

A AGRICULTURA E O PLANO TRIENAL

GORDON W. SMITH

Muitas razões prementes mostram a conveniência do “planejamento global” no Brasil. O Plano Trienal, porém, constituiu uma decepção para alguns de nós. O julgamento que se segue será limitado ao aspecto agrícola do Plano.

Este se divide adequadamente em duas partes distintas: (1) análise do que vem ocorrendo na agricultura brasileira, e (2) perspectivas e políticas governamentais.

O tratamento dado pelo Plano à agricultura é bastante geral, e gira em torno da relação de troca entre a agricultura e a indústria, derivados dos deflatores de preços implícitos a êsses dois amplos setores (Ver Quadro I). Verifica o Plano haver uma tendência clara de elevação favorável à agricultura no período de 1955-60. Conclui daí, então, que o setor urbano, para garantir-se alimentos e matérias-primas adequadas, foi obrigado a dirigir parte do seu aumento de produtividade para a agricultura, o que significou uma menor parcela de recursos para investimento na indústria. Além disso, devido a um arcaico sistema de propriedade da terra, no qual os grandes proprietários não se interessam pelo investimento na produtividade e a maior parte do aumento real de renda sôbre as propriedades arrendadas ou cultivadas de sociedade é absorvida pelos donos da terra, através dos seus arrendamentos mais altos, êsses aumentos relativos de preços não são transformados em aumentos de produtividade, mas em maiores rendas reais e maior consumo pelos donos de terra. Portanto, a causa básica da suposta rigidez da oferta, que se revela na relação de troca, é o sistema agrário, sendo principalmente pela modificação dessa estrutura que se poderá obter uma oferta mais elástica.

Para não dizer mais, essa explicação excessivamente simples da situação é singular. Suscita numerosos problemas: os dados usados para medir os movimentos de preços agrícolas e industriais, a interpretação da relação entre os preços agrícolas e industriais como indicativos

da reação de troca entre os setores urbano e rural, o emprêgo dessa relação como recurso de interpretação.

Certos observadores, usando os índices de preço no atacado da *Conjuntura Econômica*, concluíram que não tem havido tendência de elevação nos preços agrícolas, em relação seja aos preços industriais ou aos preços em geral, (ver Quadro I). O Plano não procura explicar as diferenças entre êsses dois grupos de resultados. As diferenças entre os dois índices de preços agrícolas não é grande (exceto em 1960). Nos índices industriais, porém, o índice de *Conjuntura* revela uma elevação de 518,8% em 1949-60, ao passo que o deflator implícito de preço para a indústria se eleva apenas 362,6%, concentrando-se o maior volume das diferenças exatamente no período de 1955-60, quando se supõe que os preços agrícolas se tenham elevado tanto. Por quê? Na ausência de dados mais detalhados sôbre a queda dos deflatores de preço no setor industrial, sômente podemos aventurar algumas suposições.

QUADRO I

| | (A) Deflator implícito de preços para produto agrícola para o mer- cado interno (*) 1949 = 100 | (B) Deflator implícito de preços do produto in- dustrial (*) 1949 = 100 | (A) (B) (*) 1949 = 100 | (C) Índice de preços de atacado para produ- tos agrícolas, exclu- sive café (**) 1949 = 100 | (D) Índice de preços de atacado de Produtos Industriais (***) 1949 = 100 | (C) (D) 1949 = 100 |
|------|---|---|------------------------------|--|--|--------------------------|
| 1949 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1950 | 100,5 | 115,3 | 87,2 | 105,2 | 104,0 | 101,2 |
| 1951 | 116,4 | 136,0 | 85,6 | 123,2 | 122,7 | 100,4 |
| 1952 | 143,2 | 139,2 | 102,9 | 153,8 | 133,2 | 115,5 |
| 1953 | 169,9 | 164,3 | 103,4 | 186,8 | 152,2 | 122,8 |
| 1954 | 203,0 | 204,2 | 99,3 | 215,5 | 201,7 | 106,8 |
| 1955 | 240,3 | 220,4 | 109,0 | 270,3 | 228,9 | 118,1 |
| 1956 | 304,3 | 256,0 | 118,8 | 327,9 | 284,2 | 115,4 |
| 1957 | 327,5 | 279,7 | 117,0 | 362,1 | 333,3 | 108,6 |
| 1958 | 368,4 | 312,3 | 117,9 | 394,9 | 389,8 | 101,2 |
| 1959 | 515,7 | 374,4 | 137,7 | 563,0 | 559,5 | 101,6 |
| 1960 | 683,0 | 462,6 | 147,6 | 802,4 | 690,6 | 116,2 |
| 1961 | | | 1085,2 | 983,6 | 110,3 | |

