

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TESE**

**MANEJO DE ESTOQUES E SEGURANÇA ALIMENTAR:**  
**REPENSANDO ESTRATÉGIAS (1965-1998)**

**EBENÉZER PEREIRA COUTO**

**2000**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS E SEGURANÇA  
ALIMENTAR: REPENSANDO ESTRATÉGIAS (1965-1998)**

**EBENÉZER PEREIRA COUTO**

Sob a Orientação do Professor

**Renato Sérgio Jamil Maluf**

Tese submetida como requisito parcial  
para obtenção do grau de **Doutor em  
Ciências**, na área de concentração em  
Desenvolvimento e Agricultura.

Seropédica, RJ  
Março de 2000

363.8  
C871m  
T

Couto, Ebenézer Pereira

Manejo de estoques e segurança alimentar:  
repensando estratégias (1965-1998) / Ebenézer Pereira  
Couto, 2000.  
165 f.

Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.

Tese (doutorado) - Universidade Federal Rural do  
Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e  
Sociais.

Bibliografia: f. 143-156.

1. Manejo de estoques alimentares - Teses. 2.  
Política pública - Teses. 3. Segurança alimentar -  
Teses. I. Maluf, Renato Sérgio Jamil. II. Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências  
Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**EBENÉZER PEREIRA COUTO**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na área de Concentração em Desenvolvimento e Agricultura.

TESE APROVADA EM 28/03/2000.

---

Renato Sérgio Jamil Maluf. Doutor. CPDA/UFRRJ  
(Orientador)

---

Ana Célia Castro. Doutora. CPDA/UFRRJ

---

Guilherme Costa Delgado. Doutor. IPEA

---

Maria José Cilhar Monteiro. Doutora. FGV

---

Sérgio Pereira Leite. Doutor. CPDA/UFRRJ

À Sônia Maria, amiga, namorada, esposa.  
Igualmente, à Clara e Gabriel, Vocês, minhas  
pedras preciosas, tornaram nossos dias no Rio de  
Janeiro e ao longo dessa jornada de estudos um  
caminho agradável e que valia a pena ser  
percorrido.

Dedico

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao Professor Renato Sérgio Jamil Maluf, mestre e orientador, pelo acompanhamento competente do processo de orientação da pesquisa. Gostaria, entretanto, de sublinhar que este agradecimento ultrapassa em muito a mera formalidade. Falar de sua atenção constante para comigo e de sua clareza ao apontar caminhos a seguir seria muito pouco, pois dele recebi amizade, solidariedade, apoio e compreensão diante de circunstâncias as mais diversas. Portanto, Prof. Renato, receba meu reconhecimento sincero por caminhar muitas milhas a mais comigo, na jornada de desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Igualmente, para além de sua participação na banca, à Professora Ana Célia Castro meu muito obrigado pelo incentivo e atenção antes e durante o curso. Desde os primeiros contatos, recebi da Prof<sup>ra</sup>. Ana Célia o apoio que me permitiu participar da seleção dessa primeira turma de Doutorado do CPDA. Sua garra e personalidade eram evidentes no seu empenho, como Coordenadora de Curso, em criar as condições necessárias à participação do grupo de alunos nessa sua fase inicial.

Ao Prof. Guilherme Costa Delgado, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), meu forte agradecimento pelas discussões substantivas que contribuíram decisivamente para a eleição do tema da pesquisa. Deste economista que, na sua prática, valoriza a função pública em nosso país, recebi apoio e amizade que já são históricos. Sua presença foi inspiradora desde momentos iniciais dessa jornada e durante vários outros de seu transcurso.

À Professora Maria José Cilhar Monteiro, agradeço por sua importante participação no processo de defesa desse trabalho assim como pela gentileza com que me recebeu na Fundação Getúlio Vargas (FGV), nos momentos iniciais da pesquisa.

Igualmente agradeço ao Professor Sérgio Pereira Leite pela disponibilidade de participação em nossa banca e, principalmente, pela análise criteriosa e observações minuciosas na defesa desse trabalho

Devo dizer que foi uma honra integrar o ambiente do CPDA, que muito contribuiu para o avanço de minha qualificação acadêmica. Por sinal, gostaria de sublinhar que à espera da implantação deste Doutorado, adiei por tempo razoável minha liberação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Viabilizado o projeto, no ano de 1994, tive a felicidade de ser selecionado para integrar sua primeira turma, no que tive total incentivo do Instituto de Economia, (IE-UFU). Registro meu agradecimento pela confiança em mim depositada pela comunidade do IE na pessoa dos amigos Danilo Biasi, Niemeyer de Almeida Filho, Vanessa Petrelli Corrêa, Nilton Andrade Cunha Chaves e Carlos Antonio Brandão. Devo também registrar a importância da amizade e incentivo intelectual de Roberto Cury Sampaio que, desafortunadamente, nos deixou abruptamente em 1994.

Também tenho uma dívida de gratidão com meus colegas de doutorado por nosso convívio durante a fase de cumprimento de créditos. Especialmente gostaria de registrar o companheirismo e amizade de José Antonio Souza Veiga. Para além do ambiente acadêmico no CPDA e dos créditos cursados na UFRJ (Campus da Praia Vermelha na Urca), o José Antonio foi um grande cicerone em nossos passeios e almoços no centro antigo do Rio de Janeiro, no ano de 1995.

A propósito, devo mencionar que os três anos vividos na Cidade Maravilhosa foram muito especiais. Diversamente do temor de grande parte de colegas e familiares em Uberlândia e Belo Horizonte, tivemos como família uma vivência rica de experiências, agradável e sem qualquer atropelo, numa cidade que entrou definitivamente em nossa história pelos seus encantos e sua gente. Foi preciosa a coincidência da presença de meu irmão Lutero Pereira Couto e família residindo no Rio na mesma época, com quem pudemos conviver por quase dois anos.

Ao meu pai Geraldo Pereira Couto e a minha mãe Geraldina Tavares Couto, minha gratidão pela vida, formação e todo carinho que me trouxeram até aqui. Destaco seu legado de uma formação calcada na ética de raiz bíblica e cristã, do amor a Deus e ao próximo, da inconformidade com a injustiça e a desigualdade, de aposta na construção de um mundo melhor, mais justo e solidário. Aos meus outros irmãos, Péricles Pereira Couto, Samuel Pereira Couto, Eli Brasil Couto e Noeme Brasil Couto, por sua solidariedade e amizade na caminhada lembrando com memória saudosa, de nossa irmã, Sônia Maria Tavares Couto, a Soninha.

Lembro-me da família de minha amada: meu sogro Laerte Lemes Rodrigues e minha sogra Neide Aparecida Lemes Rodrigues, sua presença também constante em nossas vidas e suas visitas tão especiais. A minhas cunhadas Suzana Maria e Simone e ao meu cunhado Jorge, o reconhecimento do sentimento fraterno e amigo.

*In loco*, no Rio de Janeiro, tivemos o privilégio de conhecer e conviver com muitos amigos dentre os quais destaco a família de Henrique Pires, esse amigo carioca que ganhamos para a vida inteira, Ana e Tomás. De modo igual agradeço a D. Eduarda e Sr. Francisco que, pela circunstância física como vizinhos, no decorrer do tempo tornaram-se nossos amigos inesquecíveis.

Meu agradecimento estende-se às duas agências de fomento que deram o suporte financeiro fundamental para a consecução de nossas atividades: a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), que nos concedeu bolsa de doutorado no ano de 1995 e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que nos acompanhou nos restantes quatro anos de curso.

Por fim, quero registrar minha gratidão por ter podido conviver esses anos no Rio, algo que compunha desde muito tempo um anseio meu. Minha e de todos nós é a expectativa de transformação social e econômica desta cidade do Rio de Janeiro. *Cidade Partida*, na pertinente expressão de Zuenir Ventura, dividida entre morro e asfalto, ricos e pobres. Como síntese das contradições da sociedade brasileira, certamente a transformação da sociedade carioca haverá de sinalizar mudanças de cunho amplo da sociedade brasileira, rumo a um cenário de maior igualdade, solidariedade e justiça distributiva do esforço social.

## RESUMO

COUTO, Ebenézer Pereira. **Manejo de Estoques Públicos e Segurança Alimentar: repensando estratégias (1965-1998)**. 2000. 194 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2000.

Nosso intuito neste trabalho de tese foi repensar os limites, avanço e retrocesso da intervenção do Estado na comercialização agrícola, particularmente quanto à efetividade do manejo de estoques de alimentos pela instância pública que intervêm, forjando condições de ordem e liquidez nos mercados de *commodities*. No Brasil, o manejo de estoques públicos coincidiu com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), política esta que historicamente foi subordinada a objetivos outros que os da estabilização regulada de mercados. Focalizamos em especial o período mediado pelos anos de 1965 e 1998, com ênfase na aprovação de novo conjunto de regras ordenadoras dos mercados de atacado, que representou um elemento de *potencialização* da arbitragem do gestor público na *regulação* dos mercados agrícolas no país. Contraditoriamente, porém, tal potencial de intervenção esbarrava na crise fiscal do Estado brasileiro e no agravamento da pressão financeira sobre o sistema, ademais do cenário macroeconômico de maior exposição da economia brasileira ao mercado internacional nos anos 90. Particularmente a partir da implantação do Plano Real, exacerbaram-se os perigos da estratégia de política econômica lastreada na assunção dos preços (circunstanciais) do mercado externo, apropriados como parâmetro-chave das políticas agrícola e comercial. Faltando regras consistentes de ordenamento da comercialização, a própria ação pública tendia a agravar a instabilidade de mercado inviabilizando-se, desta forma, a coordenação do intercâmbio como base da estabilidade regulada de preços alimentares. Como sabido, tal estabilidade se constituiria em um dos condicionantes do avanço de políticas consistentes de segurança alimentar, sobretudo em realidades como a brasileira, em que a institucionalidade pública com estoques tradicionalmente prescindiu de qualquer correlação explícita com tão premente questão.

**Palavras-chave:** Manejo de Estoques Alimentares, Política Pública, Segurança Alimentar.

## ABSTRACT

COUTO, Ebenézer Pereira. **Management of Public Stores and Food Security: rethinking strategies (1965-1998)**. 2000. 194 p. Thesis (Doctorate in Agricultural Development). Program of Doctorate in Development, Agriculture and Society, Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2000.

Our intention in this thesis was rethinking the limits, advance and regression of the intervention of State in the agricultural commercialization, particularly in terms of the effectiveness of handling food supplies by the public instance that intervenes, forging conditions of order and liquidity in *commodities* markets. In Brazil, the handling of public stores coincided with the Guaranteed Minimum Prices Policy (PGPM) that historically was subordinated to diverse objectives than others related to the regulated stabilization of markets. We focus in special the period mediated by the years of 1965 and 1998, with emphasis in the approval of a new set of ordering rules for the (non retail) markets, a strengthening element for the better arbitration of the public manager in the *regulation* of the agricultural markets in the country. Contradictorily, however, such potential of intervention chocked with the fiscal crisis of the Brazilian State and in the financial pressure deterioration of the system, besides of the macroeconomic scenario of great exposure of the Brazilian economy to the international market in 90<sup>th</sup> years. Particularly after the implantation of the Real Plan, the strategy of an economic policy referred to circumstantial external market prices, appropriated by means of key-parameter of the agricultural and commercial policies, was too dangerous. Lacking consistent rules to order the commercialization, the proper public performance tended to aggravate the market instability making impracticable, by this means, the coordination of the interchange as a basis for the regulated stability of food prices. In truth, such stability could constitute one of the elements to improve consistent policies of food security, especially in an asymmetric reality like that one of Brazil, where the public institutionality with stores traditionally lacked any explicit correlation with so urgent theme.

**Key Word:** Handling of Alimentary Stores, Public Policies, Food Security.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

Tabela 01 –	Soja em Grão. Oferta e demanda brasileira (em 1000 t)	73
Tabela 02 –	Algodão em pluma. Oferta e demanda brasileira (em 1000 t)	74
Tabela 03 –	Milho. Oferta e demanda brasileira (em 1000 t)	75
Tabela 04 –	Feijão. Oferta e demanda brasileira (em 1000 t)	76
Tabela 05 –	Razões entre as médias dos preços recebidos e preços mínimos reais para os meses de safra – 1969 – 1986	82
Tabela 06 –	Dispêndios governamentais com algumas políticas agrícolas, 1986/87 (milhões de US\$)	85
Tabela 07 –	Índices de preços mínimos reais para as principais culturas – 1970/1991 (1981=100)	86
Tabela 08 –	Participação da PGPM sobre produção de culturas selecionadas (em % sobre o total de quantidades produzidas, médias anuais)	88
Tabela 09 –	Índices de preços domésticos, externos e internalizados. Produtos agrícolas selecionados – Brasil, 1980 – 1996 (1980=100)	104
Tabela 10 –	Posição de estoques públicos (mil toneladas)	107
Tabela 11 –	Saldo dos estoques de produtos da PGPM (em toneladas)	108
Tabela 12 –	Estoques governamentais com aquisições e empréstimos do Governo Federal	108
Tabela 13 –	Orçamento das operações oficiais de crédito e gastos com agricultura. Brasil – anos selecionados (em US\$ mil)	110
Tabela 14 –	Crédito contratado segundo a fonte de recursos. Brasil, 1985 – 1996	120
Tabela 15 –	Taxa nominal de proteção, produtos exportáveis e importáveis, 1980 – 1992. Em percentuais	127
Tabela 16 –	Evolução dos preços recebidos pelos agricultores, valores reais em R\$ de dezembro de 1997/unidade	128
Tabela 17 –	Preços mínimos de garantia para o centro-sul. Safra 94/95 e safra 97/98. Valor em R\$	129
Tabela 18 –	Produção anual, área colhida e valor da produção das principais lavouras – Brasil, 1980 – 1996	132/ 133
Gráfico –	Estoques governamentais – AGF e EGF. Arroz e milho, 1990 a 1999	109

*"Ai daqueles que, no seu leito, imaginam a iniquidade e maquinam o mal! À luz da alva o praticam, porque o poder está em suas mãos."*

*Miquéias 2:1*

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I – A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES</b> .....	19
1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....	20
2 BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR DE 1930 À ATUALIDADE .....	27
3 PROBLEMATIZANDO A POLÍTICA DE MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES NO BRASIL .....	37
4 A RACIONALIDADE POLÍTICA DO MANEJO DE ESTOQUES: POR QUE MANTER ESTOQUES ALIMENTARES? .....	47
<b>CAPÍTULO II – A ECONOMIA POLÍTICA DOS PREÇOS DE ALIMENTOS, INSTABILIDADE ECONÔMICA E REGULAÇÃO</b> .....	53
1 KEYNES, PÓS-KEYNESIANOS E A INSTABILIDADE ECONÔMICA NO CAPITALISMO .....	54
2 INSTABILIDADE ENDÓGENA NOS MERCADOS DE COMMODITIES: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO À LUZ DO MARCO TEÓRICO PÓS-KEYNESIANO .....	56
<b>CAPÍTULO III – MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS NO BRASIL</b> .....	68
1 O MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS NO BRASIL: A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM) .....	69
1.1 A Operacionalização da PGPM do Período 1967-1979 .....	71
1.2 A Garantia de Preços nos Anos 80: Ajustes no Sistema .....	79
2 NOVO PADRÃO DE MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES NO BRASIL .....	89
2.1 As Novas Regras Ordenadoras da Comercialização Agrícola a partir de 1988 .....	91
2.2 Liberalização, Desregulamentação e Abertura Comercial .....	101
3 DESMONTE INSTITUCIONAL E EXAUSTÃO DE RECURSOS .....	111
3.1 O Papel da Armazenagem na Comercialização Agrícola .....	113
3.2 Abertura de Espaço para Novas Modalidades de Financiamento Agrícola na Década de 90 .....	117
4 O CENÁRIO DA COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA A PARTIR DO PLANO REAL .....	124
<b>CONCLUSÕES</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	143
<b>ANEXOS</b> .....	156

## 1 INTRODUÇÃO

A escolha da temática de estudo num projeto de pesquisa de doutorado geralmente perpassa o anseio por eleger-se uma questão que seja – em simultâneo – relevante na área de estudo e importante para a realidade social e econômica em que estamos inseridos. Não seria outro o caso no presente trabalho de tese, em que nos propusemos enfrentar a temática da intervenção do Estado no manejo de estoques alimentares, numa perspectiva teórica consistente com o desenho de políticas públicas de cunho amplo no domínio da segurança alimentar.

Por este ângulo mais que se evidenciaria a relevância do tema aqui proposto, sobretudo considerando-se nossa combatida realidade brasileira, que adentra o século XXI de posse de um legado de assimetrias históricas e estruturais completamente incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo do século que se finda. Dentre tantas assimetrias, destaca-se a condição de miséria absoluta e insegurança alimentar vivida por milhões de pessoas no país, um vergonhoso acinte a qualquer apropriação dos conceitos mais elementares de nação e cidadania.

Este quadro, mais que constrangedor do discurso da *modernidade* – tão ao gosto dos gestores da coisa pública – descobre uma das faces mais perversas de um padrão de desenvolvimento que estruturalmente exclui amplas parcelas da população deste que é um requisito elementar da cidadania: o *acesso* de todas as pessoas – sem exceção – a uma condição alimentar e nutricional condigna.

Sem sombra de dúvidas, a reversão da lógica endógena a esse padrão histórico guardaria como pressuposto necessário, a elevação a primeiro plano da meta de se associar crescimento econômico e equidade social, com todas suas implicações em termos de reversão de metas e construção do direito cidadão.

Mais que isto, configuraria a eleição de um novo conjunto de prioridades da economia política, resgatando-se o estatuto da democracia e da utilização do fundo público numa ótica privilegiadora do "(...) acesso à alimentação como um direito em si mesmo", assumindo-se “a convicção de que a alimentação se constitui no próprio direito à vida” sobrepondo-se, pois, a “qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja esta de ordem econômica ou política.” Pois, “negar este direito é, antes de tudo, negar a primeira condição para a cidadania, qual seja, a própria vida” (MALUF *et al*, 1995, p. 5).

Certamente, seria próprio que a regulação política dos preços de alimentos se balizasse em parâmetros de justiça social, apreendendo-se o *estoque público alimentar* na perspectiva de seu papel como um dos vetores contribuintes da geração de condições adequadas à provisão alimentar e nutricional da população. Nisto consistiria a atuação do Estado – compreendido como *forjador de intercâmbio* – na instrumentação de uma política de manejo de estoques consistente com o atendimento de requisitos básicos de sustentabilidade e equidade do sistema social.

