

IDEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 88

"Os Impactos da Política de
Comercialização Agrícola so-
bre a Produção e os Preços.
Uma Análise da Literatura e Al-
gumas Evidências Empíricas".

Maria Beatriz de A. David

Luis Alberto de L. C. Ribeiro

Março de 1986

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 88

100486
"Os Impactos da Política de
Comercialização Agrícola so-
bre a Produção e os Preços.
Uma Análise da Literatura e Al-
gumas Evidências Empíricas".

Maria Beatriz de A. David
Luís Alberto de L. C. Ribeiro

Março de 1986

Tiragem: 85 exemplares

Trabalho concluído em: Fevereiro de 1986

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andar
20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de sua autora. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

OS IMPACTOS DA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA
SOBRE A PRODUÇÃO E OS PREÇOS. UMA ANÁLISE DA
LITERATURA E ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Maria Beatriz de Albuquerque David
Luís Alberto de Leers Costa Ribeiro

INTRODUÇÃO

As intervenções governamentais nos mercados agrícolas têm gerado, muitas vezes, incertezas nestes mercados e desestímulo à produção. Este foi um tema abordado em outros trabalhos da pesquisa "Comercialização de Produtos Agrícolas: Avaliação e Sugestões de Políticas" e que é visto aqui como um conflito entre a política de preços e a de oferta e reflete genuinamente uma contradição entre o curto e longo prazo, onde o propósito final é sem dúvida o de diminuir os preços dos alimentos.

Neste trabalho buscou-se demonstrar, utilizando-se principalmente a literatura existente, que a política comercial para o setor agrícola nas duas últimas décadas refletiu o conflito permanente entre o curto e o longo prazo.

Outro propósito da análise é o de interpretar as consequências da intervenção do governo sobre os mecanismos de formação de preços, procurando constatar a eficiência relativa dos instrumentos disponíveis.

*Agradecemos os comentários feitos a versões anteriores deste trabalho, por Guilherme Leite da Silva Dias, Ignez G. Lopes, Eustáquio Reis e Olegário da Silva Vilmondes. As incorreções remanescentes são da exclusiva responsabilidade dos autores.

1 - A POLÍTICA AGRÍCOLA E SEUS IMPACTOS SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO

A análise da política agrícola nas duas últimas décadas revela a existência de conflitos de objetivos entre o que se pode denominar de "administração da oferta agrícola", dentro do que constitui a aplicação tradicional do instrumento de uma política de médio e longo prazos e da "administração dos preços agrícolas", que traduz preocupações persistentes com o controle de preços a curto prazo.

Esses conflitos não decorrem exclusivamente de diferenças quanto ao enfoque dos prazos considerados na consecução de objetivos divergentes. Prende-se também a contradições entre a necessidade de controle da expansão da base monetária - sempre presente com maior ou menor intensidade na política econômica neste período - e a exigência de manutenção de preços mínimos e de disponibilidade de créditos para produção e comercialização agrícola em níveis compatíveis com os estímulos para expansão da oferta agrícola.

Embora estes conflitos se evidenciem sobretudo para os produtos típicos de abastecimento interno, especialmente quando seus preços incidem fortemente na composição dos índices que medem o custo de vida e a inflação (arroz, milho, feijão, etc...), eles não se restringem apenas a estes produtos, abrangendo também aqueles destinados ao mercado doméstico e internacional (soja e carne bovina).

Ao longo deste período observa-se também, em determinados momentos de reorientação da política agrícola, a eclosão de conflitos de interesses - bem como a formação de grupos de pressão entre agentes produtores de comercialização e de processamento da produção, beneficiários da política de preços mínimos e de financiamento à comercialização agrícola - visando a influir na orientação governamental.

As consequências destes conflitos de objetivos e de interesses na orientação da política agrícola dos últimos 20 anos são várias, cumprindo destacar:

a) a imprevisibilidade dos rumos desta política, que afeta negativamente a sua eficácia como instrumento para estabilização e expansão da renda e da oferta agrícola, dentro do conceito de "preço antecipado";

b) a heterogeneidade das séries de preços mínimos, resultantes das freqüentes modificações de critérios para a sua fixação. Tal situação impede uma avaliação do alcance dos objetivos da política de preços mínimos, no que se refere à expansão da oferta agrícola, a não ser para alguns anos isolados e para certos produtos específicos. Somente a partir de 1981, quando os preços pré-anunciados passaram a ser corrigidos mensalmente até o início da colheita, é que se começou a observar a evidência de uma proteção mais efetiva e capaz de influir nas decisões de plantio;

c) a incerteza quanto aos preços mínimos a serem fixados para a próxima safra - aliada aos freqüentes riscos de intervenção governamental, via tabelamento de preços na entressafra, a nível de atacado e de varejo - elevou sobremaneira o prêmio de risco exigido pelos agentes de comercialização, seja para a formação de estoques, seja para a fixação das margens nos períodos de safra. Isto ocorre na medida em que deve haver uma certa precaução quanto aos riscos naturais de mercado, assim como também quanto à aqueles gerados pela imprevisibilidade da política de intervenção no mercado. Como resultado, observa-se uma oscilação crescente dos preços no período safra-entressafra, com conseqüências negativas para o produtor e para o consumidor de produtos agrícolas, isto sem contar as repercussões inflacionárias que tal oscilação pode acarretar;

d) a política de concessão de EGF com o objetivo de dar liquidez à iniciativa privada para transporte do produto no tempo, e, assim, reduzir as oscilações de preços ao longo do ano, indica que diferenças fundamentais na lógica de manipulação dos agentes econômicos não vêm sendo levadas em consideração no uso do instrumento, conduzindo a resultados opostos aos esperados.

A distribuição dos créditos de EGF, no decorrer das últimas décadas, foi menor justamente onde o acesso dos produtores deveria ser maior com vistas a ampliar seu poder de barganha, frente aos agentes de comercialização e de beneficiamento (de modo a evitar as pressões descendentes de preços que reduzem a renda do produtor e o estímulo à ampliação da produção).

A análise das diferenças de comportamento entre agentes revela, por exemplo que:

i) o comportamento típico da indústria não a torna o agente ideal para o transporte do produto agrícola no tempo, ou seja, o efeito estabilizador de preços que a demanda da indústria por EGF exerce, em anos de safra curta, não justifica a utilização do instrumento por tais beneficiários;

ii) a incorporação, dentro das expectativas da indústria, do comportamento do próprio governo na condução de uma política agrícola (onde é patente a preocupação governamental de garantir, inclusive mediante contingenciamento, o suprimento de produtos no mercado interno) não estimula o industrial a formar e manter estoques. O industrial sabe, por este motivo que, caso não forme estoques, o produto não vai faltar no mercado interno pois será fatalmente estocado pelos produtores ou pelo próprio governo; sobretudo considerando que a política do governo a partir de meados da década de 70 foi de manter uma relação preço interno/preço internacional que o primeiro fosse sempre inferior, estimulando a indústria de esmagamento e protegendo o consumidor;

iii) diferenças no grau de aversão ao risco de diferentes agentes econômicos que podem atuar na formação e manutenção de estoques de produtos agrícolas não têm sido levadas em conta. Isto reduz, obviamente, a eficiência do uso de EGF como instrumento de estabilização de preços ao longo do ano. A análise destas diferenças revela, por exemplo, ser maior a neutralidade ao risco da atividade de estocagem de cooperativas, associações de produtores e dos próprios produtores do Rio Grande do Sul e de Goiás, do que pa

ra os comerciantes e especuladores que operam com estoques em São Paulo.

A. forte sazonalidade dos preços dos produtos agrícolas no mercado interno que resulta desta constelação de fatores, ao lado de desestimular a oferta agrícola, tem efeito inflacionário.

De fato, o sistema de indexação generalizado opera no sentido de jogar o patamar de inflação para cima, quando do evento de um choque em algum preço importante do sistema, como nos alimentos. Estes efeitos inflacionários das oscilações dos preços agrícolas se agravam tendo em vista tendência observável de assimetria na transmissão destas oscilações: a elevação dos preços nos períodos de entressafra se transmite, em maior proporção ao consumidor final, dadas as características do processo de formação de preços ao longo dos canais de comercialização, do que a sua queda ou redução nos períodos de safra.

Observa-se, portanto, a atuação de dois mecanismos distintos (indexação e transmissão das oscilações de preços ao longo dos canais de comercialização) que amplificam assimetricamente para cima a evolução dos preços dos produtos agrícolas para o consumidor final.

Além das conseqüências negativas inerentes aos conflitos assinalados na condução da política agrícola, a maior parte dos estudos recentes a respeito evidenciam a perda de dinamismo da agricultura brasileira no período 1977/83 que se traduz por uma redução tanto na área colhida de grãos, quando considerados agregadamente. Apenas para a cana-de-açúcar, devido aos estímulos do programa do álcool, ocorre o fenômeno inverso.

Para enfrentar estas dificuldades uma nova política agrícola tem sido preconizada, baseada nos seguintes pontos:

a) política comercial que garanta uma relação de trocas mais estável e favorável ao setor agrícola;

b) um sistema de crédito rural com menor ênfase no custeio, maior disponibilidade de crédito de comercialização e prioridade para recursos de investimento de médio e longo prazos; e

c) revisão da política fiscal, com redução de impostos indiretos e maior incidência dos diretos, e eventual eliminação dos incentivos fiscais.

Paralelamente a estas medidas sugere-se a continuidade dos esforços nas áreas de pesquisa e extensão rural, e de ocupação da fronteira, tanto nas novas áreas (como os cerrados) como para certos produtos.

A necessidade de uma nova política fundiária e de investimentos na infra-estrutura para incorporação de terras na fronteira, dada a inter-relação entre inovações tecnológicas, estrutura de posse da terra e emprego rural, também tem sido postulada para complementar a política de desenvolvimento do setor.

Ao desaparecimento do subsídio ao crédito rural, imposto pelas restrições monetárias exigidas pela atual conjuntura econômica brasileira, deve corresponder, também, algum tipo de compensação que substitua o papel que este crédito subsidiado vinha desempenhando como redutor de risco da atividade agrícola.

Discute-se, a respeito, se uma elevação da rentabilidade agrícola, mediante o aumento de preços é, na atual conjuntura, viável (dadas as elevações dos preços relativos dos produtos agrícolas ocorridas no biênio 1983/84). Contrapõe-se que a viabilidade desta alternativa está associada à manutenção ou alteração da política salarial vigente. Uma nova política desse tipo, que restabelecesse o poder de compra das parcelas da população que consomem maior parte de sua renda com produtos alimentares é compatível, em princípio, com a elevação da rentabilidade de certas culturas via aumento de preços de alguns produtos agrícolas típicos de abastecimento interno.

