

A POLÍTICA DE INTERVENÇÃO: SUA INFLUÊNCIA SOBRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS

*Elvin M. Fauth**

Tornaram-se fato corriqueiro as reivindicações dos agentes econômicos que atuam direta ou indiretamente nos processos de produção e distribuição agrícola para que o Governo permita o desenvolvimento "normal" desses processos. Ou seja, no entender desses agentes, a atuação do Governo, alterando regras preestabelecidas, tem tornado prejudiciais suas intervenções.¹ Essas reivindicações vêm ocorrendo, apesar de ter sido a política do Governo — seja através da fixação dos preços mínimos, seja através dos preços de intervenção — a principal responsável pela reversão verificada na tendência decrescente dos preços agrícolas, na presente década.

Este artigo pretende analisar a atual política de intervenção do Governo no mercado agrícola, no sentido de demonstrar que essa exerceu pressões altistas nos preços de mercado, isto é, nos preços recebidos pelos produtores do Rio Grande do Sul e nos preços de atacado de São Paulo² dos produtos abrangidos por ela — arroz, feijão e milho. A hipótese acima fundamenta-se na particularidade que tem o setor agrícola de apresentar sazonalidade em seus preços. Durante o período de safra, a possibilidade de concentração da oferta proporciona uma queda nos preços agrícolas, enquanto, no período de entressafra, eles tendem a sofrer uma elevação.

No entanto, para um maior entendimento, seria necessário ressaltar, primeiramente, as relações intrínsecas das variáveis que delimitam o intervalo de livre atuação da iniciativa privada no mercado agrícola, co-

* Economista da FEE.

¹ Salvo, evidentemente, em situação onde esses mesmos agentes solicitam a presença do Governo para socorrê-los, como em conjunturas atípicas de mercado que decorram de inesperadas influências climáticas na produção ou, até mesmo, de decisões de política econômica inconvenientes para os subsetores envolvidos com a atividade agrícola.

² A opção pelo mercado atacadista de São Paulo decorre do fato de serem levantados nessa praça os preços de atacado que servem de referencial para a determinação dos níveis do preço de intervenção.

mo é proposto pela política, e lembrar, ainda, os motivos que deram origem a esse novo instrumento de política agrícola — o preço de intervenção (preço-teto).

O intervalo para a livre atuação dos agentes privados na comercialização agrícola constitui-se de um limite inferior, o preço mínimo, e de um outro superior, o preço de intervenção³. O primeiro preço é determinado com base nos custos de produção e, por isso, tem como seu análogo o preço recebido pelos produtores, e o segundo, calculado em função dos preços de atacado, tem estes últimos como referencial. A intenção do Governo é permitir aos agentes econômicos negociarem as condições e os preços para a comercialização de seus produtos dentro desses limites, que são previamente estabelecidos. Entretanto, sempre que os preços de atacado ultrapassarem o preço-teto por 10 dias consecutivos, o Governo pretende intervir no mercado, colocando seus estoques.

Quanto aos motivos que levaram o Governo à adoção do preço de intervenção, entende-se que estes decorrem das distorções provocadas pelo próprio Governo no sistema de formação dos preços agrícolas ao interferir no mercado, através tanto da compra da produção como da venda de seus estoques.⁴ Isso pode ser explicado, por um lado, porque o instrumento de política agrícola priorizado para orientar a produção a partir de meados da presente década, o preço mínimo, vale também para o comércio interno dessa produção;⁵ por outro lado, porque, ao menor sinal de elevação dos preços agrícolas no período de entressafra, o que é perfeitamente compreensível, o Governo colocava seus estoques no mercado a preços subsidiados, isto é, abaixo dos custos de transporte e de manutenção das mercadorias num determinado espaço de tempo. Dessa forma, tanto a compra como a venda de estoques resultaram em conseqüências danosas para o Governo: o primeiro oportunizou o acionamento recorde do instrumento Aquisições do Governo Federal (AGF) nas safras 1984/85, 1985/86 e 1986/87,

³ O preço de intervenção é obtido através da média dos preços de atacado da praça mais representativa de cada produto (São Paulo) referentes aos últimos 60 meses contados a partir de junho de cada ano.

⁴ Além desses mecanismos aqui destacados, podem ser citados, ainda, o tabelamento e a proibição das exportações como medidas impeditivas da formação de uma estrutura adequada de preços agrícolas no mercado interno.

⁵ A reorientação da política agrícola para incremento da oferta — baseada na fixação de preços mínimos acima dos preços vigentes no mercado, em detrimento do crédito rural a taxas de juro subsidiadas — já se fez notar a partir da safra 1984/85.

ocasiões em que o Governo comprou, respectivamente, 14%, 11% e 18% da produção nacional de arroz, feijão, milho e soja, elevando enormemente os gastos públicos; o segundo dificultou a participação da iniciativa privada na comercialização em períodos de entressafra, afastando-a gradativamente dessa atividade. Com isso, o Governo tornou-se o grande comerciante das safras agrícolas, o que exigiu recursos e incentivos cada vez maiores para a comercialização, em detrimento do setor de produção.