Notadamente, este seria um cenário favorecedor do desenho – e operacionalização – de políticas públicas abrangentes no domínio da segurança alimentar, com prioridade ao seu

papel de elemento estratégico para a transformação sócio-econômica e estrutural equitativa e sustentável.

Neste plano inicial de nosso estudo, cumpriria sublinhar o traço específico do alimento como uma mercadoria destinada, primordialmente, a garantir a subsistência humana. Tal assertiva sugeriria que a regulação da produção e consumo deste bem não deveria se destinar, de forma exclusiva, à idéia de *eficiência* incorporando-se, portanto, a questão crucialmente importante de sua *destinação*. O conceito de base seria aqui o de se promover a *regulação* das condições de subsistência das pessoas – já que tais condições nunca serão passíveis de resolução pela mera atuação dos mecanismos ditos eficientes do mercado; vale dizer, não é este o papel do mercado.

Nessa perspectiva, apropriamos o referencial teórico da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e de autores como Maluf (1995) e Schejtman (1988), que abordam a questão da segurança alimentar pela ótica da centralidade de que se reveste o *acesso* das populações aos alimentos necessários à sua sobrevivência.

Isto equivaleria a apreender-se a temática da segurança alimentar para além dos estreitos limites de uma intervenção pública de corte compensatório e/ou assistencialista, buscando-se interferir nas condições de produção – estrutura produtiva, disponibilidade e preço – e de acesso aos alimentos básicos, esta última condição sendo concretizada por meio da geração de adequadas condições de emprego e de renda.

Todavia, por mais paradoxal que possa parecer, numa conjuntura como a atual, marcada pelo ressurgimento de supostas potencialidades dinâmicas do capitalismo mundial, regressou à cena política brasileira o discurso da eficiência dos mecanismos de mercado na alocação *ótima* dos recursos sócio-econômicos. Sua contra-face seria a redução de importância das temáticas de cunho social e *regulacionistas*, atribuindo-se às forças de mercado o condão de equacioná-las. Desta forma afirmar-se-ia a lógica constitutiva da chamada *globalização econômica*, em sua propositura de retirada *seletiva* do Estado de seus diversos domínios de atuação.

De fato, nos anos recentes o *establishment* voltou a questionar mundialmente os pressupostos históricos que alicerçaram a evolução do *Estado de Bem Estar Social*. Este, o *Welfare State* foi, sem dúvida, um dos marcos mais importantes da transformação capitalista ao longo do Século XX, sem se falar de seu traço como elemento configurador da face moderna da sociedade industrial contemporânea. Como sabido, a partir de 1945 ampliou-se o processo de conformação de um leque abrangente de estruturas e benefícios sociais dos *welfare states* maduros, base necessária de sua transformação qualitativa em relação ao contexto sócio-econômico pretérito à década de 1930.

Desde então, o padrão de desenvolvimento capitalista incorporou a demanda por direitos sociais – configurados em padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, educação e direito ao trabalho – em presença de uma esfera pública regulatória que, certamente, refletia o avanço democrático nessas sociedades. Contudo, frente à reversão do longo ciclo de crescimento econômico do pós-guerra, desde meados dos anos 70 assistiu-se à redenção do discurso do *neoliberalismo* – capitaneado por Estados Unidos e Inglaterra – proponente da redução do papel do Estado na economia, particularmente no tocante à regulação e gestão de políticas públicas sociais.

Ainda que no contexto dos capitalismo maduros este *assalto* liberal/conservador às instituições democráticas tenha se deparado com resistências por parte dos estratos sociais organizados, o mesmo não poderia ser dito em relação às realidades sociais do capitalismo atrasado. Particularmente em relação aos nossos países latino-americanos, o agravamento da

crise econômica se fez acompanhar de progressiva incorporação dos pressupostos da nova ortodoxia liberalizante. Tal fato precipitou a reversão do longo ciclo de regulação estatal iniciado após 1930, com implicações sócio-econômicas que ainda estão por ser avaliadas em sua real extensão.

Pois redimido entre nós o discurso *neoliberal* – agora travestido com o manto da globalização das economias e integração de mercados – configuraram-se proposituras em favor da abertura econômica e liberalização das trocas internacionais, redução de apoios às produções domésticas, diminuição dos obstáculos de acesso aos mercados e limitações no uso de subsídios às exportações. Isto significava a afirmação do *mercado* como instância coordenadora dos interesses – por certo conflitantes – dos parceiros da globalização, com mira à promoção de um sistema internacional de economia aberta.

Precisamente neste cenário geral que caberia situar as mudanças ocorridas no padrão de manejo de estoques de alimentos por parte do Estado brasileiro. Pois, se de 1930 até final dos anos 50 o avanço da urbanização-industrialização provocou crises de abastecimento que forçaram a intervenção recorrente do Estado, após meados da década de 1960 acentuou-se o traço compensatório e assistencialista dos programas oficiais de alimentação e nutrição. Sucessivamente, diante do agravamento da crise social, econômica e política na entrada da década de 1980 evidenciava-se a falência da política econômica autoritária, bem como de suas ações correlatas nas áreas sociais – mormente educação, saúde, habitação, saneamento básico e, abastecimento alimentar.

Especialmente após meados dos anos 80 recolocaram-se as teses liberalizantes de abertura do comércio internacional agrícola – com ações diretas contra o protecionismo setorial – além da redução dos níveis de subsídios à produção e ao comércio, ademais do avanço no processo de união aduaneira regional com os países do Cone Sul, o MERCOSUL. Nesse cenário prospectivo, os fluxos de comércio exterior agrícola e a própria gestão interna de política comercial foram fortemente impactados, com efeitos sobre o padrão de intervenção pública no abastecimento alimentar, objeto de análise no presente trabalho.

Essa cunha liberalizante demarcava, pois, o agravamento da crise fiscal do Estado com seus conseqüentes impactos sobre as políticas públicas. Especificamente, a tendência posta foi a de refluxo da regulação pública dos mercados agrícolas via Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), com maior espaço ao discurso privatista de redução do papel do Estado nos mercados de estoque. Em outros termos, evidenciava-se o questionamento do papel do estoque público alimentar como *instrumento* de provisão de condições sustentáveis e equitativas do abastecimento alimentar - nutricional da população.

Mormente a partir do Plano Real, firmou-se uma matriz de política econômica calcada em regras liberais de comércio, sem maiores preocupações com as necessárias salvaguardas para tempos de incerteza.

Alternativamente, contra o pressuposto de virtual *obsolescência* da intervenção pública no manejo de estoques alimentares, avançamos aqui o argumento a propósito da *essencialidade* da intervenção do Estado na coordenação dos mercados agrícolas. Em tal perspectiva propomos o resgate das estratégias de manejo de estoques de alimentos no país, tendo como referencial a particular apropriação do estoque alimentar antes referida.

Certamente este resgate não nos faculta abstrair o referencial de globalização econômica e abertura comercial que marca presentemente a economia brasileira. Em efetivo, tratar-se-ia de recuperar o caráter do Estado como *forjador de intercâmbio*, pressuposto crucial para se efetivar um padrão de manejo de estoques consistente com a promoção de condições de segurança alimentar no país. Nosso referencial teórico comporta, pois, a análise

dos limites, avanços e retrocesso da intervenção pública no manejo de estoques alimentares no Brasil nas três últimas décadas, período em que se transitou de um contexto marcado por forte intervenção, para outro, de quase completa (dês) regulação setorial.

Especificamente, a **hipótese central** deste trabalho aponta para o caráter *crucial* da interferência pública na regulação dos mercados de estoques alimentares, forjando-se as condições de *ordem e liquidez* necessárias ao adequado desempenho desses mercados. Numa perspectiva teórica Pós-Keynesiana, tratar-se-ia de estabelecer um contraponto básico entre duas lógicas opostas: do Estado *forjador de intercâmbio* contra a lógica do que denominaríamos de *forjador liberal*, conceito influente na formulação recente de política agrícola, sobretudo a partir da implantação do Plano Real.

Nesta perspectiva, contra a ênfase presente no programa de estabilização, de internalização forçada dos preços internacionais, propomos a recuperação do traço próprio da intervenção pública nos mercados de estoque, vista como **um** dos condicionantes do desenho de políticas públicas de cunho amplo no domínio da segurança alimentar. Isto ademais da consideração do referencial de uma agricultura em avançado estágio de industrialização, fortemente impactada pelos vetores de dominância dos complexos agroindustriais e refluxo da interferência pública no setor.

Portanto, em pauta encontra-se a análise da intervenção do Estado como *forjador de intercâmbio* nos mercados agrícolas, buscando-se apreender a interação dos agentes sociais em presença, na configuração desta política pública tão importante para a inserção estratégica do sistema agroalimentar no desenvolvimento sócio-econômico.

Nunca será demais sublinhar que a alimentação condigna de todas as pessoas, independentemente de elas disporem de renda suficiente, constitui-se num direito social e humano fundamental. Ora, não sendo passível de resolução no simples plano do mercado, a garantia desse direito requer uma instância pública que viabilize soluções, tanto de cunho *alocativo* quanto *distributivo*. Demonstrar-se-ia, dessa forma, a relevância político-econômica do Estado forjador de intercâmbio, para a consecução de um padrão de manejo de estoques compatível com os objetivos antes assinalados.

Como evidente, a diretriz central dessa proposta de trabalho transita na direção oposta à do discurso liberalizante e privatista, proponente da privatização – no limite, completa – do processo da comercialização agrícola no Brasil.

Deste modo, recuperamos no Capítulo I a discussão do significado da intervenção do Estado no manejo de estoques públicos de alimentos reportando-a, numa perspectiva histórica, como prerrogativa de subsistência do próprio *concerto* social em qualquer cenário político. Assim apropriada, a inserção pública na provisão do abastecimento alimentar e nutricional da população se constituiria numa temática a se perder ao longo da história humana, ainda que se tenha tornado mais abrangente e complexa sob a dinâmica capitalista de produção.

Sem embargo, a par do declínio de diversas formas *comunitárias* de se organizar a produção e distribuição do produto social, é sob o capitalismo que avançou de modo sem precedentes a divisão de trabalho na sociedade econômica, repondo-se crucialmente a questão da provisão e suficiência do abastecimento alimentar.

Guardando-se o suposto da propriedade da intervenção do Estado nesse domínio, e levando-se em conta o profundo questionamento atualmente em voga desse papel, dedicamos na primeira seção deste capítulo a uma recuperação sumária das inter-relações entre Estado e políticas públicas no capitalismo contemporâneo, com ênfase na evolução do chamado *Estado de Bem Estar Social*, na conjuntura aberta com o término da II Grande

Guerra Mundial.

Tal recuperação se justifica plenamente, considerando-se a presente hegemonia do discurso neoliberal fundado no aparente *consenso* sobre supostas *virtudes cívicas* da chamada *globalização econômica*. O desenho de tal cenário facultava-nos evidenciar a inserção do Estado no desenho e implementação de políticas públicas de corte amplo. Dentre tantas, destacaríamos aquelas referentes à comercialização agrícola, mormente tendo-se em conta, sociedades atravessadas por assimetrias sócio-estruturais de grande monta, como soa ser o caso da sociedade brasileira.

Num passo adiante, recuperamos de modo sumário o padrão de intervenção do Estado no abastecimento alimentar no Brasil dos anos da década de 1930 à atualidade para, em seguida, estender o argumento problematizando a política de manejo de estoques de alimentos no Brasil. Para tanto, contrastamos a polarização teórica em torno da questão da comercialização agrícola, com ênfase na prerrogativa de se apropriar o processo da comercialização como uma das faces integrantes do movimento mais geral de *valorização* dos capitais investidos na agricultura.

Com base nesse referencial, sugerimos uma *cronologia* da intervenção do Estado no manejo de estoques alimentares na agricultura brasileira, com ênfase na etapa da chamada *modernização conservadora* da agricultura no país. Por fim, discutimos a racionalidade política que perpassaria a manutenção de estoques reguladores e estratégicos de alimentos nas sociedades capitalistas atuais.

Adiante, no Capítulo II, introduzimos o debate teórico da economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação, com ênfase nas questões atinentes ao problema da instabilidade de preços alimentares e suas implicações para a dinâmica econômica e sustentabilidade do sistema agro alimentar.

Neste passo do trabalho, introduzimos explicitamente a categoria teórica de extração Pós-keynesiana do *forjador de intercâmbio*. Diversamente do *leiloeiro* walrasiano da teoria tradicional, tal categoria configura a instância pública que intervêm na sociedade econômica, mediando aparatos institucionais com vistas à criação das condições de *ordem* e *liquidez* que são imprescindíveis ao funcionamento dos mercados.

Sobressai na discussão proposta o papel crucial das expectativas dos agentes acerca da evolução futura da economia, do que se deduziria a necessidade de romper com qualquer pretensão teórica de redução da dinâmica econômica a cenários previsíveis e isentos de *incerteza*, esta, sim, elemento intrínseco à dinâmica capitalista.

Já no Capítulo III, tratamos do manejo de estoques públicos de alimentos no Brasil, referenciando-o no quadro mais amplo de transformações da agricultura brasileira sob a dinâmica dos complexos agroindustriais (CAIs). Reportando-nos à discussão da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), seu instrumento operativo, buscamos elucidar as particularidades de um padrão de intervenção pública nos mercados de estoque que, contra seus pressupostos elementares de atuação, culminou numa verdadeira *estatização* da comercialização agrícola no país no decurso da década de 80.

Em seqüência, avançamos na análise do novo Estatuto da Comercialização Agrícola instituído em 1988 e de seu principal corolário, o então denominado *preço de intervenção*. O fato notório destacado nesse ponto do argumento foi que, ainda que *tardamente*, o Estado passou a reunir – pela primeira vez na história da PGPM – possibilidades concretas de atuação como *forjador de intercâmbio* na comercialização agrícola. Desafortunadamente, porém, tal potencialidade esbarrava num quadro de crise fiscal derivado de exaustão do financiamento público o que, concomitantemente ao predomínio do novo discurso liberalizante, inviabilizava

na prática a operacionalidade do novo estatuto. Ademais, naquela conjuntura, a dinâmica dos mercados de estoque já se encontrava contaminada por não poucas distorções, o que tornava ainda mais complexa qualquer iniciativa para seu ordenamento.

Portanto, na entrada dos anos 90 apresentou-se um quadro duplo em que, se por um lado o Estado passava a disponibilizar um estatuto jurídico propício ao controle da instabilidade de preços, produção e renda agrícolas, por outro, tornava-se patente seu franco retrocesso na gestão e manejo de sua política de estoques. Sobretudo a partir do Plano Real, demarcou-se uma conjuntura de *lusco-fusco* em que nem se revogou o conjunto de regras ordenadoras da comercialização de 1988, nem se pôs em seu lugar qualquer alternativa de intervenção minimamente compatível com os pressupostos de estabilização acima referidos.

Efetivamente, o que terminou por se firmar foi o discurso da suposta *inevitabilidade* do processo de globalização econômica e liberalização de mercados, assumindo-se oficialmente de forma progressiva – e *ad hoc* – uma disjuntiva fundamental quanto à atribuição dos papéis que seriam próprios ao sistema agro alimentar.

Avançando no capítulo, focalizamos dois temas presentes na lógica operativa da política macroeconômica do período, em seus desdobramentos quanto ao nosso objeto de estudo: 1) o processo de desregulamentação, liberalização e abertura comercial, então aprofundado, e seus impactos sobre o manejo de estoques públicos de alimentos; 2) os efeitos do *desmonte* institucional após 1990, sobre o que se consideraria um padrão de intervenção pública calcado em supostos de equidade. A propósito deste, tratamos de modo sintético as questões da armazenagem e do desenvolvimento de novos instrumentos financeiros agrícolas, em particular a importância da superação do gargalo infra-estrutural e institucional da armazenagem de grãos agrícolas para o desenvolvimento de novas modalidades de financiamento setorial.

Finalmente, discutimos a dinâmica da comercialização agrícola sob o Plano Real, em especial quanto ao pressuposto da estabilização monetária de internalização, *a frio*, dos parâmetros internacionais de preços e do vetor de liberalização comercial sem salvaguardas de apoio. Nesse sentido, sublinhamos a atuação do Estado criando condições de ordem e liquidez ao desenvolvimento agrícola, como base para o avanço de políticas de desenvolvimento e estruturação do setor. Em sentido oposto, caberia um questionamento fundamental que assim expressaríamos: que valor teria uma política de estabilização que, para além de seus virtuais efeitos estabilizadores sobre a cesta básica, provocasse o desmantelamento de vastos segmentos produtivos e sociais?

Metodologicamente, a consecução de nosso objetivo pressupôs a elucidação das conexões sociais, políticas e econômicas inerentes ao padrão de interferência pública nos mercados de estoques alimentares no Brasil. Para tanto, desenvolvemos uma periodização referida a um grande período marcado pela disjuntiva entre dois cenários contrastantes: um de forte intervenção do Estado no processo da comercialização, a par de outro, onde tendeu ao refluxo a inserção da instância pública na gestão do processo.

O primeiro cenário foi desdobrado em dois sub-períodos: de meados dos anos 60 ao final da década de 70 e outro, abrangente de toda a década de 80. Em ambos evidenciou-se a forte presença do Estado, instrumentando um padrão de manejo de estoques públicos voltado a interesses exclusivos de uma agricultura em avançado estágio de industrialização. Em seu reverso, porém, acumulavam-se *distorções* no tocante ao pressuposto básico de fluidez no funcionamento dos mercados de estoque, com conseqüências em nível de uma verdadeira *estatização* da comercialização agrícola.

Nessa fase do trabalho, visamos elucidar os tempos – e contratempos – da intervenção

levada a cabo e dos meandros tortuosos percorridos, sem abstrair o condicionamento político autoritário do cenário analisado. A visão em perspectiva da intervenção ocorrida contribuiria para desmistificar a lógica interna do discurso privatista, em geral calcada na assertiva de que a presença do Estado contribuiria decisivamente para desarticular os mercados de estoque na agricultura brasileira, daí se deduzindo a propositura fácil de sua retirada *seletiva* desse domínio.

A nosso ver, a falácia do argumento privatista derivaria do deslocamento da análise do cerne da questão. Pois, assim apropriada, empanar-se-ia o sentido político-econômico com que se operacionalizou a intervenção via PGPM, na prática, instrumento coadjuvante do padrão de acumulação de capital na agricultura brasileira em prol de segmentos econômicos hegemônicos. Ademais, o argumento guardaria implícita a falsa assertiva de que a intervenção ocorrida teria sido a *única* possibilidade historicamente exequível, descartando-se a discussão de parâmetros norteadores do desenho de um padrão de intervenção pública fundado em princípios de equidade e sustentabilidade do sistema econômico-social.

