

OS NOVOS RUMOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Francisco Sérgio Turra⁽¹⁾

O Brasil iniciou, em meados dos anos 60, um novo ciclo de desenvolvimento econômico. O ponto de partida do novo estágio estava centrado no fortalecimento do setor industrial doméstico, eleito como o responsável pela liderança do processo de mudanças, através da consecução de altas taxas de crescimento da produção.

O modelo macroeconômico então desenhado previa um conjunto complementar de ações que viabilizasse o crescimento acelerado do produto industrial como pesados investimentos públicos na geração de energia e na instalação de uma eficiente infra-estrutura de transporte, comunicação e portuária e na modernização do sistema financeiro nacional. Ademais, foi montado um complexo sistema de proteção tarifária e não tarifária, de modo a isolar a produção nacional da competição externa, e iniciado um processo de transformação no setor agrícola por meio da introdução de técnicas de produção com elevado índice de capital aplicado por unidade de produto. O sucesso nas mudanças na atividade rural asseguraria a oferta adequada de alimentos e matérias-primas; criaria uma demanda derivada por produtos industriais - como máquinas, fertilizantes

químicos e pesticidas -, e geraria excedentes exportáveis.

Os meios de indução utilizados para o processo de transformação na agropecuária foram de natureza variada e incluíram a assistência técnica e extensão rural, a pesquisa e diversos programas setoriais de investimentos. Porém, os instrumentos de ação mais efetivos estavam direcionados às condições diretas de produção e comercialização através das políticas de crédito, estoques, preço mínimo, e seguro de safra⁽²⁾

Na verdade, a combinação desses elementos criava um ambiente propício aos agricultores pois: 1) a garantia da oferta de crédito, para custeio e comercialização da safra, assegurava o capital de giro necessário ao desenvolvimento de sua atividade de produção e para distribuir a comercialização da colheita ao longo do ano-safra; 2) a política de estoques regulava a retirada do produto excedente do processo de comercialização, no período da colheita, e sua reentrada na entressafra; 3) os preços mínimos eram oferecidos como um patamar firme de preços de comércio capazes de assegurar um nível de renda suficiente para manter a continuidade da produção, particularmente em anos de grandes safras e excedentes de oferta; e, 4) o PROAGRO proporcionava uma redução a um nível razoável dos riscos ambientais.

A gestão combinada desses instrumentos permitia às autoridades econômicas reduzir o nível de incerteza e risco da atividade agrícola, garantia a continuidade (e crescimento) da produção; disciplinava os fluxos da oferta, nos períodos de safra e entressafra, e mantinha uma certa estabilidade dos preços para os consumidores. Esse ambiente, protegido da pressão dos preços externos, tornou possível o crescimento e a modernização de parcela expressiva da agricultura nacional.

O mecanismo central que regulava o

(1) Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

(2) Lei do Crédito Rural (Lei nº 4.829 de 15.11.65; Decreto-Lei nº 79 de 19.12.66 que estabeleceu as regras para os preços mínimos e os estoques e Lei nº 5.969 de 11.12.73 que criou o PROAGRO.

funcionamento articulado dessa política foi, até 1996, o Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF/COV). Por meio desse instrumento era possível vincular o empréstimo de custeio contratado antes do plantio da safra ao empréstimo de comercialização (EGF) e à liquidação da dívida, no seu vencimento. Essa mecânica funcional permitia atingir vários objetivos simultâneos:

1. oferecer crédito com taxas de juros controlados para a atividade de produção e comercialização;

2. assegurar um preço de garantia aos mutuários, representado pelo preço mínimo acrescido dos custos de carregamento dos estoques pelo prazo do empréstimo;

3. transferir para a política oficial o risco de preço da atividade agrícola, ou seja, se os preços viessem a cair abaixo do nível de garantia a dívida seria assumida pelo programa oficial e o produto a ela associado seria passado aos estoques públicos;

4. operar como garantia bancária efetiva na medida em que assegurava ao agente financeiro a liquidação, através do programa oficial, da dívida dos produtores contraída para o custeio do plantio; e

5. facilitar a regularização da oferta dos produtos agrícolas, pois os empréstimos eram programados para terem vencimentos parciais nos meses de entressafra quando poderia existir uma pressão altista de preços.

