

UMA METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DE
PREÇOS MÍNIMOS

Autor: GUILHERME COSTA DELGADO

Orientador: RICARDO RÉGIS SAUNDERS DUARTE

Tese apresentada para obtenção
do grau de Mestre em Economia
ao Curso de Mestrado em Econo
mia - CAEN da Universidade Fe
deral do Ceará.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA - CAEN
FORTALEZA

1977

A minha esposa Adélia e a minha filha
Janaína, pela paciência, incentivo e
conforto espiritual que me deram, de
dico este trabalho, que também é de
las.

	Pág.
PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I	
Breve Histórico da Política de Garantia de Preços Agrícolas no Brasil	11
1. INTRODUÇÃO	11
2. ANTECEDENTES	12
3. FASE INICIAL DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1952/62)	14
4. CRISES DE ABASTECIMENTO: MODIFICAÇÕES NA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1962/66)	18
5. A FASE ATUAL DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1966/..)	23
6. POLÍTICAS ESPECIAIS DE SUSTENTAÇÃO DE PREÇO	25
6.1. <u>Café - Instrumentos e Objetivos de Atuação Governamental</u>	26
6.2. <u>Açúcar - Política de Preços no Contexto de Reequilíbrios Regionais e Sociais</u>	29
6.2.1. Critérios de Fixação do Preço de Garantia	34
6.3. <u>Outras Políticas de Produto</u>	36
6.3.1. Políticas de Preços do Trigo	36
7. CONCLUSÃO	38
CAPÍTULO II	
Objetivos das Políticas de Preços Mínimos	50
1. INTRODUÇÃO	50
2. CONDIÇÕES INICIAIS	51
3. CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DE PREÇOS	54
3.1. <u>Paridade de Relação de Trocas</u>	55
3.2. <u>Critério-Custo de Produção e seu Papel na Determinação de Preço</u>	63
3.2.1. Instrumento Alternativo para Induzir Adoção de Tecnologia	68

3.3. <u>O Critério de Garantia do Preço de "Equilíbrio a Longo Prazo"</u>	70
3.4. <u>O Critério de Preço Mínimo Subsidiado</u>	75
4. EFEITOS DISTRIBUTIVOS DAS POLÍTICAS DE PREÇOS MÍNIMOS	80
4.1. <u>Versão Neoclássica</u>	82
4.2. <u>Versão "Pós-Keynesiana" de Pagella</u>	84
4.2.1. <u>Distribuição de Renda Entre Empresas</u>	85
4.2.2. <u>Distribuição de Renda Familiar</u>	87
4.3. <u>Aspectos Distributivos da Política Brasileira</u> ...	89
5. CONCLUSÃO	91

CAPÍTULO III

Uma "Metodologia" à Determinação de Preços Mínimos ..	94
1. INTRODUÇÃO	94
2. SIGNIFICADO DA METODOLOGIA DE DETERMINAÇÃO DE PREÇOS ..	95
2.1. <u>Caso A - Mercado Estável (na baixa)</u>	99
2.2. <u>Caso B - Mercado Instável</u>	111
2.3. <u>Caso C - (Mercado Estável em alta)</u>	117
3. DETERMINAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS PARA CULTURAS PERENES CASO ESPECIAL	118
3.1. <u>Nota Introdutória</u>	118
3.2. <u>Produção de Culturas Perenes e Objetivos de Política de Preços</u>	119
3.3. <u>Adaptação da Metodologia</u>	124
3.3.1. <u>Limite Inferior de Preço - "Mercado Estável na Baixa"</u>	124
3.3.2. <u>Mercado Estável na Alta - Limite Superior de Preço</u>	128
4. CONCLUSÃO	130
5. RESTRIÇÕES AO USO DA METODOLOGIA	132
5.1. <u>Alguns Problemas Teóricos</u>	133
5.2. <u>Comportamento Econômico dos Produtores</u>	137

	Pág.
SUMÁRIO	142
APÊNDICE A	145
APÊNDICE B	149
Curvas de Custo da Unidade Produtora Típica	149
1. APRESENTAÇÃO	149
2. CONCEITO DE CUSTO UTILIZADO	149
3. CURVAS DE CUSTO E PROBLEMAS ENVOLVIDOS NA FIXAÇÃO DE PREÇO	151
3.1. <u>Impacto da Eficiência Empresarial e dos Retornos de Escala</u>	154
3.1.1. Variação na Eficiência Empresarial	155
3.2. <u>Economias de Escala</u>	159
3.2.1. Estratificação da Produção	161
3.3. <u>Retornos de Escala Decrescentes</u>	162
4. ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE ECONOMIAS DE ESCA LA E ESTRATIFICAÇÃO DE PRODUÇÃO	164
4.1. <u>Retornos de Escala na Agricultura Brasileira</u>	164
4.2. <u>Estratificação de Produção, Emprego e Algumas Iní cações Empíricas</u>	166
BIBLIOGRAFIA CITADA	177

LISTA DE QUADROS

	Pág.
QUADRO 1 - Aquisições e Financiamentos da Política de Preços Mínimos	40
QUADRO 2 - Distribuição por Ano e Produto dos % de Financiamentos e Aquisições	41
QUADRO 3 - Impacto Quantitativo da Política de Preços Mínimos	44
QUADRO 4 - Índice de Preços por Atacado de Produtos Agrícolas, Deflacionado pelo Índice Geral de Preços, Excluído de Ambos o Café	45
QUADRO 5 - Compras e Financiamentos da CFP, como Percentagem da Produção	46
QUADRO 6 - Preços Mínimos e Preços Pagos aos Produtores	47
QUADRO 7 - Participação dos Intermediários nos EGFs ...	49
QUADRO 8 - Milho: Financiamentos do Programa de "Support-Price" e Preços de Mercado de 1933/1962 nos EUA	62
QUADRO I - Limites de Determinação de Preços Mínimos ..	131
QUADRO II - Taxas de Câmbio Médias - 1946/67	147
QUADRO III - A Estrutura da Proteção no Brasil-1966 e 1967	148
QUADRO A - Estratificação de Estabelecimentos Rurais (Produção, Salários e Pessoal Ocupado no Brasil - 1970)	172
QUADRO B ₁ - Estratificação de Imóveis Rurais - Produção Total - Produção Vendida por Grupos de Imóveis - (1972) - Região NE	173
QUADRO B ₂ - Estratificação de Imóveis Rurais - Produção Total - Produção Vendida por Grupos de Imóveis - (1972)-Região Centro-Oeste	174

QUADRO B ₃	- Estratificação de Imóveis Rurais - Produção Total - Produção Vendida por Grupos de Imóveis - (1972)-Região Sul,.....	175
QUADRO B ₄	- Estratificação de Imóveis Rurais - Produção Total - Produção Vendida por Grupos de Imóveis - (1972)-Região Sudeste	176

PREFÁCIO

A origem das investigações e também da elaboração do presente trabalho está ligada a minha experiência pessoal, de agosto de 1974 a agosto de 1976, como técnico da Comissão de Financiamento da Produção em Brasília. Nesse período desempenhei funções na elaboração de estudos para fixação de preços mínimos de algodão e sisal. Em certo momento propus à direção da CFP a idéia de desenvolver pesquisas sobre uma metodologia de determinação de preços mínimos. Cheguei no final de 1975 a me dedicar com maior intensidade ao estudo do tema, mas infelizmente não logrei completá-lo, em razão de outras prioridades de trabalho a que o órgão me designou. Convencido que estava da importância do tema tanto para o trabalho prático que se desenvolvia na própria CFP, quanto para a compreensão e aprofundamento de certos aspectos da política de preços mínimos no Brasil, resolvi continuar as pesquisas por conta própria. Essa segunda fase do trabalho iniciei-a em meados de 1976, ainda como funcionário da CFP, vindo a concluí-la em maio de 1977, já afastado desse órgão. Certamente as dificuldades materiais foram inúmeras nesta segunda etapa, porquanto tive que dividir afazeres profissionais múltiplos com o trabalho de investigação científica. Mas tenho que reconhecer, e o faço com alegria, que essa segunda fase de elaboração de "uma metodologia para determinação de preços mínimos" revelou-se por demais profícua, senão pela disponibilidade de tempo para pesquisar, pelo menos em razão da não interferência de peias burocráticos e outros condicionamentos a que antes estava sujeito.

Ao longo do desenvolvimento das pesquisas que levaram ao presente trabalho, foram também se modificando as minhas idéias iniciais sobre o assunto. Assim é, que de sua primeira versão para discussão interna ainda na CFP (fevereiro de 1976) ao texto atual, há modificações substanciais.

As idéias sobre regras de determinação de preços mínimos foram apresentadas já na primeira versão do trabalho, seguindo-se sua apreciação crítica e sugestões de professores do CAEN para efeito de sua apresentação como Tese de Mestrado. A seguir desenvolvi novos aspectos até então ignorados no trabalho original, enfatizando aspectos históricos da política de preços mínimos (1º Capítulo) e discussão sobre objetivos da política de preços (2º Capítulo). Por sua vez a própria metodologia de determinação de preços que é o atual 3º Capítulo, foi sensívelmente alterada.

Para chegar a sua versão atual, a Tese contou com a contribuição, sob a forma de sugestões, de alguns colegas da Comissão de Financiamento da Produção, e de professores do CAEN. Da contribuição destes últimos devo destacar o acompanhamento sistemático de elaboração da Tese e as sugestões e críticas dos professores PETER EATON e RICARDO SAUNDERS, que muito me ajudaram a chegar a esta versão final. Obviamente que apenas a mim cabe a responsabilidade por eventuais falhas deste trabalho.

INTRODUÇÃO

O propósito do presente trabalho é de discutir e propor regras de determinação de preços mínimos aplicáveis às atuais condições de desenvolvimento agrícola do Brasil. Com vistas a realizar e justificar este intento, segue-se um roteiro analítico onde se tenta inicialmente historiar o funcionamento da política de preços mínimos no Brasil. A seguir levanta-se em termos de discussão teórica, os objetivos econômicos das políticas de preço e seu impacto sobre a produção e a renda de distintos grupos de agricultores. Calcado na experiência histórica que se descreve no primeiro capítulo e com base nos argumentos desenvolvidos sobre objetivos de política econômica e critérios de determinação de preços (capítulo II), apresenta-se no capítulo III aquilo que aqui se denomina de metodologia para determinação de preços mínimos.

A abordagem contida no primeiro capítulo é um retrospecto histórico, com feições ora descritivos ora interpretativos, sobre a política de preços agrícolas no Brasil. O objeto de análise é a política de preços como um todo e não ainda suas regras específicas de determinação de preços. Enfatiza-se o papel da crise mundial de 1929 e sua repercussão sobre as políticas de preço do café e do açúcar. Mas o assunto que merece maior destaque é o da política de preços posta em execução a partir de 1952, sob coordenação da Comissão de Financiamento da Produção.

O tratamento analítico do segundo capítulo enfoca particularmente os critérios de determinação de preços encontráveis na literatura especializada. Essa discussão enseja, como se verá, que se aborde o problema dos critérios de fixação de preços e objetivos de política econômica no contexto mais geral das políticas de desenvolvimento econômico.

Da discussão realizada no segundo capítulo tenta-

se selecionar uma lista de critérios bastante gerais e adaptáveis às condições de desenvolvimento econômico do Brasil. Estes são traduzidos em variáveis econômicas no terceiro capítulo onde por sua vez são manipulados em distintas situações de mercado. O resultado desse exercício de simulação é um conjunto de regras de decisão para fixação de preços mínimos, que aqui se denomina de metodologia.

Essa metodologia está sujeita a um conjunto de restrições e limitações, sendo um dos fatores de restrição, os objetivos de política econômica que eventualmente defiram daqueles que são explicitamente utilizados.

Por último deve-se assinalar que a metodologia ora proposta não está submetida a teste empírico de verificação, uma vez que este tipo de teste é inaplicável ao caso. As evidências empíricas, quase que todas de dados secundários, são utilizadas no primeiro capítulo e nos apêndices "A" e "B" para corroborar afirmações específicas ou pressuposições utilizadas no desenvolvimento de metodologia. Não servem como não poderia sê-lo, para testar as regras de decisão por esta propostas.

CAPÍTULO I

BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS AGRÍCOLAS NO BRASIL

1 - INTRODUÇÃO

A análise que se desenvolve neste primeiro capítulo enfoca aspectos históricos de políticas de preços mínimos agrícolas no Brasil. Inicia-se com uma referência genérica sobre a primeira intervenção governamental dirigida conscientemente para garantia de preços aos fazendeiros do café. Destaca-se neste contexto a influência da crise de 1929 e seu efeito imediato no que diz respeito a adoção da política de preços mínimos, restrita então a dois produtos - café e açúcar. Estes, pela peculiaridade de seu papel na economia brasileira merecem no final do capítulo uma descrição especial sobre mecanismos e condições específicas de funcionamento das respectivas políticas.

Mas o destaque maior que é dado neste "Breve Histórico" é à política de preços mínimos concebida a partir da criação da Comissão de Financiamento de Produção em 1943. Essa política, que é especificamente de garantia de preços e envolve vários produtos em diferentes regiões, é descrita didaticamente em três fases de seu funcionamento, compreendidas em três seções distintas deste capítulo.

As fases vão de 1952/62, 1962/1966 e 1966 até o presente. Cada uma dessas fases é marcada por modificações normativas e operacionais relativamente importantes sendo as primeiras o marco distintivo que se usa para caracterizar os seus limites temporais. Não se pretende contudo estabelecer marcos precisos sobre estas, de vez que o propósito de usá-las é mais didático que qualquer outro. Encerra-se o capítulo com as conclusões sobre o desempenho da política de preços da CFP desde seu início até os nossos dias, e ressalta-se por fim alguns aspectos de comparação das políticas especiais (café e açúcar) examinadas.

2 - ANTECEDENTES

A política de sustentação de preços agrícolas no Brasil iniciou-se praticamente no início do século com as sucessivas intervenções estatais a partir de 1906, visando a realizar "operações de valorização do café".

O ano de 1906 é marcado pela realização do Convênio de Taubaté, entre os Governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e que foi posteriormente ratificado pelo Governo Federal. Esse Convênio fixava "um preço mínimo de 32\$000 por saca, para café tipo 7 (com aumento proporcional para os tipos superiores), financiado por uma dívida externa de 15 milhões de libras esterlinas, que deveria ser paga por um imposto de 3 francos por saca de café exportado".¹

O Convênio de Taubaté em 1906 foi apenas o início de múltiplas "operações de valorização do café" que se sucederam circunstancialmente até 1924, quando o Governo Federal delegou a responsabilidade da defesa permanente de cafeicultura ao Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café. Posteriormente, a partir de 1930, o Governo Federal voltou a assumir diretamente a política de defesa do setor.

A linha mestra de defesa da cafeicultura na República Velha consistiu na valorização artificial dos preços do produto mediante absorção ano a ano dos excessos de oferta adquiridos pelo Governo aos cafeicultores, a preços subsidiados.

A política de sustentação de preços do café conduzida por vários anos segundo a ótica da "valorização" acarretaria como de fato ocorreu, a persistente superprodução durante toda a década dos trinta, levando o Governo a praticar destruição

¹ DELFIN NETO, ANTONIO - "O Problema do Café no Brasil" - São Paulo - Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas - Boletim nº 5 |S.D.|, p. 43. No trabalho o autor descreve e analisa em detalhe toda a política cafeeira do Brasil anterior ao Convênio de Taubaté até final da década dos 50.

física dos estoques. "A destruição iniciada em junho de 1931 e terminada em julho de 1944, eliminou nada menos do que 78,2 milhões de sacas de café, ou seja, uma quantidade equivalente a três vezes o consumo mundial num ano".²

Para Furtado³, a defesa do setor cafeeiro contra adversidade criada pela crise econômica mundial de 1929 conjugada à superprodução derivada da política de valorização, antecipava uma típica política keynesiana de combate a depressão, na medida em que se assegurava pela injeção maciça de gastos governamentais com a compra dos estoques, os antídotos contra o desemprego e queda de nível de renda da economia.⁴

² DELFIN NETO, ANTONIO - Op. cit. pág. 95

³ FURTADO, CELSO - Formação Econômica do Brasil - 10. Ed. São Paulo - Editora Nacional |1970| - p. 192/3.

⁴ A respeito da política de proteção ao setor cafeeiro na década dos 30, há controvérsia entre pesquisadores sobre qual a natureza da política econômica posta em prática na época. Essa controvérsia é pertinentemente discutida por Simão David Silber em sua Tese de Mestrado ("Política Econômica, Defesa do Nível de Renda e Industrialização no Período 1929/1939"-Rio de Janeiro - FGV - 1973). O autor discute e compara a tese de Furtado sobre defesa do nível de renda da economia pela compra de estoques financiada por créditos e a contraposição de outros autores entre os quais Carlos Manuel Pelaez, que nega tenha existido política anticíclica nos moldes Keynesianos à época, argumentando que as compras de café foram financiadas basicamente por impostos. Segundo Pelaez - (Apud Carlos M. Pelaez - "História da Industrialização Brasileira" - APEC (1972) p. 106)- a regra "ortodoxa" de orçamento equilibrado é que teria prevalecido na política de defesa do setor.

A conclusão de Simão D. Silber é em linhas gerais de ratificação e complementação da tese de Furtado e por extensão de refutação da tese de Pelaez. Este argumento, aplicável ao período 1929/39, é assim expresso nas "Considerações Finais" de sua "Política Econômica, Defesa do Nível de Renda..." à pág. 5. "Defender o setor café implicou em acelerar o crescimento industrial. Desde o início da crise de 1929, a manutenção de renda do setor cafeeiro, via compras internas pelo mecanismo de desvalorização cambial é elemento básico para explicar o pequeno impacto da depressão na economia brasileira... Se acrescentarmos à política de defesa do café, os superávits do Balan

Em decorrência também dos reflexos adversos da crise de 1929, o setor açucareiro sofre ameaça de desorganização com a queda de preços. Aí igualmente se fará presente a política governamental de garantia de preços, como se verá em maior detalhe na seção 6.2.

3 - FASE INICIAL DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1952/62)

No pós-guerra, paralelamente a continuação da política de sustentação de preços do café (examinada mais adiante na seção 6.1.), surge a preocupação governamental pelo estabelecimento de uma política específica de garantia de preços mínimos para produtos agrícolas.

A criação de um órgão governamental encarregado de formular e executar a política de preços mínimos agrícolas data de 1943, quando foi criada a Comissão de Financiamento da Produção - (CFP). A lei que criou a CFP (Decreto-Lei 5.212 de 21/01/43) é ainda imprecisa sobre as finalidades do órgão, enunciando vagamente como sendo de competência da CFP "traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país".

Foi somente em 1945, pelo Decreto 7.774 (24/7/45), que o Governo Federal estabeleceu com base na referida norma, pela primeira vez, preços mínimos para arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol. Este Decreto ao que parece não teve execução. Os arquivos da CFP consultados, não registram qualquer ope

ção Comercial, o aumento dos déficits do Governo e de sua participação no produto e a flexibilidade de preços e salários en contraremos todos os elementos necessários para explicar o pe queno impacto de depressão no Brasil". Embora não expresso na citação acima o autor admite que a compra interna de estoques tenha sido realizada, basicamente financiada pela expansão do crédito, ao invés de financiada por impostos.

ração de compra ou financiamento dos produtos agrícolas referidos, à essa época.

Somente com a Lei 1506/51 (19/12/51), é que se pode efetivamente datar o início da política de preços mínimos no Brasil. Esta, por sua vez, estabelece alguns princípios de orientação da política cujas principais características são as seguintes:

- a. os preços mínimos governamentais são estabelecidos anualmente "com antecedência mínima de três meses do ano agrícola, marcado pela época da semeadura";
- b. os preços mínimos que podem ser usados como valor de referência para financiamento e aquisição pelo Governo Federal são estabelecidos nos portos de embarque e grandes centros de consumo sendo pois deduzidas do mutuário as despesas de transporte de sua localidade, até o ponto respectivo em que se contrata a operação;
- c. os beneficiários da política de preços mínimos são definidos genericamente "de preferência os produtores ou suas cooperativas";
- d. é criada uma linha de crédito especial em condições bastante favoráveis aos mutuários, para financiar construção de armazéns (juros de 6% a.a. e prazo de resgate entre 10 e 25 anos).

É importante agora comparar o texto legal, com o que efetivamente se fez em termos de política de preços. Observe-se que a referida Lei esteve em vigor até 1962 quando então foi modificada, sendo portanto relativa a esse período a comparação que se faz abaixo.

Relativamente a prescrição de que os preços mínimos deveriam ser fixados até três meses antes do plantio, há evidências de que tal na realidade não ocorreu. Gordon Smith afirma que "a despeito desta lei (Lei 1.506/51), os preços mínimos nos

anos 50 eram normalmente fixados bastante abaixo dos preços de mercado e eram anunciados desinteressantemente somente depois que o plantio tinha sido concluído"⁵.

No que respeita ao item "b", relativamente a utilização dos preços mínimos como base de financiamento e aquisição, considerar-se-á em anexo no Quadro 1 os dados de operações da política durante o período 1952/62. No Quadro 2 discrimina-se produto a produto os percentuais de financiamento e aquisição em diversos anos. Por sua vez no Quadro 3 compara-se os valores de financiamento e aquisições realizadas pela política de preços mínimos com a renda interna do setor agrícola nos respectivos anos.

Desta comparação são excluídos os valores relativos a café, cana-de-açúcar e trigo, cuja política de garantia de preços é independente de coordenação da CFP, merecendo pois um comentário a parte (vide sequência deste capítulo).

Os dados que se reuniu nos Quadros 1, 2 e 3 ilustram o caráter episódico e de pouco peso no setor agrícola, que teve a política de preços mínimos sob a vigência da Lei 1.506/51.

A observação do Quadro 3 revela que durante o período 1952/62 apenas em um ano (1953), o valor das aquisições governamentais sob a política de preços mínimos foi superior a 1% da renda interna do setor agrícola. Houve ainda um ano (1952), em que o valor das aquisições esteve acima de 0,5% da renda interna do setor agrícola e dois anos (1959 e 1962) em que o valor dos financiamentos se situou também acima dos 0,5% desta mesma renda.

Por outro lado, o Quadro 2 mostra que durante o período 52/62 nos anos de operações mais vultosas de financiamento e/ou aquisição (ver Quadro 3 os anos de 1952, 1953, para aquisições e 1959 e 1962 para financiamento), concentra-se a aplica

⁵ Smith, Gordon W. - "Brazilian Agricultural Policy, 1950-1967". In ELLIS, Howard. THE ECONOMY OF BRAZIL - Berkeley - University of California Press |1969| p. 243.

ção dos recursos praticamente no algodão. Esse produto é responsável nos anos citados por uma participação entre 60 e 88% dos gastos ou dos créditos da política enquanto os produtos alimentares (arroz, milho, feijão e mandioca) em todo o período 52/62, e particularmente nos anos citados, têm participação praticamente irrisória no valor destes mesmos recursos.

Acresce ainda afirmar que há fortes indícios, como se verá adiante, que apontam ter sido a política de preços mínimos utilizada durante o período em foco (1952/1962), como instrumento de proteção de interesses de beneficiadores e intermediários agrícolas.

Embora não se tenha dados quantitativos desse período sobre valor de financiamentos e aquisições para produtores rurais de um lado e não-produtores (beneficiadores, industriais, comerciantes, etc.), de outro, há evidências indicando que o segundo grupo tornou-se na prática o beneficiário direto e quase exclusivo da garantia de preços mínimos.

A esse respeito é ilustrativo o depoimento de Hélio Mauro Lopes da Cruz⁶, Diretor Executivo da CFP durante o período -fevereiro de 1963 a julho de 1964, analisando o desempenho da política na época anterior a sua gestão:

"... E havia também um motivo que a nosso ver parecia justificar o fato de ser pouco sentida a presença dela (da CFP), em todo o interior do país |...| Ela operava quase sempre através das firmas que se dedicavam à comercialização ou industrialização dos produtos rurais. Nós fizemos um levantamento dos dados disponíveis no Banco do Brasil que era o mandatário da CFP, nos financiamentos e nas compras e chegamos a dados que preocupavam bastante porque revelavam que mais de 99% da totalidade dos financiamentos requeridos naquele último ano de 1960 eram financiamentos concedidos a firmas compradoras ou beneficiadores de

⁶ Depoimento de Hélio Mauro Lopes da Cruz compilado em documento interno da CFP por ocasião da comemoração do 30º aniversário da entidade (1973).

produtos rurais. Principalmente, na época, firmas algodojeiras. En tão a parcela que tocava operações feitas diretamente com o pro dutor não atingia 1% e filosoficamente aquilo nos parecia errado, porque nós estaríamos usando recursos governamentais de produtos agrícolas, àqueles que normalmente já exploravam a agricultura. Estávamos aumentando o poderio econômico desses grupos e com is so concluimos que alguma coisa tinha que ser feita para mudar es sa situação". Para períodos recentes, há estatísticas da própria CFP que indicam a participação dos intermediários na política de preços mínimos (ver Quadro 7) e que de certa forma confirmam o sentido das afirmações de Hélio Mauro Lopes da Cruz. Sobre este assunto voltar-se-á a abordá-lo na seção 5., quando do exame da política de preços atualmente em vigor.

4 - CRISES DE ABASTECIMENTO

MODIFICAÇÕES NA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1962/66)

A maioria dos analistas da economia brasileira a ponta o início da década dos 60 como uma fase aguda de crise de abastecimento, derivada em parte das pequenas safras agrícolas do período⁷.

É bem possível que a essa altura o setor agrícola tenha atravessado uma fase crítica decorrente de uma prolongada deterioração dos termos de troca relativamente ao setor não-agrícola. Essa fase segundo Krishna⁸ é precedida por uma intenciona-

⁷ Ver dentre outros Smith, Gordon-"Brazilian Agric.Policy". pag. 243/245 e Paniago, Euter e Schuh, Edward G. - Avaliação de Políticas de Preço para Determinados Produtos Agrícolas no Brasil. Viçosa - |S.E.D.| - |S.D.| p. 4.

⁸ Krishna, Raj - "AGRICULTURAL PRICE POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT" (cap. 13) - In Herman and Johnston - Agricultural Development and Economic Growth - New York, Cornell University Press |1968| p. 498/503.

da política de preços negativa. Esta, consiste em deteriorar os termos de troca da agricultura para que se possa aumentar a transferência de renda para o setor industrial; e na maioria dos casos conduz a impasse no processo de crescimento econômico que não pode ser resolvido sem que se modifique a política de preços a grícolas.

Uma confrontação do índice de preços por atacado de bens agrícolas comparado com "Índice Geral de Preços", utilizada por Gordon W. Smith⁹, revela (vide Quadro 4) uma persistente elevação dos preços agrícolas durante todo o primeiro quinquênio da década.

Nesse contexto de pressão inflacionária do lado da oferta de produtos agrícolas, acompanhadas pelas repetidas crises de abastecimento que se sucederam em todo o primeiro quinquênio da década dos sessenta, o governo teria tentado acionar a política de preços mínimos numa nova direção, utilizando-a ainda que episodicamente no sentido que Krishna denomina política de preços positiva¹⁰. Tal política, consistindo numa intervenção ativa do governo no mercado, de forma a garantir aos produtores preços segundo algum critério de paridade com os preços de bens ou insumos não produzidos no setor¹¹, objetivaria acelerar o crescimento da produção agrícola exportável e de excedentes de alimentos para o mercado interno.

As modificações normativas e o desempenho efetivo da política de preços mínimos no período 1962/67 dão indicações insuficientes ou contraditórias sobre qual o sentido que se quiz dar a nova política de garantia de preços. Comentar-se-á adiante o desempenho da política enfatizando-se o volume de operações realizadas e os níveis de preços fixados no período. A seguir discute-se as inovações normativas.

⁹Smith, Gordon - op. cit. p. 245

¹⁰Krishna, Raj - op. cit. p. 500/1

¹¹Discutir-se-á em especial esses critérios de paridade no capítulo II.

O desempenho efetivo da política é grosseiramente aqui aferido pelos níveis de preços fixados e volume de operações (financiamento e/ou aquisições realizadas).

Pela comparação entre valor de produção e volume financiado ou adquirido pela CFP de 1952 até 1975 (Quadro 5), verifica-se que em 1963 o milho e amendoim participam respectivamente com 6,3% e 11,4% da relação entre aquisições do Governo e produção total. Em 1965 a referida relação é para o arroz, feijão e milho (respectivamente 22,4%, 4,0% e 3,5%).

Nos anos subsequentes, isto é a partir de 1966, cai a relação aquisições/produção, mantendo-se crescente a relação financiamento/produção para o arroz. Para a soja verifica-se que no período 66/75 essa mesma razão apresenta expressivos valores variando de um mínimo de 6,3 a um máximo de 17,9.

Os dados do Quadro 6 (relativos de preço mínimo/preço pago ao produtor) não permitem contudo concluir que a partir de 1962, ou especificamente no período 1962/66, a política de preços mínimos tenha atuado no sentido de compensar uma política de preços negativa da década anterior (1952/62). A determinação de preços mínimos continua a se processar pelos critérios conservadores do passado, estabelecidos na maioria dos casos bastante abaixo dos preços de mercado.

O Quadro 6 mostra um comparativo aproximado ¹² da relação Preço Mínimo/Preço de Mercado, e como se vê este é igual ou superior a unidade em poucos anos para alguns produtos. Em particular esses relativos quando inferiores a unidade situam-se no intervalo 0,50 - 0,80, com uma frequência muito grande na média desses dois limites. Ademais deve-se ressaltar que o cálculo desses relativos é seguramente superestimado no período 1952/66 à vista do fato de que a essa época se descontava certas despesas de

¹² Ver no Quadro 6 as observações que se faz aos dados de relativos de Preço Mínimo - Preço de Mercado, indicando uma possível superestimação destes relativos.

comercialização quando de pagamento do preço mínimo. Outras possíveis fontes de superestimação são indicadas em nota de rodapé ao Quadro 6.

Ao que parece as grandes intervenções da política no mercado agrícola no período 1962/66 (arroz, milho, feijão e amendoim) revestiram-se de um caráter puramente circunstancial, refletindo possivelmente preocupações de curto prazo com respeito ao abastecimento do mercado interno.

Essas preocupações são expressas também normativamente com as alterações introduzidas na política de preços mínimos pela Lei Delegada nº 2/62 de 26/09/62 e o Decreto 51.673 de 18/01/1963 que é o Regulamento da referida Lei. Tais modificações são contemporâneas de um conjunto outro de Leis e Decretos reorganizando o sistema de abastecimento do poder público através da criação da COBAL e CIBRAZEM (respectivamente Companhia Brasileira de Alimentos e Companhia Brasileira de Armazéns) e reforçando a competência da SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento) no controle de preços.

Do ponto de vista normativo as principais inovações da Lei Delegada nº 2/62 e de seu Regulamento são as seguintes:

- a. a garantia de preços mínimos é atribuída exclusivamente (grifo nosso) a produtores rurais e suas cooperativas.
- b. estabelece-se que o financiamento de despesas com beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos agrícolas constitui complemento da garantia de preço, sendo atribuída à CFP a tarefa de prover tais recursos.
- b! - fixa o limite de 80% do preço mínimo para financiamento de produtos sob penhor mercantil.
- c. estipula-se que o preço de garantia para cultura perene será fixado tomando-se como referência "o início do período agrícola respectivo".

d. mantêm a obrigatoriedade de fixação de preço antes do plantio e bem assim o sistema de zoneamento dos preços fixados para os portos de embarque e centros de consumo.

A principal inovação do ponto de vista normativo é a definição de exclusividade dos benefícios da política aos produtores rurais.

Esse critério contudo, alija da política um poderoso grupo de empresários ligados ao ramo de beneficiamento e intermediação de produtos agrícolas. Esses empresários detendo o controle efetivo sobre diversos equipamentos comerciais (capacidade de armazenagem, beneficiamento, transporte etc.), e possuindo esses equipamentos geograficamente dispersos e próximos às zonas de produção agrícola, pressionaram contra o critério da exclusividade. O resultado dessas pressões é a modificação desse critério. Já em 1963 a Lei 4.303 de 23/12/63 abre um precedente para amparar os beneficiadores de produtos agrícolas. A referida Lei estende o amparo da política de preços mínimos aos intermediários e beneficiadores, mediante o compromisso de que estes ponham à disposição dos produtores rurais, parte de sua capacidade instalada de beneficiamento e pré-beneficiamento. Essa abertura teria sua vigência estabelecida para o período de 1 ano.

Posteriormente, pelo Decreto 57.391 de 07/12/65, regulamenta-se definitivamente a extensão do amparo aos beneficiadores e intermediários. Este amparo consiste na faculdade de que esses empresários dispõem de vender ou financiar sua produção junto às agências do Banco do Brasil (agente financeiro de política de preços mínimos), tendo como valor de referência das operações um preço mínimo específico para o produto beneficiado. A contrapartida desse benefício é a exigência de que tais mutuários tenham pago pelo menos o preço mínimo pela matéria-prima bruta adquirida do produtor. Aduz-se ainda como obrigação dos não produtores rurais, a colocação de pelo menos 5% da capacidade instalada (beneficiamento e armazenagem) à disposição dos produtores rurais.

A primeira dessas exigências tem sido burlada para situações de preços em declínio em grande número de casos, principalmente em localidades onde a organização dos produtores é incipiente e seu poder de barganha face aos beneficiadores, praticamente nenhum.

Não se apresenta dados estatísticos para corroborar a afirmativa acima, mesmo porque o levantamento desses dados não é fácil ou mesmo possível em face ao natural retraimento das fontes.

O último requisito (colocação de capacidade de beneficiamento e a armazenagem à disposição dos produtores), que por sinal é conservado na legislação hoje vigente (Decreto - Lei 79/66), jamais foi regulamentado na prática pela CFP e permanece até hoje como letra morta na execução da política de preços.

Mais adiante, na seção 5. (Quadro 7), tenta-se quantificar com dados disponíveis de 1967 a 1975, a participação de intermediários não produtores rurais na política de preços mínimos.

5 - A FASE ATUAL DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1966/...)

A partir de 1966 novas modificações são introduzidas na Lei e na execução da política de preços mínimos. Essas inovações, que derivam no Decreto-Lei 79/66 (de 19/12/66), consagram alguns princípios já delineados nas Leis anteriores, tais como:

- a. extensão da política a beneficiadores e intermediários, mediante compromisso de atendimento ao produtor.
- b. fixação de preço mínimo antes do plantio.
- c. extensão dos financiamentos da política ao beneficiamento, acondicionamento e transporte de produtos agrícolas etc.

A mais importante inovação a partir de 1967, é a

adoção do sistema de zoneamento de preços, cuja principal característica é o estabelecimento de preços mínimos líquidos nas zonas de produção agrícola. Com esse sistema, eliminam-se as deduções que então eram estabelecidas quando o produtor realizava alguma operação de garantia de preço. Essas, implicavam em recebimentos a quem do preço mínimo oficial dos centros de consumo, pelos descontos de frete, despesas fiscais e outras. Agora, o preço mínimo é recebido livre de qualquer desconto ao produtor, ficando tais ônus (juros, impostos, armazenagem etc.) por conta da CFP, quando das operações de aquisição - (AGF).

Em sua execução, a política de preços mínimos se opera também pela concessão de crédito de pré-comercialização aos produtores e intermediários, na linha dos Empréstimos do Governo Federal (EGF). Essa linha de crédito requer em contrapartida de sua concessão a disponibilidade da produção sob penhor, controlada pelo Banco do Brasil. Os financiamentos, que são concedidos com base no preço mínimo por até 6 meses, transformam-se automaticamente em "Aquisição do Governo Federal" (AGF), se até o final do período os mutuários não liquidarem os seus débitos.

A linha de crédito EGF como definida nos documentos da CFP, destina-se a prover liquidez aos produtores, como recurso de barganha comercial para que estes disponham de condições mais favoráveis para venda de seus produtos após a colheita.

No último quinquênio essa linha de crédito tem se tornado o instrumento mais importante de atuação da política de preços mínimos. Como se vê nos Quadros 1 e 3, o valor e volume das operações EGF cresce para quase todos os produtos, enquanto a linha AGF estaciona ou desaparece.

Muito embora os documentos legais definam a finalidade do EGF, como sendo de prover, pelo adiantamento de recursos financeiros, maior capacidade de barganha ao produtor rural na comercialização de sua produção, tal orientação parece não vir sendo seguida.

No Quadro 7 (Participação dos Intermediários nos

EGFs), compara-se entre os anos 1967/74 a distribuição de EGFs, entre intermediários e produtores.

Pela observação dos dados tem-se uma idéia da participação dos intermediários agrícolas na demanda de financiamentos da política de preços mínimos. Estes dados que estão desagregados por produto e por grandes regiões do país, revelam de uma maneira geral expressiva participação dos não-empresários agrícolas.

Para produtos tais como algodão, amendoim e manna tanto no NE quanto no Centro-Sul a participação dos intermediários é igual ou superior a 50% do crédito concedido por produto, em quase todos os anos.

Observando-se isoladamente a região NE verifica-se a "alta" concentração dos EGFs para intermediários, no algodão, amendoim, arroz, mamona, cera de carnaúba, juta e malva.

A participação dos intermediários como se disse anteriormente, se impôs principalmente pelo poder econômico exercido pelos beneficiadores no controle de insumos comerciais (beneficiamento, armazenagem, transporte), e é passível em determinadas situações de distorcer a própria finalidade da política de preços mínimos. Seria o caso, por exemplo, em que o amparo do preço mínimo funcionasse como instrumento de reforço do poder de monopólio desses intermediários; situação que efetivamente tem se verificado em regiões onde é fraca a organização dos produtores rurais.

6 - POLÍTICAS ESPECIAIS DE SUSTENTAÇÃO DE PREÇO

A descrição que até aqui se fez da política de preços mínimos deixou propositalmente de fora alguns produtos cujas políticas específicas são conduzidas por agências governamentais isoladas.

Nomeadamente o café, o açúcar, o cacau e o trigo merecem ser destacados em qualquer retrospecto histórico de polí

tica agrícola pela importância econômica que representaram ou representam na agricultura brasileira.

Por outro lado, deve-se ressaltar a grande diversidade de instrumentos e objetivos contidos nas políticas particulares desses quatro produtos. Assim, embora se possa reconhecer, por exemplo, na atuação do Instituto Brasileiro do Café ou do Instituto do Açúcar e do Alcool linhas especiais de garantia de preços, temo-las também acopladas a um conjunto mais amplo de política agrícola que abrange praticamente todas as fases do processo de produção e comercialização.

O café e o açúcar merecerão maior atenção na presente descrição, em razão da importância e peculiaridade da atuação governamental nestes dois setores. Quanto ao cacau e ao trigo menciona-se sem maior aprofundamento alguns aspectos de suas políticas.

6.1 - Café: Instrumentos e Objetivos da Atuação Governamental

Viu-se no início deste capítulo, uma abordagem rápida da política de preços do café nos anos de pré e pós-depressão mundial. Como se observou, as sucessivas intervenções governamentais visando a valorização de café, conjugadas à depressão de 1929, levaram a que o governo entrasse definitivamente no setor como um agente de defesa do grupo cafeicultor protegendo a renda deste através da política de compra de excedentes. Esta por sua vez, representou segundo Furtado, uma típica política anticíclica pré-keynesiana e assim funcionou como anteparo ao impacto depressivo sobre emprego e produção do conjunto da economia.

