
A Questão dos Estoques Governamentais

Muito se fala dos estoques governamentais, de seu desaparecimento e deterioração. Armazenadores inescrupulosos, fiscalização inadequada e má localização dos estoques são temas que, freqüentemente, constam das páginas dos jornais.

A formação desses estoques ocorre através da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Dois são os instrumentos utilizados: os financiamentos EGF, que objetivam propiciar aos produtores liquidez para melhor comercializar sua produção e a Aquisição do Governo Federal – AGF, instrumento clássico de garantia, que atua passivamente através da retirada dos excedentes do mercado, evitando queda das cotações.

Os dois instrumentos são, portanto, complementares. Se não houver o financiamento, a pressão momentânea da oferta será maior e maiores serão, em conseqüência, as aquisições. Caso não se utilize a AGF, os excedentes permanecerão durante todo o ano pressionando os preços para baixo e, como são excedentes, em algum momento a sociedade terá que decidir o que fazer com eles.

É através da utilização desses instrumentos que são

formados os estoques, cabendo lembrar, mais uma vez, que sua constituição é mera conseqüência de uma política que propicia efetiva proteção ao setor rural. Como a PGPM no Brasil procura evitar ao máximo interferir no mercado, ela é, por excelência, passiva. Assim, a aquisição se dá onde o produtor decidir que é mais vantajoso vender ao Governo do que a um outro comprador qualquer. Desta forma, o Governo não escolhe onde comprar, estabelecendo, no máximo, critérios de qualidade mínima e determinando os armazéns em que guardará a produção.

Meses após formados os estoques, inicia o Governo a tarefa de fazer com que o excedente – ou parte dele – retorne ao mercado. Nesse momento, vale-se das regras que disciplinam a liberação dos estoques públicos, as quais determinam que as vendas só ocorram quando os preços de mercado, no atacado, ultrapassem os denominados Preços de Liberação dos Estoques – PLE, que são uma média de preços reais de 24 ou 48 meses, acrescidos de um percentual, variável de acordo com o produto. Determinam também as regras que a liberação dos estoques só ocorra mediante licitação pública, motivo pelo qual as vendas de produtos governamentais são realizadas exclusivamente através das bolsas de mercadorias. O retorno do produto anteriormente adquirido ao mercado ocorre apenas quando os preços estão sazonalmente elevados e é uma forma de beneficiar de maneira ampla os financiadores do estoque formado, ou seja, os consumidores.

O maior problema com os estoques não ocorre nas pontas, isto é, em sua formação e no retorno dos mesmos ao mercado. O maior problema encontra-se em sua administração.

Fortes incentivos concedidos aos produtores, via preços de garantia elevados e concessão de crédito no passado mais distante, fizeram com que se formassem continuados

excedentes de produção, os quais foram integralmente absorvidos pelo Governo. Paralelamente, políticas econômicas de cunho recessivo e reduzidas oportunidades de vendas ao mercado externo terminaram por afetar a demanda pelos estoques, com o que durante alguns anos os estoques federais cresceram – e envelheceram.

Neste momento, de fortes aquisições, a PGPM sofreu uma mudança de rumo. Pressionado pelos desaparecimentos e perdas de produtos, bem como pelo forte peso da conta AGF nos recursos disponíveis, passou-se a privilegiar o EGF em detrimento das aquisições. Assim, ao invés de simplesmente retirar do mercado a parte da produção excedente, optou-se por financiar a sua distribuição ao longo do ano-safra: como um só dos mecanismos é incapaz de propiciar uma efetiva garantia de preços, dispendeu-se enorme massa de recursos e os preços agrícolas permaneceram abaixo dos mínimos durante muitos meses, período em que a agricultura cedeu renda aos outros setores da economia. Independentemente de uma avaliação do custo para a agricultura da adoção de tal mudança, o fato é que os estoques federais reduziram-se a níveis mais confortáveis e os problemas a serem administrados resumiam-se a sobras dos estoques velhos e aos constantes desaparecimentos de produtos por parte dos armazenadores.