De seu turno, o outro cenário cobriu a conjuntura sócio-econômica da década de 90, período de promoção de significativo grau de abertura e (*dês*) regulamentação da economia brasileira. De fato, esse segundo cenário se reportaria a meados dos anos 80 quando passou a predominar o vetor de liberalização da economia mundial, balizado nos pressupostos da última rodada de negociações do extinto Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Foi nesse contexto, em especial a partir da implantação do Plano Real, que passou a se questionar o papel e importância das políticas públicas sociais no país. Particularmente quanto à nossa temática, sobressairia o questionamento do papel do Estado na linha do *forjador de intercâmbio* na comercialização agrícola, remetendo-se o problema do abastecimento à órbita do funcionamento dos mecanismos de mercado. Em verdade, tal assertiva guardaria implícita a existência de outro *forjador* de mercado, o Banco Central, que assentado no estoque de divisas e no manuseio da relação de câmbio, passaria a arbitrar e garantir a suficiência alimentar no país.

Assim, o debate de estratégias alternativas de manejo de estoques públicos de alimentos no Brasil perpassa a compreensão do desenho – e operacionalização – de políticas públicas de alta relevância social. Contraditoriamente, apesar da gravidade das fraturas sócio-econômicas inerentes ao nosso padrão de crescimento, a oficialidade não abriu o debate político em torno da necessidade de se repensar um modelo exaurido, cedendo-se lugar à incorporação do mote básico do conservadorismo internacional referenciado na redução da esfera pública.

Num quadro de aparente *consenso* em torno da chamada mundialização dos mercados urgiria, portanto, recolocar em pauta questões relegadas a plano secundário no debate social, presentemente sob o manto de pressupostas *virtudes* cívicas da economia de mercado. De modo diverso ao advogado pelos arautos da liberalização das economias nacionais, o debate em torno da questão do desenvolvimento sócio-econômico recoloca-se hoje como temática de primeira ordem, num ambiente social, político e econômico de alta complexidade como o que marca esse final de século e alvorecer de novo milênio.

## **CAPÍTULO I – A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES**

O abastecimento alimentar e nutricional, bem como sua provisão pela instância pública, é uma questão que se perde ao longo da história humana, não se circunscrevendo aos limites da organização social da produção sob o capitalismo. Recorrentemente, ao longo de sua vida em comunidade, o homem deparou-se com o advento de conjunturas críticas no tocante à provisão de sua sobrevivência sendo, a propósito, amplamente conhecida a narrativa bíblica acerca dos sete anos de vacas gordas sucedidos por outros sete anos de vacas magras. Este sonho do Faraó – corretamente interpretado como uma antevisão de uma iminente crise na provisão alimentar – elevando José à alta posição de gestor dos estoques de grãos colhidos, consumidos e armazenados no período de abundância, propiciou ao Egito o fortalecimento de sua posição de potência econômica, assim como a garantia do abastecimento de todo o mundo conhecido de então.

Também na Roma e Grécia antigas, eram distribuídas rações de pão e grãos em conjunturas críticas decorrentes de guerras, desastres climáticos ou fatores correlatos. De forma idêntica, o conjunto de leis reguladoras da vida comunitária do povo hebreu serviria como exemplo histórico ilustrativo da premência da interferência pública se contra-arrestar as tendências do sistema social no sentido da concentração de renda e riqueza. Destacar-se-iam, a propósito, as chamadas leis da Rebusca e do Jubileu: enquanto a primeira previa a participação e provisão dos pobres na colheita das safras, a lei do Jubileu<sup>1</sup> estabelecia uma periodicidade de 50 anos, pela qual se procedia à redistribuição de toda a riqueza amealhada na sociedade – basicamente a terra – garantindo-se um quadro social de menor grau de desigualdade. Certamente, tais arranjos comunitários demonstravam-se factíveis em contextos históricos como os acima exemplificados, dado a predominância de uma relativa homogeneidade social.

Com o advento do capitalismo, porém, experimentou-se um avanço sem precedentes da divisão social do trabalho, tendendo a dissolver-se progressivamente os laços familiares e

---

<sup>1</sup> Conforme registrado no Velho Testamento, livro de Levítico capítulo 25, especialmente versos 8-34, seriam contadas “sete semanas de anos, sete vezes sete anos”, significando que o ano do Jubileu ocorria após cada sétimo ano sabático, o que perfazia o total de quarenta e nove anos. Portanto, no quinquagésimo ano realizava-se o Jubileu. Assim registra o relato bíblico: “Então no mês sétimo, aos dez do mês, [...] no dia da expiação fareis passar a trombeta por toda vossa terra. Santificareis o ano quinquagésimo, e proclamareis liberdade na terra a todos os seus moradores: ano de Jubileu vos será, e tornareis cada um à sua possessão, e cada um à sua família.” Nesse ano especialíssimo, restaurava-se a liberdade aos escravos, restituía-se a posse de haveres perdidos aos seus proprietários originais, ademais de proceder-se uma anistia geral de todo tipo de dívida. Conforme sublinhado por Shedd (1993), no capítulo 46 do livro de Ezequiel, o ano do Jubileu foi também denominado de '*ano da liberdade*'.

étnicos, bem como outros tipos de arranjos não capitalistas de produção. Notoriamente, sob a nova dinâmica do processo social tendeu a se agravar a sorte dos segmentos sociais mais débeis – em decorrência de conflagrações políticas, deterioração dos termos de troca, flutuações de preços na agricultura e outros fatores – recolocando-se, em toda sua inteireza, a importância da intervenção pública com o fito de se coibir as mazelas do *mercado*. Não seria, pois, abusiva a afirmação de que, se desde épocas pretéritas fazia-se necessária a atuação pública reguladora do mercado, quanto mais num contexto como o da atualidade, marcado pelas incertezas de um mundo que se pretende globalizado.

Contraditoriamente, porém, esta assertiva defronta-se atualmente com não-poucas restrições decorrentes da hegemonia da chamada *globalização econômica*, em seu discurso em torno de pressupostas vantagens de um sistema internacional fortemente integrado. De forma decisiva, em que pese extrema complexidade da sociedade capitalista contemporânea, presencia-se nos anos recentes a redenção do discurso *neoliberal* proponente da diminuição do papel do Estado no domínio econômico repondo-se, mundialmente, a polêmica acerca da propriedade de se manter políticas públicas no capitalismo contemporâneo.

Entretanto, tal questionamento contrasta radicalmente com a dinâmica que demarcou a evolução capitalista no pós II Grande Guerra, fato este que sugere a importância de recuperarmos nessa introdução, os traços fundamentais que configuraram o padrão de desenvolvimento capitalista mundial no presente século. Tal recuperação teria em vista a montagem de um painel minimamente compreensivo, do processo histórico que antecede imediatamente o aparente *consenso* atual em torno do processo denominado de *mundialização* dos mercados. Sobretudo, esta resenha se justificaria, tendo-se em conta o cenário sócio-político nacional, linearmente capturado pelo mote básico do liberalismo internacional referenciado na redução da esfera atinente às políticas públicas sociais. Portanto, com essa recuperação histórica, buscaremos respaldar a assertiva em torno da importância da regulação pública dos mercados agrícolas, considerando-se suas implicações para nossa temática de estudo do papel do Estado no manejo de estoques alimentares.

## **1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Como amplamente sabido, desde a Grande Depressão dos anos Trinta – num contexto de decadência da hegemonia inglesa – reformularam-se profundamente as bases de atuação do Estado, sendo-lhe atribuído papel plenamente ativo na prevenção e controle das crises. Com isto, potencializaram-se as condições de atuação da instância pública na expansão dos níveis de investimento e das taxas de lucro, adequando-se tais políticas às exigências de emprego e consumo das populações. Foi a partir dessa *agenda* pública, francamente incorporadora de objetivos explícitos de pleno emprego e igualdade, que se derivou o pacto corporativo entre sindicatos e capital, promotor da fase áurea de crescimento com paz social que se prolongou aos anos finais da década de setenta no mundo industrializado, prevalecendo os grandes pactos sociais no contexto europeu até meados dos anos 80.

Admitindo-se, como enfatizado por Marglin (1992, p.20), que “[...] o legado prático da depressão” não tenha sido “o controle da demanda, mas o compromisso com o ‘welfare

state”’, poder-se-ia afirmar que a montagem de políticas públicas – amortecedoras dos efeitos danosos de recessões e guerras – constituiu-se no principal marco da evolução das sociedades capitalistas maduras no período. Pois, sobrevivendo a conjunturas adversas, a chamada *economia do bem estar social* demarcou importante campo para a atuação do Estado, fato decorrente do avanço democrático no contexto daquelas sociedades.

Sobretudo, a consolidação de uma esfera pública regulatória nessa nova conjuntura social e política dos principais países capitalistas teve significado importante. Representou o triunfo da regulação keynesiana constituindo-se, nos termos de Oliveira (1988), no repositório privilegiado dos avanços sociais balizadores do acesso e utilização do fundo público, em simultâneo à consolidação de instituições políticas democráticas. Conforme Przeworski *et al* (1988, p. 31), a consecução do ideal democrático no capitalismo pressupõe certo compromisso tácito pelo qual

[...] os que não possuem instrumentos de produção concordam com a instituição da propriedade privada do capital social, ao passo que os que possuem instrumentos produtivos concordam com as instituições políticas que possibilitam a outros grupos efetivamente exigir seus direitos à partilha dos recursos e à distribuição da renda.

Seria precisamente neste âmbito que caberia compreender o fortalecimento das balizas da intervenção pública em favor da promoção de níveis adequados de produção e emprego à população, o que - num século marcado por duas grandes guerras entremeadas por profunda depressão - terá consignado grande importância ao desenvolvimento de sistemas formais de segurança social, pressupostos importantes da retomada do crescimento econômico nessas sociedades. Encontrava-se, pois, em curso, a constituição do padrão de financiamento público do capitalismo monopolista, o que implicava em atribuir-se ao fundo público um papel crucial na provisão de recursos financeiros, simultaneamente, à acumulação de capital e à reprodução da classe trabalhadora. Conforme Fiori (1990, p. 3),

[...] mesmo nos países de industrialização originária as funções do Estado foram completamente redefinidas depois da I Guerra Mundial. A partir de então, e em particular depois de 1929, movido pelas necessidades da crise ou das pressões corporativas, apoiado na argumentação keynesiana e sustentado pelas sociais-democracias, o Estado redefiniu suas funções e reorganizou-se institucionalmente. Envolveu-se crescentemente na manutenção de níveis de investimento compatíveis com as exigências de emprego e consumo das populações, na sustentação de expectativas estáveis, na negociação das margens de lucro, na alavancagem das fronteiras tecnológicas e, sobretudo depois de 1945, na promoção massiva de políticas de bem-estar e promoção social.

De um lado, o respaldo à acumulação de capital evidenciava-se numa gama de ações abrangentes, com destaque para os aportes de recursos à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, incentivos diversos aos segmentos produtivos, instrumentação do mercado financeiro e de capitais por meio de bancos e/ou fundos estatais, intervenção na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, valorização dos capitais pela via da dívida pública, além do financiamento da agricultura, entre outros aspectos (OLIVEIRA, 1988, p. 8).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Especialmente quanto à inserção da agricultura, mencione-se o Tratado de Roma - de 1957 - que criou a Política Agrícola Comum (PAC). Esta ação pública assentada num leque de objetivos abrangentes, que iam da

Por outro lado, o desenho de políticas sociais abrangentes visava à cobertura de gastos públicos sociais ao conjunto das respectivas populações, passando o Estado a atuar decisivamente em diversos domínios: nos âmbitos da provisão alimentar e nutricional, capacitação do trabalho, política habitacional, sistemas de saúde e previdência social, seguro-desemprego, redes de auxílio, além de subsídios sociais diversos e universais. Sobretudo, a interferência pública no domínio do abastecimento alimentar orientou-se pelo planejamento e operacionalização de políticas de segurança alimentar de *status* elevado no arcabouço mais geral de política econômica.

Neste sentido que se poderia afirmar – em contraponto ao senso-comum – que os países de industrialização avançada não resolveram o problema da fome porque eram ricos. Pelo contrário, tornaram-se ricos exatamente por terem enfrentado – de antemão – o problema crucial do acesso de suas populações aos alimentos.

Em resumo, as considerações acima alinhavadas servem para demonstrar, que o keynesianismo forjou um importante arcabouço político-ideológico de suporte ao avanço capitalista num contexto sócio-político aberto, via compromisso tácito da ação estatal voltada à *harmonização* entre propriedade privada dos meios de produção e gestão democrática da economia. A atuação pública nas esferas do desemprego e da distribuição de renda corroboraria o objetivo geral dos *welfare states*, no tocante à consecução da transformação econômica em bases sustentáveis e com equidade social.

Desse modo, configurava-se a dupla face do compromisso keynesiano – objetivado nas metas de pleno emprego e igualdade – regulando-se o nível de emprego por meio da administração da demanda, em simultâneo à operacionalização de políticas públicas sociais de cunho abrangente.

Levado ao limite, a institucionalização do estado de bem-estar corroboraria o vetor de (*dês*) *mercantilização* do trabalho, ou, da atenuação do peso do mercado na alocação do trabalho *vis-à-vis* a crescente importância dos grupos de interesse e da ação coletiva. Neste sentido, King (1988, p. 62) assinala oportunamente que “[...] o estado de bem-estar oferece um salário social sob a forma de transferências e serviços públicos, os quais não estão sujeitos a relações nem a critérios de mercado.” Assim caracterizados, os *welfare states* refletiam o ideal de busca de um sistema capitalista socialmente regulado, o que não deixava de cumprir um papel ideológico importante, num contexto politicamente bipartido como o da economia mundial do pós-guerra.

Todavia, o compromisso keynesiano respaldava-se no dinamismo econômico do pós II Grande Guerra, abrindo-se o horizonte para a inusitada expansão dos níveis de emprego e dos serviços sociais, em presença de acordos políticos viáveis e de base ampla. Nos termos de Esping-Andersen (1991), a *cidadania social* se constituiria num conceito fundamental dos estados de bem-estar, compreendidos estes como sistemas de provisão e garantia de direitos sociais. Elevados ao *status* legal e prático de direitos de propriedade, os direitos sociais se tornariam virtualmente invioláveis e, assegurados com base na cidadania, e não meramente no desempenho, haveriam de acarretar a (*dês*) *mercadorização* do *status* dos indivíduos em relação ao mercado. Para este autor, o enraizamento das instituições do *welfare state* seria

---

elevação da produtividade setorial - indutora de melhorias nas condições de vida e trabalho da comunidade rural - à estabilização de mercados e garantia de suficiência da oferta de alimentos a preços razoáveis, fundia de modo particular as metas de alavancagem da acumulação de capital e promoção do bem-estar social mais amplo. No caso americano, o objetivo central da política agrícola era prover o necessário suporte de preços e renda aos agricultores, propiciando o abastecimento alimentar a custo razoável e com preservação dos recursos naturais. A particular atenção dispensada à agricultura decorria das especificidades setoriais, derivadas da incerteza que é inerente à produção agrícola (FAGUNDES, 1994, p. 97-130).

fator preponderante, de fortalecimento dos grupos de interesse na defesa e manutenção dos direitos de cidadania.

A propósito da temática de direitos e cidadania, ressalte-se a importância da introdução dos direitos sociais modernos como base necessária à fragilização do reinado incontestável da mercadoria. Pois, conforme Esping-Andersen (1991, p. 102-103), “[...] a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.” Todavia, o autor chama atenção para a grande polêmica existente em torno do conceito, alertando que “[...] os direitos desmercadorizados desenvolveram-se de maneiras diferentes nos Welfare States contemporâneos.” Ora, é precisamente em relação a essa lógica que se opõe o discurso do neoliberalismo, introduzindo-se a disjuntiva em torno do anti-estatismo, ou da polêmica mercado *versus* regulamentação estatal.

Muito embora escape aos nossos objetivos analisar as diferenciações inter *Welfare States* – seja em termos de estrutura de desigualdade, ou dos sistemas de estratificação neles implícitos – caberia alertar para a inconveniência de incorrer-se em erros primários, ao estilo de sua idealização como sistemas sócio-políticos isentos de contradições. Evidentemente, na concretude de qualquer sociedade capitalista, o jogo político consigna às correlações de interesses dominantes a capacidade de generalizar seus interesses como o interesse nacional. Isto faz parte da natureza do capitalismo como sistema social de produção assentado na desigualdade entre suas classes constituintes. O alerta, contudo, não tem o fito de obscurecer a importância do *Estado de Bem Estar Social*, sem sombra de dúvidas um marco da maior importância para a transformação capitalista no século XX.

Certamente, a existência de uma esfera pública regulatória refletia um processo democrático *incluente* dos interesses integrantes – e conflitantes – em presença na arena política. Neste sentido, o conceito de nação haveria de balizar a ação pública pautada na adoção de amplo conjunto de políticas sociais, pressuposto elementar de afirmação dos direitos de cidadania.

Sem embargo de suas diferenças institucionais, a partir de 1945 os *welfare states* maduros desenvolveram um leque abrangente de estruturas e benefícios sociais, base para sua transformação qualitativa em relação ao contexto sócio-econômico pré-existente à década de 30. Conformava-se, desde então, a face moderna do capitalismo industrial contemporâneo, com destaque para a evolução dos direitos sociais evidenciados em padrões mínimos de saúde, renda, educação e direito ao trabalho, entre outros.

Sobretudo, o direito cidadão seria a pré-condição necessária à manutenção do sistema como arranjo de interesses dominantes na sociedade. Os direitos sociais “[...] em sua implementação e plena expressão”, haveriam de transformar “o papel do Estado e a relação entre Estado e economia” e, conseqüentemente, “as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades” (KING, 1988, p. 55).

Entretanto, como antes apontado, desde o final da década de 60 assiste-se à reversão deste quadro alvissareiro típico da fase de ouro do capitalismo avançado. Desse modo, frente à deterioração do quadro macroeconômico mundial sublinhou-se a reação conservadora contra as estruturas do estado de bem-estar, precipitando-se a polarização, e conseqüente divisão, no consenso político em torno do *welfare state* keynesiano do pós II Grande Guerra.