No pós-guerra e particularmente a partir de 1952, com a criação do IBC, novo ambiente histórico e novas preocupações orientam a política de preços do café.

Há que notar em toda a década dos cinquenta a preocupação primordial com a industrialização substitutiva de importa

ções. Neste contexto, a política cambial para o café assim como para os outros produtos agrícolas é concebida de forma a sobrevalorizar a taxa cambial, barateando em cruzeiros o valor das exportações agrícolas. Em contrapartida, a oferta de divisas para importação de bens e equipamentos industriais à taxa de câmbio¹³ sobrevalorizada, se traduzia implicitamente numa transferência de recursos do setor agrícola exportador para o setor não-agrícola importador.

Essa política cambial, embora discriminatória contra os preços agrícolas, foi mais que compensada no caso específico do café, pela emergência de condições de mercado extremamente favoráveis no período 1947/54. Em adição a isto, a ocupação de novas e férteis terras na fronteira agrícola do norte-paranaense permitia ganhos de produtividade sem que para tal houvesse substanciais avanços tecnológicos. Subsequentemente, durante o período 1954/61 por meio de sucessivas intervenções governamentais e também pelo concurso de fatores climáticos adversos, manteve-se a tendência valorizacionista dos preços do café.

Ao longo do tempo, a política cafeeira foi se tornando mais complexa e sofisticada chegando o seu "Plano de Safra" a ser variável de grande relevância nas políticas cambial e monetária do país.

O Prof. José Juliano de Carvalho Filho desenvolve em sua tese de doutoramento, os instrumentos da política cafeeira e a manipulação destes para atender distintos objetivos de política econômica. Segundo o autor, no período analisado (1961/1971), o Governo buscou um equilíbrio, nem sempre conseguido, no sentido de: "maximização de receita de divisas dentro de uma política que sustente a posição brasileira e não estimule a ampliação de cultura nos países concorrentes; minimização dos gastos

¹³ Ver a este respeito DELFIN NETO, ANTONIO e PINTO, CARLOS A. ANDRADE - O Café do Brasil - São Paulo - Estudo ANPES nº 3 | 1967 | p. 5. Ver ainda no Apêndice "A" uma comparação entre taxas de câmbio de importação e de exportação no período.

governamentais com o setor café e obtenção pelo governo do maior saldo possível em cruzeiros proveniente das operações com o café, a fim de que este desempenhe papel positivo na política de combate à inflação; remuneração "consistente" ao setor produtor e adequação da oferta brasileira às demandas interna e externa"¹⁴.

Para atingir os objetivos acima, o IBC elabora anualmente seu Plano de Safra, o qual após aprovado pelo Conselho Monetário Nacional determina: "os preços de garantia, os valores de financiamento das safras para efeito de refinanciamento pelo Banco Central, os valores das cambiais dos exportadores de café, os preços mínimos de registro básico para exportação por portos (níveis de registro por portos), os valores em dólares da quota de contribuição, os tipos de café objeto de garantia de preço, os ágios por tipo e bebida de café, além de outras medidas, como as normas para escoamento da safra"¹⁵, etc.

Desse conjunto de instrumentos, destacam-se como principais mecanismos institucionais de formação dos preços de café: o preço de garantia ao produtor, o preço mínimo de registro de venda (exportação), o valor em cruzeiros dos cambiais e a quota de contribuição, também conhecida como "Confisco Cambial".

Com esses instrumentos que são modificados entre e dentro das safras, busca-se atingir a complementariedade de mecanismos intervencionistas que o leque amplo de objetivos da política do IBC pretende amparar.

O preço de garantia ao produtor rural nesse conjunto tem sido manipulado, segundo sugere Carvalho Filho, seguindo determinado critério de decisão que leva em conta uma relação inversa entre preço de garantia e os variáveis "nível dos estoques governamentais" e "gastos do governo com o setor café e com

¹⁴ Carvalho Filho, José Juliano - Política Cafeeira do Brasil-Seus Instrumentos - 1961/1971 - São Paulo - Universidade - Faculdade de Economia e Administração- USP/IPE, 1975 (TESE DE DOUTORAMENTO) pág. 15.

¹⁵ Carvalho Filho, José Juliano - op. cit. pág. 18.

outros setores"; e relação direta entre custos de produção e preços de garantia¹⁶.

Por seu turno, o preço mínimo de registro de exportação tem sido utilizado como instrumento de modificação de preços relativos dos diversos tipos de café no mercado mundial de forma a manter competitiva a produção brasileira.

Por último, a quota de contribuição e o valor em cruzeiros das cambiais são dois importantes instrumentos de formação do preço interno. Este último é para todos os efeitos a taxa de câmbio do café e atualmente já não está sob controle do IBC; enquanto o primeiro é o "imposto de exportação" cobrado em dólares e que o setor cafeicultor paga ao Governo. Por meio deste esquema são gerados os recursos para financiar toda política do IBC e mais um "superavit" que permitiria transferência de recursos para outros setores.

6.2 - Açúcar - Política de Preços no Contexto de Reequilíbrios Regionais e Sociais

A intervenção direta e permanente do Governo Federal no mercado açucareiro inicia-se praticamente em 1931 com a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (CDPA), posteriormente transformada em Instituto do Açúcar e do Alcool (1933).

¹⁶ Segundo sugere Carvalho Filho "Os preços de garantia se relacionam indiretamente com o nível de estoques governamentais (E), gastos do governo com o setor café (Gc) e outros gastos do governo (Go). Estes preços mantêm relação direta com os custos de produção (CP). Quanto maior for a safra e, consequentemente, os gastos do governo com o setor café, o nível de estoques governamentais e a necessidade de recursos adicionais por parte das autoridades, maior será a pressão para o estabelecimento de preços ao produtor em níveis baixos. Por outro lado, quanto maior for o aumento dos custos do produtor, maior será a tendência para elevação dos preços de garantia". Carvalho Filho, José Juliano de - op. cit. pág. 86.

O fator emergente da crise no setor açucareiro em 1930/31 é a crise do mercado mundial, que provoca acentuado declínio dos preços externos do produto, seguida de queda nos preços internos. As soluções de curto prazo que o governo adota para fazer face a crise, realizando compras de 10% da safra nacional daquele ano¹⁷, suscitarão subseqüentes medidas de intervenção governamental em direções inteiramente distintas da política contemporaneamente adotada para defesa do setor cafeeiro. Enquanto neste existe um excesso estrutural de oferta, formado ao longo do tempo por uma política intencional de valorização dos preços externos do café, a situação do açúcar é bem diversa.

Em primeiro lugar, o açúcar não contou com nenhuma política valorizacionista ou de defesa permanente do setor anteriormente à década dos 30.

Em segundo lugar, o excedente exportável nacional do açúcar no ano de 1930 é de 1/10 da produção total, sendo que essa fração nunca é ultrapassada em toda década dos 20¹⁸.

De qualquer forma o impacto da queda acentuada de preços do açúcar no mercado externo, gera a formação de excedentes no mercado interno e suscita a preocupação governamental de controlar conjuntamente produção e preço do açúcar, que almejava em última instância garantir a sobrevivência e continuidade dos pólos açucareiros do Nordeste e Centro-Sul. Essa garantia, associada ao controle de produção por meio de quotas era, por sua vez, mais premente e reclamada pelos usineiros do NE, que produziam a custos mais elevados, abastecendo parte do mercado interno (do Centro-Sul), enquanto as usinas do Sul produzindo a quem da demanda interna, a custos mais baixos, tendiam a prescindir a longo prazo da importação do NE.

17 Ver Wanderley, Maria Nazaré Baudel - L'Economie Sucrière du Pernambouc - Contribution à L'Etude des Rapports Entre La Propriété Foncière et Le Capitalisme - Tese de Doutorado apresentada a Universidade de Paris - 1975 - pág. 150.

18 Wanderley, Maria Nazaré Baudel - op. cit. pág. 137 e 139.

Ademais, antes mesmo da crise de mercado em 1930/31, observavam-se tensões sociais latentes nas relações entre proprietários rurais fornecedores de cana e usineiros do açúcar, como constata Wanderley¹⁹. Esse conflito, refletia segundo opinião da autora, uma tendência créscente à expropriação da propriedade fundiária que a usina impunha aos fornecedores, tentando pelo controle monopolista da posse fundiária garantir-se do controle exclusivo de força de trabalho rural.

Neste quadro complexo de contradições, a política governamental de defesa do setor atuará paulatinamente na tentativa de conciliar interesses dos protagonistas, evidenciando-se sobretudo o esforço de compatibilizar os interesses das classes empresariais.

Em diferentes instantes do tempo o governo acionará instrumentos de política econômica na sua tentativa de conciliação. A natureza desses instrumentos, sua manipulação e os objetivos que com eles se pretendeu atingir merecem um comentário adicional. A seguir lista-se didaticamente os instrumentos mais diretamente utilizados na política de defesa do setor:

- a. Garantia de Preço
- b. Estoques Reguladores dos Preços de Mercado
- c. Estabelecimento de Quotas de Produção
- c'. Estabelecimento de Quotas de Matéria-Prima
- d. Confisco Cambial e Política Atual.

a. A Garantia de Preço Mínimo ao produtor de açúcar e posteriormente ao produtor de cana surge de forma permanente a partir da criação CDPA-IAA, e é o recurso que o setor governamental utiliza como instrumento de intervenção visando assegurar a manutenção do nível de atividade do setor açucareiro. Em 1931, com a compra de 10% da produção de açúcar ter-se-ia realizado a primeira operação maciça de garantia de preço às usinas.

¹⁹ Wanderley, Maria Nazaré Baudel - op. cit. cap. III e "Conclusões" - pag. 311/17.

b. Acoplada a política de preços mínimos, o IAA realizou uma política de estoques reguladores fixando níveis máximos de preço a partir dos quais colocava seus estoques no mercado interno²⁰. Tal política objetivava na prática, evitar margens elevadas de especulação dos usineiros e se traduzia numa maior estabilidade de preços a nível do consumidor urbano.

c. A política de fixação de quotas de produção por estados surge já em 1932 e objetiva precipuamente dividir artificialmente o mercado em termos de Nordeste e Centro-Sul, impedindo que a produção mais competitiva deste absorva todo o mercado interno.

Essa política na prática retardou a maior penetração da produção sulista no mercado interno (basicamente do próprio Centro-Sul), mas admitiu por outro lado a expansão da produção sulista (paulista) através de diversos acordos de compromisso, como a fixação de quotas generosas para São Paulo na década dos 30 e também a permissão de comercialização interna de sobre quotas. Por outro lado, o controle de quotas, permitiu ao IAA utilizar em diferentes ocasiões sua capacidade de controle sobre produção através de fixação de limite máximo (por estados e por usinas), como instrumento de planejamento da oferta interna, evitando que se criassem excedentes persistentes no mercado.

c'. Embora desde 1932 tivessem os fornecedores de cana obtido a garantia de preço para a cana-de-açúcar, é patente a desvantagem com que estes produtores se beneficiavam da política governamental. É evidente na década dos 30, o já mencionado conflito de interesse entre fornecedores e usineiros no NE, levando os últimos a dispensar a matéria-prima dos primeiros, tornando-se auto-suficientes em produção de cana. O conflito evoluiu com a crescente expropriação de terras dos senhores de engenho, colocadas a mercê dos usineiros no processo de comerciali-

²⁰ Ver Wanderley, Maria Nazaré Baudel - op. cit. pág. 156

zação de matéria-prima. Nesse contexto de tensão social que chegava mesmo a ameaçar a estabilidade da agro-indústria açucareira nordestina, em vista das reações nem sempre pacíficas dos senhores de engenho, o Estado intervém definitivamente em 1941 (Estatuto de Lavoura Canavieira) fixando quotas compulsórias de matéria-prima que as usinas deveriam adquirir dos fornecedores. Essa quota compulsória não poderia ser inferior a 40% da matéria-prima esmagada pela usina, de acordo com sua respectiva quota de produção do açúcar.

d. A partir de 1971 o IAA introduz explicitamente o mecanismo de confisco cambial nas exportações.

Tal instrumento consiste na retenção pelo Instituto de uma fração de divisas geradas na exportação de açúcar. Os recursos daí oriundos constituem o "FUNDO ESPECIAL DE EXPORTAÇÃO", cuja destinação precípua é a de financiar o reequipamento das usinas açucareiras e a modernização da agricultura canavieira.

Na verdade, o uso do mecanismo cambial como meio de transferência de recursos dentro ou entre setores não é novidade no contexto da própria política açucareira. Bem antes de 1971 e por toda a década de 50 a 60, a política cambial nacional por meio de diferentes esquemas, todos contudo conservando a característica de sobre-valorização do cruzeiro, realizou o "confisco" das exportações de açúcar. Tais recursos em divisas assim formados financiaram as importações subsidiadas de bens e equipamentos industriais.

A política atual do IAA, no que respeita aos aspectos institucionais formadores de preço, é definida anualmente pelo PLANO DE SAFRA, extensa e minuciosa regulamentação da produção, comercialização e preço do açúcar, álcool, resíduos e da cana-de-açúcar.

A comercialização externa do açúcar é monopólio do IAA praticamente desde o início de funcionamento do órgão, e existindo como já se referiu um esquema de confisco cambial que

gera recursos para o "Fundo Especial de Exportação".

Quanto ao mercado interno não há monopólio de comercialização, mas minuciosa regulamentação da comercialização realizada pelos produtos da cana e do açúcar.

O art. 33 do Plano de Safra de 1975/76 justifica a fixação de quotas mensais de comercialização de açúcar por usina:

"Para fim de disciplinar o ritmo de escoamento da produção de açúcar, atender as necessidades de consumo e complementar as medidas de estabilização de preço no mercado interno, como dispõe o art. 51 e seus parágrafos da Lei 4.870 de 19 de dezembro de 1965, continua vigente o regime de cotas básicas de comercialização para as regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul."

Por outro lado, o fato de perdurar ainda hoje o sistema de quotas de produção, reflete muito mais a objetivos de planejamento da oferta global do produto que ao fim específico de proteger a produção do NE.

6.2.1 - Critérios de Fixação do Preço de Garantia

No que respeita aos critérios de fixação dos preços básicos da cana-de-açúcar, há importante variação na metodologia atual comparada com o período de 1941 até 1965 (Estatuto de Lavoura Canavieira). Neste ano, com a promulgação da Lei 4.870/65, que com modificações posteriores norteia até hoje o esquema de Planos de Safra, inovava-se a sistemática de cálculo do preço da cana. Este deixava de se vincular ao preço do álcool e do açúcar, como determinava o art. 87 do Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei 3.855, de 21/11/1941), e ao rendimento industrial das usinas a que a cana se destinasse, conforme estipulava a Resolução nº 109/45 de 27/06/1945. Com as modificações introduzidas pela Lei 4.870/65, o preço de garantia da cana passaria a compreender um "Valor Básico - a ser fixado em função de levantamento dos custos de produção agrícola efetuado anualmente

pelo IAA [...] e uma parcela, correspondente a percentagem de participação do fornecedor no rendimento industrial (da usina) situado acima do rendimento médio do Estado, considerado para esse fim, o teor de sacarose e purina da cana que fornecer"²¹.

O critério de cálculo do preço de garantia (denominado Preço de Liquidação)²² afigura-se coerente com a regra estabelecida pela Lei 4.870/65. Procura-se atribuir aos custos de produção o componente básico na determinação do preço mínimo ao produtor, impedindo que aleatoriedade de fatores naturais - como a variação no teor de sacarose da cana - influam decisivamente na determinação desse preço. Ao mesmo tempo se estimula com êxito a adoção de variedades de cana mais produtiva.

Esse critério passou a vigorar efetivamente a partir da safra 1968/69, quando então foram superadas as dificuldades operacionais impeditivas de sua imediata adoção, estando em vigor até o presente.

²¹ Ver Szmreczsányi, Tamás - Contribuição à Análise do Planejamento da Agricultura Canavieira do Brasil - (Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas) - Campinas - 1976 - pág. 256.

²² No Plano da Safra 1975/76 (Art.68) o Preço Estadual de Liquidação PL é definido pela seguinte relação:

$$PL = PBR \frac{RE}{RBR}, \text{ onde } PBR = \text{Preço Básico da Região.}$$

RE = Rendimento Estadual da Relação Açúcar/Cana durante a safra.

RBR = Rendimento Regional Básico da Relação Açúcar/Cana estabelecido previamente.

Segundo o parágrafo único do referido PLANO DA SAFRA, quando o rendimento do Estado for inferior ao rendimento básico (regional) considerar-se-á para cálculo do preço da cana o rendimento básico da região. Pelo disposto acima depreende-se que $PL \geq PBR$, o que implica dizer que os fatores climáticos ou mesmo tecnológicos que influam na queda do rendimento industrial, não afetarão o "preço básico" do produto no sentido de rebaixá-lo.

A descrição até aqui levantada sobre a natureza e a manipulação dos instrumentos forjadores da política de defesa do setor açucareiro não é obviamente exaustiva. Interessa mais de perto os instrumentos diretamente relacionados com a política de garantia de preços do órgão. Mas como se viu anteriormente, há instrumentos e objetivos bastante díspares (relativamente a uma política convencional de preços mínimos), na execução da política de defesa do setor açucareiro e que contudo assumem preeminência em determinadas circunstâncias históricas. Tentou-se ser fiel a esse contexto de política econômica de mais de 4 décadas, sem demasiada preocupação detalhista ou de rigor cronológico.

6.3 - Outras Políticas de Produto

Afora o café e o açúcar, existem políticas especiais conduzidas por órgãos governamentais especializados para o cacau (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC) e trigo (Departamento de Trigo da SUNAB). Vale também salientar que existe a SUDHEVEA (Superintendência da BORRACHA), órgão que coordena a política nacional da borracha.

Das políticas desses produtos a única que apresenta um destaque maior na garantia de preços agrícolas é o trigo. Os demais produtos - cacau e borracha - principalmente o primeiro, enfatiza através da atuação da CEPLAC as políticas de crédito, assistência técnica e comercialização externa.

Sem desconhecer o papel econômico do cacau e da borracha, tanto a nível nacional como regional, omite-se a discussão de suas políticas específicas em razão do caráter restrito deste "Breve Histórico". Comente-se resumidamente adiante a política de garantia de preços de trigo.

6.3.1 - Política de Preços do Trigo

Há ainda a considerar finalmente a política gover

namental de preços do trigo que tem sido conduzida em todo o período de pós-guerra independentemente da política oficial de preços mínimos da Comissão de Financiamento da Produção.

Segundo Peter Knight²³ a política de substituição de importações de trigo tem sido durante todo o pós-guerra perseguida por todos os governos. No contexto dessa política, a fixação de preços garantidos pelo Governo busca estabelecer preços subsidiados, almejando atingir a auto-suficiência da produção.

Atualmente toda a comercialização de trigo é controlada, sendo a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) o único comprador do trigo produzido internamente, desde 1962. A CTRIN é agente executivo da política, enquanto a parte de coordenação compete ao Departamento de Trigo (DTRIG) da SUNAB.

Os preços de trigo a nível de produtor passaram a partir de 1974 a ser fixados pela CFP, muito embora esse órgão não disponha de qualquer controle operacional sobre a política do setor.

O próprio critério de fixação de preço, que por sinal não é mínimo, mas preço único de venda é estabelecido exogenamente. Nos dois últimos anos, 1975 e 1976 esses preços estiveram cerca de 30% acima dos custos de produção levantados nas principais zonas produtoras.

A SUNAB através do DTRIG estabelece também os subsídios aos moinhos e tabela os preços de todos os produtos finais (pães, massas, biscoitos, etc.), os quais também são subsidiados a nível de consumidor final.

²³ Knight, Peter T. - "Substituição de Importações na Agricultura Brasileira: A Produção de Trigo no Rio Grande do Sul" - "Estudos Econômicos" - São Paulo - nº 3 - volume 1 - IPE/USP |1971| pág. 71.

7 - CONCLUSÃO

A evolução da política de preços mínimos da CFP descrita nas seções 3, 4 e 5 deste primeiro capítulo, sugere algumas conclusões no que diz respeito ao seu desempenho ao longo das diferentes fases de seu desenvolvimento.

Uma primeira conclusão que se pode extrair da análise dos dados dos Quadros 1 e 3 sobre valor dos financiamentos e aquisições da política de preços mínimos é sobre o volume relativamente inexpressivo de suas operações quando comparada com a Renda Interna do Setor Agrícola. A par dessa constatação, observa-se pelos dados do Quadro 7 ("Participação dos Intermediários nos EGFs"), que desse volume de recursos relativamente pequeno destinado a política de sustentação de preços agrícolas, parcela apreciável é utilizada para amparar operações de não-produtores rurais. Esse amparo a não-produtores rurais, muito embora exija em contrapartida certas obrigações destes mutuários - (pagamento obrigatório de pelo menos o preço mínimo da matéria-prima aos produtores; colocação da parte de capacidade de beneficiamento à disposição dos agricultores, etc.), não estaria na prática ocorrendo, principalmente em regiões ou para estratos de agricultores onde a capacidade de organização é incipiente. Em tais condições a política de preços poderia estar funcionando como reforço ao poder de monopólio de grupos de intermediários rurais.

Outra característica da política de preços, comum a quase todos os anos de sua atuação é a orientação conservadora no que diz respeito aos níveis de fixação de preço. Este aspecto da política é ilustrado no Quadro 6, com a confrontação entre preços mínimos e preços de mercado para sete principais produtos no período 1952/75.

Por outro lado, as políticas de preço do café e do açúcar, comentadas nas seções 6.1 e 6.2, embora destacando o papel singular da política econômica desses dois produtos, aponta ainda questões semelhantes às do conflito de interesses entre

produtores rurais e intermediários comerciais e industriais. Trata-se do problema das relações entre fornecedores de cana e usinas de açúcar, a que se dedicou atenção na análise do setor açucareiro.

AQUISIÇÕES E FINANCIAMENTOS DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS (1952/75)

ESPECIFICAÇÃO	COMPRAS DIRETAS			FINANCIAMENTOS		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ANOS	Valor em mil cruzeiros - valor corrente	Valor em mil cruzeiros-base 65/67 = 100	Volume Físico (t)	Valor em mil cruzeiros - valor corrente	Valor em mil cruzeiros-base 65/67 = 100	Volume Físico (t)
1952	705,6	496,9	23 869	174,9	123,2	-
1953	3 467,1	2 127,1	473 275	166,2	102,0	-
1954	165,4	79,9	24 628	66,2	32,0	-
1955	50,8	21,1	12 047	81,8	33,9	-
1956	20,5	7,1	2 339	28,6	9,9	-
1957	61,2	18,6	6 741,0	69,7	21,1	-
1958	586,4	157,2	36 593,3	485,6	130,2	-
1959	98,9	19,2	1 428,0	2 006,5	390,4	-
1960	316,0	47,6	3 486	2 040,0	307,2	-
1961	1 883,9	207,0	67 385	2 894,2	318,0	-
1962	4 109,7	297,8	77 725	8 108,6	587,6	-
1963	23 141,8	956,3	748 720	24 568,0	1 015,2	-
1964	8 054,2	174,7	91 970	26 995,0	585,6	-
1965	259 979,8	3 595,8	2 252 074	34 078,5	471,4	174 567
1966	21,9	22,0	305	71 836,8	72 053,0	671 033
1967	37 022,3	28 923,7	132 558	163 113,7	127 432,6	958,290
1968	42 705,2	26 858,6	161 758	201 431,3	126 686,4	937 524
1969	5 067,1	2 639,1	18 592	274 047,0	142 732,8	1 008 343
1970	187 244,0	81 410,4	566 566	396 997,0	172 607,4	1 374 484
1971	18 314,0	6 611,6	46 608	485 874,5	175 506,0	1 200 289
1972	25 634,1	7 911,8	36 459	977 398,9	301 666,3	1 787 304
1973	19 533,0	5 236,7	35 530	876 658,1	235 029,0	1 345 583
1974	122 221,0	25 462,7	219 426	2 620 330,9	545 902,3	3 210 382
1975	1 194 781	194 907,2	398 231	7 622 674	1 243 503,1	5 794 367

FONTE: - CFP (Centro de Informações - Departamento de Operações).

OBS : 1) Os Dados de Aquisição e Financiamento Excluem Café.

2) A Referência — Indica Dados não Disponíveis.

3) Utilizou-se o Índice da "Coluna 2" de "Conjuntura Econômica" para Deflacionar as Compras e Financiamentos da CFP.

QUADRO 2

DISTRIBUIÇÃO POR ANO E PRODUTO DOS % DE FINANCIAMENTOS E AQUISIÇÕES

PRODUTOS	1952		1953		1954		1955		1956		1957	
	EGF %	AGF %										
Agave (Sisal)	-		-	6,1	-	1,0	2,4	53,4		5,6	0,0	100
Algodão em Caroço	-		-	56,4	-							
Algodão em Pluma	-	77,2	-	31,5	-	1,2	25,6			93,62	71,4	
Arroz em Casca	-		-		-		1,2		3,4		0,0	
Amendoim	-		-		-						5,7	
Cera de Carnaúba	-	16,4	-	3,8	-	1,1		2,7				
Farinha de Mandioca	-		-		-	0,5	15,1	15,1	13,8		2,9	
Feijão	-		-		-	17,6		8,9				
Girassol	-		-		-							
Juta e Malva	-	6,4	-	2,0	-	68,8		12,8				
Mamona	-		-		-							
Milho	-		-		-	2,7	4,9	0,4	6,9		1,4	
Óleo de Soja	-		-		-							
Óleo de Amendoim	-		-		-							
Soja	-		-		-		50,0		75,9		17,1	
Sorgo	-		-		-							
Tela de Juta e Similares	-		-		-							
Uacima	-		-	0,2	-	7,0		6,8		0,7		
Sacaria	-		-		-							
Outros	-		-		-							

FONTE: CFP - (Centro de Informações - Dep. de Operações).

OBS : Discrimina-se em cada ano do período 1952/1974 a composição da pauta de Preços Mínimos em Percentagens de Financiamentos (EGF) e Aquisições (AGF). Para cada ano calculou-se o percentual acumulado de no mínimo 90% dessas linhas de crédito. Em cada casa a referência — indica dados não disponíveis. As casas em branco não indicam necessariamente valor nulo, mas valores inexpressivos de menor que 2%.

CONTINUAÇÃO DO QUADRO 2

PRODUTOS	1958		1959		1960		1961		1962		1963	
	EGF %	AGF %										
Agave (Sisal)	1,0	23,1									0,1	
Algodão em Carvão												
Algodão em Pluma	87,0		87,9	84,94	88,5	100	50,4	1,9	59,4		65,1	11,7
Arroz em Casca			0,4		1,3		27,5	51,8	14,6	0,0	22,1	
Amendoim	2,3		3,5		5,0		12,6		11,5	56,3	3,5	
Cera de Carnaúba							0,2	0,4	0,8	36,7		
Farinha de Mandioca	1,2		0,5		0,4		1,5		0,0		1,0	6,9
Feijão		0,1					4,5	30,8				8,2
Girassol												
Juta e Malva	6,8	76,8	1,2	1,0	4,6			1,0	9,6	6,6	3,3	
Mamona												
Milho	0,2		0,2				0,5	0,1	1,3		1,9	68,3
Óleo de Soja												
Óleo de Amendoim												
Soja	1,4						2,7	0,0	1,4		1,6	
Sorgo												
Tela de Juta e Similares				14,1				0,8				
Uacima												
Sacaria								4,4		0,3		4,9
Outros			6,2		0,1				1,3		1,3	

PRODUTOS	1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	EGF %	AGF %	FGF %	AGF %	EGF %	AGF %																
Agave (Sisal)					0,0		0,5		2,7	9,9	2,6	44,6	2,1	4,3	1,1	27,3						
Algodão em Carvão			0,7																			
Algodão em Pluma	64,3	1,2	50,5		20,8		21,8		28,0		26,8	0,4	17,6	0,0	20,9		29,3	0,8	23,6		23,8	
Arroz em Casca	25,0	2,0	18,4	81,8	46,2		32,3	0,0	38,2	0,0	46,0	19,3	47,5	95,3	33,5	25,5	30,4	0,0	52,7		19,3	
Amendoim	1,9		17,4		11,7		7,2	0,3	5,6	0,0	5,5		4,4		6,9	0,0	3,1	0,0				
Cera de Carnaúba															0,1	10,3	0,4	0,8				
Farinha de Mandioca	0,3	14,6	0,2	1,2	0,0		0,0		0,3	0,0	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1		0,0					
Feijão	0,3	79,7	0,1	5,1	0,3		8,1	94,6	1,3	66,8	0,4	25,1	0,9	0,0	2,1	29,8	2,3	76,3				
Girassol								0,8	0,0	0,1		0,0										
Juta e Malva	3,9		6,9		10,9		6,5		5,5	0,3	2,8		2,3		1,8		0,7					
Mamona												1,9	1,6		1,1		0,2					
Milho	3,1	0,0	1,1	11,9	4,7	100,0	14,0	3,7	12,4	22,7	5,4	10,5	12,4	0,4	5,8	7,0	6,1	7,3	13,3		15,5	
Óleo de Soja								0,2										6,4				
Óleo de Amendoim								0,4										8,4				
Soja	0,0		4,7		5,3		9,1	0,0	6,1		8,2		11,0		26,6		27,2				33,9	
Sorgo																	0,0					
Tela de Juta e Similares																						
Uacima																						
Sacaria		2,5																				
Outros	1,1		0,2		0,0		0,4															

IMPACTO QUANTITATIVO DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS

ESPECIFICAÇÃO	(A)	(B)	(C)
	RENDIA INTERNA DO SETOR AGRÍCOLA VALORES CORRENTES-Cr\$ 1.000	COMPRAS DIRETAS (Coluna 1 do Quadro I) 100 Renda Interna do Setor Agric. (Coluna A)	VALOR DOS FINANCIAMENTOS (Coluna 4 do Quadro.1) 100 Renda Interna do Setor Agric. (Coluna A)
ANOS			
1952	84 296	0,8%	- %
1953	103 872	3,3%	- %
1954	132 222	0,1%	- %
1955	166 800	0 %	0 %
1956	192 488	0 %	0 %
1957	233 786	0 %	0 %
1958	260 190	0,2%	0,2%
1959	364 678	0 %	0,6%
1960	503 613	0,1%	0,4%
1961	716 295	0,3%	0,4%
1962	1 283 729	0,3%	0,6%
1963	1 981 086	1,2%	1,2%
1964	4 100 186	0,2%	0,7%
1965	6 708 133	3,9%	0,5%
1966	8 186 198	0 %	1,0%
1967	11 153 474	0,3%	1,5%
1968	13 873 155	0,3%	1,6%
1969	17 770 718	0 %	1,6%
1970	24 177 900	0,8%	1,8%
1971	34 401 100	0 %	1,7%
1972	43 664 300	0,1%	2,4%
1973	58 412 900	0 %	1,7%

FONTE DA COLUNA "A": IBRE/FGV - 1952/58 Vol. 25, nº 9 - 1969 Vol. 27, nº 12 - 1970/73, Vol. 28 - nº 10.

OBS

: Dados parcialmente compilados de "Avaliação da Política de Preços Mínimos" de Autoria de Cláudia P. de Albuquerque e João do Carmo Oliveira - Publicação Interna da CFP - 1977 - pág. 34. A principal diferença entre o presente conjunto de dados e sua fonte é que aqui se exclui as operações com café dos valores de Compras e Financiamentos.

QUADRO 4

ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO DE PRODUTOS
 AGRÍCOLAS DEFLACIONADO PELO ÍNDICE GERAL DE
 PREÇOS, EXCLUÍDO DE AMBOS O CAFÉ^(a)

1957	99,1
1958	96,4
1959	97,4
1960	106,4
1961	106,2
1962	111,3 ^(b)
1963	107,3
1964	104,2
1965	95,0

FONTE: Conjuntura Econômica-Dados citados por Smith, Gordon
 "Brazilian Agric. Policy" - pág. 245.

NOTAS: (a) O índice Geral de Preços foi recalculado exclu-
 indo-se café.

(b) O incremento de preços é subestimado neste ano,
 de vez que os preços tabelados ao invés dos pre-
 ços do mercado negro, estão incluídos para ar-
 roz e feijão de fevereiro a novembro de 1962.

QUADRO 5

COMPRAS E FINANCIAMENTOS DA CFP, COMO PORCENTAGEM DA PRODUÇÃO

ANO	ARROZ EM CASCA		FEIJÃO		MILHO		ALGODÃO CAROÇO		AMENDOIM		MAMONA		SOJA	
	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)	(B)/(A)	(C)/(A)
1961	0,8		1,2		inc.		inc.		0		0		inc.	
1962	inc.		0		0		0		0		0		0	
1963	0		1,2		6,3		0,4		11,4		0		0	
1964	inc.		3,3		inc.		0,1		0		0		0	
1965	22,4		4,0		3,5		0		0		0		0	
1966	inc.	4,7	-	inc.	inc.	2,2	0	1,1	0	6,7	0	0	0	6,3
1967	inc.	4,7	4,7	4,1	0,1	2,2	0	2,6	0,1	9,5	0	0	inc.	15,7
1968	inc.	5,6	3,5	0,4	0,5	2,3	0	2,6	inc.	8,2	0	0	0	13,4
1969	inc.	8,6	0,2	0,2	inc.	1,1	inc.	3,3	0	8,3	0	5,7	0	11,0
1970	8,5	10,1	inc.	0,5	inc.	2,6	inc.	2,7	0	6,4	0	6,3	0	11,5
1971	0,3	8,2	0,4	0,9	0,1	1,2	0	2,5	inc.	8,8	0	1,4	0	18,0
1972	inc.	11,1	1,3	1,5	0,1	2,0	inc.	5,2		6,1	0	1,1	0	17,0

FONTE: Tabela 5: OLIVEIRA, João do Carmo - "Observações sobre a Política de Preços Mínimos" - São Paulo - IPE/USP 1974 pág. 91: A Tabela 5 e reprodução da Tabela 1 pág. 91 do referido trabalho.

Dos Dados: Até 1965 - Apud Smith, Cordor op. cit. pág. 244 e Anuário Estatístico do IBGE; de 1966 em diante - Dados de Compra e Financiamento CFP/Ministério da Agricultura.

Dados de Produção - IBGE até 1970 e CFP para 1970 e 1971.

OBS : A produção de algodão para 1972 foi estimada com base nos dados de produção de "Semente" e de "Fibras" publicadas pela FAO em "Boletim Mensal de Estatísticas Agrícolas" até dezembro de 1972 (mais a quebra de ... observada nos dois anos anteriores).

(A) = Produção (B) 2 Compra (C) = Financiamento.

QUADRO 6

$$\frac{P_t^A}{P_t^P} = \text{PREÇOS MÍNIMOS/PREÇOS PAGOS AOS PRODUTORES}$$

ANO	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	ALGODÃO	SOJA	AMENDOIM	MAMONA
1952	1,08	0,58	0,66	0,99	0,52	1,14	
1953	0,60	0,39	0,61	1,01	0,81	0,92	
1954	0,83	0,75	0,91	-	0,90	0,84	
1955	0,97	0,31	0,50	-	0,76	1,10	
1956	0,88	0,34	0,59	-	0,67	0,85	
1957	0,93	0,49	0,67	0,85	0,58	0,68	
1958	0,90	0,83	0,69	0,88	0,63	1,01	
1959	0,91	0,27	0,55	0,85	0,58	0,83	
1960	0,98	0,30	0,83	0,67	0,44	0,52	
1961	1,20	0,65	0,56	0,67	0,56	0,77	
1962	0,56	0,28	0,55	0,81	0,52	0,93	
1963	0,76	0,81	1,14	0,88	0,46	0,99	
1964	1,05	0,77	0,64	0,62	0,44	0,42	
1965	1,32	0,84	0,98	0,81	0,83	0,84	
1966	0,68	0,39	1,03	0,80	-	0,79	
1967	0,63	-	-	-	-	-	
1968	0,50	0,65	0,83	0,86	0,47	0,65	
1969	0,63	0,32	0,68	0,86	0,49	0,68	0,88
1970	0,84	0,53	0,82	0,92	0,54	0,77	0,69
1971	0,65	0,54	0,77	0,74	0,53	0,65	0,66
1972	0,87	0,63	0,81	0,85	0,68	0,87	0,43
1973	0,56	0,27	0,66	0,70	0,40	0,54	0,31
1974	0,50	0,52	0,91	0,97	0,49	0,70	0,67
1975	0,50	0,45	0,75	0,97	0,74	0,76	0,77

NOTA: Setor Agrícola do Brasil - Comportamento Econômico, Problemas e Possibilidades; Secretaria da Agricultura (São Paulo) 1973 - Quadro III - 11.

Dados até 1972: Compilados por Oliveira, João C. in "Observações sobre a Política dos Preços Mínimos" - op. cit. pág. 93.

OBSERVAÇÕES DO QUADRO 6

- 1) A relação $\frac{P_t^A}{P_t}$ para os anos 1973, 1974 e 1975 é calculada com base nos preços mínimos para os tipos básicos vigentes nos respectivos anos no Estado de São Paulo, dividido pelo preço médio anual pago aos produtores no Estado segundo dados do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo. A Fonte dos Dados 1973/1975 é o Centro de Informações da CFP.
- 2) Os dados de Preços de Mercado para o período 1952/1972 referem-se a preços médios recebidos pelos produtores no Estado de São Paulo, enquanto os dados de Preços Mínimos são a média nacional de tipos de classes por produto. Até 1967 esta média deve seguramente se situar acima dos preços mínimos efetivamente percebidos, porquanto nesse período descontava-se algumas despesas de comercialização do produtor. De 1973 a 1975 os preços mínimos e de mercado são específicos para São Paulo e referem-se aos tipos e classes básicos.

