

GARANTIA DE PREÇOS ESTÁVEIS E REMUNERADORES À AGRICULTURA DE SÃO PAULO¹

Ruy Miller Paiva²

1 - PRINCÍPIOS GERAIS SÔBRE A GARANTIA DE PREÇOS PARA OS PRODUTOS AGRÍCOLAS

1.1 - Introdução

A interferência do Governo no mercado, para garantir os preços, como todo assunto econômico, é questão altamente contravertida. Há estudiosos que advogam uma política enérgica do Governo, com interferência direta e indireta no mercado, para garantir as cotações e evitar as manipulações de preços. Em situação oposta se colocam outros, que defendem um mercado livre, sem controle de qualquer natureza, onde os desajustamentos entre a produção e o consumo são corrigidos pelo próprio funcionamento do mecanismo de preços. E entre esses extremos, existem aqueles que julgam ser necessária, sob condições, a presença de um órgão controlador, porque o mecanismo de preços nem sempre funciona satisfatoriamente. Nesse último grupo inclui-se a maioria dos economistas modernos³. E o número de planos, esquemas e controles de preços, executados ultimamente em todos os países civilizados, com o objetivo de eliminar essas falhas de funcionamento do comércio livre, é uma prova de que prevalece

¹Reprodução do texto publicado em janeiro de 1949 em Estudos de Economia Rural, nº5 e 6 da Sub-Divisão de Economia Rural, da Divisão de Economia Rural, do Departamento da Produção Vegetal, da Secretaria da Agricultura de São Paulo, Brasil, que no final dos anos sessenta deu origem ao Instituto de Economia Agrícola (IEA).

²Engenheiro Agrônomo, MS, à época Pesquisador da Sub-Divisão de Economia Rural.

³Em concurso realizado recentemente nos Estados Unidos, de estudos sobre a política de preços para os produtos agrícolas e do qual participaram 317 economistas, apenas 2 dos 18 vencedores propuseram que os preços fossem deixados livres, sem interferência que não as de fiscalização das práticas de comércio. *Journal of Farm Economics*, Califórnia, v.27, n.4, nov. 1945.

este ponto de vista.

Antes de apresentar as bases de um programa de garantia de preços, estáveis e remunerados, para os principais produtos agrícolas de São Paulo torna-se necessário fazer preliminarmente uma exposição teórica sobre o assunto, mostrando as causas da instabilidade dos preços e de sua remuneração pouco compensadora assim como os resultados que se podem esperar dos diversos métodos de interferência nas diferentes condições em que esse problema se apresenta. Ainda que essa exposição se torne longa, será útil para melhor compreensão do problema e das soluções que forem apresentadas.

1.2 - Causas de "Instabilidade dos Preços"

Encontra-se entre os agricultores um arraigado sentimento de hostilidade para com os intermediários e suas normas de negócio, atribuindo-lhes todas as dificuldades encontradas no campo dos produtos agrícolas. Na verdade, o comércio, com suas manobras de especulação e práticas deficientes, prejudica os preços, o que será discutido em outra parte deste estudo; não se pode, porém, responsabilizá-lo inteiramente por tais dificuldades. Certas características inerentes à produção e ao consumo dos produtos agrícolas também resultam em inconvenientes semelhantes. Assim, a instabilidade dos preços, em quaisquer de suas formas - as que se fazem sentir de um ano para outro, as que ocorrem dentro do mesmo ano, bem como as de origem cíclicas - pode ser explicada por certas características da oferta e da procura desses produtos, conforme será visto a seguir.

A oferta de produtos agrícolas varia de um ano para outro, devido, principalmente, às variações na área plantada e às alterações na produção colhida por unidade de área. Como a produção agrícola é realizada por um grande número de agricultores, agindo independentemente, não é praticável um controle da área plan-

tada que torne possível a estabilização dos preços, a exemplo do que fazem os produtores de artigos industriais. Agindo individualmente e procurando todos os agricultores aproveitar, ao mesmo tempo, as vantagens das flutuações de preços, há sempre um aumento ou uma diminuição excessiva na área total cultivada, o que provoca uma grande instabilidade de preços⁴. Do mesmo modo, estando a mercê das variações do clima, não se pode esperar uma produção por unidade de área estável, todos os anos. Devido a estes elementos - "produção por área" e "área plantada" - serem variáveis, o fator resultante, que é a quantidade produzida e colocada no mercado, apresenta-se com uma grande amplitude de oscilações. Ao contrário, a procura dos produtos agrícolas permanece, de um ano para outro, mais ou menos estável, pois a capacidade de consumo dos indivíduos não sofre grandes variações, limitada que é pela própria natureza do corpo humano. A produção sendo variável e a procura relativamente estável, é natural que os preços dos produtos agrícolas aumentem ou diminuam de um ano para outro, a fim de que a quantidade produzida tenda a se equilibrar com a procurada.

Os preços dos produtos agrícolas sofrem também variações sensíveis dentro do período de um mesmo ano agrícola. Quase todos os produtos da agricultura, ao contrário dos da indústrias, são colhidos e levados ao mercado somente durante alguns meses de cada ano, época em que o mesmo se abarrotava e os preços caem. Mesmo que se considerasse o mercado livre das manobras dos especuladores e funcionando regularmente, os preços devem cair nesse período, pois quem adquire as mercadorias deve considerar que irá fazer face às despesas de armazenagem, seguro, juros, etc., até que possa vendê-las, quando os mercados tenham os seus estoques diminuídos.

Além dessas flutuações de preços, devidas às variações da oferta, ainda há as chamadas variações cíclicas, devidas às modificações na procura efetiva que acompanham os períodos de crise, depressão, recuperação e prosperidade das atividades econômicas. Os preços dos produtos agrícolas mostram, em tais períodos, flutuações mais acentuadas do que as dos produtos não-

agrícolas. Na fase de prosperidade, quando a sua procura aumenta, os preços tendem a subir, não só devido a isso, como também ao custo de produção, que sobe sensivelmente quando os agricultores procuram aumentar suas áreas. Essa inelasticidade da oferta é observada principalmente nos países de agricultura não mecanizada, fato esse, aliás, que pode ser comprovado pela elevação atual dos preços dos produtos agrícolas não exportáveis, em São Paulo⁵. Ao contrário, nos períodos de depressão, quando a procura efetiva declina, os preços dos produtos agrícolas sofrem quedas mais acentuadas do que os dos produtos agrícolas, porque a quantidade produzida e oferecida nos mercados não decresce na mesma proporção. Os agricultores não podem diminuir facilmente suas áreas plantadas, por não disporem de outro meio de vida e por terem uma despesa fixa relativamente grande em relação à variável, o que significa que mesmo a preços baixos - bastando que estes cubram essas despesas variáveis - é menos prejudicial continuar a produzir do que abandonar a exploração.

1.3 - Causas dos Preços não serem em Geral Remuneradores

Quanto a serem os preços dos produtos agrícolas não remuneradores, as causas encontram-se também em certas características da produção e do consumo desses produtos. O Professor Schultz, de Chicago, mostrou recentemente que a produção agrícola mundial tem crescido em ritmo maior do que o da procura⁶. O aumento da oferta é devido aos seguintes fatores⁷:

a) Grande êxito dos agricultores no uso de máquinas, sementes selecionadas, adubos, etc., que tem promovido aumento sensível da produção "per capita" dos trabalhadores.

b) Número excessivo de braços que se mantêm na agricultura, por ser essa atividade a que menos

⁴Flutuações idênticas para determinados produtos são observadas em período mais longos do que o de um ano. Assim, no mercado de preços, nos Estados Unidos, tem havido, nos últimos 50 anos, com muita regularidade a repetição de preços elevados em cada 3 ou 4 anos, período necessário aos produtores para aumentarem suas criações e levarem o produto ao mercado.

⁵Ver o estudo de Paiva, Ruy M. A inelasticidade da oferta da agricultura de São Paulo. *O Observador Econômico e Financeiro*, maio/jun. 1947.

⁶Schultz, Theodore W. *Agriculture in an unstable economy*. New York: MacGraw-Hill, 1945.

⁷Os fatores a seguir não são exatamente os apresentados pelo Prof. Schultz.

exige do trabalhador, em capital e conhecimentos técnicos, e por não ter ela meios de forçar a inatividade dos trabalhadores que do ponto de vista econômico, aí estejam em excesso.

c) Desenvolvimento de novas terras apropriadas ao trabalho agrícola.

A procura insuficiente dos produtos agrícolas é devida aos seguintes fatores:

a) Pequena elasticidade da procura dos produtos agrícolas em relação ao aumento de rendas dos consumidores ou, em outras palavras, ao fato de não aumentar o consumo dos produtos agrícolas na mesma proporção em que aumenta a capacidade aquisitiva da população.

b) Queda no ritmo de crescimento das populações.

Sendo a oferta dos produtos agrícolas constantemente maior do que a procura, é natural que surjam condições permanentes de preços baixos. As estatísticas dos preços internacionais dos produtos agrícolas e dos produtos industriais são expressivas nesse sentido e mostram que somente em período de guerra ou durante a fase final dos períodos de prosperidade, é que surgem situações favoráveis aos preços dos produtos agrícolas.

Essa explicação sobre as causas dos preços não se mostrarem remuneradores pode parecer estranha aos que conhecem a agricultura de São Paulo, pois não se considera excessiva a oferta de braços entre nós, assim como não tem aumentado sensivelmente o uso de máquinas pelos agricultores e tão pouco tem diminuído o ritmo de crescimento da população. É preciso notar, porém, que as causas acima se referem ao aspecto mundial da situação agrícola. Se não fosse essa situação, cujas causas são as acima apontadas, o preço dos produtos agrícolas em São Paulo também seriam maiores. Mesmo que em São Paulo existissem melhores condições para a agricultura, ou que os seus agricultores tivessem tido sucesso com o uso de máquinas, os efeitos da situação mundial continuariam a se fazer sentir, isto é, a renda obtida pela agricultura, nessas condições, seria aumentada, mas nunca poderia ser elevada ao nível da dos países que se dedicam de preferência a atividades não-agrícolas. Isso, todavia, não significa que parte dos recursos atualmente aplicados na agricultura de São Paulo estaria melhor empregada na indústria. Tal afirmativa implicaria em outras considerações sobre nossos recursos naturais e huma-

nos, que não enquadram na orientação do presente trabalho. O que se pode dizer é que sendo as atividades do paulista empregadas, de preferência, na agricultura, ter-se-á de arcar com essa desvantagem dos preços pouco remuneradores. Se houvesse no mundo menor número de agricultores, o termo de troca dos produtos agrícolas no mercado internacional seria superior e conseqüentemente melhor a remuneração dos nossos agricultores.

1.4 - Causas Atribuídas às Falhas do Comércio de Produtos Agrícolas

Uma vez esclarecido que as atividades agrícolas, por sua própria natureza - independentemente da ineficiência dos intermediários e de suas manobras especuladoras - tendem a uma situação "normal" de preços inferiores e instáveis, pode-se indagar do papel dos intermediários nesse processo, isto é, se eles contribuem ou não para agravar o problema dos preços dos produtos agrícolas.

O comércio desses produtos caracteriza-se pela situação monopolística de que gozam os intermediários, pela pobreza de recursos e de técnica e, talvez, ainda, pela falta de moralidade com que é exercido. Para adquirir os produtos de milhares de agricultores e encaminhá-los aos consumidores, existem poucos atacadistas, que nem sempre dispõem de armazéns apropriados, vagões, postos de expurgo, classificadores, etc.

A posição monopolística dos atacadistas é proveniente, em parte, dos entraves existentes à participação de novos comerciantes no ramo. Tal posição, todavia, não lhes dá o direito de ditar livremente os preços no mercado. Este é determinado, em última análise, pela quantidade produzida, custo de produção, preço de reserva dos produtores, estoques existentes e curvas de procura dos consumidores. O que os atacadistas fazem é prever o preço que, acrescido de sua margem de lucro, irá equilibrar a oferta e a procura do produto. E mesmo essa margem, apesar de calculada pelos comerciantes, não depende somente da vontade deles. É preciso considerar que ela deve proporcionar ao intermediário o "lucro de praxe", que é o lucro mais ou menos igual ao obtido por outras firmas que gozem da mesma situação monopolística, quer nesse ramo de negócio, quer em ramo congênere. Este lucro poderá

aumentar ou diminuir de acordo com o nível geral de preços, condições gerais do comércio, etc. Quando o preço do produto cai, o intermediário procura manter sua margem de lucro, forçando os produtores e os consumidores a aceitarem, respectivamente, uma diminuição e um aumento em seus preços; se os consumidores e produtores não suportam essa modificação de preço, o intermediário diminui sua margem de lucro (caso os demais compradores decidam seguir a mesma política) ou sai do mercado, deixando que outras firmas possam obter maior lucro comercializando maior volume de produto. Quando os preços sobem, os intermediários podem cobrar maior margem que a suportada pelos produtores, mas assim que esta margem comece a proporcionar lucro acima do considerado de praxe, novas firmas intermediárias aparecem para entrar no mercado. É oportuno notar que não obstante serem poucos os intermediários, não há necessidade de entendimento ou acordos entre eles sobre os preços e as margens a serem cobradas. Generaliza-se entre eles a opinião de que não podem trabalhar por margem de lucro inferior, opinião que se transforma em convicção, passando todos a respeitar essa margem, mesmo sem acordo verbal, e ninguém a quebra com medo de iniciar uma guerra de preços. Quando as condições de negócio e de preços mudam, isto é, quando se inicia um período de crise econômica, os negociantes sofrem individualmente modificações idênticas em seus conceitos, passando todos a cobrar margens menores.

Com os retalhistas ocorre praticamente o mesmo, não obstante o número bem maior de intermediários, por ser mais fácil a entrada no mercado assim como a diferenciação do produto que vendem. Existe também entre esses, margem de lucro mais ou menos fixa, tacitamente aceita. Essa margem é mais elevada que a dos atacadistas, não só por serem maiores as despesas do comércio a retalho, mas também por serem muitos os intermediários nesse setor. A quantidade que cada um comercializa é por isso diminuta, o que exige maior margem de lucro a fim de ser possível manter o lucro de praxe sobre o capital.

A posição monopolística dos intermediários, assim descrita em suas linhas gerais, pode ser melhor analisada quanto à sua influência sobre os produtos agrícolas, estudando-se os seus efeitos, separadamente, nos mercados de produtos exportáveis e nos de produtos de consumo interno.

No caso do café e algodão, produtos de

comércio internacional, o funcionamento do mercado nos moldes acima descritos pode não apresentar maiores desvantagens. A margem entre os preços de atacado e os pagos aos produtores são mais ou menos constantes todos os anos, e os preços não sofrem alterações sensíveis de uma para outra cidade do interior. Isso porque os intermediários são firmas fortes e podem competir entre si em qualquer situação, pagando todos os mesmos preços. Quando uma firma deseja comprar mais do que as outras, por ser mais otimista em relação à situação futura do mercado, basta lhe abaixar um pouco sua margem e oferecer aos produtores preços ligeiramente melhores que os dos competidores. Mas não abaixam além de certo nível, com medo de com isso dar início a uma guerra de preços na qual nenhuma delas está interessada. Desse modo, os preços do interior mantêm sempre um nível ligeiramente inferior, mas constante, em relação aos preços do atacado ou do mercado central. Mesmo quando as perspectivas de preços internacionais são péssimas, o preço aos lavradores não cai abaixo de certo nível, pois essas firmas competem entre si para comprar e armazenar o produto à espera de melhor mercado. É por isso que os agricultores dizem que para esses produtos de exportação sempre há mercado.

Evidentemente, com o mercado funcionando nessas condições, os agricultores não recebem o mesmo preço que receberiam e houvesse competição perfeita entre os intermediários, pois estes, em tal regime, contentariam com margem menor, o que significaria maiores preços para os produtores. Mas de outro lado, essa situação de monopólio competitivo favorece a organização de firmas grandes, com facilidade de capital para financiar os agricultores e para aparelhar o mercado com armazéns, frigoríficos, etc., do que, em última análise, poderão resultar melhores preços para os produtores.

O inconveniente desse sistema se faz sentir quando os intermediários se põem de acordo para dividir o mercado. Nesse caso, eles deixam de competir entre si e podem aumentar a margem a cobrar pelos seus serviços em detrimento dos preços pagos aos lavradores. Enquanto outras firmas de intermediários não entram no mercado, atraídas pelo maior lucro, ou o acordo não é quebrado por um outro dos participantes, a situação perdura com grande prejuízo para os produtores; tal situação surgiu nos Estados Unidos e foi severamente combatida; em São Paulo, parece que o mes-

mo se deu durante a guerra, quando houve dificuldades de exportar nosso algodão, e talvez ainda ocorra com relação a alguns dos nossos produtos de exportação.