Uma outra alternativa diz respeito ao aumento de rentabilidade do setor, sem elevação de preços, através do incremento da produtividade física das culturas típicas de abastecimento interno. Ora, vários estudos mostram que os produtos mais tradicionais de abastecimento interno ostentam regressões na produtividade média a nível nacional, com implicações não desprezíveis na questão do abastecimento doméstico. Esta regressão ocorre na produtividade média, a nível nacional, contrariamente ao que ocorre, por exemplo, com o arroz no Rio Grande do Sul - onde os níveis de produtividade são mais elevados e crescentes -, com a maioria dos produtos agrícolas em São Paulo, e nos casos específicos da avicultura e da horticultura que apresentavam, pelo menos no período 1965/76, uma produtividade crescente.

Estas considerações podem esclarecer por que os produtos típicos de abastecimento interno - na sua maioria com a elasticidade da demanda inferior à unidade, além de bastante pequena - não estimulam seus produtores a adotar tecnologias mais avançadas, capazes de elevar sua produtividade.

As exceções assinaladas correspondem, justamente, aos produtos cuja elasticidade-renda da demanda é mais elevada, como é o caso do arroz do Rio Grande do Sul, cujas características de qualidade de produto o diferenciam, tornando sua demanda mais elástica.

Uma política de estoques reguladores bem conduzida - que amplie as compras governamentais quando os preços de determinado produto estão baixos, próximos do limite inferior dos preços de referência adotados para a política comercial, e impeça estas aquisições na situação inversa - pode contribuir para inclinar a curva da demanda agregada deste produto, elevando sua elasticidade e estimulando os produtores a utilizarem tecnologias de produção que elevem sua produtividade. Medidas de política agrícola de curto prazo (como a de estoques reguladores) devem, portanto, ser articuladas com medidas de médio e longo prazos (como de pesquisa e extensão) para conduzir a resultados mais eficientes.

Finalmente, dois tipos de medidas de política agrícola, além das já assinaladas, devem ser propostas por serem compatíveis com a redução dos subsídios implícitos nos créditos de comercialização para estimular o transporte da produção agrícola no tempo, reduzir as flutuações sazonais de preços e seus efeitos adversos; tais medidas seriam:

i) reduzir, significativamente, o grau de risco introduzido pela intervenção governamental nos preços agrícolas, através do estabelecimento de regras preanunciadas, a serem sempre respeitadas pelo próprio governo, de maneira a diminuir o prêmio de risco exigido pelos agentes comerciais e industriais para a formação e manutenção de estoques no período safra-entressafra; e

ii) tentar ampliar a participação na tomada dos EGF dos agentes que demonstram menor aversão ao risco, quais sejam os próprios produtores, as cooperativas e/ou associações de produtores.

A conjugação dessas duas medidas é que ensejaria uma maior eficiência aos instrumentos da política de crédito à comercialização e a obtenção de melhores resultados tanto no que diz respeito à estabilização da renda do produtor, e a conseqüente ampliação da oferta agrícola, sobretudo para produtos de abastecimento interno, quanto à redução dos impactos inflacionários decorrentes das variações sazonais de preços.

1.1 - Administração da oferta e dos preços agrícolas

A avaliação do desempenho da política de preços mínimos, crédito a comercialização, e estocagem e seu impacto sobre a oferta nas últimas duas décadas, torna-se mais reveladora quando se procura depreender, do uso feito dos seus instrumentos, os objetivos de fato perseguidos e que nem sempre coincidem com os anunciados e tradicionalmente aceitos como próprios desta política.

É importante salientar que os objetivos tradicionais da política agrícola estão relacionados, em princípio, com sua pró-

pria natureza. São questões relativas à imprevisibilidade dos resultados a serem obtidos, após a aplicação dos insumos necessários à produção, dada a interveniência de fatores climáticos, as frustrações de safra, as características sazonais da produção, bem como o prazo relativamente longo entre as decisões de plantio e a obtenção de receitas, após a comercialização que justificam a intervenção governamental nos mercados agrícolas. Em outras palavras, este risco adicional que é próprio da atividade agrícola e que se acrescenta às impossibilidades naturais que afetam a tomada de decisões em futuro incerto, típicas desta atividade numa economia de mercado.

São estas características do setor que definem os objetivos hoje considerados tradicionais da política agrícola, tais como a estabilização da renda e a redução do risco do produtor e que justificam o uso de instrumentos destinados a influir nas decisões de plantio para estimular a produção. Estes mesmos objetivos são perseguidos através de inúmeros outros mecanismos adotados pelo governo, visando a redução das flutuações sazonais de preços, o estímulo à formação de estoques, a concessão de créditos específicos à produção e à comercialização, o estabelecimento de restrições à importação e exportação de produtos agrícolas etc...

Os estudos realizados nas duas últimas décadas visaram avaliar o desempenho da política de apoio a comercializações de produtos agrícola ou quantificar, através da análise dos resultados obtidos, em que medida estes foram alcançados. Normalmente, as conclusões destes estudos indicam que os referidos objetivos, pelo menos no que respeite à política de comercialização em geral e de preços mínimos, em particular só foram atingidos marginalmente a não ser na década de 80. Fica assim aberto a necessidade de esclarecer se houve realmente uma política agrícola e em especial uma de apoio à comercialização, que exigia os tipos de instrumentos utilizados ou simplesmente uma subordinação desta à política macroeconômica com ênfase nos aspectos relativos a garantir alimentos a baixo custo via controle de preços, quando neste curso o subsídio direto poderia ser um instrumento mais eficiente.

A vantagem da abordagem proposta é que, torna possível, por um lado, identificar conflitos entre objetivos na condução da política e, por outro, discutir com maior realismo novas sugestões de política.

A análise do uso feito dos instrumentos, da maneira e o oportunidade de sua utilização, bem como das mudanças de curso, alterações e hesitações das políticas de preços mínimos, crédito à comercialização, armazenagem e estoques reguladores, importação e exportação de produtos agrícolas, permite revelar tentativas de alcançar objetivos que se mostram, na prática, conflitantes e que, portanto, implicam sempre questões de prioridade relativa atribuída a cada um deles. Isto conduz ao interesse de se proceder a uma análise histórica dos rumos desta política, indicando, sempre que possível, os objetivos que nortearam sua aplicação.

A dificuldade maior desta abordagem é que a literatura disponível a respeito, a partir dos anos 60, dependendo do período considerado, enfatiza ou privilegia um ou outro aspecto ou análise em detrimento dos demais. Como por exemplo, no início dos anos 60 centra-se na resposta da produção aos preços mínimos e posteriormente trata este como preço antecipado.

Esta circunstância impede uma análise cronológica e sistemática do desempenho destas políticas. Optou-se, assim, por apresentar uma análise segundo itens que se referem antes a cada um dos objetivos da política ou que refletem o uso de cada um dos seus instrumentos, e não um determinado período histórico, concentrando a análise em torno de questões temáticas, mesmo que isto obrigue a cobrir, em cada caso, períodos nem sempre coincidentes ou mesmo a citar alguns autores e estudos menos atuais mas que foram esclarecedores do ponto de vista da ótica da análise de consecução do objetivo ou do uso do instrumento considerado.

1.2 - Conflito de objetivos e a política de preços mínimos

No caso da política de preços mínimos, por exemplo, um primeiro grupo de objetivos, como o da estabilização da renda do produtor, o de redução do risco do agricultor via preço antecipado, e o da influência nas decisões de plantio, para estimular a produção, constituem objetivos nitidamente de médio e longo prazos e que só se justificam dentro de uma política que se poderia denominar de "administração da oferta agrícola".

Na verdade, os três objetivos mencionados são os mais tradicionais da política agrícola pois que explicitamente a justifica, ao concorrerem positivamente para a estabilização da oferta agrícola e, em última instância, criam as condições prévias necessárias à ampliação da produção, quando desejável.

Contudo, estes objetivos entram frequentemente em choque com a política macroeconômica,¹ refletindo na fixação dos níveis de preços mínimos, na utilização e operação dos EGF e dos AGF, nas vendas de estoques governamentais e em outras medidas como o tabelamento, as importações e o contingenciamento das exportações agrícolas, as quais revelam preocupações persistentes com o controle de preços, a curto prazo, mas que se apresentam, muitas vezes, sob a forma de medidas destinadas a garantir o suprimento do abastecimento do mercado interno.

Estas preocupações orientam decisões dentro do que se poderia chamar de uma política de "administração de preços agrícolas" e que se evidencia, sobretudo, para os produtos de abastecimento interno, especialmente quando seus preços incidem fortemente na composição dos índices que medem o custo de vida e a inflação. Para estes produtos, em particular o arroz, o feijão, o milho e derivados (rações animais), e a soja e derivados (em especial o óleo de soja), em várias circunstâncias e momentos das úl-

¹O controle de preços e da inflação não constituem objetivos específicos nem explícitos da política agrícola.

timas duas décadas as pressões para reduzir as elevações de preços, no curto prazo, têm superado os objetivos de longo prazo, de modo que a política de administração de preços tem prevalecido sobre a de administração da oferta agrícola.

Este conflito não decorre apenas da diferença quanto ao enfoque do prazo dos objetivos da política. Prende-se também à contradição entre a necessidade de controle da expansão da base monetária, e à exigência de elevação dos preços mínimos acima dos custos de produção, para estimular a expansão, a médio e longo prazos, da oferta agrícola.²

A vinculação do crédito de custeio ao nível de preços mínimos que vigorou até 1979/80, lembram Oliveira *et alii* (1977) e Mollo (1983), agravou este conflito e passou a constituir importante obstáculo à fixação dos preços mínimos compatíveis com o objetivo de estímulo à produção, ou seja, preços mínimos baixos com relação aos custos de produção e aos preços de mercado observados, de uma maneira geral, até 1980/81. É que, dado o volume crescente do crédito de custeio, esta vinculação tornava qualquer elevação dos preços mínimos fator de expansão monetária, por conseguinte, passível de implicações inflacionárias.

²Em anos mais recentes, particularmente a partir de 1981, os preços mínimos situaram-se, em determinadas épocas do ano, nos mesmos níveis ou mesmo acima dos custos de produção, para alguns produtos e, em determinados anos, como em 1982, acima dos preços de mercado. Isto ocorreu porque a política de preços mínimos foi induzida a conceder estímulos estritamente de curto prazo, para compensar a perda de dinamismo de alguns instrumentos da política agrícola (como, por exemplo, menor volume de crédito, em termos reais, redução de recursos para investimento, aquisição de calcário para calagem de solos, desmatamento, etc. ..., redução nos adiantamentos do VBC, redução do subsídio ao crédito rural via elevação da taxa de juros, entre outros). Esta circunstância agravou o conflito com os objetivos da política monetária de curto prazo, o que determinou uma restrição nos recursos destinados ao setor agrícola, conduzindo ao controle mais severo de recursos para créditos de custeio e para a política de preços mínimos, bem como, a controles de preços, contingenciamento das exportações, liberação de estoques governamentais na entressafra, com efeitos adversos para a administração, a médio prazo, da oferta agrícola.

Esta contradição se revela também ao nível de conflitos de interesses e de pressões de grupos de agentes de comercialização, beneficiários da política de preços mínimos e os produtores agrícolas. O ocorrido no início da década de 60 com a política de preços mínimos ilustra com clareza estes conflitos, justamente quando se pretendeu utilizá-la como instrumento efetivo de "administração da oferta agrícola".

