

A ECONOMIA POLÍTICA DOS PREÇOS DE ALIMENTOS, INSTABILIDADE ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Dr. Guilherme da Costa Delgado
Dr. Ebenézer Pereira Couto

RESUMO

Numa conjuntura de franco questionamento do papel do Estado na gestão de políticas consequentes de manejo de estoques de alimentos *vis à vis* as fundas assimetrias histórico-estruturais características de nosso padrão de desenvolvimento, propomos nesse trabalho o resgate dos fundamentos da intervenção pública nesse domínio, compreendida como pressuposto necessário da efetiva regulação dos mercados de estoque na agricultura. Ainda que não se anteponha presentemente um quadro macroeconômico de alta inflação, com seus efeitos conexos em termos de agravamento da instabilidade de preços dos produtos da cesta básica, pensamos que tal discussão temática mantém toda sua importância, considerando-se que nos anos recentes vem se agravando o grau de exposição da agricultura brasileira ao mercado externo, com seus consequentes impactos em termos de sustentabilidade do sistema agroalimentar.

I. INTRODUÇÃO

A regulação pública do abastecimento justifica-se plenamente, em função da importante influência exercida por um vetor estável de preços agrícolas e de alimentos na determinação dos níveis de salário básico da economia. Sem embargo, os preços alimentares tem peso determinante no cálculo dos níveis de renda e de salários reais e, em consequência, sobre o padrão alimentar-nutricional da população. Ademais, o nível de preço auferido pelos agricultores impacta o perfil da distribuição de renda e do nível de emprego setoriais, fatores de *per se* importantes para justificar a legitimidade da intervenção do Estado no controle da instabilidade que é inerente a esses mercados.

Entretanto, tais considerações avultam em importância em presença de quadros sócio-econômicos de forte concentração de riqueza e renda, como soa ser o

caso brasileiro, que experimentou nos últimos anos sensível deterioração frente ao quadro, por si só, extremamente grave dos anos 80, conforme RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO À CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO (1996). Nesse pressuposto, avançamos neste trabalho a temática da intervenção pública no controle da instabilidade dos preços de alimentos, referenciando-nos, para tanto, na fundamentação teórica pós-keynesiana do *forjador de intercâmbio*. Essa perspectiva teórica aporta de modo relevante a particular inserção do Estado na gestão de um sistema diretamente relacionado às condições de vida e subsistência da maioria da população.

Notadamente, a racionalidade da intervenção pública se configuraria no provisionamento das condições de *ordem e liquidez* absolutamente essenciais ao funcionamento dos mercados de estoque. Contudo, o controle da instabilidade dos preços ultrapassa o plano meramente *alocativo*, justificando-se como uma temática relacionada à questões de ordem distributiva, mormente considerando-se realidades sócio-econômicas de expostas fraturas do concerto social. Portanto, nosso objeto de análise versa sobre a economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação.

II. INSTABILIDADE ENDÓGENA NOS MERCADOS DE *COMMODITIES*: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO À LUZ DO MARCO TEÓRICO PÓS- KEYNESIANO

Os mercados de *commodities* e dos bens duráveis, cujos estoques pré-existentes sejam relativamente grandes com respeito aos fluxos anuais de produção - ou os fluxos correntes do consumo - se caracterizam por estruturas peculiares de formação de preço, similares àquelas referentes aos mercados de bens de capital. Tal peculiaridade dos mercados de *stock* coloca problemas específicos sob a ótica da liquidez e do financiamento, questões que - de seu turno - recolocam a formação dos preços desses bens numa perspectiva eminentemente *especulativa* (DELGADO, 1990: 9). Desse modo, se considerarmos que a maioria dos bens de consumo finais incluídos na cesta básica alimentar, podem se enquadrar nesta categoria de

commodities, a formulação teórica para se compreender a *instabilidade* endógena desses mercados perpassa a discussão das *expectativas* e da *incerteza*, tendo-se em vista o alto grau de imprevisibilidade a eles inerente. Portanto, as decisões capitalistas relevantes dependeriam, crucialmente, das expectativas dos agentes acerca da evolução - essencialmente incerta - dos cenários econômicos futuros.

Nesse sentido, deveríamos sublinhar as graves restrições teóricas implícitas no arcabouço convencional que, ou ignora o elevado grau de imprevisibilidade próprio à sociedade econômica, ou tenta reduzir as expectativas a equivalentes em certeza. De fato, a admissão da incerteza econômica nos modelos convencionais se condicionaria à sua redução ao cálculo probabilístico, o que equivaleria a se apreender o futuro como uma realidade *arriscada*, mais que propriamente incerta. No suposto da existência de mecanismos corretivos de virtuais opções equivocadas – a um custo supostamente desprezível – a lógica operativa dos agentes os levaria a permanentemente se precaucionar contra eventuais consequências adversas de suas próprias ações, atitude esta que terminaria anulando o papel crucial desempenhado pelas expectativas.

Entretanto, diversamente dessa particular apropriação da dinâmica real, no capitalismo prevaleceria um quadro econômico eivado por expectativas incertas quanto aos cenários futuros, não se encontrando os agentes em posição de antecipar eventuais consequências indesejáveis de seus atos, e muito menos as consequências das ações de seus concorrentes potenciais. Pois admitindo-se que o tempo seja uma realidade irreversível, certamente seria fortíssimo o conteúdo expectacional das decisões econômicas, subordinando-se a dinâmica do sistema ao grau de confiança que os agentes depositassem em suas próprias expectativas. Seria precisamente nessa medida que se reafirmaria o contraste teórico fundamental entre as noções de incerteza keynesiana e de *risco mensurável*, esta última pertinente ao paradigma tradicional.