O recrudescimento do processo inflacionário nos últimos anos e a necessidade ainda mais premente de controlar o "deficit" público levaram o Governo a uma reformulação substancial de sua atuação no mercado agrícola. A política de intervenção instituída em março de 1988 visou regulamentar a interferência governamental no comércio agrícola e permitir à iniciativa privada participar mais enfaticamente dessa atividade.

A participação desses agentes foi, no entanto, amplamente facilitada pela fixação, na época, de preços-teto elevados, o que acarretou expectativas de preços crescentes no mercado. Os níveis de preço estabelecidos para uma provável intervenção do Governo foram bastante superiores aos seus próprios preços de referência, que são os do mercado atacadista, e oportunizaram amplas margens de negociação aos agentes privados, com o registro de uma diferença entre esses dois preços de 24% para o arroz, de 53% para o feijão e de 31% para o milho. A expectativa por preços agrícolas crescentes foi reforçada pelo fato de os preços mínimos e de os preços de intervenção terem sido, no decorrer de todo o ano de 1988, corrigidos sistematicamente pela antiga Obrigação do Tesouro Nacional (OTN).

Procedendo-se a uma atualização dos preços de atacado e dos preços recebidos pelos produtores pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (coluna 2), com base alterada para março de 1989, constatou-se que, de março de 1988, data de implantação da atual política de intervenção, até fevereiro de 1989, um mês antes da fixação dos novos níveis dos preços de intervenção, os preços de atacado registraram acréscimos reais acumulados de 24% para o arroz irrigado, de 32% para o feijão e de 5% para o milho. Já os preços reais recebidos pelos produtores apresentaram, no mesmo período, acréscimos acumulados de 47%, 37% e 24% para o arroz, o feijão e o milho respectivamente.⁶

⁶ É oportuno lembrar que, embora produtores e agentes econômicos da comercialização tenham sido favorecidos com ganhos em seus preços durante todo o ano, a sociedade como um todo foi penalizada, pois esses preços agrícolas sofreram acréscimos reais em plena safra (março a junho), quando comumente se observa uma queda nos preços ao consumidor.

Considerando-se apenas o período de safra (março a junho), os preços reais de atacado e os preços reais recebidos pelos produtores, em 1988, sofreram acréscimos significativos para os três produtos aqui analisados, com uma única exceção, registrada no preço do milho para o mercado atacadista, que teve um decréscimo de 0,7%. Os preços recebidos pelos produtores de arroz, de feijão e de milho, nesse período, apresentaram um crescimento real de 40% para o primeiro e de 17% para os dois últimos. Já os preços de atacado tiveram aumentos reais de 50% para o arroz e de 28% para o feijão.

Para a safra 1988/89, verifica-se uma redução considerável nos níveis dos preços de intervenção, quando comparados aos que foram fixados em março de 1988.⁷ Ou seja, a relação do preço de intervenção com os preços de atacado mostra diferenças bem menores entre eles: de 14% no arroz, de 11% no feijão e de 20% no milho.

Entende-se que esse fato demonstra o reconhecimento, por parte do Governo, dos efeitos altistas provocados pela fixação dos preços de intervenção sobre a estrutura de preços agrícolas em níveis elevados, no início do ano passado. Tal procedimento implicou a reversão da tendência decrescente que vinha se configurando na evolução desses preços, durante a década de 80.

Apesar do considerável decréscimo verificado nos níveis fixados para os preços de intervenção em relação ao seu referencial de preço (o de atacado), o que se constata é a continuidade, embora menos acentuada, de expectativas de preços agrícolas crescentes para a safra 1989/90. Tomando-se as mesmas informações para este ano, registraram-se de março a junho, nos preços do atacado paulista, acréscimos reais de 13% para o arroz, de 76% para o feijão⁸ e de 7% para o milho. Os preços recebidos pelos produtores, por sua vez, apresentaram-se de acordo com a regra clássica observada na formação de preços do setor agrícola, qual seja, a de que, em períodos de safra (março a junho), os preços devem mostrar-se em queda: o arroz registrou um decréscimo real de 3%, e o milho, de 2%. A exceção fica por conta do feijão, que, por apresentar frustração gene-

⁷ A atualização do preço de intervenção de março do ano passado pelo IGP-DI, coluna 2, base mar./89=100, acusou decréscimos reais nos preços do arroz, do feijão e do milho da ordem de 9,36%, 19,12% e 4,23% respectivamente, quando confrontados com os preços de intervenção de março deste ano.

⁸ Ressalta-se, nesse caso, uma reduzidíssima oferta de feijão preto no mercado brasileiro, decorrente de uma frustração de safra nas maiores regiões produtoras, este ano.

realizada em sua produção, teve seu preço recebido pelo produtores acrescido em 26%, em termos reais, em igual período de safra.

O que se constata numa análise comparativa entre os preços agrícolas observados em 1988 e 1989, especialmente em períodos de safra, é um comportamento diferenciado desses preços para situações consideradas "normais" de produção e oferta agrícolas. É evidente que o feijão não pode ser considerado, uma vez que está apresentando uma escassez de oferta. Portanto, para os demais produtos, parece bastante claro que a estrutura de preços agrícolas foi influenciada pela oportunidade que tiveram os agentes econômicos privados de elevarem seus preços de comercialização a níveis próximos aos balizados pelos altos preços de intervenção.