* *Plano Trienal (Síntese)* p. 77.

** *Conjuntura Econômica*, índice n.º 48, convertido ao ano base 1949.

*** *Conjuntura Econômica*, índice n.º 49, convertido ao ano base 1949.

Primeiramente, há o problema de cobertura. O deflator implícito de preço foi obtido dividindo-se um índice de valor adicionado da indústria, em cruzeiros correntes, por um índice de produção industrial

derivado dos dados de produção física. Ora, em 1955 cinco novos setores foram acrescentados (material elétrico e de comunicações, material de transporte, mobiliário, papel e papelão, indústria extrativa mineral), e os pesos para algumas das indústrias de desenvolvimento mais rápido, como a mecânica, por exemplo, foram elevados. O índice de *Conjuntura*, porém, usa os pesos dos dados do Censo de 1949, que subestima a contribuição das indústrias de crescimento mais rápido, e exclui totalmente os produtos de indústrias mais novas, como mecânica e material de transporte. É quase certo que as indústrias de crescimento mais rápidos, e as indústrias mais novas, experimentaram maiores aumentos de produtividade do que as indústrias mais tradicionais. Na medida em que esses aumentos da produtividade forem passados aos preços relativos mais baixos, a taxa de aumento de preço nas indústrias mais dinâmicas será mais lenta do que nas indústrias tradicionais, e qualquer índice, como o de *Conjuntura*, que subestima os pesos desses setores dinâmicos ou os ignora, totalmente, superestimar os aumentos gerais de preços ocorridos na indústria desde 1955.

Por outro lado, seria de esperar que um deflator de preço implícito para a indústria, no panorama econômico brasileiro, *subestimasse* a taxa de elevação dos preços. Tal subestimativa depende das proporções em que a produção interna, mais cara, tenha substituído as importações. Por exemplo, em suas fases iniciais a indústria automobilística importava uma proporção muito maior de peças do que hoje. As peças importadas são mais baratas do que as peças produzidas internamente. A medida que a substituição progressiva das importações ocorre na indústria automobilística, isso se reflete tanto no valor acrescentado como nos índices de produção. Se não houvesse aumento geral no nível de preços e o custo da produção interna de peças de automóvel permanecesse constante, não haveria tendência para que o deflator de preço implícito para o setor de equipamento de transporte se elevasse em consequência desse aspecto. Daí o aumento nos custos, e portanto nos preços, provocado pela transferência progressiva das fontes de abastecimento não se refletir no deflator implícito de preço. As proporções dessa tendência descendente provocada por tal fonte devem ser substanciais numa economia em processo de rápida substituição de importações.

Nossa conclusão sobre os dados, portanto, é de que enquanto o índice de *Conjuntura* superestima os aumentos dos preços industriais, o deflator de preço implícito deve subestimá-los, estando o número "certo" entre os dois. Assim, o Plano superestima o aumento dos preços da agricultura em relação aos da indústria.

