

POLÍTICAS DE PREÇOS AGRÍCOLAS E ESTOQUES DE ALIMENTOS: origens, situação atual e perspectivas

Guilherme Costa Delgado*
Júnia da Conceição**

RESUMO

O objetivo principal do texto é fazer uma retrospectiva das Políticas de Preços Agrícolas praticadas no Brasil até o início dos anos 1990. Além disso, analisam-se as mudanças ocorridas na Política de Preços Mínimos na década de 1990. O artigo finaliza enfatizando que, atualmente, as políticas agrária e agrícola precisam considerar aspectos relacionados à comercialização e, também, à segurança alimentar.

Palavras-chave: políticas de preços; comercialização; segurança alimentar.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing Price Policies in Brazil up to the beginning of the nineties. Besides that, it also analyzes some Minimum Price Policy changes in Brazil. The main results show that agricultural and agrarian policies in Brazil need to take in account some aspects related to commercialization. We would like to point out that it is also important to take into consideration food safety strategy.

Key words: Price policy; commercialization; food safety.

*Economista, doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador do IPEA - Brasília. e-mail: guilherme.delgado@ipea.gov.br

**Economista, doutora em Economia Aplicada pela USP/Esalq, pesquisadora do IPEA - Brasília. e-mail: junia@ipea.gov.br

Artigo recebido para publicação em junho/2005. Aceito para publicação em outubro/2005.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE PREÇOS

As políticas de preços agrícolas conectadas à formação de estoques físicos tiveram longa tradição no Brasil no século passado. Não se deduza daí que tais políticas tiveram organicamente 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 buscada para o trigo, até início dos anos 1990, teve desenho institucional e implementação contínua no Pós-Guerra, tendo em vista um objetivo primordial de segurança alimentar, no sentido definido acima.

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. Isto também ocorre com os produtos agrícolas abrangidos pela pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

A história das políticas de preços agrícolas até início dos anos 1990 é muito diversa, em termos setoriais e regionais, para o café, desde o Convênio de Taubaté (1906); para o açúcar, desde a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (1931), embrião do Instituto do Açúcar e do Alcool, criado em 1933; para o trigo, também a partir dos anos 30; e da PGPM, com a criação da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) em 1943.¹ 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 da produção e do emprego, ameaçados pela crise externa (1929), ora da modernização técnica da agricultura brasileira (período do Governo 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 conseqüência, 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 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 1970 e 1980, com resultados ambíguos, como se verá mais adiante.

1.1 O PLANO DE SAFRA E A POLÍTICA AGRÍCOLA

A leitura das políticas de intervenção nos mercados dos produtos agrícolas no Brasil até início dos anos 1990, utilizando-se basicamente dos “Planos Anuais de Safra”, do café, do açúcar, do trigo e da PGPM, contém basicamente um arranjo de instrumentos interventivos nos mercados agrícolas em duas vias:

¹Para uma análise das políticas de preços no período 1930-1975 ver Delgado (1978, p.13-29).

- 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 – anos 1960/1970); formação de estoques aos preços de garantia e/ou provisão do crédito de comercialização.²

Observe-se que o esquema dos “Planos de Safra” continua vigente até o presente, com uma substancial mudança, a partir de 1992-1996, 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 de Venda, Prêmio para Escoamento do Produto e Valor do Escoamento da Produção).

Antes que entremos na análise da política atual, cuja principal mudança é a redução significativa 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.

Todas as mudanças importantes que foram feitas na agricultura brasileira nos últimos 60 anos dependeram e se estruturaram por meio de instrumentos de planejamento anuais contidos nos Planos de Safra. A política de valorização do café (anos 1950), a política de auto-suficiência do trigo (anos 1960-1987), 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 outro lado a formação de estoques, conquanto estivesse vinculada a essas políticas, constitui um campo independente das chamadas políticas de abastecimento, que são muito mais ligadas à política de contenção inflacionária que à política agrícola.

2 OS ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS E SUA DESTINAÇÃO: organização e mudanças recentes

A Política de Preços Mínimos, desde sua reestruturação com o Decreto-Lei 79/66 até o governo Fernando Henrique, é baseada numa lógica de intervenção passiva com formação de estoques públicos de alimentos aos preços mínimos. Os instrumentos utilizados eram a AGF (Aquisição do Governo Federal) ou EGF (Empréstimos do Governo Federal), em suas modalidades: COV - com opção de venda, e SOV - sem opção de venda. O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, 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.

²Para uma análise mais sistemática de concepção teórica dos “Planos de Safra”, no sentido do planejamento *ex-ante* das condições indutoras de produção e comercialização pela política agrícola, ver Delgado (1985).

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).³ Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e desmobilização de estoques públicos estabelecia como marcos referenciais: o limite inferior (preço de garantia ao produtor) e o limite superior (Preço de Liberação de Estoques). 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. Neste sentido, 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, portanto, um passo importante, já que conferiu maior disciplina e controle à intervenção. Entretanto, como será visto na seqüência, a conjuntura macroeconômica do período pós-real praticamente torna inócua a ação do PLE.

Vários fatores levaram, a partir de 1996, 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.69). O mercado aberto privilegiou a importação de *commodities*, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Esta orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, no primeiro governo FHC, com efeitos negativos sobre a produção e emprego rurais. E a Política de Preços Mínimos não contradita este 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 foi viável somente 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 estes agricultores. Na realidade, ao longo da década de 1990, o Empréstimo do Governo Federal 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), que optaram pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto.

³O instrumento foi criado pela Portaria Interministerial n.º 657, de 10/07/91. Esta Portaria foi substituída pela Portaria Interministerial n.º 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% (PEREIRA; PRADO, 2002).