É importante assinalar que a freqüência e a extensão da intervenção do governo nos mercados agrícolas, conduz a uma dissociação entre "preços" e "oferta agrícola", na medida em que os mecanismos normais de regulação de mercado não podem atuar. Ou seja, no momento em que são tomadas as decisões de plantio, ou de formação de estoque para seu carregamento no período safra-entresafra pelos demais agentes de comercialização, espera-se que estes agentes sejam levados a agir em função de estímulos de preços de mercado. Contudo, no momento da comercialização da oferta resultante destas decisões, as intervenções de governo, voltadas para controle de preços, transformam estes mercados praticamente em mercados de preços administrados.

A análise realizada por vários autores sobre os critérios de intervenção governamental nestes mercados, em alguns períodos significativos das décadas de 60, 70 e 80, ilustram com clareza os conflitos resultantes desta dicotomia da política de intervenção governamental nos mercados agrícolas.

Delgado (1978) aponta o início da década de 60 como fase aguda de crises de abastecimento, derivadas em parte das pequenas safras agrícolas do período. Esta fase crítica parece ter decorrido de uma prolongada deterioração dos termos de troca da agricultura, ocorrida no período anterior. Esta situação reverte-se durante a primeira metade da década de 60 quando a confrontação de índices de preços por atacado de bens agrícolas com o índice geral de preços revela persistente elevação dos preços agrícolas. Isto haveria estimulado o governo a acionar a política de preços mínimos numa nova direção, utilizando-a como instrumento de inter

venção ativa no mercado de forma a garantir aos produtores preços segundo critérios de paridade com os preços de bens ou insumos não produzidos no setor. Isto tinha como finalidade acelerar o crescimento da produção agrícola exportável e de excedentes de alimentos para o mercado interno.

Para tanto, foram introduzidas as modificações normativas ocorridas em 1962 que buscavam beneficiar exclusivamente os produtores rurais.³

Esta exclusividade alijava dos benefícios da política poderoso grupo de empresários ligados ao ramo de beneficiamento e intermediários de produtos agrícolas que pressionaram no sentido de modificação deste critério. No final de 1963 a Lei 4.303, abre precedentes para amparar beneficiadores de produtos agrícolas, e estende os benefícios a intermediários e beneficiadores mediante o compromisso de que ponham à disposição dos produtores rurais parte de sua capacidade de armazenagem e beneficiamento. Em 1965 pelo Decreto 57.391, regulamenta-se definitivamente a extensão do amparo a estes agentes, desde que tenham pago o preço mínimo pela matéria-prima adquirida do produtor e que ponham à disposição destes últimos pelo menos 5% da capacidade instalada (beneficiamento e armazenagem). "A primeira exigência tem sido burlada para situações de preços em declínio em grande número de casos" ... O último requisito jamais foi regulamentado na prática pela CFP e permanece letra morta até hoje na política de preços mínimos" (Delgado 1978).

Comparando uma longa série histórica que cobre o período de 1952 e 1975, Delgado (1978) encontra que somente em poucos

³ Segundo Delgado (1978) isso seria uma reação à fase anterior (1952/62) na qual a política teria sido utilizada em benefício da indústria e de intermediários agrícolas (Dados disponíveis na CFP e Banco do Brasil indicavam que 99% da totalidade dos financiamentos da CFP, em 1960, eram concedidos a firmas compradoras ou beneficiadoras de produtos rurais. As operações feitas diretamente com o produtor não atingiam 1% deste total). Depoimento de Helio Mauro Lopes da Cruz compilado em documento interno da CFP (1973).

anos e para alguns produtos (arroz 1952, 1961, 1964 e 1965; milho 1963 e 1966; algodão 1953; amendoim 1955 e 1958) as relações entre preços mínimos e preços pagos ao produtor apresentaram-se superiores ou iguais à unidade. Para todos os outros anos e produtos esta relação foi inferior à unidade, situando-se no intervalo entre 0,50 e 0,80. Admitê, inclusive, que o cálculo desta região é sem dúvida superestimado, no período 1952/66, já que, nessa época, se descontavam certas despesas de comercialização quando do pagamento do preço mínimo. A evidência estatística apresentada por Delgado (1978) não permite concluir que a política de preços mínimos, particularmente no período 1962/66, tenha atuado no sentido de compensar a da década anterior.

Ao que parece, as intervenções da política no mercado agrícola no período 1962/66 (arroz, milho, feijão e amendoim) revestiram-se de caráter puramente circunstancial, refletindo possivelmente preocupações de curto prazo com respeito ao abastecimento do mercado interno.

1.3 - Preço mínimo e incerteza de mercado

Várias são as conseqüências destes conflitos na orientação da política agrícola, entre estas conseqüências cumpre destacar a imprevisibilidade dos seus rumos, particularmente no que concerne à sua efetividade como instrumento para estabilização e expansão da renda e da oferta agrícola, dentro do conceito de "preços antecipados".

O principal propósito de um sistema de preços antecipados é o de reduzir ou transferir para a sociedade a incerteza de preços com que se defrontam os produtores. Quando antecipam corretamente os preços de mercado, os preços mínimos devem reduzir o nível de incerteza para o produtor e para a economia como um todo, com conseqüente melhoria na alocação de recursos (Lopes, 1978).

Esta melhoria se dá quando ocorre uma redução na incerteza quanto ao preço futuro. Por outro lado, como o governo deve-

rã cumprir o preço garantido através de compras diretas ao produtor, na hipótese de um erro de previsão, o ônus desse erro seria transferido para a sociedade, através dos gastos decorrentes de compras dos produtos agrícolas pelo governo (Johnson, 1947).

Os estudos que analisaram a política de preços mínimos sob a ótica do "preço antecipado" nas décadas de 60, 70 e início dos anos 80 indicam que esta política pouco contribuiu para a redução das incertezas de mercado.

Smith (1966) já mostrava que na política de preços mínimos praticada no Brasil, estes não eram fixados de acordo com o critério de preço futuro de equilíbrio, ou preço antecipado (forward price, na acepção de Johnson, 1947), como antecipação dos preços a vigorarem no mercado na época de colheita. Por conseguinte, não reduziam a incerteza de preços para a agricultura.

Para o período 1961/66, Smith (1966) acentua a falta de definição clara de política que conferisse ao mercado maior previsibilidade. As decisões eram preponderantemente ad hoc, tomadas no decurso da colheita, e não coerentes com uma política previamente definida, dificultando, ao invés de facilitar, a formação de expectativas dos agentes. O governo passava a ser uma fonte de incerteza no mercado, justamente o oposto do que se pretende com a política de preços mínimos. A ineficácia dos preços mínimos resultava da falta de informação dos produtores ou de confiança no programa, e da incerteza sobre o valor real futuro dos preços mínimos. Historicamente esta política visava solucionar, no curto prazo, crises de abastecimento. Os preços mínimos aproximavam-se dos preços esperados apenas quando se prenunciava escassez do produto. O trabalho de Smith (1969) mostra que a doutrina da "Margem de Segurança", até 1965, continha o receio implícito de ter que comprar o produto agrícola. Os preços eram fixados abaixo dos preços antecipados de mercado, o que retirava do sistema a sua eficiência, já que a garantia de preço e venda depende, diretamente, do nível de preço mínimo vis-à-vis o preço de mercado.

Em síntese, os incentivos de preços mínimos eram alternados de forma a estimular a produção após safras reduzidas e freá-la após safras abundantes. Desta forma, a política de preços mínimos, ao invés de promover a estabilização e operar como fator anticíclico ao fenômeno da "teia de aranha", passava a agravar a natureza cíclica da produção agrícola.

As dificuldades constatadas por Smith (1969) para a década de 60 e por Delgado (1978) também para os anos 60 até a meta de dos anos 70, na condução da política de preços mínimos, particularmente no que diz respeito às relações entre custos de produção e preços mínimos entre estes últimos e os preços de mercado, foram também observadas por Mollo (1983) para o final dos anos 70 e início dos 80.

Para o ano de 1978, os custos de produção estimados, de corrido o ano-safra, segundo Mollo mostraram-se sempre superiores aos preços mínimos para o algodão e a soja, salvo no caso do feijão e do arroz para a safra de 1980/81, quando foram inferiores. Mesmo nestes casos, os diferenciais foram pequenos, malgrado o interesse evidente de estimular, então, a expansão destas culturas. A relação entre preço tendência (eliminadas as flutuações atípicas e sazonais) e o preço mínimo, para o período 1970/82, mostra para estes produtos (exceto o feijão, em 1980) margens razoáveis para aumentos dos preços mínimos, quando os custos de produção estiveram acima destes preços.

As observações de Mollo (1983) devem ser encaradas com certas reservas a partir de 1979. No caso do arroz, por exemplo, suas conclusões se restringem ao caso dos preços do arroz de sequeiro. Para o arroz irrigado que representa, nos últimos anos, mais de 40% da oferta nacional, as conclusões a que se chega são muito diversas.⁴ Ao se tomar os preços de tendência na safra, para o período 1979/83, constata-se que se situam abaixo dos preços

⁴Ver Diretrizes Preliminares para Uma Política de Abastecimento: INPES/IPEA, novembro de 1985.

mínimos para os anos de 1980, 1982 e 1983. Quando se consideram preços de tendência de mercado (preço médio anual para o período, eliminadas as flutuações sazonais), verifica-se que estes preços se situaram abaixo dos preços mínimos em 1980 e 1982.

Ora foi justamente nestes anos de 1980 e de 1982, quando os preços mínimos para o arroz irrigado situaram-se acima dos seus preços de tendência de mercado, que se constatam as maiores safras do período 1979/83.

No caso do milho, observam Dias e Lopes (1983), identificam-se duas fases distintas. Entre 1979 e 1980, a despeito das maciças importações realizadas, os preços mínimos foram fixados bem abaixo dos preços domésticos. Após três anos seguidos de importação, o governo decidiu estimular a produção interna de milho fixando preços mínimos significativamente acima dos preços FOB de exportação, em 1981 e 1982. Daí resultou acréscimo expressivo da oferta de milho, a partir de 1981, gerando inclusive necessidade de aquisições maciças do governo no âmbito da Política de Preços Mínimos.

1.4 - Preços mínimos e de mercado

Ora, para funcionar como seguro de preços, os preços mínimos fixados pelo governo devem cobrir, pelo menos, os custos totais de produção. Como instrumento de administração de oferta agrícola devem conter uma remuneração adicional, em função do estímulo que se pretenda dar à expansão de cada cultura, ou seja, devem situar-se entre o valor dos custos unitários médios de produção e os preços de mercado de cada produto.

Por este motivo, o nível em que foram historicamente fixados, em comparação com as estimativas de custos e de preços de mercado da época, podem constituir, em princípio, uma indicação do grau de prioridade relativa atribuída, na prática, pela política agrícola, aos objetivos de administração da oferta ou de controle de preços.