PARTICIPAÇÃO DOS INTERMEDIÁRIOS NOS EGFS

PRODUTOS	ANOS	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75
CENTRO SUL		43,1	45,9	36,4	47,8	46,7	43,5	48,0	N.C.
Algodão em Pluma		49,3	70,9	66,4	66,7	69,4	73,9	69,7	72,53
Amendoim em Casca		98,0	97,8	96,2	96,7	89,4	98,8	97,2	94,90
Arroz Casca		35,2	25,5	21,9	34,3	32,4	33,3	34,0	34,15
Farinha Mandioca		12,0	38,8	8,3	35,4	33,2	21,7	70,9	92,84
Fécula Mandioca		-	-	-	-	-	92,6	94,4	100,00
Feijão		0	0	0	0,8	0	0	0	-
Girassol		0	-	-	-	-	-	-	-
Mamona		-	98,9	100,0	99,6	99,1	91,9	66,4	87,65
Milho		11,0	23,8	6,5	16,2	23,3	38,7	14,1	14,39
Soja		82,5	64,6	57,0	45,6	47,4	63,4	56,6	22,47
Sorgo		-	-	-	-	0	2,2	41,5	3,31
Sisal		-	-	-	-	-	-	-	44,21
Fio de Seda		-	-	-	-	-	-	-	100,00
NORTE-NORDESTE		91,7	80,9	81,0	85,0	90,5	87,1	87,2	N.C.
Algodão Pluma		97,1	96,8	95,6	95,5	95,3	90,2	93,5	95,08
Amendoim Casca		-	-	100,0	0	-	-	-	-
Arroz Casca		85,1	76,7	81,3	87,2	83,2	79,4	-80,0	63,23
Cera Carnaúba		-	-	98,5	80,0	87,6	73,0	100,0	51,49
Farinha Mandioca		0	0	-	-	7,3	0	0	-
Feijão		0	0	0	0	0	0	0	-
Girassol		-	-	-	-	-	-	-	-
Juta/Malva		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,4	100,0	100,00
Mamona		-	99,8	80,1	100,0	-	-	64,1	97,08
Milho		23,7	6,6	21,5	27,5	33,1	5,9	40,5	21,10
Sisal		50,2	20,5	1,8	-	-	-	-	-
Sorgo		-	-	-	-	-	-	0	-
Soja		-	-	-	-	-	-	-	-
Castanha do Brasil		-	-	-	-	-	-	-	74,72
Rami		-	-	-	-	-	-	-	83,33
BRASIL		56,1	53,3	41,6	52,0	51,7	49,7	54,2	N.C.
Algodão Pluma		70,6	80,8	73,1	73,5	76,8	79,7	79,6	76,65
Amendoim Casca		98,0	97,8	96,2	96,7	89,4	98,8	97,2	94,90
Arroz Casca		41,5	30,5	24,7	37,6	34,4	36,0	35,6	37,80
Cera Carnaúba		-	-	98,5	80,0	87,6	73,0	100,0	51,49
Farinha Mandioca		11,9	38,6	8,3	35,4	31,9	21,5	70,6	92,84
Fécula Mandioca		-	-	-	-	-	92,6	94,3	100,00
Feijão		0	0	0	0,7	0	0	0	-
Girassol		0	-	-	-	-	-	-	-
Juta/Malva		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,4	100,0	100,00
Mamona		-	99,1	99,7	99,7	99,7	91,9	65,2	92,47
Milho		11,3	17,2	6,7	18,7	24,2	38,2	15,6	14,72
Sisal		50,2	20,5	1,8	-	-	-	-	48,05
Soja		82,5	64,6	57,0	45,6	47,4	63,4	56,6	22,47
Sorgo		-	-	-	-	-	2,2	40,4	3,31
Castanha do Brasil		-	-	-	-	-	-	-	74,72
Fio de Seda		-	-	-	-	-	-	-	100,00
Rami		-	-	-	-	-	-	-	83,33

FORNE: Período: 67/68 até 73/74 - ALBUQUERQUE, Claudia Ponte A.e OLIVEIRA, João do Carmo - "Avaliação da Política de Preços Mínimos" - (Tabela V. 2) - Trabalho Interno da CFP - 1977 - pág. 55. Para a Safra 74/75 a Fonte é do Centro de Informações - CFP.

NOTAS: 0 - Valor não significativo (menor ou igual a 0,05).

-- Não houve operação.

* - Cálculo impossível.

N.C. - Não calculado.

OB: Os dados Relativos a Safra 74/75 diferem da Fonte acima referida em razão da omissão daquela de alguns produtos - (Sisal, Fio de Seda e Rami - CS e Castanha do Brasil NO-

OBJETIVOS DAS POLÍTICAS DE PREÇOS MÍNIMOS

1 - INTRODUÇÃO

A necessidade de síntese dos objetivos da política de preços mínimos, num conjunto coerente e sistematizado de idéias, decorre do objeto deste trabalho que visa a estabelecer critérios e métodos de determinação dos preços mínimos.

Essa tarefa é contudo bastante complexa e não comporta simplificações, como a de admitir èxogenamente dado, o conjunto de objetivos que se está tentando identificar.

O objetivo de um programa econômico geralmente está sujeito a controvérsia relativamente à sua própria definição, sendo que dessa controvérsia, podem modificar-se as próprias condições iniciais do programa proposto. A própria história da política de sustentação de preços agrícolas está repleta de situações dessa natureza.

A discussão desses objetivos é no dizer de Joan Robinson, procedimento básico na metodologia das ciências sociais, pois se "o objetivo de um programa de engenharia é fornecido ao engenheiro, para o cientista social, o objetivo do programa é precisamente o que ele tem de discutir. O cientista não pode colocar-se como um ser superior, isento do funcionamento das leis que está expondo".²⁴

A discussão que se fará sobre o programa de preços mínimos será conduzida de forma a considerar inicialmente as condições históricas que suscitaram o surgimento da política de sustentação de preços agrícolas. A seguir analisar-se-á as políti

²⁴ Robinson, Joan - Liberdade e Necessidade - Uma Introdução ao Estudo da Sociedade - Rio de Janeiro - Zahar Editores - 1971 pag. 121.

cas de preços mínimos em sua concepção contemporânea, enfatizam do especialmente os critérios de determinação de preços e tentando identificar os objetivos econômicos implícitos ou explícitos nessas políticas.

2 - CONDIÇÕES INICIAIS

As condições históricas que determinaram o surgimento de uma política de garantia de preços agrícolas, remontam ao período de crise mais aguda das economias ocidentais - a crise de 1929. Os Estados Unidos foram o país pioneiro em introduzir um sistema de garantia de preços e de controle da produção agrícola. Através do "Agricultural Adjustment Act" (1933), foram adotadas as primeiras medidas de intervenção governamental, visando à redução das áreas consagradas a certas culturas e de paralela garantia de preços mínimos²⁵.

Na Europa, os reflexos da Grande Depressão são também duramente sentidos pelos agricultores. Aí igualmente, o governo acionará medidas de proteção contra a superprodução e o desemprego.

"Na França, desde 1931, o governo tenta obstar o envilecimento dos preços dos vinhos, bloqueando parte da safra na propriedade e, em 1933, medida idêntica é adotada em relação ao trigo; depois, em 1934 proíbe aumentar os vinhedos em mais de 10 ha, regar artificialmente a videira e vender sementes de trigo de grande rendimento; impõe a "desnaturação" das colhei

²⁵ "Os Estados Unidos intervêm então diretamente fixando preços mínimos; é o que em 1935 a França faz com o trigo. Por fim, é a produção que se impõe regulamentar e limitar, e é o que fazem a França em 1931 em relação ao mercado do vinho e os Estados Unidos com a experiência Roosevelt: trata-se de combinar a retirada de determinados produtos do mercado, a fixação de preços mínimos, uma política sistemática de redução das áreas cultivadas que visa responder a redução automática da produção industrial mediante uma redução organizada da produção agrícola" - Philip, André - História dos Fatos Econômicos e Sociais. Lisboa Liv. Moraes Editora - 1965, pag. 300.

tas com excedentes e veda a construção de novas refinarias de a çúcar; em 1936 é criado o Escritório do Trigo que regulamenta as vendas e fixa os preços etc... Na Inglaterra, a agricultura tor na-se o setor de atividade mais regulamentado, com leis de 1933 que estabelecem os preços mínimos do leite e quantidade vendá vel, ou determina a quantidade vendável de batatas"²⁶.

Essas medidas iniciais de proteção ao setor agrí cola, compunham um conjunto mais amplo de ações intervencionis tas do Estado e que tanto nos Estados Unidos quanto na Europa levaram o setor governo a realizar gastos maciços para combater a depressão.

Examinando em particular a política de preços pa ra o setor agrícola, observa-se sua evolução como instrumento que ao longo do tempo tem desempenhado funções reguladoras per manentes dentro da economia e que hoje se presta a atender obje tivos mais sistemáticos, que o de simples resposta a crises cir cunstanciais.

A política de preços se tornou uma espécie de me canismo de defesa dos grupos de produtores rurais e é frequente mente invocada como mecanismo útil à estabilização de preços e rendas agrícolas.

Uma generalização sobre as funções gerais da po lítica de preços mínimos seria a esta altura precipitada, em vista da diversidade com que ela é praticada em países econômi ca e politicamente díspares. Há contudo, trabalhos neste campo como "GUIDING PRINCIPLES" recomendados pela FAO.

Segundo a declaração de princípios da FAO (1961)²⁷ "os propósitos das políticas de estabilização e garantia de preços agrícolas" que podem ser usados no julgamento delas se

²⁶ Crouzet, Maurice - A Época Contemporânea - O Declínio da Eu ropa - O Mundo Soviético - 3a. Edição - São Paulo - Difusão Europeia do Livro - 1968 - pág. 139.

²⁷ FAO - National Agricultural Price Stabilization and Support Policies - Guiding Principles Recommended by FAO - Roma 1961, pág. 6.

riam como segue:

- a. uma agricultura economicamente capaz de prover para fazendeiros e trabalhadores rurais um nível de vida adequado em relação ao nível geral do país;
- b. um crescimento na eficiência e competitividade da agricultura particularmente onde isto facilitaria a redução de medidas protecionistas;
- c. prevenir a ocorrência de excessivas flutuações nos preços e rendas agrícolas;
- d. a maior flexibilidade da produção agrícola em seus ajustamentos à demanda efetiva, com objetivo de evitar tanta escassez quanto os pesados excedentes;
- e. um crescente e equilibrado consumo de produtos agrícolas e preços razoavelmente estáveis, a nível justo ("equitable") tanto para produtores quanto para consumidores;
- f. um crescimento equilibrado da economia como um todo, sem excessivos pagamentos de transferências da agricultura a outros setores da economia (como em muitos países subdesenvolvidos) ou de outros setores da economia para a agricultura (como em muitos outros países desenvolvidos);
- g. o aperfeiçoamento da distribuição internacional de produtos primários levando em conta que a consecução de tal objetivo é uma responsabilidade a ser dividida conjuntamente pelos países importadores e exportadores.

Os princípios acima recomendados pela FAO generalizam diferentes utilizações das políticas de preços e em suma reproduzem as diferentes linhas de teorização contemporânea. A sua generalidade por sua vez, não permite que se faça conceituações mais rigorosas e precisas sobre o papel da política de pre

ços mínimos, quando se deseja examiná-la de maneira singular.

Para analisar em particular os objetivos das políticas de preços mínimos naquilo que elas têm de comum, utilizar-se-á o recurso de identificar na literatura especializada os critérios político-econômicos de determinação dos níveis de preço e a relação destes com aqueles.

3 - CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DE PREÇOS

A literatura especializada em políticas da sustentação de preços agrícolas aponta em linhas gerais quatro grandes linhas de orientação à determinação de preços mínimos.

Em primeiro lugar há o critério de manutenção da paridade (ou proporção desta), nas relações de troca entre o setor agrícola e o setor não-agrícola. Esse critério, surgido e desenvolvido nos Estados Unidos, guia-se em termos da fixação de preços mínimos de conformidade com a variação do índice de preços recebidos pelos fazendeiros dividido pelo índice de preços pagos pelos mesmos produtores. A razão entre estes dois índices é conhecida como índice de paridade do poder de compra dos fazendeiros. Este índice, que normalmente considera como período base, época de "desejável" equilíbrio na relação de trocas intersetorial, é tomado como regra de decisão para determinação anual dos níveis de preços mínimos, respeitadas as percentagens de paridade que são estipuladas normativamente para cada produto.

Outro critério de determinação de preços, este aplicável mais frequentemente às políticas dos países subdesenvolvidos, é o de preço como base em custos de produção dos produtos individuais sob garantia.

Um terceiro critério de fixação de preços propõe o conceito de "preço de equilíbrio de longo prazo" como parâmetro a ser seguido.

Por último há o critério de preço-subsidiado, que

consiste basicamente em determinar sistematicamente o preço mínimo acima do preço de mercado, obrigando o governo a formar estoques, ou realizar pagamentos de transferência aos produtores.

A enunciação dos critérios que se fez acima é o ponto de partida para a análise que se fará a seguir onde se relaciona esses critérios aos objetivos das políticas de sustentação de preços.

3.1 - Paridade de Relação de Trocas

A tendência de declínio dos preços de bens agrícolas, relativamente aos preços de bens e de serviços não-agrícolas é fenômeno frequentemente observável no processo de desenvolvimento das chamadas economias subdesenvolvidas. Essa tendência de declínio é também observável em economias altamente industrializadas como nos Estados Unidos e países do Mercado Comum Europeu (MCE). Contudo a natureza do problema e suas implicações no que respeita a adoção de políticas econômicas é bem diversa.

Para Krishna²⁸ a experiência histórica dos países desenvolvidos e atualmente dos subdesenvolvidos tem demonstrado que o processo de transferência de rendas do setor agrícola para o setor não-agrícola, no decurso do desenvolvimento econômico, é acompanhado frequentemente por aguda deterioração nos termos de troca da agricultura. Para este autor o problema pode ter resposta apropriada no contexto de uma política de preços "positiva", que intervenha no sentido de compensar a deterioração dos termos de troca da agricultura.

Ora, sendo o setor agrícola como normalmente o é, um importante pólo de geração de excedentes exportáveis, absorção de mão-de-obra e geração da renda na economia, principalmente nas fases de arrancada do processo de desenvolvimento, es

²⁸ Krishna, Raj - "Agricultural Price Policy and Economic Development" - pág. 500/1.

te mesmo processo pode ser comprometido se se deteriora os termos de troca do setor agrícola de tal sorte que se induza a estagnação do seu produto bruto. É necessário que haja um crescimento do setor, de forma a garantir a continuidade do crescimento econômico.

Ademais deve-se levar em conta que a própria inserção dos países subdesenvolvidos nas correntes do comércio internacional tende a acentuar o mesmo tipo de fenômeno apontado para a economia doméstica, na medida em que a reprodução em escala ampliada de um índice de relação de todos desfavorável ao país, traduz relação do intercâmbio entre bens primários e bens industriais secularmente favorável aos últimos.

Deixando de lado os aspectos internacionais das relações de troca, Krishna²⁹ admite que a política de garantia de preços poderia exercer o papel de reversão de uma tendência desfavorável dos preços. Mas a questão de qual nível de preços teria que ser garantido é assunto que ainda requer qualificação e será objeto de atenção mais adiante.

As implicações do declínio de preços agrícolas nas economias subdesenvolvidas são bem diversas do que se observa nas economias avançadas. No primeiro caso, a relação de preços agrícolas e não-agrícolas é um componente importante no mecanismo de acumulação e transferência de renda para o setor industrial emergente.

Por outro lado, nas economias desenvolvidas a agricultura não é única nem a mais importante fonte de geração de excedentes para o setor industrial. Na verdade a transferencia de recursos induzida pela intervenção governamental nestas economias tem se processado, para determinados casos, em sentido inverso.

²⁹ Krishna, Raj - op. cit.

Nos Estados Unidos surgiu em primeiro lugar uma política de garantia de preços interessada em impedir a deterioração de preços agrícolas que se observou nos anos 20³⁰. Esse movimento de preços declinantes em termos reais, em verdade refletiu fenômenos qualitativamente diversos daqueles observados nas economias subdesenvolvidas. No primeiro caso (economias desenvolvidas), possivelmente a taxa de absorção tecnológica sobrepassou a taxa de crescimento de demanda de bens agrícolas, enquanto no segundo caso, o declínio de preços é muitas vezes o reflexo da ação pública e privada dos grupos industrialistas, como se comenta mais adiante.

A diversidade dos problemas relativos às políticas de preços de países desenvolvidos e subdesenvolvidos não acaba aí. Mas as diferenças apontadas são um indicador de quanto diferentes terão que ser os níveis de preços a serem garantidos pelo governo numa e noutra situações.

Considerar-se-á inicialmente o critério de paridade de como adotado pelos países desenvolvidos.

Formalmente o critério de paridade de poder de compra dos produtores é mecanismo de estabelecimento de preços pelo qual o governo se propõe a garantir preços mínimos baseado num índice que teria a seguinte expressão:

$$p = \frac{I_{pr}}{I_{pp}}$$

onde I_{pr} é um índice de preços recebidos pelos produtores relativamente aos produtos agrícolas vendidos e I_{pp} é um outro índice relativo aos preços de bens e insumos comprados pelos produtores rurais.

Os problemas que surgem para construção e acompa

30 Sobre o declínio de preços agrícolas nos anos 20 ver Philip, André - "História dos Fatos Econômicos e Sociais" - p.290/291.

nhamento de um índice desta natureza são bastante sérios. Sua discussão e elucidação seria trabalho longo e específico a uma nova Tese. Contudo algumas das questões mais gerais poderão ser aqui enunciadas.

Há em primeiro lugar um problema estatístico relativo à escolha da fórmula matemática dos índices de preços. Essa escolha coloca em foco a questão da ponderação que se determina para os preços. Optando-se por um índice de Laspeyres, estar-se-á ponderando os preços pelas quantidades de época-base, enquanto que, quando se usa um índice de Paashe os preços serão ponderados pelas quantidades do período presente. Esse problema se apresentará cada vez mais pronunciado, à medida em que a época-base do índice de paridade esteja muito distanciada da época atual, de vez que neste caso as quantidades do período base e do período atual diferirão grandemente³¹. Por sua vez, essas de

³¹ Os índices de Laspeyres e Paashe têm respectivamente as seguintes formalizações:

$$\text{Lot} = \frac{\sum_{i=1}^n p_t^i q_o^i}{\sum_{i=1}^n p_o^i q_o^i} \quad \text{e} \quad \text{Pot} = \frac{\sum_{i=1}^n p_t^i q_t^i}{\sum_{i=1}^n p_o^i q_t^i}$$

Admitindo-se a hipótese econômica de variação inversa entre preços e quantidades demonstra-se que $\text{Lot} > \text{Pot}$. Este resulta do pode ser facilmente explicado se se admitir que para uma elevação de preços entre t_0 e t_1 , verifique-se uma queda de quantidade transacionada q_t . Essa variação de preço será incorporada no índice Pot com a ponderação da nova e menor quantidade q_t , enquanto que o índice Lot manterá a maior quantidade q_o do período base. Uma alternativa "ideal" de solução para o problema de ponderação de preços no índice de paridade seria a adoção do índice de FISHER (Iot), cuja formalização tenta compensar o viés de superestimação e subestimação das ponderações de Laspeyres e Paashe:

$$\text{Iot} = (\text{Lot} \cdot \text{Pot})^{1/2}$$

Sobre as relações entre índices Paashe e Laspeyres ver: "Rocca, Carlos et Allí - Números Índices" São Paulo - 1971. FEA-IUSP pág. 14/20. (Mimeografado).

fasagens no tempo ensejam mudanças nos padrões de demanda, com introdução de novos produtos, introdução de novos insumos, mudanças tecnológicas etc.

Por outro lado, a escolha da época-base para construção de índice de paridade das relações de troca, coloca questões complexas como as de optar por um período base de "desejável" equilíbrio nas relações de troca da agricultura com o resto da economia.

A natureza econômica de um tal período tem desafiado os teóricos que pretendem objetivar tais condições em termos de equilíbrio econômico. As tentativas neste sentido não têm sido bem sucedidas no que concerne a identificação de épocas de "normal" equilíbrio intersetorial.

Nos Estados Unidos escolheu-se o período 1910-1914 como época-base do índice de paridade. A escolha da época base, baseou-se no critério de estabilidade de preços recebidos e preços pagos pelos fazendeiros, considerando-se o período 1891 a 1926 como referência³².

A dificuldade envolvida na escolha do período base não cessou com a escolha de uma fase de estabilidade relativa. Depois de 1933, as sucessivas alterações na legislação norte-americana referente ao cálculo do índice de paridade refle

³² "Uma análise, da dispersão de preços por atacado de 1891 a 1926, inclusive, indicou que o período de menor dispersão foi 1905-1915. O desejo de um período estável e o fato de que não houve no pós-guerra, período de estabilidade similar a 1910-1914, aparentemente foi o maior fator na decisão do uso de 1910-1914 como o período base para o novo índice, e esta conclusão foi confirmada com a aprovação do "Agricultural Adjustment Act de 1933" - ver USDA - Agricultural Prices and Parity - How They Are Constructed and Used, - August 1957 - US Department of Agriculture - (Major Statistical Series of USDA). pág. 34.

Ver ainda na mesma publicação as soluções empíricas em termos dos estimadores de índice utilizados e as adaptações adotadas para fazer face aos problemas de viés destes estimadores; de mudanças de base, de combinação dos índices Laspeyres e Paashe, etc.

tem este problema. Dentre estas modificações ressaltamos a inclusão dos preços médios dos últimos dez anos em adição ao período base 1910-1914 ("Agricultural Act" de 1948). Essa modificação na fórmula do índice de paridade se fazia imperativa em vista das modificações estruturais na economia, com introdução de novos produtos, progresso tecnológico na agricultura e no setor industrial, que não estavam refletidos na composição de produção do período 1910-1914.

Por outro lado é importante ressaltar que as percentagens de paridade que são consideradas para os efeitos de garantia de preços, variam de maneira apreciável entre períodos ou mesmo dentro de um mesmo período para diferentes produtos. Os critérios de determinação de percentual de paridade, ou de intervalos de variação são estabelecidos por iniciativa do Congresso nos EUA.

É importante ressaltar que a condução da política de "support-price" e especificamente os critérios de determinação de preços, escapam ao contexto aparentemente "técnico" de determinação de preços através de um índice de paridade. Na prática, a pressão organizada de grupos de produtores rurais sobre o Congresso condiciona o resultado final da política. Através da manipulação dos percentuais de paridade, sem falar na modificação da própria composição estatística do índice, operam-se alterações nos termos de troca inter e intra-setorial, por iniciativa do Congresso.

A enorme lista de modificação nos percentuais de paridade, desde o "Agricultural Adjustment Act" de 1938 até o atual "Agriculture and Consumer Protection Act" de 1973, evidenciam a posição privilegiada dos assim definidos "basic agricultural commodities". Este grupo de produtos, abrangendo principalmente algodão, milho, trigo, tabaco e amendoim, goza da

vantagem de receber maiores percentuais de paridade³³ relativamente aos demais produtores.

No que respeita a utilização dos percentuais de paridade relativamente ao milho, ilustra-se abaixo a variação desse critério, de 1933 e 1962. (Ver Quadro 8).

Observando a 2^a coluna do Quadro 8, verifica-se que a partir de 1939 as percentagens de paridade aplicáveis às "loan rates"³⁴ apresentam níveis cada mais elevados atingindo o teto de 90% em 1944, mantendo-se neste nível até 1954.

Esses preços de paridade, a partir de 1938, situavam-se com grande frequência nas décadas de quarenta e cinquenta, acima dos níveis médios do preço de mercado (3^a coluna). Na opinião de um analista da política de preços agrícolas dos Estados Unidos - Geoffrey S. Shepherd³⁵ a política de "support-price" teria sofrido alteração substancial a partir do final dos anos 30. Esta teria sido basicamente nos primeiros 5 anos uma política de estabilização de preços contra variações aleatórias de oferta, para em seguida se tornar uma política de elevação de preços acima do equilíbrio de longo prazo. Já em sua segunda fase a política estaria a perseguir um objetivo de garantir em alto nível a renda líquida dos fazendeiros, através de manipulação de níveis de preço.

33 Ver a este respeito USDA - Commodity Programs and Related Legislation Through the Years - ASCS Background Information Agricultural Stabilization and Conservation Service - USDA BI n^o 11 - Agosto de 1974.

34 "Loan Rates" ou "loan prices" são taxas de empréstimos concedidos a produtores rurais mediante a colocação das mercadorias sob penhor. Em face desta condição, a liquidação dos empréstimos pode ser feita pela simples entrega ao agente financeiro das mercadorias penhoradas.

35 Shepherd, Geoffrey S. - Farm Policy - New Directions - The Iowa State University Press, 1964 - p. 21/23.

QUADRO 8

MILHO: FINANCIAMENTOS DO PROGRAMA DE "SUPPORT-PRICE"
E PREÇOS DE MERCADO DE, 1933/1962 NOS EUA

ANO COMEÇANDO EM OUTUBRO	TAXAS MÉDIAS DE FINANCIAMENTO ("AVERAGE LOAN RATES") ANUN- CIADAS NACIONALMENTE (a)		PREÇO MÉDIO RECEBIDO PELOS FAZENDEIROS - NOV-MAIO (b)
	\$ por bushel	% da Paridade	\$ por bushel
1933	0,45	60	0,45
1934	0,55	68	0,83
1935	0,45	55	0,55
1936	0,55	66	1,06
1937	0,50	58	0,51
1938	0,57	70	0,44
1939	0,57	69	0,55
1940	0,61	75	0,58
1941	0,75	85	0,74
1942	0,83	85	0,90
1943	0,90	85	1,12
1944	0,98	90	1,07
1945	1,01	90	1,15
1946	1,15	90	1,38
1947	1,37	90	2,20
1948	1,44	90	1,20
1949	1,40	90	1,18
1950	1,47	90	1,55
1951	1,57	90	1,66
1952	1,60	90	1,47
1953	1,60	90	1,42
1954	1,62	90	1,38
1955	1,58	87	1,21
1956(c)	1,50	84	1,21
1957(c)	1,40	77	1,02
1958(c)	1,36	77	1,05
1959	1,12	66	1,00
1960	1,06	65	0,96
1961	1,20	75	0,97
1962	1,20	74	1,04

Obs.: Dados extraídos de Shepherd, Geoffrey S. - op.cit. pág. 19
(Tabela 2.1)

Notas: (a) Aplica-se para áreas comerciais somente nos anos em que as quotas de área (acreage allotments), estão em vigor.

(b) Preços médios recebidos pelos fazendeiros no período em que a maior parte do milho é colocada sob garantia do "support price". Em anos recentes, os empréstimos têm estado disponíveis desde a época da colheita até maio

(c) Empréstimos foram feitos a não cooperados a \$1,25 em 1956, \$1,10 em 1957 e \$1,06 em 1958.

QUADRO 8

MILHO: FINANCIAMENTOS DO PROGRAMA DE "SUPPORT-PRICE"
E PREÇOS DE MERCADO DE 1933/1962 NOS EUA

ANO COMEÇANDO EM OUTUBRO	TAXAS MÉDIAS DE FINANCIAMENTO ("AVERAGE LOAN RATES") ANUN- CIADAS NACIONALMENTE (a)		PREÇO MÉDIO RECEBIDO PELOS FAZENDEIROS - NOV-MAIO (b)
	\$ por bushel	% da Paridade	\$ por bushel
1933	0,45	60	0,45
1934	0,55	68	0,83
1935	0,45	55	0,55
1936	0,55	66	1,06
1937	0,50	58	0,51
1938	0,57	70	0,44
1939	0,57	69	0,55
1940	0,61	75	0,58
1941	0,75	85	0,74
1942	0,83	85	0,90
1943	0,90	85	1,12
1944	0,98	90	1,07
1945	1,01	90	1,15
1946	1,15	90	1,38
1947	1,37	90	2,20
1948	1,44	90	1,20
1949	1,40	90	1,18
1950	1,47	90	1,55
1951	1,57	90	1,66
1952	1,60	90	1,47
1953	1,60	90	1,42
1954	1,62	90	1,38
1955	1,58	87	1,21
1956(c)	1,50	84	1,21
1957(c)	1,40	77	1,02
1958(c)	1,36	77	1,05
1959	1,12	66	1,00
1960	1,06	65	0,96
1961	1,20	75	0,97
1962	1,20	74	1,04

Obs.: Dados extraídos de Shepherd, Geoffrey S. - op.cit. pág. 19
(Tabela 2.1)

Notas: (a) Aplica-se para áreas comerciais somente nos anos em que as
quotas de área (acreage allotments), estão em vigor.

(b) Preços médios recebidos pelos fazendeiros no período em que
a maior parte do milho é colocada sob garantia do "support
price". Em anos recentes, os empréstimos têm estado disponí-
veis desde a época da colheita até maio

(c) Empréstimos foram feitos a não cooperados a \$1,25 em 1956,
\$1,10 em 1957 e \$1,06 em 1958.

As questões levantadas no correr desta seção sobre o critério de paridade para determinação de preços, ensejam a que se prossiga e aprofunde a análise de critérios de preços e objetivos das políticas de preços mínimos.

Basicamente, os objetivos de garantia e estabilidade do poder de compra dos fazendeiros; estabilização de preços via eliminação dos impactos aleatórios de variação da oferta agrícola, e manutenção ou elevação de renda líquida dos fazendeiros são objetivos interconectados, mas que conservam feições e consequências diversas. Em correspondência, a determinação de preços com base precípua num destes objetivos, implica em distintos arranjos na alocação de recursos e na distribuição de renda intra e inter-setorial. Estes problemas, pela sua grande importância na concepção e no desempenho das políticas de preços, merecerão uma análise especial em tópico final deste Capítulo.

3.2 - Critério Custo de Produção e seu Papel na Determinação de Preço

A literatura especializada sobre política de preços agrícolas trata da questão de determinação do nível de preço mínimo associada a um dado conceito de custo de produção, inserindo-a numa discussão mais geral sobre política de desenvolvimento econômico.

O problema de deterioração dos termos de troca da agricultura merece aqui uma re colocação, dando ênfase a experiência de política agrícola dos países subdesenvolvidos.

A pressuposição básica que aqui se aceita como válida, é de que o declínio relativo de preços dos produtos agrícolas, a nível de produtor é um fenômeno induzido pelas políticas de subsídio ao setor industrial emergente. Tais políticas, conduzidas principalmente pelo mecanismo fiscal (taxação de produtos agrícolas), e cambial (sobrevalorização de taxa cambial),

objetivam transferir recursos gerados no setor agrícola para financiar os investimentos industriais e urbanos. Ademais, os alimentos e matérias-primas agrícolas são requeridos a baixo custo pelas cidades, enquanto que os produtos que os agricultores compram do setor urbano, são gravados pela proteção à "indústria nascente". (Ver Apêndice "A").

Aceito o quadro de relações intersetoriais, como descrito acima, constatar-se-ia uma contradição potencial, nas relações de intercâmbio entre os setores agrícola e não-agrícola. As consequências de pesada taxaço, confisco cambial, proteço à indústria nascente, além dos próprios riscos inerentes à atividade agrícola, inibiriam os produtores rurais, desestimulan-do-os a elevar a produço agrícola. Neste contexto, a política de garantia de preços teria um papel a desempenhar, sem perda de vista, contudo que a continuidade de processo de desenvolvi-mento é que se objetiva proteger.

O papel da política de preços na situaço que se desenha é de dupla direço: objetiva-se freiar o ritmo deseen-cional dos preços de bens agrícolas mas sem que se inverta a di-reço da relação de intercâmbio. Aí, como se verá mais adiante é que o(s) critério(s) de custo se torna(m) relevante(s).

Mas, antes de discutir estes critérios, caberia comentar algo sobre esse papel de freio ao declínio dos preços agrícolas. Essa função poderia parecer contraditória a longo prazo, visto que a política de garantia de preços também tende a reduzir o risco de preço ao produtor e por este caminho incen-tiva as inovaçoes tecnológicas. Estas ao atingirem um grau gene-ralizado, tenderiam a provocar declínio dos preços agrícolas, a exemplo do que se observou no processo de desenvolvimento das e-conomias avançadas (Ver comentário à pág. 55/56).

Essa aparente contradiço não é relevante na situaço em exame pelas seguintes razões:

1. A intervenço da política de preços visa com pensar políticas de confisco ou taxaço pré-e

xistentes, e almeja precipuamente evitar que da no nível de produção do setor agrícola e suas implicações adversas ao crescimento econômico. Neste contexto a não intervenção governamental em sentido compensatório poderia induzir a queda da produção, com subsequente elevação de preços agrícolas de modo a inverter a tendência das relações de intercâmbio com o setor não-agrícola.

2. Nesse contexto de desenvolvimento econômico a inovação tecnológica que fosse eventualmente induzida pela política de preços não teria necessariamente impacto declinante sobre os preços de mercado. Haveria simultaneamente mudanças de preços relativos de produtos agrícolas, e outros efeitos de mudança nas condições do mercado que são comentados mais adiante (Ver pág. 81), que de certa forma invalidariam a hipótese de declínio de preços induzidos pelo efeito da incorporação de tecnologia.
3. Uma política de garantia de preços, dependendo dos níveis de preço que sustenta, dos recursos que manipula (crédito, armazenagem, etc.) e de própria mecânica de sua operação em confronto com as condições de mercado pré-existentes, tem impacto modificador sobre os preços de mercado sob diversos aspectos. Assim, não se pode atribuir à inovação tecnológica e seu efeito sobre os preços agrícolas, uma influência preponderante.

A parte o problema do impacto da política de preços mínimos sobre os preços de bens agrícolas a longo prazo, a essa altura pode-se responder com maior clareza, do porque o critério de garantia de custo (via preço mínimo) se insere no

âmbito de uma política de desenvolvimento. Neste contexto, o li
mite inferior de queda dos preços de mercado seria fixado arti-
ficialmente pelo preço mínimo que remunerasse os custos unitá-
rios de produção³⁶. Com a utilização deste mecanismo prevenir
se-ia declínios subsequentes na renda líquida dos produtores
sem criar pesados encargos de financiamento do programa para os
consumidores urbanos. Ao mesmo tempo, lograr-se-ia induzir a a
doção de inovações tecnológicas, incrementando a produtividade
do setor. Ressalte-se contudo que não é o critério custo de pro-
dução mas a função de redução do risco de preço, implícita na
política de preços mínimos, que poderia induzir inovações tecno-
lógicas.

A idéia de garantir preços mínimos pelo critério
de custos de produção e induzir mudanças tecnológicas pela redu-
ção de risco de preço suscita algumas indagações que poderiam
ser colocadas sinteticamente da seguinte maneira:

- a. que conceito(s) de custo(s) seria(m) utiliza-
do(s) e como medí-lo(s);
- b. haveria instrumentos de política agrícola subs-
titutivos dos preços mínimos para os objeti-
vos que se tenta alcançar.

A questão de existência de dualismo tecnológico
e os conceitos de custos relevantes para garantia de preço,
guardam certa relação, como se tentará mostrar adiante.

"Há em primeiro lugar o custo unitário total do
cultivo, incluindo o valor dos serviços da terra e do trabalho
familiares computados pelos preços de mercado do aluguel da ter-
ra e do salário urbano. E há em segundo lugar, o assim chamado

³⁶ O conceito de custo que é admitido como limite inferior de
preço é o custo unitário variável. Esse enfoque é desenvolvi-
do no Capítulo III, no âmbito da metodologia de fixação de
preço mínimo que aí se propõe.

custo unitário desembolsado ("paid-out average cost") de cultivo, que exclui os valores imputados dos serviços familiares de terra e trabalho"³⁷.

A idéia de garantia do "custo médio total de cultivo" está ligada a um conceito de garantia de paridade-custo. Esse conceito consiste em remunerar os dispêndios incorridos no processo de produção e ainda assegurar aos "inputs" de terra e trabalho da família agrícola uma remuneração idêntica a que esta perceberia numa ocupação diversa da atual (que tanto poderia ser dentro quanto fora do setor agrícola).

Ora, se um ou outro conceitos são adotados, as implicações serão diferentes quanto ao impacto que a política terá na alocação de recursos. O custo médio total, deve se situar acima do custo desembolsado, porquanto remunera todos os fatores envolvidos no processo de produção.

A dicotomia custo total, custo desembolsado é colocada muitas vezes em face da dualidade tecnológica existente nas economias subdesenvolvidas, onde o primeiro conceito corresponderia a uma exigência de custo preço-mínimo dos produtores "modernos" enquanto o segundo se relacionaria com a garantia de preço dos produtores "tradicionais". Mas será outra, a composição de custos que se dará ênfase neste e nos capítulos subsequentes. Esta será tratada em termos de "custos totais" e "custos variáveis", para cuja diferenciação identifica-se por complementariedade o conceito do "custo fixo". A composição do custo total em termos de custo fixo e custo variável pelas conveniências teóricas de seu tratamento é que será utilizada na metodologia de determinação de preços do Capítulo III.

Entenda-se o conceito de custo fixo, como sendo o custo dos fatores, que é incorrido independente do que faça o produtor a respeito do que, como e quanto produzir no curto pra

³⁷ Krishna, Raj - "Agricultural Price Policy and Economic Development" - pág. 518.

zo. Na prática costuma-se agregar na contabilização dos custos fixos da empresa agrícola, ítems como depreciação por obsolescência de máquinas e equipamentos, valor de arrendamento da terra, juros sobre capital fixo, etc. Em relação ao período de análise considera-se o horizonte temporal de uma safra agrícola para e feito de definição do curto prazo.

Uma constatação que se poderia extrair de uma política de preços que se guiasse pela garantia do custo total é que neste caso se estaria remunerando a todos os fatores, inclusive ao capital empresarial, considerando o valor de cada "input" pelo aluguel de seu serviço num emprego alternativo. Este critério novamente assemelhar-se-ia ao conceito de paridade custo. Por outro lado, se o preço mínimo fosse fixado ao nível do "custo variável", a garantia governamental cobriria apenas o valor dos insumos utilizados no processo de produção, por conta de decisão e controle da empresa.

Assim como o custo desembolsado, o "custo variável", situa-se aquém do custo total de cultivo. Quaisquer destes conceitos de custo são utilizáveis como guia à fixação de preços. A escolha dos conceitos custo total-custo variável decorre de conveniências analíticas, que contudo poderão ser abandonadas à luz da especificidade dos problemas que se for deparando na prática. Essa questão é também levantada no Capítulo III, quando se comenta as possíveis ambiguidades do conceito de custo fixo (pág. 98 nota de rodapé 60), e ainda se discute a relevância empírica do custo fixo (pág. 107 nota de rodapé 69).

3.2.1 - Instrumento Alternativo para Induzir Adoção de Tecnologia

Ainda considerando a questão da inovação tecnolôgica numa economia dual, indagar-se-ia se não seria o subsídio a insumos modernos um instrumento mais direto e eficaz para induzir a adoção.

Essa questão tem merecido razoável destaque na literatura especializada. A posição dos que advogam a primazia do subsídio a insumos modernos como alternativa a preço mínimo subsidiado³⁸, enfatiza o papel indutor direto daquela política na adoção de tecnologia que se quer recomendar, enquanto esta é de desempenho mais lento ou duvidoso.

Os mecanismos de política econômica que normalmente se utiliza para introduzir os subsídios são as taxas de juros sobre créditos concedidos ao setor agropecuário para projetos de custeio ou investimento e os subsídios diretos sobre o preço de determinados insumos. Estes mecanismos administrativos para concessão dos subsídios e bem assim os próprios "inputs" modernos que se quer subsidiar, são via de regra desconhecidos dos pequenos agricultores. Mas mesmo para aqueles produtores de maior porte econômico, que se deparam com facilidades de acesso ao crédito institucional, persiste o risco da inovação tecnológica, se paralelamente não há política de preços mínimos. Ademais "a segurança que os camponeses necessitam urgentemente é a segurança contra flutuações para baixo no preço do produto final, ao invés de flutuações para cima no custo dos insumos comprados, que representam uma pequena parcela de seu custo total"³⁹.

Analisando a política de preços mínimos sob as formas de compra direta de excedente e subsídios de diferença de preços (diferença de preço mínimo e preço de mercado), e comparando-as com a política de subsídio a insumos, João do Carmo

³⁸ Na verdade o conceito de preço mínimo subsidiado não corresponde a definição de preço mínimo como garantia de custo que ora se está analisando. Por conveniência de análise deixa-se para o último tópico desse capítulo o exame do conceito de preço mínimo subsidiado, que como se verá, está associado complementariamente a outras políticas de desenvolvimento agrícola.

³⁹ Krishna, Raj - "Agricultural Price Policy and Economic Development" - pág. 527.

Oliveira⁴⁰ tenta medir estaticamente segundo a ótica dos "custos sociais", qual o impacto de uma ou outra políticas.

Em termos gerais, ressalvadas situações bastante especiais; a conclusão do autor, que é válida para essas duas formas de garantia de preço acima mencionadas é de que ".... não é indiferente, como à primeira vista poderia parecer, pagar ao produtor uma percentagem do custo de certos insumos que compra ou pagar-lhe uma percentagem a mais sobre o preço do produto que vende, para que aumente a produção. O primeiro dos casos é mais caro, uma vez que envolve um custo adicional de ineficiência na combinação de fatores que está ausente no segundo"⁴¹.