A supressão do EGF/COV, a partir da safra 1996/97, rompeu a dinâmica de funcionamento desse modelo e dificultou a consecução das metas da política agrícola oficial. Evidentemente, essa profunda mudança no funcionamento de um modelo de política que persistiu por três décadas não foi um simples ato de vontade das atuais autoridades econômicas. A abertura da economia à competição externa, de um lado, e as limitações financeiras do Tesouro Nacional, de outro, quebraram a operacionalidade dos mecanismos antigos. Todavia, como continuam presentes as razões que justificavam a existência do aparato institucional anterior, é preciso modelar novos instrumentos que garantam a continuidade da produção, a regularidade do abastecimento e a estabilidade dos preços.

O que tem sido feito no âmbito do Governo Federal, para manter uma capacidade mínima de intervenção nos mercados agrícolas, é o uso combinado dos instrumentos antigos (AGF e EGF/SOV) com novos mecanismos, ainda em fase experimental, como o Contrato de Opção de Venda, o Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) e o EGF/Indústria.

Esses novos instrumentos têm, ainda, como objetivos básicos sustentar os preços mínimos aos produtores e regularizar os fluxos da comercialização, mas por intermédio de expedientes menos

intervencionistas. Operacionalmente esses instrumentos funcionam da seguinte forma:

1 - CONTRATO DE OPÇÃO

O Contrato de Opção oferece, aos agricultores interessados, um preço futuro de aquisição de seu produto. Os preços e as datas de vencimento dos contratos são ofertados em leilões públicos e os arrematantes devem pagar uma taxa (prêmio) para cada contrato adquirido. O benefício dos participantes está na antecipação do nível mínimo de preço que o titular assegura para a época de vencimento do contrato.

Essa garantia de preço futuro é o traço comum que aproxima a opção do EGF/COV. Todavia, ao contrário do EGF/COV, que além do preço de liquidação oferece um empréstimo para comercialização, o contrato de opção não está vinculado a qualquer financiamento de capital de giro para a comercialização. Do ponto de vista da dinâmica macroeconômica atual este mecanismo tem características que o tornam mais adequado às novas exigências mercadológicas de uma economia aberta à competição internacional, como é a brasileira atualmente. Essa suposta modernidade está vinculada ao fato que a participação dos agricultores nesse programa depende de sua própria iniciativa e de sua disposição em competir num leilão público pagando o prêmio associado a cada contrato arrematado. Essas exigências obrigam ao interessado conhecer as condições gerais de comercialização de seu produto e formar uma expectativa futura de preços que indique a conveniência, ou não, de envolver-se no programa. No caso do EGF/COV, essa necessidade de conhecer o comportamento de mercado não se tratava de um fator relevante na decisão do interessado visto que não era preciso pagar qualquer prêmio para participar do programa.

Convém mencionar ainda que o Contrato de Opção, por suas características, somente pode ser operado com produtos com alguma homogeneidade e em regiões que disponham de um sistema de comercialização razoavelmente desenvolvido e agricultores com acesso a informações de mercado. O Conselho Monetário Nacional - CMN autorizou seu uso para o milho, algodão, arroz longo fino e trigo. Entretanto, por questões relacionadas às oportunidades de mercado, neste ano-safra o Contrato de Opção somente foi oferecido para o milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Do total ofertado de 94.818 contratos de 27 toneladas cada, foram arrematados 38.113 ao preço médio de exercício de R\$ 7,11 por saca de 60 kg.

2 - PRÊMIO PARA ESCOAMENTO DE PRODUTO - PEP

Nas operações convencionais da Política de Garantia de Preços Mínimos sempre foram utilizados os mecanismos de financiamento da comercialização (EGF) e aquisições diretas (AGF). A utilização da AGF resulta na formação de estoques físicos em mãos do Governo Federal que são administrados pela CONAB. Em geral, adquirem-se esses estoques no período da comercialização da safra, quando ocorre uma forte pressão baixista de preço, e vendidos nos períodos de entressafra, quando ocorre um movimento inverso dos preços e escassez de produto.