Aduzir-se-ia dessas considerações, a importância da capacidade de *arbitragem* dos agentes quanto às condições que eventualmente respaldassem a retenção de disponibilidades financeiras, entendidas como recurso flexível para se prevenir situações inusitadas. Por sinal, foi a partir da conceituação keynesiana de *circulação financeira* que os autores pós-keynesianos buscaram identificar o rompimento crucial de Keynes com a ortodoxia. Notadamente, as operações com ativos financeiros

haveriam de extrapolar o plano da mera circulação de bens, repondo-se importantes implicações para a dinâmica sistêmica do capitalismo. A propósito da importância de tais operações, CARVALHO (1992: 29) destaca oportunamente que:

"However, asking about forms of wealth, dealt with in financial circulation, Keynes advanced into the examination of notions such as waiting and speculation, and particularly into money as a form of waiting and speculating about asset values. The retention of positions in money affected the prices of debts and assets and actually affected the allocation of wealth among its various forms, making money non-neutral.(...) Nevertheless, in contrast to industrial circulation, money held as an asset is not associated to any definite plan of expenditure. It is held to be eventually spent, but it allows its possessor to postpone the decision as to when to do it. It is, thus, more than a bridging convenience and its behaviour cannot be adequately described by the Quantity Theory in any form, except if one takes the latter as just a truism or an accounting identity."

Certamente, o dinheiro influiria decisivamente nos planos de *produção* e de *investimento* dos agentes, aos quais encontram-se implícitas decisões de curto e de longo prazos, respectivamente. Portanto, seria inconsistente a redução do dinheiro a mero *numerário*, como o faz o neoclassicismo, vista a impossibilidade teórica de se estabelecer uma correspondência biunívoca entre dinheiro e bens. Ademais, haveria que se considerar o caráter *descentralizado* das decisões econômicas relevantes, normalmente postas em prática sob condições de extrema incerteza. Certamente, tais decisões seriam efetivadas num entorno marcado por múltiplas influências, quer do presente sobre o futuro, ou daquilo que se espera em relação a um futuro do qual pouco se conhece.

DAVIDSON (1984) é categórico quanto à necessidade de se romper com qualquer esquema de análise referido a supostos de *previsibilidade* dos processos econômicos. Para o autor, seria imprópria a apreensão da conduta dos agentes à base de sua capacidade de adaptação no longo-prazo, conforme uma lógica baseada no pressuposto de que o somatório das ações individuais não necessariamente levaria a um resultado do tipo *perde/ganha*, de modo a se estabelecer posições de equilíbrio no longo-prazo. Em contraposição, Davidson se propõe a recuperar a crucialidade da noção keynesiana de incerteza - fundada no princípio de *irreversibilidade* do tempo - e seu postulado de impossibilidade de atuação dos agentes à base de sucessivos processos de tentativa e erro. De fato, na perspectiva teórica pós-keynesiana o desempenho dos atores econômicos transcorreria num cenário econômico essencialmente incerto - ou não *ergódico* - no qual, por suposto, o processo produtivo demandaria tempo, o que imporia a necessidade de se desenvolver instrumentos

específicos para se atenuar o grau de incerteza reinante, particularmente a criação de contratos monetários futuros (DAVIDSON, 1985: 7).

Repõe-se, pois, o traço marcadamente especulativo das decisões capitalistas de produção, sendo precisamente neste sentido que KEYNES (1978) considera que "*o fato de nosso conhecimento do futuro ser oscilante, vago e incerto, torna a riqueza uma questão especialmente inadequada aos métodos da teoria econômica clássica*". Inexoravelmente, esta "*acabaria esbarrando em obstáculos intransponíveis ao estudar o processo de acumulação de riqueza*". Sobretudo, conforme o autor, o aporte teórico dos clássicos se adequaria com perfeição a um cenário caracterizado pelo consumo quase instantâneo dos bens econômicos. Porém, requerer-se-iam modificações substantivas no caso da teoria ser aplicada "*a um mundo no qual a acumulação de riqueza para um futuro indefinidamente adiado*" fosse "*um importante fator; e quanto maior a parte proporcional desempenhada por tal acumulação de riqueza, tanto mais essenciais se tornam as emendas em questão*".

O conjunto de considerações até aqui desenvolvido fundamenta teoricamente nosso estudo da economia política dos preços de alimentos, que encontra-se referido diretamente à interpretação keynesiana e aos seus discípulos pós-keynesianos, que buscaram recuperar e atualizar o projeto teórico iniciado por Keynes.

Analisando a dinâmica dos mercados de *commodities* agrícolas e questões relativas à sustentabilidade e condições para uma nova regulação econômica, DELGADO (1990) refere-se à avaliação dos bens duráveis e à determinação de suas taxas próprias de juros (TPJ) - tratadas por Keynes no capítulo 17 da Teoria Geral - adotando-a como base para se analisar a instabilidade inerente aos mercados agrícolas. O conceito de TPJ foi desenvolvido por Keynes com vistas a se apreender um modelo de preços instantâneos (*spot*) *versus* preços futuros, tendo-se em vista a análise do processo de escolha de ativos numa economia monetária. A TPJ seria expressa como a medida do rendimento total propiciado por certo ativo, rendimento este medido em termos do próprio ativo. Nos termos de KEYNES (1982: 175), "*para cada bem durável temos uma taxa de juros calculada em termos do próprio bem - uma taxa de juros do trigo, uma taxa de juros do cobre, (...)*".