Para os produtos que não são exportados e cujo mercado interno é mal organizado, como o do arroz, feijão e milho, os inconvenientes desses monopólios se fazem sentir constantemente. As cotações do mercado de atacado são mais variáveis, pois as firmas, sendo pequenas e não dispoem de pessoal habilitado, não podem fazer adequadamente a previsão dos preços que equilibrará a oferta e a procura. Os intermediários não dispõem de recursos financeiros e de armazéns suficientes para fazer estoque do produto, de maneira que, sendo más as perspectivas do mercado, deixam praticamente de comprar no interior; disso decorrem quedas bruscas e extremas nos preços pagos aos lavradores, uma vez que estes têm um preço de reserva baixo, devido à falta de crédito que lhes permita reter o produto. Nessas condições, em que os comerciantes dispõem de pequeno volume de capital para negociar, surgem oportunidades para manobras especuladoras. Havendo sobra de produto no interior, o comerciante que dispuser de maior facilidade de capital poderá iniciar uma manobra no mercado, sem sofrer competição dos demais.

Tais condições de mercado não estimulam o uso de práticas honestas e eficientes de negócio. Os negociantes não precisam esforçar-se para manter os fregueses. Além disso, sendo a diferença do preço muito grande e variável entre as cotações dos atacadistas e as dos produtores, não há estímulo para que os comerciantes comprem e paguem de acordo com a classificação dos produtos. Os intermediários preferem pagar ao produtor um único preço referente à qualidade média do produto a se dar ao trabalho de classificá-lo e pagá-lo de acordo com a qualidade de cada lote do produto.

Os preços dos produtos agrícolas se apresentam, por conseguinte, mais variáveis e, em média, inferiores aos que prevaleceriam, se não houvesse essa condição de mercado monopolístico.

1.5 - Razões para Interferência nos Preços dos Produtos Agrícolas

Esclarecidas as causas que determinam a instabilidade e baixa remuneração dos produtos agrícola-

las, torna-se oportuno indagar quais as razões que fundamentam uma interferência nos preços desses produtos.

Esses preços são, de um modo geral, determinados por leis econômicas, as quais atuam em um mercado competitivo razoavelmente perfeito. Cabe aos preços ajustar as quantidades produzidas e consumidas. O mecanismo pelo qual se faz esse ajuste é o seguinte: havendo um aumento na quantidade procurada de certo produto e mantendo-se constante os demais fatores, os preços sobem porque os consumidores competem entre si para adquirir o produto; esse aumento de preço por sua vez incentiva os produtores a aumentar a produção, na expectativa de maior lucro; havendo uma diminuição de procura, o sistema opera em sentido inverso, baixando os preços e forçando uma diminuição de produção, o que aliás ocorre de modo a selecionar os produtores, pois só os de baixo custo podem persistir. O mesmo mecanismo automático dos preços funciona quando há um aumento de quantidade produzida e oferecida no mercado: os preços caem a fim de que possa ser consumida maior quantidade. E, inversamente, quando há uma diminuição da quantidade produzida, os preços sobem, o que, aliás, acarreta em uma seleção entre os consumidores, pois podem consumir os que podem pagar maior preço. O mecanismo dos preços no mercado faz, por conseguinte, que a produção e o consumo tendam a se equilibrar, assim como localiza a produção entre os produtores de menor custo e distribui o produto entre os consumidores de maior capacidade aquisitiva.

À vista disso, pode indagar-se: por que interferir nos preços? Não seria preferível deixar que o próprio mecanismo dos preços resolvesse os desajustamentos que ocorrem entre a produção e o consumo dos produtos agrícolas? De fato, no decurso de um longo período de tempo esse mecanismo automático dos preços acaba por regular a situação. Mas, em curto período de tempo, essa solução deixa muito a desejar para os produtos agrícolas. Em primeiro lugar, porque a oferta dos produtos agrícolas não responde imediatamente às variações anuais da demanda. Quando essa aumenta, os lavradores não podem colocar imediatamente o produto no mercado, pois precisam antes ampliar suas áreas e incrementar sua produção, transcorrem então alguns meses até que possam oferecer seu produto à venda. E muitas vezes, no momento em que os mesmos chegam ao mercado, já deixou de existir

maior procura, ficando o excesso a sobrecarregar os preços. Em segundo lugar, porque o volume da produção dos agricultores não corresponde exatamente às variações da procura: muitas vezes, devido a condições favoráveis do tempo, há grande aumento de produção, sem que se registre qualquer modificação na procura do produto, o que acarreta mercado abarrotado e preços baixos. E, por último, os agricultores não podem restringir a produção quando a procura cai, nos períodos de crise, conforme foi mostrado no início deste trabalho. Devido a essas três características, o mecanismo dos preços em curto período de tempo não funciona a contento como regulador da quantidade de produtos agrícolas produzida e consumida. Deixando que o mercado se regule livremente pelo mecanismo de preços, os agricultores são prejudicados pelas variações de preços, com graves repercussões na economia nacional, uma vez que os lavradores nessas condições deixam de empatar o capital necessário em suas atividades para melhorar a técnica, aumentar o volume e diminuir o custo da produção. À vista desses inconvenientes é que se propõe a interferência nos preços. Todavia, como veremos adiante, nem sempre se pode corrigir tais inconvenientes por esse meio. Os resultados obtidos com a interferência dependem das circunstâncias que caracterizam o problema e dos próprios métodos usados. Além disso, essa operação é em geral dispendiosa, pois exige um corpo eficiente de administradores e fiscais, além das despesas com o armazenamento de produtos, financiamento, etc. O que se gasta com tal execução muitas vezes não compensa economicamente os benefícios alcançados. Outro fator há que ainda mais difícil torna o julgamento acerca da conveniência de se interferir nos preços: a perda parcial da liberdade econômica. Não é possível controlar os preços sem afetar a liberdade individual de produzir o que se quer, vender quando se deseja e gastar como a cada um apraz. É, pois, tarefa difícil julgar quando uma interferência deva ser levada a efeito. Como norma para orientar esse julgamento, pode-se adiantar apenas o seguinte: que as medidas propostas estejam bem fundamentadas em princípios econômicos, tanto em seus efeitos imediatos como em suas conseqüências futuras e que organismo encarregado dessas medidas disponha de meios materiais e de elemento humano eficiente e honesto para executá-las, livre de imposições de grupos interessados, pois, sem esses elementos não é absolutamente possível esperar resultados

satisfatórios de qualquer interferência nos preços.

1.6 - Possibilidades dos Diferentes Métodos de Interferência nos Preços

São vários os métodos de interferência nos preços. Segundo J. Backman⁸ existem dois, que são: a) método direto, quando o próprio preço é o objeto da interferência e b) método indireto, quando o preço é influenciado através das forças que o determinam, isto é, pela quantidade produzida, volume exportado, quantidade consumida, etc. Ambos apresentam graves defeitos, mas às vezes podem trazer resultados satisfatórios, dependendo das características do problema que se pretende resolver e dos objetivos que se querem alcançar com a interferência.

Os problemas que se procuram solucionar ao fazer da interferência nos preços são os seguintes:

a) Garantir os preços quando estes caem devido a um aumento de oferta ou menos permanente, isto é, que não seja causada pelas variações do clima. É um caso bastante comum com relação aos produtos agrícolas, bastando citar a queda dos preços da borraça, em 1912, e do café, em 1906, 1907 e 1920/21.

b) Garantir os preços quando estes caem devido a uma diminuição da procura, diminuição esta que pode ser de caráter temporário, como as que se dão nos casos de guerra e depressões econômicas, ou de caráter permanente, como as que ocorrem quando aparecem substitutos sintéticos de menor custo. Um exemplo deste último encontra-se na queda do preço da seda animal após o aparecimento das fibras artificiais.

c) Valorizar o produto quando os preços não são considerados remuneradores para os agricultores. O problema da valorização é de natureza quase idêntica ao da garantia dos preços, acima citado. A garantia de preços é também uma "valorização", pois o preço que se procura garantir é sempre de nível superior àquele que equilibraria a oferta e a procura. Distinguem-se pelo fim com que são empregados; enquanto o que se procura conseguir por meio da garantia de preços é o retorno a uma situação que se considera normal, o objetivo da valorização é criar uma nova situação no

⁸Backman, J. *Government price-fixing*. New York: Pitman Public, 1938.

mercado, com novos níveis normais de preços, objetivo esse que, sob certos aspectos, é mais difícil de ser obtido.

d) Eliminar as flutuações de preços, tanto as que ocorrem num ano e que são devidas ao abarrotamento do mercado na época da colheita, como as que ocorrem de um ano para outro, em virtude das flutuações da oferta de caráter não permanente, motivadas, principalmente, pelas variações de clima.

e) Encorajar o rápido aumento da produção de um artigo, por ocasião de guerra ou calamidades públicas.

f) Eliminar as incertezas do mercado, motivadas pelo fato de os agricultores não conhecerem os preços que irão receber pelos seus produtos.

g) Beneficiar os consumidores, com o estabelecimento de preços mais baixos.

h) Diminuir a margem entre os preços cobrados aos consumidores e os pagos aos produtores.

Serão, a seguir, examinadas as possibilidades de se resolverem esses problemas através dos diferentes métodos de interferência nos preços. As experiências de controle de preços nos diferentes países, com relação aos mais variados produtos e sob as mais diversas modalidades, já são em número suficiente para permitir conclusões positivas a respeito.

A - Método Direto de Interferência

São duas as modalidades de interferência direta nos preços. Uma, pela qual se impõe legalmente os preços, que devem ser respeitados pelos compradores e vendedores em suas transações. No caso das transações serem obrigadas a obedecer a níveis superiores ao preço fixado, este se chama "preço mínimo", e no caso de ser inferior, é chamado "preço-teto".

Outra modalidade é a garantia de um preço mínimo para os lavradores, com pagamentos adicionais a esses, no caso das cotações alcançadas na venda de seus produtos, em um mercado livre, não chegarem aos níveis garantidos. O pagamento será feito sem a retenção ou a apropriação da mercadoria e não haveria, por conseguinte, interferência no mercado, que continuará a funcionar livremente.

Serão examinadas, separadamente, as possibilidades que ambas as formas oferecem para resolver os diferentes problemas dos produtos agrícolas.

B - Fixação dos Preços por Lei

Para garantir os agricultores contra uma queda de preços ou para valorizar os produtos agrícolas, a simples fixação legal dos preços é, das duas modalidades, a que conta com menores possibilidades de sucesso. Basta que os preços sejam fixados em níveis superiores aos necessários para equilibrar a oferta e a procura, para que haja um excesso de produto que não poderá ser vendido. É indiferente que a fixação dos preços se faça exatamente de acordo com o custo de produção ou obedeça a outro critério; sendo fixado acima do nível necessário para que toda a quantidade seja adquirida pelos consumidores, haverá sempre sobras invendáveis. Os agricultores, sentindo dificuldades em dispor de seus produtos, deixarão de obedecer às leis e aos regulamentos que fixaram os preços e procurarão vendê-los por preços inferiores. Preferirão, muito naturalmente, fazer isso a conservar os produtos em estoque. Mesmo admitindo que o Governo possa executar uma fiscalização rigorosa no sentido de não permitir transações abaixo do nível fixado, e mesmo que os produtores concordem em armazenar a produção que não possa ser vendida (e que é dificilmente admissível), a garantia de preço traz sérios inconvenientes à sociedade. Resulta em um mau emprego de recursos econômicos, pois, se os consumidores não querem mais pagar os mesmos preços por igual quantidade de produto, é sinal, do ponto de vista deles, que parte dos recursos aí empregados deve ser transferida para outras atividades onde seria melhor remunerada. Além do mais, essa garantia dos preços auxilia os agricultores ineficientes - cujas condições de produção ou de técnica agrícola já se tornaram obsoletas - a continuarem como produtores, dificultando, assim, a entrada de outros, mais eficientes, bem como a renovação, em geral, das práticas usadas pelos agricultores.

Poder-se-ia, teoricamente, evitar as flutuações de preços que ocorrem durante o ano, assim como as que ocorrem de um ano para outro - que é o quarto problema inicialmente mencionado - fixando um preço que viesse, em um determinado período de tempo, igualar as quantidades produzidas e consumidas, e isso sem contra-indicações do ponto de vista econômico. Evidentemente se os preços fossem fixados em níveis superiores ou inferiores a esse preço "normal", a fixação traria os inconvenientes dos desajustamentos da oferta e da procura acima citados. Na prática, porém,

a simples fixação de preços também nesse caso não tem eficácia, pois os produtores não quererão conservar os seus estoques à espera de outros anos de melhor colheita para levá-los ao mercado. Para que essa fixação se tornasse operante seria necessário que o Governo adquirisse o excesso da produção ou financiasse os estoques, medidas essas que se enquadram entre as interferências indiretas e que serão comentadas mais adiante.

Todavia, é possível que uma simples fixação de preços, por decreto, acompanhada da fiscalização regulamentar, seja operante em relação aos produtos cujo comércio se fez através de poucos intermediários, que concentram e beneficiam o produto para distribuí-lo, em seguida, aos consumidores. Temos entre nós o comércio de leite, com preços fixos, tanto para os produtores como para os consumidores. Sob certos aspectos, essa fixação de preço tem sido satisfatória porque a fiscalização é fácil e o abarrotamento do mercado pode ser evitado desviando-se os excessos para a produção de queijo e manteiga ou simplesmente deixando de comprar dos produtores distanciados, cujas reclamações passam despercebidas.

A possibilidade de obter o aumento rápido do fornecimento de certos produtos pela simples fixação de um preço mínimo remunerador - como se torna necessário, às vezes, em tempo de guerra - depende dos agricultores acreditarem ou não na efetivação da medida. Mas, de qualquer forma, o problema não se diferencia dos outros já discutidos. Se os agricultores produzem em excesso ou não aumentam suficientemente sua produção, não será a simples fixação legal de um preço mínimo que irá evitar as sonegações do produto e o desenvolvimento do mercado negro. Aliás esta medida, quando aplicada, vem sempre acompanhada pela garantia de compra do órgão responsável, como será visto mais adiante ao se tratar das medidas indiretas de interferência nos preços.

Para beneficiar o consumidor, a fixação de preços-teto, inferiores aos que equilibram a oferta e a procura, apresenta inconvenientes tão graves como os que foram vistos quando se tratou da fixação de preços mínimos favoráveis aos produtores. Essa fixação desencoraja a produção e provoca a retirada do produto do mercado, à espera de melhores preços. O consumidor, desejando o produto e tendo meios de adquiri-lo, será o primeiro a dificultar a manutenção dos preços, oferecendo "por fora" maiores preços aos produtores

pelos artigos que desejam. Desenvolve-se, assim, o câmbio negro, com prejuízo para os consumidores - tanto para os que não têm os produtos que desejam, como para os que só os encontram no mercado negro - e com profundo descontentamento dos produtores, que se vêem cercados na liberdade de obter o quanto podem por seus produtos. Essa fixação de preços pode se mostrar operante em ocasiões anormais e períodos curtos, quando por motivo de um distúrbio climatérico ou outra anormalidade qualquer, venha a faltar o suprimento necessário à população. Mesmo nesse caso, a fixação exige a prática do racionamento, além de uma fiscalização enérgica por parte do Governo, para evitar a sonegação do produto pelos agricultores e o desenvolvimento do câmbio negro pelos interessados.

A fim de diminuir a margem entre os preços pagos pelos consumidores e os recebidos pelos produtores, pode-se fixar por lei ambos os preços, proibindo, assim, que a margem do intermediário seja superior a uma determinada quantia. Elimina-se, desse modo, uma das falhas do comércio dos produtos agrícolas - a margem excessiva de lucro dos intermediários - aumentando-se o preço dos produtos sem afetar o dos consumidores. O emprego isolado dessa medida, porém, não apresenta grandes possibilidades. As funções dos intermediários em um mercado livre podem ser muito importantes, dependendo do produto e das condições do próprio mercado. De um modo geral, cabe a eles fazer a previsão dos preços, coletar o produto, transportá-lo, formar os lotes, armazená-lo e, muitas vezes, conservá-lo até que o consumidor o procure. Serviços esses que são dispendiosos e muito arriscados para o capital aplicado. A margem cobrada pelos intermediários precisa corresponder a esses serviços e não pode, portanto, ser fixa. A organização de uma tabela de margens variáveis, que satisfaça às diferentes condições de negócio dos intermediários, é difícil, e seria de aplicação trabalhosa e resultados práticos duvidosos. Além disso, poderia desinteressar os intermediários pelo comércio, o que iria criar uma outra série de problemas para o Governo. A fixação da margem dos intermediários mostra melhor possibilidade de aplicação como complemento às demais medidas de fixação de preço. Assim, quando se fixa um preço mínimo com o objetivo de incrementar o fornecimento de um produto considerado essencial, pode-se, também, fixar a margem do intermediário. É verdade que tal medida se torna desnecessária quando há falta do produto e a fixação de preços

visa proteger o consumidor, garantindo-lhe um preço razoável, pois faltando o produto, os intermediários competirão pelo pouco existente, diminuindo suas margens de lucro a níveis mínimos a fim de realizar maior volume de negócios - o que, aliás, não implica em uma ausência de fiscalização sobre os negócios dos intermediários, pois estes, mesmo neste caso, procurarão sempre aumentar suas margens de lucro através do "mercado negro".