Foi precisamente nesse âmbito que cresceu a efervescência à esquerda do espectro político no mundo desenvolvido, notadamente no contexto anglo-saxão e com repercussões posteriores na França, Alemanha Ocidental, Dinamarca, Holanda e Suécia. Sobretudo, esta inflexão demarcou a potencialização da força política da *agenda* neoliberal, em sua

propositura fundamental da livre concorrência como alavanca da *eficiência* na alocação de recursos e da melhor provisão da justiça distributiva. Como asseverado por King (1988, p. 72),

[...] as idéias da nova direita são basicamente uma revivescência do liberalismo clássico: uma crença no indivíduo, um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e uma preferência por processos de mercado à provisão pública. Os advogados da nova direita afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso de bens públicos, o grau desta provisão pública deve ser extremamente controlado e minimizado. Nesse sentido, é uma implicação lógica dos princípios econômicos da nova direita procurar reverter a tendência do pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas baseadas no mercado).

Caberia chamar atenção, porém, ao fato de que naquela conjuntura já se haviam consolidado profundas mudanças nas estruturas e relações sociais das sociedades maduras, aspecto de suma importância para se compreender a natureza dos *obstáculos* antepostos à reação conservadora contra as políticas sociais abrangentes do *estado de bem-estar* e, portanto, às tentativas de desfiguração do sistema.

Nos termos de King (1988, p. 56), cumpriria atentar para a permanência de significantes “[...] fontes de apoio ideológico e institucional cercando o estado de bem-estar”, não passíveis de fácil superação por estarem “firmemente integradas à estrutura da sociedade e aos seus processos de consumo e produção.” Para o autor, “o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil.” Tais considerações, como evidente, não tem o fito de minimizar a força política do discurso conservador, mas, apenas, situar o contexto social complexo anteposto à sua completa dominância.

E, efetivamente, o novo quadro macroeconômico – fortemente marcado pela recorrência de *déficits* públicos – sinalizava a crise do padrão de financiamento do *Estado-Providência*, descobrindo-se uma disjuntiva política fundamental na alocação do fundo público entre interesses da reprodução do capital e da produção de bens e serviços públicos sociais.

Sem embargo dos avanços democráticos acima assinalados, a solução desta disjuntiva guardou implícito um claro viés contra a abrangência das políticas sociais, o que seria perfeitamente coerente com a estruturação de poder na sociedade capitalista. Sobretudo, esse viés denunciava o caráter *ideológico* da crise daquele padrão, devido à inserção privilegiada do fundo público no tocante aos requisitos da acumulação de capital. A propósito, Oliveira (1988, p. 12-13) ressalta oportunamente que:

O rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência, em termos keynesianos, é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista. A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos por certo –, da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto. Deve-se assinalar, desde logo, que aquela circularidade foi possível graças ao padrão de financiamento público do “Welfare State”, um dos fatores, entre outros aliás, que levaram à crescente internacionalização. Ultrapassados certos limites, a internacionalização

produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retro-alimentação. Pois des-territorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do “Welfare State” não pôde – nem pode, até agora – desterritorializar-se.

Destarte, às perdas substantivas de ganhos fiscais implícitas no processo de internacionalização financeira e produtiva contrapunha-se a permanência, sob a alçada dos fundos públicos nacionais, da tarefa de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Precisamente neste âmbito que importaria identificar a força política da reação conservadora – capitaneada por Estados Unidos e Inglaterra – contra os fundamentos do *welfare state* que, em nome do equilíbrio fiscal, debruçou-se sobre a necessidade de redução dos gastos estatais no tocante às políticas públicas sociais. Ora, nunca será demais ressaltar que a racionalidade desse questionamento ao *estado de bem-estar* passava, necessariamente, pelo objetivo de *anularem-se* os espaços de confronto e negociação próprios à dinâmica de economias capitalistas socialmente reguladas.

A ênfase de Oliveira (1988, p. 25) recairia sobre a proposição de que, um Estado reduzido aos seus termos mínimos, representaria a busca da “[...] manutenção do fundo público como pressuposto ‘apenas’ para o capital”, não se tratando, “como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital.” Na perspectiva do autor seria típico, das reações tatcherista e reaganiana, o “ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital.” Para ele, um claro indicador desta assertiva seria “a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial.”

Dando força a esse argumento, Przeworski *et al* (1988, p. 29) sublinha que esta ofensiva ideológica de direita, “[...] antiestatista, enfatizando a hegemonia empresarial, retratando o consumo popular como inimigo dos interesses nacionais, e baseada na crença na racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda”, acabava por redimir – num contexto certamente mais complexo – um fantasma dos anos 20 do presente século.

Seria este o *pano de fundo* do teatro da chamada *globalização econômica*. Sem embargo, porém, caminhando na contramão do aparente *consenso* em torno do discurso hegemônico da mundialização e liberalização dos mercados e, mais, admitindo-se o pressuposto de que a interferência pública corretiva do *mercado* sempre se colocou como prerrogativa essencial da dinâmica capitalista, perguntamos: como re-considerar – no contexto da atualidade – o papel do Estado que intervêm, *forjando* o intercâmbio e estabelecendo balizas norteadoras da ação dos agentes nos diversos mercados?

Como assinalado por Block (1991), a despeito do discurso convencional em favor da liberdade dos mercados, o avanço do capitalismo se explica precisamente pelo *cerceamento* desta liberdade. Segundo o autor, o *tônus* do desenvolvimento capitalista assentou-se historicamente no *mix* de mercados e limitações dos mesmos, tendo cumprido a ausência de limites o papel de *coibir*, mais que de *impulsionar*, a força do processo. De fato, a polêmica entre Estado e mercado é antiga, reportando-se aos primórdios do debate econômico quando da publicação em 1776 da obra de Smith, *A Riqueza das Nações*. A propósito desta discussão, Guimarães (1992, p. 32) assinala que:

A magnitude desta transformação, patrocinada por Smith, fica clara através da oposição de alguns intelectuais da época, como, por exemplo, Galliani e James

Steuart. A posição de Smith se revela extremamente inovadora, chocando-se com toda uma tradição no abordar certas questões relativas à vida humana em sociedade. Tanto Steuart como Galliani achavam inconcebível deixar a sorte do pobre ao funcionamento das leis de mercado. Eles pregavam uma atuação corretiva por parte do governo, procurando evitar as injustiças: ‘The objective of modern policy, he (Galliani) said, was not to submit to natural law but to use human reason to insure society, that society was never at her mercy (Hont e Ignatieff op cit. p. 18). Galliani mostra assim, seu desacordo com relação à tendência que começava a brotar, a de procurar relegar a sorte humana ao comportamento de leis inexoráveis. Em sua opinião, ‘it was very well to consider letting the sails free to the wind’ when the sea was calm; but any prudent belmsman of state ‘would trim his sails’ when the sea got rough’ (Hont and Ignatieff op. cit. p. 18). Esta colocação se mostra precisa, ilustrando de uma forma crítica a real magnitude daquilo que pretendiam os primeiros economistas.

Sobretudo, as considerações anteriores se revestem de toda sua dimensão quando temos em conta contextos sócio-históricos marcados por gravíssimas assimetrias estruturais, como é o caso das economias do chamado capitalismo periférico. Particularmente, sublinhando a problemática da Economia Brasileira no contexto dessa discussão geral, caberia resgatar o paradoxo da crise de nosso padrão de desenvolvimento que, ao invés de propiciar a abertura de um amplo debate nacional em torno de um modelo exaurido, cedeu lugar à incorporação do mote básico do conservadorismo internacional, referenciado na redução da esfera pública.

A propósito, demonstra-se oportuna a proposição de Coutinho (1988, p. 77-78) ao destacar que

[...] os temas do debate econômico passam por uma tradução ‘ad usum’ do novo liberalismo brasileiro. Deste modo, se Reagan e Thatcher apontam para um pós ‘welfare state’ revigorado pela iniciativa particular, nossos conservadores captam a proposta como sinal inequívoco de que as medidas para melhoria da proteção social no Brasil não só não tem futuro, como são anacrônicas.

Sublinhando um pouco adiante, o desvario de não se buscar explicações consistentes para o estado de coisas a que chegou a sociedade brasileira, conforme o autor, “por que a gestão pública é ineficiente, por que a política econômica não atinge objetivos precisos, por que o Estado é arbitrário” Ora, Coutinho alerta para o perigo de se absorver um discurso ideológico cujas bases se assentam em categorias idealizadas – mercado e empresário concorrencial – mais que sobre “agentes históricos reais do desenvolvimento econômico.”

Em perspectiva teórica semelhante, Marques (1998, p. 1143) alerta que “as propostas de reforma dos sistemas de proteção social de cunho neoliberal, encontram na América Latina um ambiente particularmente favorável.” Para a autora, enquanto as importantes mudanças ocorridas na Europa não chegaram a desfigurar “a organização e os princípios que nortearam a construção do ‘welfare state’, os avanços do neoliberalismo no campo da proteção social nesse continente têm sido bastante significativos.”

Justamente sob este ângulo, caberia assinalar que a escalada do *compromisso* do Estado com a acumulação de capital no Brasil teve um custo extremamente elevado, configurado na subordinação estrita das políticas públicas sociais de cunho amplo na *agenda* do Estado. Assim, a análise atenta da crise sócio-econômica brasileira desnuda o caráter perverso da estratégia de desenvolvimento avançada à atualidade, cuja superação guardaria como pressuposto necessário, o enfrentamento de nossas graves desigualdades sócio-

estruturais e regionais. Sobressairia, portanto, como prioridade das prioridades, o objetivo de se promover o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis e com equidade social.

Nesta perspectiva é que importaria sublinhar a profunda inconsistência de qualquer solução política de *reprise* de velhas e desgastadas fórmulas, compromissadas exclusivamente com a valorização capitalista e em detrimento da implantação de políticas sociais abrangentes, tendo-se em conta o flagrante agravamento dos níveis de *desigualdade social* no país ao longo das últimas décadas.

E é neste cenário geral que se insere a discussão do papel da política pública na consignação do acesso da população à suficiência na provisão de suas necessidades alimentares e nutricionais. Pois, não restam dúvidas de que esta provisão se constitua num dos principais vetores condicionantes de um novo padrão de desenvolvimento social e econômico no Brasil. Evidentemente, tal assertiva pressupõe a construção de uma *agenda* política inclusiva dos segmentos sociais historicamente excluídos da participação nos frutos do desenvolvimento.

Notadamente, a apropriação de uma matriz de segurança alimentar da população como objetivo de política pública no Brasil perpassa questões de suma importância, tais como: disponibilidade, custo e acesso das pessoas ao alimento, nível de emprego e de renda, reforma agrária, entre outras. Trata-se, em verdade, de um elenco de questões históricas e estruturais que se encontram na base de um novo padrão de desenvolvimento sócio-econômico nacional, mais inclusivo e sustentável econômica e socialmente.

## **2 BREVE HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR DE 1930 À ATUALIDADE**

Desde 1930, conjuntura a partir da qual avança o processo de urbanização e industrialização no Brasil, assiste-se à recorrência de crises no domínio do abastecimento alimentar e nutricional da população, fato que, em princípio, impunha mudanças importantes no padrão de intervenção pública na área. Diante de um quadro que se mostrava crítico, inicialmente o Estado centrou suas ações no suposto de que o incentivo à produção, e a melhoria do processo administrativo, seriam medidas suficientes ao enfrentamento de tais crises. Com esse diagnóstico e circunscrevendo suas ações, basicamente, à melhoria do desempenho burocrático-administrativo do Ministério da Agricultura, o Governo Vargas não tratou de institucionalizar – até quase o final dos anos 30 – quaisquer organismos de controle atinentes à questão do abastecimento.

Conforme Linhares e Silva (1979), para garantir a provisão alimentar, particularmente no antigo Distrito federal, o Estado restringiu suas ações à reciclagem de mecanismos de controle pré-existentes à década de 30, fato que terminou agravando o quadro global de escassez no país. Todavia, com a exaustão das principais medidas de controle efetivadas – dado seu cunho essencialmente imediatista – voltou-se o governo a iniciativas de cunho mais contundente, espelhadas na criação em 1938 da então denominada Comissão Reguladora do Tabelamento (CRT).

Marcada, contudo, pela baixa eficácia de seu elenco de metas, a CRT tratou de editar medidas interventivas de corte mais drástico: definiram-se os crimes contra a economia

popular – basicamente conluio ou destruição de produto para se elevar preços – abandono de lavouras, açambarcamento de produto, manipulação de salários e transgressão de tabelas, conforme os termos do Decreto-Lei 869 de 18/11/1938. Apesar das mesmas, porém, persistia o quadro precário do abastecimento, agravado ademais pela iminência da II Grande Guerra, o que terminou impondo nova intervenção do Estado com a instituição da Comissão de Abastecimento (CA), pelo Decreto-Lei 1507 de 16/09/1939.

Efetivamente, esta comissão representou um ensaio em direção de um tipo de interferência mais abrangente sobre a comercialização. Seu campo de atuação englobava aspectos que iam, do levantamento dos inventários de diversos produtos e fixação de preços máximos de venda no atacado e varejo, passando pelo arbítrio de realizar compras no país e no exterior, até chegar à distribuição de mercadorias pelo preço de custo. Fato notório, a CA detinha competência para requisitar produtos sob motivos de utilidade pública, em qualquer circunstância que assim o justificasse.

Ocorre que, apesar do grau de abrangência de seu estatuto, a CA não foi bem sucedida no controle do quadro de crise do abastecimento alimentar, o que levou à criação de outro organismo de controle, o Serviço de Assistência da Previdência Social (SAPS), instituído através do Decreto-Lei 2.478 de 08/1940. Sua racionalidade operativa perpassava a criação de condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, estendendo-se posteriormente seu campo de atuação à provisão de gêneros de primeira necessidade aos trabalhadores, ademais do atendimento público em geral por meio de restaurantes populares.

Novas ações públicas foram requeridas em 1942 quando se institucionalizou, pelo Decreto-Lei 4.750 de setembro daquele ano, a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), órgão ao qual se atribuiu um espectro abrangente de ações sobre o conjunto de recursos econômicos nacionais. Contudo, dadas as circunstâncias efetivas de conflito mundial, então em vigência, praticamente toda a pauta de atuação dessa coordenação foi tomada pela questão do abastecimento alimentar – com ênfase no congelamento de preços na base de dezembro de 1942 – em simultâneo ao reajuste geral de salários, do nível de 1939 ao nível de preços de 1942.

De qualquer modo, não seria demais frisar que, com a CME, potencializou-se um espectro variado de ações que iam desde o tabelamento de produtos de primeira necessidade, a estudos de medidas de política de controle inflacionário e realização de inquéritos econômicos.

Destaque-se que nesse contexto dos anos 40, marcado por fortes pressões de demanda por alimentos, buscou-se incrementar a participação mais efetiva do Estado no planejamento e expansão da rede de armazenagem. Com este propósito, foi criada em 1943 a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), cujo objetivo inicial era promover ações que iam da classificação ao financiamento do produto, prevendo-se também em suas funções o controle da armazenagem e comercialização da produção. Posteriormente, em 1951, muda o perfil de atuação da CFP, ficando sua função circunscrita à política de preços mínimos de garantia.

Dessa forma, no tocante à realização de investimentos na expansão da capacidade armazenadora do país, a intervenção estatal encaminhou-se no sentido de atrair empresas e produtores individuais, concedendo-lhes incentivos e ajuda financeira para a construção de silos e armazéns. Mas, nos anos seguintes, a incipiente participação da iniciativa privada levou o Estado a atuar diretamente na elaboração e implementação de estudos e projetos destinados a expandir a rede de armazéns no país. Esse o sentido da elaboração do plano da Rede Nacional de Armazéns e Silos (RENAS) pelo BNDE, elemento indicador da nova fase de intervenção do Estado na área, passando a ser elaborados estudos de viabilidade técnica,

econômica e financeira para implantação de novos armazéns. Portanto, de uma atuação inicialmente voltada ao incentivo à iniciativa privada, o Estado passa a investir diretamente na ampliação da rede armazenadora.

Os elementos até aqui analisados indicam o alargamento do campo de atuação do Estado, quer no tocante ao escoamento da produção por meio de estoques reguladores ou na ação direta do governo junto aos mercados. Segundo Belik (1998, 16),

“[...] no que se refere à ponta do consumo, a criatividade dos governos deu origem à intervenção no mercado doméstico por meio de entrepostos para atacadistas e até mesmo supermercados, com vistas à venda no varejo de gêneros alimentícios para as populações carentes.”

Outra iniciativa governamental importante neste contexto da década de 40 foi a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), pelo Decreto-Lei 7.328 de 02/45. Sua missão era avaliar aspectos referentes ao perfil de alimentação do brasileiro, com prioridade posta na realização de estudos para o estabelecimento de parâmetros de suporte à formulação de rações alimentares para as diversas regiões do país, com ênfase nas disponibilidades locais e acessos econômicos.

Em que pese esse conjunto abrangente de ações, Linhares e Silva (1979) são categóricos ao afirmar a permanência de um quadro precário do abastecimento nos grandes aglomerados urbanos, situação que só fez agravar-se com o aprofundamento da urbanização após meados dos anos 40.<sup>3</sup> Sem embargo, na década seguinte – momento crucial de transição ao capitalismo industrial no Brasil – assistiu-se à franca deterioração do quadro do abastecimento alimentar e nutricional da população, num processo marcado pela continuidade da alta de preços, queda do poder de compra e crescente instabilidade dos rendimentos reais dos assalariados, processo em grande parte devido à elevada instabilidade dos preços de alimentos.

Como destacado por Benevides (1976, p. 25), ao invés de se enfrentar o problema em sua real magnitude praticou-se no período uma política de duplo adiamento: “[...] um de ordem estratégica”, baseado “na negociação de armistício com as forças reacionárias, deixando intactos os alicerces de seu poder – o regime de propriedade e de exploração do complexo rural-agrícola, em troca de sua tolerância para com o Plano de Metas.” Outro, de ordem tática, referido no objetivo de “transferir, pura e simplesmente, os problemas pendentes e acumulados para a administração seguinte.”

Sucessivamente, deu-se continuidade ao padrão pretérito de intervenção pública instituindo-se a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) – Lei 1.522 de 1951 – órgão de grande importância nesta seqüência de ações e herdeiro de todo o conjunto de experiências acumuladas na área, desde a época da CME. Detentora de amplo raio de interferência econômica a COFAP dispunha de poderes punitivos especiais amparados em legislação específica. Alguns anos depois, foi criada a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos – Decreto-Lei 40.855, de 01/1957 – órgão através do qual se pretendia quebrar o controle da estocagem pelos intermediários.