A dificuldade deste tipo de análise relaciona-se com a não homogeneidade das séries históricas de preços mínimos, dadas as importantes variações dos critérios adotados para sua fixação, nas últimas duas décadas. Inicialmente foram fixados por produto, depois por tipos (segundo classificações nacionais) para cada produto específico. Critérios diversos de regionalização, também foram utilizados, segundo macrorregiões geográficas, por Estado e, mais recentemente, segundo subdivisões microrregionais. A partir de 1967, passaram a ser definidos líquidos de despesas de seguro, impostos, etc. Até 1980/81 eram oficialmente anunciados dois ou três meses antes do plantio, para vigorarem no período de comercialização que se dava quase um ano depois. Estas circunstâncias conduziam a persistente subestimação das necessárias previsões da inflação a ocorrer até então e correspondente redução do seu valor real, por ocasião de sua aplicação. Estas modificações de critérios citadas anteriormente, conduzem a definições heterogêneas do que se denomina de preço mínimo.

Disto resultam séries não homogêneas, o que dificulta uma análise histórica mais rigorosa dos níveis de preços mínimos estabelecidos, e sua relação com os custos de produção e com os preços de mercado.

Não obstante, para períodos específicos e levando em conta as limitações assinaladas, os autores que pesquisaram a matéria não encontraram resultados muito diversos, ou seja, até o início da década de 80 somente para alguns anos e produtos específicos os preços mínimos situaram-se acima dos custos de produção e próximos dos de mercado.

É de se observar, contudo, que embora nem sempre mencionado pelos autores, a relação entre preços mínimos/preços de mercado sempre se apresentaram inferiores para os produtos de exportação do que para os produtos de mercado interno. É o caso da soja e da mamona em relação ao arroz, feijão, milho e amendoim para o período 1952/75, apresentados por Delgado (1978).

Igualmente, a relação preço mínimo/custo total de produção apresentada por Mollo (1983) para o período 1978/83, também se

apresenta inferior para a soja, em relação ao milho, ao feijão, ao arroz de sequeiro e ao algodão em caroço.

Esta dicotomia da política de preços mínimos é analisada, em maior profundidade, por Dias e Lopes (1983), que atribui um nível de sustentação de preços maior para os produtos típicos de mercado interno do que de mercado externo (ver a respeito página 7).

1.5 - Resposta da oferta aos preços mínimos

Um outro tipo de análise muito freqüente, no final dos anos 60 e ao longo da década de 70, foi o estudo da resposta da oferta aos preços mínimos.

A maioria dos trabalhos realizados neste período (Smith, 1966 e 1969; Duran, 1977; Fox, 1978; Pastore, 1973; Sampaio, 1974; Thompson, 1975; Vianna, 1977; Barbosa, 1977; Rosado, 1977; Giles, 1977) não apresenta nenhum apoio à proposição de que os preços mínimos tivessem tido, até então, uma influência significativa sobre a produção das principais culturas.

Somente para culturas comerciais, tipicamente matérias-primas industriais, com pequena incidência nos índices de custo de vida, como o amendoim e o algodão, havia evidência estatística de que os preços antecipados influenciaram a decisão dos agricultores. Não há evidência empírica de que tenham afetado a oferta do arroz, feijão e milho.

Segundo Lopes (1978), em períodos de inflação aguda os técnicos e o Governo sugeriam preços, nos quais estava embutida uma previsão de inflação para este período, que acreditavam aderentes ao mercado. A inflação reduzia, contudo, o valor real dos preços que se revelava, expost, muito defasados, sem reduzir portanto a incerteza.

Somente a partir de 1981 é que os preços mínimos pre-anunciados em agosto passaram a ser reajustados mensalmente até

fevereiro, início da colheita, pelo valor do INPC e nas safras seguintes, pelo valor da ORTN e em 1985 foram praticamente indexados.

1.6 - Imprevisibilidade da política de comercialização

As tentativas de análise dos resultados da política de preços mínimos revelam, como foi dito anteriormente, que a não ser nos últimos anos, só existe evidência estatística de que o preço mínimo atuou com preço antecipado em alguns anos isolados e para alguns produtos específicos.

No que se refere ao objetivo de estímulo à expansão da oferta agrícola em especial, somente a partir de 1981, quando os preços preanunciados passaram a ser reajustados mensalmente, até o início da colheita, é que existe evidência de uma proteção mais efetiva e capaz de influir nas decisões de plantio.

A falta de evidência estatística não permite demonstrar se estes objetivos foram ou não alcançados. Como foi ressaltado, a heterogeneidade das séries de preços mínimos, resultantes das frequentes modificações de critérios para sua fixação, ocorridas no período, dificultam esta avaliação. Outras evidências empíricas obtidas de entrevistas com produtores feitas em agosto de 1984 (ver nota 7) e comparações entre preço mínimo e preço de mercado corroboram, contudo, a idéia de que somente a partir de 1981 estes produtores começaram a sentir a efetividade da política de preços mínimos cujos valores passaram a influir nas suas decisões de plantio. Exceção deve ser feita, contudo, às áreas de fronteira agrícola, onde os preços mínimos sempre cumpriram papel essencial, dadas as deficiências de armazenagem, transporte e infra-estrutura de comercialização em geral, que fazem do sistema de garantia de preços mínimos uma condição indispensável à comercialização nestas áreas.

Por outro lado, as hesitações, modificações e alterações da política de preços mínimos ocorridas no período, em particular nos critérios de fixação e nos níveis em que foram historicamente

determinados estes em cada safra e na definição dos beneficiários desta política revelam a coexistência de objetivos conflitantes entre administração de preços e administração da oferta de produtos agrícolas na orientação da política, sem contar a ação de grupos de interesses que influíram, em determinados momentos, nos seus rumos.

Este caráter errático da política tornou de tal forma aleatórios os níveis de fixação pelo governo dos preços mínimos, que somente em circunstâncias muito especiais, já mencionadas, pode de fato esta política assumir alguma característica de preço antecipado, capaz de reduzir as incertezas do produtor no momento de adotar decisões de plantio e as dos agentes de comercialização ao decidirem sobre preços a serem adotados nas transações nos diversos níveis de comercialização. A incerteza quanto aos preços mínimos a serem fixados para a próxima safra, aliada aos frequentes riscos de intervenção governamental, via tabelamento de preços na entressafra, a nível do atacado e do varejo, eleva sobremaneira o prêmio de risco exigido pelos agentes de comercialização para formação de estoques, por exemplo, ou para fixação das margens de comercialização nos períodos de safra. Isto ocorre na medida em que devem precaver-se não só contra os naturais riscos de mercado, mas também contra aqueles introduzidos pela imprevisibilidade da política de intervenção no mercado.

Os impactos causados sobre o processo de comercialização, evidenciam melhor na análise do uso feito dos EGF e AGF, instrumentos de política que afetam mais de perto o comportamento dos agentes de comercialização.

1.7 - Financiamento à comercialização

O propósito principal da política de financiamento à comercialização (AGF e EGF) é a estabilização ou redução das oscilações de preços entre anos (AGF) ou ao longo do ano (EGF).

As AGF estão associadas à formação de estoques reguladores

entre anos, para reduzir oscilações bruscas de preços provocadas por variações aleatórias da produtividade agrícola, além do seu caráter de seguro de preço.

Não obstante, nos anos de 1982 e 1985 as AGF acabaram desempenhando função típica de um instrumento de estabilização de preços dentro do ano, devido aos seguintes fatores:

a) redução do crédito para EGF e aumento dos juros deste empréstimo;

b) relação preço mínimo/preço de mercado que se situou em alguns momentos e para alguns produtos, nos últimos três anos, acima da unidade;

c) elevação do custo de carregamento de estoques, que atingiu valor igual à variação das ORTN mais juros de 1% ao mês, comportando evolução superior à expectativa de acréscimo de preços dos produtos agrícolas;

d) o aumento, nos meses de abril, maio e junho de 1985, do valor da ORTN acima do Índice Geral de Preços;

e) as expectativas de vendas subsidiadas de estoques do governo na entressafra.

Todos estes fatores contribuíram para que os agentes privados preferissem, nestas circunstâncias, transformar seus EGF-COV em AGF, tornando o Governo o principal responsável pela manutenção e carregamento dos estoques no período safra-entressafra.

Os EGF, além de impedirem a excessiva redução dos preços ao produtor, no período de safra, pela concentração da oferta anual em poucos meses, devem estimular, através de estoques privados, o transporte do produto no tempo, retirando-o do mercado durante a safra e devolvendo-o ao mercado, na entressafra.

Aquela primeira função do EGF visa a evitar a transferência de renda que pode resultar da falta de liquidez do produtor, no período de colheita, quando seu poder de barganha se encontra enfraquecido frente aos agentes de comercialização ou de beneficiamento, via redução de preços, e que se agrava na medida em que, nesta mesma ocasião, vencem créditos de custeio contraídos anteriormente. Neste caso é mais importante a distinção de quem é o beneficiário do EGF, se o produtor, sua cooperativa ou associação de produtores, ou, se o agente comercial, o beneficiador ou industrial que a adquire.

Ora, há indicações de que esta consideração foi mais importante no passado do que o é nos dias atuais, sobretudo na região Centro-Sul, embora seja ainda importante nas regiões onde os produtores estejam menos organizados como na região Nordeste, sendo por isso menor seu poder de barganha. Para produtos como o arroz no Rio Grande do Sul e a soja no Paraná, desde que haja suficientes recursos de EGF durante a safra para manter a liquidez no processo de comercialização, não constitui preocupação maior qual o agente que contrai o EGF. Ao contrário, no caso do Nordeste, por exemplo, a questão de saber qual a natureza do agente que tem acesso aos créditos de EGF é mais importante, pois o acesso a esta linha de crédito pode constituir fator de barganha na determinação dos preços ao produtor, nos períodos de safra.

É pois curioso constatar que a participação de não produtores nos créditos de EGF concedidos é justamente maior no Nordeste do que na região Centro-Sul. Segundo Oliveira et alii (1977) a participação dos intermediários nos EGF, no período 1967/75, oscilou entre 40 e 48%, na região Centro-Sul e entre 61 e 91% no Norte-Nordeste.

Fox (1977) encontra para a região Nordeste retorno potencial elevado à estocagem na safra, para venda na entressafra, de alguns produtos importantes para o abastecimento interno (casos de arroz no Maranhão, milho e feijão no Ceará). Constata, entretanto, que os índices de participação no programa eram irrisórios,

e atribui esta reduzida participação à existência de fatores impeditivos e restrições externas ao acesso dos produtores ao programa.

De fato, o produtor de subsistência e o pequeno produtor têm pouco acesso ao EGF, instrumento de crédito sofisticado que envolve risco financeiro, e que só se presta a produções comerciais, com ganhos proporcionais à escala de produção.