As políticas de subsídio a insumos e garantia de preços a rigor não podem ser consideradas substitutivas em relação a inovação tecnológica. Embora a primeira seja considerada economicamente menos eficiente é mais apropriada a gerar respostas rápidas e em direções específicas de adoção de tecnologia. A segunda é relativamente mais eficiente, mas tem efeito sobre adoção de tecnologia ou sobre a produção apenas indiretamente. Haverá um certo grau de complementaridade entre estas políticas que contudo não interessa aqui explorar.

3.3 - O Critério de Garantia do Preço de "Equilíbrio de Longo Prazo"

Associado à idéia de fixação do preço mínimo com base no preço de equilíbrio de longo prazo, há implícito o reconhecimento de uma função de estabilização de preços na política de sustentação.

O argumento básico dessa posição teórica, consiste em explicar a intervenção governamental na política de pre

⁴⁰ Oliveira, João do Carmo - Observações sobre a Política dos Preços Mínimos - São Paulo - FEA/USP - 1973 (Dissertação de MS).

⁴¹ Oliveira, João do Carmo - Op. cit. pág. 56.

ços agrícolas, como mecanismos de atenuação ou eliminação da incerteza relativa às flutuações aleatórias de preços, tanto a nível do produtor como do consumidor⁴².

Nessa linha de raciocínio, o preço mínimo determinado pelo critério de equilíbrio de longo prazo antes do plantio agrícola, funcionaria ao mesmo tempo como um seguro de preço, e como guia para eficiente alocação de recursos, prevenindo o produtor contra flutuações aleatórias no preço de mercado e orientando-o em condições de certeza sobre o planejamento da produção.

Nos anos em que o preço de equilíbrio caísse abaixo do preço mínimo devido a mudanças aleatórias no equilíbrio de mercado, o governo entraria comprando, ao preço mínimo. Por outro lado nos anos em que por fatores também circunstanciais o preço de mercado se situasse em nível "muito acima" do preço mínimo o governo entraria no mercado vendendo seus estoques.

Ter-se-ia pois, acoplada a política de garantia de preços, uma política de estoques reguladores que tenderia a reduzir o risco de preço também para os consumidores.

A apresentação dessa concepção de política de preços é apenas o ponto de partida para se levantar algumas indagações relativas ao(s) critério(s) de fixação do preço mínimo. Tais questões poderiam ser resumidas nos seguintes tópicos:

- a. Definição de um conceito operacional de preço de longo prazo;
- b. Comparação com os critérios anteriores.

O primeiro problema que surge ao se tentar con

42

A esse respeito ver a descrição dessa função estabilizadora de preços in Smith, Gordon - "Brazilian Agric. Police" pág. 243/244. Ver também Oliveira, João do Carmo-op. cit. - Capítulo IV - ("Preços Mínimos como Política Contra Risco de Preço: Preço Mínimo X Seguro").

ceituar operacionalmente a idéia de preço de equilíbrio de longo prazo é a dificuldade, senão impossibilidade de sua apreensão empírica.

O propósito de antecipar o nível de equilíbrio de longo prazo objetivaria impedir que as mudanças aleatórias de oferta ou demanda, traduzidos em flutuações acentuadas de preço, viessem a tornar demasiado arriscadas as decisões de produção agrícola. E para se eliminar ou reduzir esse tipo de risco, garantir-se-ia um nível de preço que refletisse o equilíbrio das funções estruturais de oferta e demanda, as quais sintetizariam a tendência de preço de equilíbrio a longo prazo.

Ainda que se aceitasse sem discutir o critério de preço acima enunciado, ter-se-ia certamente que adiantar as graves dificuldades empíricas com que se defrontaria o "policy-maker" para adotar tal critério.

Na verdade, ao determinar o preço mínimo antes que se iniciassem as operações de plantio, o "policy-maker" teria que conhecer profundamente a natureza das funções de oferta e demanda em termos das variáveis que sistematicamente determinam o equilíbrio de mercado. E ainda mais, anteveria ou prediria a tendência futura do equilíbrio de mercado.

Observe-se que o conceito de preço de equilíbrio de longo prazo na acepção que se o está definindo não tem relação com a noção de tempo pré-fixado. Assim também é o conceito de longo prazo na teoria dos custos, uma vez que se o define como sendo o período suficiente para que todos os fatores de produção se tornem variáveis na produção da empresa.

No presente caso a idéia de preço de equilíbrio estrutural, expurgado de fatores aleatórios⁴³ que modificam

⁴³ As mudanças aleatórias no equilíbrio de mercado provocadas por fatores político-sociais imprevisíveis são muito mais complexas que aquelas provocadas por fenômenos climáticos. Se por exemplo, há mudanças nas funções de equilíbrio de mercado provocadas por modificações político-econômicas (embargo

circunstancialmente este equilíbrio é conceito teoricamente po
lêmico e de apreensão empírica ainda mais duvidosa.

Por outro lado não é precisamente uma estimativa do preço de equilíbrio de longo prazo que se requer para usá-la como guia para fixação de preço mínimo. O que se precisa é uma variável aproximativa desse conceito e que tenha uma referência temporal precisa. Dito de outra forma, esse preço de longo pra
zo é o nível de preço a que tende sistematicamente o preço de curto prazo, dentro de um horizonte de tempo pré-estabelecido e que para os propósitos práticos da política de preços mínimos não pode exceder a três safras agrícolas⁴⁴. Esse horizonte de tempo - três anos-safra - não é limite absoluto mas uma referência
temporal necessária ao planejamento da política agrícola. Isto porque além deste limite de tendência as predições de pre
ço tornam-se empiricamente insondáveis.

Doravante utilizar-se-á o conceito de preço ten

do petróleo em 1973 por exemplo) que se incorporam a tais funções
de maneira sistemática e persistente, não se lhes pode mais atribuir o caráter de aleatoriedade. O fenômeno, agora é não mais fortuito mas sua presença é relação definida na estrutura do equilíbrio. Contudo, até que os agentes econômicos
aceitem a nova mudança como duradoura, ou que se possa predizê-la como tal, o fenômeno ainda seria de tipo aleatório.

44 Comentando critério de fixação de preço mínimo como base nos preços de mercado, Gale Johnson sugere na passagem abaixo uma "proxi" da variável Pt (preço tendência) e uma regra de fi
xação de preço. O autor diz que seria favorável ao "estabelecimento
de preço mínimo como uma fração da média de preços de mercado dos últimos 3 ou 4 anos. Eu preferia ter alguma região dentro da qual pudesse ser estabelecida em relação aos preços de mercado recentes; esta região pode ser de 80 a 100%. Se estoques de uma determinada mercadoria fossem acumulados, o preço mínimo seria estabelecido no limite inferior; e se estoques estivessem sendo retirados ou não existissem o pre
ço mínimo seria fixado no limite superior".

- Johnson, Gale D. - "Comment" - in Agricultural Development and Economic Growth - pág. 546.

dência (Pt) no sentido acima referido, para evitar confusão com a definição estrita de preço de equilíbrio de longo prazo.

Mais adiante voltar-se-á a presente discussão no tópico específico do Capítulo III (pág.112/116), em que se discutirá a respeito do papel do preço tendência e do preço do curto prazo no contexto da metodologia de fixação de preços mínimos.

Os critérios de determinação de preço até aqui examinados, embora conservando muito de comum a ambos, exprimem isoladamente objetivos específicos da política de preços, enfatizando implicitamente uma determinada orientação filosófica.

De comum a ambos há o reconhecimento de que de se desempenham função estabilizadora de preços a nível de produtor rural. Tanto o critério de paridade, quanto o critério custo ou o de preço tendência contribuiriam se adotados sistematicamente para reduzir a amplitude de flutuação de preços de mercado do ponto de vista do empresário rural, e portanto reduzir o risco de variação de preço. Esta mesma função estabilizadora pode não estar sendo alcançada sob o enfoque do consumidor. Há indicações empíricas de que o critério preço-paridade, como seguido pelos Estados Unidos, redundava frequentemente numa política de preço-subsidiado (ver este critério na próxima seção). Ainda sob o aspecto da influência comum dos diferentes critérios, há que se reconhecer o efeito indireto sobre a inovação tecnológica, via redução de risco de preço.

Sobre o aspecto de garantia de renda a um nível considerado mínimo, que é uma outra função comumente associada a política de preços mínimos, o papel dos diversos critérios é bastante díspar. A ordem de prioridade no atendimento desse objetivo indicaria em primeiro lugar o critério de paridade de relação de trocas e em segundo plano o critério de custos de produção. Por sua vez, o critério de preço-tendência é pelo menos a curto prazo inadequado a atender um tal objetivo. (Ver comentário a esse respeito no Capítulo III).

Finalmente, sob o enfoque de eficiência na produ

ção o critério de preço-tendência parece ser o mais relevante, sendo o critério de preço-paridade o que tende a gerar maiores problemas de superprodução. Essa questão, merece um tratamento especial no contexto de análise do critério de preço-subsidiado, que é o que se fará a seguir.

3.4 - O Critério do Preço Mínimo Subsidiado

Definido preço mínimo subsidiado⁴⁵ como aquele que se situa acima do nível de equilíbrio de mercado, eventualmente qualquer dos três critérios tratados anteriormente pode gerar o caso de preço-subsidiado.

O "preço-tendência" pode se situar acima do preço que vigore no mercado a época da colheita da produção agrícola. O critério de preço com base em custo de produção também é passível de tal situação. Mas a longo prazo, pode-se esperar que tais preços mínimos sejam iguais ou inferiores aos preços de mercado e que portanto não haja subsídio de preço.

Por outro lado, há políticas que objetivam implícita ou explicitamente garantir preços acima do equilíbrio de mercado de longo prazo ou de tendência. No primeiro caso, ter-se-ia os preços fixados por índices de paridade de relação de trocas e que em especial tomassem como época-base, fase de relação de troca favorável ao setor agrícola. O outro caso seria a quele em que por explícitas definições de política econômica, se

⁴⁵ Euter Paniago distingue a política de preço-subsídio da política "Dumping". Nos dois casos o preço mínimo é fixado acima do equilíbrio de mercado. No primeiro caso, os consumidores pagam o preço de mercado enquanto o governo através de pagamentos de transferência subsidia a diferença de preços. No segundo caso os consumidores pagam o preço fixado pela política "Dumping" e o governo adquire o excesso da oferta àquele nível de preço. Usa-se aqui o conceito de preço subsidiado, no sentido do nível de preço determinado e por isso evita-se por ora a distinção acima. Ver Paniago, Euter e Schuh, Edward G. "Avaliação de Polit. de Preço para Determinados Produtos Agrícolas no Brasil", pág. 42.

adota o critério de preço-subsidiado como regra de determinação do nível de preço mínimo.

No Brasil, em função da definição de uma meta de substituição de importações para o trigo, adota-se há vários a nos uma política de preço-subsidiado para o produto.

Outros produtos, como o arroz e o milho por exem plo, têm merecido preços mínimos acima do nível marcado em anos episódicos. Embora neste último caso não se possa identificar u ma política de preço-subsídio, depreende-se que a autoridade pú blica, de quando em vez tenta gerar aumentos de quantidade ofer tada localizados, e para tal utiliza o mecanismo do preço míni mo subsidiado. (Ver Capítulo I, pág. 21/22).

Deve-se atentar para o fato de que o mecanismo de preço-subsidiado tem sido na prática associado a diferentes arranjos que compreendem desde formas de controle direto e indi reto de oferta, até formas totalmente isentas desses controles, a não ser aqueles que são induzidos via preço. Abaixo lista-se e comenta-se os principais destes mecanismos:

- a. controle direto da produção através da fixa ção pelo governo do "quantum" a ser produzido;
- b. controle indireto da produção através de res trição ao uso do fator terra;
- c. sem controles "administrativos" de oferta.

O primeiro esquema é bem conhecido no Brasil e é de longa data praticado pelo IAA como se historiou no Capítulo I. Esse mecanismo de controle direto da produção não requer ne cessariamente o critério de preço-subsidiado e sobre este assun to voltar-se-á ainda a falar.

O segundo sistema é bastante conhecido nos Esta dos Unidos, onde foi concebido e tem sido de longa data utiliza do. A sua implantação requer um rigoroso controle estatístico das áreas agrícolas de vez que ano a ano o governo determina a quantidade de terra por produto e por produtor, cuja produção é objeto de garantia governamental.

No Brasil o sistema de preço-subsidiado, circunstancialmente adotado pela CFP, consiste na garantia de preço sem controles administrativos de oferta, e que é executado por meio da compra dos excedentes de safra.

É também possível garantir preço-subsídio, sem controle administrativo de oferta, através do esquema de pagamentos de transferência do diferencial de preço mínimo e preço de mercado. Esse mecanismo é bastante disseminado hoje em dia nos países desenvolvidos e distingue-se do anterior pela não interferência governamental na comercialização de mercadorias (compra e venda).

Os mecanismos de sustentação de preço sem controle de oferta, principalmente aqueles que envolvem compras de excedentes, são as formas mais generalizadas de garantia de preço que se adota internacionalmente. A seguir reproduz-se graficamente estes esquemas de garantia de preço e comenta-se paralelamente o critério de preço-subsidiado.

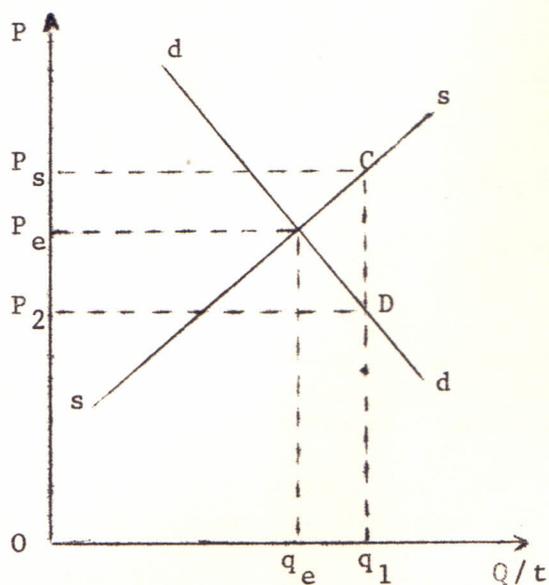
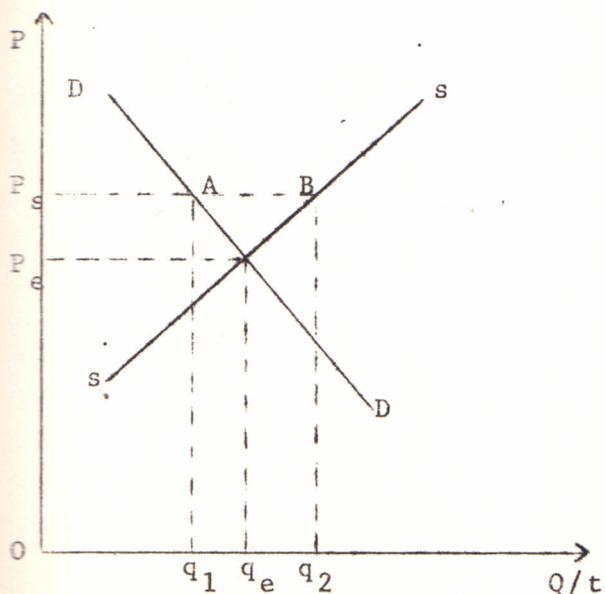
GARANTIA DE PREÇOS SEM CONTROLES ADMINISTRATIVOS DE OFERTA

I - MEDIANTE COMPRA DE EXCEDENTES

II - MEDIANTE PAGAMENTOS DE TRANSFERÊNCIA

GRÁFICO I (Esquema I)

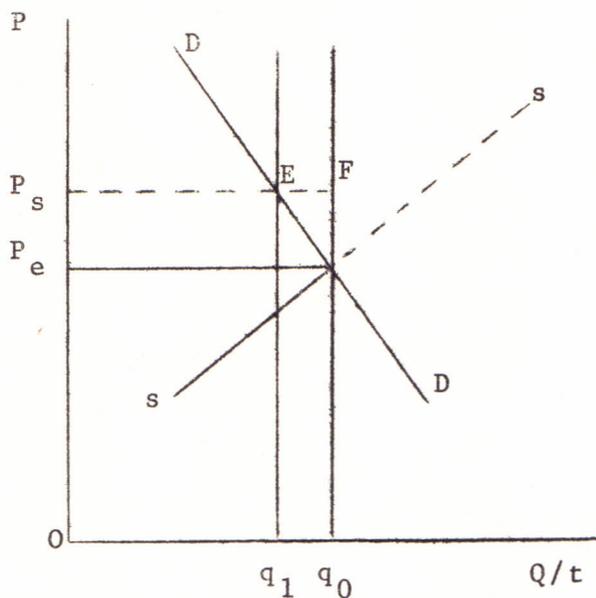
GRÁFICO II (Esquema II)



GARANTIA DE PREÇO COM CONTROLE DE OFERTA

III - SISTEMA DE QUOTAS

GRÁFICO III (Esquema III)



Cada uma das formas de adoção da política como representada pelos gráficos acima tem influência diversa na alocação de recursos.

De uma maneira geral as distorções na alocação de recursos das três políticas⁴⁶ acarretariam os seguintes problemas:

Esquema I - Criação persistente de superprodução com elevação de preço a nível de consumidor e acumulação perma

⁴⁶ Para uma análise detalhada sobre as distorções na alocação de recursos das diversas políticas aqui referidas ver Stigler, G.J. - La Teoria de Los Precios - Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado 1968 - pág. 228/33. Ver ainda análise sobre a ótica de custos sociais dos diferentes programas in Oliveira, João do Carmo. op. cit. Cap. III.

nente de estoques, agravado ainda mais se o efeito do subsídio induzisse rápidas inovações tecnológicas. Neste caso ter-se-ia deslocamentos para direita da curva ss (Gráfico I) e incremento na acumulação de estoques governamentais. No Gráfico I o excesso de oferta gerado estaticamente pelo preço subsidiado OP_s , mede-se pelo segmento horizontal AB . A esse nível de excedente, o valor do dispêndio governamental com sua compra é mostrado pelo retângulo ABq_1q_2 . Esse valor é igual a quantidade AB multiplicado pelo preço OP_s .

Esquema II - Criação de excedente estrutural de oferta, que contudo não se materializa em acumulação de estoques ou de preço mais elevado (e menor consumo) para o consumidor. O subsídio de preço é totalmente pago pelo governo sob a forma de pagamentos aos produtores dos diferenciais de preço garantido e preço de mercado. Associado a este esquema há uma persistente elevação dos gastos governamentais com o programa de preços mínimos, acentuado ainda mais se o programa induzir rápidas mudanças tecnológicas. O Gráfico II mostra que ao preço mínimo OP_s os produtores estariam dispostos a oferecer a quantidade Oq_1 . Esta quantidade contudo somente seria demandada ao preço OP_2 . A diferença de preço $OP_s - OP_2$ é o segmento CD . Esta será paga pelo governo. Os gastos governamentais com esses pagamentos são medidos pelo retângulo $CD P_2 P_s = Oq_1 \cdot CD$.

Esquema III - A fixação de quota compulsória, como Oq_0 no Gráfico III e o preço mínimo OP_s , gera também acumulação de estoques $Oq_0 - Oq_1$. Por outro lado, não são cumpridas as condições de maximização microeconômica, de vez que o preço garantido P_s está acima do custo marginal. Se por ventura a quota de produção for fixada ao nível de q_1 evitar-se-á a formação de estoques, mas mesmo assim permanecerá a divergência entre preço e custo marginal - (curva de oferta ss no Gráfico III).

Um outro problema que ocorre com a adoção da política de quotas de produção, no caso em que se restringe a área agrícola objeto de garantia de preço (este aspecto não está

expresso graficamente) é o de combinação dos demais fatores com o fator terra. Com a área agrícola fixa, os produtores utilizam-se de insumos terra-intensivos (fertilizantes, defensivos, sementes selecionadas, etc), objetivando maximizar a produção. Essa nova combinação de recursos altera a combinação pré-existente que refletia a escassez relativa dos fatores produtivos.

Como se vê, qualquer dos esquemas acima tratados, considerando-se a vigência do critério de preço-subsidiado acarreta problemas de ineficiência na produção. A adoção desse critério pode ser justificada por condições políticas específicas ou em situações de curto prazo quando se deseja utilizar o instrumento-preço para rápida criação de excedentes de oferta. Como critério de longo prazo e generalizado para o setor agrícola ele é praticamente insustentável e incompatível com a situação econômica dos países subdesenvolvidos.

4 - EFEITOS DISTRIBUTIVOS DAS POLÍTICAS DE PREÇOS

A adoção de política de preços mínimos para a maior parte ou para a totalidade dos bens agrícolas é coerente com o objetivo de garantir uma renda bruta mínima para o setor agrícola⁴⁷. Qualquer dos critérios de determinação de preços tratados na seção 3 são passíveis de ser utilizados para atingir esse objetivo. Pode-se eventualmente adotar a política de garantia de renda mínima a nível tão baixo para o produtor que se torne irrelevante para este o próprio objetivo de estabilização implícito no objetivo de garantia de renda mínima.

⁴⁷ Observe-se que o conceito de renda bruta - (preço multiplicado pela quantidade vendida) - não depende apenas de uma política de garantia de preços. Embora garanta-se "ex-ante" o preço, não se garante a quantidade, que poderá variar em função de fenômenos climáticos aleatórios. Assim, o objetivo da renda mínima requer que se faça suposições adicionais sobre risco de quantidade. A esse respeito ver comentário à pág.136.

Mas, mesmo admitindo a garantia da renda bruta mínima como assegurada pela política de preços não se pode dizer com certeza qual seria o impacto dessa política sobre o nível de renda do setor agrícola.

O aspecto principal que se deve atentar quando se considera uma política generalizada de sustentação de preços agrícolas, é que a própria introdução de política, altera as condições "coeteris-paribus" para o equilíbrio de mercado dos produtos objeto de garantia. Essas modificações se processam em direções muitas vezes contraditórias, de sorte que nem sempre se pode predizer o sentido final da mudança de preços e nível de renda. Seria o caso, por exemplo, se existisse relações de complementaridade ou substituição na demanda dos bens componentes da pauta de preços mínimos. Neste caso, a mudança de preços relativos induzida pela política de sustentação de preços geraria efeitos cruzados em diferentes sentidos, contraindo ou expandindo a demanda de diferentes produtos⁴⁸.

Há por outro lado efeitos de longo prazo da política de preços que tendem a induzir modificações estruturais no equilíbrio de mercado. Mudanças tecnológicas, por exemplo, poderiam ser induzidas por uma situação de menor risco de preço. Por sua vez, do lado da demanda, a política de garantia de preços poderia contribuir para modificar regimes de mercado, intervindo para eliminar situações de monopólio. Tal seria o caso quando a política de preços provesse certos insumos comerciais como crédito, armazenagem etc, que eventualmente fossem fatores controlados monopolisticamente.

Pelas razões acima apontadas e ainda pelo fato de que o nível de renda bruta do setor agrícola ou do produtor individual não depende apenas dos preços dos produtos agrícolas,

⁴⁸ Ver à pág. 109, nota de rodapé 70, as condições que são admitidas como necessárias para que os efeitos cruzados não interfiram no equilíbrio de mercado, quando se determina preços simultaneamente para vários produtos.

não se pode predizer a influência de longo prazo da política de preços mínimos sobre a renda bruta do setor. Neste sentido é precário se utilizar da argumentação, frequentemente encontrável em análises sob o enfoque de estática comparativa, no sentido de que os ganhos de renda bruta com política de garantia de preços, dependeriam da elasticidade preço da demanda. Segundo este ponto de vista somente para produtos com demanda inelástica é que haveria ganhos de renda bruta para os produtores. Esse raciocínio ignora a mudança das condições "coeteris-paribus" que são induzidas pela própria política e que foram comentados atrás.

Embora a discussão sobre o impacto da política de preços em relação ao nível de renda nem sempre indique conclusões acabadas, há ganhos de informação quando se explora uma nova fonte dessa discussão, qual seja a da apropriação da renda agrícola. Neste sentido é relevante investigar o papel da política de preços na distribuição intra-setorial da renda, sob a ótica de distribuição entre grupos de produtores (pequenos e grandes) e detentores da terra e da força de trabalho.

Em vista do fato de que a análise dos aspectos distributivos da política de preços não discute os mesmos problemas, tenta-se resumir em três enfoques a exposição do assunto. Discute-se em primeiro lugar o que se denomina de "versão neoclássica"; comenta-se em seguida o ponto de vista aqui denominado de "pós-Keynesiano", baseado no artigo de Mário Pagella⁴⁹ e conclui-se com um ponto de vista pessoal sobre o tema.

4.1 - Versão Neoclássica

O argumento neoclássico sobre o impacto da polí

⁴⁹ Pagella, Mário - "Il Sostegno dei Prezzi e i Redditi degli Agricoltori" - Rivista di Economia Agrária (S.L.) - vol.29 - n.º 4 - 1974.

tica de preços sobre a distribuição intra-setorial de renda agrícola é sintetizado num artigo de Floyd de 1965⁵⁰.

A exposição do "Modelo Floyd" não difere significativamente de um modelo neoclássico de distribuição de renda, encontrável na maioria dos livros textos. Consiste basicamente de uma função de produção homogênea linear com dois fatores variáveis, terra e mão-de-obra; duas equações de demanda de fatores (produto físico marginal x preço mínimo do bem final) e duas equações de oferta dos respectivos fatores⁵¹.

No sistema de equações, o preço mínimo ou o preço de produto agrícola é considerado variável exôgena. Modificando-se autonomamente este preço, o sistema é levado a uma nova posição de equilíbrio das cinco variáveis endôgenas (preços dos fatores, quantidades dos fatores e produto agrícola).

Considerado o conjunto de suposições implícitas no "Modelo Floyd", a conclusão que se chega sobre distribuição de renda é de que os fatores de oferta mais inelástica terão ganhos maiores com o impacto de elevação de preço do produto agrícola.

⁵⁰ Floyd, John E. - "The Effects of Farm Price Supports on The Returns to Land and Labor in Agriculture"- Journal of Political Economy - University of Washington - nº 2 - 1965.

⁵¹ Formalmente o "Modelo Floyd" é expresso pelas seguintes equações:

1. $X = f(a, b)$

2. $P_a = f_a P_x$

3. $P_b = f_b \cdot P_x$

4. $a = P_a^{E_a}$

5. $b = P_b^{E_b}$

onde X = produto do setor agrícola; a = quantidade de terra empregada na agricultura; b = quantidade de trabalho empregado na agricultura; P_a = aluguel da terra; P_b = salário da mão-de-obra; P_x = preço do produto agrícola; E_a e E_b as elasticidades constantes de terra e mão-de-obra para o setor agrícola.

nal, via preço mínimo. Traduzindo esta conclusão para realidade dos países subdesenvolvidos, onde o fator mão-de-obra não especializada é de oferta infinitamente elástica ao salário de subsistência, implicaria em dizer que os trabalhadores rurais teriam muito pouco a ganhar com política de preços mínimos. Por sua vez os proprietários da terra, cujo fator presumivelmente teria oferta pouco elástica, seriam os principais beneficiários da política de preços.

4.2 - Versão "Pós-Keynesiana" de Pagella

A versão que aqui denominamos de "Pós-Keynesiana", não tem este nome na exposição original do artigo de Pagella⁵², embora utilize argumentos da estrutura conceitual da análise macroeconômica de Keynes, e os use no contexto dos efeitos distributivos da política de preços.

A versão "Pós-Keynesiana" parte da constatação de que a política de garantia de preços, como exercida no Mercado Comum Europeu, conduz a elevação automática e direta dos preços de produtos agrícolas e pecuários, relativamente aos níveis de preço de mercado na ausência dessa política⁵³. A seguir analisa-se o impacto dessa política sobre a renda líquida de duas entidades econômicas: empresas e famílias rurais.

⁵²Pagella, Mário - op. cit.

⁵³A análise de Pagella tenta reproduzir o tipo de política de preços adotada na Itália e seguida conjuntamente pelos demais países do MCE. Ressalte-se por outro lado, que os níveis de preço agrícola garantidos pela política do MCE, situam-se geralmente acima dos preços de produtos agrícolas no comércio internacional.

4.2.1 - Distribuição de Renda entre Empresas

Relativamente à primeira entidade (empresas), tenta-se sintetizar a definição e as hipóteses do autor, recorrendo a formalização matemática que contudo não é utilizada no original. Toma-se o cuidado de ressaltar os aspectos principais em que essa formalização requer reinterpretação relativamente à análise original.

Considere-se a renda líquida definida pela relação (II).

$$(II) R_i = P_i Q_i - \sum_{j=1}^n p_j q_j$$

onde $P_i Q_i$ = receita bruta pela venda do i ésimo produto agrícola, sendo P_i o preço de garantia; $\sum p_j \cdot q_j$ = custo total de produção, sendo os p e q referentes aos preços e quantidades dos insumos.

São estabelecidas agora três hipóteses sobre o impacto do preço garantido P_i , sobre a renda líquida:

- a. $Q_i = f_i (P_i)$
- b. $q_j = g_j (P_i)$
- c. $p_j = h_j (P_i)$

Considere-se agora em termos puramente matemáticos o impacto da variação do preço de garantia sobre a renda líquida:

$$(III) = \frac{dR_i}{dP_i} = P_i \frac{dQ_i}{dP_i} + Q_i - \sum_{j=1}^n (p_j \frac{dq_j}{dP_i} + q_j \frac{dp_j}{dP_i}) \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0$$

A primeira parte da direita da expressão (III) identifica o impacto de uma variação de preço (preço mínimo) sobre a renda bruta da empresa agrícola. Corresponderia estaticamente a variação da renda bruta (P.Q.), induzida por uma variação de preço a que se fez referência páginas atrás. Não há na análise de Pagella um enfoque especial sobre este tópico, e por

isso mantêm-se os comentários que se fez anteriormente a respeito da direção incerta de variação da renda bruta.

A segunda parte do lado direito mostra o impacto da variação do preço sobre os custos de produção, refletindo-se na variação da quantidade utilizada de fatores e na elevação do preço dos fatores utilizados.

Neste ponto a análise de Pagella difere sensivelmente da análise neoclássica. Nesta, a elevação do preço do bem final "i" gera um acréscimo de demanda pelo insumo "j" e por extensão um acréscimo de preço do insumo (p_j). A nova posição de equilíbrio no mercado dos fatores é alcançada quando o valor do produto físico marginal do insumo "j" se iguala a seu preço P_j .

Pagella rejeita essa linha de teorização devido a irreabilidade dos seus pressupostos e ao simplismo das suas hipóteses. Sem propor uma teoria alternativa formalmente acabada, Pagella chama a atenção para o que lhe parece relevante no que respeita ao impacto de uma elevação de preço do bem final sobre o preço p_j do insumo: seriam o nível de organização da indústria de vendedores de insumos e o seu real poder de barganha e de administração dos preços dos insumos, os principais elementos determinantes da apropriação dos ganhos derivados da política de sustentação de preços.

Há ainda uma importante repercussão da política de preços sobre os custos de produção que não está refletida na expressão III, mas que é de grande relevo para determinação da direção positiva ou negativa da renda líquida. Trata-se da elevação de preços mínimos de bens agrícolas que para uma empresa individual representa insumos (grãos, forrageiras para a pecuária, por exemplo), e por conseguinte, acréscimo autônomo de custos (custos internos).

Para o setor agrícola como um todo estes acréscimos de "custos internos" como denomina o autor são compensados por ganhos e perdas entre empresas, de forma que não haverá im

pacto sobre os custos setoriais. Para empresas individuais haverá ganhos ou perdas de renda líquida diferentes, conforme o papel que exerça sobre os custos as condições de mercado e a estrutura de produção e custos da empresa.

4.2.2 - Distribuição da Renda Familiar

O argumento básico sobre o impacto da política de preços sobre a distribuição da renda familiar, é de que haverá diferentes alterações no nível da renda disponível familiar de conformidade com os estratos de renda dos produtores⁵⁴.

Procura-se a seguir precisar a composição da renda disponível familiar para tornar mais clara a exposição:

$$(IV) \Delta Y_f = \Delta Y - \Delta SPa$$

$$(V) \Delta SPa = \alpha Y_{fo} \left(\frac{\Delta IP}{IPo} \right) + \beta \Delta Y \cdot \left(\frac{\Delta IP}{IPo} \right)$$

onde: $\Delta Y = \frac{dR_i}{dP_i}$ da relação (III)

ΔSPa = é o acrêscimo de despesas familiares com o consumo de bens agrícolas, induzido pela política de sustentação.

α = propensão média a consumir bens agrícolas.

Y_{fo} = renda disponível familiar na ausência da política de sustentação.

$\frac{\Delta IP}{IPo}$ = taxa de crescimento do índice de preços de bens de consumo agrícola, decorrente da política de sustentação.

β = propensão marginal a consumir bens agrícolas.

Pela relação (V) pode-se ver que o impacto sobre

⁵⁴ Pagella, Mário - op. cit. págs. 736/39.

as despesas familiares \bar{e} de duas ordens:

- a. pela variação de despesa com a cesta de bens consumida anteriormente, em razão apenas da variação de preços;
- b. pelo acréscimo ou decréscimo de novos bens à cesta de consumo em decorrência da variação da renda líquida (ΔY).

Demonstra-se que a relação (V) \bar{e} tal que:

$$(V') \quad \Delta SP_a = F(Y_f) \text{ com } \frac{dF}{dY_f} < 0^{55}$$

A hipótese básica implícita na equação (V') \bar{e} de que a propensão média e marginal a consumir bens agrícolas varia inversamente com o nível de renda disponível Y_f .

A implicação dessa hipótese em termos distributivos emerge agora clara no contexto de análise que ora se está de desenvolvendo. Grupos de famílias posicionados em estratos inferiores de renda disponível teriam dispêndios de consumo proporcionalmente mais elevados que as famílias de alta renda. Alguns grupos de produtores, com alta propensão marginal a consumir e defrontando-se com substanciais acréscimos de $\frac{\Delta IP}{IP_0}$ poderiam até mesmo anular o acréscimo da renda líquida Y , ou reduzir o nível de renda disponível Y_f após a introdução da política de sustentação.

Em resumo, uma política de garantia de preços objetivando acréscimo da renda líquida ou sua elevação a um nível "alto" implica comumente em algumas distorções de distribuição de renda inter e intra-setorial que frequentemente geram resultados indesejáveis ao próprio planejamento agrícola que se objetivou.

⁵⁵ Ver demonstração in Pagella, Mário - op. cit. págs. 737/38.

4.3 - Aspectos Distributivos da Política Brasileira

A política de preços mínimos no Brasil, ainda praticamente inacessível ao pequeno produtor, tem funcionado de forma a alimentar o processo de concentração de renda no meio rural. Essa tendência tem sido observada a nível do conjunto de toda a política de crédito rural⁵⁶, sendo a política de preços mínimos igualmente caudatária dessa direção.

Há diversos caminhos que os estudos empíricos poderiam seguir para corroborar a tese concentracionista. A metodologia de Floyd⁵⁷ indicaria pesquisas sobre elasticidades das funções de oferta dos fatores terra e mão-de-obra. Por sua vez, a análise de Pagella enfatizaria investigação sobre os parâmetros da função consumo alimentar, para diferentes estratos de população agrícola.

Por outro lado, uma análise sob o enfoque materialista-dialético tentaria captar o sentido de acomodação dos interesses dos diversos estratos de classes dominantes (urbanas e rurais) e por este caminho identificaria também o papel concentrador de renda da política de preços mínimos (ver análise sobre política de preços do açúcar no Capítulo I).

Embora todos esses enfoques teóricos possam chegar a resultados semelhantes sobre o impacto distributivo da política de preços, há o caminho mais simples e direto de se afe

⁵⁶ Ver trabalho apresentado por João Sayad sobre as repercussões dos programas de crédito a juros subsidiados e seu impacto na distribuição da riqueza - in Sayad, João - Planejamento, Crédito e Distribuição da Riqueza - Guarujá/IV Encontro Nacional de Economia - Dezembro de 1976. Ver ainda as conclusões do Relatório Final do Grupo de Trabalho para Promoção de Agricultores de Baixa Renda - SUPLAN/MA (janeiro de 1976), sobre entraves institucionais ao acesso de pequenos produtores ao preço mínimo (pág. 33).

⁵⁷ Ver págs. 62/64 do Capítulo II.

rir esse fenômeno.

Alguns argumentos poderiam ser levantados para corroborar a tese concentracionista buscando-se elementos nos mecanismos operacionais da política e em suma nos resultados de sua atuação.

As linhas de atuação da política de preços, centradas nos mecanismos de financiamento - EGF - e aquisição - AGF, executados exclusivamente pelo Banco do Brasil, confundem-se com a sistemática operacional do crédito rural seguida pela instituição bancária, a qual lhe imprime na prática, seus limites e objetivos.

Os pré-requisitos administrativos para concessão do EGF ou da AGF, submetem o pequeno produtor rural a uma maratona de procedimentos burocráticos que praticamente excluem-no dos benefícios da política. Requer-se deste, além do transporte da mercadoria para o armazem credenciado pelo Banco do Brasil, a iniciativa de providenciar tramitação burocrática dos contratos bancários EGF ou AGF, prévia classificação oficial e armazenamento das mercadorias.

Todo este esforço de pré-qualificação pode-se ver frustrado se o valor da operação bancária for "pequena" de sorte a não interessar ao Banco atendê-la em face dos altos custos administrativos da contratação.

À lista dos pré-requisitos à realização da operação de preços mínimos, deve-se acrescer o beneficiamento do produto agrícola quando o produto "in-natura" for perecível (durante o período do ano-safra). Neste caso o produtor teria ainda que realizar o processamento primário da mercadoria, para se candidatar ao amparo direto do preço mínimo.

Ora, essas exigências para o atendimento aos produtores (formalização dos contratos, transporte, classificação, armazenagem e em alguns casos beneficiamento de matérias-primas) são fatores que atuam principalmente como mecanismo de exclusão dos pequenos mutuários. Estes por não terem fácil acesso aos

serviços de infra-estrutura de comercialização, que via de regra são controlados monopolisticamente por intermediários comerciais ou grandes produtores, dificilmente terão na atual política de preços um contrapeso as condições adversas de mercado.

Embora os dados de atendimento a mutuários da CFP não identifiquem grupos de grandes e pequenos empresários, tudo indica que os primeiros são os beneficiários principais da política. Os dados apresentados no primeiro Capítulo mostram parcialmente este fenômeno, ao identificar a "alta" participação relativa dos intermediários na política de preços (beneficiadores, industriais e exportadores). Estes últimos, embora não exercendo atividade empresarial agrícola detêm controle de equipamentos industriais ou agro-industriais que via de regra lhes confere um poder de barganha monopolístico no trato com seus fornecedores (produtores rurais). Ademais deve-se lembrar que a participação dos intermediários na política de preços mínimos conviria adicionar a participação de médias e grandes empresas rurais a fim de compará-la à posição relativa da pequena empresa. Mas como já se referiu os dados disponíveis não permitem tal desagregação muito embora dêem indiretamente as indicações de concentração que se está apontando.

5 - CONCLUSÃO

A discussão que se fez neste Capítulo sobre objetivos da política de preços mínimos, é uma tentativa de levantar as diversas tendências e enfoques sobre o tema encontráveis na literatura especializada. Essa abordagem objetiva em última análise selecionar alguns critérios gerais que possam ser identificados como objetivos da política de preços mínimos, apropriados às condições de desenvolvimento da agricultura brasileira.