A TPJ, pensada por Keynes como uma relação explicativa acerca de avaliações prospectivas dos ativos, teria a seguinte formalização:

$$\text{TPJ} = \text{Preço Presente} \times (1 + i) = f(a, q, c, l) = a + (q - c) + l$$

As quatro variáveis componentes da relação poderiam ser assim explicitadas:

(a) é a taxa de valorização esperada do ativo ao final do período, podendo ocorrer ganhos - ou perdas - devidos à valorização - ou desvalorização - dos preços de mercado do ativo em questão, entre o ato de compra e o fim do período de retenção.

$$a = \frac{PE - PC}{PC}, \text{ sendo: } PE \text{ o preço esperado}$$

$$PC \text{ o preço corrente ou de mercado}$$

(q) é a taxa de rendimentos que se espera auferir do uso ou posse deste ativo, na forma de fluxos de renda como lucros, juros, aluguéis, dividendos, etc.

$$q = \frac{Q}{PC}, \text{ sendo: } Q \text{ o fluxo de renda}$$

$$PC$$

(c) reflete o fato de que a posse de um ativo pressupõe custos, que se verificam sendo o ativo usado ou não. São custos de seguro, estocagem, perdas, etc., podendo ser denominados de custos de carregamento no tempo. Se tomados em relação ao preço corrente de mercado do ativo, teríamos que

$$c = \frac{C}{PC}, \text{ sendo: } C \text{ o somatório dos custos de carregamento}$$

$$PC$$

(l), por seu turno, representaria o prêmio de liquidez do ativo, base para se avaliar a facilidade de sua conversão em dinheiro ou outros ativos. Notadamente, a liquidez de um ativo quantificaria o retorno auferido por seu possuidor na forma de *flexibilidade* frente às situações imprevistas. Assim, sua incorporação à equação acima demonstra que TPJ apropriaria os retornos esperados da posse de um ativo, não apenas em termos valor, mas também no tocante ao grau de segurança auferido contra virtuais frustrações de expectativas. Como sublinhado por CARVALHO (1987: 71), *"a taxa própria de juros de um certo ativo é a medida de seu rendimento total, não apenas em termos de reclamos de renda que ele proporciona, mas também em termos da conveniência de possuí-lo e dos ganhos de capital que alguém pode obter por meio de sua venda"*.

Aplicada ao universo das *commodities* agrícolas a relação acima se reduziria à

expressão $(a - c)$, tendo-se em conta que tais ativos não produzem rendimentos (q) , ademais de seus valores em termos de prêmio de liquidez serem relativamente indefinidos. Todavia, DELGADO (1990) aponta para a maior relevância de TPJ quando referida à posse de rebanhos, considerando-se que, normalmente, a taxa natural de crescimento (q) do ativo pecuário é uma variável positiva e sua liquidez (l) é, em geral, razoavelmente elevada. Em idêntica direção, o autor se refere à questão dos *stocks* florestais.

Sobretudo, porém, o processo de reavaliação contínua da relação entre os preços presente e futuro se subordinaria estritamente às expectativas de valorização - ou de desvalorização - futura do ativo em questão, ao que se acrescentaria um nível de rendimento líquido $(q - c)$, virtualmente proporcionado por sua posse no decorrer do período em questão. Entretanto, acrescenta DELGADO (1990), a expressão $TPJ = a + (q - c) + l$ também nos informa que, *"dependendo do grau de liquidez associável ao bem em questão, a magnitude da valorização $a + (q - c)$ modifica-se completamente"*. Nesse sentido, caberia destacar o importante papel desempenhado pelas instituições de mercado e/ou do Estado, enquanto instâncias propiciadoras de condições mais ou menos estáveis para se avaliar os bens duráveis nestes mercados. Nos termos de DAVIDSON (1978: 78):

"O grau de liquidez associado com qualquer bem, depende da organização e da ordem do mercado instantâneo que se negocie. Os bens duráveis cujos mercados instantâneos estão muito mal organizados, sejam tênues ou inclusive teóricos, são ativos não-liquidos (...) Os ativos líquidos são bens duráveis, negociados em mercados bem organizados e ordenados. Portanto, a qualidade dos ativos líquidos de qualquer economia depende das práticas e instituições sociais nessa economia".

Tais considerações tornam patente a relevância de que se reveste o estudo deste atributo de *liquidez*, conquanto conceito fundamentalmente relacionado às características dos mercados onde as transações dos ativos são efetuadas. Dessa asserção fundamental poderíamos aduzir que, quanto mais eficientes fossem os mercados, mais líquidos tenderiam a se tornar os ativos neles transacionados. Seguindo o argumento de CARVALHO (1987: 76), diríamos que a *eficiência* dos mercados se encontraria balizada pelo menos por três aspectos básicos, particularmente sua densidade, permanência e organização.

A *densidade* diria respeito às variáveis estruturais de mercado, nomeadamente seu tamanho e a quantidade potencial de agentes envolvidos no processo da comercialização. É notável que a densidade de mercado teria a ver, basicamente, com

o grau de *substitutibilidade* entre tipos específicos de uma dada mercadoria nele transacionada - no espaço e no tempo - o que equivaleria a dizer que, quanto mais baixo o grau de substituição entre tipos, mais específico haveria de se tornar determinado mercado.