C - Fixação dos Preços com Pagamentos Adicionais

A garantia de um preço mínimo através de pagamentos adicionais aos lavradores, quando os preços no mercado livre caem a níveis inferiores aos fixados, é uma das modalidades de interferência nos preços, que pode ser usada com sucesso na solução de certos problemas⁹.

Desejando-se, por exemplo, encorajar o aumento rápido de certos produtos agrícolas, é esta a modalidade mais indicada. Foi, aliás, uma das medidas empregadas pelos Estados Unidos com os seus programas de *parity prices*. Em 1933 tinha sido decretada pela influência do Presidente Roosevelt uma lei conhecida por "Agricultural Adjustment Act", que estabeleceu a política de garantia de preços para os produtos agrícolas, em níveis que permitissem um poder aquisitivo, em relação aos artigos por eles comprados, equivalentes aos que tinham no período de agosto de 1909 a julho de 1914. A fim de alcançar este objetivo, diversas medidas foram adotadas, tais como: diminuição das áreas plantadas, controle do mercado, pagamentos adicionais, etc. Coube à "Commodity Credit Corporation" executar as operações de financiamento dentro deste programa. Em maio de 1941, para atender às necessidades impostas à produção agrícola americana pelo programa de empréstimo e arrendamento e pelo sensível aumento de consumo provocado pelas atividades de guerra, foi permitido usar, como base de preço mínimo, financiamentos e subsídios mais elevados do que o *parity price*, de modo a dar aos lavradores estímulo para aumentarem a produção. Embora esse programa tivesse sido iniciado com o objetivo único de

dar auxílio aos agricultores, por serem os preços, então, pouco remuneradores, ele foi durante a guerra empregado com o objetivo quase exclusivo de aumentar a produção de acordo com as necessidades da economia de guerra.

Atualmente, os economistas americanos advogam o emprego de idêntica modalidade de pagamentos adicionais para garantir os preços, em caráter permanente. Com o objetivo de eliminar as incertezas do mercado - que é o sexto problema acima mencionado - ao Governo caberá, antes da época do plantio, divulgar entre os agricultores os preços que serão garantidos durante um ou mais anos para os diversos produtos. Estes preços devem ser baseados na demanda provável do produto, na curva do custo da oferta, exportação provável e estoques. Em caso de os preços do mercado serem inferiores, o Governo entrará com a diferença para os produtores, e no caso de serem superiores não haverá pagamento algum. Acreditam que, através desse sistema de *forward prices*, poderão eliminar a incerteza dos preços dos produtos agrícolas sem maiores dificuldades ou despesas, pois o Governo americano já conta com elementos para calcular antecipadamente, com grande aproximação, os preços que irão equilibrar a oferta e a procura desses produtos. Assim, os agricultores terão, antecipadamente, conhecimento dos preços mínimos que irão receber pelos seus produtos, sem maiores despesas do Governo, pois este poderá calcular tais preços sem perigo de errar sensíveis. Não obstante esta modalidade de interferência nos preços não garantir necessariamente ao produtor uma renda adequada, pois os preços deverão variar com a procura efetiva do produto, não resta dúvida de que ela será de grande vantagem para o lavrador que poderá calcular, previamente e com segurança, o orçamento de suas despesas e receitas, eliminando assim um dos fatores negativos importante da agricultura, que é a "incerteza dos preços".

É significativo que em um concurso de estudos sobre a política de preços para os produtos agrícolas¹⁰, realizado nos Estados Unidos, 14 dos 18 vencedores propusessem formas de preços mínimos mais ou menos idênticas a esta, isto é, preços garantidos a um nível suficiente para incrementar a produção

⁹A rigor esta prática não poderia ser chamada de interferência nos preços, pois estes continuam a flutuar livremente nos mercados. Trata-se antes de uma interferência na renda dos produtores.

¹⁰"A price policy for agriculture consistent with economic progress that will promote adequate and more stable income from farming". *Journal of Farm Economics*, California, v.27, n.4, Nov. 1945.

ao nível da procura em condições práticas de pleno emprego, preços esses dados a conhecer antes do plantio e garantidos através de pagamentos adicionais. Sem entrar, pois, no contróle de produção, quotas ou outra modalidade de interferência na produção e no consumo dos produtos.

Como esta modalidade de interferência nos preços não combate diretamente as causas das flutuações, isto é, não interfere na oferta e na procura dos produtos, ela nem sempre pode ser usada com bons resultados. Não é indicada, por exemplo, para garantir os preços dos produtos agrícolas quando estes caem devido a um aumento da oferta. Os lavradores, tendo um preço mínimo remunerador garantido para o seu produto, não diminuirão a produção e, desse modo, não haverá solução para o problema, pois as super-produções continuarão a deprimir os preços. Ao contrário, quando os preços caem em virtude de uma diminuição da procura - tanto de duração temporária como permanente - a garantia de um preço mínimo aos lavradores, através de pagamentos adicionais, será mais vantajosa do que a garantia pela simples fixação dos preços no mercado, pois os preços do mercado podendo flutuar livremente, farão com que a quantidade consumida seja maior e desse modo o problema dos excessos de produção torna-se menos grave. Todavia os recursos financeiros para aplicação de um programa nestes moldes precisam ser substanciais, o que restringe a possibilidade de sua aplicação.

Para os esquemas de valorização, esta modalidade de interferência também não pode ser aplicada. Com a garantia de melhores preços, os agricultores procurarão ampliar sua culturas, o que fará com que os preços no mercado caiam a níveis ainda mais inferiores, aumentando, por conseguinte, o valor do pagamento adicional que o órgão controlador deverá fazer ao lavrador. Desse modo, o problema torna-se insustentável, pois os pagamentos adicionais não terão outra possibilidade que a de se repetir todos os anos e não haverá recurso financeiro suficiente para a situação.

D - Método Indireto de Interferência

Um *survey* das várias tentativas de fixação de preço executadas durante a história de nossa civilização indicaria que a fixação direta dos preços foi o método usado desde a idade média até a primeira grande

guerra mundial, quando o "preço justo" era o conceito que então prevalecia. Daí por diante, porém, a maioria dos esquemas de fixação de preços tem sido do tipo indireto¹¹.

O método indireto de fixação de preços apresenta-se mais racional do que o método direto, evitando algumas das dificuldades deste, conquanto traga outras não menos sérias. O método indireto, como já foi dito, é o que interfere nos preços pelo controle da oferta ou da procura do produto. Combate os males dos preços em suas próprias causas, motivo porque conta com melhores possibilidades de sucesso. O controle da oferta através de medidas que regulam a quantidade oferecida no mercado ou a quantidade produzida pelos agricultores. O controle da procura se faz pelo racionamento, subsídio, propaganda, etc.

E - Controle de Quantidade Oferecida no Mercado

Os meios de que se dispõem para controlar a quantidade oferecida no mercado são as seguintes:

- a) regularização da entrada dos produtos no mercado, a fim de que a produção seja comercializada em quantidades variáveis de acordo com a procura;
- b) empréstimos aos lavradores, para que estes possam adiar a venda de seus produtos;
- c) aquisição do produto do lavrador e formação de estoques;
- d) aquisição e destruição dos produtos;
- e) regularização da exportação e importação.

Será examinada, a seguir, a aplicação dessas modalidades para os diferentes problemas dos preços dos produtos agrícolas.

Uniformizando a entrada dos produtos no mercado, ou fazendo simplesmente empréstimos aos agricultores para que os mesmos possam adiar a venda de seus produtos, é possível eliminar as variações de preços que ocorrem num mesmo ano agrícola. Práticas dessa natureza tiveram grande aceitação nos Estados Unidos. Com o objetivo de alcançar um *orderly marketing* - isto é, uma distribuição ordenada dos produtos nos diferentes mercados do país, de modo a não haver abarrotamento em certas épocas e falta de produto em outras - havia em operação naquele país,

¹¹Backman, J. *Government price-fixing*. New York: Pitman Public, 1938. p.154.

em 1938/39, cerca de 20 programas de *marketing agreement*, para as diversas frutas e verduras, além do lúpulo e do fumo. Esses acordos abrangiam cerca de 50.000 agricultores, com um movimento global de mais de 120 milhões de dólares. Conquanto alguns desses acordos visassem também restringir o volume dos produtos levados no mercado, o objetivo primordial deles era o de regular o fornecimento, de modo que toda a produção fosse escoada e vendida ordenadamente. A Inglaterra, desde 1931, vem empregando também com sucesso essa modalidade de controle. Em 1939, estavam em operação, diversos *marketing schemes* que cobriam 2/5 do valor da produção agrícola do país. Parece que houve aí, com esse controle, maior preocupação de elevar os preços do mercado do que nos Estados Unidos¹². É importante notar que o objetivo desses países é dar caráter permanente a esses programas.

Para os produtos perecíveis, como os legumes e verduras, que não podem ser mantidos em estoque e cujos preços por conseguinte precisam cair para que os excessos sejam consumidos, o único meio de atenuar os inconvenientes das flutuações de preços que ocorrem num mesmo ano é através do emprego desta modalidade de controle sobre a distribuição. Aliás, já têm sido formuladas certas modificações nesses programas que vêm permitir uma renda bruta constante para os lavradores. Basta, para isso, que se garanta aos agricultores uma série de preços decrescentes de acordo com os aumentos das produções. Tem-se, assim, em lugar de um preço mínimo único, uma curva de diferentes preços mínimos para os diferentes volumes de produção. Para melhor exemplificar, pode-se supor que um determinado artigo tenha uma produção normal de 100 e o preço por unidade, de 20; a renda total com sua venda terá um valor de 2.000. Em ano de produção elevada, de 200 por exemplo, o preço garantido aos lavradores precisaria ser de 10 para lhes dar a mesma renda, de 2.000. Para que fosse consumida uma produção tão elevada, o preço naturalmente deveria cair a níveis ainda mais baixos, poderia chegar, por exemplo, a 5. Nesse caso, o órgão encarregado do controle teria que deixar vender o produto a 5 e pagar a diferença aos lavradores, para que estes recebessem primeiro pelos seus produtos. Os recursos para o pagamento adicional poderiam ser obtidos, em grande parte, pela

diferença cobrada aos lavradores nos anos de pequena produção. A produção caindo, por exemplo, a 50, os preços precisariam ser garantidos a 40 (que é o suficiente para manter a renda igual a 2.000), mas essa produção alcançaria no mercado preço mais elevado, que poderia chegar, por exemplo, a 60. O órgão encarregado do controle ficaria com essa diferença para usá-la na forma de pagamento adicional aos lavradores nos anos de grande produção. Evidentemente, esse esquema exigiria um controle perfeito e um trabalho complexo de administração, o que praticamente elimina a possibilidade de sucesso de sua aplicação em muitos países. Aliás, todas as modalidades de controle sobre a distribuição dos produtos com o objetivo de uniformizar a entrada nos mercados, sofrem dos mesmos males; exigem um aparelhamento administrativo complexo e dispendioso, e além disso requerem para cada produto um conhecimento perfeito sobre a curva da demanda nos diferentes mercados e nas diversas épocas, assim como informações perfeitas sobre a produção e as disponibilidades destes produtos. Sem tais conhecimentos e informações não se pode regular o encaminhamento ordenado de uma produção.

Quanto aos produtos não perecíveis, é possível eliminar as flutuações dos preços que ocorrem de um ano para outro, adquirindo no mercado o excesso de produção a fim de estocá-la e vendê-la nos anos de pequena colheita¹³. Essa forma de interferir nos preços é possivelmente a que tem sido usada com mais frequência nos diversos países do mundo. Apresenta, porém, certas dificuldades e alguns inconvenientes. À estabilização de preços corresponde muitas vezes uma instabilidade de renda, pois as produções, sendo variáveis de um ano para outro, e os preços sendo estáveis, podem acarretar uma variação de renda para os agricultores. E esses reconhecem ser esta variação de renda mais desvantajosa de que as de preço. É verdade, porém, que para determinados produtos, cujas curvas de procura apresentam certas características de elasticidade, é possível conseguir - quando se equilibra de um ano para outro a quantidade oferecida no mercado - não só uma uniformidade de preços como um aumento efetivo na renda total dos agricultores¹⁴.

¹²Bauer, P.T. A review of the agricultural marketing schemes. *Economica*, London, v.15, n.58, p.132-150, maio, 1948.

¹³Medida essa, aliás, já usada no tempo dos faraós, por José do Egito, segundo o Velho Testamento.

¹⁴Shephard, Geoffrey S. *Agricultural price analysis*. Ames: Iowa State College, 1941. p.340.

Outra dificuldade apresentada por esta modalidade de interferência nos preços é o desejo que sempre desperta nos produtores de transformá-la em um elemento de valorização dos preços. Deu-se isso com o desenvolvimento da nossa política cafeeira. Iniciada em 1906, com o objetivo de reter os excessos dos anos de grandes safras para liberá-los nos anos de safras diminutas, não tardou que despertasse a vontade de ampliar o mesmo processo no sentido de uma valorização permanente de preços, o que, aliás, tornou-se realidade em 1924. E a simples estocagem do produto, quer na mão de particulares por meio de empréstimos especialmente concedidos para esse fim, quer na do próprio Governo, dificilmente constitui elemento para forçar um aumento dos preços dos mercados, pois o comércio, ao fazer suas previsões de preços para o futuro, sempre considera a existência desses estoques e a possibilidade de ser trazido ao mercado de um momento para outro.

Para forçar um aumento de preços é preciso destruir os estoques, como foi feito com o café no Brasil, com o trigo na Argentina e com os porcos nos Estados Unidos. Essa medida, além de ser injusta do ponto de vista social e de representar um grande desperdício de energia humana e de riqueza material, traz consigo outros inconvenientes, que em maior ou menor tempo anulam as vantagens que possam advir da elevação dos preços. Estimula o aparecimento de substitutos que passam a ser adotados pelos consumidores que não dispõem de renda para adquirir o produto em seus novos níveis de preços e incentiva o desenvolvimento da produção em outros países, atraídos pelos preços elevados.

Aliás, não se deve apresentar o aparente sucesso dos Estados Unidos em manter os preços de seus principais produtos agrícolas desde 1933 com os empréstimos da C.C.C. (Commodity Credit Corporation) e com a restrição de plantio do A.A.A. (Agricultural Adjustment Administration) como prova de que se pode conseguir aumento de preços sem eliminar os estoques. O sucesso desses programas é devido, em parte, ao fato de sua execução ter coincidido com as fases de recuperação e prosperidade do ciclo econômico, quando a procura se apresenta em aumento constante; e também devido ao advento da guerra que contribuiu para o aumento de consumo e liquidação dos estoques que se estavam avolumando. Não fosse isso e os resultados teriam sido provavelmente outros.

Os programas de valorização, assim como os

de interferência nos preços, em geral, lutam com maiores dificuldades quando se trata de produtos de exportação que são, aliás, os que mais necessitam deste tipo de defesa. A restrição de sua oferta traz um aumento dos preços internos acima dos de mercado internacional. Nesse caso, o país que interfere no mercado fica com estoques acumulados que não podem ser exportados sem o auxílio do Governo, tal como se deu com o controle dos preços do algodão nos Estados Unidos. Ou então o país interessado planeja o controle de modo a afetar também os preços do comércio internacional, como fez o Brasil com o café, a Inglaterra com a borracha, Cuba com o açúcar, Japão com a seda, além de outros. Ou, ainda, o país executante pode fazer como a Argentina que, encaminhando toda a produção e o comércio dos produtos agrícolas do país, impõe preços valorizados no mercado externo sem que haja aumento nos preços internos¹⁵.