Com vistas a encaminhar a análise nesse sentido, utilizou-se o recurso de correlacionar objetivos de política de preços com os respectivos critérios econômicos de determinação

desses preços.

A essa altura tem-se condições de relacionar a aplicabilidade desses critérios a uma política de preços mínimos brasileira. Neste sentido, tentar-se-á restringir a faixa de especulação sobre as finalidades de uma tal política de preços, sem contudo pretender definir ou estabelecer lista inflexível de objetivos.

Dos quatro critérios analisados neste Capítulo ("paridade de relação de trocas", "custos de produção", "preço de equilíbrio de longo prazo" e "preço mínimo subsidiado"), ao que parece os critérios de paridade e de preço-subsídio mereciam reparos.

O critério de paridade dificilmente atenderia às peculiaridades do processo de desenvolvimento econômico brasileiro carente como ainda é, de relação de troca artificialmente favorável ao setor não-agrícola. Neste sentido, as intervenções governamentais muito mais que as forças de mercado têm atuado objetivando manter essa relação de intercâmbio (ver APÊNDICE A).

Por outro lado, o critério generalizado de preço-subsídio é economicamente insustentável para país subdesenvolvido, além de provocar desperdício de recursos produtivos. Isoladamente o critério pode se justificar quando se persegue um objetivo específico de política geral (substituição de importações de trigo, por exemplo), mas mesmo assim o programa deve estar bem definido em termos de metas temporais e de avaliação periódica da própria eficácia do subsídio.

Uma política generalizada de subsídio de preço poderia ter sentido econômico no contexto de uma estratégia mais geral de acumulação de estoques e manipulação política desses estoques como fez os Estados Unidos em passado recente. Esse contudo é um procedimento de superpotência, a que um país como o Brasil, sem interesses hegemônicos similares não se pode dar ao luxo de imitar.

Os demais critérios de fixação de preço - custos

de produção e preço tendência - relacionados mais diretamente com os objetivos de garantia de renda mínima ao produtor e de eficiência na produção, serão tratados sistematicamente no Capítulo III, a seguir.

UMA "METODOLOGIA" À DETERMINAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS

1 - INTRODUÇÃO

A discussão que se fez no Capítulo anterior sobre critérios de determinação de preços mínimos e objetivos de política econômica é o pano de fundo para o desenvolvimento de uma "metodologia" de fixação de preços, aplicável ao Brasil. Os critérios de determinação de preços anteriormente discutidos, agora serão sistematicamente relacionados a situações específicas de mercado. Neste sentido, é importante ter em conta o caráter restrito da análise que se propõe a desenvolver neste Capítulo. Trata-se na verdade, de esforço de sistematização a respeito de quais os critérios de fixação de preços e em que situações específicas seriam apropriados a uma política de preços agrícolas do Brasil.

A primeira parte desse esforço de sistematização acredita-se tê-lo respondido no Capítulo II, com a extensa exposição sobre objetivos de política agrícola e critérios de determinação de preços, concluindo pela indicação de um conjunto de critérios adaptados às condições de desenvolvimento agrícola no Brasil.

Ao selecionar o objeto específico da investigação como acima indicado, faz-se mediante simplificações e secções no mundo real, realizadas abstratamente na abordagem do tema, de forma a torná-lo analísavel. Este proceder é como que, usando a analogia das ciências naturais, uma tentativa de pinçar as regras de determinação de preços mínimos do organismo maior em que elas se inserem. Essas regras, por não serem independentes das finalidades da política de preços serão em cada caso associadas a estas. Por sua vez, a própria política de preços atu

ando simultaneamente com a garantia de preços e a provisão de crédito⁵⁸ terá implicações sobre ganhos e perdas de diferentes grupos sociais que não podem ser ignoradas. Estes problemas, e bem assim toda uma gama de restrições e de simplificações inerentes a metodologia serão expostas no tópico final deste Capítulo.

2 - SIGNIFICADO DA METODOLOGIA DE DETERMINAÇÃO DE PREÇOS

A descrição ou a construção de um modelo de formação de preços administrativos é trabalho que coloca muitas interrogações teóricas em face da diversidade de problemas, quando se o compara com a formação de preços no mercado. Em especial, a formação de preços mínimos é assunto cuja abordagem metodológica tem que levar em conta tanto os aspectos propriamente políticos, inerentes à condução de política econômica, quanto os aspectos puramente econômicos relativos à influência do programa na alocação de recursos produtivos e na redistribuição de rendimentos daí decorrentes. Acresce ainda inserir essa análise

58 Como já se referiu no Capítulo I, a política de preços mínimos da CFP atua manipulando simultaneamente um preço de compra - Aquisições de Governo Federal (AGF), e um instrumento de crédito de pré-comercialização - Empréstimos do Governo Federal (EGF). Este último é também concedido com base no preço mínimo em contra-partida ao penhor da mercadoria, servindo como recursos de barganha à comercialização. Além destes instrumentos a CFP realiza uma política de estoques, formados a nível de preço mínimo e liquidados em situações bastante diversas. Embora se reconheça a relevância de uma eventual política de estoques reguladores por parte da CFP, não cabe nesta "metodologia" a explicação do seu funcionamento.

Quanto a provisão de crédito de pré-comercialização entende-se que à metodologia de determinação de preços, haveria complicações desnecessárias se se incluísse distinções sobre preço de EGF e preço de AGF. Este último é que será considerado até referência em contrário.

no contexto de economia em confronto com problemas de subdesenvolvimento, tomando-se por referência o caso brasileiro.

Todo esse esforço teórico visa construir uma estrutura conceitual que possa orientar a ação do "policy-maker", encarregado de administrar anualmente um conjunto de preços agrícolas, tornando essa intervenção um esforço coerente de planejamento voltado para o setor agrícola.

Utiliza-se a seguir os critérios de preço-tendência e de custos de produção na análise de determinação de preços. A interação desses critérios é discutida no processo de decisão sobre o nível ou intervalo de preço a fixar. Essa discussão por sua vez, tentará reproduzir uma espécie de "trade-off" entre distintos objetivos de política de preços, explicitamente assumidos na presente metodologia ao se escolher os critérios como acima admitidos.

Ressalte-se que na presente metodologia os objetivos que serão explícita ou implicitamente perseguidos podem ser sintetizados nos seguintes tópicos:

- 1º) Estabilidade de Preços a Nível de Produtor
- 2º) Busca de Eficiência na Alocação de Recursos
- 3º) Garantia de Renda Mínima

Alguns desses objetivos dependem menos do critério de fixação de preços seguido que de outras condições de orientação da política. Por sua vez, há certa interdependência entre esses objetivos de sorte que se pode a grosso modo estabelecer ligação entre determinadas condições da política de preços, combinados aos critérios de fixação de preços e a consecução desses objetivos.

Assim, os objetivos "Estabilização", "Eficiência" e "Garantia de Renda" se identificam e se complementam nos seguintes procedimentos:

- a. Reduz-se a amplitude da potencial variação de preços a nível de produtor com a adoção sistemática de quaisquer dos critérios de fixação

- de preços examinados no segundo Capítulo.
- b. Induz-se pela garantia de preços "ex-ante" a redução ou eliminação do risco de variação de preços ao produtor agrícola.
 - c. A maior estabilidade de preços implícita nas condições "a" e "b", combinada à determinação de preços mínimos seguindo a tendência de equilíbrio de mercado, induziria a que se alcançasse maior eficiência a longo prazo na alocação de recursos.
 - d. O objetivo de garantia de renda mínima poderia ser alcançado mediante a fixação de limite inferior à fixação de preços. Este limite por sua vez precisa ser definido de tal forma que se o possa conciliar com o objetivo de eficiência na alocação de recursos expresso no item "c".

Colocados explicitamente os objetivos no contexto acima delineado, requer-se a seguir que sejam sintetizadas as variáveis econômicas a serem utilizadas na metodologia.

Esta por sua vez terá que propor regras de fixação de preços que sejam compatíveis com os objetivos acima enunciados.

As variáveis a serem utilizadas estão definidas abaixo e são estabelecidas "ex-ante":

- 1) C_t = Custo Unitário total da unidade "típica" de produção⁵⁹;
- 2) C_v = Custo Variável Unitário da unidade "típi

⁵⁹ Ver conceituação detalhada da unidade produtora "típica"⁽³⁾ e das suas curvas de custo no APÊNDICE B.

ca" de produção⁶⁰;

3) P_t = Preço Tendência (ver pág. 72/73);

4) P_c = Preço de Mercado à época da colheita agrícola;

5) q_t = Quantidade de produto planejado a produzir suposto de cultura de curto ciclo produtivo⁶¹.

Utilizando-se destas variáveis, analisa-se alguns casos de fixação de preços mínimos para situações de preço "estável" e "instável". Considera-se o preço estável quando P e P_c coincidem ou se situam numa vizinhança muito próxima.

⁶⁰ É importante ressaltar que a própria medida de custos fixos e por extensão dos custos variáveis é de difícil homogeneização em determinadas situações. Admitindo os custos fixos como sendo os custos "inevitáveis" para a empresa agrícola, costuma-se catalogar como tais os seguintes grandes itens: aluguel de terra; depreciação por obsolescência dos equipamentos (máquinas, equipamentos e benfeitorias) e mais uma taxa de retorno "normal" sobre o estoque de capital. Na acepção de custos "inevitáveis" utilizada por Milton Friedman ("Teoria dos Preços" Editora APEC 1971 - |SL| p. 114), independente do que e quanto produzir a empresa arcaria com esse ônus. Sob o mesmo enfoque todos aqueles custos que pudessem ser evitados se o empresário produzisse uma quantidade $q_0 < q_1$, seriam considerados Custos Variáveis (ou evitáveis). Ora, do ponto de vista do empresário proprietário que se defronta com um mercado de locação de terras, máquinas e equipamentos bastante ágil, todos aqueles itens que se menciona como de custos fixos, poderiam transformar-se em custos evitáveis (variáveis) contanto que o empresário alugasse total ou parcialmente suas terras, máquinas, equipamentos etc. Por outro lado, do ponto de vista dos arrendatários desses fatores dificilmente poder-se-ia afirmar que o custo desses fatores independeria da decisão sobre o que e quanto produzir naquela safra.

Embora os conceitos de custo variável e custo fixo padeçam de ambiguidades quando de sua classificação e agregação, crê-se que a utilização desses conceitos ainda assim é útil à metodologia, que se tenta desenvolver adiante.

⁶¹ A análise de determinação de preços mínimos para cultura perene será desenvolvida em tópico especial deste Capítulo.

As situações de estabilidade referem-se à variável P_t . Esta estabilidade tanto pode se situar em "alto" quanto em "baixo" nível. A referência para uma posição de estabilidade em alta ou baixa é o ponto de mínimo de curva de custo unitário total.

Por sua vez as situações de preço instável são aqui definidas em função da divergência entre as variáveis P_t e P_c . Esta instabilidade tanto pode caracterizar posições de tendências para elevação quanto para declínio de preço.

Os conceitos de "estabilidade", "instabilidade", "tendência" e nível "alto" ou "baixo" como acima definidos prestam-se a um exercício de simulação de mercado que auxilia a definição dos limites de variação dos preços mínimos.

Inicia-se considerando o "Caso A" que trata da situação de "estabilidade na baixa" e que permite discutir paralelamente o limite inferior de preço mínimo, e implicitamente o conceito de renda mínima que aqui se adota. Este limite é válido para a enunciação parcial de um "caso geral" de fixação de preços.

2.1 - Caso A - Mercado Estável (na baixa)

GRÁFICO A₁

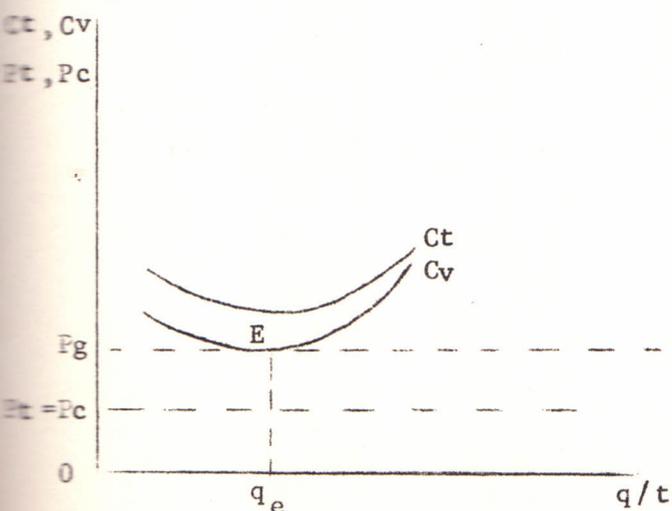
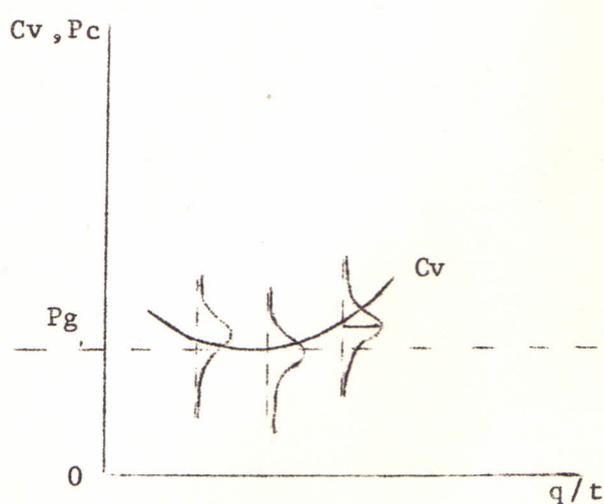


GRÁFICO A₂



No Gráfico A_1 representa-se hipoteticamente as variáveis anteriormente enunciadas, sintetizando determinadas condições de mercado para a empresa agrícola, que se defronta antes do plantio com o desafio de definir o que e quanto produzir.

Deixa-se de considerar na análise gráfica a curva do custo marginal, visto que não se está descrevendo um processo de equilíbrio convencional da firma ou da indústria sob o enfoque da teoria da firma. Por analogia à teoria da firma, pode-se considerar os pontos de mínimo das curvas de custo variável unitário e custo total unitário como pontos da curva de custo marginal da "unidade produtora típica", mas mesmo essa aproximação é um tanto remota.⁶²

⁶² O uso de uma estrutura de custos individuais (Gráfico A_1), na acepção de uma dada empresa representativa do setor agrícola em consideração, é procedimento útil à simplicidade analítica mas extremamente vulnerável à impugnação de irrealismo dos pressupostos implícitos e de ambiguidade em relação aos resultados que se chega. Como o que interessa explicar (no caso A em exame) é o impacto do preço mínimo sobre o setor agrícola produtor do bem em questão, precisa-se de informações sobre a estrutura da produção e de custos deste mesmo setor, de forma a embasar teoricamente a análise de certos elementos de complexidade, por enquanto ignorados na análise de firma individual.

Ora, as empresas componentes de um dado setor de produção agrícola não são todas homogêneas de forma a se poder generalizar a partir de um protótipo os resultados esperados para o conjunto. Há diversidades de funções de produção entre empresas, refletidas ora na posse de insumos especiais, como a capacidade empresarial ou mesmo a fertilidade natural do solo. Há por outro lado escalas de produção distintas e que teoricamente poderiam apresentar retornos de escala crescentes, decrescentes ou constantes. E ainda os problemas de risco e incerteza climática conjugado aos problemas acima apontados configurariam a estrutura de custos das empresas do setor, perfis até certo ponto de impraticável redução a estrutura de custos individuais como no Gráfico A_1 . A par dessas dificuldades teóricas e empíricas ao tratamento do problema a nível de empresa e de setor, separa-se a abordagem em duas etapas. Na primeira usa-se como no Gráfico A_1 o instrumento microeconômico convencional, parcialmente alterado, supondo

As curvas de custo como desenhadas no Gráfico A₁ representam escalas de custo da "unidade produtora típica", cuja conceituação é relacionada com a distribuição de frequência dessa variável, segundo estratos de produtores ou de valor de produção⁶³. O Gráfico A₂ tenta expressar a estrutura das curvas de custo. No eixo horizontal estão colocados os diferentes níveis de quantidade que se planeja produzir, cada qual tendo sua distribuição de frequência da variável custo, que se aproxima sucessivamente de uma distribuição normal. Para diferentes níveis de quantidades (q), ligou-se os pontos modais das distribuições de custo, tentando construir uma curva de custo unitário "típica" para o setor ou subsetor agrícola. A variação de custos em torno da curva típica tenta expressar a existência de fatores especiais, tais como fertilidade do solo, capacidade empresarial, destreza ou habilidade da mão-de-obra e outros tantos que influenciam a estrutura de custo da empresa⁶⁴.

A construção de uma escala de custos representativa da maior frequência desta variável no setor agrícola em consideração, implica em admitir este critério como o mais relevante para efeito de política de preços mínimos. Observe-se que não se está referindo a frequência observada para distintos conceitos de custo como por exemplo o custo desembolsado e o custo

que a unidade empresarial seja representativa senão da totalidade, pelo menos da maior parte das empresas do setor. A esse nível de abordagem é necessário ainda admitir retornos de escala constantes para dar consistência à análise que se segue por todo 3º Capítulo, que ignora questões sobre tamanho da empresa típica. Numa segunda parte, ou seja no Apêndice B introduz-se algumas questões relevantes sobre a estrutura de custos do setor-retornos de escala, posse de insumos especiais, estratificação por tamanho de empresa, produção e mão-de-obra ocupada etc, - e então examina-se as implicações daí decorrentes com relação as conclusões chegadas no 3º Capítulo.

63 Ver APÊNDICE B - Pág. 151/153.

64 Ver APÊNDICE B - Pág. 151/161

total da produção. Na verdade se está admitindo a medida de um dado conceito de custo, o qual apresentaria uma distribuição de frequência que por suposição admitimo-la normal. Esta distribuição distinguiria a esquerda de sua moda, o subconjunto de unidades de produtores rurais de menores custos (de maior eficiência relativa) e a sua direita o subconjunto de unidades de maior custo (de menor eficiência relativa).

Voltado agora para o problema específico de de terminação de preço mínimo, doravante chamado P_g , observe-se a situação descrita no Gráfico A_1 , onde $P_t = P_c$ caracteriza esta bilidade de preço de mercado a longo prazo.

Como se vê, o nível de preço P_t , que é um dado de mercado para a "unidade produtora típica" (curva de demanda infinitamente elástica), situa-se abaixo do ponto de mínimo da curva de custo unitário variável⁶⁵. A situação sintetizada pelo Gráfico A_1 se presta à análise comparativa sobre as implicações da adoção de diferentes critérios de fixação de preços.

Admitindo-se especulativamente que o "policy-maker" siga estritamente o critério de preço de mercado de longo prazo, ter-se-ia imediatamente a localização do preço mínimo no Gráfico A_1 : estaria ao nível de P_t ou numa vizinhança muito próxima deste.

As conseqüências dessa política podem ser facilmente antecipáveis e neste sentido deve-se distinguir duas ordens de implicações:

- a. implicações resultantes da aplicação do critério, admitindo que todas as variáveis predi

⁶⁵ A idéia de que a(s) curva(s) de custo tem ponto de mínimo absoluto, supõe um perfil desta(s) que contudo não é essencial à análise que ora se desenvolve. Por questão de simplicidade, admite-se os perfis das curvas de custo como se procede na análise convencional da empresa. A inexistência de um ponto de mínimo absoluto não prejudicaria a exposição. Poder-se-ia alternativamente referenciar o preço P_t com os pontos modais da distribuição de custos.

tas (P_t , P_c , C_t e C_v)⁶⁶ sejam predições bas
tante confiáveis, com margens prováveis de er
ro reduzidas;

- b. implicações resultantes da aplicação desse ou de outro critério, admitindo impossibilidade de predição da variável P_t ou de margem de er
ro elevada na sua predição (ver comentário na descrição do Caso B - "mercado instável").

No primeiro caso pode-se utilizar a descrição dos Gráficos A_1 e A_2 para antecipar os resultados da fixação de um preço de garantia (P_g) ao nível de P_t , como se faz adiante.

Como se vê no Gráfico A_2 , uma percentagem muito pequena de produtores teria seus custos variáveis cobertos pelo preço de garantia governamental. Isto significa que estes pou
cos, produzindo este determinado produto agrícola, perceberiam rendas líquidas pequenas, enquanto a imensa maioria dos produto
res teria prejuízos se produzisse.

Os defensores da tese de preço mínimo com base no preço de tendência (ou de longo prazo) argumentariam que o governo estaria, através de sua política, antecipando uma real situação de mercado e que portanto os produtores poderiam realo
car os seus recursos para produção de um outro bem. Este novo ou novos produtos, que poderiam ou não constar da pauta de pre
ços mínimos, certamente apresentariam mais alta relação Benefí
cio/Custo que o bem indicado no Gráfico A_1 .

Este argumento não parece relevante no caso em a preço, pois mesmo admitindo que os produtores conhecessem per
feitamente a política de preço e reagissem às suas indicações, na direção que esta procura induzir, dificilmente se poderia es

⁶⁶ Dada a natureza da política de preços mínimos e de sua regu
lamentação legal no Brasil, requer-se que a fixação de pre
ços seja feita dois meses antes do plantio nas diversas re
giões do país. Desta forma o "policy-maker" necessita predi
zer a essa época as variáveis relevantes (P_t , P_c , C_t e C_v).

perar que no curto prazo de uma safra, fossem realizados todos os ajustamentos na alocação de fatores, de forma que a maior parte dos produtores se deslocasse para uma cultura mais rentável.

Mudanças na produção de um bem agrícola "i" para um outro bem "j", frequentemente estão associadas a modificações tecnológicas, reorganização de todo o processo de produção e como tal não se pode esperar que estas ocorram em períodos de tempos muito curtos.

A experiência passada tem mostrado que a consequência de uma situação de mercado como a do Caso A, conduz a insolvência de grande número de produtores, queda de emprego da mão-de-obra e redução no nível de compra de insumos agrícolas. A tradução desses "ajustamentos" em termos sóciais gera ambiente de frustração e tensão social, características de uma situação de crise.

Historicamente essas crises desaguaram em intervenções governamentais, precedidas de intensa mobilização dos grupos empresariais mais aptos a se defender politicamente da queda de preços. Assim ocorreu com o café e o açúcar na década dos 30. E a partir dos anos cinquenta, novas intervenções se fazem presentes em face da atuação de CFP, como se comentou no Capítulo I.

Hã fundadas razões para se rejeitar o nível de preço mínimo igual a P_t , como no Caso A, se se tem em conta os objetivos da política de preços mínimos adaptáveis ao caso brasileiro e que em linhas gerais poderiam ser traduzidos no binômio eficiência na produção-garantia de renda mínima.

As idéias até aqui colocadas ensejam a que se defina um limite inferior à fixação de preços mínimos, aplicável tanto ao Caso A como aos demais casos que serão vistos adiante. Neste sentido, admite-se o princípio de que P_t neste caso é um nível de preço econômico e socialmente indesejável a curto prazo, e que portanto o governo se propõe a conceder um subsídio

de preço aos produtores, prevenindo-os da insolvência.

A margem desse subsídio - que seria a diferença de P_g e P_t - é da máxima importância defini-la, para que se tenha um quadro real das implicações da política de preço no que respeita a consecução de seus objetivos.

Há razões para admitir econômica e politicamente viável, a fixação de preço mínimo (subsidiado) no intervalo tal que:

I) $C_{vm} \leq P_g < C_{tm}$ (vide Gráfico A_1), onde subscrito "m" indica ponto de máximo da variável respectiva.

A região abaixo de C_{vm} tem teoricamente todos os inconvenientes que se apontou para o nível de preço P_t , e pelas razões que se apresentou pode ser definida como zona não cogitável à determinação de preço. Essa hipótese definiria para o Caso A e por extensão para o conjunto de outras possíveis situações de mercado, o conceito de piso de preço mínimo.

A região entre C_{vm} e C_{tm} , define a faixa dos custos fixos unitários que como se examinou anteriormente, independentem das decisões empresariais sobre o quanto produzir. Assim, qualquer preço mínimo fixado nesta faixa permite aos produtores remunerar pelo menos os "inputs" utilizados no processo de produção, contratados por decisões de empresa dependente do "output" planejado.

Por outro lado, a condição imposta de que $P_g < C_{tm}$ implica em dizer que a política de preços tenta induzir gradualmente a alocação de recursos produtivos na direção que indica a tendência de mercado a longo prazo. Dito de outra forma, ao não "segurar" todos os custos de produção numa situação baixista (Caso A), o governo impõe um desestímulo ou uma penalização aos produtores daquele determinado bem. O que se pretende atingir com esta política é a realocação a longo prazo dos fatores de produção para culturas mais rentáveis, realizando-a de maneira gradual e garantindo ao mesmo tempo uma renda mínima ao subse

tor agrícola objeto da proteção⁶⁷.

O sentido desse critério de determinação de preços objetiva ao mesmo tempo impedir os impactos cíclicos de variação dos preços de mercado, sem contudo prover um subsídio de preço que gere a criação de persistente superprodução.

A condição de que o preço mínimo não "cobre" parcial ou mesmo a totalidade dos custos fixos, induziria a longo prazo a que os produtores alocassem seu estoque de capital para uma produção mais rentável. As suposições que estão implícitas neste raciocínio podem ser explicitadas num exercício de estática comparativa, utilizando-se a análise gráfica a seguir.

A linha de preço P_t no Gráfico A_3 representa a curva de demanda externa a curto prazo para o bem em questão⁶⁸. A curva S_0S_0 do Gráfico A_3 representa a curva de oferta doméstica do bem, cuja curva de custo unitário variável é apresentada no Gráfico A_1' . Por sua vez D_0D_0 é a curva de demanda doméstica. Para a escala de oferta (S_0S_0), com o preço de equilíbrio de mercado em P_t , se o governo garantir OPG_0 como preço mínimo (Gráfico A_1'), o excedente de oferta que tem que ser adquirido é representado no Gráfico A_3 pela quantidade EA . No ano seguinte a oferta tenderia a cair para o nível S_1S_1 em fase de desestímulo que a maioria dos produtores experimentou com os preços mínimos abaixo dos custos totais de produção. Haveria ainda um excedente de oferta que passaria ao governo sendo sua magnitude menor, representada pela quantidade FB . Prosseguindo a mesma política de preços a oferta tenderia a cair mais ainda, atingindo seu ní

67 Admitindo-se por hipótese que o preço mínimo fosse fixado em seu nível de "piso" como P_g no Gráfico A_1 , a "renda mínima" bruta da unidade produtora típica para a escala de produção que seria dada graficamente (Gráfico A_1) pelo retângulo OP_gE_q .

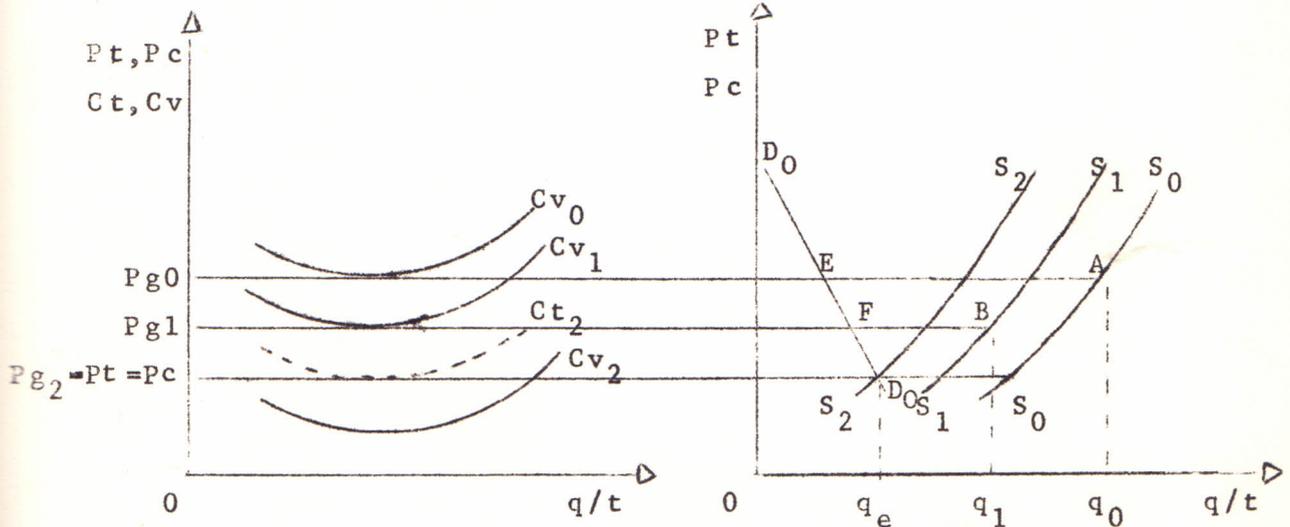
68 A demanda infinitamente elástica que se considera no Gráfico A_3 poderia representar um bem agrícola de exportação em relação ao qual o Brasil é tomador de preço, em vista de sua reduzida participação no comércio mundial.

vel de equilíbrio de mercado em S_2S_2 , quando não mais se teria excedente a adquirir. Para esta curva de oferta, o preço mínimo OPg_2 corresponderia ao custo total unitário Ct_2 . A esse nível não haveria tendência para saída de produtores do mercado e a demanda absorveria toda a produção.

GRÁFICO A₁'

GRÁFICO A₃

EQUILÍBRIO DE MERCADO



Observe-se que o preço mínimo Pg tende a declinar do nível Pg_0 até $Pg_2 = Pt$. Este rebaixamento de Pg corresponde aos sucessivos deslocamentos para baixo da curva de custo variável da unidade produtora "típica" (Gráfico A₁'). Esse movimento descensional de produção estaria sendo induzido pelos baixos preços mínimos governamentais⁶⁹.

⁶⁹ O raciocínio seguido acima implica em reconhecer os custos fixos unitários como item relevante no custo unitário total de produção, de forma que um preço mínimo na faixa entre custos variáveis e custos totais seja suficiente para induzir

A verificação superficial dos Gráficos A_1 e A_3 pode sugerir uma aparente contradição de vez que se está fazendo corresponder a uma queda de custos variáveis (da unidade produtora típica), uma redução na oferta de mercado do produto.

Contudo, se se atentar para a definição das curvas de custo variável, recorrendo as hipóteses de frequência da

em período de tempo não muito longo as alterações de oferta que se indica. Essa suposição nem sempre será verdadeira visto que para determinados sistemas de produção tipicamente trabalho-intensivos ou mesmo para escalas de produção de grande porte, o custo fixo unitário tornar-se-ia negligenciável. Portanto, convém atentar para a possibilidade de se usar conceitos diferenciados de custo para atingir os objetivos que se explicita no texto.

Conceitos ou medidas alternativas de custo que subtraíam do custo total, componentes típicos de investimento (atribuído ao período), remunerações implícitas (aluguel da terra ao proprietário), remuneração empresarial ou outros quaisquer itens que se traduzam em padrão de referência para desestimulo a expansão da produção via preço mínimo, poderiam ser adotados eventualmente como medida substitutiva do custo variável.

O custo desembolsado poderia ser uma tal medida embora evite-se indicá-la por ser ainda mais ambígua que o custo variável (ver nota de rodapé nº 60), visto que sendo critério de custo a despesa monetária incorrida no período de produção, nada garantiria que ela estivesse acima ou abaixo dos custos variáveis.

Por último há o conceito de custo operacional utilizado pelo Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, que é praticamente o custo total de produção. Segundo o "Prognóstico" do IEA de São Paulo (76/77) à pág. 5, os principais itens ali utilizados seriam os seguintes: "mão-de-obra, combustível, fertilizantes, lubrificantes, reparos de máquinas, sementes, corretivos, defensivos, herbicidas etc. e mais depreciação das máquinas e no caso de culturas perenes, depreciação das árvores. O valor estimado para mão-de-obra familiar, se utilizada, também é somado ao custo operacional".

Há diversas conceituações e composições de custos distintos de custo fixo e custo variável que eventualmente poderiam ser adaptados ao contexto da metodologia ora em descrição, sem prejuízo de consistência desta. Este é contudo, assunto pertinente a ulteriores investigações e por isso não será aqui aprofundado.

variável custo, explícita no Gráfico A_2 , ver-se-á que a direção das modificações de oferta e de custos é a esperada.

Essa conclusão emerge do nível fixado de P_g , que penaliza muito mais fortemente os produtores cujos custos situam-se acima da moda da suposta distribuição de custos do Gráfico A_2 . Assim, é de se esperar que estes produtores, relativamente menos eficientes, desloquem-se mais rapidamente para uma alternativa de cultivo mais rentável, induzidos por um preço mínimo que sequer lhes cobre os custos variáveis. Por outro lado aqueles produtores que apresentam custos abaixo da moda de custos variáveis dos Gráficos A_2 estariam menos inclinados a sair do setor, em face da garantia de preço fixado ao nível de P_{g_0} .

Do exposto, pode-se apreender o sentido dos deslocamentos de oferta e de custo como indicado nos Gráficos A'_1 e A_3 . Para simplificar a exposição, supõe-se que ao final do 3º ano-safra o preço de garantia governamental cairia ao nível de P_t . Nos anos imediatamente anteriores o governo teria acumulado estoques (EA no 1º e FB no 2º ano).

O custo dessa política para o governo seria medido pelo nível de gastos em formação de estoques ($OP_{g_0} \cdot EA + OP_{g_1} \cdot FB$ no Gráfico A'_3), adicionando ao custo de administração da política. Supõe-se que estes sejam inferiores ao da não atuação governamental. Esta, como já se indicou atrás, teria repercursões sócio-econômicas sobre o emprego e renda agrícolas consideradas politicamente indesejáveis.

Em síntese, o Caso A comportaria a fixação de preço em nível tal que:

$$I - C_{vm} \leq C_{tm}^{70}$$

70 Se se tem por objetivo alcançar simultaneamente a garantia de renda mínima a curto prazo e a eficiência na produção a longo prazo com o intervalo de fixação de preço mínimo indicado, deve-se levar em conta questões até agora ignoradas. O primeiro desses objetivos (garantia de renda mínima) é de

A localização exata de P_g não cabe aqui tentar definir, porquanto dentro do intervalo indicado, respeitadas as

imediatamente identificado na metodologia, e particularmente no Caso A em exame, em vista da definição de um piso de preço mínimo (ver comentários que se faz ao conceito de renda mínima e as pré-condições para sua garantia à pág. 105 e 135.

O objetivo de atingir eficiência na produção induzida por uma política de preços como a indicada no intervalo do Caso A ($C_m \leq P_g < C_t$), e bem assim no contexto geral da metodologia em consideração somente é possível sob determinadas condições. Estas podem ser resumidas no pré-requisito de que dados "i" e "j" dois bens quaisquer da pauta de preços mínimos, a elasticidade-cruzada da demanda seja nula ou muito próxima de zero entre eles.

Essa condição implica em admitir que a presente metodologia somente é aplicável para produtos que possam ser classificados de "independentes" ou seja que não tenham sucedências ou bens complementares próximos.

A necessidade da condição de independência decorre da existência de efeitos cruzados de substituição e complementaridade de quando se muda preços relativos simultaneamente para vários produtos. Esses efeitos, interagindo na demanda de vários produtos da própria pauta, acabariam por invalidar o intento de conciliação dos objetivos de garantia de renda e eficiência na produção porquanto não se garantiria equilíbrio de mercado a longo prazo com o intervalo de preço mínimo expresso em I.

Mas a condição de independência não é ainda suficiente para eliminar a questão dos efeitos cruzados. Mesmo que "i" e "j" fossem dos bens independentes, a mudança de seu preço relativo por meio da política de preços geraria um efeito renda para o consumidor de sorte que este ficaria mais rico ou mais pobre para consumir todos os demais bens, incluindo entre estes os demais produtos da pauta. Por isso assume-se aqui que este efeito renda seja negligenciável em relação aos produtos da pauta, suposição que garante a não interferência do efeito renda na demanda desses produtos. Por último deve-se salientar que a admissão de efeitos cruzados como os que se mencionou, impõe a restrição de que a eficiência na produção a longo prazo somente seria atingida se os relativos de preço mínimo e preço de mercado fossem tais que

I') $\frac{P_{gi}}{P_{gj}} = \frac{P_{ti}}{P_{tj}}$, onde os pares "i" e "j" seriam pares de produtos quaisquer da pauta de preços mínimos e P_g e P_t seriam respectivamente o preço mínimo e o preço tendência de mercado. A condição I' sendo suficiente para induzir a eficiência na produção não o é para garantir renda mínima na acepção que se está admitindo na presente metodologia.

conveniências de política econômica, cumprir-se-iam as condições de adequação aos objetivos da política de preços mínimos.

2.2 - Caso B - Mercado Instável

Antes de comentar o caso de "mercado instável em alta", que viria naturalmente em complementação ao Caso A, investigar-se-ã as situações de instabilidade de preços e suas implicações na determinação de preços mínimos. Essa sequência de análise permite explorar situações mais realistas com que se defronta o "policy-maker", colocando também questões relevantes como a de definição de um teto de preço mínimo.

GRÁFICO B₁

(Tendência para Elevação)

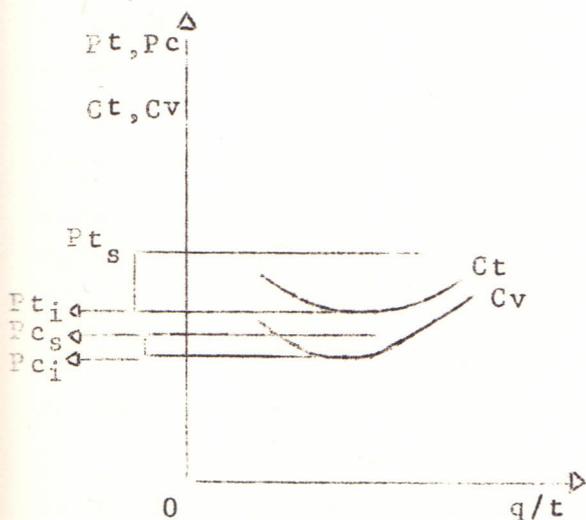


GRÁFICO B₂

(Tendência para Declínio)

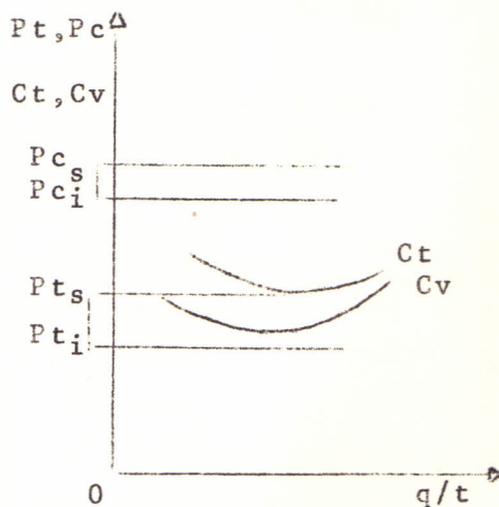
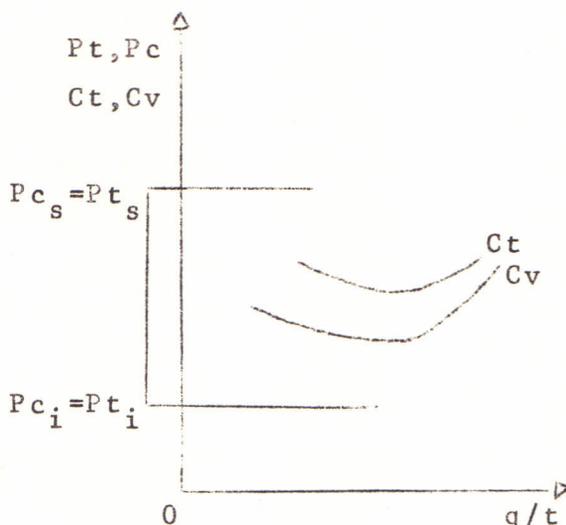


GRÁFICO B₃

(Sem Tendência Definida)



Os Gráficos B₁, B₂ e B₃ descrevem situações de divergência entre os preços Pt e Pc, mostrando, respectivamente, posições de tendência ascendente, descendente e indefinida da variável preço tendência.