Em segundo lugar, a *permanência* de um mercado se referiria ao seu tempo de operação - ou de funcionamento - o que implicaria em que a liquidez de certo ativo seria diretamente proporcional ao grau de permanência de seu respectivo mercado. É precisamente neste sentido que o *dinheiro* se reveste de seu atributo fundamental, conquanto um ativo *perfeitamente* líquido: simplesmente do fato de se dispor de um mercado - nacional e mundial - de funcionamento *ininterrupto*. Alternativamente, um mercado de estoques - numa acepção bem geral do termo - seria menos líquido, em termos relativos, por circunscrever suas operações a períodos de tempo mais restritos.

Em terceiro lugar, e relacionado à citação anterior de DAVIDSON (1978), teríamos o problema da *organização* dos mercados. Nesse aspecto em particular, caberia sublinhar que diversamente da abordagem walrasiana aos mercados - que quanto mais *perfeitos* mais *invisíveis* se tornam - Keynes os concebe como instituições, vale dizer, um conjunto integrado de práticas, regras e procedimentos. Sobretudo, poder-se-ia dizer que, em boa medida, os anteriores atributos de densidade e permanência se encontrariam definidos na própria criação e organização dos mercados. Disto decorreria a assertiva fundamental de que, quanto mais organizados forem os mercados, mais ordenadamente tenderão a se desenvolver as transações em seus âmbitos específicos.

Como assinalado por DELGADO (1990), a *iliquidez* seria uma condição correspondente mais às instituições do que às mercadorias, associando à posse de ativos um cenário pleno de incertezas e comportamentos defensivos que, por seu turno, haveriam de produzir uma ainda maior instabilidade nos níveis de preços. De acordo com o autor, poder-se-ia avaliar uma medida do grau de instabilidade dos preços considerando-se a relação entre os preços presente e futuro, cuja avaliação prospectiva tenderia a se tornar tão mais incerta, quanto *menos* instituições houvessem para se coordenar o intercâmbio de maneira eficaz.

Sobretudo, em lugar do *auctioneer* walrasiano da literatura do *mainstream*, colocar-se-ia em relevo a categoria-chave do *forjador de intercâmbio*, um conceito crucialmente importante numa perspectiva teórica pós-keynesiana (DAVIDSON,

1978: 89). Pois, compreendido como forjador de intercâmbio, ao Estado se atribuiria o papel de instância provedora de condições de *ordem e liquidez* ao longo do tempo no preço monetário do bem negociado, atenuando-se as flutuações aleatórias de mercado por intermédio da utilização de inventários consideráveis do ativo em questão, assim como dinheiro ou outros ativos líquidos. Demonstra-se, pois, o caráter preponderante dessa categoria teórica, no contexto relativo aos processos de instabilidade econômica endógena no capitalismo.

Entretanto, caberia avaliar nesse ponto de nosso argumento, se seria possível se configurar na perspectiva neoclássica um conceito correlato ao do forjador de intercâmbio, nos termos de nossa análise. A princípio, diríamos que essa categoria eventualmente se incorporaria à análise convencional, desde que subsumida ao pressuposto de ocorrerem *falhas* de mercado nos processos produtivos agrícolas. Pois, dadas suas especificidades, a agricultura estaria permanentemente sujeita a uma série de riscos intertemporais, cuja manifestação justificaria plenamente a interferência pública corretora. Todavia, essa possibilidade de intervenção não acarretaria questionamentos fundamentais sobre as funções ditas *clássicas* consignadas aos governos, mas sim no tocante ao reconhecimento das citadas falhas de mercado e à operacionalidade da política econômica em sua correção.

Tal situação poderia ser espelhada, por exemplo, no problema da alocação de crédito entre firmas de determinado segmento econômico, quando aquelas mais poderosas se apropriassem de modo exclusivo dos mecanismos disponíveis de financiamento. Dessa forma, estando em questão um problema de captura de recursos de empréstimo em bases privilegiadas, bem como utilização seletiva do socorro público em quadros econômicos adversos, configurar-se-ia a necessidade de o Estado interferir de forma *compensatória*, sob o pressuposto de se potencializar o acesso das firmas mais débeis aos mercados de crédito. Como assinalado por WADE (1990: 12):

"Such arguments can be used to provide a justification for a 'functional' or horizontal industrial policy which is consistent with the principles of neoclassical economics. It is difficult to use those principles to justify a 'sectoral' or industry-specific industrial policy, however. A sectoral industrial policy aims to direct resources into selected industries so as to give producers in those industries a competitive advantage. It therefore aims to produce a different profile of industries compared to what would result from the decisions of un-guided, unstimulated market agents on their own."

Nos termos do autor, "(...) neoclassical economics teaches that market failure

of a kind that could be improved upon by a sectoral industrial policy is rare".

Sobretudo, num quadro de análise convencional se fariam muito poucas concessões em termos de admissão de falhas que seriam *inerentes* ao sistema de mercado, ademais de normalmente atribuir-se preponderantemente às ações governamentais *distorsivas*, a responsabilidade por virtuais imperfeições em relação ao que seria a situação ideal decorrente do *livre* funcionamento dos mercados.

Diversamente à aceção mais tradicional, Wade resgata outra vertente da literatura cujo foco recairia sobre o papel *diretivo* desempenhado pelo Estado, com ênfase no estudo de países do leste asiático. Sua atenção volta-se para um aparente paradoxo, segundo o qual o desenvolvimento da economia coreana dependeria, em boa medida, da ação dos agentes privados sob a direção de um governo fortemente centralizado. Assim, na Coreia do Sul teria havido uma ação diretiva do Estado que ultrapassaria o mero estabelecimento de regras gerais do jogo econômico, desempenhando a instância pública influência determinante na maior parte das decisões econômicas. Desse modo, sob rápido crescimento econômico, desde os anos iniciais da década de 60, teria se configurado uma situação peculiar de desenvolvimento diretamente promovido pelo Estado, na expressão do autor, um *"government-directed development in which the principal engine has been private enterprise"* (WADE, 1990: 24).