As vantagens obtidas com a execução de planos de valorização têm sido pequenas e somente por períodos curtos, pois os países não têm podido manter essa posição monopolística por períodos longos. Logo aparecem outras regiões produtoras, desenvolvendo-se as indústrias de produtos sintéticos para substituir o produto controlado. Estes planos apresentam maiores possibilidades de sucesso quando reúnem todos os países produtores. Isso aconteceu com o controle do preço da borracha em 1934, e com o do açúcar em 1931-35 (Chadbourne Plan), que se não elevou os preços, pelo menos permitiu que se retirassem do mercado certos países produtores¹⁶. Aliás, a tendência que se nota no momento é a do controle dos preços dos produtos agrícolas em bases internacionais, incluindo não só os países produtores como os consumidores, de modo que os objetivos deixam de ser apenas os de garantir e elevar os preços para abranger também o fornecimento de um volume regular de produção a preços determinados. O acordo internacional do trigo, recentemente assinado em Washington por representan-

¹⁵Aliás, é difícil saber se os preços obtidos recentemente por esse país pelos seus produtos de exportação são iguais ou superiores aos preços que seriam obtidos em um mercado livre, sem o controle do Governo, pois o comércio internacional desses produtos vem sendo feito totalmente sob o controle dos países interessados, produtores e consumidores, que distribuem a produção e fixam os preços.

¹⁶Rowe, J. W. F. *Markets and men*. New York: MacMillan, 1936.

tes de quase todos os países interessados, é um exemplo deste tipo de controle.

Quando a procura de um determinado produto sofre uma diminuição temporária, como se deu com o nosso algodão durante a última guerra, também torna-se vantajosa a compra e a formação de estoques para influir nos preços dos produtos agrícolas e manter os agricultores interessados na sua cultura. O Governo, adquirindo o produto do lavrador a preços suficientes, para não desinteressar os agricultores da produção, e fazendo estoques, consegue manter uma atividade que de outra forma seria eliminada. Não só os agricultores e os comerciantes que estão aparelhados para produzir e comercializar o produto, mas também a sociedade em geral, lucram com essa garantia, pois se ela não existisse, seria de esperar que os recursos empregados nessa atividade fossem transferidos para outras, mais remuneradoras. E isso representaria, em certas condições, um sensível desperdício, pois o retorno a essas atividades exigiria a aplicação de novo capital, despesa essa que poderá ser evitada, mantendo-se os agricultores e comerciantes interessados no produto através da interferência nos preços. Evidentemente, tais medidas só são aconselháveis em relação aos artigos cujas produções apresentam possibilidades de continuar vantajosas, uma vez transposto o período anormal.

Quanto à queda da procura é devido aos períodos de depressão dos ciclos econômicos, a interferência nos preços, por esse processo, torna-se de resultados problemáticos, não obstante ser essa queda, sob certos aspectos, também temporária. É que não se pode prever o tempo que irá durar a depressão, e os recursos de que o Governo pode dispor nessas condições são limitados, pois, em época de crise, os consumidores não suportam facilmente um aumento de impostos. A esse respeito, um exemplo muito esclarecedor é dado pelas experiências do Federal Farm Board nos Estados Unidos, durante o período de 1929/33. Esse órgão iniciou, em 1929, um programa de empréstimo aos agricultores, através de grande associação de cooperativas, com o objetivo de regular a oferta nos mercados, estocar o produto e defender os preços. Em 1931, porém, esse órgão precisou dispor de seus estoques de trigo e, em 1933, dos de algodão - justamente quando os preços desses produtos achavam-se em níveis mais baixos - por não dispor de maiores recursos financeiros e por não contar com elementos

que permitissem prever a duração do período de depressão em que se achavam a economia americana e mundial. Calcula-se que o prejuízo total do Farm Board com aplicação desse programa tenha sido de 300 a 400 milhões de dólares¹⁷. Além disso, há o aspecto psicológico da questão, que é o de uma população que não dispõe de meios para adquirir aos preços correntes os produtos de que necessita, constatar que o Governo acumula estoques a fim de elevar os preços. De um modo geral, as interferências nos preços dos produtos agrícolas, em épocas de crise e depressão econômica, devem ser encaradas somente como um complemento às demais medidas específicas de combate aos ciclos econômico, as quais, serão examinadas mais adiante.

Para incentivar o rápido aumento da produção de um determinado artigo, não é necessário que o Governo entre no mercado para adquirir o produto; basta que proporcione aos produtores um financiamento garantido pelo produto na base em que deseje fixar o preço. Isso foi feito recentemente em São Paulo com o plano de emergência. Esta modalidade apresenta muitas vantagens e poucos inconvenientes. Assim é que não requer recursos financeiros de monta, pois o Governo, ao determinar os preços, pode calcular com exatidão o nível necessário para que os lavradores aumentem suas produções sem que haja abarrotamento do mercado. E, desse modo, não haverá necessidade de o Governo adquirir o produto ou mesmo de financiá-lo, para manter os preços. O inconveniente mais grave desta modalidade de interferência é os agricultores continuarem a solicitar as mesmas garantias depois de ter sido ultrapassado o período anormal em que as mesmas se fazem necessárias. É o que se tem notado entre nós, assim como entre os agricultores dos Estados Unidos, que antes de terminar a guerra tinham conseguido garantia legal de que os preços lhes seriam assegurados nas duas safras seguintes ao fim da guerra.

Controlando-se a importação de uma mercadoria, cuja produção doméstica não seja suficiente para abastecer o consumo do país, podem-se elevar os preços do mercado interno. Um exemplo disso é a obrigatoriedade da mistura da farinha de trigo de origem estrangeira com a nacional, já adotada entre nós. Aumentando a porcentagem da mistura pode-se elevar o preço do produto nacional ao nível desejado.

¹⁷Shepherd, Geoffrey S. *Agricultural price central*. Ames: Iowa State College, 1945. p.30.

Medidas de proibição e de controle da importação, com o objetivo de proteger a agricultura doméstica, têm sido tomadas ultimamente por quase todos os países do mundo. Os argumentos a favor dessas medidas são, em resumo, os seguintes:

a) produzir dentro das fronteiras os produtos que interessam à defesa nacional;

b) dar possibilidades às culturas consideradas *infant industry*, isto é, as que podem após curto período de proteção, desenvolver-se e competir com os produtos importados;

c) evitar as repercussões dos ciclos econômicos de modo a deixar o país a coberto de seus males;

d) como represália a medidas idênticas tomadas por outras nações, contra a entrada dos produtos do país.

Parece que somente no segundo caso a proteção mostra vantagens do ponto de vista econômico, não obstante prejudique o poder aquisitivo do consumidor durante o tempo em que a cultura precisar da tarifa protetora.

O controle da exportação também pode ser usado como medida de interferência nos preços. Proporciona, às vezes, um seguro paradeiro às elevações exageradas dos preços, as quais são excessivamente prejudiciais aos consumidores. A recente falta de alimentos no mundo obrigou muitos países, inclusive o Brasil, a adotar medidas dessa natureza em benefício de suas populações. No caso de São Paulo, a proibição da exportação do arroz, feijão e milho ainda se justificava por se tratar de mercadorias de consumo interno que não tinham possibilidades de manter suas exportações, uma vez atravessado o período de guerra, de preços altos¹⁸. Além disso, os agricultores podiam contar com um preço médio bastante remunerador, pois os excedentes exportáveis alcançavam então preços elevadíssimos no mercado mundial¹⁹.

F - Controle da Quantidade Produzida

Os meios de que se dispõem para controlar a

quantidade produzida são os seguintes:

a) proibição de plantio;

b) controle do plantio sob a forma de quotas;

c) destruição das áreas plantadas;

A forma mais segura de se obter um aumento dos preços dos produtos agrícolas é através do controle da produção, que evita o abarrotamento do mercado e não conduz à formação de estoques que ameaçam constantemente a garantia e estabilidade dos preços. Todavia, tal controle não é medida fácil de ser obtida como demonstrou o aumento do plantio de café no norte do Paraná, mesmo quando medidas legais o limitavam. E, ainda mais marcantes, nesse sentido, foram as tentativas de controle de produção do trigo e do algodão, nos Estados Unidos: enquanto a área plantada com trigo neste país decrescia de 80 milhões de acres, em 1938, para 60 milhões em 1941 e 55 milhões em 1942, as produções mantinham-se estacionárias, em virtude das colheitas por unidade de área crescerem, no mesmo período, de 11,7 para 16,9 e 19,5 respectivamente. Na cultura do algodão repetiu-se fato semelhante: enquanto a área plantada sofria enorme redução, passando de mais ou menos 42 milhões de acres em 1930 para 22 em 1942, a quantidade produzida demonstrava uma pequena diminuição, passando de 13,932 milhões de fardos em 1930 para 11,942 em 1939 e 12,824 em 1942. E isso, também, em função ao extraordinário aumento da produção por área que os lavradores obtiveram, dispensando melhor trato às suas culturas.

Não obstante tais fracassos, essa é a modalidade mais indicada para os planos de "valorização" dos preços, principalmente quando se tem o monopólio do comércio ou da produção de um artigo²⁰. Ainda assim, são muitos os inconvenientes que decorrem de seu emprego. Não tardam a aparecer os substitutos, como ocorreu com o controle dos nitratos quando executado pelo Chile, ou a se desenvolverem outras regiões produtoras, como se deu com o plano de valorização do café do Brasil.

Tal controle de produção não é, porém, modalidade indicada para combater as quedas de preços

¹⁸Paiva, Ruy M. Planejamento da produção agrícola de São Paulo. *O Estado de São Paulo*, SP, 14, 16 e 19 set. 1947.

¹⁹Posteriormente, as medidas foram estendidas a produtos como a banana e a laranja, cujas exportações eram essenciais à manutenção dessas culturas.

²⁰É preciso acentuar que ao aumento de preços não corresponde, necessariamente, um aumento de renda total para os produtores. Se a demanda do produto não apresentar certas características de curvatura e elasticidade, os preços sobem mas a quantidade vendida decresce a um nível tal que torna menor a renda total dos lavradores.

que acompanham os ciclos econômicos, pois, nesse período, a conjuntura econômica, caracteriza-se pela queda dos preços de todos os produtos e sendo os agricultores obrigados a abandonar uma cultura, terão, naturalmente, de se dedicar a uma outra qualquer e com isso os benefícios que possam advir à cultura que abandonam serão anulados, do ponto de vista de uma política social pelos prejuízos que irão causar às novas culturas que se dedicarem. Em outras palavras, a melhoria de preços obtida com o emprego desta modalidade de interferência seria obtida a custa de uma diminuição nos preços das demais culturas, o que do ponto de vista social não apresentaria vantagens.

De um modo geral, esta modalidade de interferência apresenta as seguintes dificuldades: prejudica igualmente produtores eficientes e marginais, por não ser praticamente possível diferenciá-los ao se distribuírem as quotas de plantio ou por ocasião de se determinarem as áreas de cultura a serem destruídas; torna o emprego do preço e do capital deficiente, por congelar as áreas e as técnicas de produção; desenvolve a produção de substitutos e traz um mal-estar geral aos consumidores que sentem ser o aumento de renda dos lavradores obtido exclusivamente à custa de sua capacidade aquisitiva, uma vez que não há aumento de produtividade.

G - Controle da Procura

A interferência nos preços através do controle da procura apresenta boas possibilidades de sucesso que foram, aliás, bem aproveitadas em duas épocas diferentes: durante a grande crise de 1929, pelos Estados Unidos, e, recentemente, durante o período da guerra, por muitos países beligerantes e não beligerantes. O controle, no primeiro caso, foi obtido através de medidas que incentivavam o aumento de consumo, pois as causas da queda de preços nesse período eram encontradas na diminuição geral do poder aquisitivo dos consumidores. Ao contrário, no segundo caso usaram-se medidas de racionamento, uma vez que os consumidores na ocasião dispunham de um excesso de poder aquisitivo.

Com os trabalhos de célebre economista inglês J. M. Keynes, ficou esclarecido que o poder aquisitivo distribuído em um sistema econômico é, de fato, igual ao valor total dos bens produzidos. A razão

de haver queda do nível geral de preços, isto é, de não haver poder aquisitivo para comprar as mercadorias produzidas, encontra-se somente no fato de esse poder aquisitivo não ter sido devidamente usado em uma das duas formas: investindo em bens de produção ou dispendendo em bens de consumo. Quando, por exemplo, a quantidade economizada é maior do que a investida, há falta de poder aquisitivo, resultando daí uma diminuição da demanda efetiva por parte do consumidor, que traz, conseqüentemente, uma queda dos preços. De acordo com tais ensinamentos, torna-se mais razoável combater as crises econômicas, isto é, as quedas do nível geral de preços, com o fornecimento de meios de aquisição ao consumidor, em vez do fornecimento de elementos para o agricultor não produzir, por ser a forma de aumentar a demanda efetiva dos consumidores. Este incentivo ao consumo pode ser obtido através do pagamento de subsídios aos consumidores; mas, para que esta modalidade se torne efetiva é necessário que os subsídios alcancem somente as pessoas não favorecidas economicamente, para que não deixe de ser gasta a quantia fornecida àquele título. É interessante lembrar que o fornecimento de subsídios pode ser combinado com um programa de melhoria da alimentação, como fizeram os Estados Unidos, com os seus programas de sopas escolares e do "Food Stamp Plan", de 1939 e 1943 aproximadamente.

Outra modalidade de incentivar o consumo é dar subsídio às exportações, como fizeram os Estados Unidos com diversos produtos, durante a depressão de 1930, e como fazemos nós presentemente com a exportação de açúcar. Entre os inconvenientes apresentados por esta última forma, citam-se as represálias internacionais e o descontentamento dos consumidores nacionais que são, em última análise, os que pagam o subsídio aos consumidores estrangeiros.

Outra forma de incentivar o consumo foi usada pelos Estados Unidos, no afã de resolver o problema da superprodução do algodão; instalaram-se novos laboratórios e desenvolveram-se as pesquisas a fim de descobrir outros empregos para essa fibra, os quais viessem aumentar o seu consumo; tal medida, entretanto, apresenta vantagens econômicas duvidosas, pois em suas novas aplicações, o algodão provavelmente virá colocar em situação difícil os produtos que forem substituídos.

Durante a última guerra, em virtude da escassez de certos produtos e do alto poder aquisitivo

dos consumidores, foram instituídas, em quase todos os países, severas medidas de racionamento, com dois objetivos: evitar a inflação dos preços e fornecer a todos os consumidores pobres e ricos idêntica qualidade de produtos, satisfazendo a uma noção comum de justiça e igualdade. De um modo geral, essa medida foi eficaz, mas do ponto de vista econômico o teria sido ainda mais se, em lugar do racionamento das mercadorias, tivessem feito o do poder aquisitivo do consumidor. Absorvendo-se o lucro por impostos crescentes ficariam os consumidores com idênticos meios para adquirir os produtos desejados; dêsse modo, poderiam variar os preços destes produtos, uns em relação aos outros, o que viria eliminar a principal desvantagem do racionamento que é o de não considerar o princípio da substituição marginal dos consumidores em relação aos preços dos diferentes produtos²¹. No caso de grandes sobras de poder aquisitivo, pode-se evitar o único inconveniente de um imposto excessivo sobre a renda, que é de desanimar os produtores, instituindo-se, conjuntamente, medidas de racionamento do poder aquisitivo; os lucros, por exemplo, poderão ser temporariamente congelados, para serem gastos pelo próprio interessado quando a situação se normalizar. Medidas mais ou menos semelhantes foram aplicadas entre nós, com os "certificados de equipamento" em 1946, e com os "depósitos compulsórios" no mesmo ano.

H - Casos em que se Aconselha a Interferência nos Preços

Da exposição que acaba de ser feita, conclui-se que a interferência nos preços é aconselhável nos seguintes casos:

1 - Quando os preços caem na época da colheita, em virtude de entrada volumosa do produto no mercado. Este inconveniente pode ser combatido por dois processos: financiamento aos agricultores, para que estes possam aguardar melhor oportunidade para a venda de seus produtos; ou controle do movimento das mercadorias, de modo a uniformizar a sua entrada no mercado, processo usado principalmente em caso de produto perecível.

2 - Quando os preços flutuam de um ano para

outro, devido a variações do clima. Tal inconveniente pode ser combatido pelo Governo ou por um organismo controlador, com a compra e estocagem dos excessos nos anos de produção alta e venda nos anos de pequena produção.

3 - Quando se torna necessário um aumento rápido de produção de artigos considerados essenciais em tempo de guerra ou de calamidade pública. Esse aumento pode ser concretizado mediante a garantia prévia de um preço mínimo remunerador. Esta garantia pode ser dada através de pagamentos adicionais aos produtores ou de operações de financiamento e compra do produto pelo Governo ou organismo controlador.

4 - Quando se faz necessário manter o interesse dos agricultores na produção de artigos que sofrem uma queda temporária da procura. Esta medida pode ser conseguida com a aquisição do produto no mercado - a preços que cubram o custo do produtor marginal - e sua estocagem e venda quando a situação se normaliza.