---

3 Caberia aqui uma referência ao Plano SALTE, proposto no interregno entre os dois governos de Vargas, plano este que se constituiu na proposta abrangente do Governo Dutra nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. Particularmente quanto à meta de alimentação, o SALTE previu a introdução de tecnologia na atividade agrícola, com vistas ao incremento da oferta de alimentos, matérias-primas e exportáveis, para se atenuar o quadro prevalecente de desigualdades sociais e regionais do país. Para uma análise mais aprofundada das metas e constrangimentos implícitos na implementação do Plano SALTE, consulte-se Draibe (1985) e Natal (1982).

Finalmente, nos anos iniciais da década de 60, foram promovidas novas modificações no sistema de abastecimento, com a edição das Leis Delegadas de números 2, 5, 6 e 7, de setembro de 1962. A COFAP foi extinta, transferindo-se suas funções para outro conjunto de órgãos representativos: a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

Destaque-se a criação da CIBRAZEM, órgão responsável pela política nacional de armazenagem e coordenador da execução de planos e projetos voltados ao setor. Como antes referido, a inexpressividade da atuação privada levou o Estado a patrocinar a expansão da malha armazenadora, quer nas regiões recentemente incorporadas à produção, ou naquelas outras caracterizadas por baixos índices de produtividade e volumes de produção variáveis. Notadamente, desde meados dos anos 60 evidenciaram-se graves falhas da rede nacional de armazenagem, particularmente tendo-se em conta as importantes transformações em curso no padrão de crescimento agrícola. Os problemas estruturais da área eram significativos, quer quanto à inadequação em termos locais, a disponibilidade física, ou a simples obsolescência das unidades existentes.

A rede de armazéns distribuía-se pelo território sem uma lógica específica. Relevava, porém, a presença de fração importante da capacidade estática instalada justamente nas regiões agrícolas decadentes, enquanto nas zonas de fronteira agrícola ocorria deficiência. Tudo isto sem se esquecer da característica precariedade do sistema de transportes, que não era apto ao transporte na modalidade a granel.

A propósito, caberia sublinhar a prevalência da rede armazenadora sob a modalidade de armazéns convencionais, o que elevava o custo do produto por tonelada estocada. Ademais, a deficiência de armazéns com qualidade e em quantidade suficientes acarretava a ociosidade da rede disponível, bem como sucessivos problemas de ordem operacional. A adequação técnica dos armazéns era precária sendo que, em sua maior parte, as condições de guarda e conservação eficiente dos produtos não ultrapassavam três meses. No tocante ao aspecto funcional da rede armazenadora, compreensivo das etapas denominadas Coletora, Estratégica (ou reguladora) e Terminal (ou portuária), era fato notório o parco desenvolvimento da primeira – aquela realizada ao nível das fazendas – com seus conseqüentes impactos negativos sobre a eficiência do sistema armazenador.

Neste cenário amplo, a política para o setor visava três prioridades básicas: 1) compatibilizar a oferta de serviços de armazenagem com sua respectiva demanda; 2) adequação dos serviços de armazenagem às prioridades dos setores envolvidos no processo de abastecimento, quais sejam, produção, transporte, comercialização e industrialização dos produtos agrícolas; 3) promoção do desenvolvimento da rede de armazéns por intermédio de estímulo ao crescimento científico e tecnológico setorial. Foi a partir destas prioridades que em 1974 elegeu-se a CIBRAZEM como órgão chave do sistema nacional de abastecimento, cabendo-lhe a realização de estudos e projetos para ampliação da capacidade estática instalada.

Neste contexto é que foi implementada, naquele mesmo ano, aquela que talvez tenha sido a medida governamental mais importante para o setor armazenador, o denominado Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM), cuja racionalidade era a de viabilizar as prioridades determinadas pelo Estado. A principal frente de atuação do PRONAZEM foi o fomento da armazenagem coletora que atingia níveis extremamente baixos no país, algo como 2,5% do total da capacidade armazenadora disponível. Com tal meta buscar-se-ia viabilizar melhores condições de venda aos produtores, contribuindo igualmente à atenuação dos elevados índices de perdas ao longo do ano-agrícola.

Em que pese necessárias qualificações do argumento, a análise até aqui perseguida nos permite atestar a existência no período de uma preocupação recorrente do Estado com a questão do abastecimento alimentar, simultaneamente à efetivação de uma política salarial que – de alguma forma – buscou manter o poder de compra dos trabalhadores. Tudo isto denotaria a incorporação oficial do problema do abastecimento a preços adequados à capacidade de compra da população, o que descobriria certo *esboço* de política pública social no âmbito da *agenda* pública.

Todavia, sem se desconsiderar a importância do conjunto das ações aludidas, caberia destacar sua esfera circunscrita aos limites mais imediatos de uma política de controle inflacionário. Pois as ações levadas a cabo não estavam emolduradas por um vetor de transformação que afetasse – crucialmente – os contornos do padrão de desenvolvimento. No nosso entendimento, porém, tais considerações não obscurecem o fato de que havia certa atenção com o abastecimento alimentar no país. Posteriormente, com a mudança política de 1964, tal atenção passa por refluxo notável, quando a temática é subsumida de forma mais clara ao vetor de crescimento econômico e da ação do mercado.

Notadamente, a economia brasileira passava neste momento por um aprofundamento inusitado do processo em curso de concentração e centralização de capitais, o que teria impactos sensíveis sobre a esfera da circulação. A propósito das grandes transformações em curso, Maluf (1992, p. 146) refere-se ao processo de concentração em nível do varejo e o conseqüente desenvolvimento das redes de supermercados. Situando o processo como parte integrante da transformação mais geral do comércio atacadista e varejista no país, especialmente no tocante ao comércio de gêneros alimentícios, o autor assinala que

[...] a expansão dos supermercados na década de 60 e principalmente na de 70 inverteu a tendência anterior à especialização do varejo em simultâneo a uma grande elevação na escala de comercialização. [...] A partir do final da década de 60 este tipo de empresa passou a contar também com o decisivo apoio estatal através de políticas específicas que auxiliaram fortemente a expansão do varejo em grande escala.<sup>4</sup>

Analisando esta conjuntura instalada a partir da reversão política pós 1964, Belik (1992, p. 70-71) refere-se ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) que foi formulado para o período de 1968 a 1970, cujas metas no tocante à política de distribuição e abastecimento alimentar se referiam à obtenção de matérias-primas baratas e com oferta estável. Segundo o autor,

[...] o Governo Costa e Silva pretendia colocar em funcionamento 8 centrais de abastecimento, 5 mercados terminais, 45 mercados regionais e 800 supermercados até o ano de 1970. Deste ambicioso plano porém, apenas uma central de abastecimento foi instalada, qual seja: a CEASA de São Paulo (CEAGESP) que concorreu com a participação do governo estadual.

Já sob o Governo Médici edita-se o documento intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-71), que objetivava dentre suas metas promover uma verdadeira *revolução*

---

<sup>4</sup> Dentre alguns elementos que estavam na raiz do surto de crescimento dos supermercados, Maluf (1992, p. 146) enfatiza a implementação do Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização, instituído em 1971, com recursos financeiros do BNDE e do PIS geridos pela Caixa Econômica Federal, "[...] que continha uma linha de crédito em condições especiais destinada à modernização do varejo."

na agricultura e no abastecimento, de modo a induzir uma *agricultura de mercado* com forte viés exportador de carnes e outros produtos agrícolas não-tradicionais. Isto posto, o que se percebe é que sua diretriz principal visava o incremento da produtividade e da eficiência do sistema de comercialização de produtos agrícolas, particularmente nos centros urbanos de maior expressão. Já no contexto do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), inscreveu-se a meta de implantação de pelo menos 15 CEASAS, crédito para financiamento de infraestrutura de armazenagem e o denominado Programa Corredores de Exportação.

Sucessivamente, em 1972, é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), instância que enfrentou *não poucas* dificuldades para cumprir seu papel de agente coordenador de uma política de alimentação e nutrição de corte nacional. Tal se deveu ao caráter *restrito* de suas principais iniciativas no sentido de articular, a partir do Ministério da Saúde, as metas da política social e econômica para o enfrentamento da temática alimentar e nutricional no país (Relatório: 1996). Atente-se, contudo, ao contexto sócio-político prevalecente à época – *milagre* econômico – marcado por seu ufanismo característico. Como sabido, a tese então prevalecente era a de que o crescimento econômico seria capaz, por si só, de resolver todas as grandes questões nacionais. Dentre estas, certamente comparceria a temática da provisão do adequado abastecimento alimentar e nutricional da população.

Destaque-se, a propósito, a não implementação do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), previsto para o quadriênio de 1972 a 1975, sucedido pelo II PRONAN (1976-1979), que compareceu no discurso governamental como seu instrumento-chave para uma suposta ação coordenada nos campos da alimentação e nutrição. Na verdade, esta intervenção foi, de fato, uma tentativa de somar projetos isolados existentes nos Ministérios do Trabalho, Previdência e Assistência Social, Educação e Cultura, Agricultura, Saúde e Secretaria de Planejamento, com vistas a atenuar o quadro de subnutrição e pobreza absoluta prevalecentes.

De acordo com Sampaio (1979), com este programa ainda se propôs a instrumentalização de ações de curto prazo por meio de programas de suplementação alimentar, viabilizando-se a médio e longo prazo, políticas integradas de racionalização da produção e comercialização de alimentos. Como sublinhado por Natal (1982), o PRONAN não teria nascido de demandas oriundas da classe operária, sendo ao contrário fruto de propostas da burocracia estatal. Para além da legitimação do Estado, como nos idos do Estado Novo, o fim último da intervenção seria aqui sua estabilização no futuro. As ações desenvolvidas culminaram na edição do III PRONAN (1982-1985), este destinado diretamente aos arquivos do governo.

Ainda seguindo Belik (1992, p. 74-75), caberia destacar a ênfase, sob o II PND (1975-79), no desenvolvimento tecnológico na cidade e no campo. Para o autor:

O II PND, que é divulgado juntamente com o II Plano Básico de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, cria um aparato institucional de crédito, incentivos e núcleos voltados para o aperfeiçoamento do 'pacote tecnológico' voltado para a agroindústria com suas ramificações na fabricação de produtos de origem animal e vegetal. Uma vez que as metas colocadas pelo II PND tinham características de crescimento a qualquer custo' (conforme Barros de Castro e Pires de Souza, 1985, p. 35) e auto-abastecimento de tudo devido à comoção causada pela crise do petróleo, **as metas para o sistema alimentar não estavam muito bem ordenadas.** No entanto, entre os objetivos mais gerais colocados, nota-se que a chamada agricultura e agroindústria de exportação receberam um incentivo bastante compensador. [...] Neste particular, o II PND já coloca como meta importante a **expansão dos complexos agroindustriais** que vão tomar impulso decisivo, principalmente nas áreas de cana-de-açúcar, soja, carnes e cacau. (Grifo nosso)

Estas considerações corroboram uma assertiva feita na próxima seção, na qual problematizaremos o manejo de estoques de alimentos no país. O argumento ali desenvolvido é o de que, na conjuntura após meados dos anos 60, teria prevalecido uma lógica de incremento da produtividade e da eficiência, entendidos como requisitos básicos à solução dos problemas de abastecimento alimentar da população. Nos termos a ser referidos, sob a visão da *funcionalidade* da agricultura para o desenvolvimento, tratar-se-ia de promover incisivamente a inserção setorial no padrão de crescimento do *agribusiness*, estratégia que teria o condão de resolver obstáculos eventualmente existentes.

Dando um passo adiante, caberia assinalar que o quadro histórico até aqui descrito marcou-se pela intervenção pública calcada em medidas essencialmente de cunho *ad hoc*, *vis-à-vis* à recorrência de crises no abastecimento alimentar e nutricional da população. Isto explicaria o porquê de um tema, da premência da *segurança alimentar* da população, não ter comparecido como aspecto de elevada prioridade na *agenda* do Estado. Paradoxalmente, foi somente em meados da década de 80 que surgiram as primeiras referências documentais acerca da questão da SA em âmbito de governo. Especificamente, se tratou da proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar em 1986, cujos objetivos centravam-se no atendimento das carências alimentares da população e na busca de auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

Tal apropriação não deixava de ser um reflexo do amplo debate mundial ocorrido na década de 70 em torno do conceito de SA, quer devido ao alarde em torno da crise de escassez de alimentos, ou à pauta de acordos firmados no âmbito da Conferência Mundial de Alimentação. Neste evento prevaleceram proposituras acerca da necessidade de os países manterem estoques estratégicos de alimentos, com vistas a situações imprevisíveis decorrentes de crises de escassez, cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.

Portanto, nos anos 70, o conceito de SA era apropriado mais na perspectiva de uma política de *armazenamento estratégico* e de *oferta segura e adequada* de alimentos, do que como um direito - intrínseco ao ser humano - de *acesso* a uma alimentação básica, em quantidade suficiente e de boa qualidade. Nos termos das principais resoluções daquela Conferência, passou-se a definir SA como um nível seguro e adequado de provisão alimentar, baseado em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos.

Contrastando, porém, com a conjuntura crítica daquele início de década, ao seu final o inusitado aumento da produção mundial sinalizava tendências à queda dos preços internacionais das principais *commodities*. Daí por diante, perderam força os argumentos neo malthusianos, de que o mundo não teria condições de elevar a produção de alimentos em proporção igual ou maior que o aumento da população, e de que esta seria, precisamente, a causa basilar dos problemas alimentares no mundo.

Conforme Valente (1996, [n. p.]), desde então “[...] reforça-se o entendimento que o problema da fome e da desnutrição” decorreria, “muito mais de problemas de demanda e distribuição, ou seja, de acesso”, do que propriamente “de produção”. No novo cenário – precisamente em 1983 – a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) esboçou uma nova definição de segurança alimentar, calcada em parâmetros relacionados à provisão do adequado nível e estabilidade da oferta de alimentos, para além da segurança na questão do *acesso* aos mesmos.

Seqüencialmente, em 1986, o Banco Mundial consolida uma nova definição de SA prevendo-se o acesso de todas as pessoas à provisão alimentar, pressuposto básico a uma vida

ativa e saudável. Ademais, a esta definição foram agregadas questões correlatas a propósito da *segurança* de alimentos isentos de contaminação química ou biológica, de sua *qualidade* em termos nutricionais, biológicos, sanitários e tecnológicos, com igual relevo quanto aos hábitos alimentares da pessoa humana.

Sobretudo, dentro do pressuposto de equidade e justiça na provisão alimentar, se tratou de protagonizar os objetivos de garantia de poder aquisitivo à população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza, base importante para que, em 1992, a FAO promovesse – em conjunto com a Organização Mundial de saúde (OMS) – a *Conferência Internacional de Nutrição*, momento especial de consolidação de um novo estatuto conceitual, permeando-se a questão da segurança alimentar de sua face humana.

Todavia, o comparecimento da SA nos documentos oficiais foi um elemento forte para o desenho e realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, cujos resultados foram importantes para a criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN). Tais instâncias constituíram-se em incentivo à criação de estruturas nos estados, com vistas à garantia de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

A alimentação passa então a ser vista na perspectiva de direito básico, ampliando-se o conceito de segurança alimentar pela incorporação do acesso à alimentação às esferas da produção agrícola e do abastecimento, potencializando-se sua apropriação entre os elementos definidores de uma proposta de abastecimento de alimentos. Ressalte-se, porém, que as discussões suscitadas não redundaram em ações consistentes de política pública, em direção a ações e/ou soluções politicamente factíveis. É nesse particular contexto que se insere o discurso do governo da Nova República, cuja tônica recaía na premência de se desenhar políticas econômica e social de forma não-segmentada, com vistas ao resgate da histórica *dívida social* no Brasil.

Tal discurso se baseava nos relatórios temáticos gerados na então denominada Comissão para Formulação do Plano de Ação Econômica do Governo (COPAG), ambiente em que se previa - dentre outras ações - o atendimento das necessidades alimentares básicas da população, bem como a provisão da auto-suficiência nacional na produção alimentar. Terminaria prevalecendo, contudo, uma abordagem de política pública de caráter assistencialista e/ou compensatório, fato de suma gravidade em vista do visível aprofundamento da desigualdade da distribuição de renda e riqueza no país.<sup>5</sup>

Assinale-se, porém, na entrada dos anos 90, a mudança qualitativa do debate com a proposição de uma *Política Nacional de Segurança Alimentar*, elaborada pelo então denominado *Governo Paralelo*. Por sinal, esta proposta foi retomada pouco tempo depois – no contexto de resgate da cidadania no país após o *impeachment* do presidente Collor de Mello – como importante subsídio à elaboração do *Plano Nacional de Combate à Fome e a Miséria*. De fato, no caudal de agravamento do quadro sócio-econômico naquela conjuntura, a questão da segurança alimentar da população foi alçada a plano destacado do debate público, para o que foi decisivo o movimento da *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o cidadão *Betinho*.

Foi a partir desta iniciativa da *Ação da Cidadania*, que o Governo Itamar Franco passou a enfatizar a necessidade de se priorizar ações decisivas na área, com isto criando-se

---

5 Ao final dos anos 80, desenvolviam-se 12 programas de alimentação e nutrição no país, cujo custo financeiro girava em torno de US\$ 1 bilhão, sendo que quase dois terços de tais recursos destinavam-se a 4 programas destinados a crianças de menos de 7 anos. Com a realização em 1989 da Pesquisa Nacional de Alimentação e Nutrição, constituiu-se uma importante base de dados na área do abastecimento alimentar - nutricional.

*condições potenciais* à apropriação do conceito de *Segurança Alimentar e Nutricional* na perspectiva do *acesso* da população ao consumo de alimentos básicos seguros, em bases permanentes e sem comprometimento de outras necessidades essenciais.