Surge um sério problema de interpretação, em relação ao uso de um índice de preços relativos como representativo da relação de troca. A composição do índice da relação de troca deveria refletir a composição do intercâmbio entre os dois setores em questão, para que possamos tirar conclusões sobre a renda real dos movimentos de preços relativos. Uma coisa é evidente: a composição da produção industrial não reflete a composição dos bens e serviços adquiridos ao setor industrial pelo setor agrícola, sem falarmos no setor urbano, que o Plano frequentemente afirma implicitamente. Até que conheçamos a composição das aquisições rurais, feitas à indústria, não poderemos chegar a conclusões sólidas sobre a margem de aumento da renda real da agricultura provocada pelas transferências de preços relativos. Podemos formular a suposição de que as aquisições rurais influem sobre os produtos de consumo simples e tradicionais muito mais intensamente do que o setor urbano. Se os índices de *Conjuntura* para têxteis, alimentos e bebidas refletem mais ou menos os movimentos de preços desses artigos, podemos concluir que grande parte do suposto aumento da renda real é ilusório, já que cada um desses índices aumentou pelo menos tão rapidamente quanto os preços agrícolas.

Quaisquer conclusões são, aqui, bastante tênues, mas parece que o Plano não só *superestima* a melhoria dos preços relativos em favor da agricultura, mas também, além dessa tendência, *superestima* a melhoria da renda real provocada por essa oscilação dos preços relativos.

Voltemo-nos agora para o aspecto mais importante do exame, o uso dos preços relativos como um instrumento para analisar o desenvolvimento da agricultura e da indústria brasileiras. Trata-se de um terreno extremamente traiçoeiro, e é fácil incidir na falácia do Plano, tratando esses dois setores como se realizassem trocas apenas entre si, e como se os movimentos de preço relativo entre esses setores dependessem primordialmente das pressões da oferta e procura existentes entre eles.

Supondo-se uma certa tendência dos preços relativos de melhorarem em benefício da agricultura, há ainda várias explicações possíveis.

Primeiro, devido a fatores limitativos e/ou falta de aumentos de produtividade, a agricultura poderia recusar-se a reagir aos incentivos da procura, mesmo que fôsse pela reprodução de velhas técnicas com fator de emprêgo adicional. Com o aumento da procura, isso leva ao pagamento de uma renda de escassez econômica ("economic scarcity rent") à agricultura. O aumento dos preços relativos em relação à indústria dependerá das proporções em que esta evidenciar seus aumentos de pro-

lutividade na forma de reduções de preços — totalmente à parte do que estiver ocorrendo na agricultura. Essa situação, se continuada, seria séria, e acabaria levando a uma estagnação ricardiana.

Uma segunda situação poderia ocorrer se a agricultura reagisse bem aos incentivos de preço, reproduzindo velhas técnicas.

Não haveria, no caso, nenhum aumento na renda de escassez econômica (“economic scarcity rent”). Se a indústria “retivesse” todos os seus aumentos de produtividade na forma de pagamentos mais altos a fatores, os preços relativos se manteriam mais ou menos constante. Na medida em que forem transferidos para preços mais baixos, os preços relativos dos produtos agrícolas se elevarão.

Então, naturalmente, haverá tódia uma série de possibilidades intermediárias.

Não está clara a qual dessas situações o Plano visa, mas no empenho com que *insiste* em que a produtividade se transferiu da indústria para a agricultura *devido* à rigidez agrícola, parece afirmar que a primeira situação ocorreu, ou seja, de pagamento de renda econômica à agricultura devido a problemas de propriedade da terra. Além disso, o principal autor do Plano dificilmente poderia ser a favor de uma retenção da produtividade na indústria por meio do uso do poder de monopólio na *segunda* situação, prática que deplorou nas relações econômicas internacionais. Certamente, êle não se oporia a um efeito de difusão natural da produtividade industrial através do mecanismo de preços, desde que isso não provocasse uma renda econômica sem sentido na agricultura.

Dada a disponibilidade de novas terras e de terras não cultivadas já ocupadas e a abundância da oferta de fôrça do trabalho (e talvez subempregada), seria de esperar que um volume maior de produtos agrícolas tradicionais *pudesse* ser produzido com as mesmas técnicas e com os mesmos níveis de produtividade. Tudo indica que a agricultura brasileira, pelo menos no Centro-Sul, reage aos preços relativos a curto prazo. Assim, seria de esperar também que reagisse com maior produção geral dentro de certo tempo, frente aos incentivos de preços. Pode, naturalmente, haver certa demora na reação, mas isso é um fenômeno universal.