Para o autor, tais considerações reporião a necessidade de se estudar a correlação existente entre Estado e segmentos privados de elevada dinamicidade, daí deduzindo-se um paradoxo de difícil resolução, entre planejamento e o processo mais geral de perene ruptura característico da dinâmica capitalista madura. Destarte, recuperando a análise de autores selecionados, WADE (1990: 25) enfatiza que, pensado como o somatório de formulação de política e técnicas consequentes de implementação, o planejamento coreano teria sido um processo muito mais que meramente indicativo de metas a serem atingidas, qual seja: *"The hand of government reaches down rather far into the activities of individual firms with its manipulation of incentives and disincentives. At the same time, the situation can in no sense be described in terms of a command economy."*

Na perspectiva do autor, estaria em questão um modelo agregador entre uma instância pública centralizada e um setor privado de alta integração aos objetivos do desenvolvimento, modelo esse definido como teoria do *Estado desenvolvimentista* -

"*developmental state*" - do sucesso industrial do Leste Asiático. Todavia, Wade sublinha o caráter descritivo - mais que comparativo-analítico - dessa teoria, particularmente no tocante à especificação dos necessários arranjos institucionais do sistema, não ficando claro, ao seu ver, o parâmetro que estaria contraposto ao denominado "*developmental state*". Alternativamente, o autor propõe sua teoria dos *mercados governados*, "(...) *which builds on both the idea of the developmental state and on the older development economics understanding of the nature of the development problem*". Conforme sublinhado por WADE (1990: 26), a teoria dos mercados governados consideraria que:

"The superiority of East Asian economic performance is due in large measure to a combination of: (1) very high levels of productive investment, making for fast transfer of newer techniques into actual production; (2) more investment in certain key industries than would have occurred in the absence of government intervention; and (3) exposure of many industries to international competition, in foreign markets if not at home. These are the proximate causes. At a second level of causation, they are themselves the result, in important degree, of a set of government economic policies. Using incentives, controls, and mechanisms to spread risk, these policies enabled the government to guide - or govern - market processes of resource allocation so as to produce different production and investment outcomes than would have occurred with either free market or simulated free market policies. At the third level of explanation, the policies have been permitted or supported by a certain kind of organization of the state and the private sector."

Em suma, contra o suposto tradicional de que o sucesso do Leste Asiático teria decorrido de uma mais eficiente alocação de recursos derivada de um padrão de funcionamento livre dos mercados - inclusive com mais estreita integração entre mercados interno e externo - Wade enfatiza a *acumulação de capital* como o principal vetor de crescimento, dessa forma interpretando a *performance* asiática como resultado de um nível e composição do investimento, diversos daqueles propugnados pelas vertentes teóricas às quais o autor estabelece seu contraponto.

Sem embargo da existência de diferenças conceituais ***de fundo*** com respeito à nossa proposta de apreensão do Estado como *forjador de intercâmbio*, a contribuição de Wade serviria para se destacar as peculiaridades da apropriação do problema da *governabilidade* dos mercados no capitalismo, a partir de perspectivas de extração teórica convencional. Decididamente, sobressairia aos nossos propósitos específicos neste trabalho a apreensão do Estado a partir do marco de análise pós-keynesiano, notadamente com respeito à regulação pública dos mercados de estoques alimentares no Brasil. Para efeito de contraste em relação aos termos que norteiam nosso trabalho,

destaque-se a objeção clássica do pensamento *liberal* ao papel do Estado como forjador de intercâmbio. Normalmente, se atribuiria como (*des*)necessária a intervenção do Estado para suprir as chamadas *falhas* de funcionamento dos mercados, dado se considerar perfeitamente desnecessária a manutenção de inventários, *vis à vis* a possibilidade de acesso flexível ao circuito internacional pela via das importações.

A força política dessa assertiva é mais que notória, sobretudo considerando-se a maré montante de proposituras de cunho neoliberal sobre a gestão de política econômica no Brasil. Mormente num contexto demarcado pela assunção do discurso de abertura econômica e liberalização de mercados, ampliou-se a ação do Estado em favor do livre-cambismo e da desregulação, desativando-se progressivamente arenas regulatórias e o gerenciamento governamental da comercialização agrícola. Isto denotaria uma clara e explícita omissão do papel do estoque alimentar como instrumento para se prover o *bem público* o que descobriria, na acepção de DELGADO (1993:26), uma "(...) *desqualificação da política de estoques de alimentos do Governo Federal, seja pelo argumento livre-cambista, seja pelo argumento de sua má gestão*" sem que se esclareça "*o fundamento da função pública neste campo, que não se confunde com a função exercida pelo Estado nas suas políticas concretas*".

Na realidade, o que cumpriria ressaltar com cores bem fortes, é que a referida objeção neoliberal à existência do Estado forjador de intercâmbio, nos termos aqui propostos, encobriria a existência de um outro forjador de mercado onipresente no esquema de análise convencional. Pois, quando se abre o mercado nacional ao livre acesso internacional das importações, de modo a suprir *falhas* de abastecimento e/ou intertemporalidade entre produção e demanda, repõe-se uma condição macroeconômica de *acesso* a um conjunto amplo de variáveis - notadamente a reserva de divisas, regras de comércio e condições de financiamento, entre outras – que certamente não seria *forjada* pelo mercado, *ipso facto*. Isto decorreria do fato de que as variáveis acima são, necessariamente, objeto de uma construção macroeconômica que tem, obviamente, consequências de cunho macroeconômico.

