

Políticas de preços agrícolas e de estoques de alimentos

Guilherme C. Delgado¹
Júnia C. P. R. Conceição²

Antecedentes históricos da política de preços

Tradicionalmente no Brasil, as políticas de preços agrícolas foram conectadas à formação de estoques físicos. Mas, o caráter tradicionalista de tais políticas não significa que as mesmas tiveram propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de auto-suficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda.

Provavelmente, apenas a política agrícola praticada para o trigo, até início da década de 90, terá tido desenho institucional e implementação contínua no Pós-Guerra, tendo em vista um objetivo primordial de segurança alimentar.

Depois de 1930, de maneira sistemática, organizam-se no Brasil várias estruturas estatais de proteção e organização dos mercados agrícolas. Em particular, o café, o açúcar e o trigo contaram com políticas permanentes e especiais de intervenção nos sistemas de preço e nos mercados de estoques, como de resto, também, sucederá com os demais produtos agrícolas abrangidos na pauta da Política de Garantia de Preços Mínimo (PGPM).

Até início da década de 90, a história das políticas de preços agrícolas é muito diversa em termos setoriais e regionais – do café, desde o Convênio de Taubaté (1906), do açúcar, desde a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (1931), embrião do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933; do trigo também, a partir da década 30; e da PGPM, com a criação da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), em 1943³. Todas essas estruturas contêm fortes relações com a formação de estoques públicos de produtos agrícolas.

A análise retrospectiva dessas políticas, revela, em cada período histórico, objetivos específicos de defesa ora de produção e do emprego, ameaçados pela crise externa (1929), ora da modernização técnica da agricultura brasileira (período do Regime Militar), ora da solução pontual das crises do abastecimento (PGPM). Não é consistente que se lhes atribua papel regulador sistemático à estabilização dos preços dos produtos da cesta básica e por consequência um papel estruturante na formação de taxa de salário, por um lado, e do nível da renda do conjunto do setor agrícola, por outro. Provavelmente, o segundo objetivo foi perseguido com muito mais eficácia ao longo do tempo pela

¹ Doutor em Economia pela Unicamp, pesquisador do Ipea Brasília, e-mail: delgado@ipea.gov.br

² Doutora em Economia pela Esalq/USP, pesquisadora do Ipea Brasília, e-mail: junia@ipea.gov.br

³ Para uma análise das políticas de preços no período 1930-1975, ver Breve Histórico das Políticas de Garantia de Preços no Brasil in Delgado, Guilherme (1978) op.cit., p. 13-29.

política de preços agrícolas do café, do açúcar e do trigo, enquanto o objetivo de "baratear os produtos da cesta básica" tem se deslocado para a gestão específica da política de estoques, principalmente nas décadas de 70 e 80, com resultados ambíguos, como se verá na análise neste artigo.

O plano de safra e a política agrícola

Na leitura feita sobre políticas de garantia de preços no Brasil, até o início da década de 20, utilizou-se, basicamente, dos Planos Anuais de Safra, do café, do açúcar, do trigo e da PGPM e contém, basicamente, um arranjo de instrumentos de intervenção nos mercados agrícolas, em três vias:

- Fomentar "ex-ante" a produção setorial (ou subsetorial), antecipando preços de garantia, crédito de custeio a taxas favorecidas e formas diversas de seguro de produção ou seguro de crédito.

- Planejar condições específicas de comercialização dessa produção, objeto do fomento, mediante arranjos da política cambial (café e açúcar - décadas de 60 e 90).

- Formatar estoques aos preços de garantia e ou provisão do crédito comercial⁴.

Observe-se que o esquema dos Planos de Safra continua vigente até o presente, com uma substancial mudança, a partir de 1992-996, qual seja a sucessiva substituição (ainda que não integral), da formação física de estoques - pelo mecanismo de garantia de preços, sem formação de estoques (Contratos de Opção; Prêmio para Escoamento do Produto, etc.).

Antes que entremos na análise da política atual, cuja principal mudança é a do relativo abandono da formação física do estoque, convém que tratemos mais detidamente da concepção teórica do Plano de Safra e da sua imprescindível necessidade, tendo em vista estruturar os mercados agrícolas na concorrência interna e externa.

Nos últimos 60 anos, todas as mudanças importantes na agricultura brasileira dependeram e se estruturaram por meio do instrumento de planejamento anual – Plano de Safra. A política de valorização do café (década de 10 a 20), a política de auto-suficiência do trigo (no período de 1960 a 1987), a modernização técnica da agropecuária (governos militares) etc., adotaram nos planos anuais de safra, permanentemente renovados, os mecanismos de promoção permanente dessas políticas agrícolas.