Observe-se que em relação ao exercício anterior (mercado estável), existem duas grandes diferenças: divergência entre preço de curto prazo e preço tendência, e determinação de intervalos de preços ao invés de medidas pontuais.

Essa primeira diferenciação tem implicações muito sérias na escolha da referência de preço de mercado para e feito de determinação de preço mínimo. Até aqui evitou-se discutir este assunto, visto que se havia tomado numa situação peculiar (Caso A) estas variáveis como coincidentes. A seguir discute-se especificamente essa diferenciação.

É necessário relembrar que as variáveis preço

tendência e preço de curto prazo (considerado à época da colheita agrícola) definem situações de mercado inteiramente distintos. O primeiro se aproxima de uma situação de equilíbrio de longo prazo, expurgado portanto das variações aleatórias de oferta e de demanda. O segundo define o preço de mercado da safra, e como tal leva em conta todos os fatores que efetivamente atuam na determinação deste preço.

Empiricamente a variável preço tendência no sentido que foi definido no segundo Capítulo (ver pág. 72/73) é passível de predição usando-se técnicas estatísticas, como a de séries temporais ou modelos econométricos específicos, que contudo não serão aqui examinados. Já a variável preço de curto prazo, que precisa ser predita com seis ou oito meses de antecedência (isto é à época da fixação de preço), é provável que se preste mais apropriadamente a um tratamento menos formal em razão da aleatoriedade de fenômenos que lhe é inerente.

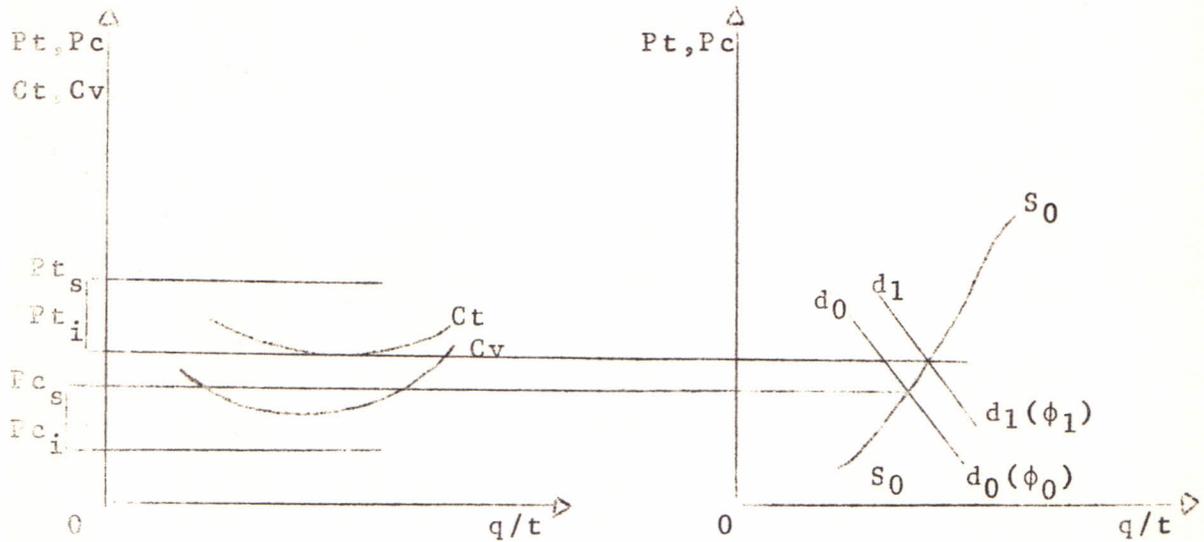
Não cabe ao contexto do presente trabalho uma discussão sobre métodos da predição de preço e suas eventuais diferenças de procedimento quanto à determinação dos variáveis P_t e P_c . O que cabe incorporar à metodologia ora em discussão é o impacto do risco ou do erro inerente ao próprio processo preditivo. Essa margem de incerteza que está associada à predição, é aqui traduzida em intervalos de preço ao invés de medidas pontuais como se havia indicado anteriormente. Observe-se que nos Gráficos B_1 , B_2 e B_3 , que tratam de situações de mercado instável (há divergência entre preços de mercado), as variáveis P_t e P_c são estimadas por intervalo, admitindo-se implicitamente uma margem de erro.

Estudar-se-á o Caso B_1 , a exemplo do que se fez com o Caso A, utilizando o recurso didático da análise estática comparativa. Para os demais subcasos B_2 e B_3 , generaliza-se por analogia as conclusões do Caso B_1 .

GRÁFICO B₁

GRÁFICO B'₁

(Equilíbrio de Mercado)



A ilustração gráfica acima permite explorar alguns novos aspectos da discussão anterior sobre critérios de determinação de preços, recorrendo ao mesmo tempo a problemas concretos com que se defronta o "policy-maker".

O Gráfico B'₁ à direita, mostra o hipotético equilíbrio de mercado a curto e longo prazo. Nestas duas posições a demanda se altera do nível d_0 $d_0(\phi_0)$ para d_1 $d_1(\phi_1)$.

O Gráfico B₁ mostra um intervalo de preço tendência (P_t), situado a partir do custo unitário mínimo. Por sua vez o preço esperado de mercado para a época da colheita (P_c), situa-se abaixo do limite inferior de P_t . A situação posta nestes termos coloca duas questões metodológicas relevantes quais sejam: a) o conceito de preço de mercado relevante para determinação de preço mínimo; b) definição de um "teto" de preço mínimo, analogamente ao conceito de "piso" de preço anteriormente analisado.

Pode-se rejeitar a idéia de P_c como referência

de preço mínimo em razão da instabilidade inerente ao equilíbrio de mercado a curto prazo. Em vista disso, uma política de preço não poderia se guiar pelo nível (ou intervalo) de preço esperado para a época de colheita agrícola, sob pena de incorporar essa mesma instabilidade às suas finalidades. Contudo, a previsão de P_c deve ser levada em conta, pois com base em seu nível é que se pode prever a possível formação de estoques governamentais.

Por sua vez, a variável P_t refletiria do ponto de vista teórico, a síntese de condições de mercado mais estáveis, servindo de guia aos produtores a respeito das tendências de mercado.

Do ponto de vista da discussão de critérios de fixação de preços e objetivos dessa política, a variável P_t enfatizaria o papel de estabilização e minimização do risco de preço. E neste contexto, a política buscaria reforçar o papel alocativo do sistema de preços escoimando-o de elementos de incerteza inerentes ao processo de produção e comercialização agrícola.

Não resta dúvida que existe algo de utópico nesta interpretação do papel do preço de equilíbrio de longo prazo na determinação de preços mínimos, visto que a instabilidade de preços de bens agrícolas ou não agrícolas é fenômeno inerente às economias de mercado. Contudo é aceitável a hipótese teórica de que o critério de preço tendência possa reduzir a amplitude das variações de preço e por este caminho cumprir funções estabilizadoras.

Ao lado da função estabilizadora, o preço tendência exerceria uma função reguladora contra alocação ineficiente de recursos. Neste sentido P_t seria limite superior a fixações de preços, prevenindo o setor agrícola de superprodução estrutural, implícita no critério de preço-subsídio.

Feitas estas considerações, emerge conclusiva a definição de um limite superior à fixação de preço que válido

para todas as situações de uma maneira geral, assume características peculiares no caso atual. A relação (II) abaixo exprime um caso geral de determinação de preços mínimos, enquanto as relações II_1 , II_2 e II_3 são expressões apropriadas para as situações descritas nos Gráficos B_1 , B_2 e B_3 .

$$\underline{II - Pt \geq Pg \geq Cvm}$$

$$\underline{II_1 - (Caso B_1) Pti \geq Pg \geq Cvm}$$

$$\underline{II_2 - (Caso B_2) Pts \geq Pg \geq Cvm}$$

$$\underline{II_3 - (Caso B_3) Ctm \geq Pg \geq Cvm}$$

Os subscritos "i" e "s" indicam respectivamente o limite inferior e o limite superior da variável.

Nos três casos em consideração (B_1 , B_2 e B_3), a posição da variável Pc é de grande importância para efeito de determinação do intervalo apropriado à fixação de preço mínimo. No Caso B_1 por exemplo tomou-se o limite inferior de Pt como teto à fixação de preço por duas razões relevantes: a) o intervalo de Pc situa-se abaixo de Pti ; b) a amplitude do intervalo de Pt recomenda parcimônia em sua utilização como guia de preço, já que se admite implicitamente lucros extra normais.

Ao se definir o intervalo de preço mínimo como em II_1 , busca-se ampliar a metodologia implícita no caso geral (II), adaptando-a às condições especiais de execução da política. Implicitamente minimiza-se o risco de erro de predição da variável preço tendência pela solução conservadora de tomar o seu limite inferior. Simultaneamente reduz-se a probabilidade de grandes compras governamentais dentro do programa de preço mínimo, porquanto estabelece-se a faixa viável de Pg contendo parte do intervalo de Pc , sem grande divergência entre o limite superior

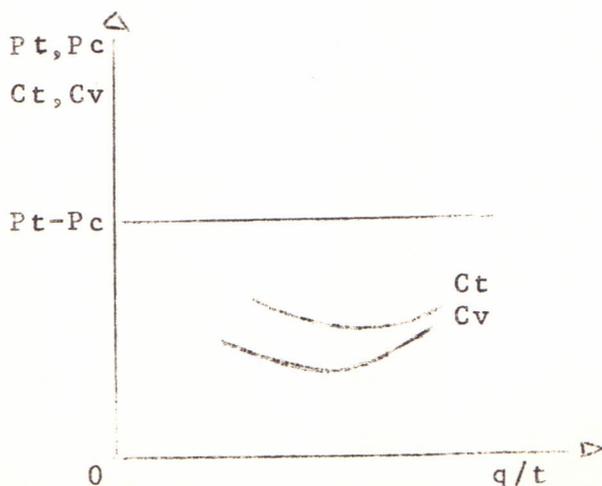
deste e do próprio preço mínimo.

O Caso II_2 é simétrico ao Caso II_1 . Neste último, o preço de curto prazo P_c tem tendência de se elevar enquanto naquele a tendência é inversa. Neste segundo caso (II_2), contudo, o limite superior de P_t pode ser o teto da faixa de fixação de preço. Este ainda está abaixo de P_c , não havendo, portanto, grandes riscos de compras volumosas de parte do governo a esse nível.

O Caso II_3 ilustra uma situação em que a variável P_t deixa de ter o papel principal como guia à determinação de preço. Neste caso a amplitude de P_t é muito acentuada, revelando possivelmente dificuldades práticas à sua predição. Por sua vez, o intervalo de P_c está contido em P_t , de forma que não se pode também antecipar a direção da tendência do mercado.

Há, portanto, razões no sentido de se aceitar o custo unitário mínimo e implicitamente a idéia de lucro "normal" como guia a fixação de preço e concomitantemente de procurar níveis conservadores à fixação de preço (dentro do intervalo indicado em II_3), dado o caráter totalmente imprevisível da tendência de mercado.

2.3 - Caso C - (Mercado Estável em alta)



As características da situação sintetizada no Gráfico C são bastante claras e simples de modo a não suscitar dúvidas quanto ao nível de preço a ser garantido. Aparentemente, o caso reflete (admitindo P_t e P_c como preços de mercado externo), uma situação de evidente vantagem comparativa na produção de um dado produto exportável.

Neste caso não se torna relevante quanto nos casos anteriores a discussão sobre compatibilização de critérios e objetivos da política de preços mínimos. O próprio mercado já assegura que, se lhe forem seguidas as indicações, os produtores terão ganhos substanciais de renda líquida.

Conveniências políticas contudo, poderiam determinar um comportamento um pouco mais conservador, fixando o preço mínimo abaixo de P_t . Esse procedimento poderia ser ditado pelo receio de tornar gravosa a exportação do bem em questão ou mesmo por incerteza quanto à predição das variáveis preço.

De qualquer forma mesmo que um pouco abaixo de P_t , o preço mínimo ainda seria bastante estimulante para os produtores. O intervalo de preço pertinente para o Caso C seria tal que:

$$\text{III) } P_t > \underline{P_g} > \underline{C_{tm}}$$

3 - DETERMINAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS PARA CULTURAS PERENES - CASO ESPECIAL

3.1 - Nota Introdutória

Determinadas características peculiares da produção de culturas perenes ou de longo ciclo produtivo precisam ser ressaltadas e comparadas com a produção de culturas anuais, a fim de que se possa estabelecer as diferenciações na determinação de preços mínimos. Algumas destas distinções são listadas abaixo e a seguir comentadas.

A) O planejamento de produção não é decidido antes do plantio como no caso de culturas anuais⁷¹;

B) O longo ciclo produtivo das árvores caracteriza o plantio como uma decisão de investimento. A decisão de plantio é precipuamente formação de capacidade produtiva e não decisão de produção como no caso de culturas anuais;

C) O período de maturação entre o plantio e a primeira colheita condiciona a que a resposta da produção aos preços seja proporcionalmente defasada;

D) O estoque produtivo de árvores gera periodicamente fluxos de produção que não são necessariamente determinados pelo preço tendência - Pt ou pelo preço de curto prazo -Pc. Assim, o super ou subdimensionamento da capacidade produtiva tenderá a gerar, com maior duração, problemas de superprodução ou escassez de oferta. A posição do estoque produtivo imprime certa inelasticidade à curva de oferta no curto prazo (ano sa fra).

A produção de culturas perenes merece comentário mais particularizado, a fim de que se chegue a detectar com clareza no final da seção, as modificações que se impõem na metodologia de determinação de preços anteriormente examinada.

3.2 - Produção de Culturas Perenes e Objetivos de Política de Preço

A rigor, pode-se considerar a área cultivada de

⁷¹ A Comissão de Financiamento de Produção tem obedecido nos últimos anos a determinação legal de fixar preços mínimos pelo menos dois meses antes do início do plantio agrícola. Na prática tem-se seguido o critério de dividir o país em duas grandes regiões geoeconômicas - Centro-Sul e Norte-Nordeste, sendo julho-agosto a época de fixação de preços na primeira e outubro-novembro o período de divulgação de preços na segunda. Quanto a distinção entre culturas perenes ou periódicas não há critério diferenciador sobre época de fixação de preços.

uma cultura perene num dado instante, como um estoque de capital cujos fluxos - adição e subtração desse estoque, realizam-se anualmente mediante plantio de novas mudas e erradicação de plantas velhas (improdutivas). Depreende-se pois que o estoque de plantas no instante "i" do ano "t", é fruto de decisões de investimento em "k" períodos, onde "k" é a idade do subconjunto de plantas mais antigas da área em consideração⁷².

As considerações acima permitem diferenciar as características da oferta agrícola de cultura anual relativamente à cultura perene⁷³.

Em primeiro lugar, a cultura anual tem sua produção planejada e efetivada no ano agrícola e portanto somente afetam a produção efetiva as variáveis "ex-ante" (preços relativos de bens e de insumos, nível tecnológico etc.) e "ex-post" (condições climáticas, por exemplo), desse mesmo ano.

Por sua vez, a produção no ano "t" de uma dada cultura perene, reflete o tamanho do estoque de capital em produção (área plantada), cujo subconjunto de plantas em produção tem idade mínima de "g" (onde "g" é o período de desenvolvimento vegetativo desde o plantio até a primeira colheita) e idade máxima de "K".

72 A rigor caberia uma distinção entre culturas agrícolas perenes e coleta ou extrativismo vegetal de plantas perenes. As duas classes de produtos estão presentes na pauta de preços mínimos da CFP. No primeiro caso (algodão arbóreo e sisal) há literatura que analisa teoricamente a estrutura das funções de oferta dessa classe de culturas. Para o caso da coleta e extrativismo (castanha do Brasil e babaçu), os estudos teóricos ou empíricos sobre a natureza das funções de oferta são pelo que sabemos extremamente raros. Omite-se por ora a distinção entre essas duas atividades, embora se reconheça, ser este um tema para ulteriores investigações.

73 Para uma breve apresentação de um "survey" de modelos de oferta agrícola, incluindo os de cultura perene, ver "Modelos de Oferta Agrícola" de Maria José C. Monteiro (RBE - vol. 29 nº 2 - 1975 - págs. 26/44).

É necessário ter em conta que a decisão de plantio de cultura perene é fundamentalmente uma decisão de investimento. Esse investimento gerará fluxos de receita e de custo ao longo de seu horizonte temporal (K períodos). Por sua vez, a relação esperada de benefício/custo refletirá as expectativas de longo prazo dos empresários rurais relativamente às receitas (preço x quantidade do bem) e custos (somatório de preços x quantidade de "inputs"), advindos da realização do investimento⁷⁴ e da periódica utilização da capacidade produtiva para gerar produção.

De toda essa caracterização e diferenciação da produção de culturas perenes, o que interessa diretamente são as implicações para determinação de preços mínimos e especialmente as adaptações à utilização da metodologia de que ora se trata.

Deve-se ressaltar que a metodologia exposta para o caso de culturas anuais admitia explicitamente a compatibilização dos seguintes objetivos de política de preços.

- 1º) Estabilidade de Preços a Nível de Produtor;
- 2º) Busca de Eficiência na Alocação de Recursos;
- 3º) Garantia de Renda Mínima.

⁷⁴ A expressão formal de uma relação benefício/custo que induziria produtores capitalistas a realizar decisões de plantio de uma dada cultura perene teria a seguinte especificação:

$$B/C = \frac{\frac{(P.Q)^g}{(1+i)^g} + \frac{(P.Q)^{g+1}}{(1+i)^{g+1}} + \dots + \frac{(P.Q)^{k-g}}{(1+i)^{k-g}}}{C_0 + \frac{C_1}{(1+i)} + \frac{C_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{C_k}{(1+i)^k}} \geq 1$$

- Onde: K = Ciclo vegetativo da planta
 g = Período de maturação entre o plantio e a primeira colheita
 k-g = Ciclo produtivo da planta
 i = Taxa de desconto dos fluxos de custo e receita
 B = Fluxos periódicos de receita
 C = Fluxos periódicos de custo total.

Recorde-se que o objetivo de "estabilidade" estava associado à redução do risco de preço ao produtor com a correspondente redução da amplitude de variação dos preços.

Relembre-se ainda que os objetivos 2º e 3º relacionavam-se diretamente com os critérios de determinação de preços, sendo que o objetivo de "eficiência" ligava-se ao critério do preço tendência, enquanto a garantia de renda mínima relacionava-se com o conceito de piso de preço mínimo.

A principal dessemelhança no enfoque metodológico de culturas perenes surge ao nível de compatibilização dos objetivos 1º e 2º. Conquanto seja razoável esperar que uma política de garantia de preços gere maior estabilidade de preços e de rendas a nível de produtor - reduzindo a amplitude de variação daqueles por exemplo - não será esta política necessariamente compatível com a maior eficiência na produção, se para tal forem utilizados os mesmos critérios de determinação de preços até aqui enunciados. O mesmo raciocínio é válido em relação aos objetivos 2º e 3º, porquanto não é geralmente válida a compatibilização da eficiência na produção com a garantia de renda mínima.

A diversidade de tratamento pode ser melhor compreendida reexaminando-se o significado dos limites inferior e superior de preços, à luz da presente situação:

i) O custo variável como limite inferior de garantia de preços na situação de culturas anuais prestava-se simultaneamente a atender dois objetivos - garantir renda mínima a curto prazo e induzir alocação eficiente de recursos a longo prazo.

No caso de culturas perenes esta compatibilização se tornaria muito difícil, visto que para se lograr atingir decréscimo na produção, como se indicou na metodologia do caso de "mercado estável na baixa", ter-se-ia que reduzir a própria capacidade produtiva. Esta para que seja reduzida requer uma decisão empresarial de desinvestimento, que como tal é determina

da pelas mesmas variáveis que determinam o investimento. Não há, pois razões para se esperar que a mera fixação de preços a nível dos custos variáveis induza a retração da oferta como no caso de culturas anuais. E mesmo que alguma retração possa existir será ela possivelmente muito lenta de sorte a exigir uma intervenção governamental prolongada no processo de compra de excedentes.

ii) O preço tendência como limite superior à fixação de preço merece também restrições no caso atual. Isto porque não sendo o preço mínimo o mecanismo que produz "rápidas" alterações na oferta do produto não terá consistentemente um papel tão relevante na determinação do equilíbrio num prazo "aceitável". Mas se por outro lado a política de preços se guiar sistematicamente por um critério de preço subsidiado, certamente se criará desequilíbrio a longo prazo entre oferta e demanda do produto (vide política de valorização do café - Capítulo I).

Do exposto pode-se concluir que uma política de preços sem controles diretos de oferta não garante o equilíbrio de oferta-demanda a longo prazo, sendo entretanto eficaz para produzir o desequilíbrio em largas proporções quando se adota critérios de preço-subsidiado.

Toda a argumentação até aqui desenvolvida sintetiza e referencia as seguintes conclusões:

a) A peculiaridade da produção de culturas perenes requer que se defina os limites inferior e superior da fixação de preços para o "caso geral" e seus correspondentes intervalos para as diversas situações de mercado.

b) Em vista do papel de limitada influência que o preço mínimo tem sobre o planejamento da produção, a curto prazo não se espera que a política de preços sem controles diretos da oferta seja suficiente para induzir alocação eficiente, nos horizontes temporais considerados "aceitáveis" para o planejamento agrícola. Assim, paralelamente a uma metodologia de determinação de preços seria necessário em casos específicos a adoção

de controles diretos de oferta ou de capacidade produtiva.

c') Por sua vez, ter-se-ia que considerar o caráter extremamente instável da produção, que sendo determinado in diretamente por decisões de investimento, estaria sujeita a su per ou subdimensionamento dependentes dessas decisões, ou da a leatoriedade dos fatores climáticos que igualmente poderiam afe tar a capacidade produtiva. Em vista de tal, e levando-se ainda em conta a duração do período de carência dos investimentos, far se-ia necessário conceber a política de preços como também uma política de estoques reguladores ou estoques de segurança entre anos.

d') As políticas de controle direto de oferta e de estoques reguladores por envolverem uma complexidade maior em sua concepção fugindo portanto, ao escopo específico do pre sente trabalho serão apenas referidas, deixando-se a ulteriores investigações o seu aprofundamento.

e') O objeto específico da seção seguinte será o de readaptar a metodologia de fixação de preços ao caso especi al de culturas perenes. Seguir-se-á o roteiro de análise de si tuações de mercado, com atenção especial na redefinição dos li mites inferior e superior de preço mínimo.

f') As variáveis preço e custo utilizadas na meto dologia de culturas anuais prestam-se ainda à manipulação na presente situação, mas algumas modificações tornam-se necessá rias na atribuição do papel destas e na determinação dos novos intervalos de preço mínimo. Isto se fará na seção seguinte, to mando-se sempre o cuidado de ressaltar o novo contexto em que se enuncia os critérios de determinação de preços mínimos.

3.3 - Adaptação da Metodologia

3.3.1 - Limite Inferior de Preço - "Mercado Está vel na Baixa"

O Gráfico 1.1 a seguir, sintetiza situação seme

lhante ao Caso A de culturas periódicas (anuais), em que o preço de mercado ($P_c = P_t$) situa-se abaixo do mínimo de custo unitário variável - ($P_t = P_c < C_{vm}$). O Gráfico 1.2 mostra uma situação de equilíbrio de oferta e demanda, apresentando uma curva de oferta pouco elástica, refletindo a relativa inflexibilidade de produção a curto prazo. Entretanto a oferta a curto prazo não é infinitamente inelástica, visto que é razoável admitir a hipótese de que mesmo com a área cultivada fixa é possível contrair ou expandir a oferta dentro do ano safra. Essa resposta de oferta a preços poderia se dar através de tratos culturais mais intensos, adubação e outras práticas agrícolas que eventualmente contribuíssem para elevar a produtividade de área.

GRÁFICO 1.1

(Curvas de Custo)

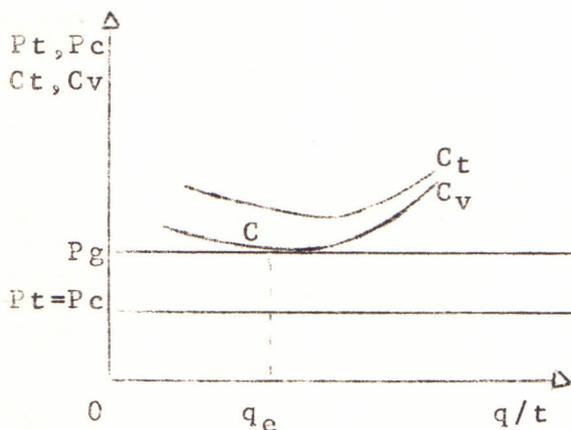
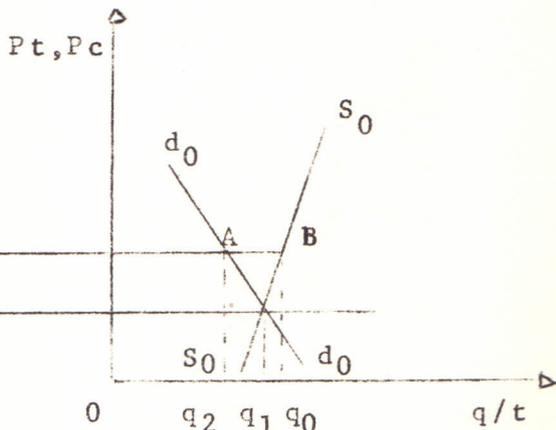


GRÁFICO 1.2

(Equilíbrio de Mercado)



A situação acima apresenta características peculiares, em vista do fato de que a fixação do preço mínimo ao nível de O_p (Gráfico 1.1) não geraria os efeitos de realocação gradual de recursos como no caso de culturas de curto ciclo pro

duto. Ademais com a sustentação de preços a nível de P_g , ter se-ia seguidamente a formação de estoques de magnitude AB (Gráfico 1.2), porquanto admite-se como se viu atrás, que a oferta dos períodos subsequentes não tenderia a declinar de maneira a precíavel ou mesmo poderia crescer se o estoque de plantas tivesse aumentado recentemente.

A política de preços sem controle direto de oferta é insuficiente para alcançar simultaneamente os objetivos de:

- a. garantia de renda mínima a curto prazo (ver no Gráfico 1.1 o retângulo de renda bruta mínima OP_gCq_e , correspondente a escala de produção Oq_e); e
- b. eficiência na produção a longo prazo (produção Oq_1 ao preço OP_t no Gráfico 1.2).

Há solução para o caso acima, envolvendo intervenções ainda mais profundas de política agrícola que, exigiram um comentário alongado sobre seu significado. Sem entrar nesta análise visto não caber no presente contexto, exemplificar-se-á apenas algumas possíveis soluções admitindo controle direto da oferta:

- A. Fixar quotas de produção
- B. Induzir a erradicação de plantas
- C. Adquirir excedentes para realização de política de estoques reguladores entre anos.

A. A primeira situação poderia ser ilustrada no Gráfico 1.2 com a fixação compulsória da produção no nível Oq_2 . Com essa política o excesso de oferta AB que seria impedido de entrar no mercado, seria eventualmente desperdiçado ou abandonado nos campos. Econômica e politicamente esta parece ser a opção mais difícil de ser administrada ou mesmo justificada independentemente do nível da quota fixada.

B. Uma outra alternativa de controle direto de oferta seria adotada através de uma política de preços que induzisse a erradicação de plantas. Esse mecanismo poderia funcio

de fixação de preço também seria o mesmo, ou seja:

$$I) \quad \underline{Cv_m \leq Pg < Ct_m}$$

3.3.2 - Mercado Estável na Alta - Limite Superior de Preço

A situação de mercado estável em alta configura uma posição de equilíbrio em que os produtores estariam auferindo lucros extra-normais. O Gráfico 2.1 expressa este caso:

GRÁFICO 2.1

$$Pg = Pt > Ctm$$

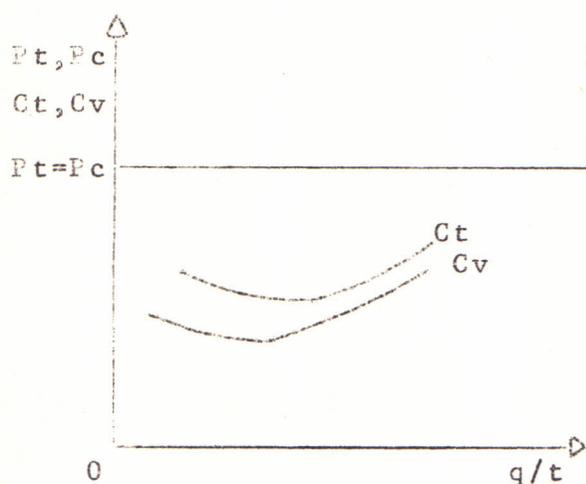
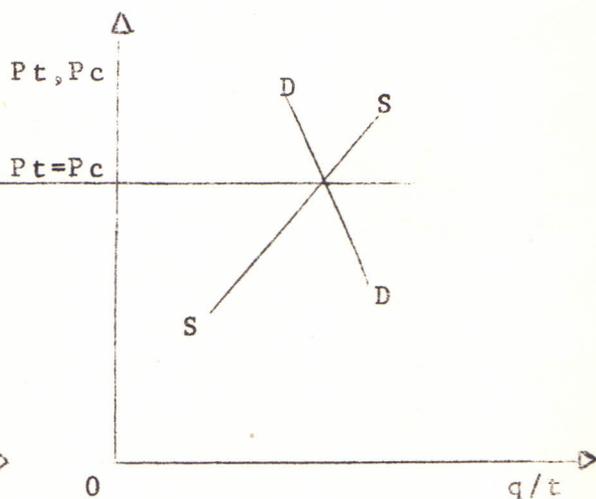


GRÁFICO 2.2

Equilíbrio de Mercado



O propósito da ilustração dessa situação específica de mercado é de discutir o limite superior de fixação de preço. A situação de mercado em si não será explicada com maior profundidade, de vez que a base conceitual do presente caso é exposta nas definições constantes das págs. 98/99 e 117.

O critério-guia da fixação de limite superior de

preço mínimo é expresso pela busca de eficiência na produção, como objetivo prevalecente de política agrícola. Neste sentido, a variável preço tendência (Pt) é um indicador útil a tornar viável esse objetivo e por esta razão foi tomada como referência de teto de preço mínimo para culturas periódicas.

Por outro lado, no caso de culturas perenes dificilmente se poderia aceitar como análogo o limite superior de preço. As razões para refutar o papel da variável Pt no sentido acima mencionado poderiam ser assim explicitadas:

1. O fato de ser a decisão de plantio uma decisão de investimento torna-a relativamente mais complexa em suas origens e motivações.
2. As dificuldades associadas à previsão do preço tendência e conseqüentemente os eventuais erros de predição gerariam resultados desestabilizantes a longo prazo, em vista da associação entre plantio e acréscimo de capacidade produtiva.
3. Os erros eventuais na predição de Pt poderiam também se refletir em pesados ônus sobre as finanças governamentais, na medida em que poderiam exigir volumosas aquisições de excedentes pelo governo.

As razões acima apontadas ressaltam a importância de uma atitude parcimoniosa em relação a determinação do teto de preço mínimo. Aqui, esse procedimento seria ainda mais relevante que no caso de culturas anuais, haja vista as características apontadas dos plantios de longo ciclo produtivo.

Essa atitude parcimoniosa, que ao mesmo tempo tentaria guardar certa coerência com uma idéia de busca de eficiência na produção a longo prazo, seria a de estabelecer o custo total unitário mínimo como limite superior de preço.

Observe-se que o conceito de custo total que se utiliza, admite uma taxa "normal" de lucro, e portanto não se

pode deixar de reconhecer uma certa tendência estabilizadora a longo prazo num tal tipo de política. Mas em verdade a escolha do critério admite implicitamente que tal limite superior seria útil por não induzir desestabilização ao invés de admití-lo isoladamente como instrumento de estabilização.

4 - CONCLUSÃO

Feitas as considerações atrás, depreende-se que o caso particular de fixação de preço para culturas perenes teria a seguinte formalização:

$$\text{II) } \underline{P_c = P_t > C_{tm}} \rightarrow \underline{P_g \leq C_{tm}}$$

Este caso particular define o limite superior de preço ao nível do custo total unitário, permitindo que se estabeleça um caso geral de determinação de preço que teria a seguinte expressão:

$$\text{III) } \underline{C_{vm} \leq P_g \leq C_{tm}}$$

Aos demais casos particulares (mercado instável com tendência para alta e mercado instável com tendência para baixa) aplica-se por analogia o caso geral acima definido e comentado, no que respeita a determinação dos seus respectivos limites. No Quadro I, a seguir, sintetiza-se os Casos Gerais de culturas periódicas e perenes e os respectivos casos particulares - que são objeto de apreciação ou comentário ao longo do presente Capítulo. Estes, embora não sejam exaustivos na apreciação de todas as possíveis situações de mercado, são de tal forma relevantes, que permitem construir intervalos de fixação de preços válidos para um caso geral de culturas agrícolas.

QUADRO I

LIMITES DE DETERMINAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS

CASOS DE FIXAÇÃO DE PREÇO \ SITUAÇÕES DE MERCADO	ESTABILIDADE E POSIÇÃO	INSTABILIDADE E TENDÊNCIA	POSIÇÃO DO PREÇO MÍNIMO (PG)
1 - CULTURAS ANUAIS - <u>Caso Geral</u>			$Pt > Pg > Cvm$
- Caso A	$Pt = Pc / Pt < Cvm$		$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso B ₁		$Pt > Pc / Pti > Pcs$ e $Pti = Ctm$	$Pti > Pg > Cvm$
- Caso B ₂		$Pt < Pc / Pts < Pci$ e $Pts = Ctm$	$Pts > Pg > Cvm$
- Caso B ₃		$Pt > Pc$ <	$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso C	$Pt = Pc / Pt > Ctm$		$Pt > Pg > Ctm$
2 - CULTURAS PERENES - <u>Caso Geral</u>			$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso I	$Pt = Pc / Pt < Cvm$		$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso II	$Pt = Pc / Pt > Ctm$		$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso III		$Pt < Pc / Pt < Cvm$ e $Pc > Ctm$	$Ctm > Pg > Cvm$
- Caso IV		$Pt > Pc / Pt > Ctm$ e $Pc = Cvm$	$Ctm > Pg > Cvm$

Obs.: O subscrito "m" indica o ponto mínimo da variável, enquanto os subscritos "i" e "s" indicam respectivamente o limite inferior e limite superior.

5 - RESTRIÇÕES AO USO DA METODOLOGIA

Há restrições de ordem política e de natureza teórica que limitam o alcance da exposta metodologia para determinação de preços mínimos. No primeiro caso, observa-se o sem número de problemas econômicos e políticos de curto prazo que frequentemente exigem respostas nem sempre coerentes com algum projeto de trabalho pré-estabelecido.

É sabido que a política de preços mínimos no Brasil manipula instrumentos de política agrícola que tem repercussões sobre um contexto mais amplo de política econômica. Os preços mínimos têm impacto direto sobre o orçamento monetário via expansão do crédito agrícola de comercialização e de custeio⁷⁵, além dos recursos eventuais para compra de excedentes. Por esta razão as Autoridades Monetárias procuram restringir a expansão desses valores visando objetivos totalmente independentes aos de uma política de preços mínimos.

Por outro lado, o receio de gerar preços mínimos gravosos para produtos exportáveis tem provocado uma política conservadora em relação aos preços desses bens. Esse procedimento limita enormemente o alcance do instrumento preços mínimos como mecanismo de política agrícola. Além disso, pode-se contornar a gravosidade de produtos exportáveis recorrendo a políticas específicas de incentivos fiscais como as que existem em di

75 A linha de crédito EGF, cujos valores de referência para sua concessão são os preços mínimos, representa cerca de 30% do crédito rural de comercialização e este 24% do crédito rural total (dados de 1974). Por outro lado, o crédito agrícola de custeio tem como base de referência para sua concessão uma fração do preço mínimo (geralmente 60%), multiplicado pela produtividade - área da região vezes a área a cultivar discriminada no projeto de crédito. O crédito de custeio agrícola tem representado cerca de 43% do crédito rural total nos últimos 5 anos.

versas modalidades na política comercial brasileira.

Há também outras utilizações que se tem dado a política de preços mínimos no Brasil (vide Capítulo I), usando a ora como mecanismo de atenuação de crises de abastecimento a alimentar (pág. 18), ora como política de substituição de importações (trigo pág.36/7) e ainda dentre outras formas como meio de acomodar tensões sociais latentes no meio rural (açúcar -pág. 31/2).

Essas e outras orientações político-econômicas , embora de relevo na execução da política, apresentam-se bastante complexas quando se tenta reduzi-las ao campo abstrato de uma metodologia como a que se desenvolveu neste Capítulo.

Aceita-se contudo, que a estrutura conceitual que se desenvolveu ao longo do presente Capítulo, permite incorporar em seu contexto alguns dos problemas que são tratados nesta seção. Neste sentido, deve-se ressaltar o fato de se indicar sem pre intervalos de fixação de preço ao invés de pontos específicos. Assim procedendo possibilita-se que se leve em conta outras situações ou restrições eventuais ditadas por outros objetivos de política-econômica.

Uma restrição de ordem monetária, como por exemplo a contração nos meios de pagamento, poderia ser adaptada ao contexto da metodologia de preços mínimos, escolhendo-se o limite inferior do intervalo de preço indicado. Outras restrições, similares como minimização do risco de grandes intervenções via compras governamentais, poderiam também ser ajustadas à metodologia, adotando-se o mesmo procedimento na determinação de preço acima indicado.

5.1 - Alguns Problemas Teóricos

De um outro ponto de vista, há as restrições propriamente teóricas ao uso da metodologia, que podem ser classificadas como envolvendo problemas de predição e questões relati

vas a hipóteses de comportamento econômico dos produtores.

O problema de predição dos preços de mercado, de que já se comentou páginas atrás, inserindo-o na formulação da própria metodologia, não é a única fonte de erros eventuais. Há uma dificuldade bem mais complexa quando se tenta avaliar variáveis preço e custo projetados. Trata-se da questão de avaliação monetária dessas variáveis.

A questão pode ser didaticamente colocada nos seguintes termos: o governo determina e anuncia os preços mínimos cerca de 8 meses antes que esses preços vigorem como base de financiamento ou aquisição. Ao serem fixados, estes preços tomam por referência predições de preço futuro e custos de produção planejados. Esses valores contudo devem ser avaliados em cruzeiros que estão sujeitos a inflação. Desta forma, os preços de mercado preditos deverão tomar como base a época de vigência do preço mínimo. Por sua vez os custos de produção também deverão guardar relação com o efetivo valor da moeda à época de sua incorrência. Depreende-se pois que as variáveis preço e custo terão que ser inflacionadas (tomando o exemplo do Brasil).

