

A Necessidade de uma Política Alimentar Diferenciada no Brasil

FERNANDO BENTO HOMEM DE MELO

Resumo — Neste trabalho apresentamos uma revisão do comportamento da produção agrícola brasileira durante 1977/84 e discutimos cinco fatores que, no momento atual, são relevantes para a alocação de recursos no setor agrícola, em particular levando-se em conta a sua segmentação em produtos domésticos (mercado interno) e de exportação. Com base nas evidências apresentadas nessas duas primeiras partes, a seção final do trabalho dedica atenção à questão de se introduzir uma política alimentar diferenciada, isto é, considerando-se a existência dos sub-setores de bens domésticos e de exportação e diferenciada a favor das culturas do primeiro sub-setor.

Abstract — In this paper we present a review of the performance of agricultural production in Brazil during 1977/84 and discuss five factors which, in the present moment, are important ones for the allocation of resources in the agricultural sector, particularly when attention is given to its segmented nature, that is, domestic and exported crops. Based on the eviden-

ces from the two initial sections, the final one gives greater detail to the issue of introducing a differentiated food policy, which would mean defining the overall policy taking into account the existence of such subsectors, domestic and traded, with special instruments favoring the first one.

Introdução

Começam a aparecer, entre as autoridades econômicas governamentais e lideranças políticas, sinais de preocupação com os rumos da produção de alimentos domésticos no Brasil. Como exemplo, o ex-ministro Nestor Jost da Agricultura, desde sua posse ao início de 1984, insistiu na necessidade de o País, na safra 1984/85, aumentar a área cultivada com quatro produtos alimentares de mercado interno (arroz, feijão, milho e mandioca) em dois milhões de hectares, visando suprir adequadamente os centros consumidores e, assim, compensar os níveis insatisfatórios de produção por habitante verificados nos últimos anos. Na realidade, entretanto, ti-

vemos na atual safra uma redução de 498 mil hectares cultivados com esses quatro produtos (FIBGE, maio de 1985). Entretanto, essa preocupação, curiosamente, ocorreu durante o sexto ano da chamada "prioridade" agrícola. Também, o presidente eleito Tancredo Neves mencionou, em seus pronunciamentos, que a produção de alimentos deve ser encarada como primeira prioridade, enquanto o novo ministro da Agricultura Pedro Simon alertou, em 10 de abril de 1985, para a possibilidade de ocorrência de um sério problema de abastecimento alimentar.

Dada essa aparente alteração do pensamento de autoridades governamentais, antigas e novas, é interessante, antes de discutir as medidas concretas de uma política alimentar diferenciada, analisar alguns dos principais fatores, assim como eventuais mudanças recentes, que afetam a utilização de recursos na agricultura, entre os segmentos alimentar (domésticos), de exportação e de substituição de derivados de petróleo (energia), e o próprio consumo de alimentos.

Este trabalho estará dividido em três partes. Na primeira, faremos uma breve revisão do comportamento da produção agrícola brasileira, das disponibilidades e dos preços de alimentos durante 1977/84, a maior parte do qual inclui os anos da "prioridade" agrícola do governo Figueiredo. Em segundo lugar, discutiremos cinco fatores que, em nosso entender, são relevantes para a alocação de recursos no setor agrícola no momento atual, meados de 1985. Finalmente, em terceiro lugar, apresentaremos um conjunto de cinco recomendações para aquilo que denominamos uma "política alimentar diferenciada". Algumas considerações adicionais encerrarão o trabalho.

1. O Desempenho Agrícola Recente: 1977/84

Nesta seção, faremos uma rápida revi-

são do desempenho agrícola durante o período 1977/84, que inclui muitos dos anos da "prioridade" agrícola. Assim, na tabela 1, mostramos, para esse período, de um lado, a evolução das taxas anuais médias de crescimento da produção por habitante das culturas alimentares de mercado interno, das carnes, das culturas de exportação e, isoladamente, do trigo e da cana-de-açúcar, esta em função dos vultosos subsídios concedidos através do programa do álcool, enquanto de outro, as taxas anuais médias de crescimento das disponibilidades por habitante de alimentos domésticos, trigo, carnes e do total geral desses produtos.

Os dados da tabela 1 são bastante claros ao registrarem a evolução desequilibrada entre os grupos de produtos, particularmente o declínio de nossa produção *per capita* de alimentos domésticos (-1,94% ao ano), a estagnação da de carnes e o substancial incremento (+ 7,84% ao ano) da produção *per capita* de cana-de-açúcar, principalmente destinada à transformação em álcool para combustível no transporte individual das famílias de mais alta renda. Com um desempenho intermediário tivemos, durante 1977/84, um crescimento anual médio de 2,56% de nossas principais culturas de exportação.

No lado das disponibilidades, é importante enfatizar as diminuições observadas, a saber, -1,73% ao ano para os alimentos domésticos, -1,66% ao ano para os agregados das carnes⁽¹⁾, assim como a estagnação da do trigo. Mais estagnação da do trigo. Mais ainda, no total, podemos observar um declínio anual médio de -1,66% para a disponibilidade desse grupo de alimentos no Brasil. No período completo de 1977 a 1984, isso apresentou uma queda de cerca

(1) Individualmente, para as carnes, tivemos o seguinte durante 1977/84: produção = bovina, -2,00% ao ano; suína zero; frangos, +9,22% ao ano; disponibilidade = bovina, -5,60% ao ano; suína, zero; frangos, +6,75 ao ano.

TABELA 1

**TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO E DISPONIBILIDADE
DE ALIMENTOS POR HABITANTE, BRASIL, 1977/84(a)**
(em percentagem do ano)

Item	Produção	Disponibilidade(b)
1. Alimentos Domésticos	-1,94	-1,73
2. Trigo	-0,06	zero
3. Carnes	zero	-1,66
Total	—	-1,66
4. Exportáveis	2,56	—
5. Cana-de-Açúcar	7,84	—

Notas: (a) **Alimentos Domésticos:** Arroz, Feijão, Milho, Mandioca e Batata. **Carnes:** Bovina, Suína e Frangos. **Exportáveis:** Algodão, Amendoim, Fumo, Soja, Laranja e Cacau.

(b) Disponibilidade é igual a produção menos exportações, mais importações e menos variações de estoques governamentais.

Fonte: HOMEM DE MELO, 1985.

de 11% na quantidade disponível desses alimentos. Dado o quadro desfavorável verificado para a disponibilidade de alimentos no Brasil entre os finais dos anos 60 e 70, esse resultado obtido para o período 1977/84 torna-se de uma gravidade bem maior (HOMEM DE MELO, 1983a)(2).

Essa situação desfavorável da produção interna de alimentos domésticos básicos e da disponibilidade por habitante (esta última incluindo liberação de estoques eventualmente acumulados e/ou importações), tenderia a se refletir em preços relativos maiores e, dada a importância desses alimentos para as famílias de menores rendas em termos de gastos totais, em piora da distribuição da renda real. Mesmo levando-se em conta que, além desse comportamento desfavorável da produção e disponibilidade interna de alimentos, outros fatores contribuíram para aumentos de preços ao consumidor (exemplo, aumento das cotações internacionais dos exportáveis em 1983), é importante mencionar que o salário mínimo, em 1984, deflacionado pelo índice de preços de alimentos no Rio de Janeiro, foi 36% menor que

em 1977, com quedas ocorrendo em praticamente todos os anos do período 1977/84. Adicionalmente, tivemos uma diminuição de 21,2% no salário mínimo alimentar em Porto Alegre e de 12,0 – 23,5% em São Paulo em 1984 comparativamente a 1977 (HOMEM DE MELO, 1985).

2. Uma Análise de Variáveis Importantes

Nesta seção, analisaremos um conjunto de cinco variáveis que nos parecem relevantes para a alocação de recursos entre os segmentos doméstico-alimentar, de exportação e de substituição de derivados de petróleo, e para o consumo de alimentos. Elas são as seguintes: a) o desequilíbrio tecnológico entre culturas de exportação, cana-de-açúcar e aquelas de mercado interno (domésticas); b) uma política cambial, principalmente a partir de fevereiro de 1983, bastante incentivadora das exportações; c) o comportamento dos preços internacionais de nossos produtos de exportação; d) a eventual continuação, no restante desta década, do programa do álcool, com metas de produção ampliadas em relação à atual, de 10,7 bilhões de litros

(2) Para 1967/79.

neste ano de 1985; e) a severa recessão econômica que o País enfrenta desde 1981, devido à qual a nossa população chegou ao final de 1984 com um padrão médio de vida substancialmente inferior ao de 1980.

A primeira variável, por nós chamada de desequilíbrio tecnológico, pode ser caracterizada por uma maior intensidade na geração de inovações técnicas para as culturas de exportação, que para as alimentares domésticas, ao longo do tempo. Como resultado, os rendimentos por hectare cultivado têm crescido bem mais para as primeiras, as lucratividades têm se alterado, e o crescimento agrícola tem se orientado para as culturas de exportação. Enquanto para os produtos alimentares domésticos a produtividade ficou estagnada durante 1977/84, para os exportáveis ela cresceu 4,05% ao ano e, para a cana-de-açúcar, tivemos um incremento de produtividade de 2,79% ao ano (HOMEM DE MELO, 1985). Como exemplo desse crescimento desequilibrado, entre 1977 e 1985, mesmo com vários anos de preços internacionais adversos, a soja cresceu 2.564 mil hectares em Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais, contra um declínio de 987 mil hectares na área total com arroz nesses mesmos estados.

É relevante apontar que essa situação de desequilíbrio tecnológico dificilmente será, em sua inteira magnitude, reversível em um prazo curto de tempo, ainda que a partir de meados da década passada, a Embrapa tenha enviado esforços nessa direção, através da criação e desenvolvimento dos centros de pesquisa em produtos alimentares⁽³⁾, assim como pelo desenvolvimento de instituições estaduais de pesquisa. Entretanto, é bastante possível que já estejamos nesse caminho, pois os resultados por produtos individuais, para a evolução dos rendimentos físicos duran-

te 1977/83, em base de médias móveis trienais, são melhores que para os períodos imediatamente anteriores, particularmente 1965/74.

Com os dados da tabela 2, percebemos melhorias de comportamento das taxas anuais médias de crescimento dos rendimentos físicos para três dos cinco produtos alimentares domésticos na comparação do período 1977/83 com o período 1965/74, ou seja, casos do milho, arroz e batata. Entretanto, feijão e mandioca continuaram a registrar declínios anuais de rendimentos físicos e a um ritmo maior que no período imediatamente anterior. Assim, apesar do fato de ainda existir uma certa heterogeneidade no desempenho tecnológico dentro do próprio grupo de produtos alimentares domésticos, essa provável reversão, em andamento, do desequilíbrio histórico anteriormente registrado tem importantes e favoráveis implicações em termos de produto alimentar no futuro e da própria formulação da política diferenciada que esboçaremos na próxima seção.