Com tal apropriação, assumiam-se no país os termos do debate mundial em torno da questão da SA, debate este que culminou na consolidação da defesa da pauta de provisão alimentar como um problema de *direito* inerente ao ser humano. Notadamente, proliferaram no período inúmeros movimentos nacionais e internacionais – geralmente para-governamentais – proponentes de estreita correlação entre acesso à alimentação e direitos da cidadania. Dessa forma, os postulantes do conceito - nessa nova e ampliada perspectiva - passaram a enfatizar pelo menos os seguintes grandes aspectos, assim destacados por Valente, 1997, p. 5:

1. Que a questão de Segurança Alimentar deve ser entendida como uma questão de direito (entitlement) à alimentação e nutrição, entendido como um direito humano básico;
2. Este direito deve ser garantido por políticas públicas, o público entendido aqui por uma esfera onde agem tanto agentes privados como o Estado;
3. Papel do Estado é o de proteger estes direitos (durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salários reais, piora das relações de troca, etc.) e o de promoção da cidadania;
4. A fundamentalidade da participação ativa e parceria da sociedade civil através de suas organizações próprias neste esforço público, especialmente nas áreas onde o Estado é incapaz de agir, por sua falta de flexibilidade e capilaridade;
5. Romper com a tendência maniqueísta de opor o mercado e o Estado. O importante é entender que cada setor tem o seu papel e cabe à sociedade civil mediar a ação das diferentes instituições e papéis que podem ser mutuamente complementares e sinérgicos em muitos casos.

Destaque-se, a propósito dessa nova configuração da questão da SA na estrutura do Estado, a importância política da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão diretamente vinculado à presidência da República, cujas prioridades abrangiam um leque amplo de ações com destaque para: geração de emprego e renda, acesso à terra e programa de assentamento de trabalhadores rurais, combate à desnutrição materno-infantil, fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, continuidade do uso de estoques públicos para programas de alimentação social e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Sobretudo, este Conselho notabilizou-se como espaço de debate entre governo e sociedade civil, atribuindo-se alta prioridade aos programas sociais na linha de se obstar cortes intempestivos e irrestritos, derivados de medidas contencionistas. Foi nesse contexto que, em 1994, o CONSEA e a Ação da Cidadania tomaram a iniciativa de convocar a realização da *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, conclave que se constituiu em espaço de debate para mais de 2000 representantes oficiais e da sociedade civil, em cujo relatório final se explicitou a concentração de renda e riqueza como fator determinante da fome e da miséria no país. De acordo com Valente (1997, p. 7):

A partir da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consolidou-se o entendimento de que a Segurança alimentar e Nutricional de todos deve ser um dos eixos de uma estratégia de Desenvolvimento Social para o Brasil e que exige para sua implementação uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, sem subordinação, onde haja respeito mútuo e complementaridade de ações.

Com base em todo o debate desenvolvido neste período construiu-se o conceito

brasileiro, segundo o qual, Segurança Alimentar e Nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Nota-se, portanto, que foram criadas condições potenciais para que a segurança alimentar fosse apropriada como componente estratégica das políticas econômicas e sociais, o que poderia configurar a possibilidade de se construir sua inserção num quadro indicativo de virtuais mudanças no padrão de desenvolvimento nacional.

Entretanto, poucos dias depois da posse do Governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi substituído pelo *Conselho Consultivo da Comunidade Solidária* que, de acordo com o discurso oficial, englobaria a estratégia ativa do CONSEA no tocante ao problema da fome e da miséria. Contudo, seria temerário afirmar uma linha de continuidade - em termos de lógica de ação - entre estes dois conselhos, cabendo inclusive questionar se, no decurso dos últimos anos, a questão alimentar - nutricional tenha sido apropriada como meta *estratégica* de política econômica. Isto porque o vetor de políticas sociais foi subsumido aos objetivos prioritários de estabilização da moeda e ajuste da economia à liberalização do comércio internacional, repondo-se um quadro econômico recessivo evidente nos elevados índices de desemprego e sucateamento de importantes segmentos produtivos.

Particularmente no tocante ao abastecimento, sua apropriação oficial recaiu no plano da disjuntiva entre conjuntos alternativos de pressupostos: o de auto-suficiência do país - *self-sufficiency* - no tocante à provisão de seu abastecimento *versus* o de aut Capacidade - *self-reliance* - em se prover um estoque de divisas para financiar o suprimento de certo nível de *déficit* alimentar, conforme os termos do Relatório (1996).

Não resta dúvida de que a proposição governamental assumiu o segundo pressuposto, apostando nas virtudes *cívicas* de um sistema globalizado, apoiando-se ademais na fixação da taxa de câmbio e num acúmulo de divisas internacionais até então sem precedentes. Nessa medida, o abastecimento tornou-se um apêndice do plano de estabilização econômica em vigência, especialmente se considerarmos a importância da chamada *âncora verde* para a consecução das metas de controle inflacionário. Evidencia-se, pois, o contraste entre o tratamento dado pelo Estado à questão e o patamar atingido pela discussão temática da segurança alimentar no passado recente, elevado que foi o conceito à condição de *vetor estratégico* de desenvolvimento.

Tal constatação descobria a inconsistência da política oficial que, tomada do ponto de vista da formulação de políticas públicas, terminava por desconsiderar pelo menos duas ordens de questões associadas: a primeira, referente à premência de se viabilizar condições políticas e macroeconômicas para se recuperar os níveis de emprego e a elevação dos salários reais, no suposto de superação do quadro de crise em bases equitativas e com sustentabilidade. Certamente, o atendimento desta questão teria, dentre seus elementos centrais, a prioridade à produção e ao emprego no sistema agro alimentar e o relativo barateamento dos preços alimentares. A segunda, de seu turno, remetia nossa discussão à necessidade de transcender-se - no diagnóstico e na formulação de políticas - o recorte setorial estrito, sem desconsiderar as especificidades da agricultura e do desenvolvimento rural (MALUF, 1995).

Portanto, apesar da predominância do discurso *neoliberal* nos últimos anos, cresceram as abordagens *não convencionais* à temática em questão, potencializando-se a apropriação da

segurança alimentar para além de conceito adstrito ao problema da fome e desnutrição, pondo-se em relevo aspectos de justiça e equidade social na repartição dos frutos do desenvolvimento. Falta, porém, aos gestores econômicos, a percepção de que a inserção diferenciada do sistema agro alimentar no desenvolvimento sócio-econômico teria fortes implicações quanto à ampliação da produção agrícola necessária ao atendimento de amplos segmentos sociais. Conquanto a elevação dos níveis de produção e produtividade setoriais se constitua em requisito importante de suporte a uma demanda potencial virtualmente expansiva, dever-se-ia ultrapassar sua apropriação convencional, meramente balizada na ótica dos mecanismos de mercado.

Ademais, o combate à fome pressupõe o enfrentamento de fatores que estão na raiz de um quadro sócio-político estruturalmente excludente de imensas parcelas da população dos frutos do desenvolvimento. De seu turno, questões relativas aos níveis de produtividade e competitividade do sistema agro alimentar se relacionariam à estratégia de redução progressiva dos preços de alimentos ao consumidor, de forma sustentada e compatível com o incremento da demanda devida ao crescimento da população urbana, à expansão das oportunidades de emprego e melhoria dos padrões salariais.

Todavia, numa perspectiva de curto prazo, a estabilização dos preços de alimentos decorreria de acordos de base ampla entre governo e representantes do complexo agro alimentar e das redes de supermercados, com vistas à fixação de regras para o ajuste de preços com base em parâmetros de política salarial.

Portanto, a consecução da estabilidade do sistema agroalimentar perpassa a utilização de instrumentos econômicos de *regulação pública* dos mercados, sobretudo considerando-se o objetivo válido de se buscar a autonomia alimentar do país *vis-à-vis* a dependência incondicional às importações.

### **3 PROBLEMATIZANDO A POLÍTICA DE MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES NO BRASIL**

Desde meados deste século, quando efetiva-se a transição ao capitalismo industrial no Brasil, aprofundou-se o debate a propósito da especial inserção da agricultura no processo do desenvolvimento sócio-econômico. Sobre o tema debruçaram-se vários autores que, ao longo dos anos seguintes, segmentaram-se em distintas correntes explicativas da chamada questão agrária brasileira. Conforme sublinhado por Leite (1998, p. 14),

[...] vista de uma perspectiva histórica, a relação entre agricultura e desenvolvimento econômico no Brasil tem permeado as análises dos mais diversos autores, ora referenciando as raízes agrárias da formação social brasileira, ora conjugando o agro nacional às transformações mais recentes, redimensionando sua capacidade de adequação às exigências do processo de industrialização ou reciclando as possibilidades conferidas pelas estratégias de inserção internacional da economia local.

Esquemáticamente, apontamos em seguida a sucessão de interpretações teóricas acerca da particular inserção da agricultura no desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Tais interpretações foram comumente referidas na literatura como as teses da agricultura como obstáculo, da agricultura funcional e da agricultura observada à luz do específico processo de acumulação de capital ocorrido na economia brasileira.<sup>6</sup>

Na primeira vertente, também conhecida como *corrente estruturalista/dualista* do sistema econômico-social, a solução para a incapacidade da agricultura em responder às demandas a ela externas estaria na modernização de seu segmento atrasado, inclusive com mudanças de fundo no padrão vigente de posse e uso da terra.

Posteriormente, no decurso dos anos 60 e coincidentemente ao advento do autoritarismo, surgiram novas análises proponentes de enfoque alternativo ao anterior. Conhecidas na literatura como *corrente funcionalista*, seus autores representativos buscaram outro tipo de abordagem conceitual, advogando que, mais que entravar a transformação estrutural, a agricultura teria cumprido – e a contento – as funções dela esperadas, basicamente a provisão de divisas, força de trabalho e excedentes alimentares necessários à expansão urbano-industrial. Como sublinhado por Maluf (1992, p. 155):

[...] reforçado pela nova realidade política inaugurada pelo golpe militar de 1964, no funcionalismo buscava-se [...] “despolitizar” o debate acerca da natureza do processo econômico em curso no país. Ao invés de questionar esta natureza, destacava, no que concerne ao desenvolvimento agrícola, as funções esperadas da agricultura como sua contribuição ao desenvolvimento econômico.

O argumento básico dessa corrente pretendia-se fundado numa prova aparentemente incontestável: a de que a etapa industrializante havia-se completado, sem que fossem manifestos maiores óbices devidos à particular inserção da agricultura no contexto da transformação estrutural.

Como assinala Belik (1992), uma das metas mais importantes do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964, dizia respeito ao rompimento do quadro de *atraso* característico da agricultura brasileira. Mormente com vistas a racionalizar a luta pela reforma agrária na sociedade, ademais dos problemas inerentes ao acentuado processo de urbanização então em curso – e suas conseqüências em termos de crises de abastecimento – o segmento da agropecuária deixava de ser considerado um *entrave* ao desenvolvimento, atribuindo-se-lhe o caráter de *setor atrasado*.

Assim, dirá o autor, seria necessária uma intervenção modernizadora no setor, o que se fez pela criação em 1965 do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Paradoxalmente, porém, essa sistemática de crédito, criada visando alavancar o financiamento da mercadoria agrícola de forma geral, paradoxalmente acaba privilegiando em particular o segmento agroindustrial. Destaque-se, igualmente, dois atos normativos importantes e que trabalhavam em idêntica direção: o primeiro que criava o Fundo Geral para a Indústria e Agricultura, o FUNAGRI; o segundo, que obrigava os bancos a aplicar 15% dos depósitos a vista em crédito rural, com reversão do percentual não aplicado ao Banco Central na conta FUNAGRI.

Já no escopo da terceira vertente explicativa de nossa questão agrária, buscou-se

---

<sup>6</sup> Para uma análise acurada dessas diversas vertentes explicativas da Questão Agrária Brasileira, vide Leite (1998, p. 11-47), Servilha (1994), Maluf (1992, p. 153-202), Guimarães (1979), Castro (1972, p. 77-146), Linhares e Teixeira da Silva (1979).

compreender a inserção da agricultura no desenvolvimento econômico como um, dentre outros, aspectos integrantes do específico processo de acumulação de capital ocorrido na economia brasileira. Neste processo, haveria uma tendência inexorável do sistema a submeter os setores econômicos mais débeis aos setores dinâmicos da economia, caracterizando-se o desenvolvimento capitalista por seu alto grau de instabilidade intrínseca, mais do que por uma suposta harmonia e linearidade, o *equilíbrio*, enfim. Disto se deduziria que a penetração do capital na agricultura traria, em seu caudal, profundas alterações nas relações de produção – com crescente separação dos produtores de seus meios de trabalho – reproduzindo-se as contradições de um padrão de crescimento econômico assentado na *desigualdade* entre suas partes constituintes. O reconhecimento da expressão teórica dessa corrente ocorreu mais recentemente, *pari passu* à abertura do sistema político e a transição à democracia no país.

Num contraponto crucial, poder-se-ia afirmar o contraste teórico/metodológico desta última corrente com a abordagem funcionalista. Esta guardaria como pressuposto básico, a assertiva do crescimento econômico compreendido como condição necessária – e suficiente – para a solução dos problemas da agricultura, admitindo-se, para tanto, a livre operação do jogo das chamadas forças de mercado.

Tendo como sua marca característica a segmentação do objeto em estudo, a análise funcionalista pressuporia a circunscrição dos conteúdos do saber econômico a campos bem delimitados, cada conteúdo – por seu turno – sendo reduzido a outros campos, dado admitir-se o extremo grau de especialização do conhecimento econômico disponível. Esta seria a base para a profusão de estudos sobre as chamadas economias da produção, das empresas, dos custos, da tecnologia, das finanças públicas, do meio ambiente, dos recursos naturais e, no tocante ao nosso objeto de análise, a chamada economia da comercialização ou, simplesmente, comercialização agrícola. Conforme demonstrado por Maluf (1992, p. 1),

[...] o fato de a comercialização agrícola constituir um espaço econômico próprio, com agentes, instituições e práticas particulares, legitimou o desenvolvimento de um conjunto de formulações que tem a comercialização como objeto central e a pretensão de constituir-se disciplina específica - a chamada Economia da Comercialização, um sub-ramo da Economia Rural dentro da chamada visão funcionalista da comercialização, com larga influência nos trabalhos que se referem à questão. A problemática da comercialização é delimitada a partir de um rol de funções que deveriam ser por ela cumpridas, de modo que a maioria das análises tem o objetivo de avaliar o grau de eficiência de um determinado sistema de comercialização e seus desvios em relação ao modelo teórico de equilíbrio de mercado.

Desse modo, segundo os funcionalistas – daqui por diante referidos como a *ótica convencional* – a eficiente comercialização da produção agropecuária seria um dos aspectos, mais dinâmicos, do processo de transformação sócio-econômica dos países referidos como em vias de desenvolvimento. Destarte, demarcando-se que as relações intersetoriais ocorreriam precisamente no âmbito do processo de comercialização, evidenciava-se a ênfase a ser atribuída a essa atividade, cuja eficiência teria o condão de estimular a produção física, com reflexos em todo o restante da economia. Admitir-se-ia, inclusive, a perversidade da acumulação e concentração de riqueza e renda sociais nas sociedades subdesenvolvidas, argumento certamente útil para corroborar-se a importante contribuição de um sistema de comercialização eficiente – e eficaz – ao processo mais *harmônico* de crescimento econômico.

Afinal de contas, se diria, boa parte das rendas familiares nessas sociedades seria gasta

com alimentação – oriunda, pois, do setor agropecuário – para além do fato de que seria, precisamente no âmbito do mercado, que os setores econômicos dinâmicos expropriariam a produção agropecuária, quer pela deterioração dos termos de troca, ou através de um fluxo de comercialização complexo a privilegiar a rede de intermediários. Reversamente, um ineficiente sistema de comercialização de bens primários haveria de favorecer o agravamento da distribuição da riqueza, facilitando, em conseqüência, a concentração de renda e riqueza nos países também denominados como de *baixa-renda*.

Portanto, no escopo da análise tradicional a comercialização agrícola desempenharia papel-chave para a consecução do desenvolvimento sócio-econômico, guardando-se implícito o pressuposto de *linearidade* de um processo que transcorreria – necessariamente – segundo etapas bem definidas, de forma gradual e homogênea, isento, pois, de qualquer tipo de contradição inerente. Aqui se situaria o cerne da visão convencional, calcada no paradigma do *equilíbrio geral*, estado que seria imanente às chamadas economias de mercado.

Abbott (1962), citado por Steele *et al* (1971), enfatiza a importância do sistema de comercialização na transmissão de incentivos aos agricultores, com impactos em termos de melhoria da produtividade e eficiência do sistema. Silva e Rezende (1982), por seu turno, chamam atenção para os obstáculos antepostos à distribuição de alimentos nas realidades subdesenvolvidas considerando-se que, se a transformação estrutural não for acompanhada de mudanças na estrutura e nas instituições da comercialização, tornar-se-ia virtualmente impossível transferir ganhos de produtividade na produção de alimentos para usufruto da população.

Salta aos olhos, no argumento acima, a precedência da elevação dos níveis de produção e produtividade, pressuposto tido como crucial à contribuição do sistema de comercialização para a transformação sócio-econômica. Na verdade, a eficiência de preços na comercialização guardaria implícita a consistência entre as variações nos preços dos bens agrícolas e as variações nos custos efetivos de comercialização. Sobretudo, guardar-se-ia a assertiva de que o mecanismo de preços determinaria, em última instância, a melhor alocação possível dos recursos no mercado.

A propósito, Kriesberg (1976) sublinha que, devido às imensas disparidades na distribuição de rendas nas sociedades em desenvolvimento, se tornaria premente o adequado funcionamento do sistema de comercialização, em bases eficientes. Segundo o autor, melhorias sistemáticas na produtividade do sistema haveriam de provocar sensível redução dos custos de alimentação, provocando externalidades positivas no tocante aos índices inflacionários e ao perfil de distribuição da renda.

Assim, pois, para o pensamento tradicional a eficiência da comercialização agrícola seria aspecto preponderante na consecução do desenvolvimento econômico. Seu desempenho seria fortemente determinado por fatores variados, notadamente: redução dos riscos de produtores e intermediários via oferecimento de um fluxo adequado de informações; provisão da necessária estrutura de organização e coordenação da produção e do consumo; compatibilização dos perfis de oferta e demanda, assim como geração de economias pecuniárias e tecnológicas – internas e externas – em conseqüência da expansão dos diversos mercados; transferência para a economia de trocas, daqueles produtores em regime de subsistência (STEELE *et al*, 1971).

Portanto, relevaria no escopo teórico dos modelos tradicionais a ênfase estrita na comercialização agrícola como objeto de análise *per se*. Sobretudo, ressaltariam categorias como eficiência, produção, produtividade, tecnologia, informação e, sobre todas elas, a tendência imanente do sistema econômico a estabilizar-se em posições de equilíbrio. E, no nosso entendimento, seria precisamente nesta questão metodológica que se poderia identificar

a contradição fundamental deste arcabouço teórico. Pois, sabemos que na realidade do capitalismo, compreendido como um sistema social de produção, o que prevalece é a tendência imanente do sistema ao (*dês*) *equilíbrio*.