Por sua vez, a formação de estoques conquanto estivesse vinculada a essas políticas constitui um campo independente das chamadas políticas de abastecimento, muito mais ligada à política de contenção inflacionária que à política agrícola.

Estoques Públicos de Alimentos e sua Destinação: Organização e Mudanças Recentes

Desde sua reestruturação com o Decreto-Lei 79/66 (BRASIL, 2005) até o governo Fernando Henrique, a Política de Preços Mínimos era baseada numa lógica de intervenção passiva, com formação de estoques públicos de alimentos aos preços mínimos. Os instrumentos utilizados eram a Aquisição do Governo Federal (AGF) ou Empréstimos do Governo Federal (EGF), em sua modalidade: COV – com opção de venda. O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por sua vez, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definido por um critério de preço de intervenção – o Preço de Liberação de Estoque preestabelecido, haveria desmobilização dos estoques.

Cabe notar que a venda do estoque público (em AGF) requeria que o preço de mercado no atacado atingisse o Preço de Liberação de Estoques (PLE)⁵. Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e a

⁴ Para uma análise mais sistemática de concepção teórica dos Planos de Safra - no planejamento ex-ante das condições indutoras de produção e comercialização pela política agrícola ver Delgado, Guilherme (1985). op.cit.

⁵ O instrumento foi criado pela Portaria Interministerial nº 657 de 10/07/91. Essa Portaria foi substituída pela Portaria Interministerial nº 183, de 25/08/94. O preço de liberação de estoque era dado por uma média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses consecutivos, acrescida de uma margem de 15%.

desmobilização de estoques públicos estabelecia como marcos referenciais o limite inferior (preço de garantia ao produtor) e o limite superior ao Preço de Liberação de Estoques (PLE). O preço mínimo indicava o limite a partir do qual o governo entraria comprando produtos (via AGF ou EGF – COV) e o PLE o limite a partir do qual haveria a desmobilização dos estoques.

A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da ação governamental do mercado de estoques que caracterizara a política até então seguida pela antiga Secretaria Especial de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda (Seap/MF). Sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Assim, a intervenção da Seap na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias, exportadores, etc. A criação do PLE foi um passo importante, que imprimiu mais disciplina e controle na intervenção. Entretanto, como será visto em seqüência, a conjuntura macroeconômica do período pós-real praticamente torna inócua a ação do PLE.

A partir de 1996, vários fatores levaram a um certo desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos, no formato em que este se estruturou desde o Decreto-Lei 79/66.

A política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização comercial e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas (DELGADO, 2000, p. 70).

O mercado aberto privilegiou a importação de commodities, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Essa orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, com efeitos negativos sobre a produção e emprego rurais. E a Política de Preços Mínimos não contradiz esse movimento baixista dos preços,

e nem há pressão para que o faça, já que a dívida dos produtores estava atrelada ao preço mínimo. Esse regime de política agrícola e de política cambial frouxa que vigorou no primeiro mandato FHC, somente foi viável até quando houve liquidez externa folgada.

Nesse contexto, o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço, sob condições especiais, e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos. Os pequenos produtores foram os mais afetados, tendo em vista que, a rigor, a Aquisição do Governo Federal (AGF) tem sido o único instrumento acessível para esses agricultores. Na realidade, ao longo da década 90, o Empréstimo do Governo Federal (EGF) é praticamente extinto e a AGF fica restrita a beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (BRASIL, 2003), que optarem pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto.

O Plano Safra 1996-1997 (BRASIL, 1995) acentua as alterações e consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela não-contratação de EGF – COV, instituindo-se em seu lugar a utilização de um novo instrumento: o contrato de opção de venda. O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções⁶ (DO EGF/COV..., 2002) pela CONAB é o de propiciar uma garantia de preços que não esteja necessariamente associada a um dispêndio imediato de recursos, como ocorria com o AGF e EGF. Além disso, procura-se a garantia de preços sem a necessidade de formação de estoques.

O Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas constitui-se num seguro contra a queda de preços. Ao comprar um Contrato de Opção de Venda, o produtor ou a cooperativa paga um preço (chamado “prêmio”) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (chamado “preço de exercício”) na data de vencimento do contrato (PLANO..., 2004, p. 11).

⁶ O Contrato de Opção de Venda foi instituído pela Resolução Bacen nº 2.260, de 23/03/96, e regulamentado por meio da Portaria do Banco Central nº 1/97, de 28/02/97.

O outro instrumento criado, Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), tem o objetivo prioritário de garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo governo federal, com base no preço mínimo e no preço de exercício das opções.