Quanto à segunda variável por nós acima mencionada, ou seja, a política cambial, devemos enfatizar que, com a maxi-desvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983 e as subseqüentes minidesvalorizações até o presente, o comportamento de nossa taxa de câmbio tem sido bem mais favorável que o de anos anteriores a 1983. Considerando-se a continuidade dos termos do acordo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional até 1986 e as nossas próprias necessidades de grandes saldos comerciais, podemos concluir que o País continuará a ter, no futuro, uma política cambial mais adequada e estável que a dos anos anteriores, o que se constitui em um fator positivo àqueles engajados em atividades agrícolas de exportação.

A terceira variável inicialmente listada, isto é, preços internacionais de nossos produtos agrícolas de exportação teria, na eventualidade de um favorável compor-

(3) Em Goiânia, para arroz e feijão, em Sete Lagoas (Minas Gerais) para milho, e em Cruz das Almas (Bahia) para mandioca.

TABELA 2

**TAXAS DE CRESCIMENTO DOS RENDIMENTOS FÍSICOS
DE CULTURAS DOMÉSTICAS, 1965/81, 1965/74, 1977/83 e 1977/84,
BRASIL E PRINCIPAIS ESTADOS PARA ARROZ**

Produto	1965/81(a)	1965/74(a)	1977/83(a)	1977/84
Milho	1,49	1,29	3,88	3,33
Arroz	-0,37	zero	2,00	2,22
Mandioca	-1,62	-1,01	-1,22	-1,01
Feijão	-2,96	-1,02	-1,40	zero
Batata	3,61	2,70	3,24	3,33
Arroz				
RS	1,21	2,17	1,67	1,81
MT	-2,85	zero	1,72	zero
GO	-2,40	-4,61	2,12	zero
MG	zero	-2,29	3,72	3,50

Nota: (a) Taxas estimadas com base em médias móveis trienais.

Fonte: Dados primários da FIBGE. Teste de significância ao nível de 20%.

tamento, o mesmo efeito interno causado pela taxa de câmbio acima descrito. Em outras palavras, causaria uma elevação do preço relativo produtos exportáveis/alimentares domésticos e provocaria alterações na composição da produção a favor dos primeiros⁽⁴⁾. Examinando-se as cotações mensais de algodão, óleo de amendoim, óleo de mamona, soja-grãos, açúcar,

cacau e café, entre 1980 e 1984, foi possível perceber-se a gravidade da crise internacional pois, após 1980 e até 1983 (exceto açúcar), verificou-se uma drástica queda nas cotações internacionais expressas em dólares nominais (HOMEM DE MELO, 1985).

A soja, por exemplo, um de nossos principais produtos em termos de geração de divisas e área cultivada, teve seu preço caindo de US\$ 335 por tonelada em 11/1980, para US\$ 195 em 10/1982, uma redução de 42% em dólares nominais. Essas fortes reduções de preços internacionais se constituem em uma importante indicação da deterioração que o Brasil experimentou em sua relação de trocas com o exterior logo após o momento crítico do segundo "choque" do petróleo em 1979/80, assim como do "choque" financeiro via elevação das taxas internacionais de juros, aproximadamente ao mesmo tempo. Esse comportamento de

(4) Em recente artigo na imprensa, o ex-ministro Delfim Netto disse o seguinte: "A necessidade de se ajustar a política cambial levou o governo a realizar duas máximas desvalorizações, a última em fevereiro de 1983. A posterior política de mínimas desvalorizações do cruzeiro, *pari passu* com a inflação interna, fazendo com que o cruzeiro continuasse sendo desvalorizado em termos relativos, em favor dos bens transacionados no comércio internacional".

Veja DELFIM NETTO, A., O Reencontro da Nação com o Crescimento, Folha de São Paulo, 20 out.-84, p. 03.

preços externos, por outro lado, também evidencia que o segmento exportáveis da agricultura brasileira, não teve, durante 1980/83, um maior incentivo para se tornar um forte competidor, em termos de disputa de recursos, com o segmento doméstico-alimentar.

Entretanto, no decorrer do ano de 1983, muito provavelmente como resultado do início da recuperação econômica mundial e das quebras das safras americanas, iniciou-se uma recuperação quase geral das cotações internacionais, situação que perdurou, pelo menos, até meados de 1984. As cotações internacionais experimentaram uma certa queda após meados de 1984, possivelmente em resposta a uma adicional valorização do dólar norte-americano. Aliás, cada vez mais essa valorização é reconhecida como um fator de bloqueio a uma mais permanente elevação nos preços agrícolas a nível internacional. Nem por isso, entretanto, podemos desconsiderar que o pior período de preços internacionais, anos de 1981 e 1982, já foi ultrapassado. Por exemplo, a própria cotação internacional da soja em outubro de 1984 era 20% superior à mínima alcançada em outubro de 1982, enquanto em abril de 1985 ela era 16% superior.

A quarta variável mencionada, a expansão da produção de cana-de-açúcar, através dos incentivos do programa do álcool, importante componente da política energética brasileira, não tem uma clara perspectiva a partir das atitudes governamentais mais recentes. A meta de produção para a safra de 1985/86 será ligeiramente ultrapassada, mas um número extremamente reduzido de novos projetos foram financiados após a "euforia" do período de 1979/82. Nessa área, ao contrário das anteriores, existe espaço para reformulação da política, isto é, impedindo uma nova expansão da produção de cana-de-açúcar.

Essa possível reformulação se baseia nos elevados custos sociais de produção

de álcool no Brasil, entre US\$ 79-91 por barril-equivalente (dólares de 1981), assim como pela existência de alternativas aos derivados de petróleo substancialmente mais baratas (petróleo nacional, carvão mineral e vegetal, gás natural, xisto, eletricidade, conservação, investimentos em transportes urbanos e de longa distância, entre outras) (HOMEM DE MELO & PELIN, 1984). Adicionalmente, a questão da competição com áreas de culturas alimentares, no sentido efetivo e potencial, vai ficando cada vez mais comprovada pela realidade dos últimos anos. Durante 1977/84, enquanto as áreas cultivadas com produtos alimentares domésticos e exportáveis ficaram estagnadas aquela dedicada à cana-de-açúcar teve um crescimento de 7,43% ao ano.

Finalmente, a última variável a ser aqui considerada é a renda *per capita* e sua evolução. Ela torna-se particularmente importante a partir de 1981, pois com o início da recessão econômica no Brasil, o declínio verificado no produto por habitante contribuiu para deprimir a demanda interna de alimentos domésticos. Adicionalmente, esse comportamento ainda mais favorece a elevação do preço relativo exportáveis/alimentos domésticos e, conseqüentemente, a expansão das culturas de exportação. Por exemplo, uma estimativa (BACHA, 1984)⁽⁵⁾ para 1984 indicava uma diminuição de 17% no padrão médio de vida da população brasileira comparativamente a 1980. Ainda que ligeiramente sobreestimada essa estimativa tem a vantagem de considerar, em adição à queda da renda *per capita*, os efeitos desfavoráveis da deterioração dos termos de troca e das transferências reais ao exterior (menor renda disponível), através do ajustamento

(5) O resultado de -17% fica sobreestimado, em face da previsão de crescimento zero em 1984 quando, na realidade, ele superou 4%. Entre 1980 e 1983, a queda na relação de trocas com o exterior foi de 18%.

da economia brasileira à crise da dívida externa (LOPES, 1985)⁽⁶⁾.

As perspectivas para os próximos anos, por outro lado, indicam a permanência de um quadro desfavorável para o consumo interno de alimentos. Por exemplo, Bacha (1984), assumindo um crescimento zero em 1984 e 2,5% ao ano para o aumento populacional, estimou em 6,5% ao ano, em média, a taxa de crescimento do PIB necessária a que, em 1990, a população brasileira voltasse a ter o mesmo nível de vida observado em 1980. Essa estimativa leva, também, em conta as transferências reais que o Brasil está fazendo ao exterior (via superávit em transações correntes exceto pagamento de juros).

Ainda segundo Bacha, o programa FMI/Brasil prevê um superávit em transações correntes (inclusive juros) já em 1987. Considerando uma hipótese mais realista (que a do FMI) para o comportamento dos juros internacionais, os brasileiros teriam, em 1989, um padrão médio de vida 22% inferior ao do início da década, já que a taxa possível de crescimento do PIB seria apenas 1,8% ao ano. Em suma, esses números, mais ou menos otimistas, foram aqui relatados para suportar o argumento de que mesmo na versão mais otimista da atividade econômica, os mercados consumidores de alimentos domésticos, através da evolução do poder aquisitivo da população, atravessarão anos difíceis o que, sem dúvida, terá complicações negativas para a própria produção.

3. Uma Política Alimentar Diferenciada

Como resultado da análise desenvolvida nas duas seções anteriores, ficamos com a conclusão de forte desvantagem em que está colocada a nossa produção de alimentos

para o mercado interno (produtos domésticos). Particularmente importantes para essa conclusão são dois dos fatores mencionados, através do seu caráter mais permanente e com difícil reversão no curto prazo, de seus efeitos, a saber: o desequilíbrio tecnológico entre culturas domésticas e de exportação e os estímulos à exportação via política cambial.

O primeiro fator, isto é, o caráter mais permanente do desnível tecnológico, tem sua razão de ser na própria natureza incerta e com frutos demorados dos investimentos em pesquisa agrônômica. Faz-se necessária, entretanto, a continuidade e, mesmo, a expansão dos investimentos da Embrapa e dos sistemas estaduais em pesquisa voltados a gerar inovações tecnológicas para a produção de alimentos domésticos, particularmente levando-se em conta as marcantes diferenciações ecológicas no território brasileiro. Infelizmente, o Brasil tardou em dar a devida importância aos investimentos públicos em pesquisa agropecuária. O segundo fator, a condução de nossa política cambial, muito simplesmente, resulta de nosso endividamento externo e da necessidade de se obter aumentos significativos das nossas exportações nos próximos anos. Isso, certamente, justifica a consideração de uma política diferenciada para a produção e consumo de alimentos, o que procuraremos esboçar a seguir em cinco pontos principais.

Crédito e Seguro Agrícola

Grandes foram as mudanças introduzidas na política de crédito rural no Brasil nos últimos anos, particularmente quanto ao aumento das taxas nominais de juros pagas pelos agricultores e quanto aos montantes totais disponíveis para aplicações no setor agrícola. De uma situação em que as taxas reais pagas pelos tomadores de crédito agrícola eram fortemente negativas, passamos, em um curto período de tempo, a uma outra em que a norma geral é de correção monetária plena mais uma taxa real de 3%. No lado das disponibilidades, por ou-

(6) As estimativas de Lopes para as transferências reais (saldo em transações correntes exceto juros) são de 2,4% do PNB em 1983 e de 5,2% do PNB em 1984.

tro lado, entre 1979 e 1984, o volume de crédito disponível para operações agrícolas de custeio, investimento e comercialização, sofreu uma redução de 54% em termos reais, com quedas observadas em todos os anos do período (GAZETA MERCANTIL, 1985, p.20). Em relação ao período imediatamente anterior, essa evolução indica que a agricultura foi, gradativamente, levada a utilizar mais recursos próprios e/ou recorrer a financiamentos no segmento livre do mercado, neste caso a taxas de juros substancialmente mais elevadas. Nesse contexto, cada vez mais, o mercado, via o mecanismo de taxas de retorno entre culturas, vai orientando a alocação de recursos.