Por outro lado, certos produtos exigem a disseminação de inovações técnicas bastante acentuadas, para atender a uma procura crescente. Ovos, leite, galinhas e a maioria dos produtos de carne dependem de inovações, tanto no nível de produção como de distribuição. Além disso, as inovações necessárias podem ser onerosas, exigindo investimentos bastante amplos.

E é possível que os novos métodos necessários para atender ao aumento da procura sejam mais caros, por unidade de produção do que os processos antigos e simples.

Devo essa distinção entre os produtos tradicionais e não-tradicionais ao Dr. RUI MILLER PAIVA.

Se levarmos em conta os dados disponíveis, veremos que os movimentos de preço relativo para essas duas categorias separadas é bastante diferente. Por exemplo, em 1960 o índice de preços por atacado de *Conjuntura* para alimentos de origem animal foi de 508 (1953=100), ao passo que para os alimentos de origem vegetal, excluindo o café, foi de 357. Supondo-se que a mesma relação entre os preços de produtos de origem animal e vegetal exista no deflator implícito de preços, e usando pesos de $\frac{3}{4}$ para produtos vegetais e $\frac{1}{4}$ para produtos animais, que são mais ou menos a relação de seus valores adicionados nos anos recentes, verificamos (a grosso modo) que a relação de troca para os produtos vegetais em relação à indústria foi de cerca de 133,5, ao passo que para os produtos animais foi de 185,9. Não há qualquer pretensão de precisão nesses números. Além disso, os dados do Quadro II indicam ter havido forte tendência para que a relação de troca dos produtos animais escolhidos melhorasse acentuadamente no período 1955-60. Qual a influência desses produtos na melhoria geral é questão que exigiria um estudo mais detalhado. Assim, os produtos tradicionais parecem ter tido uma atuação muito melhor do que os produtos não-tradicionais.

QUADRO II

RELAÇÃO DOS PREÇOS DE DIVERSOS PRODUTOS ANIMAIS RECEBIDOS PELOS FAZENDEIROS EM SÃO PAULO PARA O DEFLATOR IMPLÍCITO DE PREÇOS DO PRODUTO INDUSTRIAL.

1949 = 100

| | Boi Gordo | Suínos | Ovos | Leite |
|------|-----------|--------|-------|-------|
| 1949 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1950 | 93,7 | 106,0 | 81,1 | 92,9 |
| 1951 | 100,3 | 95,3 | 75,6 | 78,8 |
| 1952 | 124,9 | 106,4 | 84,5 | 92,4 |
| 1953 | 121,1 | 112,7 | 84,5 | 78,3 |
| 1954 | 115,2 | 121,9 | 78,0 | 80,5 |
| 1955 | 140,7 | 132,4 | 89,1 | 94,0 |
| 1956 | 131,8 | 129,1 | 102,7 | 103,2 |
| 1957 | 117,8 | 129,8 | 104,3 | 109,7 |
| 1958 | 119,3 | 132,1 | 106,7 | 109,8 |
| 1959 | 151,8 | 170,9 | 123,7 | 103,0 |
| 1960 | 219,6 | 222,6 | 133,9 | 129,7 |

Explicação: índice de preços recebidos pelos fazendeiros, fornecido pela Divisão de Economia Rural de São Paulo, dividido pelo índice do deflator implícito de preço do produto industrial.

Que suposições poderemos fazer sobre a transferência da produtividade da indústria? A menos que os dados básicos para os índices de *Conjuntura* e/ou o deflator implícito de preço apresentem deficiências graves para a indústria, as diferenças entre as duas fontes são explicadas principalmente pela exclusão, em *Conjuntura*, ou pela sua atribuição de pesos subestimados, às linhas mais novas e mais dinâmicas, e a uma tendência decrescente no deflator implícito, de preço deve às substituições de importações.