Como foi visto, as Aquisições do Governo Federal (AGF) foram o instrumento tradicional de intervenção passiva do governo federal para sustentação de preços. A partir de 1995, esse instrumento vem sendo substituído pelos novos instrumentos criados. Com isso, as compras governamentais foram drasticamente reduzidas. O ano de 1997 representa uma exceção, e os grandes volumes adquiridos nesse período referem-se ao milho (houve um problema grave de sustentação do preço do milho no período acima citado).

Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi estimular o EGF sem opção de venda e gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços sem necessidade de aquisição de estoques.

Os Planos Safra, dos anos subsequentes, não trazem alterações significativas na condução da política de Preços Mínimos. Na realidade, consolidam o modelo seguido. Somente no Plano Safra 2003-2004, é feita uma alteração importante. Trata-se da correção dos valores dos preços mínimos, que se mantinham praticamente congelados desde a criação do Plano Real. Essa medida pretendia estimular o plantio dos produtos que estavam com perspectiva de oferta reduzida e permitir o abastecimento para produtos típicos do consumo interno, como farinha de mandioca, milho, feijão e trigo. Contudo, a provisão de recursos para aquisição de estoques e demais meios de comercialização nos orçamentos de 2004 e de 2005 (250,0 e 500,0 milhões

respectivamente) não sinaliza mudança da política de baixos estoques.

Nova relação externa do setor agrícola

O cenário macroeconômico externo que de certa forma conformou a mudança histórica da política agrícola e comercial herdada do período Vargas, impôs pelo lado fiscal forte restrição à despesa pública; contudo, aparentemente seria permissivo de uma ampliação da chamada poupança externa, o déficit em conta corrente com o exterior. Para tal concorreu o cenário de liquidez externa abundante e o regime cambial sobrevalorizado que prevaleceu até o final de 1998.

Esse modelo foi seguido até a ocorrência de forte desvalorização cambial, em janeiro de 1999. A partir daí, houve também uma forte mudança de preços relativos que alterou os custos e benefícios do carregamento de estoques vis-à-vis às importações. O valor CIF (Cost, Insurance and Freight) do produto importando, expresso em reais, dá o limite superior dos preços domésticos. Esses preços podem se elevar até o ponto em que as importações se tornem viáveis. A partir daí, esses preços domésticos ficam nivelados com os internacionais. O fato é que, com a desvalorização cambial, houve um aumento dessa amplitude de variação dos preços, criando um cenário mais instável, principalmente nos produtos da cesta básica.

O ponto mais grave dessa nova situação é a virtual aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante, com conseqüente forte correlação dos choques cambiais sobre os preços agrícolas, tanto em sentido altista quanto baixista.

Com o final da aventura cambial do período 1995-1998, começa a se delinear lentamente um papel externo distinto para o setor empresarial agrícola, qual seja o de compensar e reverter o déficit da conta corrente, perseguindo um superávit que liberaria a economia do constrangimento externo a que esteve submetida.

Essa estratégia encontra guarida nos Planos de Safra do final do governo FHC, e principalmente nos dois últimos Plano de Safra do Governo Lula (2003-2004 e 2004-2005) e efetivamente apresenta resultados externos muito significativos, com elevação expressiva das exportações e do saldo do comércio externo oriundo da agricultura⁷.

Observe, por último, que a mudança da política agrícola pós-real desonera o setor público da intervenção na formação de estoques e somente de maneira parcial substitui essa intervenção pelos mecanismos de subvenção comercial (Contratos de Opção e Prêmios de Escoamento de Produção e Padrão). Depende, portanto, fundamentalmente da liquidez externa a comercialização agrícola, ficando os Planos de Safra a partir de 1996-1997, precariamente incumbidos de prover instrumentos de apoio à realização da produção agrícola.

Em parte, essa situação é equacionada pela mudança do regime cambial em 1999, visto que a elevação dos preços relativos dos produtos do comércio exterior, tende a trazer liquidez privada externa para viabilizar as exportações e de certa forma inibir as importações. Contudo, quando ocorre movimento inverso na taxa de câmbio, como na conjuntura atual, a ausência de instrumentos comerciais estruturados pelo Plano de Safra tende a propagar e a ampliar as dificuldades da comercialização interna.

Os desafios atuais da política agrícola, agrária e de segurança alimentar no governo Lula

Do ponto de vista da demanda externa e interna, o governo Lula inaugurou seu mandato sob a égide de uma estratégia externa de geração de saldos do comércio a qualquer custo, conferindo ao setor agrícola papel primordial nas exportações.

Por sua vez, do ponto de vista da demanda interna, o governo Lula amplia a política de

transferência de renda às famílias mais pobres, com vistas ao acesso a alimentos da cesta básica.

Além dessas referências econômicas gerais, o governo Lula trouxe o compromisso histórico do apoio à agricultura familiar e à Reforma Agrária, no seu Programa de Governo.