Basicamente, em uma circunstância macroeconômica de forte diminuição (e escassez) da disponibilidade real de crédito rural, em função da política monetária adotada pelo Brasil nos últimos anos, a proposta aqui apresentada implica a adoção de um tratamento diferenciado, em termos de culturas alimentares-domésticas, exportáveis e cana-de-açúcar. Isso incluiria a fixação, a cada ano, nos meses que antecedem o plantio, de magnitudes nominais realistas para os Valores Básicos de Custeio para os produtos abrangidos pela política de garantia do governo, aprovados por um Conselho Assessor formado por funcionários governamentais, representantes de produtores e técnicos independentes, e reajustados mensalmente por um Índice de Preços Pagos pelos produtores na compra dos insumos, tais como os estimados pela Secretaria da Agricultura do Paraná, até os momentos das liberações das respectivas parcelas.

Adicionalmente, as parcelas financiadas aos agricultores seriam diferenciadas entre os grupos de produtos: 70-90% para os produtos alimentares domésticos e cerca de 20-40% para os demais, com a possível introdução de limites na área financiada de cada produto, mas sem subsídios nos juros. Em complementação, a introdução de um seguro agrícola amplo para a produção de alimentos de mercado interno (produtos domésticos), envolvendo a totalidade dos

recursos aplicados, isto é, com financiamento ou próprios. Certamente existem dificuldades operacionais envolvidas para a implementação desse seguro, mas acreditamos que os benefícios superarão os esforços e custos.

Eventualmente transcorridos alguns anos, esse apoio creditício poderia ficar limitado apenas aos produtos alimentares domésticos. Certamente, será necessário que ocorra uma diminuição sensível do presente nível da taxa real de juros (35-40% ao ano) (SILVA, 1985, para algumas medidas macroeconômicas nessa direção) para que as outras atividades agrícolas, isto é, as não enquadradas no tratamento preferencial, não fiquem excessivamente prejudicadas e possam, como resultado dos fatores favoráveis apresentados na seção anterior, realizar taxas adequadas de crescimento⁽⁷⁾. Entretanto, essa ocorrência é crucial para o próprio crescimento da economia brasileira como um todo e não apenas para aquelas atividades agrícolas de exportação.

Preços Mínimos e Comercialização

Neste item da política diferenciada, incluímos a fixação de preços mínimos compatíveis com a necessidade de se obter aumentos na produção de alimentos básicos de mercado interno (produtos domésticos), com correção monetária plena até os meses de colheita nas principais regiões produtoras. Uma possibilidade com impactos muito favoráveis seria a fixação de preços mínimos em ORTNs válidos por três anos, findos os quais eles seriam revistos com base nos ganhos de produtividade e níveis de estoques, e novamente determinados por outros três anos e, assim, sucessivamente. Em complementação, concessão de clara prioridade quantitativa a esses produtos para a

(7) Eventualmente, as culturas de exportação poderiam ser beneficiadas por um mecanismo semelhante àquele usado para o apoio creditício aos manufaturados exportáveis, isto é, o governo cobrindo uma parte dos juros praticados no mercado livre.

obtenção de financiamentos de comercialização (EGFs) e nos recursos para venda direta ao governo (AGFs). Adicionalmente, o início de uma efetiva política de estoques reguladores visando, ao longo do tempo, maior estabilização dos preços recebidos e da renda dos produtores de alimentos de mercado interno. Eventuais importações poderiam ser utilizadas para iniciar a formação de estoques de segurança, com regras claras quanto às possibilidades de sua liberação ao mercado, como veremos a seguir.

Em outras palavras, a implementação efetiva dessas medidas implicaria na existência, por um razoável período de tempo, de um esquema de estabilização dos preços recebidos pelos produtores de culturas alimentares domésticas, assim como dos preços pagos pelos consumidores desses produtos básicos na alimentação. Senão vejamos o seguinte: a fixação de preços mínimos aos produtores de alimentos por um período de três anos garantiria o nível mínimo a ser obtido, dada a prioridade a ser, simultaneamente, concedida aos produtos alimentares domésticos na alocação dos recursos disponíveis para a comercialização, na forma de EGFs e AGFs. Note, o leitor, a diferença dessa proposta em relação às práticas atuais. Por exemplo, na disponibilidade para EGF em abril de 1985 (Cr\$ 1,516 trilhão), a distribuição foi a seguinte: soja, 39%; algodão, 36%; arroz, 13%; milho, 12%; feijão e outros, 0,5%. Isto é, 15% para as culturas de exportação e 25% para as alimentares domésticas. Pela nossa proposta, exceto circunstâncias excepcionais, essas proporções deveriam ser invertidas.

No lado dos consumidores, esse esquema de estabilização seria completado pela fixação de uma regra perfeitamente clara quanto ao nível de preços de mercado (produtores) que, uma vez alcançado, seria iniciado o processo de liberação dos estoques e/ou, eventualmente com antecipação, importações seriam autorizadas. Esse diferencial entre os níveis de compra e venda para os estoques poderia, tentativamente, ser

fixado em 20%. Isso garantiria ao mercado uma certa flexibilidade na determinação de preços, aspecto essencial para a alocação de recursos na produção e formação de estoques privados mas, ao mesmo tempo, impediria as excessivas flutuações de preços a que as culturas alimentares domésticas têm estado sujeitas ao longo do tempo, pelas suas próprias características.

A justificativa teórica e empírica para esta proposta está ligada à própria segmentação da agricultura brasileira em produtos domésticos (em geral, alimentos), de exportação e com preços administrados. Primeiro, o maior risco do resultado econômico das culturas domésticas, em função dos baixos valores das elasticidades-preço de suas demandas (internas), tudo o mais constante⁽⁸⁾ (HOMEM DE MELO, 1983b), em comparação com aqueles das culturas de exportação. Segundo, a nossa expectativa é de que os níveis de aversão ao risco sejam maiores para os pequenos que para os grandes proprietários. Em consequência, a adoção de uma maior estabilização de preços recebidos pelos produtores de culturas domésticas contribuiria para a redução da variância (risco) da receita, assim como favoreceria mais os pequenos e médios agricultores, inclusive no processo de adoção de novas tecnologias necessárias ao aumento da produtividade.

Em terceiro lugar, preços mais estáveis de produtos alimentares domésticos também favoreceriam os consumidores (em termos de utilidade da renda), desde que tenhamos baixos valores absolutos das elasticidades-preço e renda da demanda⁽⁹⁾ (HOMEM DE MELO, 1983b) e valores altos para as parcelas orçamentárias desses produtos. Essas não são condições improváveis

(8) As flutuações das respectivas demandas e a intensidade de variação das quantidades produzidas de cada uma delas.

(9) Na realidade, a condição necessária é que o coeficiente de aversão ao risco dos consumidores seja maior que a elasticidade-renda da demanda.

no caso de consumidores com menores níveis de renda. Novamente, é preciso enfatizar que essa maior estabilização de preços (e menor risco aos produtores) seria uma ocorrência favorável à adoção de inovações tecnológicas, particularmente em um momento, como acima exposto, em que se antevê a correção do grave desequilíbrio tecnológico historicamente observado.

Assim, mesmo que essa maior estabilização ocorra a níveis de preços superiores aos de mercado internacional, principalmente nos casos de arroz e milho, essa diferenciação poderá ser encarada como temporária. Estes dois produtos, de fato, têm apresentado, ao longo do tempo, uma situação caracterizada por preços recebidos pelos produtores a níveis superiores aos correspondentes preços externos internalizados às regiões produtoras. Essa circunstância, mais ainda, ressalta a urgente necessidade de, racionalmente, aumentarmos a nossa produção de alimentos domésticos a custos mais baixos, visto que os consumidores brasileiros de baixa renda estão pagando preços desses alimentos acima daqueles que prevalecem em vários países desenvolvidos. Apenas, que isso deverá ocorrer de uma maneira ordenada ao longo de um horizonte de tempo.

Qual é, portanto, o padrão histórico de instabilidade de preços recebidos pelos produtores no Brasil? Ao estudarmos essa questão, utilizando cinco indicadores diferentes de instabilidade de preços para onze das mais importantes culturas da agricultura brasileira durante 1948/76, chegamos à seguinte conclusão (HOMEM DE MELO, 1979, p.836-37): "A nossa constatação, com o exame da colocação dos produtos. .. é de grande consistência entre os diversos indicadores de instabilidade de preços; apenas o indicador variação relativa média apresenta maiores alterações entre os seis primeiros classificados. Entretanto, mesmo esse caso não altera a observação dos cinco produtos de mercado interno (mandioca, feijão, batata, cebola e arroz), entre os seis produtos com maior instabili-

TABELA 3

COMPARAÇÃO DO COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS PREÇOS REAIS RECEBIDOS, DIVERSAS CULTURAS, 1948/76 e 1977/84 (em porcentagem)

Cultura	1948/76	1977/84
1. Doméstica		
Arroz	26,0	14,6
Feijão	50,0	28,4
Milho	20,0	13,5
Mandioca	54,0	40,8
Batata	29,0	30,6
Cebola	31,0	—
2. Exportável		
Algodão	24,0	11,4
Soja	15,0	14,9
Amendoim	22,0	21,6
Fumo	—	17,9
Laranja	—	15,7
Cacau	—	42,1
Café	41,0	47,7
3. Administrada		
Cana-de-açúcar	16,0	10,6
Trigo ^(a)	11,0	9,8
Leite	—	14,6

Nota: (a) 1966/77.

Fonte: HOMEM DE MELO, 1979, p. 835.
HOMEM DE MELO, 1985.

dade de preços; o outro produto entre os seis primeiros é o café, o que não deve se constituir em grande surpresa. Por outro lado, todos os indicadores são coincidentes em mostrar que cana-de-açúcar e soja são os produtos com menor instabilidade de preços. Finalmente, algodão, amendoim e milho alternam-se nas posições intermediárias entre as diversos indicadores". Portanto, temos indicações concretas de que, durante 1948/76, a maioria dos produtos por nós considerados como domésticos tiveram preços mais instáveis do que a maioria dos exportáveis ou aqueles com preços administrados.

Façamos, agora, uma comparação para os vários produtos em dois períodos, isto é, 1948/76 e 1977/84, para o indicador coeficiente de variação simples. Isso é feito na tabela 3, onde, também, incluímos alguns

outros produtos durante 1977/84. Em primeiro lugar, podemos perceber uma generalizada diminuição das instabilidades de preços recebidos no segundo período em relação ao primeiro. Em segundo lugar, entretanto, durante o período mais recente 1977/84, permaneceu, de modo geral, o quadro anterior de um diferencial de instabilidade em desfavor das culturas domésticas. Novamente excetuando-se café e, também, cacau, como casos mais peculiares, ficamos com a mesma conclusão anterior, a saber, as culturas domésticas com maior estabilidade dos preços recebidos que a das exportáveis e aquelas com preços administrados.