Segundo Mollo (1983), a deficiência de liquidez com que se defrontam estes produtores e a falta de acesso ao crédito formal os colocam, via de regra, à mercê de intermediários, que lhes adiantam recursos para a colheita, sob a condição de que a produção lhes seja vendida, diminuindo a possibilidade de o produtor aproveitar os períodos de preços favoráveis de mercado.

Liebhardt (1982) fundamenta com dados estatísticos a observação de que o tamanho do produtor, seu nível de associativismo e o grau de transformação a que o produto agrícola é submetido são os principais determinantes da distribuição dos EGF por mutuário, segundo o produto operado. Assim, produções caracterizadas pela predominância de pequenos produtores e/ou que recebem algum beneficiamento ou industrialização posterior apresentam uma maior participação nos EGF de beneficiadores e industriais que aqueles produtos consumidos in natura, característicos de produtores de maior porte ou com organizações cooperativas fortes. Essas combinações explicam a menor participação de alguns produtos e de seus produtores nos programas de EGF.

Em síntese, é exatamente para os produtos e regiões onde o EGF deveria ser concedido ao produtor para ampliar seu poder de barganha, frente aos agentes de comercialização e beneficiamento, de modo a evitar as pressões descendentes de preços que reduzem a renda do produtor e o estímulo à ampliação da produção, provocando maiores oscilações de preços safra-entressafra onde o acesso dos produtores ao EGF é menor. Vale dizer, que neste caso o EGF

não vem sendo um instrumento de redução das oscilações de preços.⁵

Estas conseqüências parecem ter sido constatadas pelos próprios responsáveis pela política de preços mínimos e de crédito à comercialização. Tanto é assim que a partir de 1977 surgiu o Prê-EGF para apoiar os pequenos produtores de baixa renda no processo de comercialização, a partir de experiências bem-sucedidas realizadas em 1975 e 1976. Neste último ano os recursos de Prê-EGF representaram, contudo, apenas 1,6% do valor destes empréstimos, o que demonstra a característica ainda nitidamente incipiente e marginal deste programa.

1.8 - Financiamento à comercialização e diferenças no comportamento dos agentes

No que se refere à segunda função do EGF, qual seja, a de operar como instrumento que pretende dar liquidez à iniciativa privada, de forma que esta transporte o produto no tempo, o que se espera é que este mecanismo reduza a oferta ou amplie a demanda no período de safra, de forma a viabilizar, a cada momento, uma saída de produto de acordo com a demanda. Com isto espera-se, finalmente, reduzir as flutuações sazonais de preços ao longo do ano.

Cabe aqui fazer referência ao trabalho sobre a comercialização com o subsistema da Cadeia Alimentar⁶ onde se apresenta a crítica de Schejtman que enfatiza que ao não se reconhecer o caráter intersetorial do sistema alimentar na condução da política agrícola, cria-se a tendência de considerar os setores como compostos por agentes homogêneos, ou que só diferem em escala de produção e não em "lógica de manipulação".

⁵Entre as conseqüências negativas desta ineficiência do EGF em termos deste objetivo, ver o item 1.9

⁶Ver Primeiro Relatório de Andamento de Pesquisa "Comercializações de Produtos Agrícolas: Avaliações e Sugestões de Política", INPES/IPEA.

Na política de concessão de EGF com o objetivo de dar liquidez à iniciativa privada para o transporte do produto no tempo e redução das oscilações sazonais de preços ao longo do ano, há claras indicações de que diferenças fundamentais na "lógica de manipulação" dos agentes econômicos não vêm sendo levadas em conta no uso do instrumento, conduzindo a resultados diversos dos esperados.

Esta diversidade no comportamento dos agentes ao estímulo esperado via concessão EGF é percebida e analisada por Mollo (1983) para o produtor, o beneficiador e o especulador. Outras diferenças relacionadas com o nível de aversão ao risco de agentes econômicos diversos podem ser indiretamente inferidas a partir de análise feita por Lopes (1983) da sazonalidade de preços para diversos produtos agrícolas e Estados produtores e da rentabilidade potencial da atividade de estocagem.

Segundo Mollo (1983) apenas os especuladores, os produtores e suas cooperativas, na medida de sua liquidez, agem no sentido do comportamento desejado do tomador, qual seja, o de ampliar a demanda de EGF quando a safra é grande e reduzi-la, quando curta, porque maior é o volume de produto a ser transportado no primeiro, do que no segundo caso. O comportamento inverso significaria deixar aos produtores e ao governo a função de transporte no tempo, com ônus para os primeiros que contam com menor liquidez e capacidade de armazenagem e para o governo, que fornece recursos subsidiados à iniciativa privada para substituí-lo nesta tarefa.

Ao construir um índice agregado de tomada de EGF por terceiros, (industriais e exportadores) e compará-lo com um índice de safras e com um índice de tomada de EGF pelo conjunto dos beneficiários, Mollo (1983) constata um crescimento maior de tomada de EGF por terceiros, justamente em anos de safra curta. Argumenta que o processador de matérias-primas, ao contrário dos produtores e especuladores, não adiam a venda através do EGF, mas antecipam a compra, estocando para garantir fornecimento estável de matéria-prima que atenda às necessidades operacionais da empresa. Ora, se

a safra é grande, os preços esperados são baixos e o industrial não estoca além do tecnicamente necessário. Se é curta, estoca com ou sem EGF e, se conta com este último, usa-o para reduzir custos via capitalização do valor do empréstimo e da diferença entre a taxa média de juros do mercado e a taxa de juros subsidiados do EGF.

Observa que este desenvolvimento é o inverso do EGF para produtores, que procuram mais o EGF em épocas de safra grande, quando é preciso segurar a mercadoria na sua saída para evitar o aviltamento dos preços. Se estes são os anos em que o poder de barganha do produtor deve ser ampliado, são justamente aqueles em que a indústria tende a formar os estoques menores, estritamente necessários à sua operação.

Considera, assim, que o subsídio contido no EGF não garante a inversão do comportamento da indústria, já que é possível usar este empréstimo apenas para estoques mínimos e, com recursos próprios, que na falta de EGF seriam utilizados para este fim, aplicar no mercado financeiro ou usá-los em qualquer outra aplicação mais rentável. Adianta que isso deve ter sido mais frequente nos últimos anos, quando além da elevada remuneração obtida no mercado financeiro, contava-se com a certeza de que os preços na entressafra não subiriam exageradamente, em função dos controles governamentais.

Conclui que o comportamento da indústria não a torna o agente ideal para transporte do produto no tempo, ou seja, o efeito estabilizador de preços dentro do ano, que a demanda da indústria por EGF exerce, em anos de safra curta, a seu ver, não justifica a utilização do instrumento por tais beneficiários.

Outra importante consideração não apresentada por Mollo mas que decorre logicamente das expectativas dos agentes econômicos e que foram confirmadas através de entrevistas com industriais beneficiadores de soja de São Paulo e frigoríficos do Rio Grande do Sul, diz respeito à incorporação dentro das expectativas da

indústria do comportamento do próprio governo na condução de sua política agrícola.⁷

É tão evidente e permanente a preocupação da política governamental de garantir, inclusive mediante contingenciamento, o suprimento de produtos no mercado interno - em particular da carne bovina e da soja e seus derivados (estes últimos importantes na ração animal), e de outros produtos que incidem fortemente sobre a ponderação do índice de custo de vida - que tal atitude já se incorporou na expectativa da indústria. O industrial sabe, por este motivo, que se não formar e mantiver estoques, o produto vai permanecer no mercado interno, e será fatalmente estocado pelos produtores ou pelo próprio governo.

Isto lhes dá ampla garantia de disponibilidade do produto. Quanto à variável preço, a sua alta incidência nos índices de custo de vida, aliada à política de intervenção governamental para controle de preços, constituem garantia suficiente de que os preços não subirão exageradamente na entressafra.

⁷ Em pesquisa de campo realizada em agosto de 1984, tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo foram entrevistados produtores, processadores e intermediários na comercialização de arroz, milho, soja, tomate, e carne bovina. Tais entrevistas tinham o propósito de complementar os conhecimentos sobre o processo de comercialização e formação de preços destes produtos obtidos através do levantamento bibliográfico.

Em particular foram realizadas entrevistas com os diretores da Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul (FECOTRIGO) Com o Diretor Comercial da GRANÓLEO - Comércio e Indústria de Sementes Oleaginosas e Derivados, importante produtor de óleo bruto e farelo de soja para o mercado externo, em Porto Alegre. Com Diretores do Frigorífico Extremo Sul, um dos poucos frigoríficos da região de Pelotas que apresentavam, na época, níveis razoáveis de rentabilidade e contatos com médios e grandes produtores de soja da região de Pelotas. Com Jamil Joubran, maior investidor da Bolsa de Mercadorias de São Paulo em boi gordo e grande pecuarista, com fazendas em São Paulo e Estados da região Centro-Oeste.

Ao longo destas entrevistas ficou patente a importância atribuída por estes agentes ao comportamento do governo na condução da política agrícola e sua influência na formação de expectativas da indústria.

O simples anúncio pelo governo, durante o período de safra, da possibilidade ou intenção de vir a liberar exportações e das perspectivas favoráveis de mercado internacional estimularão melhor que qualquer crédito subsidiado, a formação de estoques pela indústria. Obviamente, o anúncio pelo governo, no sentido de liberar importações, age no sentido contrário.

As diferenças no grau de aversão ao risco constituem outro importante fator a influenciar o comportamento dos agentes e-conômicos, em particular daqueles que atuam na formação e manutenção de estoques de produtos agrícolas. Ao não considerar estas diferenças, a política de concessão de EGF pode conduzir a resultados opostos aos desejados, e não atingir os objetivos esperados de redução nas oscilações de preços safra-entressafra.

Lopes (1983) compara ex-post a rentabilidade potencial da atividade de estocagem de forma sistemática em todos os anos do período 1966 a 1981, nos principais Estados produtores para o arroz, milho e soja, com a de um ativo financeiro alternativo, no caso as ORTN. Este exercício foi feito para o período que vai da colheita ao primeiro pico de preços da entressafra (por exemplo, de abril a outubro); e o segundo, da safra até o mês que precede a entrada da nova safra, na hipótese de antecipação em outubro - já conhecidas as intenções de plantio e a evolução do clima - de ganhos prospectivos melhores em dezembro e janeiro.

Verifica que, em termos de médias dos Estados considerados, o rendimento da estocagem superou o rendimento das ORTN para o arroz em 11 pontos percentuais, para o período abril/outubro, e em 16 pontos percentuais, para o período abril/janeiro em média, por ano. No caso do milho, o rendimento da estocagem superou o rendimento das ORTN em 10 pontos percentuais, para o período junho/janeiro em média por ano, nos últimos 16 anos. Para a soja estes percentuais foram, para o primeiro período, de 12,30 pontos percentuais no Paraná e de 5,26 pontos no Rio Grande do Sul.

À parte considerações de que o rendimento elevado, verificado apenas em termos médios atribui o mesmo peso, na média final, aos anos cujo rendimento da estocagem teve sinal negativo ou positivo, o fato das diferenças de rendimentos perdurarem entre Estados e produtos para a atividade de estocagem sem que se amplie esta atividade a ponto de reduzir a sazonalidade de preços e equalizar a sua rentabilidade potencial, pode ser atribuída a considerações de liquidez e de risco.