A predição de inflação e sua automática incorporação aos preços mínimos pode se transformar numa armadilha de política econômica, visto que este procedimento tenderá a se transformar num mecanismo de sanção ou realimentação de um processo inflacionário que normalmente se procura combater.

Este problema de avaliação monetária poderia ser resolvido pelo mecanismo da correção monetária dos preços mínimos, sendo estes fixados em cruzeiros correntes da época de pré-plantio. Contudo, o procedimento que se tem seguido na prática é o de antecipar no preço mínimo uma taxa subestimada de infla

ção⁷⁶. Ressalte-se contudo, que esse procedimento não decorre da impossibilidade técnica de se adotar a correção monetária dos preços mínimos, mas possivelmente de opção implícita de política anti-inflacionária que não deixa de gerar ônus para o setor agrícola.

Outro problema de predição com que se defronta o "policy-maker" está implícito na construção das curvas de custo unitário, e se reflete na previsão da produtividade-área. Esta informação, levantada "ex-ante", assim como toda a estrutura de custos, está sujeita a variações até o período de realização da produção. Essas variações não previstas da produtividade-área, refletem a ocorrência de fenômenos climáticos ou pragas não controláveis pelo homem e se traduzem ora em elevação ora em queda da produção por hectare esperada, conforme o "bom" ou "mal" estado de natureza.

O reflexo da modificação da produtividade-área sobre as curvas de custo da unidade produtora "típica", é no sentido de deslocá-las para cima ou para baixo conforme seja o impacto respectivo de queda ou elevação da produção por hectare. Obviamente esses deslocamentos aleatórios das curvas de custo trariam problemas adicionais para o uso da metodologia que se recomenda, visto que distorceriam os intervalos de preço mínimo "ex-ante" indicados. Estes deslocamentos aleatórios das curvas

⁷⁶ Não fica muito claro para o observador externo a maneira pela qual se antecipa no preço mínimo a taxa de inflação admitida pela CFP para o período que vai do anúncio do preço (preço plantio) até a efetiva utilização do preço mínimo, como base de financiamento ou aquisição. Uma maneira indireta para identificar a inflação prevista e assim mesmo para alguns produtos em anos mais recentes, é a consulta aos relatórios técnicos da CFP publicados anualmente, atentando-se em especial para as "decomposições FOB" e suas respectivas taxas cambiais projetadas nos três últimos nºs de "PREÇOS MÍNIMOS - Região C.O., SE e SUL", publicação da CFP para as safras 74/75, 75/76 e 76/77. Constatam-se aí projeções cambiais embutidas no preço mínimo fixado, que se situam muito aquém das taxas de desvalorização cambial efetivamente observadas ou que foram previstas à época, por especialistas em política cambial.

de custo têm solução satisfatória no contexto da metodologia que ora se considera, quando as variações aleatórias de produtividade-área apresentarem magnitude considerada "pequena". Esta por sua vez, sendo aproximada por alguma medida de risco⁷⁷ poderia ser predita e desta forma incorporada às curvas de custo unitário "ex-ante" estimadas.

Assim, uma medida de risco embutida no próprio cálculo do custo, minimizaria a longo prazo os efeitos das variações aleatórias de produtividade desde que essas variações fossem relativamente pequenas. Neste caso, pode-se admitir que os ganhos e perdas eventuais oriundos de "pequenos" deslocamentos nas curvas de custo unitário "ex-ante" estimados tenderiam a se compensar em anos subsequentes.

Por outro lado, quando o risco se apresenta com magnitude relativamente "alta", configurando uma situação típica de incerteza climática, o uso da metodologia é inapropriado. Neste caso certamente o instrumento preço mínimo se revelaria incapaz de garantir o mínimo de renda bruta ao produtor, no sentido que se definiu à pág. 106 (ver nota de rodapé 67). Por sua vez, a incerteza climática seria um fator autônomo de instabilidade tanto de rendas quanto de preços aos produtores. Em tal situação, outro instrumento de política agrícola, como é o seguro rural tornar-se-ia necessário adaptar a política de preços mínimos. Este instrumento que é basicamente um seguro das quantidades plantadas, poderia também ser adaptado ao preço mínimo em situações de "baixo" risco, mas claramente sua premência maior seria na situação inversa.

⁷⁷ Uma medida de risco calculada com base numa série temporal de produção por hectare, deveria isolar as variações de produtividade incorporadas mediante alterações tecnológicas e considerar apenas as variações aleatórias. Esse procedimento não será aqui aprofundado nem discutidas outras medidas de risco, porquanto requereria detalhamento desnecessário ao contexto deste trabalho.

Ainda sobre as dificuldades de condução da política com base nos problemas oriundos de predição defeituosa, deve-se levar em conta que os preços mínimos podem ser corrigidos mesmo depois de fixados se se constatar erro apreciável na predição das variáveis preço e custo (exclusive variações aleatórias). Essa faculdade contudo se choca com a dificuldade política de revisar preços dentro do ano, para nível mais baixo. Até hoje não há notícia na história de CFP de revisão de preços em valores nominais para baixo, embora haja vários casos dentro do ano-safra de alterações para cima do preço mínimo fixado.

5.2 - Comportamento Econômico dos Produtores

A hipótese implícita na metodologia, sobre comportamento econômico dos produtores, é de que eles são empresários maximizadores do lucro e que portanto se guiam pelos relativos de preços de mercado (ou preços mínimos), para tomar suas decisões de produção.

Ainda que não se tivesse dúvidas sobre o comportamento econômico dos produtores rurais, estar-se-ia passando por cima de questão relevante como a diversidade de funções de produção inter-regionais e ignorando também os diferentes enfoques sobre estrutura das funções de oferta de alimentos. As duas questões trazem problemas na construção da curva de custo da unidade "típica" do setor, quer pela diversidade tecnológica num caso, quer pela omissão do auto-consumo no segundo caso⁷⁸.

78 A diversidade de sistemas de produção que subsistem na agricultura brasileira é de certa forma incorporada ao conceito de curva de custo da unidade produtora "típica", de vez que se relaciona para cada nível de produção uma distribuição de frequência da variável custo. É possível que certos estratos dessa distribuição reflitam funções de produção distintas, embora não se esteja diretamente interessado em investigar esta questão. Já o problema do auto-consumo na agricultura cria problemas mais sérios à agregação da produção, definição de

Essas omissões permitiram desenvolver estruturas conceituais com alguma semelhança à teoria de determinação de preços em equilíbrio de mercado, sob o enfoque da firma e da indústria (teoria da firma).

Contudo, o confronto das condições atuais de desenvolvimento de agricultura brasileira revela um conjunto de características díspares em relação às nossas hipóteses implícitas.

Em primeiro lugar é necessário enfatizar que a hipótese de maximização do lucro do produtor empresário, pressupõe a existência de uma organização da produção capitalista altamente desenvolvida e cujo paradigma é a agricultura norte-americana ou da Europa Ocidental. Daí emerge uma conceituação do produtor rural, como sendo o empresário tomador de decisões sobre o que, quanto e como produzir em resposta aos sinais refletidos pelo sistema de preços. Nesse contexto, a teorização microeconômica tem efetivamente um papel explicativo relevante.

Mas a realidade da agricultura brasileira revela a coexistência de distintos modos de produção e diferentes tipos de produtores que não se comportam necessariamente de conformidade com padrões de maximização que se lhes atribui "a priori".

A questão de que modos de produção coexistem na agricultura é complexa. Há controvérsia entre os historiadores sobre se a dicotomia na organização agrícola reflete a existência de "restos feudais" ou formações de capitalismo arcaico na

eventuais excedentes de oferta e ainda definição do conceito de renda bruta mínima. No Apêndice B apresenta-se alguns comentários sobre a estrutura das funções de custo do setor agrícola e examina-se por estrato de tamanho de empresa as diferenciações entre valor da produção e valor da produção vendida.

agricultura brasileira⁷⁹. Para o que interessa aqui investigar, não há desacordo na afirmação de que a estrutura fundiária brasileira, calcada na propriedade latifundiária produziu um tipo de empresário rural bem distinto do modelo norte-americano. Não se pode ignorar estas distinções, dentre outras razões, pelas implicações que elas acarretam na execução das políticas agrícolas. Um corte histórico, no presente, enfatizando as características sócio-econômicas dos produtores, revela que coexistem no meio rural brasileiro uma gama de agentes que exploram atividades agrícolas e que dificilmente se enquadrariam na categoria de produtores rurais capitalistas. Ademais, a extrema desigualdade social e econômica dos diversos estratos de produtores rurais, liquida alguns dos pressupostos básicos implícitos na análise econômica convencional.

Há os parceiros no Ne, vinculados por relações de dependência social ao proprietário rural. Há ainda os posseiros com ou sem títulos legais sobre a terra na Amazônia e em outras regiões, com acesso limitado ao mercado, até mesmo por conta de sua condição social. Há ainda os pequenos proprietários, arrendatários e outras categorias mistas das que se menciona atrás. E finalmente, há o estrato de produtores capitalistas predominante nas regiões Sul e Centro do país.

Estas distinções sobre classes diferentes de produtores traz problemas à definição do conceito de curva de custos da unidade produtora "típica". Primeiro, porque não haverá homogeneidade na atribuição do custo de fatores pelo critério de custo de oportunidade, visto que para certos estratos de produtores (parceiros por exemplo) cobra-se o "rent" pelo uso da terra no contexto de uma relação de produção pré-capitalista, distinta do conceito capitalista de valor do aluguel do recurso ou

⁷⁹ Ver in Prado Jr., Caio "Revolução Brasileira" São Paulo, Ed. Brasiliense 1966 - a discussão sobre esta questão. O autor nega a tese de existência de um segmento feudal na sociedade

de preço do fator⁸⁰.

Em segundo lugar, há para considerar uma larga faixa de pequenos produtores proprietários parceiros e pequenos arrendatários representativos em conjunto por apreciável parcela de pessoal ocupado na agricultura e responsáveis também por apreciável valor da produção⁸¹.

Estes produtores contudo, a vista do fato de produzirem individualmente um pequeno excedente de produção e em face ainda da virtual exclusão dos benefícios da política agrícola brasileira a que estão submetidos, não tem também acesso ao preço mínimo. Por isso, o impacto sobre a produção agrícola e renda de classes distintas de produtores será provavelmente distinta da que é indicada na análise gráfica em que se ilustra alguns casos de determinação de preços.

A relevância dos problemas de estrutura agrária é contudo uma questão que não pode ser resolvida no contexto específico da política de preços mínimos e muito menos no âmbito ainda mais restrito de uma metodologia de fixação destes preços. O equacionamento desses problemas, envolvendo uma reorientação do processo de desenvolvimento agrícola que contemplasse a faixa das pequenas unidades produtivas, induzindo a sua organiza

de rural. Para Caio Prado o que existe são formações arcaicas de capitalismo no meio rural, remanescentes do empreendimento agrícola colonial calcado no trinômio - latifúndio - monocultura - mão-de-obra escrava.

80 Ver no Apêndice B, pág. 149 um comentário sobre o uso do conceito de custo da oportunidade, sob a ótica social e privada e suas implicações em termos da metodologia desenvolvida no presente Capítulo.

81 No Apêndice B apresenta-se e comenta-se dados para grandes regiões brasileiras sobre a participação de "pequenas", "médias" e "grandes" empresas rurais na geração da produção e de excedentes comercializados. Ilustra-se também para o Brasil como um todo a distribuição do pessoal ocupado por estrato de tamanho de empresa.

ção em unidades associativas, requereria necessariamente a intervenção do instrumento preços mínimos. E neste caso, a maior parte das indicações sobre nível de preços a garantir desenvolvidos neste Capítulo permaneceria válida. Claramente alguns a justes teriam que ser feitos quer nos mecanismos administrativivos de atendimento ao pequeno produtor, simplificando os procedimentos preliminares a realização de operações, quer na definição de conceitos de produção agrícola e oferta agrícola comercializável. Ter-se-ia pois que levar em conta o auto-consumo desses pequenos produtores e construir curvas apropriadas de custo de produção relacionados com oferta da produção comercializada.

Todas essas "restrições" ao uso da metodologia que se enunciou neste tópico, são linhas complementares de desenvolvimento de pesquisas sobre política de preços mínimos no Brasil. Pela sua complexidade os assuntos não poderiam ser aqui explorados exaustivamente.

Crê-se ter feito as indicações mais relevantes sobre utilização e limitação da metodologia em análise. Acredita-se também que as restrições levantadas não invalidam o quadro conceitual desenvolvido neste Capítulo, mas tão somente alertam para a complexidade dos problemas envolvidos na fixação de preços.

SUMÁRIO

O desenvolvimento do estudo sobre determinação de preços mínimos segue um roteiro cujas linhas gerais são as seguintes:

a) Procura-se inicialmente descrever as experiências de política de preços mínimos no Brasil, sem preocupação a ainda com a ênfase nas regras de determinação de preços, que são um aspecto particular da política. Essa abordagem histórica, que é desenvolvida no primeiro Capítulo, presta-se a caracterização do que tem sido a política de preços mínimos. Ao mesmo tempo identifica-se alguns aspectos relevantes do seu funcionamento, como o valor pouco expressivo de suas operações; a participação dos intermediários agrícolas nos seus benefícios; e a orientação conservadora sobre os níveis de preços mínimos estabelecidos.

b) A abordagem seguida no segundo Capítulo desloca-se do contexto de generalidade e informação histórica, caracterizado no primeiro Capítulo, para analisar os objetivos político-econômicos das políticas de preços mínimos à luz dos critérios de determinação de preços por elas seguidos. Descreve-se os critérios "preço-paridade", "custos de produção", "preço de equilíbrio de longo prazo" e "preço subsídio". Comenta-se ainda os reflexos da política de preços mínimos sobre a alocação de recursos, admitindo-se preço mínimo subsidiado e sintetiza-se no final algumas versões sobre o impacto distributivo da política de preços mínimos.

c) O enfoque sobre a metodologia de fixação de preços mínimos é desenvolvido no terceiro Capítulo. Aqui seleciona-se explicitamente os objetivos econômicos que se pretende alcançar com a política de preços, que em linhas gerais são a estabilização de preços e rendas agrícolas, com a garantia de um dado nível mínimo de renda bruta e a busca concomitante de

alocação eficiente de recursos.

Considerando os objetivos econômicos acima definidos e os critérios de determinação de preços a eles relacionados - "custos de produção" e "preço de equilíbrio de longo prazo" - definiu-se as variáveis econômicas que se utiliza na metodologia, que são os custos unitários (variáveis e totais), e os preços de curto prazo e de tendência.

Utilizando-se dessas quatro variáveis num exercício de simulação de mercado (mercado em "alta" e em "baixa", com tendência para "elevação" e com tendência para declínio), definiu-se vários limites de fixação de preços, coerentes com os objetivos econômicos admitidos. Este exercício permite estabelecer um caso geral para determinação de preço de culturas periódicas ou anuais, onde o limite inferior é o "custo unitário mínimo" e o limite superior o "preço tendência". (ver expressão abaixo):

$$C_{vm} \leq P_g \leq P_t$$

Um caso especial a que se dedica certa atenção no terceiro Capítulo é o de culturas perenes. Nesse caso propõe-se distintos limites de variação do preço mínimo e formas outras de intervenção governamental direta no planejamento da produção. O intervalo de preço mínimo para culturas perenes seria tal que seu limite superior não ultrapasse o custo total unitário em seu ponto de mínimo:

$$C_{vm} \leq P_g \leq C_{tm}$$

d) Na parte final do terceiro Capítulo trata-se das restrições empíricas e teóricas ao uso da metodologia, ressaltando-se a diversidade e contradição dos objetivos de política governamental, os problemas empíricos de predição de variá

veis econômicas e questões sobre comportamento econômico dos produtores rurais. Todos estes problemas, assim como as questões de estrutura de custos da empresa produtora "típica", analisados no Apêndice B, apresentam restrições ou adaptações à metodologia ora em consideração, sem contudo invalidá-la.

APÊNDICE "A"

A partir de 1945, com maior ênfase e disponibilidade de informações, observa-se nítida tendência da política comercial brasileira, no sentido de favorecer o setor industrial brasileiro às expensas da coletividade e em particular do setor agrícola.

Os principais instrumentos de política econômica de que fez (e faz) uso a autoridade pública para concretizar essa sua diretriz, são os seguintes: a) sobrevalorização da taxa cambial; b) política de incentivos fiscais e creditícios à exportação de manufaturados; c) políticas de tarifas; d) política de garantia de preços agrícolas conservadora.

Há forte evidência empírica sobre utilização e relevância de cada um desses instrumentos em diferentes períodos do pós-guerra. Assim, a política de sobrevalorização cambial é seguida com maior ênfase no período 46/57 através do regime de licenças de importação (46/53), e taxas múltiplas de câmbio (53/57). Sem que se abandone o regime de sobrevalorização cambial, utiliza-se com maior frequência a partir de 1957 a proteção tarifária como mecanismo de incentivo a "indústria nascente" - (ver Quadros I e II). A proteção tarifária reduziu-se um pouco a partir de 1967 com a nova legislação sobre tarifas, mas ainda se mantém "elevada" até o presente.

Por outro lado, substituiu-se o sistema de taxas de câmbio fixas e sobrevalorizadas, pelo sistema de taxa de câmbio flutuante (sistema de mini-desvalorização a partir de 1968), acoplado a uma gama de isenções e subsídios fiscais e creditícios (ver Decreto-Lei nº 491/69 e toda a farta legislação subsequente).

Por último, a própria política de preços mínimos não deixa de corroborar com essa tendência protecionista à indústria, mantendo-se conservadora em relação à garantia de pre

ços e pouco expressiva relativamente ao volume de operações (ver Capítulo I).

Algumas referências sobre política comercial brasileira, em apoio a tese protecionista à indústria poderiam ser observadas nos Quadros 1 e 2 onde se compara no primeiro, as taxas de câmbio diferenciais de exportação e importação e no segundo a "proteção efetiva" por setor industrial. Essas medições de proteção para o período 46/67, reproduzem estimações de Joel Bergsman em interessante trabalho sobre política comercial brasileira⁸².

Para outras referências sobre política comercial brasileira ver Doellinger Von, Carlos et Alli. "A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus efeitos 1967/73" - Rio de Janeiro - Coleção Relatórios de Pesquisa - IPEA-1974; Huddle, Donald - Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Rev. Brasileira de Economia - Rio de Janeiro, março de 1964. Nestes e em outros trabalhos como no de Joel Bergsman já referido, há farta evidência empírica sobre a Política de Proteção à "Indústria Nascente".

⁸² Bergsman, Joel - Brasil - Industrialization and Trade Policies London, Oxford University Press - 1970 - Ver Tabelas 3.2 (página 38) e 3.3 (página 42), correspondentes as tabelas I e II que aqui se reproduz.

QUADRO II

"TAXAS DE CÂMBIO MÉDIAS - 1946/67"

(Cruzeiros por Dólar)

ANO	TAXAS EXPORTAÇÕES EXCLUINDO CAFÉ E INCLUINDO BÔNUS RECEBIDOS	IMPORTAÇÕES		RAZÃO ENTRE TAXAS DE IMPOR- TAÇÃO E EXPORTAÇÃO
		Taxas Básica	Incluindo Proteção	
1946	18,40			
1947	18,40			
1948	18,40			
1949	18,40			
1950	18,40			
1951	18,40			
1952	18,40			
1953	22,50			
1954	27,00	41,80	62,30	2,3
1955	41,30	63,80	91,90	2,2
1956	44,90	73,80	173,00	3,9
1957	53,00	65,60	173,00	3,3
1958	65,40	149,00	173,00	2,6
1959	114,00	202,00	291,00	2,6
1960	160,00	223,00	321,00	2,0
1961	245,00	268,00	611,00	2,5
1962	370,00	390,00	1 040,00	2,8
1963	553,00	575,00	1 670,00	3,0
1964	1 210,00	1 284,00	3 000,00	2,5
1965	1 874,00	1 899,00	3 930,00	2,1
1966	2 200,00	2 200,00	3 750,00	1,7
1967 ^(a)	2 700,00	2 730,00	3 730,00	1,4

(a) - Os dados para 1967 são apenas para o período de abril à dezembro, para mostrar claramente os efeitos das reformas (tarifárias) de fevereiro à março - ver BERGMAN, Joel op. cit. pág. 38.

QUADRO III

"A ESTRUTURA DA PROTEÇÃO NO BRASIL - 1966 E 1967"

SETORES	JUNHO DE 1966		ABRIL DE 1967	
	Proteção Ao Produto %	Proteção Efetiva %	Proteção Ao Produto %	Proteção Efetiva %
Produtos Primários Vegetais	36	35	10	8
Produtos Primários Animais	137	164	17	17
Minerais	27	25	14	13
Minerais Não-Metálicos	79	86	40	39
Metalurgia	54	58	34	36
Mecânica	48	41	34	32
Equipamentos Elétricos	114	215	57	97
Equipamentos de Transporte	108	151	57	75
Produtos de Madeira	45	45	23	25
Mobiliário	132	239	68	124
Produtos de Borracha	101	136	78	116
Produtos de Papel	93	118	48	59
Couros e Peles	108	117	66	85
Química	53	59	34	42
Ind. Farmacêutica	48	39	37	35
Perfumaria, Sabões etc.	192	8 480	94	3 670
Plásticos	122	183	48	58
Têxtil	181	379	81	162
Vestuário	226	337	103	142
Produtos Alimentares	82	87	27	40
Bebidas	205	447	83	173
Tabaco	193	313	78	124
Editorial e Gráfica	122	142	59	67
Diversos	104	128	58	72
Média - todos os Setores	85	182	37	76
Média de Manufaturas	99	254	48	117

OBS: "Proteção ao Produto é a tarifa mais "exchange premia", despesas portuárias, etc, menos taxas sobre a produção doméstica, com ajustamentos feitos por restrições e exceções"... Ver BERGSMAN, Joel - op. cit. pág. 42.

APÊNDICE "B"

CURVAS DE CUSTO DA UNIDADE PRODUTORA TÍPICA

1 - APRESENTAÇÃO

A estrutura de custos da unidade produtora típica ora em apreciação, leva em conta dois principais aspectos conceituais: a definição precisa dos conceitos de custo utilizados e a medição e estratificação destes.

A primeira parte deste apêndice compreende a definição de um critério de custos, abrangendo comentário sobre custos sociais e custos privados de produção.

A segunda parte tratará da definição da unidade produtora típica, estratificando diferentes escalas de custos e discutindo as implicações decorrentes das hipóteses sobre economias e deseconomias de escala, habilidade empresarial e outros aspectos relevantes na determinação das curvas de custo das diferentes unidades produtoras.

No final comenta-se algumas indicações empíricas sobre retornos de escala na agricultura brasileira. Ainda no tópico sobre evidências empíricas estabelece-se uma estratificação por tamanho de empresa agrícola, relacionando-a com as variáveis "produção total", "produção vendida", "pessoal ocupado" e "despesa com salários". As duas primeiras variáveis permitem identificar a relevância da participação das pequenas empresas na produção total e a parte desta que vai ao mercado. Por sua vez, os dados de pessoal ocupado e salários indicam os perfis de emprego e renda por grupos de empresa.

2 - CONCEITO DE CUSTO UTILIZADO

À primeira vista o conceito de custo social de o

portunidade seria mais apropriado a servir de referência para determinação de preços mínimos, porquanto representa o custo dos fatores em sua alocação mais eficiente. Contudo, o conceito de custo social não está isento de ambiguidades quando se utiliza para aferir os custos de produção agrícola no contexto de política de preços que se está examinando.

Tome-se por exemplo, uma economia subdesenvolvida onde se observa a coexistência de oferta de mão-de-obra infinitamente elástica ao salário de subsistência e subsídios ao fator capital manipulados pelo poder público, como forma de proteção à "indústria nascente".

Em tal economia o custo social do fator trabalho seria dado pelo salário de subsistência, que poderia estar abaixo do salário mínimo legal. Por sua vez o custo social dos serviços do capital deveria estar acima do custo privado deste mesmo fator, haja vista que se admite a existência de subsídios. Com estas distorções apontadas na economia, a utilização do conceito de custo social como referência à fixação de preços, realimentaria as distorções existentes, criando também novas. Isto se deve ao fato de que, admitindo-se o custo variável como limite inferior de preço mínimo (ver metodologia desenvolvida no Capítulo III), estar-se-ia implicitamente estimulando a má alocação de recursos. Em outras palavras, se o custo privado do fator trabalho estivesse acima do seu custo social ou se o custo privado do fator capital fosse inferior a seu custo social, a medição de custos pela ótica do custo social geraria efeitos perversos na alocação de recursos, comparando-se o efeito da garantia de preços sobre os sistemas de produção trabalho-intensivos e capital-intensivos. No primeiro caso - caso dos sistemas de produção trabalho-intensivos grandemente associados a exploração agrícola de pequenas unidades - a política de preços ser-lhe-ia relativamente desfavorável, visto que não se lhe garantiria (no Caso A por exemplo) preço mínimo ao nível do custo unitário privado mas sim ao nível do custo social, por hipótese inferior ao

primeiro. Por sua vez, para sistemas de produção capital-intensivos, geralmente associados a grandes unidades produtivas, a implicação seria inversa, haja vista que os custos sociais estariam acima dos custos privados. Esse tipo de política levaria ao mesmo tempo a que se agravasse a má alocação de recursos e a concentração de renda, na medida em que se estaria incentivando os sistemas de produção que utilizassem sistematicamente os recursos mais escassos na economia e as empresas de maior tamanho.

Parece pois que é sob a ótica dos custos de oportunidade privados que se tem de enfocar a medição dos custos de produção. Mesmo assim não deixará de existir dificuldades teóricas a utilização deste conceito, como por exemplo quando se se defrontar com segmentos de economia rural arcaicos, onde a opção de uso dos recursos não se guia necessariamente por padrões convencionais de maximização econômica. Por outro lado, a opção de uso de recursos entre culturas, que seria o campo de escolha apropriado para uso do conceito de custo de oportunidade, é muitas vezes restrita por força de condições ecológicas peculiares. Em cada caso, as adaptações para medição dos custos terão que ser feitas, de sorte que não se pode "a priori" antecipar todos os problemas teóricos e empíricos advindos do uso do conceito de custo de oportunidade.

3 - CURVAS DE CUSTO E PROBLEMAS ENVOLVIDOS NA FIXAÇÃO DE PREÇOS

Dado o papel que os conceitos de custo de produção desempenham na metodologia de determinação de preços, convém realçar alguns problemas relativos a estrutura de custos. Com vistas a elucidação desses aspectos, imagine-se que o preço mínimo fixado esteja acima do preço de mercado, como no Caso A do 3º Capítulo ("mercado estável na baixa").

Ora, ao determinar um único preço⁸³ governamen-
tal o impacto deste sobre as empresas individuais será bastante
distinto conforme as escalas de produção e custos dessas empre-
sas, sua habilidade gerencial, o grau de heterogeneidade da ter-
ra além de outros fatores que de maneira geral representariam
"insumos especiais" embutidos nas curvas de custo dessas empre-
sas. Afora estas distinções sobre a diversidade da estrutura de
custos do subsetor agrícola objeto da garantia de preço, resta
considerar a correspondência entre estratos de empresas relati-
vamente homogêneas e a respectiva participação desse grupo na
produção total do país ou da região a que se está protegendo
com a garantia de preços. Este exercício de estratificação per-
mitiria definir a unidade produtora típica que refletisse a im-
portância relativa de um dado tamanho de empresa na produção e/
ou emprego de todo o setor. Antes disso, convém investigar mais
amplamente os problemas teóricos que estão envolvidos na estratifi-
cação de custos para efeito de garantia de preços.

⁸³ No sistema atual de garantia de preços mínimos, coordenado
pela Comissão de Financiamento da Produção, o preço do produ-
to agrícola não é único mas varia de conformidade com o zone-
amento geoeconômico dos preços, que na maioria dos casos le-
va em conta como fator de diferenciação, o custo de transpor-
te das zonas de produção aos centros de confluência desta
(Portos, Grandes Centros Urbanos etc.)

Outro fator de diferenciação de preços mínimos é a padroniza-
ção oficial dos produtos em tipos e classes comerciais. Esta
diferenciação que efetivamente refletiria heterogeneidade co-
mercial para um mesmo produto, deveria refletir os ágios e
deságios que o mercado pratica para os diversos tipos ou clas-
ses. Na prática há contudo critérios legais distintos para
atribuição desses ágios.

Utilizar-se-ã da análise gráfica para ilustrar esta discussão.

GRÁFICO 1

AGREGAÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS

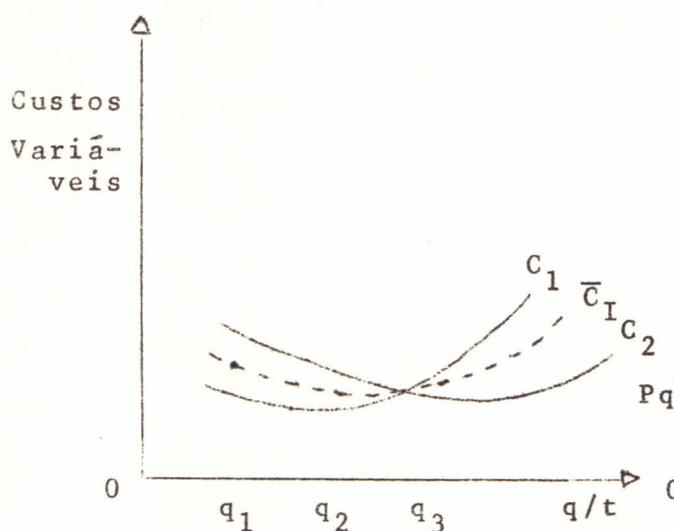
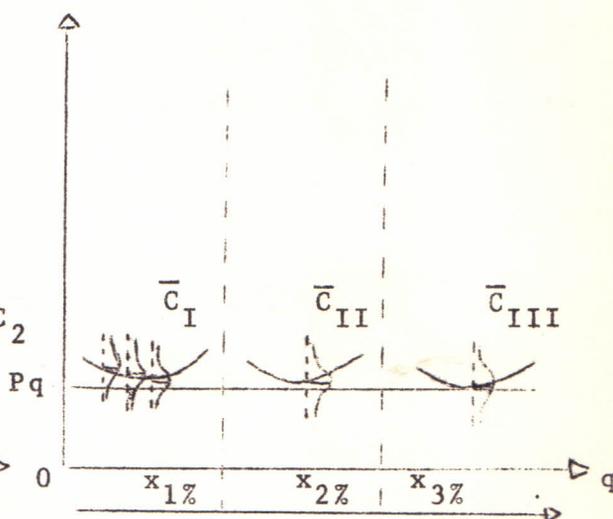


GRÁFICO 2

ESTRATIFICAÇÃO DE CUSTOS



O Gráfico 1 descreve o exemplo mais simples de agregação das curvas de custos individuais. Considera-se um intervalo de quantidade produzida que reflete um estrato de tamanho de empresa, relativamente homogênea quanto ao nível de produção. A seguir agrega-se o custo unitário para diferentes níveis de produção dentro do intervalo considerado, determinando-se uma média aritmética do custo unitário. O exemplo do Gráfico 1 mostra um caso simples em que há apenas duas empresas com curvas de custos unitários C_1 e C_2 . A média aritmética dessas é a Curva \bar{C}_I . Este mesmo exercício de agregação de curvas individuais seria repetido para outros estratos de produção, de forma que se pudesse condensar todas essas informações num gráfico único como o Gráfico 2. Neste constroi-se paralelo ao eixo hori

zontal, uma dimensão de medida da quantidade total produzida, proporcional a cada estrato de tamanho de empresa. Tem-se aí todas as informações de que se necessita para análise da estrutura de custos do setor. Agora então, pode-se voltar a investigar o impacto da política de preços mínimos em face dos problemas de eficiência empresarial e diferenças de fertilidade do fator terra e da existência de economias ou deseconomias de escalas. Por hipótese admite-se que o preço mínimo é fixado a nível OP_g (Gráfico 2), à semelhança do caso de "mercado estável na baixa", visto no Capítulo III. Em toda análise subsequente considera-se apenas três tamanhos de empresa, procedimento que é tão somente de cunho didático.

3.1 - Impacto da Eficiência Empresarial dos Retornos de Escala

Em primeiro lugar examina-se as consequências da eficiência empresarial e heterogeneidade do fator terra, para a seguir se examinar a questão das economias de escala.

No Gráfico 2 a posição das curvas $\bar{C}I$, $\bar{C}II$ e $\bar{C}III$ não mostra diretamente a variação na eficiência de diferentes empresas componentes de um determinado estrato. Mas esta variação existindo, implica na ocorrência de desvios em torno dessas curvas, os quais são tanto mais elevados quanto maiores foram as diferenças de eficiência empresarial dentro de cada estrato. Semelhantemente, a variação na fertilidade natural do solo seria um outro fator que determinaria variações em torno das curvas de custos "típicas" dos diversos estratos. Mas há ainda uma outra fonte de variação nos custos unitários das empresas do subsetor e que ainda não foi mencionado. Trata-se da possibilidade teórica de existência de economias ou deseconomias de escala na produção. Essa possibilidade imprimiria níveis diferentes na posição das curvas de custos unitários de diferentes escalas

de produção. Nos Gráficos 3 e 4 exemplifica-se os casos de economias e deseconomias de escala.

GRÁFICO 3

ECONOMIAS DE ESCALA

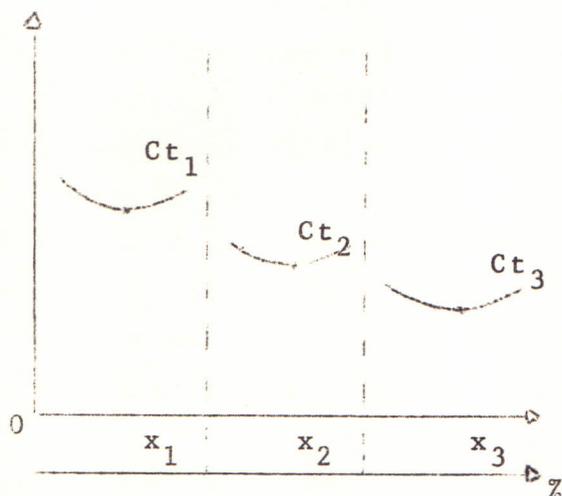
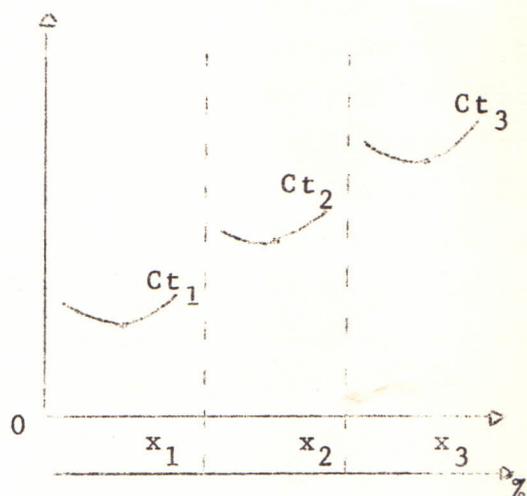


GRÁFICO 4

DESECONOMIAS DE ESCALA



3.1.1 - Variação na Eficiência Empresarial

Feitas essas considerações sobre algumas situações possíveis a respeito da estrutura de custos das empresas do subsetor, cabe analisar cada uma dessas peculiaridades no contexto da metodologia de determinação de preços.

Por simplicidade didática examina-se em primeiro lugar a possibilidade de variação da eficiência empresarial, admitindo economias de escala constante como no Gráfico 2.

Considera-se π como uma medida de desvio em torno das curvas típicas dos diversos estratos. Em seguida investiga-se as implicações de:

- a. admitir um π "alto" para todos os estratos;
- b. admitir π crescente com a escala de produção;

c. admitir \bar{w} decrescente com a escala de produção.

Nos três casos aceita-se por pré-suposição que a participação de cada um dos estratos de empresa corresponde a uma idêntica participação na produção do subsetor.

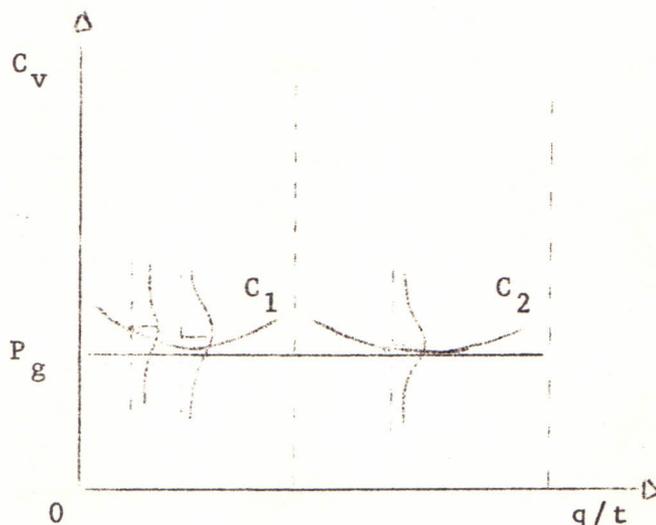
a. "Alta" Variação nas Curvas de Custo

Há diferentes fontes de variação dos custos unitários de produção que poderiam se refletir num alto desvio padrão destes para diferentes empresas. Considera-se aqui a eficiência empresarial e/ou a fertilidade natural do solo como fatores principais que geram um alto desvio padrão dos custos unitários. Ainda que outros fatores possam ser tão ou mais relevantes que os apontados, em princípio não é essencial a sua menção porquanto as implicações da alta variabilidade e não propriamente as suas fontes é que está por ora em discussão.

A principal implicação de um alto desvio padrão das curvas de custo individuais seria a de tornar pouco eficaz a média dos custos unitários como referência para fixação de preços mínimos. Como se vê no Gráfico 2.1 a seguir, o impacto do preço mínimo P_g sobre os planos de produção de diferentes empresas é bastante discriminatório, protegendo de maneira mais favorável os produtores eficientes e/ou localizados em terras férteis, relativamente aos demais. Esse resultado, contudo, não contradiz o sentido da política de preços no contexto de alocação gradual de recursos que se examinou no Caso A do Capítulo III (mercado estável na baixa).

GRÁFICO 2.1

(¶ "ALTO E CONSTANTE")



Mas uma situação de alto desvio padrão como no Gráfico 2 pode alijar do mercado, parcela apreciável de produtores.