5 - Quando os preços sobem verticalmente, em virtude de queda temporária da produção. Nesse caso a fixação de preço-teto e o racionamento do produto são medidas que beneficiam o consumidor.

6 - Quando se deseja garantir preços constantes a artigos cuja produção, comércio e consumo permitem fiscalização permanente dos preços, como é o caso do leite.

7 - Quando se quer evitar aos produtores a incerteza dos preços do mercado. Neste caso deve haver garantia antecipada de um preço mínimo suficiente para equilibrar a oferta e a procura, garantia esta que pode ser efetivada por meio de pagamentos adicionais ou através de operações de financiamento e compra do produto pelo Governo ou órgão controlador.

8 - Quando se tem monopólio da produção de um artigo de procura inelástica e se deseja "valorizar" os preços. Este objetivo pode ser alcançado através de uma redução da qualidade produzida, mas é de lembrar que seus benefícios serão sempre temporários.

I - Problemas da Agricultura que não Podem ser Resolvidos pela Interferência nos Preços

Certos males de nossa agricultura não podem ser sanados por medidas de interferência nos preços. O

²¹Learner, Alkba P. *The economies of control*. New York: MacMillan, 1944. p.50-54.

fato de determinados produtos não contarem com preços que permitam uma remuneração razoável ao produtor não é motivo para se pedir a interferência do Governo, com planos e esquemas de valorização. É preciso indagar, antes, os motivos dos preços não serem remuneradores. Se as causas não se enquadrarem em um dos casos acima citados, deve-se por de parte qualquer preocupação de garantia de preços e lançar mão de outras medidas, como, por exemplo, divulgação de melhorias práticas de trabalho entre os agricultores, fornecimento de meios que permitam o emprego de melhor técnica, etc. Desta forma, poderão os lavradores produzir a menor custo e obter maior renda, sem aumento de preços. Este é, aliás, o maior problema da agricultura de São Paulo.

Quando a inferioridade dos preços tem como causas a ineficiência da comercialização e as práticas monopolistas dos intermediários, é também difícil a atenção de melhores preços através do emprego de medidas de interferência. Tais causas deverão ser combatidas com medidas enérgicas de policiamento ou com o desenvolvimento de cooperativas que, operando eficazmente, possam concorrer com aqueles intermediários, ou ainda, com a execução da comercialização pelo próprio Governo.

O problema do aumento geral dos preços dos produtos agrícolas, isto é, da melhoria dos tempos de troca desses produtos, é questão muito complexa. Sua solução exige interferência não diretamente nos preços, mas nas causas que levam os preços a essa situação, e que foram apresentadas no início deste trabalho. Seria preciso, por conseguinte, desenvolver as indústrias secundárias e terciárias, além de facilitar a educação industrial dos agricultores e sua remoção para as indústrias da cidade. Somente com essas medidas será diminuída a oferta de braços na agricultura, e aumentada a procura dos produtores agrícolas, de modo a melhorar o nível de seus preços em relação ao dos demais produtos. E é de notar que essas medidas precisariam ser tomadas por todos os países produtores, pois como já vimos, o fato de os preços dos produtos agrícolas não serem, em geral, remuneradores prende-se à situação ocupada pela agricultura, como um todo no mundo econômico, em relação às demais atividades.

Outro problema sério da agricultura, que não pode ser resolvido com a garantia de preços, é o das crises econômicas. Estas têm início nos países altamente capitalistas, os quais, por motivos ainda não esclare-

cidos completamente, sofrem com certa regularidade uma queda geral dos preços, acompanhada de paralisação acentuada dos negócios e de sensível aumento de desempregados. Tal situação se reflete logo nos demais países, os quais, privados do seu principal mercado, sofrem de início uma crise em suas indústrias de exportação - com preços baixos e desempregos nestas atividades - crise esta que se estende às demais indústrias do país, que também passam a sofrer uma diminuição na procura de seus produtos motivados pelo desemprego nas indústrias de exportação. Deste modo a crise se espalha a toda as indústrias e a todos os países economicamente ligados entre si.

Atualmente já se conhecem meios de combater estas crises. Um deles seria através de medidas de natureza monetária, isto é, regulando a quantidade de dinheiro e de crédito em circulação: esta medida esteve muito em moda antes de 1930, quando se julgava a taxa de juros em elemento de importância na determinação da quantidade investida anualmente. Outra forma de combate às crises está nas medidas de natureza fiscal, operando não mais em termos de quantidade de dinheiro em circulação, mas em termos do valor recolhido e gasto pelo Governo. Como as crises são caracterizadas por acentuada diminuição na quantidade total gasta ou investida pela sociedade, o Governo, por meio de déficits orçamentários, isto é, gastando mais do que recolhe em impostos e taxas, pode contrabalançar essa diminuição. Esta medida, aparentemente absurda para os economistas pré-keynesianos, é a que melhor resultados pode apresentar no combate às crises.

Todavia, tais fórmulas não podem ser aplicadas com sucesso por um país, isoladamente, a não ser talvez nos Estados Unidos, que dispõem de um grande comércio interno em relação ao de exportação. Os demais países, ao aplicarem essas medidas expansionistas de comércio, teriam suas importações muito aumentadas, o que faria com que os efeitos secundários das riquezas postas em circulação não fossem sentidas no próprio país. Além disso, este aumento de importação traria maiores dificuldades à balança de pagamento e à situação cambial desses países.

Tratando-se de países que exportam principalmente produtos agrícolas e matérias-primas, as possibilidades de êxito no emprego dessas medidas de combate aos ciclos econômicos são ainda menores, não obstante a sua situação em tempo de crise ser ainda mais grave do que a dos países exportadores de produ-

tos industrializados. Naqueles, os preços dos produtos agrícolas, que não podem ser exportados, caem a níveis mais inferiores do que nestes, porque a produção agrícola, como vimos no início desse trabalho, nem sempre pode ser diminuída com a queda dos preços. Além disso, o desequilíbrio na balança de pagamentos e na situação cambial desses países exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas também apresenta-se mais grave do que o dos exportadores de produtos industriais, porque a importância do comércio de exportação é muito maior naqueles países do que nestes. Assim, qualquer medida expansionista tomada por essas nações exportadoras de produtos agrícolas seria de pouco valor, porque os efeitos secundários do fornecimento adicional de uma parcela de poder aquisitivo se faria sentir fora desses países, uma vez que os consumidores, com essa elevação de renda, aumentariam suas exigências por mercadorias importadas; como consequência, a situação de taxa cambial se agravaria.

Como podem, pois, os países exportadores de produtos agrícolas e matérias-primas, combater as quedas de preços que ocorrem durante os períodos de depressão econômica? Na verdade, esses países não dispõem propriamente de meios para combatê-las; podem apenas atenuar os seus efeitos, com medidas diversas. Assim, por exemplo, a desvalorização da moeda pode se usada para manter os preços internos dos produtos de exportação e evitar, desta forma, uma deflação perigosa às atividades econômicas em geral do país. Esta desvalorização impede também maiores dificuldades à situação da balança de pagamento e da taxa de câmbio, porque a importação nestes países se torna desinteressante com o aumento de preços de mercadorias estrangeiras²². Mas, como foi dito, essa medida não combate as causas da crise; apenas atenua os seus efeitos. Quanto às suas causas, ela vem acentuá-las, dificultando o restabelecimento do comércio internacional. Outro processo do qual esses países

podem lançar mão, para atenuar os efeitos da crise, está no pagamento de subsídios aos agricultores (o que atenua os efeitos dos preços baixos), medida essa que deve ser acompanhada de controle do comércio internacional através da fiscalização cambial. Deste modo, é possível manter os preços internos e as taxas de câmbio sem o emprego da desvalorização e sem trazer dificuldades à balança de pagamentos. Essas medidas requerem maiores recursos financeiros por parte do Governo, motivo porque nem sempre podem ser usadas.

Se os países, tanto importadores como exportadores de produtos agrícolas, se reunissem com o objetivo de organizar os "buffer-estoques", conforme foi preconizado pelo Conselho de Agricultura e Alimentação da ONU, seria possível evitar as flutuações dos preços dos produtos agrícolas e, ao mesmo tempo, combater as causas fundamentais da crise. Os excessos da produção que não achassem consumo a preços considerados razoáveis seriam adquiridos por esse órgão e armazenados, para serem vendidos quando houvesse falta de produto no mercado e os preços mostrassem tendência para alta. Evidentemente esse organismo não procuraria fixar um preço único para os produtos, mas determinaria um preço mínimo e um máximo entre os quais os preços poderiam flutuar livremente. Não haveria igualmente "valorização" dos produtos, pois o órgão central controlador, sendo constituído de produtores e consumidores, teria interesse em determinar níveis de preços que estivessem de acordo com as verdadeiras tendências da oferta e da procura do produto. Essa medida seria uma forma efetiva de combater as depressões econômicas em suas causas, pois viria contribuir para manter o poder aquisitivo das nações exportadoras de produtos agrícolas. E como tal medida manteria também a liberdade de comércio internacional, será fácil admitir que esse poder aquisitivo viria auxiliar a manter a demanda efetiva nos países industriais, combatendo, dessa forma, a crise em suas causas fundamentais.

²²A situação da balança de pagamento pode piorar, com a desvalorização da moeda, se o país tiver dívidas externas a saldar, ou se sua balança de comércio for "perversa", o que se dá quando a demanda do Exterior pelos produtos exportáveis e a demanda doméstica pelos produtos importados têm um grau tal de elasticidade que, havendo desvalorização da moeda, o valor total da qualidade exportada se torna inferior ao da quantidade importada. Aliás, Kershaw, Joseph A. Postwar Brazilian economic problems. *American Economic Review*, Illinois, v.38, n.3, p.328-340, Jun. 1948, julga que a balança comercial do Brasil apresenta essas características.

2 - PREÇOS ESTÁVEIS E REMUNERADORES AO ALGODÃO E CEREAIS

2.1 - Introdução

Ao finalizar a primeira parte deste trabalho, tentou-se sintetizar os conhecimentos teóricos sobre a

interferência nos preços, com uma série de "casos", nos quais se procurou diferenciar os vários problemas de preços e discriminar as modalidades de interferência aconselháveis a cada um deles. A sistematização de conhecimentos através da formulação desses casos vem facilitar, sobretudo, a tarefa de estudar os problemas dos preços dos produtos agrícolas de São Paulo. Na presença de uma situação desfavorável de preços, basta estudá-la, em suas causas e características, e confrontá-la com esses casos, para ver se apresenta identidade com algum deles. Em caso afirmativo são estudadas as possibilidades de se empregarem as mesmas medidas de defesa aí propostas.

Estudando-se os preços do algodão e dos cereais em São Paulo, nota-se que, presentemente, suas dificuldades não se identificam com os casos mais graves, que exigem medidas enérgicas e imediatas dos poderes públicos. Não se atravessa um período de depressão econômica, com excesso de produção invendável, nem período anormal de guerra ou calamidade pública, em que os preços caem por falta temporária de mercado, ou sobem por falta momentânea do produto. Dificuldades desta natureza, que numa ou noutra ocasião já perturbaram os preços do algodão e dos cereais em São Paulo, não ocorrem presentemente nestes mercados; as que se fazem sentir agora - preços instáveis e pouco remuneradores - são de aspecto menos dramático, não exigindo solução imediata, embora conseqüências desastrosas possam ter se não forem combatidos em tempo. Contrariamente aquelas situações calamitosas em que as interferências dos poderes públicos nos preços trazem resultados satisfatórios imediatos, esta requer tempo e muita aplicação dos agricultores e dos poderes públicos para a execução de um programa de conjunto, com o qual se colha resultados favoráveis. Será a seguir estudado o problema da garantia dos preços estáveis e remuneradores para o algodão e cereais.

2.2 - Garantia de Preços Estáveis

São duas as formas mais freqüentes de flutuações dos preços dos produtos agrícolas; as que ocorrem num mesmo ano agrícola, ocasionadas pelo afluxo de mercadoria por ocasião das colheitas, e as que ocorrem de um ano para outro, motivados pelas flutuações da oferta. Ambas prejudicam igualmente aos

lavradores, tirando-lhes a oportunidade de melhor renda e o estímulo de empatar novo capital na agricultura.

2.2.1 - Queda dos preços na época da colheita

Serão estudados em primeiro lugar as flutuações de preços que ocorrem em um mesmo ano agrícola, com quedas bruscas na época das colheitas, e que tanto afligem os agricultores, os quais vêem desaparecer, no último momento, suas esperanças de lucro.

As flutuações deste tipo nos preços do algodão e dos cereais parecem ser pequenas, a julgar pelas cotações da Bolsa de Mercadorias de São Paulo. Conforme os dados apresentados no quadro 1a, o preço do algodão em São Paulo cai de janeiro a maio, em média, de 100 para 94 e torna a subir, chegando em dezembro a 106. O arroz e o milho mostram quedas de preços de intensidade mais ou menos idênticas às do algodão; apenas suas ascensões em dezembro são mais acentuadas atingindo a 113 e 115, respectivamente. Estas ascensões maiores no fim do ano são, em parte, ocasionadas pelo aumento constante de preços que estes produtos, como em geral todos os demais, têm mostrado recentemente em nosso país. Assim é que eliminando-se os valores correspondentes aos de 1943 a 1947, em que a elevação de preços foi mais sensível, os índices no mês de dezembro caem para 102, no caso do algodão, e para 106 e 113, no caso do arroz e do milho respectivamente, conforme mostram os dados do quadro 1b. Isso confirma o que foi dito, isto é, que a queda dos preços na época das colheitas, a julgar pelo mercado de São Paulo, não é muito grande, podendo chegar, possivelmente, a 10% para o algodão e 20% para o arroz e o milho. Tal queda pode ser aceita como normal, se se considerar as despesas de armazenamento, juros etc. e o risco a que se expõe o comerciante, adquirindo e conservando o produto durante o período de entressafra. A diferença entre as percentagens achadas para o algodão é aquela dos outros produtos, explica-se pela maior facilidade de conservação do primeiro e, possivelmente, por seu comércio melhor organizado, com firmas de maior recursos e dispondo de meios para comprar e estocar grande quantidade de mercadorias por ocasião de preços baixos para vendê-las depois com lucro. Além de outros fatores, a competição monopolística entre estas firmas não permite que os preços flutuem com uma intensidade maior do que a

QUADRO 1a - Índice das Variações Mensais dos Preços de Atacado no Mercado de São Paulo no Período de 1923-1947 - Jan. = 100

Produto	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Algodão	100	100	100	97	94	97	98	98	98	100	102	106
Arroz	100	95	93	94	98	100	104	105	105	108	110	113
Milho	100	95	86	98	95	98	102	98	98	105	116	115
Feijão	100	98	106	143	132	113	127	113	113	130	137	130

Fonte: Calculado de dados oficiais da Bolsa de Mercadorias de São Paulo.

QUADRO 1b - Índice das Variações Mensais dos Preços de Atacado no Mercado de São Paulo no Período de 1923-1942 - Jan. = 100

Produto	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Algodão	100	99	98	94	91	93	93	92	92	95	98	102
Arroz	100	94	91	92	95	98	103	103	106	108	110	106
Milho	100	93	95	96	93	98	99	97	98	106	117	113
Feijão	100	92	101	151	149	134	130	111	111	131	136	129

Fonte: Calculado de dados oficiais da Bolsa de Mercadorias de São Paulo.

necessária para pagar as despesas de conservação do produto.

A flutuação dos preços do feijão, conforme mostram os mesmos quadros, não acompanha exatamente os períodos das colheitas. A causa reside, possivelmente, na deficiência dos dados, pois são muitas as variedades cotadas na Bolsa, e, também, na chegada irregular do produto dos outros Estados, devido às deficiências do transporte. Números mais objetivos mostrariam, provavelmente, o que tem como verdadeiro sobre o assunto, em São Paulo, isto é, que o feijão é o produto que apresenta maiores quedas na época das colheitas.

O problema toma outro aspecto ao se considerar as flutuações dos preços deste produto no interior do Estado, isto é, dos preços recebidos pelos produtores. Apesar de não se dispor de dados estatísticos a respeito, é do conhecimento geral que na época das colheitas os preços do arroz, feijão e milho sofrem

quedas, proporcionalmente, muito maiores no interior do que no mercado atacadista da Capital, principalmente em anos de grandes colheitas. Os motivos desta diferença encontram-se no fato de os agricultores não disporem de meios materiais e financeiros para conservar os seus produtos e, ainda, por não estarem os comerciantes no interior, em geral, aparelhados para comercializar grandes safras; assim os poucos que dispõem de meios podem aproveitar-se da situação, comprando grande volume de produto barato para vendê-lo caro nos meses subseqüentes. Comprovando esta explicação, há o fato de o mesmo não acontecer com o algodão, produto que dispõe de um comércio bem aparelhado e cuja margem entre o preço da capital e o do interior conserva-se quase idêntica, nos diferentes meses do ano.