Em particular durante 1977/84, novamente enfatizamos o seguinte: na faixa de menor instabilidade de preços recebidos dos produtos exportáveis/administrados, 9,8-17,9%, temos o algodão, soja, fumo, laranja, cana-de-açúcar, trigo e leite. Nessa faixa não estão o amendoim, café e cacau, produtos exportáveis. Também, observamos que os cinco produtos domésticos considerados, isto é, arroz, feijão, milho, mandioca e batata, apresentaram uma faixa de instabilidade de 13,5-40,8%, praticamente duplicando os limites inferior e superior da faixa de instabilidade de preços dos produtos exportáveis e administrados pelo governo.

As faixas de instabilidade de preços acima indicadas nos ajudam a justificar a escolha, anteriormente feita, do diferencial de 20% entre os preços mínimos de compra pelo governo para a formação de estoques de produtos domésticos e os preços de venda desses mesmos estoques ao mercado, através de leilões. Em princípio, esse diferencial de 20% entre os limites inferior e superior — o “túnel” em que os preços recebidos pelos produtores de culturas domésticas flutuavam livremente — é compatível com um coeficiente de variação da ordem de 10%. Esta ordem de magnitude para o coeficiente de variação a ser buscado pela política de estabilização de preços das culturas domésticas é um nível

compreendido na recente faixa de coeficientes de variação das culturas exportáveis e administradas (9,8 — 17,9%). Em outras palavras, com a medida aqui proposta, simplesmente passariam a ser semelhantes os padrões de instabilidade dos preços recebidos dos diferentes segmentos da agricultura brasileira. Como resultado, passaríamos de um quadro desigual entre os segmentos para um quadro mais equilibrado, particularmente no que se refere ao risco econômico das atividades.

O risco em questão, é aquele conseqüente à instabilidade da receita auferida pelos produtores, em função da instabilidade dos preços recebidos. Nossos resultados em outros estudos indicam “a presença praticamente constante dos produtos alimentares de mercado interno (mandioca, feijão, cebola e batata) entre aqueles com maior instabilidade da receita” (HOMEM DE MELO, 1983b). Adicionalmente, os resultados obtidos em um modelo de simulação de estabilização dos preços do milho aos produtores mostraram que “reduções significativas da variância das receitas são conseguidas com capacidades de armazenagem relativamente pequenas, o que é um ponto favorável a uma política de estabilização incompleta de preços” (HOMEM DE MELO, 1983b). Essa é a política de estabilização que aqui é proposta para as culturas alimentares domésticas.

Expansão da Área Cultivada

Apesar de termos previsto uma correção do desequilíbrio tecnológico entre culturas domésticas e de exportação a médio prazo e, conseqüentemente, um aumento da parcela produtividade das primeiras como fonte de crescimento do produto, não devemos, a curto prazo, menosprezar a importância dos incrementos de área cultivada para esse mesmo aumento de produto alimentar. Em outras palavras, ainda durante um certo tempo, o País terá de incrementar a área cultivada com produtos alimentares domésticos para viabilizar uma taxa adequada de crescimento da produção desses bens, simplesmente pelo fato de as melho-

POLÍTICA ALIMENTAR

rias tecnológicas na produção agrícola não ocorrerem em prazos muito curtos.

Por essa razão, este item da proposta de uma política alimentar diferenciada contempla a introdução de um programa especificamente voltado à **ampliação** da área cultivada com produtos alimentares de mercado interno, particularmente em pequenas e médias propriedades, envolvendo crédito para investimento com algum subsídio, apoio de estações experimentais, de acordo com as características ecológicas regionais, melhoria de infra-estrutura de transportes, armazenagem etc. e efetiva assistência técnica e financeira. No aspecto creditício, portanto, a política aqui proposta limita a existência de juros subsidiados apenas à circunstância de investimentos que impliquem ampliação da área cultivada com alimentos domésticos.

Hoje, já é bastante conhecida a argumentação teórica, assim como a comprovação empírica, da ineficácia de programas **generalizados** de incentivo à agricultura, via crédito subsidiado (SAYAD, 1984). Ainda que em nosso caso o subsídio creditício em investimentos não seja generalizado e, sim, específico a um segmento da agricultura, o problema básico de desvio para outras aplicações não fica inteiramente eliminado. Entretanto, limitando-se ao apoio a novas atividades — investimentos em ampliação da área cultivada — e, eventualmente, com a exigência, sugerida por Sayad (1984, p. 89), de contrapartida crescente com o valor do investimento, as possibilidades de substituição tenderiam a ficar minimizadas e, quando existentes, transferidas para o futuro, ou seja, com a apropriação dos retornos por parte dos produtores beneficiados. Aliás, esse é o mesmo problema hoje enfrentado por alguns programas governamentais introduzidos no passado, entre os quais o mais claro é o Proálcool. A despeito das considerações críticas que tecemos sobre esse programa, deve-se reconhecer que os objetivos de produção formulados foram integralmente cumpridos. Para isso, os su-

bstanciais subsídios aos investimentos em **novas áreas de cana-de-açúcar** e **aumentos da capacidade industrial** foram muito importantes.

Vejamos, agora, um exemplo de um programa com as características acima descritas, exemplo este que se baseará no caso concreto da evolução da produção de arroz no Brasil. Entre as principais evidências por nós obtidas e relevantes para o argumento a ser desenvolvido, estão as seguintes (HOMEM DE MELO, 1985): a) um processo de intensa e rápida perda de área cultivada com arroz nos estados do Brasil-Central, 987 mil hectares entre 1977 e 1985, ao lado do substancial e, também, rápido, crescimento da área cultivada com soja nessa mesma região e período, de 2.564 mil hectares; b) um significativo crescimento da área cultivada com arroz irrigado no Rio Grande do Sul, particularmente causado pelo desenvolvimento de novas variedades (em especial as BR-IRGA); conseqüente a este último evento, a produtividade média do arroz no estado cresceu 1,81% ao ano durante 1977/84; c) aparentemente, começam a aparecer os primeiros resultados favoráveis da ação da Embrapa e entidades estaduais em pesquisa tecnológica, inclusive os desenvolvimentos, ainda que bastante recentes, de variedades de arroz de sequeiro no Brasil-Central (CNA 104, CNA 108, CNA 190.954), assim como de variedades de arroz irrigado ou de várzeas úmidas em outros estados além do Rio Grande do Sul (EMPASC 101, 102 e 103, CNA 4, CNA 7, INCA-CICA 8, CNA 1.051). É possível que alguns desses desenvolvimentos, particularmente em manejo da cultura, expliquem as taxas positivas de crescimento dos rendimentos nos estados do Brasil-Central durante 1977/83, mostradas na tabela 2; d) em termos de produção por habitante de arroz, o período 1977/84 revelou a ocorrência de estagnação; e) finalmente, em termos de preços reais aos produtores, em todos os anos desse mesmo período (exceto 1984), elevações foram observadas, situação trazendo efeitos desfavoráveis aos consumidores de menores rendas.

TABELA 4

**DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA CULTIVADA E PRODUÇÃO DE ARROZ
NO RIO GRANDE DO SUL E BRASIL-CENTRAL, 1977/85
(em percentagem)**

Ano	Área Cultivada		Produção	
	Br. Central	RGS	Br. Central	RGS
1977	84,3	15,7	61,4	38,6
1978	84,4	15,6	57,0	43,0
1979	84,0	16,0	66,0	34,0
1980	84,1	15,9	63,3	36,7
1981	83,2	16,8	55,0	45,0
1982	81,8	18,2	57,2	42,8
1983	79,5	20,5	58,2	41,8
1984	77,4	22,6	46,2	53,8
1985	74,4	25,6	48,0	52,0

Fonte: FIBGE, Anuários Estatísticos e Levantamentos Sistemáticos da Produção Agrícola.

Alguns desses pontos estão ilustrados na tabela 4, onde, para 1977/85, mostramos as parcelas do Rio Grande do Sul e da região Brasil-Central (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais) na área total cultivada e na produção total de arroz dessa subregião brasileira. Podemos perceber, então, que nesse período relativamente curto de tempo, o arroz do Rio Grande do Sul passou de cerca de 15 % da área total e 35-40% da produção total, para 25% da área e mais da metade da quantidade produzida. Dada essa situação, o mecanismo aqui proposto de financiamento subsidiado a investimentos em novas áreas teria dois objetivos no caso do arroz. Primeiro, ampliar a produção de arroz irrigado no Rio Grande do Sul e em outros estados em que começam a ficar disponíveis as novas variedades para a produção desse tipo de arroz (Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo e no Nordeste). Segundo, procurar reequilibrar o processo de crescimento agrícola no Brasil-Central, hoje excessivamente viesado na direção da soja, especialmente nas áreas apropriadas à cultura do arroz

(Mato Grosso e Norte de Goiás). (DALL ACQUA et al, 1984).

Isenção de Impostos Indiretos

Como parte de uma reforma tributária mais ampla, contemplando os três níveis de governo, a proposta seria de isenção dos impostos indiretos (ICM, FUNRURAL, IPI etc., quando existentes) incidentes na comercialização de alimentos que se caracterizem como básicos para as famílias de menores rendas. Nesse particular, destacamos algumas diferenças entre regiões: em São Paulo, Rio de Janeiro e região Sul, os principais alimentos são arroz, feijão, carnes, óleos/gorduras, açúcar e pão; no Nordeste, feijão, farinha de mandioca, carnes arroz e açúcar, pela ordem das parcelas de gastos.

Isto é, estamos utilizando as parcelas de gastos com cada produto no total das despesas monetárias e não-monetárias com alimentação como critério para a caracterização do produto como básico para as famí-

lias consumidoras. Ainda que essa listagem de produtos seja apenas sugestiva e, em absoluto, definitiva, é importante salientar que com base nos dados do ENDEF-FIBGE de 1974/75 (HOMEM DE MELO, 1983a), ela corresponde a produtos com uma participação mínima de 50% na despesa total (monetária e não-monetária) com alimentação para as famílias com 1-2 salários mínimos de gasto total. Como a medida proposta elevará os preços recebidos pelos produtores e diminuirá os pagos pelos consumidores, essa alta proporção nos indica que os consumidores de menores rendas deverão ter um expressivo ganho de renda real.