Entretanto, recuperando nossa formulação do Estado como *forjador de intercâmbio* nos mercados de estoque, cumpriria assinalar que a racionalidade da intervenção pública nesse domínio não se esgotaria meramente no plano da geração

das condições de ordem e liquidez necessárias à regulação desses mercados. Sobretudo considerando-se contextos marcados por profundas assimetrias sócio-econômicas - como no caso brasileiro - diversos estruturalmente das realidades capitalistas avançadas, em que a transformação econômica democrática historicamente consignou a superação desse legado. Nesse sentido, caberia questionar acerca da capacidade do forjador de intercâmbio resolver questões estruturais do próprio mercado e da distribuição, esta última, na verdade, uma questão de cunho essencialmente político.

Caberia, portanto, levantar alguns questionamentos cruciais à construção teórica do forjador de mercado. Seria ela uma construção perfeitamente condizente com nossa hipótese central a propósito da regulação de mercados ? Ou, incorporaria o forjador de mercado uma pauta de atuação abrangente dos aspectos acima aludidos ? Ou ainda, não estaria o forjador de intercâmbio keynesiano mais voltado às questões propriamente relacionadas à geração de condições de ordem e liquidez ? Nessa medida, não haveria uma preocupação maior com a questão da distribuição, ou com o tratamento da problemática da segurança alimentar. Certamente, a formulação originária do conceito se referiria à realidades econômicas em que se colocariam, preponderantemente, questões relativas à preservação de um ordenamento institucional garantidor da ordem e liquidez necessárias ao bom desempenho dos mercados.

Todavia, consideramos que essa construção teórica mantém sua validade como substrato de análise da intervenção do Estado na regulação dos mercados, sobretudo levando-se em conta que as transformações ocorridas nas últimas décadas provocaram uma mudança qualitativa do padrão de acumulação capitalista na agricultura brasileira. Certamente, pensado em termos de dinâmica econômica, seriam relativas as diferenças entre o pólo avançado da agricultura brasileira e seus congêneres nas economias avançadas, sem embargo dos aspectos restritivos à afirmação plena dos pressupostos da acumulação de capital entre nós. Assim apropriado, o forjador de intercâmbio keynesiano configuraria uma categoria teórica de análise mais voltada ao estudo dos atributos de ordem e liquidez nos mercados, não se incorporando aspectos que, decididamente, encontram-se ausentes em sua formulação analítica de base.

Nessa medida, entendemos ser importante incorporar a contribuição de

DEJANVRY (1983), na linha de sua ênfase nas questões políticas atinentes às chamadas alianças de *legitimidade*, ao par dos problemas relativos à estabilidade regulada dos mercados, estes últimos propriamente relacionados à questão da *ordem*. A legitimidade se relacionaria à tentativa de se promover práticas *concertativas* entre os interesses do setor produtivo e dos consumidores e trabalhadores. Tal objetivo se justificaria sob óticas de análise econômica ou política, na linha de sua contribuição ao enfrentamento de quadros de crise de acumulação e/ou de legitimação do sistema.

Na perspectiva proposta por DEJANVRY (1983), em circunstâncias marcadas por *crises de acumulação* seria crucialmente importante se forjar um vetor de preços alimentares relativamente estável, considerando-se seu impacto sobre o cálculo do índice de custo de vida e da composição dos gastos assalariados básicos. Disto se deduziria sua influência sobre o nível dos salários monetários e, conseqüentemente, sobre a taxa de lucro média da economia. Igualmente, a estabilidade dos preços agrícolas se relacionaria à situação do balanço de pagamentos do país, dada a significativa contribuição da balança comercial agrícola para o desempenho do saldo comercial de divisas. De forma idêntica, não se poderia desconsiderar a correlação entre o comportamento dos preços alimentares e a arrecadação tributária do Estado, visto que disfunções de mercado na agricultura afetariam tanto os níveis quanto os fluxos das receitas públicas. Amplamente falando, poderíamos afirmar que o comportamento do vetor de preços agrícolas geraria impactos positivos ou negativos sobre o nível de renda setorial, com repercussões ao nível da demanda efetiva do complexo agroindustrial como um todo.

Reversamente, o absenteísmo do Estado no controle da instabilidade de preços agrícolas recolocaria a necessidade de dotações orçamentárias específicas para programas de caráter assistencial, com conseqüente elevação do nível do *déficit* público. A propósito desta discussão, DELGADO (1991) assinala que a assimetria da distribuição de renda no Brasil descobre “*uma população regularmente carente de segurança alimentar e muito mais ainda na situação de elevação real ou instabilidade de preços dos alimentos*”. Segundo o autor, importaria enfatizar os impactos mais que perversos da inflação sobre os níveis de instabilidade e erosão da taxa de salários básica da economia, com atenção para o fato de que “*o agravamento sem precedente da situação alimentar e nutricional de grande parte da população reclama providências e sugestões alternativas de segurança alimentar*”.

Por outro lado, a intervenção pública na esfera do abastecimento também se justificaria numa ótica de natureza *política*, tendo-se em conta o papel desempenhado pela estabilidade dos preços agrícolas e de alimentos na racionalização de eventuais *crises de legitimação* do Estado. Pois, ainda valendo-nos do argumento de DEJANVRY (1983: 13), “*os preços dos alimentos-salário definem os níveis de renda e de salários reais e (...) o consumo e os níveis nutricionais da população. Ademais, o preço pago ao produtor (...) afeta o nível e a distribuição de renda na agricultura, (...) o nível de emprego e, portanto, de bem-estar dos produtores rurais sem terra e marginais. Enquanto elementos essenciais das necessidades básicas e do ‘direito’ ético das populações a satisfazerem essas necessidades, os preços dos alimentos determinam fortemente a legitimidade do poder do Estado*”. Diga-se de passagem, a inscrição do controle inflacionário no núcleo duro da política econômica, historicamente desempenhou importante papel para se legitimar regimes políticos autoritários.