Aceitando-se que o arroz, o feijão e o milho sofrem, no interior do Estado, dos inconvenientes deste tipo de flutuação de preços, poder-se-iam discutir os

métodos de atenuá-los. Foi visto na introdução deste trabalho, que a modalidade de interferência mais indicada nesse caso é a de conceder empréstimos aos lavradores para que possam esperar por melhores dias na venda de seus produtos. Todavia deverão ainda ser estudadas outras falhas dos preços destes produtos e como é possível que certas medidas que venham a ser indicadas também sirvam no mesmo propósito, a discussão desta modalidade não se faz necessária.

2.2.2 - Flutuações dos preços de um ano para outro

As variações dos preços que ocorrem de um ano para outro e que são devidas às flutuações da oferta (isto é, a um aumento ou diminuição de produção, num caráter não permanente, motivados principalmente pelas variações de clima) é outra falha dos preços dos produtos agrícolas que muito prejuízo traz à sociedade, por desencorajar a aplicação de mais capital na lavoura. A exemplo do que foi feito no caso anterior, é necessário, preliminarmente, constatar se este tipo de flutuação realmente ocorre com o algodão e com os cereais em São Paulo e se suas conseqüências no campo dos preços são sensíveis.

A oferta destes produtos, a julgar pela produção do Estado de São Paulo, varia muito de um ano para outro. Conforme se vê no quadro 2, a produção de arroz nos últimos 17 anos variou de 3,5 a mais de 12 milhões de sacas; no mesmo período o feijão variou de 1,3 a 4 milhões e o milho de 10 a mais de 26,5²³.

Do mesmo modo é fácil constatar que os preços desses produtos também variam muito de ano para ano. Conforme o quadro 3, o arroz em 26 anos, por 6 vezes teve um acréscimo de preços de mais de 30% em relação ao ano anterior e por 3 vezes um decréscimo de mais de 30%; o algodão no mesmo período mostrou por 8 vezes um acréscimo e por 3 vezes decréscimo, superiores à mesma porcentagem; o milho mostrou flutuações idênticas, 9 e 4 vezes, respectivamente, e o feijão foi o que evidenciou maiores flutuações, tendo os seus preços por 11 vezes mostrado acréscimo e por 6 vezes decréscimo superior-

res à mesma porcentagem. É de notar que essas flutuações deveriam ser ainda mais acentuadas se fossem usados os preços do interior do Estado, isto é, preços recebidos pelos produtores.

Provado que os preços e as produções flutuam de ano para ano, resta indagar se há relação de causa e efeito entre essas flutuações, isto é, se os preços se alteram devido às variações de produção de ano para ano. Não se pode duvidar que a resposta seja negativa para o caso do algodão, pois sendo ele em grande parte encaminhado à exportação, os preços dessa fibra em São Paulo devem acompanhar as flutuações dos preços do mercado mundial e não às flutuações de produção interna. Sendo nossa produção muito pequena, em relação à produção mundial, não é de esperar que as flutuações anuais de nossa oferta venham influenciar significativamente os preços do mercado mundial. Não pode existir, pois, relação de causa e efeito entre os seus valores. O mesmo, porém, não ocorre com os cereais. A produção desse é destinada a suprir o mercado interno, que absorve sua quase totalidade, deixando, ocasionalmente, pequenos excedentes para a exportação. O mercado interno não importa tais alimentos do exterior, não só por si a produção interna suficiente como por nos chegar o produto a preços elevados, devido às tarifas alfandegárias. Este isoladamente do mercado interno faz com que as flutuações dos preços fiquem na dependência das flutuações de nossa oferta. No entanto, confrontando-se ambas as flutuações não se observam sinais de correlação muito íntima. De acordo com o quadro 4, em 10 dos 16 anos estudados, os preços do milho não variaram no sentido inverso da produção como seria de se esperar, isto é, os preços deixaram de subir em abril nos anos de produção pequena ou, ao contrário, deixaram de cair obstante a produção ter sido alta. O mesmo se nota com o feijão em 10 dos 15 anos estudados e, em menor grau, com o arroz que em apenas 4 anos apresenta tal discrepância.

Aliás, não é de esperar um grau elevado de correlação entre valores; se São Paulo importa estes produtos dos outros Estados por via terrestre e por cabotagem, os seus preços devem estar sujeitos às variações da produção desse Estado; e se São Paulo, ocasionalmente, exporta arroz, feijão e milho é de esperar que o nível dos preços do mercado internacio-

²³No caso do algodão, não se pode considerar os dados da produção do Estado como flutuações da oferta do mesmo tipo da dos cereais, por ter havido com esta cultura, de 1935 a 1944, um aumento de oferta de caráter mais permanente.

QUADRO 2 - Produção de Algodão, Arroz, Feijão e Milho do Estado de São Paulo

Ano	Algodão (t)	Números índices	Arroz (sc.60kg)	Números índices	Feijão (sc.60kg)	Números índices	Milho (sc.60kg)	Números índices
1932	21.271	-	11.076.683	-	4.063.806	-	26.523.753	-
1933	34.748	-	9.934.094	90	4.073.157	100	25.908.751	97
1934	102.295	-	8.000.695	81	2.886.387	71	18.329.642	71
1935	98.207	-	10.513.991	131	3.504.325	121	22.750.144	124
1936	177.216	-	7.517.511	71	3.060.258	87	19.351.066	85
1937	204.064	-	7.315.367	97	2.752.350	89	19.617.250	101
1938	249.227	-	9.354.173	128	3.151.982	115	23.317.661	119
1939	274.340	-	8.100.000	86	3.000.000	95	23.350.000	100
1940	308.312	-	3.463.841	43	1.397.743	46	10.017.955	45
1941	380.767	-	4.307.351	124	2.084.834	150	10.474.932	104
1942	282.665	-	9.058.027	210	2.057.000	99	14.954.460	145
1943	375.088	-	10.307.621	137	3.291.395	160	20.480.418	136
1944	463.193	-	10.033.200	97	2.953.910	90	18.975.948	93
1945	232.674	-	11.584.991	115	2.592.322	88	18.387.736	97
1946	173.349	-	13.710.641	118	2.226.000	86	26.634.000	145
1947	175.275	-	10.316.613	75	2.311.000	104	19.629.782	74
1948	155.000	-	8.984.555	37	2.500.000	-	18.025.975	92

Fonte: Milho, Feijão e Arroz - 1932 a 1940 - Diretoria de Estatística, Indústria e Comércio da Secretaria de Agricultura - 1941 a 1948 - Estimativas das Seções Especializadas da Secretaria de Agricultura e da Seção de Previsão de Safras e Cadastro. Algodão Bolsa de Mercadorias de São Paulo.

nal também venha a influir, ocasionalmente, sobre as variações dos preços do mercado de São Paulo. Constatado que este tipo de flutuação ocorre com esse produto, pode discutir se o emprego da modalidade de interferência mais indicada para corrigi-la. Foi visto na primeira parte deste trabalho, que tal modalidade seria a de garantir um preço mínimo através de aquisição e estocagem do produto nos anos de boas colheitas e venda dos estoques nos anos de colheitas menores. Convém que se discuta o seu emprego, separadamente para os cereais e o algodão.

2.2.3 - Controle das flutuações dos preços dos cereais

Parece, à primeira vista, que são muitas as

dificuldades para aplicação desta modalidade de interferência no Estado de São Paulo. A primeira delas, é que São Paulo terá de estender a garantia de preços aos produtores dos Estados vizinhos, uma vez que recebe deles parte de seu suprimento. Isso, porém não apresenta maiores dificuldades. Os comerciantes de São Paulo sempre importam os excedentes destes Estados, os quais não sendo aqui consumidos são exportados para os outros países. Se São Paulo garante preços remuneradores, comprando e fazendo estoque nos anos de grandes colheitas, a quantidade importada dos demais Estados poderá de fato ser acrescida; porém o será apenas pela quantidade que for deixada de ser consumida neste Estado por virem a ser os preços aí mais elevados devido à garantia dada em São Paulo. Este acréscimo, porém, deverá ser muito pequeno por tratar de alimentos de procura inelástica. A garantia de

QUADRO 3 - Variações Anuais dos Preços de Determinado Produto¹

Algodão		Arroz		Feijão		Milho	
Ano	Variação	Ano	Variação	Ano	Variação	Ano	Variação
1923	250	1923	110	1923	75	1923	85
1924	113	1924	134	1924	473	1924	145
1925	66	1925	179	1925	75	1925	206
1926	71	1926	84	1926	25	1926	39
1927	92	1927	74	1927	174	1927	119
1928	132	1928	127	1928	219	1928	146
1929	102	1929	115	1929	63	1929	104
1930	76	1930	61	1930	55	1930	43
1931	79	1931	74	1931	67	1931	120
1932	155	1932	94	1932	170	1932	114
1933	148	1933	44	1933	135	1933	66
1934	57	1934	115	1934	67	1934	171
1935	144	1935	75	1935	154	1935	82
1936	91	1936	77	1936	171	1936	133
1937	99	1937	258	1937	61	1937	153
1938	85	1938	94	1938	103	1938	67
1939	94	1939	68	1939	129	1939	112
1940	144	1940	117	1940	112	1940	94
1941	62	1941	98	1941	106	1941	113
1942	109	1942	185	1942	73	1942	81
1943	145	1943	87	1943	139	1943	171
1944	118	1944	108	1944	160	1944	148
1945	107	1945	137	1945	112	1945	121
1946	113	1946	91	1946	90	1946	107
1947	155	1947	117	1947	139	1947	110
1948	119	1948	151	1948	197	1948	143

¹Para medir as variações confrontaram-se apenas os preços médios de janeiro. Os resultados são apresentados em números índices com bases variáveis, as quais são sempre os meses de janeiro de cada ano. Para o feijão tomou-se o mês de julho por ter dados mais completos.

Fonte: Calculado de dados oficiais da Bolsa de Mercadorias de São Paulo.

preços pelo Governo de São Paulo deverá trazer, portanto, preços idênticos aos produtos dos outros Estados, mas sem outros inconvenientes que não uma possível transferência de encargos da conservação dos excedentes da produção do comércio de São Paulo para

o Governo do Estado, ou o organismo encarregado de sua execução.

Outra dificuldade na aplicação desta modalidade de interferência é que ela irá dificultar ou mesmo impedir a exportação dos excedentes deste produto.

QUADRO 4 - Confronto das Flutuações da Produção com as dos Preços¹

Ano	Arroz		Milho		Feijão	
	Flut. da produção	Flut. dos preços	Flut. da produção	Flut. dos preços	Flut. da produção	Flut. dos preços
1933	90	104	97	64	100	135
1934	81	86	71	67	71	67
1935	131	74	124	100	121	154
1936	71	148	85	120	87	171
1937	97	101	101	83	89	61
1938	128	86	119	105	115	103
1939	86	82	100	82	94	129
1940	43	80	43	75	46	112
1941	124	123	104	82	150	106
1942	210	87	143	114	97	73
1943	136	95	136	137	100	139
1944	97	128	93	125	90	160
1945	115	94	97	100	88	112
1946	111	80	145	102	86	90
1947	80	112	74	124	104	139
1948	93	118	92	126	-	197

¹Para medir as flutuações dos preços, confrontaram-se os preços médios com os de outubro do ano anterior. Os resultados são apresentados em números índices de bases variáveis, os quais são sempre a média do mês de outubro no ano anterior. As flutuações das produções foram medidas usando-se idêntico critério; as produções do ano anterior foram tomadas como base igual a 100 no cálculo dos números índices.

Estudando-se os números referentes à exportação destes alimentos para o exterior verifica-se que esta só ocorre quando um ano de boa produção em São Paulo e Estados vizinhos coincide com preços elevados no mercado mundial. Em anos de boa produção, os preços no mercado interno descem a níveis que comportam as despesas adicionais de exportação. Não basta, porém, que os preços no mercado mundial sejam elevados, pois quando a produção de São Paulo e regiões é pequena, os preços internos sobem a níveis que não permitem a exportação. O exemplo do arroz serve para ilustrar este fato. O quadro 5, em que se acham relacionadas a exportação de arroz pelo Porto de Santos no período anterior à última guerra e as cotações de São Paulo e Nova Orleans, representando estas o mercado mundial, mostra nitidamente a conjuntura em que se dá a exportação destes produtos. Nos anos de maior exportação,

como em 1926, 1927 e todos os outros em que é ultrapassado um milhão de quilos, os preços internos de São Paulo são relativamente baixos, a julgar pela comparação com os preços dos anos imediatamente anteriores e posteriores e, ao contrário, os preços mundiais são elevados (comparados também com os dos anos mais próximos). Vêem-se, ainda, que nos anos de preços elevados no mercado mundial, como em 1924, 1925, 1926, 1937 e 1941, não houve exportação, por serem os preços internos excessivamente altos, o que faz julgar terem sido anos de produção pequena entre nós. E em 1932, 33 e 34, em que os preços internos foram baixos, não se pôde exportar, por serem os preços do mercado mundial excessivamente baixos, com 2,11, 2,78 e 3,89 respectivamente. Esses números comprovam o que foi dito antes, isto é, que a exportação só ocorre ocasionalmente, quando coincidem anos de boas

QUADRO 5 - Exportação de Arroz pelo Porto de Santos e Preços em Determinados Mercados

Ano	Exportação por Santos (kg)	São Paulo (Cr\$)	New Orlenas (cents)
1924	3.862	61,91	6,06
1925	690	83,64	6,73
1926	2.055.980	45,75	5,83
1927	4.663.898	47,54	4,29
1928	308	67,30	4,17
1929	331.489	60,30	3,79
1930	10.260.910	40,20	4,43
1931	12.971.178	28,13	3,49
1932	200.720	38,35	2,11
1933	43.706	48,22	2,78
1934	61.000	45,39	3,89
1935	15.267.589	52,77	4,06
1936	1.623.419	58,77	4,38
1937	-	75,20	3,78
1938	-	64,02	2,67
1939	1.281.660	52,39	2,80
1940	1.196.822	50,52	3,18
1941	-	84,95	4,72

Fonte: Departamento Estadual de Estatística, Bolsa de Mercadorias de São Paulo - Dept. of Agriculture - Washington D.C.

safras e preços elevados no mercado mundial.

Ora, se nos anos de grande produção, nos quais os preços devem cair, o Governo entra no mercado adquirindo o produto e mantendo preços mais elevados, a possibilidade de o produto ser exportado torna-se menor. Para que possa haver exportação será preciso que os preços internacionais alcancem níveis muito mais elevados e, como isso é pouco comum, resulta que as exportações se tornarão mais raras. Em consequência desta diminuição de exportação, haverá, necessariamente, maior volume destes produtos para o consumo interno, fato este que leva, forçosamente, a outra pergunta: poderá o mercado interno consumir esse maior volume aos mesmos preços? A resposta a esta questão fica, naturalmente, na dependência do que este maior volume representa na produção do Estado.

Se for ponderável, os preços terão de cair para que a população consuma o excedente, e ao contrário, se for pouco significativo, os preços não se modificarão sensivelmente. Como o volume que tem sido exportado é, em geral, pequeno, pode-se concluir que a perda do mercado de exportação não deve constituir dificuldades a este tipo de garantia de preços²⁴.

A execução propriamente dita desta modalidade de interferência não apresenta maior dificuldade. Exige simplesmente que o Governo ou o organismo

²⁴Convém notar que a aplicação de um plano semelhante foi recentemente adotado no Brasil sem estas dificuldades, mas a própria denominação de "plano de emergência" mostrava que ele devia atender a uma situação anormal por que então o país atravessava. A aplicação deste plano em condições normais ou em caráter permanente traria as dificuldades acima descritas.

encarregado de sua execução disponha de um órgão que calcule os preços a serem garantidos, e de uma organização capaz de comprar e estocar os produtos, a fim de vendê-los nos anos de produção menor. Quanto ao nível em que o preço deve ser garantido, é importante que eles seja apenas suficiente para equilibrar a produção e o consumo em um período regular de anos, pois o sendo superior e não podendo ser exportado os excedentes da produção, acarreta forçosamente uma situação difícil para a repartição mantenedora de preços, com estoques permanentemente acumulados, sem possibilidade de venda. Esses preços devem ser anunciados antes do plantio a fim de eliminar a incerteza para os lavradores. É verdade que a previsão dos preços nestas condições torna-se mais difícil e mais sujeita a erros. Considerando, porém, que os trabalhos estatísticos realizados nos Estados Unidos fornecem a técnica necessária a esta previsão²⁵ e que os benefícios trazidos aos lavradores, com essa antecedência na garantia de preços, são muito importantes, conclui-se que tais dificuldades não devem constituir obstáculo a essa medida.