Para além da ficção do automatismo dos mercados, a sociedade capitalista caracteriza-se pelo permanente processo de regulamentação da atividade econômica, repondo-se a importância de (*dês*) *mistificar-se* o discurso de defesa intransigente da liberdade de mercados. Pois seria profundamente ingênuo – se não fosse ideológico – admitir-se situações típicas de não interferência na economia, mormente considerando-se um contexto econômico como o da atualidade, marcado pelo discurso hegemônico da liberalização e globalização da economia mundial.

Contra a incorporação do pressuposto – tão caro às vertentes teóricas tradicionais – de *efetividade e harmonia* do processo operativo da comercialização, voltamos nosso foco de análise para a particular inserção da comercialização agrícola na dinâmica econômica capitalista, valendo-nos, para tanto, do argumento desenvolvido por Maluf (1992, p. 55), quando o autor destaca que:

Não se pode tomar a política de comercialização como se resultasse, no fundamental, de determinações específicas desta atividade, inclusive nas iniciativas referentes a seus requisitos operacionais (transporte, armazenagem, etc.). Na mesma medida em que as características da comercialização são determinadas pelas transformações na organização da produção agrícola e pelo avanço da concentração de capitais, a política de comercialização define-se nos marcos da política de modernização do campo e do estímulo à consolidação do grande capital agrário e, em especial, do comercial e industrial. Uma retrospectiva dos principais instrumentos de intervenção na comercialização agrícola nos vários períodos históricos revela a substituição, desde fins dos anos 60, da ênfase em intervenções diretas (tímidas) no mercado e no controle dos chamados ‘açambarcadores’, pelo apoio à concentração e integração como forma de modernizar e melhorar a eficiência do setor e, também, de ampliar o grau de controle governamental.

Nessa perspectiva teórica – diametralmente oposta ao paradigma tradicional – o autor enfatiza a comercialização agrícola como aspecto integrante e crucial da política agrícola e agrária mais ampla, refletindo o viés da política econômica em favor da valorização do capital comercial e industrial dominantes na agricultura. Sob esse ângulo de análise compreender-se-ia, de forma mais adequada, a disjuntiva entre objetivos e resultados do manejo dos instrumentos operativos da política setorial, cuja racionalidade seria alavancar o desenvolvimento dos interesses hegemônicos dos complexos agroindustriais (CAIs).

Neste sentido caberia destacar a evolução da agricultura brasileira pós meados dos anos 60, quando se aprofundou a drenagem de significativa massa de recursos financeiros em condições altamente favorecidas – em termos de juros, prazos e carências – aos segmentos considerados prioritários dos CAIs. Evidentemente, a lógica implícita ao processo seria a de se promover a *soldagem* de interesses seletivos, pressuposto importante do avanço da industrialização da agricultura brasileira.

Não resta dúvida de que o manejo de estoques alimentares – como instrumento de política pública altamente relevante no processo do desenvolvimento – haveria de refletir o conjunto mais geral de mudanças estruturais por que passava a economia rural brasileira naquele período. Nesse sentido, o específico padrão de interferência do Estado brasileiro na comercialização agrícola apenas corroborou a inexorável subordinação da agricultura às demandas dos demais setores, instrumentalizando-se múltiplas ações político/institucionais

com vistas ao controle do quadro geral do abastecimento alimentar urbano.

Mormente nos anos 50, momento crucial de transição ao capitalismo industrial no Brasil, coloca-se em xeque a continuidade do padrão de crescimento extensivo da agropecuária nacional, ensejando-se decisivas ações governamentais em favor da modernização setorial. Daquela conjuntura em diante, afirmou-se o vetor de elevação dos níveis de produção e produtividade, demarcando-se o início de um largo processo de transformação estrutural da agricultura brasileira. Desafortunadamente, nessa agenda modernizante não couberam ações públicas de corte prioritário com vistas à solução de históricas e graves desigualdades sociais, notadamente com respeito ao problema da posse e uso da terra no país.

Daí denominar-se de *conservador* o processo de modernização desatado, denotando-se com isto a especial racionalidade de todo um aparato de políticas públicas voltadas ao agro brasileiro, particularmente após meados dos anos 60. Sabidamente, sua instrumentação acentuou o quadro pretérito de desigualdade setorial, na exata medida em que foram privilegiadas culturas e regiões específicas - bem como segmentos exclusivos dentre os produtores - marginalizando-se, em conseqüência, os setores rurais relativamente mais débeis. Nos termos de Silva (1982, p. 40), ao revés de uma transformação auto-sustentada, promovia-se "uma modernização induzida através dos pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado."

Essa grande transformação de nossa economia rural poderia ser subdividida em três períodos, com destaque para: 1) fase de modernização agropecuária, basicamente situada na década de 50, em que foram introduzidas melhorias nos processos produtivos com a importação de máquinas, equipamentos e insumos modernos de modo geral; 2) fase de industrialização dos processos de produção rural, viabilizada a partir do fim da implantação do bloco de investimentos pesados do Plano de Metas, quando se instala no país o departamento de bens de produção e insumos gerais para a agricultura, processo bancado com elevados incentivos públicos; 3) fase de fusão ou integração de capitais inter-setoriais, importante como momento crucial de alavancagem do capital financeiro na agricultura sob comando do grande capital. Delimita-se essa terceira etapa entre meados dos anos 60 – quando se criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – e o início dos anos 80, quando entrou em colapso o padrão de desenvolvimento da modernização conservadora, conforme periodização proposta por Delgado (1985).

Com a mudança do patamar tecnológico da agricultura brasileira – que não apenas modernizou-se, mas, efetivamente, industrializou-se – também mudava, e de forma crucial, o padrão da comercialização agrícola no país, adequado que foi ao movimento em curso de concentração e centralização dos capitais agrários. Relevaria, nessa medida, a importância da política de manejo de estoques alimentares, como um dos aspectos relevantes da inserção estratégica do sistema agro alimentar no desenvolvimento econômico. Contudo, em que pese o porte das mudanças estruturais desde então havidas, tal manejo permaneceu vinculado a objetivos imediatistas e de curto-prazo, sobretudo – mas não exclusivamente – com respeito ao controle da inflação.

Como se procurará demonstrar nesse trabalho, a inconsistência na instrumentação do manejo de estoques por parte do Estado terminou por comprometer a integração dinâmica da comercialização agrícola num sistema sócio-econômico marcado por graves assimetrias estruturais, com destaque para o padrão iníquo de posse e uso da terra no país, reproduzido historicamente sob diversas formas. Pois, lida como um processo de redistribuição de ativos patrimoniais – a começar pelo ativo fundiário – a reforma agrária corroboraria a melhora da distribuição ocupacional no campo, com conseqüentes reflexos sobre a transformação sócio-

econômica.

Caso contrário, a valorização da terra – independentemente de sua utilização produtiva – acabaria por tornar a propriedade fundiária uma esfera privilegiada da acumulação de capital, base do manejo distorcido dos demais instrumentos de política agrícola. Certamente, este seria – como de fato o foi – o quadro propício à acentuação das desigualdades nas trocas setoriais, conducentes ao contínuo estreitamento da relação custo-preço, base do processo de extração de renda do setor agrícola.

Enfim, o debate sobre o padrão de desenvolvimento rural no Brasil teve entre seus temas a questão do desmonte dos mecanismos estruturais e perversos responsáveis pela subordinação da agricultura. Tal desmonte se constituiria na base para que os instrumentos de política agrícola ganhassem eficácia, com seus desdobramentos em termos de benefícios para a coletividade. Poder-se-ia dizer ainda que, não comportando a intervenção pública essa diretriz, o instrumental de política agrícola – sejam os subsídios creditícios ou os incentivos fiscais – acabaria por produzir resultados perversos, reforçando aqueles mesmos mecanismos. Aos nossos propósitos cumpriria ressaltar a essencialidade da superação de óbices estruturais para a prática de um adequado manejo do instrumental de política agrícola.

Necessariamente, porém, o cenário prospectivo do desenho e operacionalização de uma adequada política de manejo de estoques alimentares, deveria ultrapassar o imediatismo peculiar a certo tipo de intervenção pública isenta de maior compromisso com a mudança sócio-econômica fundada na equidade e justiça distributiva. Para além de uma agenda incluída da Questão Agrária brasileira, tal intervenção teria que basear-se no suporte ao desenvolvimento do sistema agro alimentar, com vistas à provisão da auto-suficiência do país, assim como a manutenção de estoques estratégicos de alimentos básicos. Relevaria, nesses termos, a garantia do abastecimento alimentar com conseqüências estritas quanto à regulação da típica instabilidade de preços dos mercados agrícolas. Nesse contexto, o correto manejo do instrumental de política – crédito, tarifas, preços de empréstimo, preços mínimos, entre outros – desempenharia papel crucialmente relevante à consecução daqueles objetivos.

Na ótica de análise de Lopes (1994), o vetor relevante de política agrícola relaciona-se à concessão de prioridade às demandas dos segmentos *relativamente frágeis* do sistema agro alimentar, direcionando-lhes crédito favorecido, maior participação nos recursos financeiros disponíveis e Valores Básicos de Custeio (VBC) em proporções relativamente superiores à agricultura empresarial, entre outros fatores. De modo semelhante atuaria o remanejamento de amortizações de empréstimos contratados e o refinanciamento de dívidas vencidas. Na perspectiva deste autor, o sentido da intervenção pública seria precisamente o de promover um adequado nível de liquidez setorial, flexibilizando-se os créditos de custeio à produção agrícola, convertendo-os em Empréstimos do Governo Federal (EGFs) ou prorrogando créditos vencidos.

Todavia, nunca será demais lembrar que o financiamento agrícola – assentado no crédito regulamentado e nos depósitos compulsórios do setor bancário – deveria criar condições potenciais à atuação pública enquanto instância coordenadora dos mercados primários, forjando-se condições de ordem e liquidez à atividade. Nessa ótica, a fluidez no aporte de recursos bancários privados – ao custeio, investimento ou comercialização dos segmentos capitalistas – se assentaria no pressuposto da estabilidade relativa dos preços agrícolas, ademais da existência das tradicionais garantias reais.

Para além dos argumentos já assinalados, contudo, o manejo de estoques insere-se num âmbito ainda mais geral. Dada a integração dos mercados agrícolas em relação à economia internacional, ao ente público caberia prover o arcabouço institucional necessário ao enfrentamento dos revezes do comércio externo. O traço radical dessa asserção evidencia-

se na conjuntura social e política presente, quando se assiste à nova hegemonia da globalização econômica e liberalização de mercados. Pois, se mesmo num ambiente mais restritivo à competição internacional – como o foi o período prévio a 1986 – o papel do Estado na coordenação do mercado demonstrava-se importante, o que dizer do contexto atual, quando se agrava a instabilidade endógena dos mercados de *commodities*.

Ora, sabendo-se que a administração do risco de preços nunca sucederá à mera atuação do chamado livre jogo das forças de mercado, torna-se plenamente justificada a intervenção pública no manejo de parâmetros norteadores da comercialização agrícola. São todos estes elementos necessários – e crucialmente importantes – para apreender-se o caráter da intervenção do Estado como *forjador de intercâmbio* no manejo de estoques alimentares na agricultura brasileira, objeto central deste trabalho de tese.

Cumprido sublinhar, entretanto, que as considerações acima não nos facultam incorporar qualquer tipo de abordagem *autarcizante*, relevando sim a apropriação do suposto de auto-suficiência alimentar como questão estratégica para o país. Pois, na globalização econômica, os riscos do comércio internacional persistem e – porque não dizer – até se acentuam.

Ademais, sempre será oportuno recordar que – no concerto mundial – as nações interagem fundamentalmente à base de laços de interesse, forjando-se a pauta das relações econômicas internacionais por regras desleais ou extemporâneas de comércio, práticas protecionistas e uso de alimentos como instrumento coercitivo, realidade que oblitera o sofisma do argumento em torno da integração *a frio* dos diversos mercados. Nesse sentido é que caberia assinalar a importância do sistema agro alimentar como um dos vetores de base, para a sustentação de um processo de desenvolvimento sócio-econômico sustentável e equitativo.

Referindo-se ao relatório do Banco Mundial intitulado *Brasil: O Gerenciamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Naturais*, Lopes (1994) aponta o significativo decréscimo dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado para o financiamento da comercialização dos principais grãos, cereais, fibras e oleaginosas no período recente. Diversamente de sua expansão ao longo da chamada *modernização conservadora*, na entrada dos anos 90 refluem em termos relativos – e também absolutos – tanto os recursos financeiros de apoio à comercialização, alocados via Empréstimos do Governo Federal (EGF), quanto às compras governamentais representadas pelas Aquisições do Governo Federal (AGF).

Por sinal, para o Banco Mundial tal retrocesso da interferência governamental na comercialização agrícola teria decorrido de fortes ações em favor de mudanças na comercialização de produtos agrícolas. Estas, levadas a cabo no começo da década de 90, representaram uma reversão do quadro dos anos 80 em que, por meio dos instrumentos EGF e AGF a preços garantidos, tornavam-se o governo o principal ator na comercialização dos principais produtos agrícolas chaves. Caberia, pois, destacar as importantes implicações da liberalização do comércio internacional de *commodities* nos anos 90, para a afirmação do vetor de desmontagem do sistema oficial de estoques.

De fato, sob a nova política de comércio exterior agrícola, entre 1989 e 1993 os estoques governamentais de arroz, feijão, milho e trigo declinaram de um patamar de quase 10 milhões de toneladas para algo em torno de 1.5 milhão, conforme informações da Companhia de Financiamento da Produção/Divisão de Estoques e Financiamento para 31/12/1988 e Banco do Brasil/Relatório ao CONSEA, para 19/06/1993. Isto denotaria a força da orientação liberal da reforma comercial então em curso, ademais do pressuposto implícito de dispensabilidade da regulação estatal no comércio de *commodities*, na linha de que o abastecimento interno seria respaldado pela livre circulação internacional de produtos

capitaneada pelos agentes privados.<sup>7</sup>

Neste sentido, importaria demarcar-se a contradição latente no período, quando em nenhum momento chegou-se a cogitar a hipótese de atuar – de forma efetiva – na linha de provisão de *ordem e liquidez* no processo de formação e desmobilização de estoques públicos de alimentos. Mesmo disponibilizando-se, já naquela conjuntura, de um estatuto de regras ordenadoras da comercialização agrícola – aprovado em 1988 – potencializador da capacidade regulatória do Estado como *forjador de intercâmbio* no manejo de estoques alimentares. Notadamente, um padrão efetivo de manejo contribuiria à inserção estratégica do sistema agro alimentar no desenvolvimento sócio-econômico, estabilização de preços/renda agrícolas e elevação da eficiência e competitividade setoriais, para além de apresentar-se como condição de base ao enfrentamento da questão da segurança alimentar.

Neste sentido, uma crítica de base à política agrícola do Plano Real se referiria ao seu diagnóstico, de controle da instabilidade de preços e rendas agrícolas, pela via da internalização dos preços internacionais. Tal propositura seria questionável, especialmente no tocante à estabilidade da renda, tendo-se em vista nosso contexto institucional reconhecidamente frágil. Na verdade, com esse vetor de política setorial acentuava-se a tendência ao agravamento do problema de nossa inserção competitiva, dado não priorizar-se o balizamento de mecanismos adequados de proteção aos segmentos sócio-econômicos internos. Sem qualquer dúvida, em condições de forte abertura comercial seria premente compatibilizarem-se os parâmetros básicos da comercialização agrícola, quais sejam, os preços de *liberação de estoques e externo CIF internalizado*.

De modo completamente diverso, nos anos mais recentes acentuou-se o grau de assimetria no sistema, rompendo-se a possibilidade de coordenação simultânea do intercâmbio em dois mercados por meio de medidas tarifárias compensatórias, comprometendo-se – em última instância – a construção de um sistema nacional de intercâmbio em bases consistentes.

Nunca será demais afirmar-se o importante papel da regulação pública de preços agrícolas para o desenho de políticas de segurança alimentar de cunho abrangente, o que, conjuntamente ao enfrentamento de questões estruturais, contribuiria à melhora do padrão de distribuição de renda no país. Sua incorporação à agenda pública constitui-se em condição *sine qua non* à consecução de objetivos de transformação social e com equidade, base essencial de um processo de desenvolvimento sócio-econômico sustentado no longo-prazo. No entanto, na contramão desta perspectiva, e em evidente contradição com o peso de nossa herança histórica, ultimamente veio consolidando-se no país certo conjunto de ações, derivado diretamente da força política do discurso neoliberal, sem esquecer-se do concerto de regras comerciais do Brasil com seus parceiros do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).

Destarte, guardando como referência a periodização do processo de *modernização conservadora* proposta por Delgado (1985), desdobramos em seguida uma cronologia da interferência pública no manejo de estoques de alimentos no Brasil no período compreendido entre os anos de 1965 e 1998. Tal cronologia foi fundamentada basicamente em três fases sucessivas de regulação do setor agrícola e agroindustrial.

A primeira, de meados da década de 60 ao final dos anos 70, se referiria ao período de

7 Na perspectiva de Lopes (1994), o relatório do Banco Mundial seria insuspeito e abalizado para indicar os novos parâmetros norteadores do desenho de um sistema *privado* de comercialização de safras na agricultura brasileira.

8 Nesse ano institucionalizou-se um princípio normativo das condições adequadas à liberação de estoques públicos de alimentos, por intermédio do então denominado *preço de intervenção* (Portaria MA 36 de 22/02/1988), posteriormente designado de *preço de liberação de estoques*.

marcante presença do Estado na drenagem de importante massa de subsídios à modernização/industrialização da agricultura, aí prevalecendo a lógica de fusão dos interesses hegemônicos dos complexos agroindustriais em consolidação no período. Sob tal lógica, porém, sucederam-se determinadas conseqüências para a dinâmica de funcionamento dos mercados de estoque, contraditando a PGPM seu pressuposto básico de servir como instrumento de controle da instabilidade de preços e rendas agrícolas. Isto significa que, na prática, a racionalidade da garantia de preços fundou-se na transferência de subsídios – especialmente via crédito de comercialização – aos segmentos agroindustriais tidos como prioritários, buscando-se *funcionalizar* a inserção setorial no circuito mais amplo da acumulação de capital na economia brasileira.