Ora, é notável observar que, no caso do milho, é justamente no Estado de São Paulo onde se observa a rentabilidade relativa mais alta, ocorrendo simultaneamente com o coeficiente de variação mais baixo, o qual reflete o risco medido pela variação dos preços anuais em torno da média adotada para a estimativa da rentabilidade. É pois no Estado de São Paulo, onde a variação sazonal do preço do milho é maior, que a atividade de formação e manutenção de estoques é comparativamente menor que nos outros Estados produtores onde se observa maior rentabilidade potencial da atividade, com menor risco. É difícil admitir que haja, no caso, dificuldades de liquidez para este tipo de atividade em São Paulo. Pode se aventar a hipótese de que a aversão ao risco para os agentes que operam com estoques de milho nesse Estado seria maior do que para aqueles dos outros Estados produtores, incluindo Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina.

A rentabilidade relativa da estocagem de milho no Estado de São Paulo atinge 30 pontos percentuais acima da rentabilidade das ORTN mais juros de 6% ao ano. Isto quer dizer que, dada a aversão ao risco destes agentes, o prêmio de risco exigido para ampliar suas atividades é superior, ou pelo menos igual, a este valor.

Ora, a relativa aversão ou neutralidade ao risco parece estar ligada, de certa forma, a alternativas de investimento e à

rentabilidade certeza equivalente⁸ de outras atividades, abertas aos diferentes agentes que operam em mercados diversos.

É mais razoável admitir maior neutralidade ao risco da atividade de estocagem para as cooperativas, associações de produtores e para os próprios produtores do Rio Grande do Sul e de Goiás, por estarem ligados à produção, do que para os comerciantes e especuladores que operam com estoques no Estado de São Paulo.

Outras importantes considerações devem ser feitas a respeito da recente tendência à crescente participação do Governo no transporte dos estoques de produtos agrícolas típicos de mercado interno (arroz, feijão e milho) no período safra-entressafra. Diversos estudos como o de Oliveira (1981) e Vasconcelos (1983) enfatizam a taxaçoão implícita que tem incidido mais fortemente sobre os produtos de mercado interno (arroz, feijão, milho). Em alguns casos esta taxaçoão indireta (quotas, contingenciamentos, tabelamentos, sobrevalorizaçoão cambial, etc.), tem sido superior às taxaçoões diretas (ICM, PIS, IAPAS, etc.), como foi o caso para o feijão e o milho, no período 1977/83, o que, tem elevado fortemente o risco de preços para estes produtos, conduzindo ao desinteresse no transporte destes produtos, no tempo pelo setor privado.

No caso dos produtos típicos de exportação pode-se citar pelo menos um caso em que a política de preços mínimos, desarticulada da política de concessão de EGF e do conhecimento da infra-estrutura de armazenagem em áreas novas e não tradicionais de produção, conduziram à entrega de estoques privados ao Governo.

⁸ Os conceitos de preço certeza-equivalente e da renda certeza-equivalente decorrem do significado do termo risco. Aplicando os mesmos princípios da economia do bem-estar sobre as preferências do consumidor entre bens, a partir de uma função de utilidade ordinal. A diferença entre a renda média ou preço médio e a renda ou preço-certeza-equivalente é, às vezes referida como "prêmio de risco" ou "custo de risco".

Foi o caso da soja, na safra de 1985, quando produtores de áreas de produção não-tradicionais dos Estados Centrais de Goiás e Mato Grosso, diante de uma redução dos preços internacionais, preferiram entregar, a preços mínimos, a sua produção ao Governo Federal na medida em que os custos financeiros de manutenção de estoques, a própria indisponibilidade de EGF para mantê-los, ou, ainda, deficiências na infra-estrutura de armazenagem nestas áreas novas, demonstraram ser obstáculos de alto risco para estes produtores.

1.9 - Assimetria nas oscilações de preços

Como se observou anteriormente, a imprevisibilidade da política de preços mínimos, o comportamento diferenciado e as diferenças na aversão ao risco dos agentes econômicos, não levados em conta na política de concessão de EGF, são fatores que reduzem as possibilidades de diminuir as variações sazonais de preços.

Por outro lado, a inexistência de regras prefixadas e preanunciadas de acionamento dos controles governamentais, criam incertezas adicionais que elevam os custos das atividades de armazenagem, já onerada pela deficiência de infra-estrutura e pelos custos financeiros crescentes, o que também pouco contribui para a redução das oscilações de preços observadas nos períodos safra-entressafra.

A forte sazonalidade dos preços dos produtos agrícolas de mercado interno, além de desestimular a oferta agrícola, tem ainda efeitos inflacionários. De fato, como observa Dias et alii (1983), no caso brasileiro, um choque de oferta agrícola não se esgota com a recuperação da produção, uma vez que o sistema de indexação generalizada opera no sentido de jogar o patamar de inflação para cima, quando do evento de um choque em algum preço importante do sistema, como alimentos.

Este mesmo raciocínio pode ser aplicado à sazonalidade dos preços agrícolas. A oscilação dos preços dos produtos agrícola-

las no período da safra à entressafra incorpora-se aos índices inflacionários e estende-se, via sistema de indexação generalizada, aos demais preços da economia. Esta circunstância se agrava pela tendência observável de assimetria nas flutuações de preços: uma elevação de preços, a nível do atacado, por exemplo, se transmite aos preços de varejo pelo menos na proporção da incidência deste preço na estrutura de custos dos varejistas. Isto ocorre após um hiato de tempo igual ao giro comercial, isto é, o tempo médio de estocagem do produto neste nível de comercialização, obedecendo aos critérios de reposição do produto pelo sistema varejista. Num conjuntura fortemente inflacionária, a queda real de preços, a nível do atacado, no período de safra por exemplo, não se transmite na mesma proporção aos preços de varejo. É que os demais itens da estrutura de custos do sistema varejista, decorrido o período correspondente a seu giro comercial, se acham majorados pela elevação geral dos preços.

Em outras palavras, a elevação sazonal dos preços dos produtos agrícolas se transmite, em maior proporção, ao consumidor final, através dos mecanismos de formação de preços ao longo dos canais de comercialização, do que a queda sazonal dos preços destes produtos.

Assim, no caso brasileiro, há pelo menos dois mecanismos (indexação e transmissão de preços ao longo dos canais de comercialização) que atuam no sentido de amplificar, assimetricamente para cima, as flutuações sazonais de preços.

Teixeira, Brandt et alii (1985), ao examinarem a elasticidade de transmissão de preços do atacado para o varejo, do arroz, farinha de mandioca e feijão, no Estado de São Paulo, encontram resultados que levam à rejeição da hipótese de simetria, na relação de preços. Segundo os autores, a rejeição da hipótese de simetria constitui evidência de que os varejistas de arroz, farinha de mandioca e feijão, transferem aos consumidores os aumentos de preços, mas não lhes transferem as reduções de preços, "de modo que outros custos de comercialização, como os de mão-de-obra, possam ser absorvidos".

Acrescentam que estes resultados são coerentes com as observações de Heien (1980), em estudo do mercado varejista de produtos agrícolas dos Estados Unidos. Embora os dados destes autores se restrinjam aos produtos citados, e para o Estado de São Paulo, os resultados de seu estudo apoiam a hipótese mantida por Sayad (1981) de que os varejistas de produtos alimentícios transferem de modo diferente, acréscimos e decréscimos nos preços de compra desses produtos.

1.10 - Algumas alternativas de política para estímulo à ampliação da oferta agrícola, estabilização da renda e preços

A maior parte dos estudos recentes a respeito, trazem evidências de perda de dinamismo da agricultura brasileira no período 1977 a 1983, que se traduz por uma redução na área colhida de grãos quando considerados agregadamente. Apenas para a cana-de-açúcar, devido aos estímulos do programa do álcool, ocorre o fenômeno inverso.

Malgrado os efeitos climáticos adversos acontecidos simultaneamente no período, nos anos de 1977, 1978 e 1983, Dias e Barros atribuem estes choques de oferta à evolução da conjuntura internacional e doméstica.

A elevação da taxa de juros, a valorização do dólar e o recuo nas cotações externas dos principais produtos agrícolas, conseqüências do segundo choque do petróleo e das mudanças na política monetária americana, reduzem substancialmente os termos externos de troca do país.

As medidas de ajustamento da economia brasileira adotadas internamente implicaram a recessão de 1978 e após 1981 e o controle do crédito rural.

O resultado combinado destas restrições internas e externas foi uma importante contração nos termos de troca da agri-

cultura que veio reduzir a rentabilidade e a liquidez do setor, provocando os mencionados choques de oferta.

Aos choques de oferta correspondem pressões de preços no sistema econômico nos anos de escassez e nos anos de recuperação os preços agrícolas evoluem abaixo do nível geral. Como já mencionado anteriormente, após um choque de oferta, a recuperação da produção não é suficiente para reduzir a inflação, dado o sistema de indexação generalizada da economia brasileira, que joga a inflação para um patamar superior.

Com base nesta análise Dias e Barros (1983) sugerem uma nova política agrícola baseada em três pontos:

- política comercial que garanta uma relação de trocas mais estável e favorável ao setor agrícola;

- um sistema de crédito rural com menor ênfase no custeio, maior disponibilidade de crédito de comercialização e prioridade para recursos de investimento de médio e longo prazos;

- revisão da política fiscal, com redução de impostos indiretos e maior incidência dos diretos e eventual eliminação dos incentivos fiscais.

Além destes tópicos Dias e Barros (1983) mencionam as áreas de pesquisa e extensão e de ocupação da fronteira, onde a continuidade dos esforços governamentais é fundamental tanto nas novas áreas (como cerrado) como para certos produtos e na substituição de energia na agricultura. Não omitem, tampouco, a necessidade de estudos para discussão de uma política fundiária e de investimentos na infra-estrutura para incorporação de terras na fronteira, dada a forte inter-relação entre inovações tecnológicas, estrutura de posse das terras e emprego rural, a ser equacionada para complementar a política de desenvolvimento do setor.

Rezende (1985) sugere que ao desaparecimento do subsídio ao crédito rural, imposto pelas restrições monetárias recentes, deve corresponder algum tipo de compensação que substitua o papel que este crédito subsidiado vinha desempenhando como redutor de risco da atividade agrícola. Considera, contudo, que uma elevação da rentabilidade agrícola mediante aumento de preços é, na atual conjuntura, inviável (dadas as elevações dos preços relativos dos produtos agrícolas ocorridas no biênio 1983-84).

Por outro lado, questiona a idéia de que a adoção de uma política liberal ortodoxa de comércio internacional defendida por alguns autores possa levar a uma melhoria na relação de trocas da agricultura.

