHIA BRASILEIRA DE ARTES GRAFICAS RUA RIACHUELO 128 TEL. 222-3359

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, instituída em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, visando ao estudo dos problemas de organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativos e social e à conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro.

Sede: Praia de Botafogo, 190 — Caixa Postal: 9.052 — ZC–02
Tel.: 551-1542
CEP: 22.250 — Rio de Janeiro — RJ

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS BIBLIOTECA

Presidente: Luiz Simões Lopes
Superintendente Geral: Roberto Hermeto Corrêa da Costa

CONSELHO DIRETOR
Presidente: Luiz Simões Lopes
Vice-Presidente: Jorge Oscar de Mello Flôres
Membros: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Carlos Medeiros Silva, Eugenio Gudin, Francisco Oswaldo Neves Dornelles, José Joaquim de Sá Freire Alvim e Octávio Gouvêa de Bulhões

CONSELHO CURADOR
Presidente: Alberto Pires Amarante
Vice-Presidente: João Carlos Vital
Membros: Aldo Batista Franco, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge de Faria Salles, Celso Timponi, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Estado de São Paulo, Francisco Montojos, Heitor Campello Duarte, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Instituto de Resseguros do Brasil, José de Nazaré Teixeira Dias, Embaixador Manoel Pio Corrêa Jr., Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, Paulo de Tarso Leal, Rafael da Silva Xavier, Rubens d'Almada Horta Pôrto, Theodoro Arthou.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

COMISSÃO DIRETORA
Presidente: Octávio Gouvêa de Bulhões
Vice-Presidente: Mario Henrique Simonsen
Membros: Eugenio Gudin, Janes Angelo de Souza, Julian Magalhães Chacel e Mario Henrique Simonsen
Assessor de Direção: Jorge Kingston

DEPARTAMENTO DE ENSINO:
Diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia: Mario Henrique Simonsen

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS E PESQUISAS:
Diretor: Julian Magalhães Chacel

Divisão de Contabilidade Social:
Diretor: Angelo Jorge de Souza
- Centro de Contas Nacionais: Ralph Miguel Zerkowski
- Centro de Estudos Fiscais: Margaret Hanson Costa
- Centro de Estudos Industriais: Eden Gonçalves de Oliveira

Divisão de Estatística e Econometria:
Diretor: Janes Angelo de Souza
- Centro de Estudos Agrícolas: Sylvio Wanick Ribeiro
- Centro de Estatística Econômica: Roberto Maia de C. Abib
- Centro de Processamento de Dados — Eugênio Decourt

Centro de Estudos Monetários e de Economia Internacional — Antônio Carlos Lemgruber

Não sendo encontrado o destinatário, devolver ao
GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRICOLA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Av. Gomes Freire, 647 – 10º andar
ZC-58 - RIO DE JANEIRO - RJ - BRASIL