O PEP foi concebido como um mecanismo alternativo à AGF, capaz de garantir os preços mínimos sem a necessidade de formação de estoques. De fato, ele prevê a "passagem instantânea" do produto amparado pelas mãos do Governo Federal que promove sua reentrada automática e imediata nos canais de comercialização.

Esse objetivo é conseguido com uma regra bastante simples: somente participa de programas o agricultor que tiver, antecipadamente, negociado seu produto com um comprador que se disponha a pagar o preço mínimo pelo produto. Quer dizer, para conseguir o benefício do preço mínimo, o produtor rural deve mobilizar-se para descobrir um comprador que esteja habilitado a arrematar em leilões públicos o PEP oferecido pela CONAB.

Do ponto de vista funcional, o PEP somente é pago ao arrematante - comprador quando ficar comprovada a aquisição do produto físico de um agricultor, na região alvo do programa, pelo preço mínimo e tendo deslocado esse produto para o destino previamente determinado no edital.

O PEP tem, portanto, qualidades importantes como instrumento de sustentação de preço:

1- permite garantir o preço mínimo aos agricultores sem a necessidade de formação de estoques físicos;

2- força a destinação do produto para as regiões/pracças onde existe interesse estratégico no abastecimento público;

3- transfere à iniciativa privada a tarefa de ligar vendedores e compradores na realização dos negócios;

4- premia o produto de melhor qualidade que tende a ter preferência no fechamento dos negócios entre produtores e compradores;

5- reduz os custos da política de sustentação de preços pois suprime todos os gastos associados ao carregamento de estoques.

Este instrumento foi acionado, até o presente, para dar suporte a comercialização do trigo da safra 1996 nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e para assegurar o preço mínimo aos lavradores da região de Barreiras na região oeste da Bahia.

3 - EGF - INDÚSTRIA

Esse mecanismo, ativado no ano de 1996, representa uma modalidade de financiamento de capital de giro que, através de empréstimos aos beneficiadores de matérias-primas agrícolas, permite garantir o preço mínimo aos agricultores. Seu funcionamento é simples na medida em que vincula o EGF/SOV concedido às indústrias interessadas, à comprovação da compra do produto amparado pelo preço mínimo (ou acima).

A vantagem do tomador do financiamento encontra-se no acesso a recursos do crédito rural de custo bastante atraente. Os benefícios da política agrícola estão na utilização de um agente interveniente na sustentação dos preços mínimos, desobrigando em muitos casos a aquisição direta pelo próprio Governo Federal, como também criar condições objetivas para uma parceria profícua entre produtor e indústrias.

Para esta temporada, autorizou-se essa modalidade de financiamento para algodão, alho, amendoim, canola, castanha-de-caju, cera de carnaúba, farinha e fécula de mandioca, girassol, guaraná, juta/malva, mamona, milho, sisal e trigo. É importante observar que esse instrumento tem um caráter completamente passivo do ponto de vista do Governo Federal, pois sua utilização depende integralmente da iniciativa das indústrias e dos agricultores e os recursos aplicados, de modo geral, são originados do sistema bancário privado.

Finalmente, é preciso considerar que, quando se coteja a natureza funcional dos novos instrumentos com os antigos fica patente a troca do caráter universal e automático desses últimos para um modelo no qual as intervenções governamentais são seletivas e programadas. Nas novas formas operacionais, as operações devem ser precedidas de negociações com as autoridades monetárias para a definição da dimensão e alvo dos programas a serem executados, e com exceção do EGF-Indústria que depende de recursos próprios dos agentes financeiros, somente é possível realizar as operações que constem da previsão orçamentária e financeira do Tesouro Nacional.

Essa perda da automaticidade funcional das políticas deve provocar uma mudança de comportamento dos agricultores visto que eles deixarão de operar sua participação nas políticas oficiais por intermédio do agente financeiro. Doravante, os interessados em se beneficiar dos instrumentos oficiais devem mobilizar seus esforços mediante seus órgãos de representação ou diretamente junto às agências oficiais (em especial a CONAB) para habilitar-se à proteção governamental.