Os cuidados tomados por Dias e Lopes (1984), que levam em consideração os custos de transporte do exterior até os centros de consumo no Brasil, permitem concluir que os preços domésticos de milho, arroz e algodão, para o período 1979/83 têm estado acima dos preços FOB de exportação (com base nos preços internacionais vigentes) ainda que abaixo dos preços CIF de importação.

Observa Rezende (1985) que mesmo não sendo "protegidos", esses produtos - como indicado pelas relações entre seus custos de produção e os preços FOB - têm baixa competitividade no mercado internacional e por isso não acredita que uma liberalização do comércio exterior traga qualquer estímulo de preços para eles. Considera que outras razões, ligadas a condições comparativas e/ou ao nível tecnológico, explicam a presença ou não de um produto na pauta de exportação, melhor do que meras "barreiras de comércio".

Em itens anteriores deste trabalho sugerimos outras medidas que acreditamos capazes de reduzir as flutuações sazonais de preços. Uma delas, preconizada pela maioria dos autores citados, qual seja, o estabelecimento pelo governo de regras preanunciadas de intervenção nos preços agrícolas a serem sempre rigorosamente cumpridas para reduzir o risco institucional que afeta as

expectativas dos agentes econômicos e reduz a atividade de estocagem no período safra-entressafra. A outra relaciona-se à preferência ou prioridade a ser concedida na liberação dos créditos de EGF a agentes que têm demonstrado menor aversão ao risco na atividade de estocagem.

1.11 - A oferta e a produtividade de algumas culturas e seus efeitos sobre a rentabilidade agrícola

Há, entretanto, algumas outras questões essenciais que merecem ser mais amplamente discutidas por serem fundamentais para elevação da rentabilidade agrícola, em particular dos produtos de abastecimento interno, e para ampliação da oferta destes mesmos produtos [entre os quais destaca-se a da produtividade física de algumas destas culturas].

Barros (1983) mostra que, na realidade, os produtos mais tradicionais de abastecimento interno (arroz, feijão e mandioca) ostentam regressões na produtividade média a nível nacional, com implicações não desprezíveis na questão do abastecimento doméstico. É preciso ressaltar que esta regressão ocorre na produtividade média, a nível nacional, contrariamente ao que ocorre, por exemplo, com o arroz no Rio Grande do Sul, onde os níveis de produtividade são mais elevados e crescentes. Esta questão será retomada mais adiante.

A produtividade destas culturas continuava crescente em São Paulo, mas não o suficiente, apesar do peso da sua produção no mercado nacional, para elevar os níveis gerais de produtividade no país como um todo. Outras exceções são a avicultura e a horticultura que apresentavam, então, produtividades crescentes.

No caso dos produtos exportáveis, não só a produtividade como a própria produção vinha crescendo até 1976, quando eram mais fortes os estímulos da política governamental à intensificação do uso de insumos modernos e quando se verificaram importan-

tes desenvolvimentos na pesquisa tecnológica e na adoção de novas variedades mais produtivas para as culturas de exportação, sendo mais notório o caso da soja.

Ora, a elevação da produtividade das culturas de exportação e de algumas culturas de mercado interno, em algumas regiões do país (caso do arroz no Rio Grande do Sul, da avicultura e horticultura nos Estados da região Sul e Sudeste) ocorridas sobretudo até 1976, estiveram associadas não só a esforços de pesquisa e extensão rural, à facilidade de crédito para investimento, em particular para o uso e adoção de insumos modernos. O interesse dos produtores em adotar estas novas tecnologias, com vistas à elevação da produtividade é, na verdade, função da relação existente entre renda líquida do produtor, níveis de produtividade e elasticidade da demanda do produto agrícola considerado e, obviamente, da natureza da sua função de produção.

Os produtos típicos de abastecimento interno, na sua maioria com elasticidade-renda da demanda inferior à unidade não estimulam seus produtores a adotar tecnologias mais avançadas, capazes de elevar sua produtividade.

Para os produtos típicos de exportação, os produtores elevam sua renda líquida, ao adotarem tecnologias mais avançadas, sempre que contarem com demanda elástica no comércio internacional.

No caso do arroz no Rio Grande do Sul, cujas características de qualidade de produto o diferenciam, tornando sua demanda mais elástica, e para avicultura e horticultura onde é elástica a demanda, ocorre o mesmo fenômeno descrito para os exportáveis.

Uma política de estoques reguladores bem conduzida, que amplie as compras governamentais quando os preços de determinado produto estão baixos, próximos do limite inferior dos "preços de referência" adotados para a política comercial e impeça essas aquisições na situação inversa, pode contribuir para inclinar a

curva de demanda agregada deste produto, elevando sua elasticidade.

Este é um exemplo de como medidas de política agrícola de curto prazo (como a de estoques reguladores) podem e devem ser articuladas com medidas de médio e longo prazos (como de pesquisa e extensão) para conduzir a resultados mais eficientes.

Uma outra alternativa não discutida diz respeito à política salarial. As observações de Rezende (1985) de que o aumento da rentabilidade do setor agrícola via aumento de preços dos produtos agrícolas, tendo em vista os aumentos de seus preços relativos no biênio 1983-84, é inviável, pressupõe logicamente, a manutenção da política salarial vigente. Ao contrário, uma nova política salarial que restabeleça o poder de compra das parcelas da população que consomem maior parte da sua renda com produtos alimentares é compatível com elevações de preços de alguns produtos agrícolas típicos de abastecimento interno. Impõe-se uma análise aprofundada dos efeitos de uma nova política salarial e de seu impacto sobre os preços dos produtos agrícolas de abastecimento interno, mas esta não pode vir dissociada da análise da resposta da oferta agrícola a estímulos de preços que leve em consideração os mecanismos de formação de preços e de transmissão ou sinalização destes ao longo dos canais de comercialização.

2 - COMPORTAMENTO DOS PREÇOS DOMÉSTICOS DE IMPORTAÇÃO E DE EXPORTAÇÃO NOVAS SUGESTÕES DE POLÍTICA

Dias e Lopes (1983) apresentam informações adicionais acerca de outros fatores que nortearam a política de preços mínimos para o período mais recente (1979/83). Introduzem, na avaliação da política agrícola, as variáveis de comércio exterior e a análise da formação dos preços domésticos no atacado e varejo, em sua articulação com os border prices internacionais para o algodão, o arroz, o milho e a soja.

Observam estes autores, que para os produtos de mercado in-

terno (milho e arroz), existe uma sustentação mais efetiva, amenizando os movimentos bruscos de mercado sobre o setor. Para os de exportação (algodão e soja) o nível de sustentação é menor, de forma que o setor produtivo tem arcado com o ônus do ajustamento decorrente das oscilações do mercado externo. Isto é, as relações entre os preços FOB e os preços mínimos no período são próximos e até mesmo inferiores à unidade, no caso do arroz e milho e significativamente superiores à unidade para algodão e soja.

A interpretação dos autores é de que, para os produtos de mercado interno, a evolução dos preços tanto na safra como na entressafra, seria determinada por fatores ligados ao tamanho da produção nacional. Por esta razão a política tenderia a exercer uma sustentação mais efetiva, transferindo para outros setores da economia o ônus dos ajustamentos de preços no mercado interno.

A mesma relação se observa entre os preços FOB correntes e os preços mínimos. Isto resultaria de uma política compensatória do Governo. Se, por um lado, controla os movimentos ascendentes de preços, por outro, exerce uma sustentação efetiva dos preços, impedindo a internalização de quedas acentuadas de mercado.

Uma outra possível explicação que se pode admitir para esta política é que, no caso dos produtos típicos de mercado interno, em particular do milho e do arroz, uma porcentagem não desprezível da produção nacional (em torno de 10% para o período considerado) provém de regiões de fronteira agrícola, onde a política de preços mínimos tem desempenhado importante papel como mecanismo de seguro e onde, por motivos ligados aos próprios interesses do governo, da política de expansão da fronteira agrícola, a sustentação de preços é indispensável. Este argumento se reforça quando se consideram os custos crescentes de produção, na medida em que a fronteira se afasta dos centros urbanos e da infraestrutura de transporte, armazenagem e comercialização.⁹

⁹ É de se observar que, em muitas ocasiões, a produção dessas áreas foi fundamental para o abastecimento do mercado interno e a preços inferiores aos preços CIF correspondentes de importação.

No que se refere à relação entre preços mínimos e preços de mercado, observam Dias e Lopes (1983) (em concordância com autores já citados para períodos anteriores a 1980) uma discrepância muito acentuada entre os dois, situando-se os primeiros muito abaixo dos segundos. A partir da safra de 1981, essa divergência se reduz para o algodão, o arroz e o milho, mantendo-se ainda elevada no caso da soja.

Constatam, por outro lado, que a defasagem entre o preço mínimo (em termos de custo de EGF) se acentua no período de entressafra, indicando que a formação dos preços nesse período sofre pouca influência dos preços mínimos. Na verdade, a correção monetária do preço mínimo, entre sua fixação e o início da comercialização da safra, garantiu maior aderência dos preços mínimos aos preços de mercado, a partir de 1981. Contudo, em anos de inflação acelerada, os preços mínimos se afastam, gradativamente, dos preços de mercado, à medida em que se aproximam da entressafra, já que sofria correção somente até o início da safra, tornando-se praticamente inócuos, como sucedeu em 1983. (Dias e Lopes, 1983). Esta questão foi solucionada sendo que o preço mínimo em 1985 foi praticamente indexado.

Outra importante observação diz respeito à acentuada diferença entre os preços FOB e CIF para produtos como arroz e milho. Como o país se caracteriza antes como importador do que como exportador marginal, raciocinam Dias e Lopes (1983) que qualquer política de estabilização de renda só pode ser eficiente se existir algum nível de estoque regulador; caso contrário surgirá uma extraordinária flutuação de preço.

Esta mesma observação surge, já quantificada, em outro trabalho de Dias e Barros (1983) onde recomendam que para produtos de importações e exportações marginais (mencionam arroz, milho e feijão) deve existir uma política de estoques de emergência (equivalentes à aproximadamente 150.000 t de feijão, 700.000 t de arroz e 1.200.000 t de milho) para evitar processos especulativos quando da possibilidade de escassez ou excesso de oferta e até que

se possa contar com um fluxo de produtos importados (ou exportados com subsídio inclusive).

Esta observação surge dentro do contexto de uma nova política agrícola proposta por estes autores, segundo a qual uma maior liberdade comercial combinar-se-ia com um sistema de intervenção governamental que limitasse as variações de preços resultantes de flutuações transitórias dos preços internacionais. Assim, para os tradeables é importante que os preços domésticos reflitam as oportunidades de troca existentes no mercado internacional. As fortes instabilidades nas cotações do mercado internacional, de ano para ano, devem ter sua internalização evitada, de forma a transferir para o mercado interno apenas os movimentos de tendência mais duradouros. Isto obter-se-ia a partir de tarifas a serem introduzidas sempre que os preços correntes fossem inferiores ao limite inferior de um intervalo admitido para flutuação dos preços internacionais correntes. Seriam introduzidos impostos de exportação sempre que houvesse uma valorização no mercado internacional acima do limite superior do intervalo.