O Plano Safra 1996/1997 acentua as alterações e consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela extinção 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 Opções⁴ 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. 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 um seguro contra a queda de preços. O produtor ou a cooperativa, ao comprar um Contrato de Opção de Venda, paga um preço (chamado prêmio) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (preço de exercício) na data de vencimento do contrato (BRASIL, 2004, p.11).

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 ou no preço de exercício das opções.

Como foi visto, a Aquisição do Governo Federal foi o instrumento tradicional de intervenção passiva do governo federal para sustentação de preços. A partir de 1995 este 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 neste período referem-se ao milho (houve um problema grave de sustentação do preço do milho neste período).

Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi manter o EGF sem opção de venda e a AGF, e gradativamente substituí-los 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 Safras dos anos subseqüentes 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. Esta medida pretendia estimular o plantio dos produtos que estavam com perspectiva de oferta reduzida e também permitir o abastecimento para produtos típicos do consumo interno, como farinha de mandioca, milho, feijão e trigo. Mas a provisão de recursos para aquisição de estoques e demais meios de comercialização nos orçamentos de 2004 e 2005 (250,0 e 500,0 milhões respectivamente) não sinaliza mudança da política de baixos estoques.

⁴O Contrato de Opção de Venda foi instituído pela Resolução Bacen n.º 2.260 de 21/03/96 e regulamentado pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários n.º 1/97 – Conab, de 28/02/97.

3 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; mas aparentemente seria permissivo de uma ampliação da chamada poupança externa – o déficit em conta corrente com o exterior. Para tal concorreram o cenário de liquidez externa abundante e o regime cambial sobrevalorizado que prevaleceu até o final de 1998.

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

Mas 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 Planos 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 agricultura.⁵

Observe-se, 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). Depende, portanto, fundamentalmente, da liquidez externa a comercialização agrícola, ficando neste sentido os “Planos de Safra”, a partir de 1996/97, precariamente incumbidos de prover instrumentos de apoio à realização da produção agrícola.

Esta situação é equacionada em parte 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. Mas 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 ampliar as dificuldades da comercialização interna.

⁵O 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 superavitário em mais de 1% do PIB em média. Para tal concorreram fortemente as exportações agrícolas.

4 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 amplia a política de transferência de renda às famílias mais pobres, com vistas precisamente 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 a 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. Este compromisso é tentado na explicitação do seu Plano de Safra para Agricultura Familiar - 2003/2004 (BRASIL, 2003). Introduce-se aí um componente específico de segurança alimentar – o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. O Plano Nacional de Reforma Agrária (SAMPAIO, 2003) é também outra expressão desse compromisso. Mas a eficácia dessas inovações é ainda muito pequena para caracterizar uma mudança de política agrícola. Na prática esta continua sendo uma reciclagem da política anterior, com forte ligação à maximização do saldo comercial externo.

Por outro lado, a política agrícola clássica de garantia de preços com formação de estoques específicos continua pouco ativa. O barateamento da cesta básica de alimentos ou sua acessibilidade aos mais pobres não são mais perseguidos por meio da política agrícola ou do comércio exterior, como de certa forma o foram no primeiro governo FHC, mediante o regime cambial do primeiro governo. E, neste caso, com péssimos resultados para o setor agrícola e alto endividamento externo.

É bem verdade que 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 período militar, que de resto somente tangencialmente afetavam o abastecimento alimentar.

Contudo, se se quiser conferir eficácia a uma política permanente de produção alimentar e, simultaneamente, inserir nesta e também na política de exportação os agricultores familiares e assentados da reforma agrária, há que lhe conferir conveniente arranjo nos Planos de Safra.

Relativamente 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 neste sentido. 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 de resto o é todo o conjunto de transferências da renda em direitos sociais básicos (seguridade social), que cumprem um papel muito importante na garantia de acessibilidade da cesta básica às famílias pobres. Mas, curiosamente, a política de produção e de estoques de alimentos não está

⁴Para uma análise dos efeitos distributivos da política social ver Delgado (2005).

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. Este perfil de crescimento, ponderado pela redistribuição de renda familiar perseguida pela política social,⁶ tem ou teria evidentes impactos na demanda pela cesta básica alimentar.

Em síntese, a atual política agrícola e agrária do governo Lula, expressa por várias formulações setoriais e principalmente nos seus Planos Anuais de Safra, carece no seu todo de instrumentos de apoio à comercialização e particularmente de suporte a uma estratégia de segurança alimentar por meio da 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. **Plano agrícola e pecuário**. Brasília: MAPA/SPA, 2001
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Safra 2004/2005. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: CONAB, v.13, n.2, p.3-16, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano safra para agricultura familiar 2003-2004**. Brasília: MDA/SAF, 2003.
- 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: IPEA, 2004. (Texto para discussão, 927)
- DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil – 1965/1985**. São Paulo: Ícone; Campinas: UNICAMP, 1985.
- DELGADO, G. C. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: UNICAMP/IE, 2000.
- DELGADO, G. C. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão, 395)
- DELGADO, G. C. **Uma metodologia para determinação de preços mínimos**. Brasília: CFP, 1978. (Coleção análise e pesquisa, 3)
- DELGADO, G. C. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: BALTAR, Paulo et al. (Org.). **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: UNICAMP/IE, 2005.
- INFORMATIVO CONJUNTURAL. Brasília: CONAB, jan.1997-dez.1994.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.
- MALUF, R. S. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: UNICAMP/IE, 2000.
- PEREIRA, S.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: CONAB, v.11, n.3, p.41-46, ago./set.2002.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**. S.l.: s.n., 2003. Documento apresentado pela equipe técnica coordenada por Plínio de Arruda Sampaio ao MDA, out. 2003.