Em princípio, a escolha dos produtos a contarem com isenção de impostos indiretos, assim como eventualmente a serem incluídos em uma cesta subsidiada (discutida no próximo item) deveria fundamentar-se no critério de progressividade. Isto é, alimentos cujas parcelas de gastos orçamentários declinam à medida que aumenta a renda das famílias consumidoras. Uma clara idéia desse critério pode ser obtida examinando-se os gráficos, de 1 a 8, a seguir apresentados para arroz, feijão, açúcar, pão/biscoitos, leite, e carnes de frango, bovina e suína. Assim, baseando-se a prioridade no critério da progressividade, não have-

GRÁFICO 1
 PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
 ARROZ – 1974/75

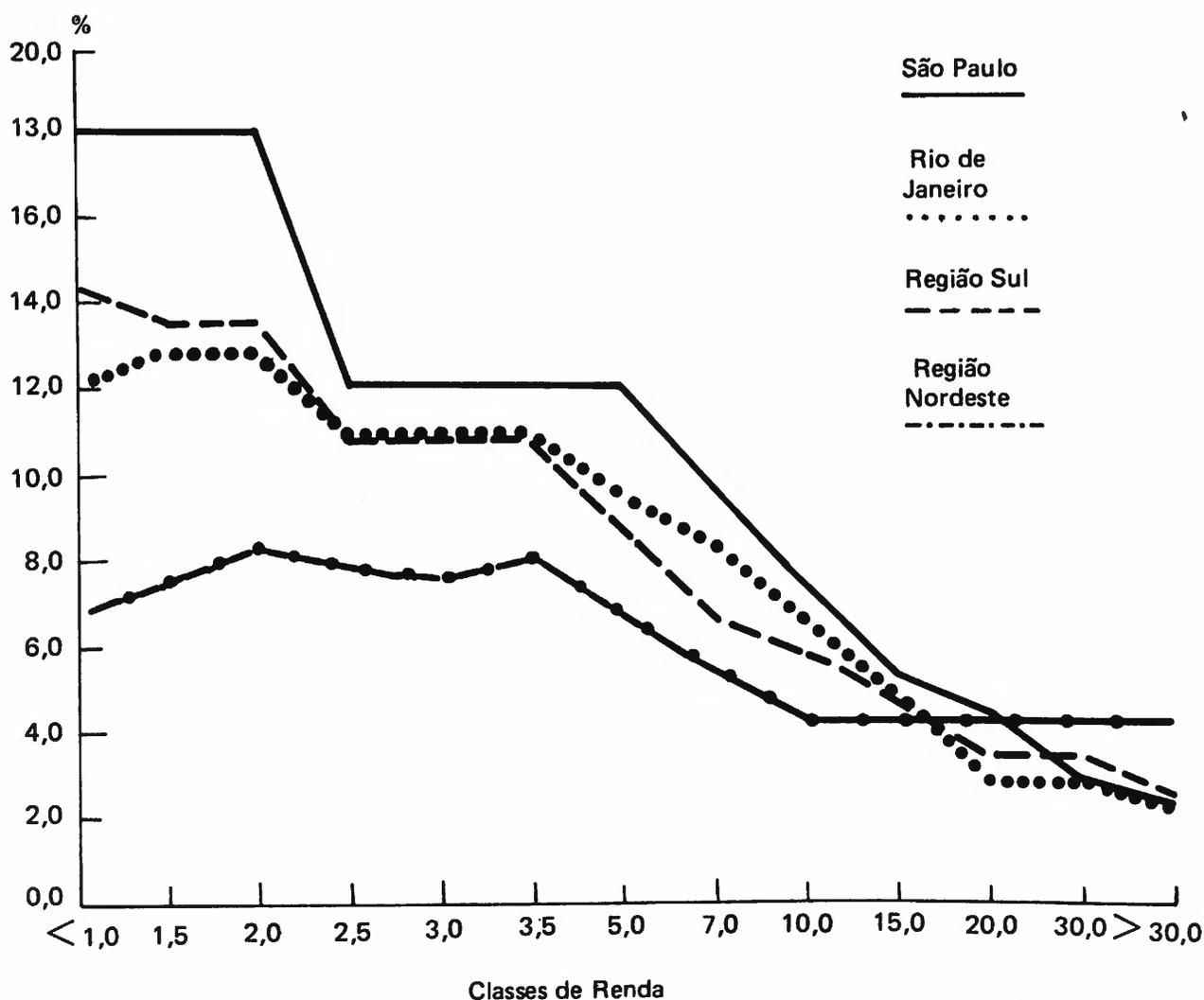


GRÁFICO 2

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
FEIJÃO – 1974/75

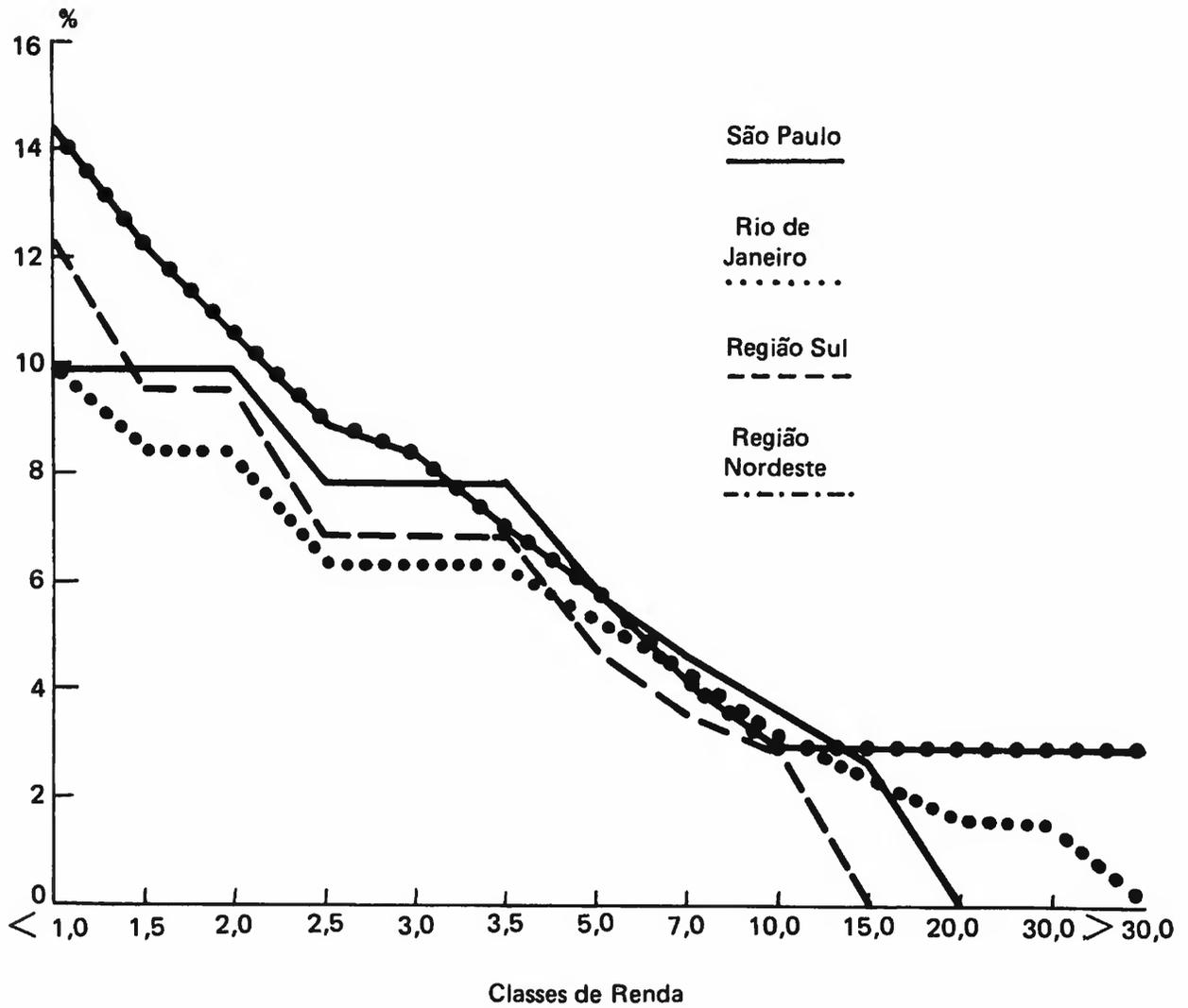


GRÁFICO 3

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
AÇÚCAR CRISTAL E REFINADO – 1974/75

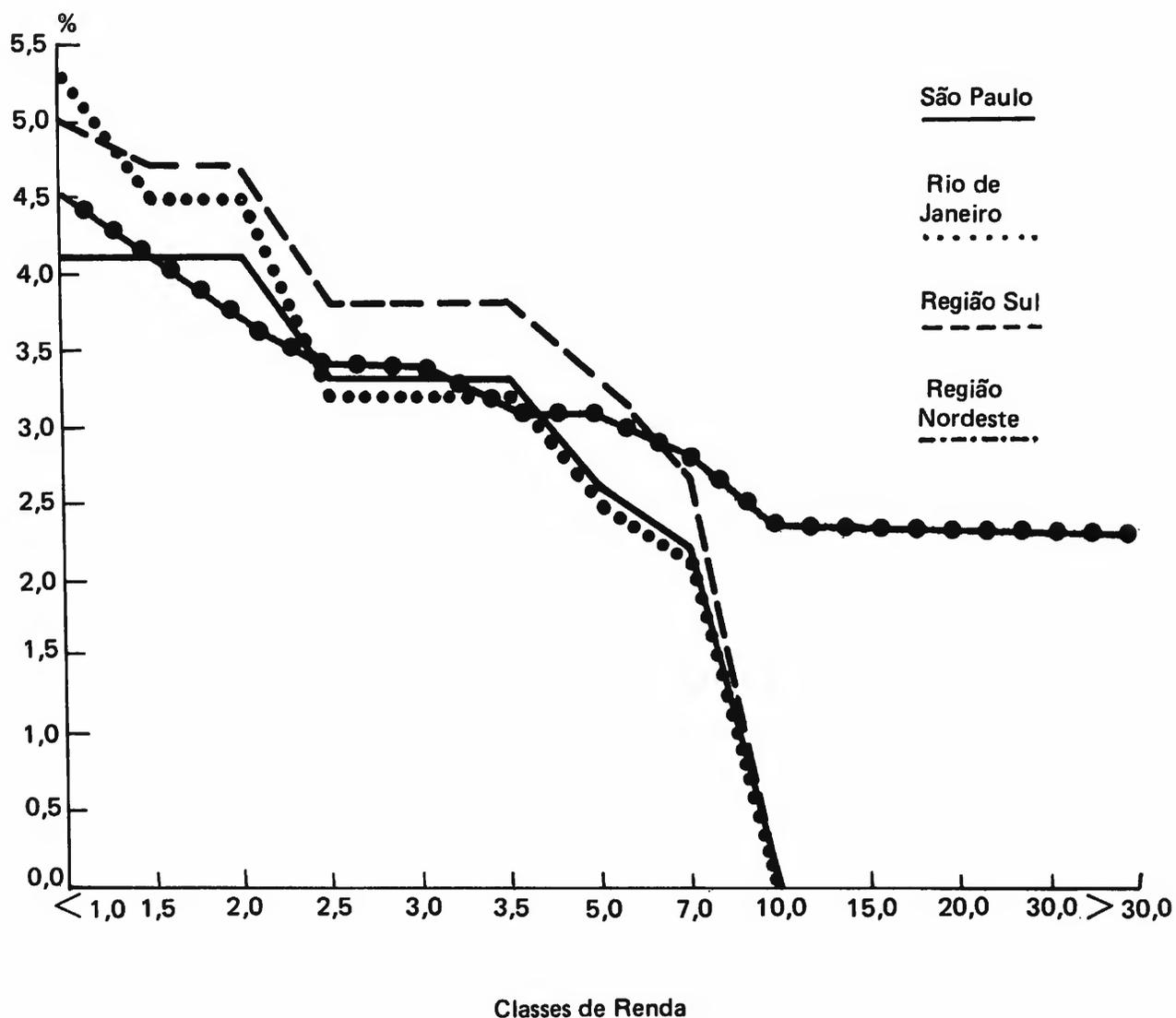


GRÁFICO 4

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
PÃO DE TRIGO E BISCOITO – 1974/75