O passo seguinte, como era esperado, foi a destinação a ser dada ao produto financiado que não encontrava colocação no mercado, ou seja, o que fazer com o excedente. Retorná-lo ao mercado a qualquer preço era impossível, pois as regras para a liberação dos estoques públicos não o permitiriam. Assim, foram os mesmos transferidos para os estoques governamentais e optou-se, posteriormente, por destinar parte do estoque para uma finalidade de enorme benefício social, qual seja o uso de parte dos excedentes em programas assistenciais.

É chegado o momento – após descrever-se o processo de formação dos estoques e sua venda, bem como a mudança de eixo na PGPM – de se procurar entender como funciona o relacionamento do Governo Federal com os armazenadores.

Como a capacidade governamental de armazenagem é reduzida, utiliza-se a capacidade disponível de armazenagem existente no setor privado. Para tanto, são esses armazéns vistoriados e só podem armazenar para o Governo após a satisfação de uma dupla exigência: a primeira, técnico-operacional, é realizada pela CONAB; a segunda, cadastral, no estrito sentido bancário do termo, é realizada pelo Banco do Brasil S.A. Não obstante essa dupla exigência, não raramente os estoques federais são desviados, ou perdem qualidade, tornando-se, em muitas ocasiões, impróprios para

o consumo. Em qualquer das circunstâncias, caso não ocorra o pagamento amigável, o armazenador é instado, através de meios judiciais, a ressarcir ao Governo a mercadoria desviada ou que perdeu qualidade. Tais processos são, infelizmente, morosos, e é essa demora que anima outros a envolverem por esse caminho.

Cientes desses problemas, imaginou-se a criação de um contrato de depósito específico entre a CONAB e os armazenadores, mais conhecido como "contrato de quebra zero", o qual, mediante um pagamento de um adicional incidente sobre a tarifa de armazenagem, estipula que, detectada uma falta ou perda de qualidade, o Governo Federal seria de imediato ressarcido, sem que coubesse ao armazenador pleitear qualquer redução na quantidade devida a título de quebra técnica, ou de perda por umidade na mercadoria depositada. A partir da instituição desse contrato, notou-se uma apreciável redução nos desaparecimentos de produtos, mas não a sua eliminação. Desvios continuaram a ocorrer nos financiamentos EGF e também nos estoques públicos. Talvez seja esse o momento de se estudar medidas mais severas, como exigir dos armazenadores uma garantia mais facilmente executável, que propicie à operação segurança total.

Concomitantemente à adoção do contrato de quebra-zero, iniciou-se uma fiscalização mais intensiva dos estoques governamentais, a qual intensificou-se a partir do 2º semestre do corrente ano. Nesse mesmo período, a fiscalização dos estoques, antes a cargo do Banco do Brasil S.A., foi transferida integralmente à CONAB.

Uma coisa, entretanto, é evitar desvios e perdas qualitativas; aperfeiçoamento dos instrumentos legais, estratégia de vendas que dê prioridade a venda de estoques mais antigos, ou de qualidade parcialmente comprometidas e assídua fiscalização são medidas que estão sendo adotadas pela Companhia e que, com baixo dispêndio, estão provocando resultados desejáveis. O controle dos estoques, isto é, o que se tem de cada safra, em cada armazém e em um dado momento, exige maior trabalho e elevada soma de recursos em compra de equipamentos e em treinamento de pessoal.

O que não se pode perder de vista, em nenhuma circunstância e independentemente dos estoques federais estarem sendo administrados de uma ou de outra maneira, é que a formação dos estoques objetiva proteger os produtores rurais contra flutuações de preços advindas de variações na oferta. Sem os mecanismos de proteção existentes, em curtíssimo período de tempo a produção agrícola brasileira apresentaria forte decréscimo e os preços aos consumidores mostrariam forte variabilidade, à medida que se estaria crescendo ao rol de incertezas existentes a incerteza no que se refere aos preços futuros.