Ainda a favor desta modalidade de garantia de preços, há o fato de também se prestar como medida de combate às quedas dos preços na época das colheitas, pois as compras que garantirão os preços, sendo executadas no interior - nas sedes de municípios - permitirão aos lavradores a venda direta de seus produtos e evitarão, desse modo, que os preços caiam; com a aplicação desta modalidade deixa de ser necessário um programa especial para evitar as quedas dos preços na época das colheitas.

Quanto aos fundos necessários à execução desta garantia de preços, pode-se dizer que ficarão na dependência, principalmente, do rigor com que forem calculados os preços e das variações do clima nas zonas produtoras. Mas de qualquer modo, estes fundos não deverão ficar empatados por períodos superiores a 2 ou 3 anos, pois é de se esperar que antes disso a situação se normalize e os excessos possam ser vendidos.

2.2.4 - Controle das flutuações dos preços do algodão

No caso do algodão, ao contrário do que se

dá com os cereais, não se obtém uma normalização dos preços através da formação do estoque. Tratando-se de uma mercadoria de comércio internacional e cuja produção em São Paulo é pequena em relação à mundial, qualquer estoque acumulado aqui não poderá influir sobre os seus preços. Poderá, quando muito, influir sobre a margem entre os preços do algodão de São Paulo e os do americano, mas, ainda assim, será uma influência de pequena significação. Foi dito na primeira parte deste trabalho, que a única forma de se eliminar as flutuações anuais de preços dos produtos do comércio mundial seria através da forma de estoques de caráter internacional, isto é, executado pelos países interessados, exportadores e importadores. Já foi proposto pelo Conselho de Agricultura e Alimentação da O.N.U. a criação de um órgão de âmbito internacional para este fim, mas, infelizmente, o assunto ainda não passou do terreno das discussões.

Enquanto não se organiza um serviço nestes moldes, pode-se instituir em São Paulo uma outra forma de garantia de preços que, se não combate a variabilidade dos preços, ao menos elimina a incerteza que ela traz aos agricultores, pois, como foi visto no quadro 3, é fenômeno bastante acentuado no algodão. A medida específica para eliminar a incerteza dos preços, indicada na primeira parte deste trabalho, é a garantia antecipada de um preço mínimo, com pagamentos adicionais no caso dos preços do mercado não alcançarem os níveis garantidos. Desse modo, o agricultor não terá um preço mínimo uniforme todos os anos, mas ficará conhecendo este preço antes do plantio, o que é de grande vantagem para delinear seu programa de produção, com antecedência. Em São Paulo, a execução desta medida, no que diz respeito à sua administração, pode ser feita facilmente por meio dos certificados de classificação expedidos pela Bolsa de Mercadorias. O Governo, fazendo o pagamento das quantias adicionais aos portadores dos certificados, elimina a ônus da criação de uma organização especial para o controle da produção. Ou então, o Governo pode fazer o pagamento adicional a estes fardos por ocasião da exportação, o que seria vantajoso para o Governo, por exigir menor soma do pagamento adicional e desvantajoso às indústrias nacionais, as quais teriam que pagar o algodão na base do preço assegurado ao produtor e não na do preço internacional.

Poderão os preços do algodão ser previsto com segurança tal que torne desnecessária a precaução

²⁵Thonsen, F. L. *Agricultural prices*. New York: MacGraw Hill, 1936. p.315.

do Governo de garantir o preço a níveis mais inferiores para se cobrir de possíveis prejuízos? Poderá o Estado dispor dos fundos financeiros necessários para garantir este preço? Pode-se afirmar que a previsão dos preços, com o rigor que o caso exige, é operação relativamente fácil e que depende exclusivamente da manutenção de um serviço especializado, com um corpo de técnicos capazes. Trabalhos realizados nos Estados Unidos pelos Técnicos do Bureau de Economia Agrícola mostraram que 90% das flutuações dos preços dessa fibra podem ser explicadas pela flutuação de certos fatores que podem ser previstos com a antecedência necessária²⁶.

Quanto ao volume dos fundos financeiros que esta garantia exige, a questão fica presa naturalmente à anterior. Se as previsões de preços foram bem feitas, as despesas serão pequenas. Admitindo que tais previsões tenham aqui igual grau de rigor que as dos Estados Unidos, pode-se calcular facilmente as despesas a que o Governo deverá incorrer com esta garantia.

2.3 - Garantia de Preços Remuneradores

A garantia de preços estáveis, que acaba de ser discutida, pode não ser um objeto satisfatório para os lavradores; se os preços não de mostram remuneradores, eles não se interessarão por preços estabilizados, pois isso significará apenas prejuízo constante, todos os anos. Com os preços dos cereais em São Paulo²⁷ é o que parece ocorrer atualmente; desse modo, o programa de garantia de preços que acaba de ser discutido será de pequeno valor se não for completado ou substituído por outro, que também traga preços mais remuneradores.

Garantir preços remuneradores para os produtos agrícolas é tarefa mais difícil. As tentativas nesse sentido baseiam-se ou em um esquema de valorização, onde parte da produção é retirada do mercado para forçar a alta dos preços, ou, então, em um progra-

ma especial onde as causas responsáveis pela situação de inferioridade destes preços são determinadas e combatidas especificamente.

Um esquema de valorização de cereais não deve ser aplicado em São Paulo²⁸. Não obstante ser possível a elevação de seus preços com a retenção de estoques é de considerar que os cereais são produtos de conservação mais difícil do que o algodão e o café, e ao contrário desses produtos, são consumidos quase totalmente no mercado interno; tais características dificultam a execução do esquema e tornam seus resultados pouco interessantes, pois os benefícios que trazem aos produtores provêm do consumidor nacional que sofre uma redução na sua venda; tal esquema não apresenta, pois, vantagens do ponto de vista da economia nacional. Resta ver as possibilidades de um programa especial para melhorar os preços dos cereais, o qual será discutido a seguir.

2.3.1 - O problema dos preços dos cereais

Os preços dos cereais em São Paulo constituem um sério problema da nossa agricultura; os agricultores alegam não serem satisfatórios os preços que recebem e os consumidores queixam-se de que os que pagam são muito elevados. É fácil constatar que estes últimos têm razão: podem os preços dos cereais em São Paulo não ser elevados se comparados aos dos demais alimentos, mas eles certamente o são, comparados com os preços dos cereais em outros países, pois sabe-se que a exportação de cereais não ocorre com mais frequência entre nós, por serem os preços do mercado interno, em média, superior aos do mercado externo. E os produtores, também eles terão razão? Serão os preços desses produtos inferiores ao seu custo de produção? Não se dispõe, sobre o assunto, de dados estatísticos que permitem julgar de pronto. Todavia, o estudo de uma série de perguntas, com base em características da produção destes produtos, conduz à conclusão de que seus preços não são em geral satisfa-

²⁶Smith, B. B. *Factors affecting the price of cotton*. Washington: USDA, 1928. (FB, 150).

²⁷Como a necessidade de melhores preços para o algodão parece ser de menor urgência, estes deixarão de ser aqui discutidos; os argumentos que sustentam tal afirmativa são apresentados mais adiante.

²⁸Também não pode ser empregado com o algodão, não obstante tratar-se de mercadoria destinada em grande parte a exportação. É que os seus preços estão na dependência de um mercado de âmbito mundial, onde a produção de São Paulo representa uma pequena porcentagem da produção total. Não há, possibilidade de se exercer influência nos preços mundiais através de uma redução da qualidade produzida no Estado e regiões vizinhas.

tórios, como será visto a seguir.

Pode-se, a grosso modo, dividir as culturas de arroz, feijão e milho de São Paulo e regiões vizinhas em três tipos: cultura chamada de "boca de sertão", feita em terras novas, recém-desbravadas, antes de utilizadas no plantio de cafezais ou algodão ou na formação de pastagens; cultura para o próprio consumo, em que apenas as "sobras", não consumidas pelo agricultor e sua família e não exigidas pelas suas criações, são levadas ao mercado; e cultura comercial, propriamente dita.

Cada em desses tipos caracteriza-se, entre outros, pelo objetivo principal que seus agricultores têm em vista e, pelo modo com que reagem aos preços dos produtos. Assim, na cultura de "boca de sertão", o objetivo principal do agricultor é o melhor aproveitamento da fertilidade das terras novas, do seu trabalho e de trabalho se seus camaradas. Não sendo o lucro o objetivo principal, não se pode esperar que deixem de plantar quando os preços caem; mesmo quando estes não dão lucro, os agricultores que estão derrubando mato para formar café ainda plantam essas culturas para aproveitar o trabalho de seus homens e o espaço deixado pelas plantas em seus primeiros anos de vida, e que de outra forma não seriam aproveitados; e quando as derrubadas são para o algodão, alguns agricultores, mesmo ainda com piores perspectivas de preços, continuam a cultivar aqueles produtos, na crença de que não o fazendo estarão prejudicando as colheitas futuras de algodão, a qual, na sua opinião, não se dá bem em terras ricas de húmus. Na cultura "para o próprio consumo", o objetivo do agricultor é, primeiramente, garantir sua subsistência, a de seus empregados e a dos animais de tração e criação da propriedade. Portanto, ele continua a fazer essa cultura, mesmo quando os preços já lhe cobrem o custo. Foi observado em Campinas²⁹ que os sitiantes não abandonam esse tipo de cultura enquanto os preços cobrem suas despesas variáveis de produção, assim procedendo por não acharem outras atividades mais lucrativas e, também, por forte instinto de auto-segurança; preferem não ganhar com ela, colhendo apenas o pouco alimento de que necessitam sua famílias, a aventurar-se em outras mais lucrativas, que lhes podem dar maiores

lucros mas cujos riscos são também maiores, até o de desastre completo. No caso das fazendas, os agricultores continuam a produzir até que os preços caiam a níveis que não cubram as despesas variáveis e mostrem tendência de assim permanecerem, pois somente nesse caso julgam-se de maior segurança para reorganizar suas propriedades, com a introdução de outras culturas complementares que possam usar o tempo disponível que as principais deixam aos seus empregados. Por último, existe a cultura comercial, propriamente dita. Nessa, o objetivo é exclusivamente a renda monetária que o lavrador espera obter na exploração: se os preços não são remuneradores, os agricultores não se interessam pela cultura.

Dentre os três tipos de cultura é somente neste último, portanto, que os agricultores reagem movidos pelo lucro que poderão obter. Segundo um princípio comumente aceito da Ciência Econômica, o custo de produção para o produtor marginal dessas culturas, em longo período de tempo, deve ser igual ao preço "normal". Como são muitos os produtores, cada um com diferentes custos, admite-se que estes se distribuem em torno do preço normal, com 20% deles acima, isto é, com custo de produção maior e, portanto com prejuízo, e 80% abaixo e, por conseguinte com lucro. O produtor cujo custo é idêntico ao preço normal é chamado produtor marginal. Quando os preços sobem, alguns produtores entram na produção e, quando caem, outros desistem, mantendo sempre essa proporção de agricultores com lucro e com prejuízo, em torno do preço normal. Já foi visto entretanto que nos outros tipos de cultura, os agricultores em geral se mantêm na produção, mesmo quando os preços caem e não lhes dá lucro, de modo que é justo admitir que neste tipo, em longo período de tempo, o número de agricultores com custo superior aos preços normais (e por conseguinte sem lucro) seja superior a 20% do número total de agricultores. E como estes dois tipos perfazem o grosso da produção do Estado e regiões vizinhas, pode-se concluir que também entre os produtores em geral desta região existem mais de 20% com custo superior aos preços normais, o que significa que o custo do produtor marginal é superior aos preços normais destes produtos. Ora, os preços normais não cobrindo o custo do produtor marginal não se pode dizer que esses preços sejam satisfatórios. Ao contrário, pode-se afirmar que eles não são remuneradores.

²⁹Paiva, Ruy M. & Homem de Melo, Mário D. Estudo sobre a agricultura dos sitiantes. *Revista do Arquivo Municipal*, SP, v.86, p.1-77, 1942.

2.3.2 - Elementos fundamentais à solução do problema

Constatado que os preços normais destes produtos não são lucrativos, não obstante alcancem níveis considerados excessivos para os consumidores, a solução do problema torna-se mais difícil. Restringe-se, por assim dizer, medidas que tragam uma diminuição no custo de produção do agricultor e na margem de comercialização do intermediário. Por meio destas medidas, os preços atualmente recebidos pelos produtores virão a ser considerados remuneradores e os consumidores poderão pagar menores preços pelos produtos que adquirem. As possibilidades de se conseguir esse objetivo, do ponto de vista técnico, parecem ser muitas. É o que se deduz ao comparar as técnicas empregadas na produção e no comércio de São Paulo com os dos outros países mais adiantados. Os agricultores de São Paulo poderiam preparar melhor suas terras, adubá-las convenientemente e usar máquinas para o cultivo e colheita, o que lhes daria uma produção maior por área e um menor custo. O mesmo acontece com os comerciantes, que poderiam usar silos e demais facilidades de transportes que permitissem o comércio do produto a granel, a fim de diminuir o custo da comercialização. No entanto, ambos não aplicam tais facilidades. Indagando-se os motivos dos agricultores e comerciantes não empregarem melhor técnica e não se organizarem mais racionalmente deve-se, pois, encontrar os elementos fundamentais à solução do problema dos cereais em São Paulo.

Entre os agricultores, a falta de recursos para construção de benfeitorias, compra de máquinas, adubos, etc., é o principal fator que impede uma melhoria de técnica e uma produção a menor custo. O pequeno capital de que dispõem é geralmente empregado na cultura de algodão, mais lucrativa e que conta com mercado mais garantido que o de cereais. A falta de preços melhores e mais estáveis é outro motivo que explica o descaso dos agricultores pela racionalização desta cultura; na expectativa de quedas acentuadas de preços, eles procuram cultivar, sem grande empate de capital, a fim de não terem maior prejuízo quando tal queda ocorrer. É verdade que, aumentando o plantio dos cereais nas terras novas, os agricultores poderiam diminuir o custo sem maior empate de capital, mas estas terras se localizam muito no interior, onde, em virtude de transporte mais dispendioso, o algodão e a

pecuária apresentam condições melhores de preços. A única forma de fazer com que os agricultores racionalizem a cultura de cereais é assegurando-lhes assistência técnica e crédito agrícola para aquisição de máquinas e adubos, com a garantia de preços estáveis e remuneradores para que possam produzir com lucro.

Quanto aos intermediários, as causas de não racionalizarem os seus métodos e processos de trabalho são encontradas em certas características deste comércio. A comercialização dos cereais em São Paulo é feita por grande número de pequenas firmas, de capital limitado, as quais negociam em volume reduzido de mercadorias. Nessas condições, elas não podem de aparelhar com silos, vagões e demais facilidades que exige o comércio a granel desses produtos, pois estas facilidades requerem grande empate de capital e exigem o transporte de um volume muito grande de mercadorias para serem empregados lucrativamente. Aliás, essas pequenas firmas parecem não mostrar maior interesse em melhorar as condições de comércio, pois já gozam de uma condição monopolística que certamente lhes proporciona lucros satisfatórios. E mesmo que quisessem e dispusessem de capital, pouco poderiam fazer, pois a situação atual da produção e do mercado de cereais não é de molde a oferecer muita oportunidade nesse sentido. A produção do Estado e regiões vizinhas mostra-se variável de ano para ano e o produto mal padronizado, de conservação dispendiosa e de transporte oneroso por apresentar pequeno valor em relação ao peso; tais características dificultam a comercialização do produto em grande escala. Além disso, o mercado é sujeito a manobras especulativas. Se os produtores de cereais preferem vender o produto a preços inferiores a conservá-los em estoque e se a maioria dos consumidores prefere pagar preços maiores a ficar sem o produto, será fácil aos intermediários, que disponham de mais capital, comprar no interior maior volume antes que os demais negociantes se apercebam, e retirá-lo do mercado para que os preços subam. Esta série de dificuldades não estimula o intermediário a empregar capital para melhorar sua comercialização, pois o risco é muito grande. Isso, aliás, explica porque os intermediários que dispõem de capital e de capacidade administrativa e técnica para executar uma comercialização racional procuram outros produtos, como café e algodão, para aplicar suas atividades.

Para diminuir o custo da comercialização dos

cereais é preciso portanto resolver os problemas da falta de capital, excesso de firmas intermediárias e insegurança do mercado.