Essas estratégias macroeconômicas ou macropolíticas teriam que ter expressão nos Planos Anuais de Safra Agrícola, como de resto na própria concepção do conjunto de sua política agrícola e agrária. Esse compromisso é tentado na explicitação do seu Plano de Safra para a Agricultura Familiar (2003-2004). Introduce-se, aí, um componente específico de segurança alimentar – o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: O Plano Nacional de Reforma Agrária é também outra expressão desse compromisso (BRASIL, 2003). Contudo, a eficácia dessas inovações é ainda muito pequena para caracterizar uma mudança de política agrícola. Na prática, essa continua sendo uma reciclagem da política anterior, com forte ligação à maximização do saldo comercial externo.

Por sua vez, a política agrícola clássica de garantia de preços, com formação de estoques específicos, continua desativada. A baixa do preço da cesta básica de alimentos, com acessibilidade aos mais pobres, não é mais perseguida por dentro da política agrícola ou do comércio exterior, como de certa forma o foi no primeiro governo FHC, mediante o regime cambial adotado naquele governo – e no atual –, com péssimos resultados para o setor agrícola e contribuindo com o alto endividamento externo.

Na verdade, o grau da abertura comercial – e dos novos relacionamentos dos mercados agrícolas internos e externos – não permite que se retorne às antigas políticas agrícolas e comerciais da era Vargas ou do Regime Militar, que somente tangencialmente afetavam o abastecimento alimentar.

Contudo, se se quiser conferir eficácia a uma política permanente de produção alimentar e simultaneamente inserir nesta e na política de

⁷ O Déficit em Conta Corrente ao redor de 4,5% do PIB - de 1997 a 2001, cai para 1,7% em 2002 e, nos primeiros anos do governo atual, já é superavitária em mais de 1% do PIB, em média. Para isso, concorreram, fortemente, as exportações agrícolas (CONCEIÇÃO, 2002).

exportação os agricultores familiares e assentados da reforma agrária, há que conferir-lhe conveniente arranjo nos Planos de Safra.

Com relação ao estabelecimento de uma política de estabilização ou barateamento dos produtos da cesta básica, especialmente dos alimentos, o atual governo está devendo uma formulação mais consistente. A atual estratégia de tratamento da questão, por meio das subvenções ao consumo, a exemplo do Programa Bolsa Família, é evidentemente uma parte da equação, como bem como todo o conjunto de transferências da renda em direitos sociais básicos (seguridade social), que cumprem um papel importante na garantia de acessibilidade da cesta básica às famílias pobres.

Curiosamente, a política de produção e de estoques de alimentos não está convenientemente calibrada para uma hipótese de recuperação virtuosa da demanda por alimentos, fruto, por exemplo, de um crescimento sustentável da economia ao redor dos 5% a.a. Esse perfil de crescimento, ponderado pela redistribuição de renda familiar perseguida pela política social⁸, tem evidentes impactos na demanda pela cesta básica alimentar.

Em síntese, a atual política agrícola e agrária do governo Lula, expressa em várias formulações setoriais e principalmente nos seus Planos Anuais de Safra, carece de instrumentos de apoio à comercialização e particularmente de suporte a uma estratégia de segurança alimentar na política de fomento agrícola. Carece, ainda, de conexão com uma estratégia de longo prazo

do crescimento econômico, com redistribuição da renda pessoal.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretária de Política Agrícola. **Plano Safra 1995-1996**. Brasília, DF, 1995. 50 p.

PLANO Safra 2004-2005. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 13, n. 2, p. 88, 2004.

DO EGF-COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 11, n. 3, p. 99, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 79 de 19 de dezembro de 1966. Institui normas para fixação de preços mínimos e execução de operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, de 21 dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10079.htm>. Acesso em: 03 de março de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004**. Brasília, DF, 2003. 20 p.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contratos de opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas**. Brasília, DF: IPEA, 2002, 16 p. (Texto para discussão, 924).

DELGADO, G. C. **Breve histórico das políticas de garantia de preços no Brasil: uma metodologia para determinação de preços**. Brasília, DF: IPEA, 1978, p. 13-29. (IPEA. Coleção análise e pesquisa).

DELGADO, G. C. **Capital e agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas, SP: Ícone, Unicamp, 1985, 103 p.

DELGADO, G. C. **Salário mínimo, política social e distribuição de renda**. Campinas, SP: Unicamp, 2005. 6 p.

DELGADO, G. C. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: EBLIK, W; MALUF, R. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, p. 65-75.

⁸ Para uma análise dos efeitos distributivos da política social ver Delgado, Guilherme (2005) - op.cit.