Se a renda de escassez econômica ("economic scarcity rent") estivesse sendo recebida em escala progressiva pela agricultura como um todo, e fosse a principal fonte de melhoria dos preços agrícolas, então esses preços se elevariam relativamente à maioria dos preços industriais, inclusive as indústrias mais *tradicionais*, bem como as mais novas. Haveria então uma tendência para que a relação de troca, tal como computada dos índices de *Conjuntura*, se elevasse em favor da agricultura em 1955-60. *Tal tendência não se observou* (ver Quadro I). Parece, portanto, que grande parte do declínio relativo dos preços industriais em 1955-60 foi provocada pela tendenciosidade estatística e por aumentos bastante grandes na produtividade dos setores industriais dinâmicos que se transmitiriam, pelo menos parcialmente, através da operação normal do mecanismo de preços totalmente à parte do que está ocorrendo na agricultura. Num país onde os sindicatos são bastante fracos, como no Brasil, isso era de esperar.

Na verdade, como tem havido esse grande aumento relativo nos produtos animais, é perfeitamente possível que os preços dos produtos *tradicionais* tenham declinado em relação aos *produtos industriais mais tradicionais*. Como os aumentos de produtividade nos produtos de origem vegetal não foram grandes, é também possível que a indústria esteja restando uma proporção maior de seu aumento de produtividade do que a agricultura. Estudos do relatório do Fundo de Expansão Agropecuária, publicado pelo Governo CARVALHO PINTO (pág. 34) indicam que pelo menos em São Paulo, todos os aumentos de produtividade na agricultura paulista se manifestaram em preços mais baixos. Isso está em conflito direto com qualquer noção da renda de escassez econômica ("economic scarcity rent").

Em outras palavras, parece provável que pelo menos todos os 30-40% do aumento relativo nos preços dos produtos de origem vegetal podem ser explicados pelas tendenciosidades estatísticas no deflator implícito de preço e nas taxas diferenciais de aumentos de produtividade na indústria, em comparação com a agricultura.

Assim, a situação em relação aos produtos de origem vegetal não é tão séria como o Plano pretende. Parece ter havido reduzida pressão inflacionária dos produtos agrícolas tradicionais. O mesmo não se pode dizer dos produtos animais, e seu aumento de preço relativo da ordem de 85% significou, provavelmente, pagamentos de renda econômica ("economic rent"). É um setor que exige ação vigorosa.

Se o Plano lamenta que a agricultura não tenha sofrido uma evolução tecnológica suficiente nos últimos anos, atribuindo a culpa disso principalmente à distribuição da terra, deveria considerar novamente seu próprio julgamento sobre a política agrícola brasileira nos últimos anos, que é muito negativo. A disseminação de melhores sementes, de melhores métodos técnicos e outras medidas semelhantes dependem principalmente da ação governamental. Tal ação não se fez sentir. Em São Paulo, onde houve esforços significativos, a agricultura reagiu de modo satisfatório.

Qual, então, é o programa do Plano Trienal? Não há um programa coerente. Primeiro, é feita uma série de projeções da procura provável, à base de supostas taxas de aumento da renda e da população, utilizando elasticidades-renda. Estas últimas são evidentemente derivadas de uma regressão que inclui "disponibilidade de produtos agrícolas" (pág. 97 da *Síntese*). Tais números devem ter sido derivados das estimativas de produção feitas pelo Serviço de Estatística da Produção, do Ministério da Agricultura. Os dados são colhidos pelos agentes municipais de estatística, em bases subjetivas, e são notoriamente inexatos. Tanto os dados sobre pecuária como sobre colheitas diferiram muito do Censo de 1950. Chocam-se, e por vezes acentuadamente, com as estimativas feitas à base de amostras, em São Paulo, e certamente não se prestam a estimativas estatísticas das elasticidades de renda. Além disso, se a descrição do método empregado é correta, os preços relativos não foram considerados nas estimativas. Isso leva, em alguns casos, a resultados absurdos, como se confessa em relação aos produtos da carne (pág. 99 da *Síntese*). Fizeram-se, então, previsões de produção à base da produção e das tendências de produtividade observadas em 1946-60. Ignorando a precária qualidade dos dados, esse método supõe que as tendências observadas em 1946-1960 continuarão em 1963-65. Isso equivale a afirmar que a reação agrícola é independente das modificações da procura, o que certamente não corresponde à realidade no Centro-Sul do Brasil. De qualquer modo, comparando as projeções da procura e da oferta chegamos a deficits ou excedentes para cada produto. Felizmente, eles não são usados para quaisquer programas, e sim para a recomendação de que devemos dar ajuda especial aos produtos que revelam grande deficit. Que tipo de ajuda, proporcionada por quem e de que forma? Evidentemente, isso terá de ser resolvido