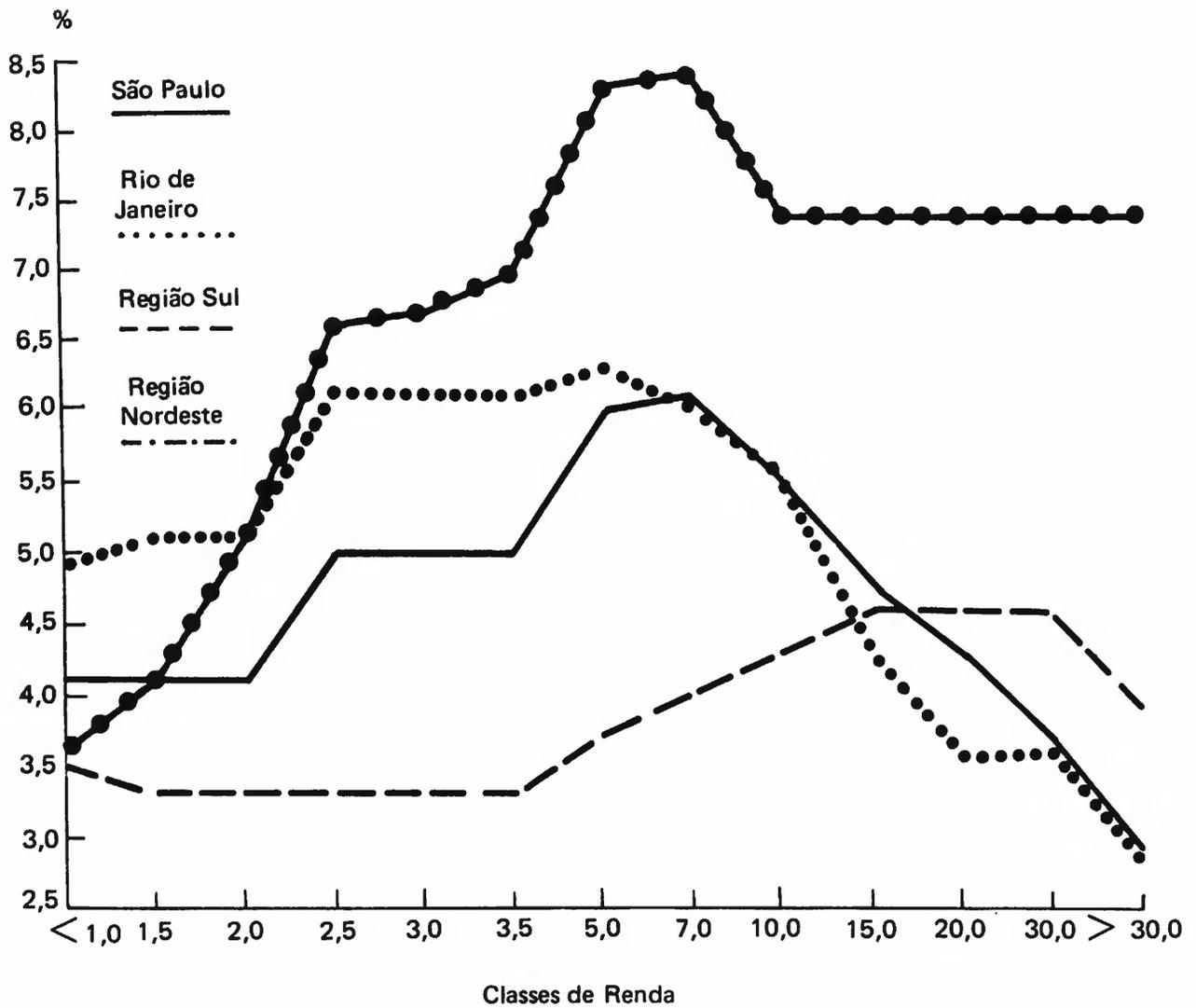


GRÁFICO 5

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
LEITE FRESCO E PASTEURIZADO – 1974/75

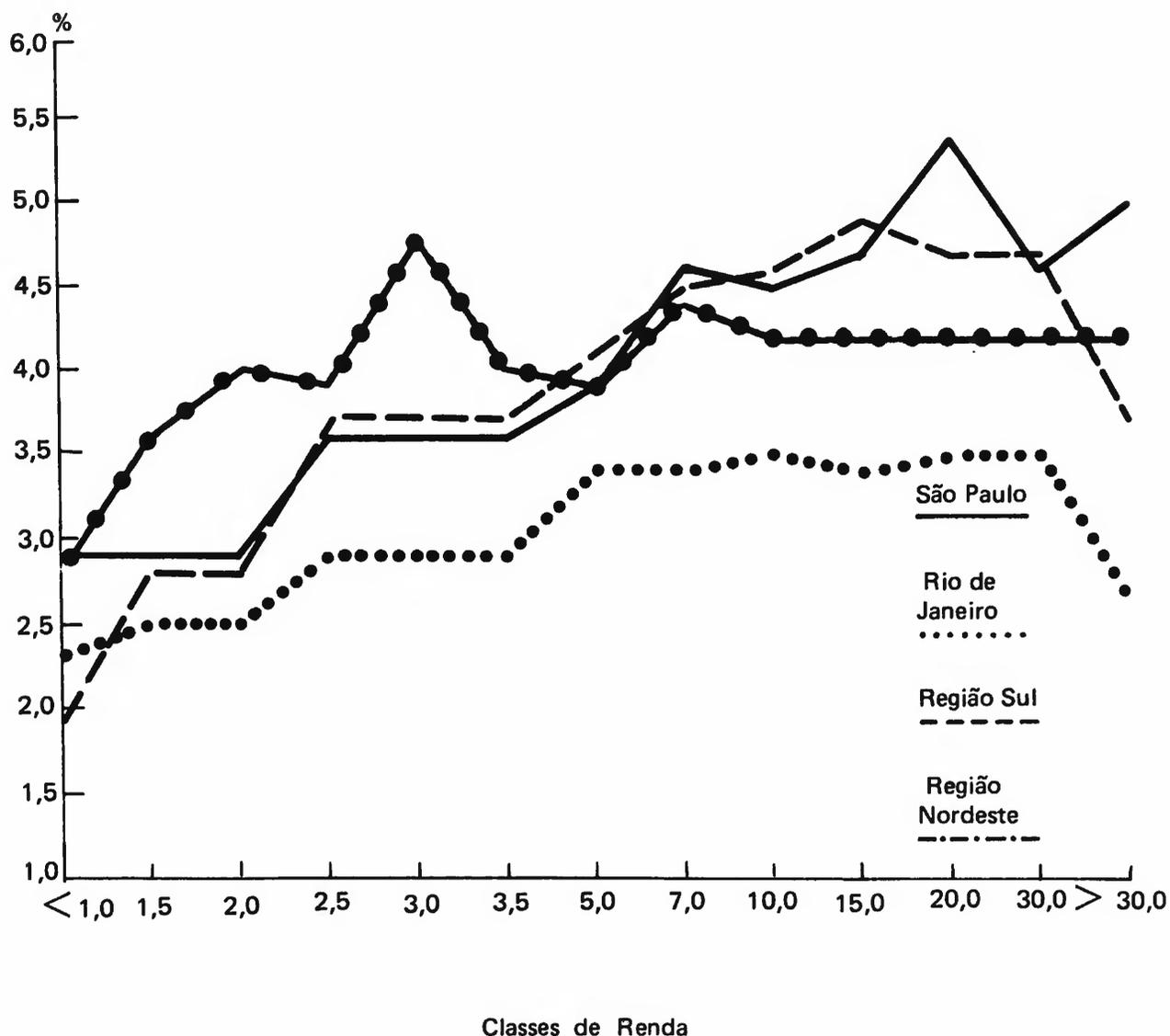


GRÁFICO 6

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
CARNE SUÍNA – 1974/75

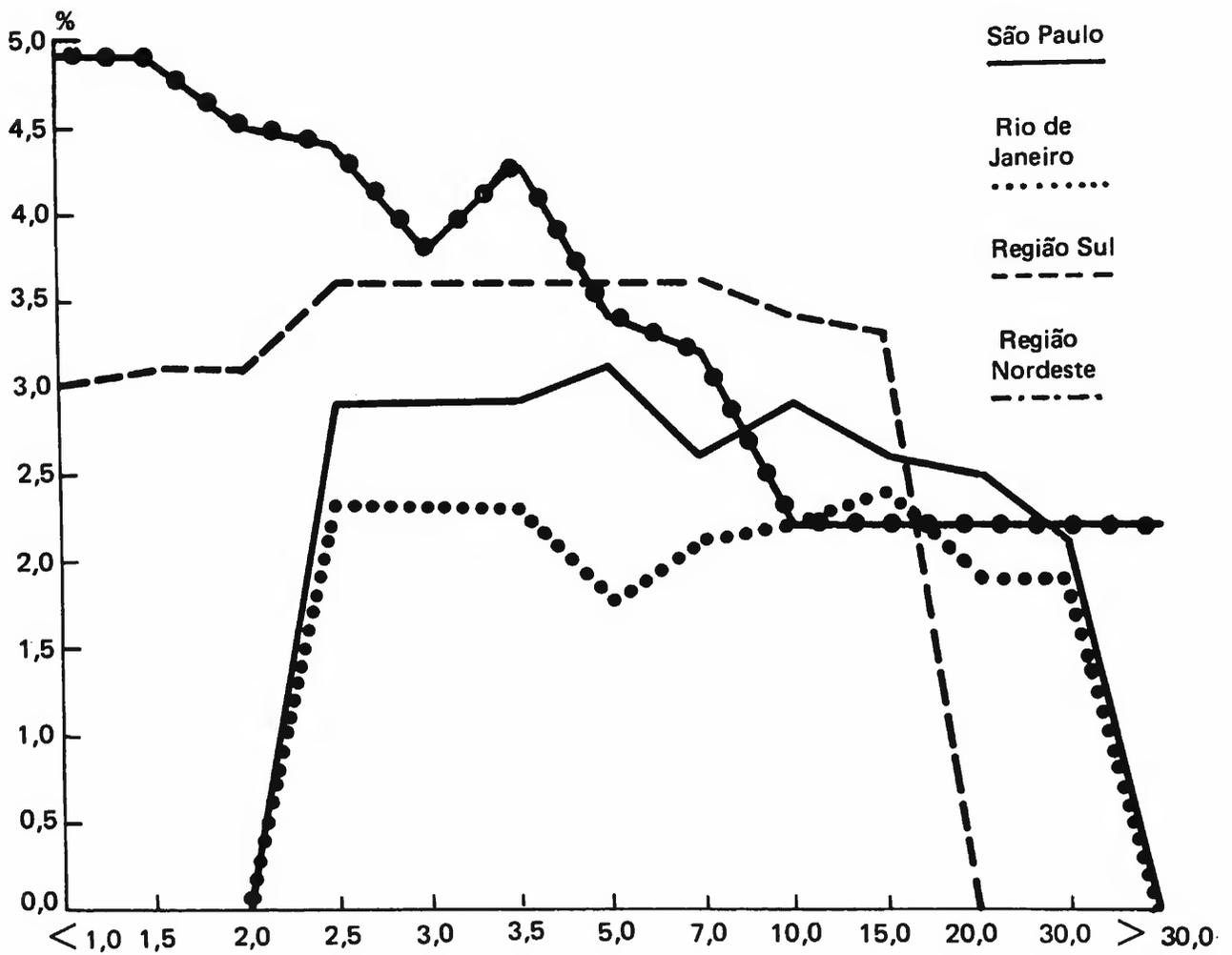


GRÁFICO 7

PERCENTAGEM NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
CARNE BOVINA – 1974/75