Ora, uma tal situação é em suas implicações semelhante ao impacto da incerteza climática sobre as curvas de custo das empresas agrícolas, questão rapidamente mencionada no final do Capítulo III (pág. 135). Naquela situação apontou-se a necessidade de acoplar à política de preços, uma política de seguro da produção agrícola, de forma a que se pudesse conciliar os objetivos da alocação eficiente e garantia de renda mínima. Na presente situação a conciliação desses objetivos no contexto da política de preços também requereria intervenções similares, atacando-se na fonte a causa da alta variabilidade. Se, como se está supondo, é a posse exclusiva de "insumos especiais" como fertilidade do solo ou habilidade empresarial que configura esse perfil da alta variabilidade dos custos; acredita-se que a política de assistência técnica e extensão rural

poderia minimizar esta situação de virtual monopólio, disseminando técnicas e informações de fácil apreensão e adoção pela maioria dos produtores.

b. Outra situação peculiar seria o caso em que aumenta o desvio padrão dos custos unitários à medida que aumenta a produção. Tal caso, e bem assim a situação inversa de desvio padrão decrescente estariam a merecer análise especial sobre as possíveis relações de risco de preço e risco de produção relativamente ao tamanho da empresa. Mesmo sem explorar os fatores causais dos fenômenos acima apontados, pode-se desde já antecipar algumas das suas implicações mais claras. O primeiro caso, desvio padrão crescente, levaria a que se realizasse a garantia de renda mínima favorecendo mais diretamente os pequenos e médios produtores. Por outro lado a alocação eficiente de recursos a longo prazo poderia ser induzida pela política de preços ainda que com reflexos desestabilizantes sobre o nível de renda para as grandes empresas.

c. Por sua vez a situação simétrica de desvio padrão de custos decrescente - teria evidentemente implicações inversas. O objetivo da garantia de renda mínima ficaria bastante comprometido se houvesse amplitudes "elevadas" de variações de custos entre estratos. Ademais, admitindo como se está a aceitar, que a participação das pequenas e médias unidades produtivas seja apreciável no Brasil⁸⁴, ficar-se-ia em dúvida sobre o efeito da política de preços sobre a oferta de longo prazo. No presente caso também a identificação dos eventuais fatores causais de risco crescente ou decrescente com a produção, auxiliaria a indicar a utilização de outros instrumentos de política agrícola adaptados a corrigir ou minimizar tais distorções.

84 Ver a este respeito alguma evidência sobre a importância relativa dos pequenos produtores na produção agrícola brasileira na seção 4 deste Apêndice sobre "evidências empíricas".

3.2 - Economias de Escalas

A questão possivelmente mais importante que se precisa considerar na estrutura de custos da produção de determinados produtos agrícolas é se há economias, ou deseconomias de escala.

A situação anteriormente analisada (Gráfico 2) admite implicitamente retornos de escala constantes e modificações apenas na variação de custos unitários dentro de cada estrato de produção.

Agora vai-se examinar a hipótese de variação nos custos unitários entre estratos, considerando inicialmente a hipótese de declínio dos custos unitários a medida que aumenta a escala de utilização dos fatores.

Convém lembrar que a verificação da existência de economia ou deseconomia de escala, utilizando-se da medida de custo por unidade, requer que se conceitue explicitamente estas idéias.

Partindo da definição convencional de economias de escala como sendo dada pela variação na quantidade de produção total, mais que proporcional a variação na quantidade utilizada de fatores, ter-se-ia por consequência que a curva de custos unitários de longo prazo, seria decrescente⁸⁵. Este resultado requer que se admita como constantes os preços dos fatores, independentemente da escala de produção de cada empresário.

Convém que se precise graficamente o conceito de economia de escala, já que será usando esta técnica que se discutirá os problemas de fixação de preços mínimos.

⁸⁵ Ver conceituação e demonstração matemática sobre perfis das curvas de custo de longo prazo na hipótese de economias e de deseconomias de escala in Ferguson, C.E. - "Microeconomic Theory" Homewood, Illinois - Richard D. Irwin Inc. 1972. p. 231/8.

GRÁFICO 3.1

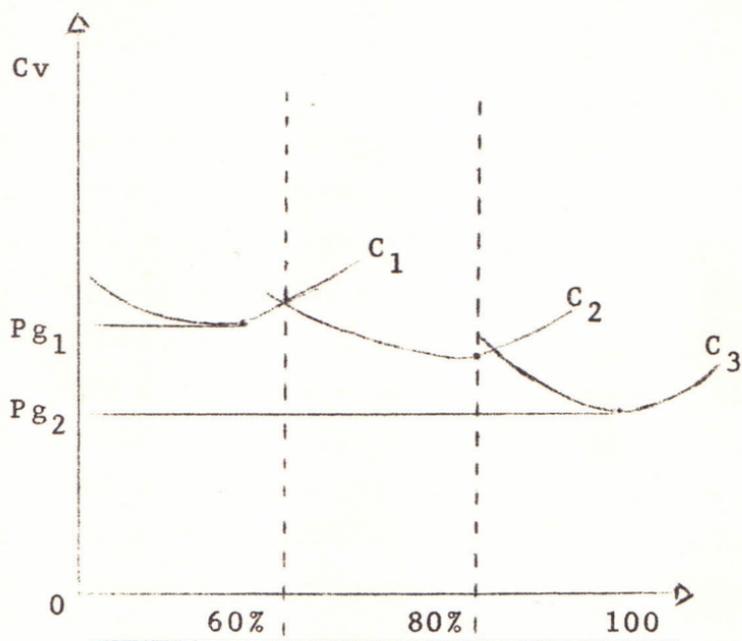
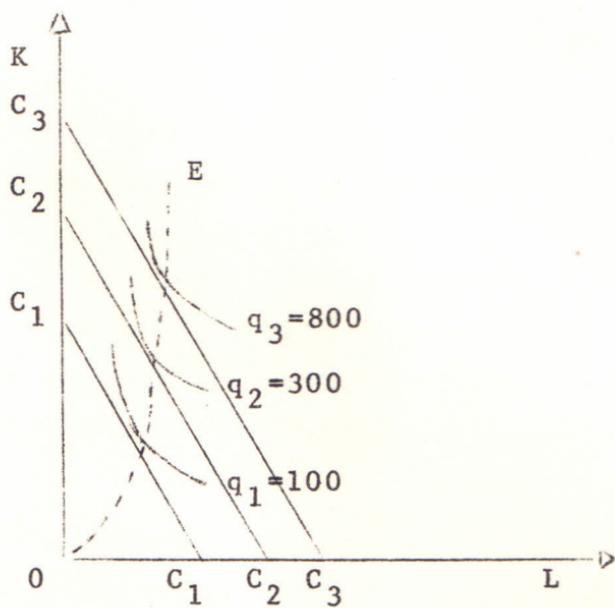


GRÁFICO 3.1.1



O Gráfico 3.1 mostra a existência de economias de escala, com os custos unitários que declinam à medida que se expende o tamanho da planta. Por outro lado, o Gráfico 3.1.1 exprime a condição de que aumentando-se proporcionalmente a utilização de todos os fatores (utiliza-se apenas dois fatores, suposição que é requerida pela análise geométrica), a produção aumentaria mais que proporcionalmente. Observe-se ainda que no Gráfico 3.1.1 a taxa marginal de substituição entre os fatores é constante ao longo do caminho de expansão OE. Essa constância é característica definicional da idéia de retornos de escala.

Agora é relevante colocar alguns problemas adicionais que a estratificação de curvas de custo (Gráfico 3.1), e a conceituação precisa de retornos de escala crescente no Gráfico 3.1.1 suscita. Essa discussão será toda ela conduzida no sentido de predizer o impacto da fixação do preço mínimo sobre a produção e sobre o nível de renda do setor tomando-se por referência o caso de "mercado estável na baixa"⁸⁶. Em cada caso cuidar-se-á de distinguir os efeitos esperados de curto e de longo prazo.

3.2.1 - Estratificação da Produção

A estratificação da produção relativamente aos diversos tamanhos de empresa e correspondentes curvas de custo (ver Gráfico 3.1), permite que se afira os eventuais impactos de curto e de longo prazo da fixação do preço mínimo. Desta forma, a determinação de um hipotético preço mínimo como OPg_1 (Gráfico 3.1) geraria efeitos de curto prazo de garantia de renda mínima aos produtores, mas não serviria como indicador de contração da produção a longo prazo. Ao contrário, os lucros extra

⁸⁶ Para efeito de análise de determinação de preço mínimo a ser comentada adiante, considera-se as curvas de custo do Gráfico 3.1, como sendo de custo variável.

normais auferidos pelas grandes e médias empresas levariam a que se expandisse o número e a produção dessas empresas. Essa implicação conduziria a que a política de preço-subsidiado prevista no Caso A da metodologia, se tornasse persistente e portanto incompatível com o ajustamento do preço mínimo ao preço tendência ou de equilíbrio de longo prazo. Isto também se daria, e até com maior velocidade, se a estratificação da produção fosse inversa àquela apontada no Gráfico 3.1 ou seja 20%, 20% e 60% de participação respectivamente para pequenas, médias e grandes empresas. Contudo, ao que indicam os dados apresentados na seção 4.1 deste Apêndice, a distribuição da produção por tamanho da empresa se aproxima de uma maior concentração da produção para pequenas e médias empresas.

Por outro lado, a fixação de preço mínimo ao nível de OPg_2 (Gráfico 3.1), equivalendo ao custo unitário mínimo das grandes unidades produtoras, induziria a efeitos alocativos de longo prazo no sentido da retração de produção. Sobre este aspecto, a política de preços estaria cumprindo uma de suas funções. Mas sob o aspecto de garantia de renda mínima, essa política seria inteiramente contraditória, admitindo-se como é razoável fazê-lo, que uma parcela apreciável da produção é gerada pelas grandes e médias empresas.

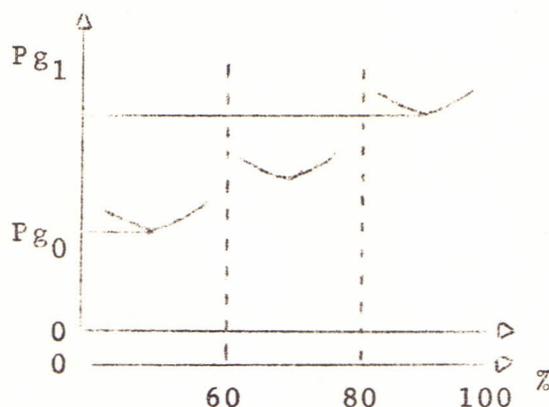
A implicação da existência de retornos de escala crescentes é efetivamente embaraçosa para a manipulação da política de preços no caso de "mercado estável na baixa". Não há solução teoricamente consistente que permita conciliar uma alocação eficiente de recursos a longo prazo com a garantia de renda mínima a curto prazo, na acepção que se adotou no Capítulo III-Caso A; a menos que seja insignificante a participação na produção e emprego das pequenas unidades produtivas.

3.3 - Retornos de Escala Decrescentes

A possibilidade de existência de retornos de es

cala decrescentes, empiricamente pouco provável como se verá a diante, apresenta problemas simétricos aos que se analisou no caso anterior. No Gráfico 3.2 abaixo, ilustra-se uma situação de custos crescentes, indicativa de retornos de escala decrescentes. O exemplo é puramente didático, de vez que o conceito de retornos decrescentes não tem também consistência teórica.

GRÁFICO 3.3



No presente exemplo a fixação de preços mínimos ao nível de P_{g0} (Gráfico 3.3) poderia cumprir apropriadamente funções alocativas de longo prazo (induzir retração de produção) e garantia de renda mínima a curto prazo. Este resultado decorre da suposta estratificação da produção, que concentra praticamente 80% desta nos estratos de pequenos e médios produtores. Fora inversa a distribuição da produção (20%, 20% e 60%) respectivamente para pequenos, médios e grandes produtores, e a conciliação dos objetivos de longo e curto prazo não seria alcançado com o preço P_{g0} .

Por outro lado, a fixação do preço mínimo em P_{g1} seria incompatível com o objetivo de alocação eficiente a longo prazo, porquanto geraria com grande probabilidade lucros extraordinários para as pequenas e médias empresas.

Em síntese, economias ou deseconomias de escala, de uma maneira geral são teoricamente de difícil ajustamento às regras de fixação de preços mínimos que se enunciou no Capítulo III e que admitem explicitamente retornos de escala constantes.

No caso da agricultura brasileira, onde a produção e o excedente comercializável dos grupos de pequenos e médios produtores parece ser apreciável; retornos decrescentes de escala não trariam maiores problemas se eventualmente existissem.

4 - ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE ECONOMIAS DE ESCALA E ESTRATIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO

4.1 - Retornos de Escala na Agricultura Brasileira

As pesquisas sobre economias de escala na agropecuária brasileira, realizadas a nível de vários produtos e regiões simultaneamente são bastante escassas. O mais importante trabalho que se conhece sobre o assunto e possivelmente o único que atende ao nível de generalidade que se está interessado em examinar, é a obra de Cline⁸⁷ sobre as implicações econômicas da reforma agrária no Brasil. Dentre os vários testes que o autor desenvolve para predizer os possíveis reflexos sobre a produção agrícola de uma reforma agrária no Brasil, interessa especialmente aqueles sobre retornos de escala.

Basicamente o roteiro usado por Cline para o teste de retornos de escala⁸⁸ consiste em estimar funções de produ

⁸⁷ Cline, Willian - "Economic Consequences of a Land Reform in Brazil" - Amsterdam - North-Holland Publishing, 1970

⁸⁸ Cline, op. cit., pág. 59/74.

ção Cobb-Douglas sem restrição sobre os parâmetros. Obtêm-se as estimativas de elasticidades para os fatores em diversas culturas e diversas regiões do país, sendo o somatório delas bem próximo da unidade⁸⁹. A seguir estima-se novamente as funções de produção Cobb-Douglas com a restrição de que a soma das elasticidades de produção seja igual a unidade. Testa-se estatisticamente a hipótese de que a soma das elasticidades parciais é significativamente diferente de um. A conclusão que o autor chega é a seguinte:

"Retornos de escala são geralmente constantes na agricultura brasileira. Análise de covariância mostrou que o grau de homogeneidade da função de produção do tipo Cobb-Douglas é não significativamente diferente de um (ao nível de 5%) para 15 dos 18 produtos analisados. Somente um setor (Café-SP), mostrou crescentes retornos de escala, e dois setores de pecuária bovina mostraram retornos de escala decrescentes. Mesmo estas três exceções poderiam ser devidas a mudanças na qualidade de terra quando cresce o tamanho da fazenda"⁹⁰.

A tese de Cline sobre a não existência de economias de escala na agricultura brasileira, ainda que utilize dados do período 1963-1965, para as diversas funções que estima, permanece válida, senão para a totalidade, pelo menos para a grande maioria dos produtos agrícolas. Esse resultado é de certa forma coerente com os padrões internacionais de retornos de escala na agricultura, sintetizada por Heady e Dillon⁹¹ e cita

⁸⁹ Os diversos "setores" da agricultura em que foram estimadas as funções de produção pela metodologia indicada são: Algodão-CE; Algodão-PE; Café-ES; Café-SP; Açúcar-PE, (dados FGV), Cereais SP; Arroz-RS, (dados FGV), Milho-MG; Bovinos em Geral-SP; Açúcar-AL; Açúcar-PE (dados IAA); Açúcar-SP; Arroz-RS (dados IRGÁ) Bovinos-CE; Bovinos-ES; Bovinos-MG; Bovinos-RS, Bovinos-SP.

⁹⁰ Cline, op. cit., pág. 78.

⁹¹ Apud Heady, E.O. & Dillon, J.L. - Agricultural Productions Functions - Ames, Iowa, Iowa State University Press, 1961, pág. 630.

dos por Cline⁹². Estes dados (ver Tabela 1) apresentam as estimativas de elasticidades de produção para diferentes países e produtos com a soma destas igual a 1 para a maioria dos resultados, revelando de maneira geral retornos de escala constantes. As exceções mostram retornos levemente crescentes para economias altamente desenvolvidas (EUA) e retornos decrescentes para economias subdesenvolvidas (INDIA).

Embora os dados reunidos por Heady deixem muitas dúvidas sobre a comparabilidade dos resultados em vista da metodologia utilizada em cada estimação particular e também sobre a própria qualidade dos dados, aceita-se os resultados como consistentes com as conclusões de Cline. Este por sua vez, corroborando a sua própria tese e os dados de Heady, afirma que "crescentes retornos de escala são mais prováveis de ocorrer em economias avançadas do que em países menos desenvolvidos, por causa do relativo barateamento do capital e por extensão da importância da indivisibilidade de máquinas na agricultura de economias avançadas"⁹³.

Estas evidências empíricas e outras pesquisas específicas sobre a produtividade dos fatores em áreas selecionadas do Brasil, não autorizam a admitir retornos de escala crescentes na agricultura brasileira. Por esta razão a hipótese sobre retornos de escala constantes utilizada como pressuposição na metodologia, não se distancia da realidade e pode ser usada sem maiores problemas.

4.2 - Estratificação de Produção, Emprego e Alguas Indicações Empíricas

Tentar-se-á estratificar por tamanho de empresa

⁹² Cline, William op. cit., pág. 70

⁹³ Cline, op. cit., pág. 74

FUNÇÕES DE PRODUÇÃO EM DIVERSAS PARTES DO MUNDO

LOCAL DA AMOSTRA	PRODUTO	ELASTICIDADES DE PRODUÇÃO			
		Serviços da Terra	Serviços do Trabalho	Outros Serviços	Soma das Elasticidades
EUA - Norte de Iowa	Milho	0,91	0,08	0,16	1,15
Japão - Honshu	Batata Doce	0,85	0,29	0,00	1,14
EUA - Sul de Iowa	Milho	0,79	0,09	0,39	1,27
Japão - Hokaido	Arroz	0,75	0,18	0,07	1,00
Índia - Andhra Pradesh	Fazendas Irrigadas	0,57	0,14	-0,08	0,63
Japão - Honshu	Arroz	0,56	0,29	0,15	1,00
EUA - Montana	Trigo	0,50	0,04	0,58	1,12
Índia - Uttar Pradesh	Trigo	0,50	-0,26	0,69	0,93
Noruega - Sudeste	Cereais	0,47	0,04	0,28	0,79
Taiwan - Tainan	Cereais	0,44	0,33	0,31	1,08
Nova Zelândia - Canterlury	Carneiros	0,42	0,15	0,54	1,11
EUA - Alabama	Culturas	0,39	0,32	0,46	1,17
Austrália - Sul	Pecuária de Leite	0,39	0,25	0,54	1,19
Canadá - Alberta	Trigo, Carne	0,39	0,20	0,34	0,93
Índia - Uttar Pradesh	Cana-de-açúcar	0,37	0,69	0,03	1,09
Taiwan - Tainan	Cana-de-açúcar	0,36	0,25	0,34	0,95
Suécia	Fazendas Mistas	0,35	0,05	0,57	0,97
Índia - Andra Pradesh	Agricultura Seca	0,31	0,04	0,07	0,42
Japão - Honshu	Chá	0,29	0,30	0,46	1,05
EUA - Iowa - Illinois	Parceria (crop-share)	0,29	0,25	0,48	1,02
Austrália - New South Wales	Pecuária de Leite	0,28	0,22	0,42	0,92
África do Sul - Kalihari	Pecuária de Engorda	0,28	0,13	0,55	0,96
Índia - Uttar Pradesh	Trigo, Cana-de-açúcar	0,23	0,43	0,35	1,01
Noruega - Sudeste	Ração para Pecuária	0,23	0,32	0,57	1,12
EUA - Iowa - Illinois	Parceria Pecuária	0,23	0,18	0,53	0,95
Canadá - Alberta	Pecuária de "ranchos"	0,20	0,37	0,39	0,97
África do Sul - Kalihari	Pecuária - "Baby-Beef"	0,19	0,19	0,52	0,90
Índia - Andhra Pradesh	Fazendas Mistas	0,14	0,26	0,13	0,53
Austria	Fazendas Mistas	0,13	0,26	0,61	1,00
Austrália - New South Wales	Carneiros	0,10	0,59	0,55	1,24
EUA - Iowa - Illinois	Proprietários	0,09	0,17	0,73	0,99
Israel	Fazendas Mistas	0,03	0,25	0,80	1,08
Noruega - Sudeste	Pecuária de Corte		0,42	0,79	1,21
Reino Unido - Inglaterra	Pecuária de Leite		0,29	0,83	1,12
Austrália - Oeste	Pecuária de Leite		0,23	0,76	0,99
EUA - Alabama	Pecuária		0,23	0,74	0,97
Noruega - Sudeste	Pecuária de Leite		0,18	0,80	0,98
EUA - Sul de Iowa	Suínocultura		0,12	0,98	1,10
EUA - Montana	Pecuária		0,08	0,94	1,02
EUA - Norte de Iowa	Bovinocultura		0,08	0,91	0,99
Suécia	Pecuária de Leite		-0,05	1,23	1,18

NOTA: (*) APUD HEADY, E.O & DILLON, J.L. - Op.cit pág.630

dados de produção total e de produção vendida, de sorte a obter subsídios para avaliar o impacto da política de preços sobre a produção em geral e de diferentes grupos de produtores em particular. Em adição a esta informação tentar-se-á estratificar também por tamanho de empresa, o pessoal ocupado na produção agrícola e um indicador de remuneração da força de trabalho.

Esses dois níveis distintos de informação -sobre produção - comercializado e sobre emprego, podem fornecer subsídios empíricos de grande valor a respeito do impacto de curto e longo prazo da política de preços sobre produção, emprego e distribuição de renda no setor agrícola. Essas informações por sua vez, permitirão identificar os estratos, de tamanho de empresa cuja participação na produção e no emprego agrícola, define-os como "típicos" em razão de maior frequência dessas variáveis.

A variável "proxi" de tamanho de empresa usada é a área total do estabelecimento agrícola, segundo os dados do Censo Agropecuário de 1970. De antemão sabe-se da natureza pouco rigorosa dessa variável para medir "tamanho de empresa". Claramente, a estratificação em termos de escala de produção mostraria mais apropriadamente o tamanho da empresa, porquanto refletiria as dotações de todos os fatores e o nível da tecnologia. Contudo, as estatísticas agrícolas quer do Censo Agropecuário (IBGE), quer do Cadastro Rural do INCRA não permitem obter essa informação.

Os dados usados no Quadro A (Produção, Pessoal Ocupado e Despesa com Salários por Estrato de Área Total) referem-se ao Censo Agropecuário de 1970. Os estratos de tamanho de área referem-se ao conceito do estabelecimento rural do IBGE e portanto implicam na existência da exploração agrícola ou pecuária em seu interior. Sobre este aspecto o conceito de estabelecimento é bem mais útil para os propósitos metodológicos que o conceito de "imóvel" rural do "Cadastro" do INCRA. Este último admite a possibilidade de não exploração agropecuária na área do "imóvel".

Os dados do Quadro A podem ser divididos em três grandes grupos representativos de "pequenas", "médias" e "grandes" empresas. Desprezando aspectos de maior complexidade que envolvem considerações sobre os demais fatores e tecnologias utilizadas, para definir o tamanho da empresa, pode-se subdividir a estratificação dos Quadros A e B, nos três grandes grupos referidos como sendo os seguintes:

De menos de 1 ha a menos de 50 - pequenas empresas;

De 50 a 500 ha - médias empresas;

De mais de 500 ha - grandes empresas.

A definição de pequena, média e grande empresa com base na estratificação acima é arbitrária. Mas no contexto do presente trabalho ela satisfaz, de vez que permite indicar alguns problemas de distribuição da produção que de qualquer forma poderiam ser constatadas nos dados em anexo, utilizando-se de outra conceituação.

O primeiro grupo - das pequenas empresas - é o que desperta maior interesse em razão do alcance duvidoso do instrumento preço mínimo para esta classe de empresas. Neste grupo concentra-se parcela apreciável do pessoal ocupado no setor agrícola - cerca de 74,0%. Por outro lado, a massa de salários, pagos nas empresas de menos que 50 ha é de 25% e portanto menos que proporcional a participação do pessoal ocupado. Esse resultado reflete em grande parte a participação dos estabelecimentos familiares, e outros tipos de empresas rurais onde a remuneração à mão-de-obra empregada não assume a forma de salários monetários pagos. Mesmo quando o salário monetário é a principal remuneração do trabalho, esta se faz a níveis abaixo dos salários vigentes nos demais estratos de empresa agrícola. Mas há ainda um outro aspecto de grande importância na produção das pequenas empresas. Trata-se da identificação do que efetivamente chega ao mercado dessa produção. É sobre este fluxo de bens - o excedente comercializável, que se prefere chamar de produção vendi

da - que a política de preços mínimos pode eventualmente ter al gum papel indicativo.

Infelizmente os dados de produção vendida não são disponíveis para os "estabelecimentos" rurais do IBGE. Apenas as "Estatísticas Cadastrais - 1972" do INCRA levantam os dados em termos de produção obtida e produção vendida. Contudo, a uni dade pesquisada é não mais o "estabelecimento", mas sim o "Imó vel" rural. As duas estatísticas não podem ser comparadas dire tamente mas algumas relações podem ser retiradas utilizando-se independentemente os dois conjuntos de dados.

O uso dos dados das "Estatísticas Cadastrais - 1972" é mostrado nos Quadros B, referentes às regiões NE, SUL, SUDESTE e CENTRO-OESTE. Aí a participação da produção dos peque nos imóveis (também de menos de 50 ha) é aproximadamente igual a do excedente comercializado - (produção vendida). Admitindo esta mesma relação como válida para os "Estabelecimentos" ru rais ter-se-ia de aceitar que estaria na faixa de pequenas ou médias empresas rurais a unidade produtora típica a ser benefi ciada pela política de preços mínimos. Contudo, há aqui uma apa rente contradição entre o que se poderia alcançar com um plane jamento da política de preços que adotasse regras de fixação de preço como os analisados e o resultado efetivo de atuação da po lítica coordenada no Brasil pela CFP.

O fraco desempenho da política de preços em rela ção às pequenas empresas decorre em grande parte da discrimina ção que sofre a pequena produção ou o pequeno excedente indi vidual para efeito de garantia de preço (ver pág. 89/90 e 140). Mas sendo, como é relativamente importante esta classe de pequenos produtores, em termos de produção e emprego, certamente sua ex clusão dos benefícios dos preços mínimos tem implicações contra ditórias sobre os objetivos econômicos e sociais comumente acei tos para este tipo de política. Aqui também, esta carece de maior racionalidade na execução da garantia de preços. Por sua vez os demais instrumentos de política agrícola também precisam

atuar supletivamente, como já se indicou, facilitando a organização dos pequenos produtores em unidades associativas, de forma a facilitar o acesso destes aos serviços providos pelo próprio setor governo.

Os dados apresentados nos Quadros A, B₁, B₂, B₃ e B₄ em anexo, ao nível de agregação em que se os apresentam não são passíveis de utilização num exercício hipotético de fixação de preço. Nem é este também o propósito desta seção, de vez que os problemas particulares de cada produto ou das variáveis estudadas em cada região escapariam ao contexto de generalização que se pretendeu dar ao estudo da metodologia.

Crê-se contudo que os perfís de estratificação de tamanho da empresa que se apontou para o setor agrícola como um todo, embora merecendo desagregação a nível de produto, sejam um indicador relevante dos problemas com que se defrontaria o analista dos produtos da pauta de preços mínimos.

QUADRO A
ESTRATIFICAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS
 (Produção, Salários e Pessoal Ocupado)
 - 1970 -

ESTRATOS	VALOR DA PRODUÇÃO %	PESSOAL OCUPADO %	DESPESA COM SALÁRIOS %
TOTAL	100,00	100,00	100,00
Menos de 10	17,79	40,56	7,84
Menos de 1	1,47	5,24	0,59
1 a menos de 2	2,06	7,30	0,95
2 a menos de 5	6,44	14,96	2,73
5 a menos de 10	7,82	13,06	3,57
10 a menos de 100	40,05	42,27	28,20
10 a menos de 20	12,16	15,28	5,93
20 a menos de 50	17,67	18,33	11,80
De menos de 1 a menos de 50	<u>47,62</u>	<u>74,20</u>	<u>25,60</u>
50 a menos de 100	10,22	8,66	10,47
100 a menos de 1 000	29,31	14,10	43,71
100 a menos de 200	9,11	6,07	12,03
200 a menos de 500	12,16	5,52	19,15
De 50 a menos de 500	<u>31,49</u>	<u>20,25</u>	<u>41,65</u>
500 a menos de 1 000	8,04	2,51	12,53
1 000 a menos de 10 000	10,73	2,61	17,73
1 000 a menos de 2 000	5,26	1,42	8,85
2 000 a menos de 5 000	4,15	0,92	6,65
5 000 a menos de 10 000	1,32	0,27	2,23
10 000 e mais	1,84	0,24	2,40
10 000 a menos de 100 000	1,71	0,22	2,10
100 000 e mais	0,13	0,02	0,30
SEM DECLARAÇÃO	0,27	0,22	0,12
De mais de 500 ha	<u>20,82</u>	<u>5,55</u>	<u>32,75</u>

FONTE: Censo Agropecuário de 1970

OBS: : Os dados de Produção Pessoal, Ocupado e Salários correspondem ao "Fluxo de Atividade Produtiva do Setor Agrícola" durante o ano de 1970. Os dados grifados correspondem a percentagens acumuladas por grupo de valor da produção, empregos e despesa com salários.

QUADRO B₁ESTRATIFICAÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS- PRODUÇÃO TOTAL - PRODUÇÃO VENDIDA - POR GRUPOS DE IMÓVEIS (1972)

Região: Nordeste

CLASSES DE ÁREA TOTAL - HA		PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO %	PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO VENDIDA %
TOTAL		100,00	100,00
Menos de	1	0,19	0,13
1 a menos de	2	0,82	0,58
2 a menos de	5	3,45	2,62
5 a menos de	10	4,63	3,66
10 a menos de	25	10,11	8,81
25 a menos de	50	9,94	8,89
De menos de 1 a menos de	50	<u>29,14</u>	<u>24,69</u>
50 a menos de	100	12,00	11,56
100 a menos de	200	12,30	12,21
200 a menos de	500	15,58	16,50
De 50 a menos de	500	<u>39,88</u>	<u>40,27</u>
500 a menos de	1 000	10,13	11,40
1 000 a menos de	2 000	7,42	8,43
2 000 a menos de	5 000	6,68	7,30
5 000 a menos de	10 000	3,50	3,59
10 000 a menos de	20 000	2,42	3,16
20 000 a menos de	50 000	0,63	0,81
50 000 a menos de	100 000	0,19	0,25
100 000 a mais		0,03	0,01
De 500 a mais		<u>30,98</u>	<u>35,04</u>

FONTE: "ESTATÍSTICAS CADASTRAIS" - INCRA - 1972

OBS. : Os dados de produção e produção vendida, correspondem: aos fluxos verificados de produto no ano de 1972 nos "imóveis" rurais, conforme a conceituação do INCRA.

QUADRO B₂

ESTRATIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

- PRODUÇÃO TOTAL - PRODUÇÃO VENDIDA - POR GRUPOS DE IMÓVEIS (1972)

Região: Centro-Oeste

CLASSES DE ÁREA TOTAL - HA		PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO %	PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO VENDIDA %
TOTAL		100,00	100,00
Menos de	1	0,01	0,01
1 a menos de	2	0,05	0,05
2 a menos de	5	0,40	0,38
5 a menos de	10	0,77	0,73
10 a menos de	25	3,63	3,55
25 a menos de	50	5,33	5,09
De menos de 1 a menos de	50	<u>10,19</u>	<u>9,81</u>
50 a menos de	100	6,53	5,85
100 a menos de	200	8,98	8,16
200 a menos de	500	15,11	14,79
De 50 a menos de	500	<u>30,62</u>	<u>28,8</u>
500 a menos de	1 000	11,95	12,33
1 000 a menos de	2 000	11,81	12,47
2 000 a menos de	5 000	13,49	14,18
5 000 a menos de	10 000	7,23	7,64
10 000 a menos de	20 000	5,97	6,52
20 000 a menos de	50 000	5,42	6,45
50 000 a menos de	100 000	1,12	1,03
100 000 e mais		2,21	0,77
De 500 a mais		<u>59,19</u>	<u>61,39</u>

FONTE: "Estatísticas Cadastrais" - INCRA 1972.

QUADRO B₃ESTRATIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS- PRODUÇÃO TOTAL - PRODUÇÃO VENDIDA - POR GRUPOS DE IMÓVEIS (1972)

Região: Sul

CLASSES DE ÁREA TOTAL - HA	PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO %	PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO VENDIDA %
TOTAL	100,00	100,00
Menos de 1	0,09	0,07
1 a menos de 2	0,36	0,34
2 a menos de 5	2,12	1,94
5 a menos de 10	5,38	5,06
10 a menos de 25	23,50	23,22
25 a menos de 50	15,74	15,69
De menos de 1 a menos de 50	<u>47,19</u>	<u>46,32</u>
50 a menos de 100	9,80	10,46
100 a menos de 200	7,93	8,83
200 a menos de 500	12,14	12,80
De 50 a menos de 500	<u>29,87</u>	<u>32,09</u>
500 a menos de 1 000	7,87	7,89
1 000 a menos de 2 000	6,82	6,43
2 000 a menos de 5 000	6,00	5,27
5 000 a menos de 10 000	1,66	1,54
10 000 a menos de 20 000	0,42	0,39
20 000 a menos de 50 000	0,10	0,07
50 000 a menos de 100 000	-	-
100 000 e mais	0,09	0,01
De 500 a mais	<u>22,94</u>	<u>21,52</u>

QUADRO B₄

ESTRATIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

- PRODUÇÃO TOTAL - PRODUÇÃO VENDIDA - POR GRUPOS DE IMÓVEIS (1972)

Região: Sudeste

CLASSES DE ÁREA TOTAL - HA		PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO %	PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO VENDIDA %
TOTAL		100,00	100,00
Menos de	1	0,16	0,17
1 a menos de	2	0,50	0,54
2 a menos de	5	2,31	2,43
5 a menos de	10	3,59	3,68
10 a menos de	25	10,71	11,02
25 a menos de	50	11,41	11,37
De menos de 1 a menos de	50	<u>28,65</u>	<u>29,01</u>
50 a menos de	100	12,48	12,08
100 a menos de	200	13,50	13,21
200 a menos de	500	17,02	17,00
De 50 a menos de	500	<u>43,0</u>	<u>42,29</u>
500 a menos de	1 000	10,96	11,05
1 000 a menos de	2 000	8,08	8,19
2 000 a menos de	5 000	6,05	6,10
5 000 a menos de	10 000	2,20	2,17
10 000 a menos de	20 000	0,63	0,60
20 000 a menos de	50 000	0,38	0,38
50 000 a menos de	100 000	0,02	0,01
100 000 e mais		-	-
De 500 a mais		<u>28,35</u>	<u>28,87</u>

FONTE: "Estatísticas Cadastrais" - INCRA 1972

BIBLIOGRAFIA CITADA

A. LIVROS E FOLHETOS

- 1 - BERGSMAN, Joel. Brazil - Industrialization and Trade Policies. London, Oxford University Press, 1970.
- 2 - CARVALHO FILHO, José Juliano. Política Cafeeira do Brasil - Seus Instrumentos -1961/1971. São Paulo, Faculdade de Economia e Administração - USP/IPE, 1975 (Tese de Doutoramento).
- 3 - CLINE, Willliam. Economic Consequences of a Land Reform in Brazil. Amsterdam, North Holland Publishing, 1970.
- 4 - CROUZET, Maurice. A Época Contemporânea - O Declínio da Europa - O Mundo Soviético . 3.^a edição. São Paulo. Difusão Européia do Livro, 1968.
- 5 - DELFIN NETO, Antonio. O Problema do Café no Brasil. São Paulo. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas. Boletim nº5, S.D.
- 6 - DELFIN NETO, Antonio e PINTO, Carlos A.Andrade. O Café do Brasil. São Paulo. Estudo ANPES nº 3, 1967.

- 7 - DOELLINGER VON, Carlos et Alli. A Política Brasileira de Comércio Exterior e Seus Efeitos - 1967/73. Rio de Janeiro. Coleção Relatórios de Pesquisa. IPEA, 1974.
- 8 - FAO. National Agricultural Price Stabilization and Support Policies. Guidin Principles Recommended by FAO. Roma, 1961.
- 9 - FERGUNSON, C.E. Microeconomic Theory. Homewood, Illinois. Richard D. Irwin Inc., 1972.
- 10 - FRIEDMAN, Milton. Teoria dos Preços |S.L.| Editora APEC, 1971.
- 11 - FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 10.^a Edição. São Paulo, Editora Nacional. 1970.
- 12 - OLIVEIRA, João do Carmo. Observações sobre a Política dos Preços Mínimos. São Paulo. FEA/USP. 1973 (Dissertação de Mestrado).
- 13 - PANIAGO, Euter e SCHUH, Edward G. Avaliação de Política de Preços para Determinados Produtos Agrícolas no Brasil. Viçosa. S.E.D. SD.
- 14 - PHILLIP, André. História dos Fatos Econômicos e Sociais. Lisboa. Liv. Moraes Editora, 1965.
- 15 - PRADO JR., Caio. Revolução Brasileira. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1966.

- 16 - ROBINSON, Joan. Liberdade e Necessidade - Uma Introdução ao Estudo da Sociedade. Rio de Janeiro. Zahar. 1971.
- 17 - SHEPHERD, Geoffrey S. Farm Policy - New Directions. The Iowa State University Press, 1964.
- 18 - SILBER, Simão David. Política Econômica, Defesa do Nível de Renda e Industrialização no Período 1929-1939. Rio de Janeiro FGV, 1973 (Tese de Mestrado).
- 19 - STIGLER, G.J. La Teoria de Los Precios. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1968.
- 20 - SZMRECZSANYI, Tamás. Contribuição à Análise do Planejamento da Agricultura Canavieira do Brasil. Campinas UNICAMP. 1976 (Tese de Doutorado).
- 21 - WANDERLEY, Maria Nazaré Baudel. L'Economie Sucrière do Pernambouc - Contribution à L'Etude des Rapports Entre la Propriété-Foncière et le Capitalismo. Paris. Université de Paris, 1975 (Tese de Doutorado).

B. ARTIGOS DE PERIÓDICOS OU COLEÇÃO DE ENSAIOS

- 1 - FLOYD, John E. The Effects of Farm Price Support on the Returns to Land and Labor in Agriculture. Journal of Political Economy. University of Washington, nº 2. 1965.
- 2 - HUDDLE, Donald. Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, março de 1964.
- 3 - JOHNSON, Gale D. "Comment" in: Herman and Johnston. Agricultural Development and Economic - Growth. New York, Cornell University Press, 1968.
- 4 - KNIGHT, Peter T. Substituição de Importações na Agricultura Brasileira: A Produção de Trigo no Rio Grande do Sul. Estudos Econômicos. São Paulo. nº 3, vol. 1. IPE/USP . 1971.
- 5 - KRISHNA, Raj. Agricultural Price Policy and Economic Development in: Herman and Johnston Agricultural Development and Economic Growth. New York, Cornell University Press 1968.
- 6 - MONTEIRO, Maria José C. Modelos de Oferta Agrícola. Revista Brasileira de Economia . Vol. 29, nº 2, 1975.

- 7 - PAGELLA, Mário. Il Sostegno dei Prezzi e i Redditi degli Agricoltori. Revista di Economia Agrária. S.L. Volume 29 nº 4, 1974.
- 8 - SMITH, Gordon W. Brazilian Agricultural Policy, 1950-1967 in: Ellis, Howards. The Economy of Brazil. Berkeley. University of California Press, 1969.

C. PUBLICAÇÕES OFICIAIS

- 1 - CFP. Preços Mínimos. Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul (vários anos).
- 2 - IAA. Plano de Safra 1975/76.
- 3 - IBGE. Censo Agropecuário de 1970.
- 4 - IEA (Instituto de Economia Agrícola São Paulo) "PROGNÓSTICO" 1976/77.
- 5 - INCRA. Estatísticas Cadastrais. 1972
- 6 - SUPLAN/MA (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Agricultura) Relatório Final do Grupo de Trabalho para Promoção de Agricultores de Baixa Renda. (Janeiro/1976).
- 7 - USDA. Agricultural Price and Parctu-How They Are Constructed and Used. Major Statistical Series of the USDA. agosto 1975.