no futuro, talvez nas mesmas bases *ad hoc* que caracterizaram a política agrícola brasileira no passado.

À parte os dados e problemas conceituais, pelos menos três das projeções são interessantes em si mesmas. Supõe-se que a produção do trigo se elevará de 713 000 toneladas em 1960 para 1 130 000 toneladas em 1965. Como? Qual será o programa do trigo no futuro? Valerá o trigo realmente êsse esforço? Qual o custo alternativo da produção do trigo no Sul? Não poderia ser a terra melhor usada para outras plantações, ou para gado que poderia ser exportado? Quais foram os efeitos do "programa" do trigo sôbre a produção da carne e do arroz no Rio Grande? A questão do trigo no Brasil, que deveria ser estudada sob todos êsses aspectos, mal é mencionada no Plano. Poderíamos ter esperado pelo menos um programa para o estudo cuidadoso do problema. Nada. Pior ainda, notícias publicadas no jornal *O Estado de São Paulo* indicam uma queda da produção do trigo da ordem de 100 000 toneladas em 1962. Essa cultura está numa situação de decadência técnica, devido à falta de variedades de boas sementes e de bons métodos de cultivo. Que suposições terá, então, feito o plano para obter uma produção assim tão alta dentro de três anos?

A produção do milho no ano passado foi muito grande e as perspectivas para a colheita de 1963 são muito boas. Se os preços se mantiverem em níveis compensadores, as perspectivas do futuro são muito boas. Como, então, teremos um excedente de milho extremamente reduzido em 1965 e um deficit em 1970?

Quando nos voltamos para as projeções do Plano para o crescimento dos rebanhos bovino e suíno, ficamos intrigados. O Plano espera um aumento de 35,4% no rebanho bovino e um aumento de 56% no rebanho suíno, embora no período anterior de cinco anos as taxas de aumento tenham sido de apenas 16,3% e 24,2%, respectivamente, segundo dados publicados no *Anuário Estatístico do Brasil*. As taxas *projetadas* representam mais de duas vêzes as taxas *reais*. Que suposições fêz o Plano para obter resultados tão otimistas? Nada nos é dito. E nenhum plano para a expansão da pecuária é apresentado. Na verdade, sômente em 8 de fevereiro de 1963 foi constituído um grupo de trabalho para criar exatamente tal plano para êsse setor tão altamente prioritário.

O Plano não apresenta, nem mesmo em esbôço, uma política de preços mínimos. Isso, e tôda a política de *marketing* terá de ser preparada mais tarde pela SUNAB, que ainda se encontra em fase de organização. E poderíamos continuar com outros exemplos.

Dois fatos parecem explicar, em grande parte, os defeitos do Plano: o período de tempo em que foi preparado e a falta de *estatísticas satisfatórias* sobre qualquer aspecto da agricultura. Esperamos que muitas das falhas na planificação para setores particulares sejam superadas à medida que os vários grupos de trabalho concluem seus relatórios. Mas é espantoso que em nenhum momento o Plano recomende recursos e um programa de ação para a revisão completa da coleta de dados na agricultura. Trata-se de uma prioridade número *um* para o êxito dos futuros planejamentos.