O espectro de variação admitido seria estabelecido em função das características de oferta e demanda internas, dentro do objetivo de estabilização de renda do produtor. A implementação deste esquema resultaria em dupla vantagem para a agricultura: melhoria nos termos de troca internacionais e proporcionaria uma maior estabilização de renda.

Para os produtos de abastecimento interno sugerem Dias e Lopes (1982), este espectro de variação poderia ser mais amplo enquanto não existissem estoques reguladores. De qualquer forma, a política de controle de preços e de abastecimento do mercado doméstico deve ser coerente com estes preços de referência. O contingenciamento das exportações deve evitar preços domésticos abaixo do preço de referência (ou seu limite inferior) assim como as vendas dos estoques governamentais não podem ser feitas a preços inferiores aos estabelecidos como de referência.

Por último, mas não menos importante, o conjunto de instrumentos que delimita a política de comercialização de curto prazo (safra e entressafra) deve ser integrado de forma a evitar ações incoerentes ocorridas no passado recente, onde EGF, AGF, preços mínimos, vendas de estoques da CFP, têm perseguido objetivos de curto prazo (controle de preços) às expensas da rentabilidade da produção agrícola.

Rezende (1985) comentando estas propostas cita Brandão (1984) que considera a delimitação de uma faixa de variação de preços como um seguro contra o risco de flutuações adversas de preços e por isso supre uma deficiência da política agrícola brasileira, que não oferece aos produtores meios capazes de enfrentar os riscos de mercado. E propõe, como alternativa, a criação de um sistema de seguro de preços, através do qual o governo estabelecesse um preço e vendesse um seguro ao produtor em que se garantisse um preço algo inferior ao preço base. A quantidade segurada seria decidida pelo produtor. Nos anos de baixa cotação seria pago ao beneficiário o montante correspondente à diferença nas cotações multiplicadas pela quantidade estabelecida no contrato. Brandão considera preferível este sistema pela participação voluntária do produtor, por ser autofinanciado e ser menor o grau de intervenção governamental nos fluxos de comércio internacional.

Após ampla discussão das conseqüências da recente diminuição do subsídio do crédito rural para a política agrícola brasileira, Rezende (1985), conclui que o objetivo principal da política agrícola, na fase atual da economia brasileira, deve ser a transição de um sistema de incentivos, sob condições de financiamento muito favorecidas, para um sistema baseado na própria lucratividade das atividades agrícolas. Considera, contudo, que essa melhoria não deve implicar, necessariamente, uma elevação dos preços agrícolas. Admite que uma redução do grau de risco na agricultura, que não requer essa elevação, seria mais eficaz.

Conquanto a observação de Rezende (1985) se refira à redução de risco que se poderia obter através da política de preços

mínimos e do seguro agrícola, encampando neste aspecto as sugestões de Dias e Barros (1983), empresta significativa importância ao risco da estocagem de produtos agrícolas. Estas considerações já mencionadas anteriormente (item 1.6) deste trabalho, são também discutidas por Dias e Barros (1983) que admitem que mesmo que se elimine este componente, existe um papel importante a ser desempenhado pelo crédito de comercialização, no sentido de facilitar a transferência do produto das mãos do produtor para o comerciante (ou para a indústria) sem que isto implique rebaixamento excessivo do preço pago ao produtor na colheita. Para tanto, é preciso que o produtor tenha acesso ao crédito e à infra-estrutura de armazenagem.

Ora, as observações já feitas no item 1.8 acerca da menor aversão ao risco do produtor e de suas cooperativas em relação aos agentes de comercialização e de beneficiamento, estão a indicar uma direção natural da política de crédito à comercialização, quando se deve, obrigatoriamente, por motivos ligados a restrições monetárias, reduzir o nível de subsídios ao crédito rural em geral e de comercialização em particular.

Há portanto dois tipos de medidas de política agrícola que são compatíveis com a redução dos subsídios embutidos/implícitos nos créditos de comercialização para estimular o transporte da produção agrícola no tempo e reduzir as flutuações sazonais de preços e suas conseqüências adversas:

i - reduzir, significativamente, o grau de risco introduzido pela intervenção governamental nos preços agrícolas através do estabelecimento de regras prefixadas, a serem sempre respeitadas pelo próprio governo, de maneira a reduzir o prêmio de risco exigido pelos agentes comerciais e industriais para formação e manutenção de estoques no período safra entressafra;

ii - buscar ampliar a participação na tomada de EGF dos agentes que demonstram menor aversão ao risco quais sejam os próprios produtores, cooperativas e/ou associações de produtores.

Naturalmente, a conjugação dessas duas medidas é que permitiria dar maior eficiência aos instrumentos de política de crédito à comercialização e obter melhores resultados, tanto no que respeita à estabilização de renda do produtor e conseqüente ampliação da oferta agrícola, sobretudo para produtos de abastecimento interno, como nos que respeita à redução dos impactos inflacionários decorrentes das fortes variações sazonais de preços anteriormente mencionados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, A.S.P. - "Política Econômica e Tendência da Agricultura Brasileira: Comentário". In Revista da ANPEC, 7(8):89-91, nov. 1984.

DELGADO, Costa Guilherme - Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos. Brasília: CFP, 1978.

_____. "Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos". Fortaleza: Tese Curso de Mestrado em Economia. CAEN, Universidade Federal do Ceará, 1977.

DIAS, G.L.S. e BARROS J.R.N. - "Fundamentos para uma Nova Política Agrícola". Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 26, 1983.

DIAS, G.L.S. e LOPES, I.V. - "Avaliação do Comportamento dos Preços Domésticos em Relação aos Preços de Importação e Exportação, (Algodão, Arroz, Milho e Soja, 1979/83)". Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 27, 1983.

DURAN, Tulio Arvelo - "Brazilian Government Policies in Agriculture: The Case of Grains and Soybeans". Chicago: Ph.D. dissertation, University of Chicago, 1978.

GILES, Antonio - "Análise Preliminar de Algumas Simulações do Modelo de Comportamento da Agricultura do Nordeste". Trabalho apresentado ao Seminário sobre a Economia Agrícola do Nordeste. SUDENE, Unidade Regional de Supervisão Nordeste (URSNE), Recife: 28 a 30 de setembro de 1977.

GOODWIN, R.M. "Dynamical Coupling with Especial Reference to Markets Having Production Lags" Econometrica, 15 (1947).

- GRUNBERG, E. and MODIGLIANI, F. "The Predictability of Social Events", Journal of Political Economy, 62 (December 1954).
- HEIEN, D.M. "Mark-up pricing in a dynamic model of the food industry". Am. J. Agric. Econ., Lexington, 62(1):10-8, 1980.
- IPEA/INPES "Proposta Preliminar de Diretrizes para uma Política de Abastecimento", Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1985.
- LOPES, Mauro de Rezende. Formação e Estabilização dos Preços Agrícolas. A Especulação nos Mercados Agrícolas e Formação da Renda do Produto. Brasília: CFP, Projeto de Pesquisa: Política de Preços para a Agricultura, volume especial III, 1983.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Política de Garantia de Preços Mínimos: Uma Avaliação. Brasília: CFP, agosto de 1983.
- OLIVEIRA, João do Carmo. Observações sobre a Política de Preços Mínimos. São Paulo: IPE, agosto 1974.
- OLIVEIRA, João do Carmo e ALBUQUERQUE Cláudia Ponte. Avaliação da Política de Preços Mínimos. Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 2, 1977.
- OLIVEIRA, João do Carmo. An Analysis of Transfers from Agricultural Sector and Brazilian Development, 1950-1974. Cambridge, July, 1981.
- PASTORE, Affonso Celso. A Resposta da Produção Agrícola aos Preços no Brasil. São Paulo:APEC, 1973.
- REZENDE, Gervásio Castro. "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural". Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Texto para Discussão Interna, nº 72, 1985.

- SAYAD, J. Abastecimento urbano e inflação. In Encontro Nacional de Economia, vol. 2, Nova Friburgo, 1981. Anais Nova Friburgo, SBE, 1981. pp. 591-630.
- SAMPAIO, Yony de Sá Barreto. "An Analysis of the Market for Dry Edible Beans in Northeast Brazil". Ph.D. Dissertation, University of California at Davis, 1974.
- SMITH, Gordon W. "A Política de Preços Mínimos". Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 11, 1978.
- _____. "O Programa de Preços Mínimos para Produtos Agrícolas Básicos". Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 11, 1978.
- TEIXEIRA, H.H.L., BRANDT, S.A. et alii (1985). "Margens de Comercialização: Uma Análise Econométrica de Desequilíbrio". Brasília. Revista de Economia Rural, vol. 23, nº 2, pp. 291-311, abril-junho 1985.
- THOMPSON, Robert L. "Agricultural Price Policy as a Factor in Economic Development". Proceedings of the Seminar on Agricultural Policy: A Limiting Factor in the Development Process. March 17-21, 1975. Interamerican Development Bank, Washington: D.C.
- VASCONCELOS, Anastacio Antonio de. "Análise das Distorções dos Preços Domésticos em Relação aos Preços de Fronteira". Brasília: CFP, Coleção Análise e Pesquisa, vol. 30, 1983.
- VIANA, M. Osório de Lima. "Efeitos do Mercado sobre a Agricultura Regional". Recife: Banco do Nordeste do Brasil, ETENE, ca. 1977.

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 84

- Nº 62 - "A Crise do Setor Externo e o Ajustamento requerido pelas Opções de Política Econômica", Milton Pereira de Assis, Janeiro 1984, 37 p.
- Nº 63 - "O Papel Atual da Fronteira Agrícola", Maria Beatriz de Albuquerque David, Fevereiro 1984, 19 p.
- Nº 64 - "As Negociações Financeiras Internacionais do Brasil Pós-FMI", José Cláudio Ferreira da Silva e Maria Helena T. T. Horta, Fevereiro 1984, 34 p.
- Nº 65 - "Insumos Modernos na Agricultura Brasileira", Cláudio Roberto Contador e Léo da Rocha Ferreira, Janeiro 1984, 159 p.
- Nº 66 - "Política Tarifária das Empresas de Saneamento: Uma Avaliação da Progressividade dos Preços", Thompson Almeida Andrade, Fevereiro 1984, 24 p.
- Nº 67 - "A Economia Brasileira: Uma Interpretação Econométrica", Versão IV, Cláudio Roberto Contador, Março 1984, 99 p.
- Nº 68 - "Comentários sobre o livro de William R. Cline, "International Debt and Stability of the World Economy", Marcelo de Moura Lara Resende, Maio 1984, 23 p.
- Nº 69 - "Crescimento Industrial, Ajuste Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de Uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira", Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva, Novembro 1984, 38 p.
- Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F. T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.

- Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.
- Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.
- Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Anna Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.
- Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.
- Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.
- Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.
- Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.
- Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.
- Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.
- Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.

III

- Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro, 30 p.
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Hélon C. Braga e José W. Rossi, Novembro, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para Uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março, 44 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; e, Série PNPE.