2.3.3 - Discussões das bases de um programa

Determinados os elementos que a produção e o comércio necessitam para racionalizar os métodos de trabalho e diminuir os custos de produção e de comercialização, pode-se discutir a forma de serem fornecidos esses elementos. Será discutido, primeiramente, o fornecimento do crédito agrícola e de assistência técnica aos produtores; a seguir se tratará da garantia de preços e, posteriormente, dos elementos necessários à melhoria da comercialização.

A falta de crédito para aparelhamento adequado das propriedades é uma das grandes falhas da nossa agricultura. Não obstante a Carteira Agrícola do Banco do Brasil se referir a esta forma de crédito como uma de suas modalidades de operação, é sabido que ele tem faltado quase de modo absolutamente à lavoura. Os comerciantes, ao venderem aos lavradores máquinas e fertilizantes com facilidade de pagamento, contornam esta dificuldade facilitando-lhes o crédito comercial comum. Porém, tal substituição está longe de ser satisfatória; a taxa de juros é elevadíssima, o prazo muito curto (em geral de 3 a 6 meses, quando para este tipo de crédito o lavrador precisaria de 2 a 5 anos), e o volume fornecido, insuficiente para atender as necessidades da lavoura. É costume explicar a ausência desta forma de crédito entre nós, pela insuficiência de recursos financeiros e pela insegurança dos títulos desta natureza; o pequeno capital disponível no país encontraria, por conseguinte, emprego melhor e mais seguro em outras atividades que não a lavoura. Todavia, explicação mais real parece encontrar-se no fato de ainda não se mostrarem bem compreendidas entre nós a importância e a necessidade dessa forma de crédito, para reformar e modernizar nossa agricultura. Se assim não fosse, já se teria resolvido esse problema, com a criação de áreas, que constituiriam um fundo de reserva para esse crédito, ou ainda, destinando-se por lei, para o mesmo fim, uma parte da reserva das caixas econômicas. E isso sem grande transtorno a outras atividades que também necessitam de capital, pois o numerário hoje levado aos lavradores através dos negociantes ficaria livre para outras aplicações. Considerando a

série de argumentos que serão expostos mais adiante e que conduzem a conclusão de que os preços dos alimentos básicos de São Paulo se elevarão em um futuro próximo se medidas enérgicas não forem tomadas, é de esperar que em breve se modifique, entre nós, este estado de incompreensão com relação à importância do fornecimento de crédito aos lavradores para a aquisição de máquinas e melhoria geral da lavoura.

Outro aspecto importante deste tipo de crédito é que ele deve ser fornecido aos que desejam reformar sua agricultura e não como tem sido feito até hoje, aos que desejam e dispõem de meios para pagá-lo. Não obstante o caráter pouco comum deste aspecto de crédito, é preciso ressaltar mais uma vez sua grande importância. Se o problema dos alimentos em São Paulo se prende, entre outros fatores, à capacidade dos agricultores de produzirem a menor custo, e se isso depende de uma reforma nos métodos culturais, é preciso que o crédito seja concedido visando este objetivo; isto é, não se deve desviar capital para os que pretendem produzir sem melhorar os seus métodos. Para que este fim seja alcançado é preciso que, ao pleitearem crédito, os agricultores se comprometam a seguir as instruções técnicas do organismo responsável e que, previamente, submetam à aprovação deste um orçamento das reformas a serem executadas em suas propriedades.

A garantia de preços aos produtores será, em linhas gerais, a que já foi discutida no capítulo anterior. Antes do plantio, serão dados a conhecer os níveis dos preços a serem garantidos a fim de que os produtores possam melhor planejar atividades; esses preços serão garantidos em níveis suficientes para equilibrar a oferta e a procura. Nos anos de produção abundante, os excessos serão retirados do mercado e estocados para serem vendidos nos anos de menor produção. Nos primeiros anos de garantia, os preços, em níveis iguais aos que os produtores estão acostumados a receber, serão suficientes para equilibrar a oferta e a procura. Mais tarde, porém, com o auxílio do crédito e de assistência técnica fornecidos aos agricultores para diminuir o custo de produção, é de esperar que esse nível de preços venha a proporcionar condições de lucro que incentivem um aumento de produção superior à procura. Nessas condições uma refixação de preços será necessária todos os anos, diminuindo-os de acordo com o aumento da oferta. Esta diminuição deixará de ser necessária quando os níveis garantidos se tornarem

iguais aos do mercado internacional. Daí por diante, os preços passarão a flutuar com os do comércio mundial e não haverá perigo de excessos invendáveis, podendo ser todos eles exportadores. Contudo, ainda assim haverá necessidade de garantir os preços, pois também os do mercado flutuam de ano para ano. Para evitar esta flutuação não será mais aconselhada a retirada do excesso do mercado para vendê-lo nos anos de menor produção, pois é de admitir que o volume de exportação já então se tenha tornado grande. Nessas condições, haverá necessidade de outras medidas, que serão discutidas mais adiante.

Quanto ao fornecimento de meios que permitem uma diminuição no custo da comercialização, é assunto mais complexo e difícil de ser obtido. O simples fornecimento de crédito a firmas intermediárias não alcança esse objetivo. Já foi visto que as condições não são de molde a permitir que elas se interessem por tal auxílio³⁰. Ademais, a garantia de preços e o fornecimento de crédito aos lavradores exigem que se processe ao mesmo tempo a melhoria da comercialização. E isso porque essa garantia de preços, que deverá inicialmente ser feita a nível idêntico a que os lavradores estão acostumados a receber, poderá trazer logo no primeiro ano um regular acréscimo de produção, por vir acompanhada do fornecimento de assistência técnica e de crédito aos lavradores, acréscimo esse que, para ser consumido, deverá ser fornecido a preços inferiores ao consumidor. Ora não se dando comitadamente uma racionalização dos processos da comercialização, será difícil conseguir essa diminuição de preços e o órgão garantidor dos preços ficará, certamente, com um excesso de produção invendável.

O incentivo à organização de cooperativas dos produtores para executar a comercialização também não se mostra aconselhável. Além de todas as dificuldades próprias ao desenvolvimento de uma cooperativa, há a considerar que os interesses dos consumidores não ficariam muito seguros com essa solução. Da mesma forma, a construção e operação pelo Governo de todas as facilidades que se fazem necessárias para racionalizar a comercialização dos cereais apresentaria certas vantagens, mas as exigências de ordem burocrática, que em geral acompanham os serviços públicos entre nós,

viriam certamente eliminar a possibilidade do sucesso de sua execução. Parece que o mais indicado será a organização de uma companhia de capital misto para construir os silos coletores e demais facilidades necessária e para operá-los na base de tarifa ou comissão pelos serviços prestados. Essa companhia deverá, também, encarregar-se de manter os preços, comprando a mercadoria que lhe for oferecida no interior pelos níveis de preços garantidos e vendendo-a nos centros consumidores, após cobrar os direitos que lhe forem garantidos por lei. Instalados os silos coletores no interior, aparelhadas as estradas de ferro para o transporte a granel, construídos os silos distribuidores nos centros de consumo e cobrando o serviço em bases suficientes para cobrir as despesas e proporcionar juros módicos sobre o capital empatado, é de esperar que o custo da comercialização diminua sensivelmente, chegando mesmo a fazer com que os comerciantes procurem esta companhia para receber e transportar os seus produtos. Todavia, o mercado funcionando deste modo não estaria, ainda, livre dos perigos de uma manobra especulativa. Os comerciantes poderiam, em anos de pequena colheita, comprar um grande volume de cereais no interior pelos preços garantidos e segurá-los por algum tempo, forçando, assim, a alta dos preços para os consumidores, exatamente como fazem no dia de hoje. É de notar que a garantia dos preços e mesmo a proibição, por lei, de negócios a níveis superiores ao garantido, pouco adiantaria para evitar esta manobra; desenvolver-se-ia o mercado negro nos centros consumidores, pois os consumidores prefeririam pagar mais ao vendedor do que ficar sem o produto.

São necessárias medidas mais enérgicas para combater este abuso. Entre as medidas que se pode propor, melhor parece a que dá a esta Companhia Mista a exclusividade de comercializar o produto entre as regiões produtoras e os centros de maior consumo - o que poderá ser facilmente conseguido dando-se a esta Companhia a exclusividade de transporte dos cereais em determinados trechos. Assim, não haverá possibilidade de manobras especulativas e as firmas particulares terão suas atividades restringidas ao comércio local, no interior, diretamente entre o produtor e o consumidor ou produtor e silos coletores, sem necessidade de transporte distante por estradas de ferro ou rodagem e, também, ao comércio de retalho nos centros consumidores, comprando o produto dos silos distribuidores e

³⁰Comprovando esta afirmação, há o Decreto-lei n° 7.002, de 30 de outubro de 1944, que garante um empréstimo às firmas que construírem silos para armazenar cereais e que não parece ter atraído interessado algum.

revedendo-os aos consumidores. Não obstante o caráter peculiar dessa concessão, ela é a melhor forma de eliminar as manobras especulativas e, por isso, essencial à solução do problema dos preços dos cereais em São Paulo.

Outra forma de monopólio, que esta Companhia deverá ter, diz respeito à exportação. Foi visto que aumentando a produção de cereais e tornando constante a exportação, será possível que, em determinados anos, o preço no mercado internacional venha a cair, após ter sido anunciado o nível de preços garantidos. Nessas condições resta ao órgão controlador dos preços uma das seguintes soluções: comprar e estocar os excedentes a espera de melhores anos ou comprar e exportar esta quantidade a preços inferiores, isto é com prejuízo; ou ainda, pagar aos exportadores um subsídio para que estes possam exportar a preços inferiores. Isso, evidentemente, sem considerar uma quarta possibilidade, que seria a de diminuir o nível do preço garantido, a qual, por princípio, deve ser posta à parte. A primeira das condições acima apontadas não se mostra viável, pois os cereais não são fáceis de ser armazenados, os fundos necessários à sua execução muito elevados e a possibilidade de os preços subirem (tratando-se dos preços do mercado mundial) um tanto remota, pois a retenção do volume exportável de São Paulo dificilmente viria afetar as condições do mercado. A segunda e a terceira condição apresentam possibilidades mais ou menos equivalentes, mas como o comércio interno será feito por uma única firma, será aconselhável que o de exportação também o seja; ao menos haverá possibilidades de fazer com que seja constituído um fundo nos anos favoráveis de exportação (em que os preços do mercado mundial subam após ter sido garantido o nível de preços ao lavrador) com o qual poder-se-ão pagar os prejuízos dos anos adversos, não havendo desse modo, *déficit* para o órgão controlador.

Em resumo, o programa para resolver em caráter permanente o problema de cereais de São Paulo, melhorando a renda dos agricultores sem encarecer o produto aos consumidores, deverá conter as seguintes organizações:

a) Organização de Assistência Técnica³¹ a fim de:

1) orientar os agricultores na reforma de suas práticas agrícolas e na reorganização em geral de suas

propriedades;

2) fiscalizar o emprego do crédito a ser fornecido aos agricultores;

3) vender aos agricultores sementes selecionadas de modo a facilitar a padronização da produção.

b) Organização Bancária com as seguintes finalidades:

1) fornecer crédito de custeio aos agricultores, a prazo de colheita, renovável em caso de imprevistos;

2) fornecer crédito de melhoramento, a prazo médio, de 2 a 5 anos, para aquisição de máquinas, construções de benfeitorias, melhoria do solo, etc., crédito este que deverá ser fornecido após a apresentação pelo agricultor de um programa de trabalho que inclua o orçamento das reformas a serem feitas na propriedade durante aquele período, o qual deve ser aprovado pelo agrônomo da região.

c) Organização Comercial, com a função de:

1) construir silos coletores e distribuidores e aparelhar as estradas e postos de modo a permitir a comercialização do produto a granel, devidamente expurgado;

2) comprar os produtos dos agricultores, por um preço previamente garantido ou superior a este, caso os preços do mercado mundial tenham subido;

3) transportar com exclusividade os produtos para os centros consumidores de maior importância;

4) vender os produtos nos centros consumidores por preço suficiente para cobrir o de compra ao agricultor e mais as despesas de armazenagem, transporte e as da administração geral da organização;

5) conservar em estoque o volume necessário para estabilizar o suprimento interno na base dos preços aos lavradores;

6) exportar os excedentes para os outros Estados e países.

d) Organização de Pesquisa a fim de:

1) determinar os preços a serem garantidos aos lavradores. Inicialmente os preços devem ser garantidos em nível idêntico ao que as agricultores têm recebidos. À medida que o programa de assistência aos lavradores for resultando em diminuição de custo e a produção, por conseguinte, aumentando, os níveis dos preços garantidos deverão diminuir a fim de que a produção não de torne superior ao consumo. Esta

³¹Deverá ficar a cargo dos agrônomos regionais da Secretaria da Agricultura.

diminuição deverá se dar até que os níveis garantidos se tornem iguais aos do comércio mundial. Daí por diante, as previsões para garantir os preços serão baseadas nas expectativas do mercado mundial e não apenas na oferta e procura do mercado interno. Do preço determinado para o mercado mundial deverá ser descontado o necessário para as despesas de exportação e para um fundo de reserva a ser usado quando as exportações forem feitas a preços inferiores aos de compra. Caso o preço no mercado internacional suba na época da colheita, o preço pago ao lavrador será acrescido, proporcionalmente, e caso desça o preço será mantido, ficando os excessos em estoque ou exportando-se com prejuízo, usando-se para isso dos fundos acumulados;

2) determinar o preço de venda para os retalhistas consumidores, o qual deverá ser superior ao de compra pela qualidade necessária para cobrir as despesas de armazenagem, transporte e os de administração em geral do plano.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa que vem de ser proposto não pode incluir uma análise completa de todos os pontos que se lhe dizem respeito. O objetivo do presente trabalho é somente discutir o problema dos preços dos cereais em São Paulo e propor as bases de sua solução. Certas questões (principalmente as que se referem às vantagens econômicas deste programa e à sua exequibilidade) exigem discussão. Será certo que a sua execução proporcionará a diminuição do custo de produção e de comercialização que se faz necessária para que os cereais possam ser produzidos e, mesmo, exportados lucrativamente em São Paulo? Não seria de maior vantagem dedicar um serviço desta natureza ao algodão e ao café, que provaram ser culturas mais lucrativas do que as dos cereais em São Paulo? Na verdade, o presente trabalho não traz evidências suficientes para comprovar esses pontos, não obstante as soluções apresentadas se basearem em uma aceitação de tais afirmativas. Mas uma série de outros argumentos vêm em favor da aplicação deste programa, independente de tais dúvidas. Assim, é preciso considerar as perspectivas de suprimento dos cereais no futuro próximo. Foi visto que grande parte dos alimentos consumidos em São Paulo é proveniente das culturas chamadas de

"boca de sertão" e "para o próprio consumo". Com o rápido desbravamento das terras virgens de São Paulo e regiões vizinhas, e com o desenvolvimento da agricultura comercial, é de esperar que diminuam ou mesmo desapareçam esses tipos de culturas, restando para nosso abastecimento apenas a produção das culturas chamadas "comerciais propriamente ditas". Ora, se o agricultor somente visa o lucro com esta cultura e se a oferta desta é muito inelástica, pode-se concluir que para a produção ser aumentada na extensão das necessidades de consumo é preciso que os preços sejam muito mais elevados que os atuais. Desse modo, a conclusão parece inevitável; ou o Governo põe em prática um programa para tornar eficiente a produção e comercialização dos cereais, ou São Paulo deverá, em futuro próximo, pagar preços mais elevados para os seus alimentos básicos. A vista desta conclusão, a vantagem das medidas aconselhadas deve ser encarada menos do ponto de vista financeiro do que econômico. Ainda que a diminuição do custo de produção e de comercialização não permita a exportação lucrativa dos cereais, a aplicação do programa ora proposto poderá ser vantajosa do ponto de vista econômico, desde que garanta num futuro próximo igual suprimento de cereais sem elevação de seus preços aos consumidores. Há também a considerar que a aplicação de tal programa virá estimular o emprego de práticas agrícolas mais racionais entre os lavradores de São Paulo, o que por si só indenizará os maiores sacrifícios monetários.

Outras questões de maior interesse dizem respeito ao aspecto legal da aplicação deste programa: São Paulo, como Estado da Federação, poderá executar tal programa sem entrar em conflito com a legislação federal que regula o assunto? Sob que forma deverá ser organizada a companhia em questão? Encontrar-se-ia base em nossa legislação para uma interferência tão direta e completa, por uma única companhia, no comércio dos cereais? Não obstante o interesse dessas questões, elas fogem em parte ao objetivo deste trabalho e, ademais, é de se admitir que, comprovada e aceita a necessidade de se aplicar tal programa, a solução dessas questões não apresente maior dificuldade do que a adaptação das leis às necessidades de sua aplicação.