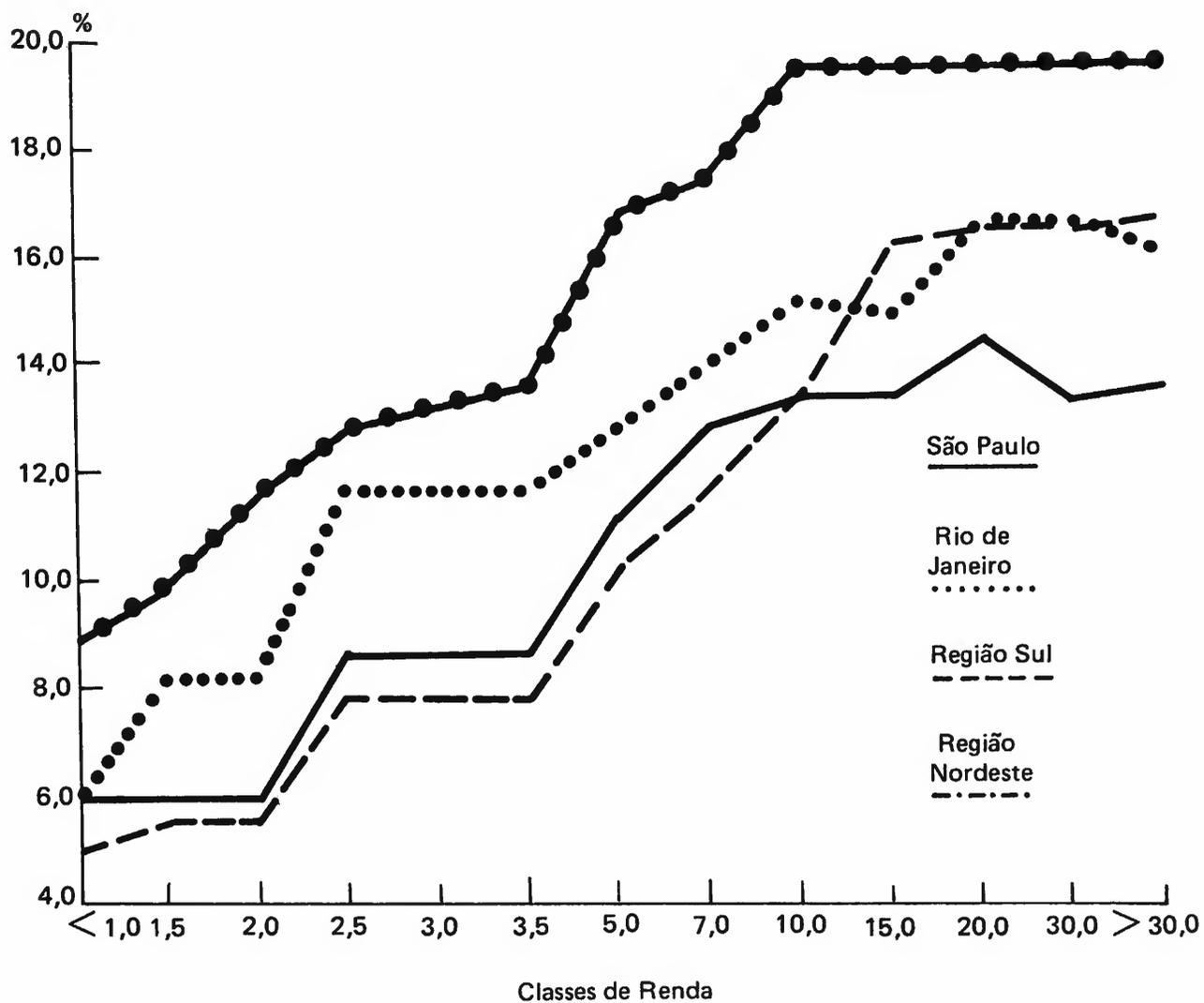
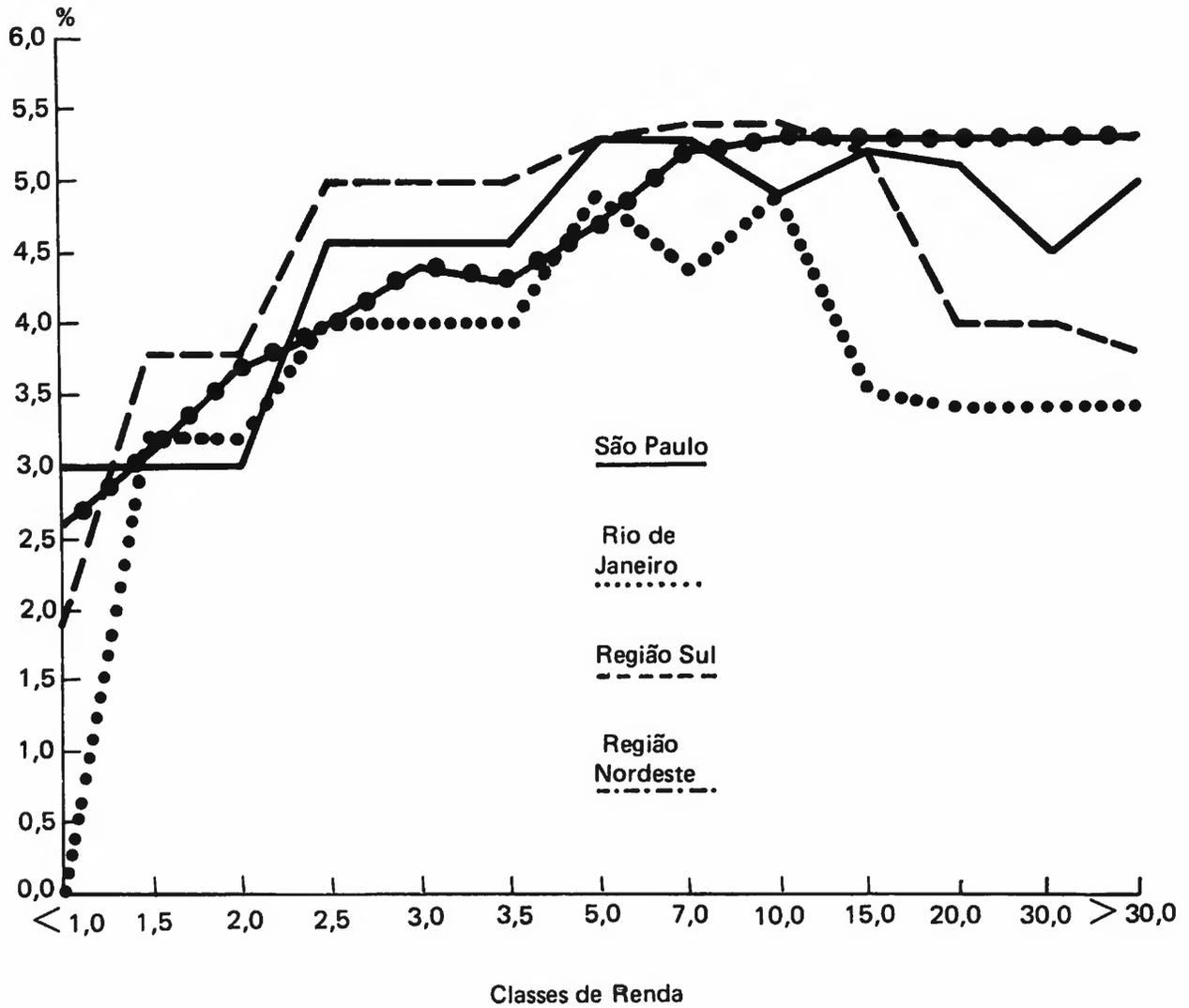


GRÁFICO 8

% NA DESPESA COM ALIMENTAÇÃO
FRANGO E GALINHA – 1974/75



ria qualquer dúvida de que arroz, feijão e açúcar, entre os mostrados, seriam produtos a serem escolhidos para se chegar a um benéfico efeito distributivo. Particularmente, os dois primeiros produtos apresentam parcelas de gastos orçamentários extremamente elevadas para as classes de menores despesas e bastante baixas para as de maiores despesas. Isso garantiria que a conseqüente queda de preços reais aos consumidores, em função da isenção de impostos indiretos, provocaria um aumento de renda real bem maior, em termos relativos, para as famílias de menores rendas.

Por outro lado, a evolução das parcelas de gastos com pão/biscoitos (também farinha de trigo, não mostrada) indica que as classes de média renda seriam aquelas relativamente mais beneficiadas com a diminuição de seus preços reais. Entretanto, dada a existência do subsídio ao consumo de trigo desde 1972, é importante considerar a totalidade dos produtos derivados do trigo (pão, farinha, macarrão, biscoitos etc). Nesse caso, é possível verificar-se que, em termos de distribuição da renda, o impacto de preços reais menores seria levemente favorável na região Sul e estados de São Paulo e Rio de Janeiro, mas desfavorável no Nordeste, com base nos dados do ENDEF de 1974/75 (Ver, também, CALEGAR & SCHUH, 1984, p.7). Por exemplo, na região Sul as parcelas de gastos com todos os produtos derivados do trigo variam entre 8,9-7,1%, sendo maiores para as classes de menores rendas. No Nordeste, ao contrário, a variação é positiva com o aumento da renda, nos limites 4,2-10,0%. Assim, no caso do trigo existem efeitos positivos e negativos (inclusive sendo um produto importado) resultando de uma política de preços reais menores via isenção de impostos e/ou subsídios ao consumo, esta última sendo a política atual.

Finalmente, os demais gráficos nos mostram que nos casos do leite, carne de frango e carne bovina, o efeito distributivo tenderia a ser perverso, enquanto na carne suína as classes médias seriam relativamente

mais beneficiadas (exceto Nordeste). Isto porque as parcelas de gastos orçamentários com aqueles três primeiros alimentos crescem, quase de modo geral, com o crescimento das despesas (rendas) totais. Entretanto, uma importante qualificação se faz necessária, sendo o caso da carne bovina o melhor exemplo para tal. Comparando-se as parcelas de gastos com carne bovina nas classes de menores rendas com aquelas mesmas parcelas para o açúcar nas mesmas classes, verificamos a maior importância do primeiro produto. Adicionalmente, a carne bovina é um alimento rico em proteínas, enquanto o açúcar é um produto apenas calórico. Uma possível solução aqui seria a isenção de impostos indiretos apenas para os tipos de carnes consumidas pelas famílias mais pobres⁽¹⁰⁾ (PINSTRUP-ANDERSEN & ALDERMAN, 1984, p. 13).