A discussão proposta por DEJANVRY (1983) deságua, pois, numa disjuntiva entre o problema de estabilidade e distribuição nos campos do produtor e do consumidor. Entretanto, tal disjuntiva seria passível de resolução pela mediação de um Estado interventor que engendrasse condições de *legitimidade* e *estabilidade*, cuja consecução pressuporia, evidentemente, a existência de recursos financeiros. Entretanto, encontrando-se esse Estado fiscalmente debilitado, instalar-se-ia a tendência inexorável à sua retirada na cobertura desses pressupostos, realidade conhecida na sociedade brasileira.

Tais considerações suscitam uma importante interrogação: como se recolocaria na atualidade a questão da intervenção pública, no contexto de uma agricultura onde predominam interesses ligados aos complexos agroindustriais, ao par de uma multiplicidade de outros interesses relacionados à agricultura não-capitalista ? Certamente, nas condições atuais o arranjo distributivo na economia rural deveria incorporar os interesses relacionados ao universo de pequenos produtores e trabalhadores rurais. Já no campo dos consumidores, haveria que se convergir para um pacto de estabilidade que garantisse o acesso permanente à cesta de consumo em condições de estabilidade e preços compatíveis.

Destarte, buscamos explicitar a importância teórica e política da discussão da instabilidade dos preços alimentares, na linha de suas consequências para a dinâmica

sócio-econômica. De acordo com DELGADO (1991: 01), “(...) *esta discussão teórica prepara o caminho para abordar os limites e as perspectivas da regulação política dos preços dos alimentos*” cabendo sublinhar que, nesse sentido, “*a discussão da instabilidade e da regulação*” encontra-se matizada por “*distintas contribuições doutrinárias (...) numa tentativa de captar argumentos parciais explicativos e normativos das políticas de estabilização dos preços dos alimentos*”. Portanto, a regulação econômica dos preços de alimentos constitui-se em meta altamente relevante, mormente considerando-se contextos sócio-econômicos estruturalmente assimétricos no tocante à distribuição de renda.

Nessa medida, dada a particular evolução do debate verificada desde então, corroboramos a necessidade de se revisar em profundidade o padrão de intervenção pública na área, abrindo-se o debate em torno de estratégias consistentes com o efetivo ordenamento dos mercados de estoque. Do contrário, incorre-se no risco de se enveredar pela falácia do livre cambismo, bem como da aceitação do argumento da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em mercados de *commodities* mundializados, prescindindo-se das intervenções reguladoras dos estados nacionais. De fato, a disjuntiva entre intervenção e desregulação perpassaria o debate da articulação de interesses em torno da implementação de vetores de desenvolvimento, debate este que se encontraria na raiz das questões atinentes à superação de um quadro sócio-estrutural crítico prevalecente na economia brasileira.

III. CONCLUSÃO

Nossa discussão nesse trabalho guardou implícito o pressuposto de que o *estoque alimentar*, antes de se constituir em mera *commodity*, deva ser apreendido na perspectiva de seu importante papel como instrumento de política pública para se prover condições estáveis de preços, segurança e ordem no funcionamento dos mercados agrícolas. Na linha dessa propositura, sobressairia a inserção estratégica do Estado na instrumentação de um padrão de manejo de estoques, que guardasse coerência com o objetivo de se criar *condições seguras e estáveis* de abastecimento alimentar-nutricional da população. Desse ângulo, nosso objeto de análise configuraria uma condição necessária - ainda que insuficiente - ao desenho e operacionalização de políticas públicas amplas no domínio da segurança alimentar.

Portanto, a manutenção de estoques se apresenta como uma *mediação* da maior importância para se prover a segurança alimentar entendida como um *bem público*, configurado este no acesso aos alimentos a preços estáveis, em bases equitativas e com sustentabilidade.

Admite-se aqui a hipótese de que os mercados no capitalismo sejam instâncias passíveis de regulação, dado que a prevalência de condições de ordem e liquidez na produção e distribuição de bens se constituiria numa das condições necessárias à sobrevivência do concerto social. Tal assertiva nos remeteria diretamente ao debate acerca do papel das instituições, compreendidas como esfera constitutiva do processo de transformação sócio-econômica inclusiva das demandas por suposto em conflito na sociedade.

Todavia, apreender-se o estoque alimentar para além do simples plano da *mercadoria*, remeteria nossa discussão do manejo de estoques de alimentos para o âmbito de sua relação com as mercadorias consideradas *atípicas*, notadamente o trabalho, a terra e o dinheiro. Para tanto, valemo-nos da contribuição de POLANYI (1980: 81-88), a propósito da discussão do mercado auto-regulável e das mercadorias *ficícias*, quando o autor assinala que, apesar do fato de "*uma economia de mercado*" abranger os diversos componentes da indústria, *inclusive* o dinheiro, o trabalho e a terra, estes dois últimos "(...) *nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem*", respectivamente. Sobretudo, conclui Polanyi, no limite seria inadmissível incluir tais elementos no mecanismo de mercado pois, fazê-lo, implicaria em se subordinar "*a substância da própria sociedade às leis do mercado.*"