Obviamente, como dito no início, essa proposta de isenção de impostos indiretos só pode ser considerada no âmbito de uma ampla reforma tributária. Isto porque os estados e municípios, em particular, teriam de ser compensados pela ocorrência de perda de receita que, em alguns casos, seria expressiva. Devemos lembrar, entretanto, que um dos primeiros atos da "Nova República" em março de 1985, foi criar uma comissão para o estudo de uma reforma tributária.

Algumas possibilidades nessa direção serão aqui mencionadas: a) transferências aos estados e municípios pelo governo federal, com base nos dados de produção comercializada, a partir de ampliação da receita com tributos federais⁽¹¹⁾. inclusive pelo aumen-

(10) A literatura sobre subsídio ao consumo de alimentos reconhece esse caminho para se alterar os padrões de transferência em favor dos pobres.

(11) Como exemplo, em 1985, a receita líquida da União será ampliada (ou despesa diminuída), pela cessação do crédito-prêmio às exportações, em US\$ 2 bilhões. Veja *Folha de São Paulo*, 31/out./84, p. 16. Isso é mencionado apenas como exemplo, já que esses recursos receberam outros destinos.

to da carga tributária, reconhecidamente baixa no Brasil⁽¹²⁾ (NOGUEIRA BATISTA JR, 1983, p.220); b) ampliação da base tributária para os estados e municípios. Como exemplo, mencionamos a incidência do ICM sobre alguns ou todos os derivados de petróleo, o que, inclusive, poderia ser articulado à própria política energética brasileira em termos de maiores incentivos à substituição de derivados de petróleo por alternativas domésticas economicamente viáveis; c) introdução de alíquotas de ICM diferenciadas por tipo de bens. Isto é, ao invés de uma alíquota única em todas as operações, hoje 17%, teríamos algo como zero – 25%. Essa mudança, se feita com base nos padrões de consumo das famílias distribuídas por classes de renda, poderá fazer do ICM um imposto com incidência progressiva, ao contrário de sua atual regressividade.

Cesta de Alimentos Subsidiados

Finalmente, o último ponto da proposta é a implantação de uma cesta mínima de alimentos subsidiados, via cupons (selos), rede COBAL-SOMAR e outros mecanismos aos níveis estadual e municipal, voltada basicamente às famílias com níveis de renda extremamente baixos (pobreza absoluta), assim como aquelas com seus principais membros enfrentando situação de desemprego. Para tal, seria necessária a reformulação das atuais intervenções do setor público na área nutricional/alimentar, com o objetivo de se alcançar, com toda a prioridade, as famílias efetivamente carentes.

A intervenção pública na área de subsídio ao consumo de alimentos tem sido muito debatida na literatura econômica. Entretanto, ao lado desse debate tem crescido o número de países que, ao longo do tempo, introduziram alguma forma de subsídio ao

consumo de alimentos, com objetivos simples de transferência de renda ou com objetivos de garantia de acesso das faixas mais pobres ao consumo de alimentos. A extensa revisão de Pinstrup-Andersen mostrou os seguintes casos recentes de intervenção, em adição ao caso bastante conhecido dos Estados Unidos com o programa de "selos alimentares" (food stamps) (PINSTRUP-ANDERSEN & ALDERMAN, 1984).

- a) **Egito:** rações de alimentos em zonas urbanas e rurais.
- b) **Índia (Kerala):** uma quantidade fixa de arroz por pessoa a um preço subsidiado independente do nível de renda.
- c) **Paquistão:** rações de trigo e açúcar em pontos de venda especiais.
- d) **Sri Lanka:** rações de alimentos em pontos de vendas especiais.
- e) **Bangladesh:** rações de alimentos em pontos de vendas especiais, principalmente em áreas urbanas.
- f) **China:** venda subsidiada de alimentos principalmente em áreas urbanas.
- g) **Brasil:** trigo a preços subsidiados a todos os consumidores.
- h) **México:** milho a preços subsidiados na preparação de "tortillas"

Ao concluir a avaliação sobre essas diversas intervenções, Pinstrup-Andersen e Alderman (1984, p.26) disseram: "subsídios são, certamente, apenas um meio para se manter baixos os preços aos consumidores. Melhorias na eficiência da produção de alimentos através da mudança tecnológica, do desenvolvimento da infra-estrutura rural e aumento do uso de insumos, assim como maior eficiência na comercialização, oferecem grandes oportunidades para se reduzir preços aos consumidores sem efeitos adversos nos produtores. Uma maior capacidade dos pobres para gerar renda suficiente para satisfazer esses e outros requerimentos dá

(12) Além de baixa comparada a outros países, ela se mostrou ligeiramente declinante entre 1970 e 1980; neste último ano ela foi de 21,9% do PIB em termos brutos e 12,8% em termos líquidos.

os meios de longo prazo para a satisfação dos objetivos de bem-estar. Subsídios ao consumo de alimentos devem ser vistos como um meio importante, ainda que temporário, para se assegurar que os pobres sejam capazes de adquirir o alimento suficiente para satisfazer seus requerimentos no intervalo em que tal capacidade está sendo desenvolvida”.

O caso do subsídio ainda existente ao consumo de trigo no Brasil é um bom exemplo sobre a necessidade da reformulação acima indicada. A um custo estimado de US\$ 400-500 milhões em 1984, esse programa traz benefícios a um expressivo número de famílias de baixa renda mas, ao mesmo tempo, favorece, desnecessariamente, um grande número de famílias com rendas relativamente elevadas. Também, as famílias nas zonas rurais têm sido menos beneficiadas por essa política, inclusive pelos seus próprios hábitos de consumo. Ainda que os vários programas administrados pelo INAN Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição — procurem concentrar esforços no atendimento das famílias mais carentes, o do trigo e, mesmo, o de alimentação dos trabalhadores nas empresas (PAT, inclusive vale-refeição) não têm, em absoluto, essa preocupação que, hoje, deve ser básica.

Nesse sentido, mesmo o controvertido plano da extinta COPAG — Comissão para o Plano de Ação do Governo — não trouxe grande melhoria. Além de propor a continuação das atividades da COBAL com um grande número de produtos (50 itens), o plano “Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego” propôs que o PAT — Programa de Alimentação dos Trabalhadores — beneficiasse apenas aqueles que recebessem até cinco salários mínimos. Enquanto, em nossa proposta, a COBAL deveria ficar restrita ao atendimento adequado de famílias pobres em regiões urbanas e rurais com 6-8 produtos básicos de alimentação, como os identificados no item anterior, não é possível mais continuarmos com a ilusão de que podemos subsidiar tra-

balhadores já com níveis maiores de renda. Por exemplo, até cinco salários mínimos, tínhamos com a PNAD-82, 38,6 milhões de trabalhadores, ou seja 80,5% do total de pessoas ocupadas naquele ano.

Apesar da reformulação dos atuais programas na área nutricional/alimentar ser capaz de concentrar uma expressiva magnitude de recursos para o atendimento específico das famílias carentes, como exemplificado pelo caso do trigo, é preciso termos uma idéia mais precisa do custo de programas de alimentos subsidiados. Levando em conta apenas o aspecto nutricional — inteira eliminação do déficit calórico com distribuição gratuita de alimentos — Knight e Moran (1983, p. 112) estimaram o limite superior desses gastos em 0,4-1,2% do PIB em cada ano até 2.000. Fava (1984, p.134), por outro lado, estimou em 4,0% do PIB o montante de recursos que deveria ser destinado aos pobres de cada região brasileira, para que eles pudessem satisfazer todas as necessidades básicas representadas pelas linhas de pobreza, isto é, necessidades alimentares e não-alimentares.

Esses números indicam que, mesmo limitando-se à área nutricional, um programa mais ambicioso, de completa eliminação das deficiências exigiria bem mais recursos que os atualmente gastos em trigo, INAN, PAT e outros, mesmo que reformulados para esse objetivo. Entretanto, para uma melhor perspectiva, em 1985, com a eliminação do crédito-prêmio (IPI) à exportação de manufaturados o tesouro federal poupará cerca de US\$ 2 bilhões, algo como 0,8% do PIB, ainda que esses recursos já tiveram outros destinos. Igual montante será gasto com o crédito a manufaturados de exportação em 1985. Isso indica a necessidade de uma decisão política para que um programa de alimentação subsidiada seja iniciado, inclusive com o objetivo de contribuir para o reerguimento da demanda de produtos alimentares de natureza doméstica, desde que uma reformulação do gasto público seja implementada.

Avaliação Final

Ao encerrarmos este trabalho, é necessário enfatizar que apesar das cinco medidas discutidas e propostas não esgotarem as possibilidades, elas certamente contribuiriam para o redirecionamento dos instrumentos disponíveis da política para um maior apoio à nossa produção de alimentos de mercado interno (domésticos), compensando a situação de desvantagem em que se encontra esse subsetor, ao mesmo tempo que as famílias mais carentes teriam um maior acesso ao consumo de alimentos,

particularmente nessa etapa recessiva de economia brasileira. Também acreditamos que um programa dessa natureza criaria melhores condições para que os problemas de cunho mais estrutural da agricultura brasileira, tais como de recursos humanos, da estrutura fundiária (incluindo quantidades e qualidade dos recursos físicos), de infraestrutura de transportes e armazenagem, de assistência técnica e desenvolvimento tecnológico, necessários à solução definitiva da questão alimentar, possam ser melhor equacionados ao longo do tempo, sem o ambiente de crise aguda que essa escassez de alimentos sempre gera.

Referências Bibliográficas

- BACHA, E.L. Uma proposta para a retomada do crescimento econômico. *Economia em Perspectiva – Carta de Conjuntura 3*, junho de 1984.
- CALEGAR, G.M. & SCHUH, G.E. The effects of Brazilian wheat subsidies on income distribution and trade. IFPRI workshop on consumer-oriented food subsidies, Washington, 1984.
- DALL'ACQUA, F.M. *et alii*. Sugestões para uma política de estímulo à cultura de arroz. *Revista de Economia Rural*. 22(3): 365-74, 1984.
- FAVA, V.L. Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil. Tese de doutoramento apresentada à FEA/USP, 1984.
- GAZETA MERCANTIL, 12 fevereiro 1985.
- HOMEM DE MELO, F. *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1983a.
- . Instabilidade da renda e estabilização dos preços agrícolas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 13 (3): 829-62, 1983b.
- . *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo, Pioneira, 1985
- & PELIN, E.R. *Soluções energéticas e a economia brasileira*. São Paulo, Editora Hucitec, 1984.
- LOPES, L.M. Transferências vs. investimentos. *Informações FIPE*, 58, fev. 1985, p.6.
- NOGUEIRA BATISTA JR., P. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*, Paz e Terra, 1983.
- SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1984. (Estudos Econômicos FIPE/Pioneira).
- SILVA, A.M. Juros vs crescimento. *Informações FIPE*, 57, jan. 1985. p.5.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. & ALDERMAN, The effectiveness of consumer food subsidies in rationing an income transfer goals IFPRI conference on consumer oriented food subsidies, Chiang Mai, Tailândia, 1984.