Entretanto, numa economia de mercado o conceito de *mercadoria* concretiza um elemento de aglutinação de todas as esferas da vida econômica, já que, por suposto, as mercadorias são produzidas para ulterior venda em seus respectivos mercados. Estes, de seu turno, representam o *locus* de encontro entre vendedores e compradores, espaço privilegiado de atuação das forças ditas *impessoais* da oferta e da demanda, sob a mediação do mecanismo dos preços. Procedida tal caracterização do potencial de controle do mecanismo de mercado sobre a sociedade econômica, POLANYI (1980: 84-85) focaliza seu argumento em torno da assertiva de que, apesar de trabalho, terra e dinheiro se constituírem em elementos fundamentais do sistema econômico - e, portanto, deverem ser organizados em mercados - não seria adequado

atribuir-lhes de forma estrita o *status* de mercadoria. Sobretudo porque não se configuraria, nesse caso, o postulado básico do funcionamento do mercado, de que tudo que é transacionado teria que ter sido *primeiramente* produzido, pois:

"(...) trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada." Por outro lado, continua o autor, a *"terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem."* De idêntica forma, o dinheiro seria um mero símbolo do poder de compra e, geralmente, *"ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais."* Daí, conclui Polanyi, *"nenhum deles é produzido para venda"* e, portanto, *"a descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia."*

Dentro deste escopo teórico, o autor avança seu argumento alertando que seria precisamente por intermédio dessa *ficção* que os mercados reais de trabalho, terra e dinheiro encontram-se organizados. Pois esses elementos são transacionados nos seus respectivos mercados - conforme padrões específicos de oferta e demanda - sobressaindo o fato de que qualquer entrave à sua formação poderia vir a afetar toda a *auto-regulação* do sistema. Nessa linha do argumento, o autor assinala que a *ficção* da mercadoria - dada a regra de ouro de funcionamento *livre* dos mercados - teria um efeito essencialmente organizador sobre a sociedade, impactando todo seu complexo de instituições. Entretanto, POLANYI (1980: 85) sublinha com a máxima clareza que, precisamente:

"(...) em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro não se pode manter um tal postulado." Pois *"permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. Esta suposta mercadoria, a 'força de trabalho', não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do 'homem' ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome."*

Ademais, diria o autor:

"(...) a natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os

negócios como as enchentes e secas nas sociedades primitivas. Os mercados de trabalho, terra e dinheiro 'são' sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana e natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico."

Este resgate da contribuição de Polanyi, à propósito da dinâmica de funcionamento dos mercados tidos como *atípicos*, concede um suporte fundamental à nossa assertiva em torno das especificidades do *estoque alimentar* como instrumento da maior relevância para a subsistência do concerto social, relativizando, ademais, a força política das proposituras ortodoxas em favor da privatização da comercialização agrícola. Notadamente, um adequado padrão de *intervenção pública* no manejo de estoques de alimentos configuraria os elementos necessários para a regulação da dinâmica dos mercados agrícolas, dentro do objetivo primordial de se provisionar a *suficiência* no abastecimento e o *acesso* aos alimentos a preços estáveis. Pois, apreendido à propósito de sua função social, o estoque alimentar seria adequadamente apropriado como instrumento para se prover o *bem público*, afirmando-se desse modo o papel crucial do Estado na efetivação de seu manejo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Fernando Cardim de: (1987). "O Caminho da Revolução: o *Treatise on Money* na Revolução Keynesiana". In: LOPES, Carlos M. (org). Ensaio de Teoria Pós-Keynesiana. Fortaleza: Editora da Universidade federal do Ceará

_____: (1992). "Mr. Keynes and the Post Keynesians". Tese de Doutorado. Mimeo.

COUTO, Ebenézer Pereira: (1999). "Manejo de Estoques Alimentares num Cenário de Globalização Econômica e Liberalização de Mercados". In: XIII Congresso Brasileiro de Economistas; VII Congresso de Economistas de América Latina y el Caribe (Rio de Janeiro). Anais...

DAVIDSON, P. (1985). Money and the real World. London: The MacMillan Press Ltd

_____(1984). "Reviving Keynes's revolution". Journal of Post Keynesian Economics, Summer.

_____(1978). "Por qué importa el dinero: lecciones de medio siglo de teoria monetária". In: OCAMPO, José A. (coord.) Economía poskeynesiana. México: FCE.

DELGADO, Guilherme da Costa: (1990). Mercados agrícolas, sustentabilidade e condições para uma nova regulação econômica. Brasília: IPEA. (Relatório de Pesquisa).

_____ : (1993). Agricultura e Comércio Exterior: rumos da regulação estatal e suas implicações para a segurança alimentar. Mimeo.

DE JANVRY, Alain: (1983). "Why Governments Do What They Do? The Case of Food Price Policy". In: JOHNSON, G. & SCHUH, G. E. The Role of Market in World Food Economy. Boulder, Colorado, Westview Press

GARLIPP, José R. D.: (1997). "Keynes, Marx e Polanyi: Tres Contribuições para se Enxergar o Ponto Cego da Mentalidade do Mercado no Capitalismo Contemporâneo". In: Anais do II Encontro Nacional de Economia Política. Sociedade Brasileira de Economia Política. São Paulo

KEYNES, John Maynard: (1978). "A teoria Geral do Emprego (1937)". In: J.M.K.: Economia. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____ : (1982). A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Atlas.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: (1996) Cúpula Mundial da Alimentação. Roma

WADE, Robert: (1990). Governing the Markets: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press, New Jersey