De seu turno, a segunda fase – abrangente dos anos da década de 80 – caracterizou-se como um período marcado pela reversão cíclica da economia. Nessa conjuntura, assiste-se à franca deterioração do padrão de financiamento público, com paulatina retirada dos subsídios ao crédito rural e demais instrumentos de apoio à modernização conservadora. Conforme Belik (1997, p. 10), nesse período

[...] a política agrícola é motivada pela redução dos subsídios e pela busca da auto-regulação, que pode ser constatada pelas formas de financiamento e pelo apoio público, que se diversificam segundo esquemas verticalizados no bojo dos complexos agroindustriais (CAIs).

Desta forma, tender-se-iam a fortalecer atores e instituições privados *vis-à-vis* o declínio do aporte público à atividade.

Cumprе assinalar que, frente à diminuição do incentivo oficial via crédito rural, à PGPM passa a ser atribuído *status* mais efetivo como instrumento de política agrícola, sucedendo-se uma seqüência de ações corretivas da sistemática pretérita de preços. Sobretudo, buscava-se reverter distorções acumuladas no manejo do instrumental, garantindo-se níveis atrativos de preços dos principais produtos da pauta de garantia, com reflexos em termos de novos investimentos na produção (GASQUES e VILLAVERDE, 1990).

É oportuno sublinhar que, ao par dessa nova configuração em termos de operacionalidade do instrumento nos anos 80, magnificou-se a participação do Estado nos mercados de estoque demarcando-se o cenário de uma verdadeira *estatização* da comercialização agrícola no período. Todavia, frente à imprevisibilidade da atuação pública – correlata à ausência de parâmetros ordenadores da própria comercialização – assistiu-se à significativa retração dos agentes privados no desempenho de seu papel no carregamento de produto ao longo do ano-agrícola. Pois a comercialização – dita *estatizada* – colocaria em evidência, a efetiva subordinação do manejo de estoques na agricultura brasileira a critérios outros que a consecução da estabilidade regulada de preços alimentares. Claramente, um processo como este conduziria à inversão completa dos papéis que seriam próprios aos diversos agentes envolvidos.

Vale dizer, deslocavam-se os agentes privados de sua tarefa no carregamento de estoques dentro do ano agrícola, passando o ente público a atuar em seu lugar com claro desvirtuamento de seu papel. Levado ao seu limite, este processo abriu espaço para a instituição em 1988 de um novo estatuto de regras ordenadoras do processo da comercialização agrícola, estatuto este representado pelos chamados *preços de intervenção*.

Nossa ênfase no presente trabalho se referiria à possibilidade, que então se apresentava, de resgate do padrão de interferência do Estado como *forjador de intercâmbio* no

manejo de estoques, o que terminou não se efetivando em decorrência de fatores específicos.

Já na terceira fase – da entrada dos anos 90 à atualidade – coincidentemente ao agravamento da crise fiscal do Estado e à desregulamentação geral da economia então em curso, reverteu-se o quadro de estatização da comercialização acima referido, com tendência ao *refluxo* da atuação governamental no manejo de estoques públicos de alimentos.

Pode-se identificar, nessa derradeira fase, um *momento de transição* extremamente importante à consecução de nossos objetivos, na medida em que se instalou uma conjuntura de *lusco-fusco* no tocante à ação pública. Quer dizer, nem se revogou juridicamente o conjunto de regras instituído ao final dos anos 80, nem muito menos se promoveu sua substituição por parâmetros alternativos, que guardassem consistência com um padrão mais efetivo de manejo de estoques alimentares no país. Rigorosamente, essa etapa se reportaria à meados da década de 80 – quando do início da Rodada Uruguai do extinto GATT – acentuando-se a incorporação dos pressupostos liberalizantes à política agrícola, em especial a partir da implantação do Plano Real.

Implantada a estabilização econômica em 1994, o Estado passa a incorporar à sua *agenda* política o pressuposto de dispensabilidade da regulação política dos mercados de estoques alimentares, remetendo-se o problema do abastecimento à órbita da *livre* circulação de grãos num mercado internacionalizado. Tornava-se, pois, letra morta, o sistema vigente de regulação de estoques com base em pisos e tetos de preços, bem como a correlata função regulatória do abastecimento interno por intermédio da autoridade federal gestora do sistema. A propósito, nunca será demais sublinhar o caráter não ingênuo dessa propositura de política econômica que, fundada no argumento da *prescindibilidade* do estoque público alimentar, subtrai do mesmo sua acepção – antes de tudo – como instrumento relevante para a consecução do bem público.

De fato, nesse período mais recente, terminou se afirmando uma lógica de manejo de estoques fundada no pressuposto de integração dos mercados nacionais num mundo globalizado. Para tanto, apropriou-se o critério de internalização do preço externo CIF como parâmetro balizador do processo da comercialização. Todavia, a nova regra inseria-se num contexto geral marcado por variáveis macroeconômicas bem particulares: câmbio sobre valorizado, juros elevados, baixa dos preços internacionais de *commodities*; ademais do incentivo oficial explícito às importações alimentares, âncora importante de controle do custo da cesta básica sob o Plano Real.

Seguramente, num quadro macroeconômico como este seria mais que certo o comprometimento da eficiência marginal da manutenção de estoques – tendendo a se inviabilizar os necessários investimentos setoriais – sem embargo de suas graves implicações em termos de objetivos de segurança alimentar.

#### **4 A RACIONALIDADE POLÍTICA DO MANEJO DE ESTOQUES: POR QUE MANTER ESTOQUES ALIMENTARES?**

A discussão da temática que intitula a presente seção guarda o pressuposto básico de que o *estoque alimentar*, antes de se constituir em mera *commodity*, deva ser apreendido na perspectiva de seu importante papel como instrumento de política agrícola para se prover a

estabilidade de preços, segurança e ordem no funcionamento dos mercados agrícolas. Na linha dessa propositura, sobressairia a inserção estratégica do Estado na instrumentação de um padrão de manejo de estoques, que guardasse coerência com o objetivo de se criar *condições seguras e estáveis* de abastecimento alimentar - nutricional da população.

Visto por esse ângulo, nosso objeto de análise seria apropriado como uma condição necessária – ainda que insuficiente – ao desenho e operacionalização de políticas públicas amplas no domínio da segurança alimentar. Portanto, a manutenção de estoques se apresentaria como *mediação* da maior importância para provisão da segurança alimentar, compreendida como *bem público* configurado no acesso aos alimentos a preços estáveis, em bases equitativas e com sustentabilidade.

Na perspectiva teórica que orienta este trabalho, admite-se a hipótese de que os mercados no capitalismo sejam instâncias passíveis de regulação, dado que a prevalência de condições de ordem e liquidez na produção e distribuição de bens se constituiria numa das condições necessárias à sobrevivência do concerto social. Tal assertiva nos remeteria diretamente ao debate acerca do papel das instituições, compreendidas como esfera constitutiva do processo de transformação sócio-econômica inclusiva das demandas, por suposto, em conflito na sociedade.

Todavia, apreender-se o estoque alimentar para além do simples plano da *mercadoria*, desloca nossa discussão do manejo de estoques públicos de alimentos para o âmbito de sua relação com as mercadorias tidas como *atípicas*, notadamente o trabalho, a terra e o dinheiro. Para tanto, valemo-nos da contribuição de Polanyi (1980, p. 81-88), a propósito da discussão do mercado auto-regulável e das mercadorias por ele denominadas de *fictícias*. Para o autor, apesar do fato de "[...] uma economia de mercado" abranger os diversos componentes da indústria, *inclusive* o dinheiro, o trabalho e a terra, estes dois últimos “nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem”, respectivamente. Sobretudo, conclui o autor, no limite seria inadmissível incluir tais elementos no mecanismo de mercado, pois, fazê-lo, implicaria em se subordinar “a substância da própria sociedade às leis do mercado.”

Entretanto, numa economia de mercado o conceito de *mercadoria* concretiza um elemento de aglutinação de todas as esferas da vida econômica já que, por suposto, as mercadorias são produzidas para ulterior venda em seus respectivos mercados. Estes, de seu turno, representam o *locus* de encontro entre vendedores e compradores, espaço privilegiado de atuação das forças ditas *impessoais* da oferta e da demanda, sob a mediação do mecanismo dos preços.

Procedida tal caracterização do potencial de controle do mecanismo de mercado sobre a sociedade econômica, Polanyi (1980, p. 84-85) focaliza seu argumento em torno da assertiva de que, apesar de trabalho, terra e dinheiro se constituírem em elementos fundamentais do sistema econômico – e, portanto, deverem ser organizados em mercados – não seria adequado atribuir-lhes de forma estrita o *status* de mercadoria. Sobretudo porque não se configuraria, nesse caso, o postulado básico do funcionamento do mercado, de que tudo que é transacionado teria que ter sido primeiramente produzido, pois:

[...] trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada.

Por outro lado, continua o autor, a "terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem." De idêntica forma, o dinheiro seria um mero símbolo do poder de compra e, geralmente, "ele não é produzido, mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais." Daí, conclui Polanyi, "nenhum deles é produzido para venda" e, portanto, "a descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia."

Dentro deste escopo teórico, o autor avança seu argumento alertando que seria precisamente por intermédio dessa *ficção* que os mercados reais de trabalho, terra e dinheiro encontram-se organizados. Pois esses elementos são transacionados nos seus respectivos mercados – conforme padrões específicos de oferta e demanda – sobressaindo o fato de que qualquer entrave à sua formação poderia vir a afetar toda a *auto-regulação* do sistema.

Nessa linha do argumento, o autor assinala que a ficção da mercadoria – dada a regra de ouro de funcionamento *livre* dos mercados – teria um efeito essencialmente organizador sobre a sociedade, impactando todo seu complexo de instituições. Entretanto, Polanyi (1980, p. 85) sublinha com a máxima clareza que, precisamente:

[...] em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro não se pode manter um tal postulado. Pois permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. Esta suposta mercadoria, a força de trabalho, não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do homem ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome.

Ademais, diz o autor:

[...] a natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os negócios como as enchentes e secas nas sociedades primitivas. Os mercados de trabalho, terra e dinheiro 'são' sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana e natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico.

Este resgate da contribuição de Polanyi, a propósito da dinâmica de funcionamento dos mercados tidos como *atípicos*, concede um suporte fundamental à nossa assertiva em torno das especificidades do *estoque alimentar*, como instrumento da maior relevância para a subsistência do concerto social, relativizando, ademais, a força política das proposituras ortodoxas em favor da privatização da comercialização agrícola.

Notadamente, um adequado padrão de *intervenção pública* no manejo de estoques de alimentos haveria de configurar os elementos necessários para a regulação da dinâmica dos

mercados agrícolas, dentro do objetivo primordial de se prover a *suficiência* no abastecimento e o *acesso* aos alimentos a preços estáveis. Pois, apreendido a propósito de sua função social, o estoque alimentar seria adequadamente apropriado como um dos elementos necessários à provisão do *bem público*, afirmando-se desse modo o papel crucial do Estado na efetivação de seu manejo.

Mesmo numa perspectiva teórica mais convencional, o contraponto entre bens públicos e bens privados perpassaria a ótica da *impraticabilidade* de se excluir indivíduos e/ou segmentos da população do usufruto do consumo do conjunto de bens considerados públicos. Isto porque seu consumo – definido o volume de produção – seria exercido, necessariamente, de forma coletiva. Desse modo, o bem público se referiria a qualquer conjunto de bens e serviços cujos benefícios fossem passíveis de difusão pelo conjunto da sociedade.

Pois, de um lado, haveria que se considerar que a intervenção do Estado torna-se necessária em toda e qualquer circunstância em que os movimentos da acumulação de capital precipitem crises de abastecimento. Nesse sentido, o manejo de estoques públicos se orientaria pelo objetivo de regulação da oferta ao longo do ano-agrícola, de modo a se prevenir oscilações descontroladas de preços dos produtos básicos de alimentação, em simultâneo à suplementação da disponibilidade de oferta nos períodos de escassez. Assim, na colheita das safras a formação de estoques desempenharia o papel de mecanismo de garantia de preços aos produtores, enquanto que, na entressafra, seu papel seria o de atenuar elevações exageradas dos níveis de preço. Sobretudo, o adequado manejo de estoques acarretaria benefícios econômicos ao universo de produtores e consumidores, gerando condições minimamente adequadas à consecução da estabilidade regulada dos preços nos mercados agrícolas.<sup>9</sup>

Por outro lado, a reserva de alimentos desempenha função *estratégica*, no sentido de se prover a segurança social no longo prazo contra situações extraordinárias ou inusitadas – guerras, desastres climáticos, embargos de natureza política, crises cambiais, etc. – ou quaisquer outras circunstâncias não passíveis de controle e previsão humana. Relevaria aqui a inserção do Estado como instância garantidora da paz no concerto social.

Desafortunadamente, porém, a função dos estoques de alimentos nesta ótica, pensados a partir de uma perspectiva de segurança alimentar em longo prazo, é algo tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada. Certamente, seria profundamente imprópria a atribuição desse papel aos agentes econômicos privados, cuja lógica de desempenho se circunscreve ao manejo de estoques intra-anuais, precisamente aquelas disponibilidades transportadas ao longo do ano-safra.

Por último, mas nem por isso menos importante, haveria que se considerar o legado de históricas e gravíssimas desigualdades sócio-estruturais e regionais prevalecentes nas sociedades capitalistas atrasadas. Nesse sentido, contra arretando as oscilações abusivas de preços agrícolas, o adequado manejo de estoques públicos de alimentos contribuiria para se concretizar o objetivo social de acesso *irrestrito* à provisão alimentar e a preços adequados. Contraditoriamente, porém, diante ao agravamento dos níveis de desigualdade social no Brasil

---

<sup>9</sup> Apesar do avanço tecnológico disponível aos produtores, sua atividade depende e é determinada pelas condições naturais, não se podendo eliminar completamente o risco na atividade. Sendo assim, variações climáticas, doenças e pragas condicionam o sucesso da atividade rural, tendo-se em vista seu alto nível de exposição aos riscos que são inerentes à produção. Ademais, os agricultores também não controlam os níveis de preço de seus produtos, sujeitando-se a extenso intervalo de tempo entre o começo e o fim do processo produtivo, donde seu risco de comercialização. Tudo isto atestaria a importância de um adequado manejo de estoques alimentares para a viabilização da dinâmica dos mercados agrícolas.

no decurso das últimas décadas, prevaleceu o enfoque imediatista e de curto-prazo da política oficial de estabilização de preços alimentares, inscrita de forma acessória e subordinada na *agenda* de política econômica do Estado desenvolvimentista, fato de suma gravidade em vista do aprofundamento do grau de exclusão social prevalecente no país.

Sobretudo, porém, conviria assinalar que qualquer proposta minimamente inclusiva dos vastos contingentes sociais marginalizados, necessariamente deveria perpassar o desenho de políticas públicas prioritárias e de cunho abrangente no domínio da SA. Como por demais evidente, um argumento dessa ordem transitaria na contramão do discurso privatista que, de posse de argumentos livre-cambistas ou de uma pressuposta má gestão que seria *inerente* à instância pública, anteporia obstáculos à intervenção do Estado no abastecimento. Todavia, a propósito dessa discussão Maluf (1995, p.137) alerta de forma oportuna que:

A importância econômica e condição estratégica do sistema agroalimentar o tornam objeto prioritário das políticas públicas. No entanto, isso não implica **a manutenção de suas características atuais e a mera reedição dos favorecimentos governamentais**. O fato de nele concentrar-se parte significativa das atividades e da população economicamente ativa quer dizer, de outro ângulo, que é grande sua contribuição às características perversas que o desenvolvimento econômico capitalista adquiriu entre nós. A superação de tais características e a busca de maior eficiência e competitividade, embora não sob padrões excludentes, tornam-se então elementos cruciais num modelo que pretenda associar a retomada do crescimento com a equidade, tendo a SA dentre seus objetivos estratégicos. (Grifo nosso)

Na perspectiva do autor, a prioridade à SA abriria um leque de possibilidades dinâmicas decorrentes do questionamento do padrão histórico de crescimento sócio-econômico no país.

Primordialmente, importaria ultrapassar a visão de SA no âmbito de uma política de corte meramente compensatório, calcada em ações emergenciais e/ou assistencialistas contra os efeitos recessivos da política macroeconômica. Compreendemos que apesar de ser admissível certo viés nessa direção – dada a dramaticidade do quadro de *fome* em termos absolutos no país – um programa adstrito a esse aspecto configuraria uma política que, além de absurdamente cara, não resolveria a questão sócio-econômica da segurança alimentar da população.

Nesse sentido caberia frisar que, para além dos problemas de disponibilidade e acesso aos alimentos a preços estáveis, uma adequada apropriação da SA introduz na *agenda* do debate social, dentre tantas outras, questões cruciais como o problema do desemprego, da distribuição da renda e da reforma agrária, sem o que não seria possível superar o quadro de (*in*) segurança alimentar reinante no país.

Pois, vista da perspectiva de garantia de condições de *acesso* aos componentes da cesta básica – em termos de suficiência, regularidade e preços estáveis – a questão da SA resgataria um pressuposto fundamental à consecução do desenvolvimento econômico sustentado e com equidade social. De fato, a inscrição da questão alimentar no centro das políticas públicas traz em seu reverso o abandono das chamadas análises setoriais, projetando-se suas políticas específicas no núcleo da estratégia de desenvolvimento nacional. Na medida em que balizado por requisitos de justiça social, a constituição de um padrão de desenvolvimento calcado na expansão de mercados internos massivos questionaria, em suas próprias bases, a racionalidade de nosso *modelo* tradicional de crescimento, quer em termos de padrões produtivos, ou no tocante ao problema de geração de emprego e renda (MALUF, 1995; RELATÓRIO, 1996).

Sobretudo, na linha de prioridade ao enfrentamento da SA, uma efetiva regulação pública dos mercados de estoque desempenharia importante papel no sentido de contribuir para a consecução do objetivo de se universalizar o acesso aos alimentos – de forma regular e a baixos custos – o que configuraria o estoque público de alimentos como um instrumento-chave para se controlar a característica instabilidade de preços na agricultura. Repensar as balizas norteadoras de um padrão de intervenção pública consistente com tal objetivo, seria sem dúvida um aspecto sumamente relevante para se superar um quadro histórico-estrutural de crise da sociedade e economia brasileira.

## CAPÍTULO II – A ECONOMIA POLÍTICA DOS PREÇOS DE ALIMENTOS, INSTABILIDADE ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Destacou-se no capítulo anterior a importância do manejo de estoques públicos de alimentos, com ênfase em realidades sócio-econômicas marcadas por fundas assimetrias estruturais, como é o caso da sociedade brasileira. Dentro dessa linha, buscou-se resgatar os fundamentos da intervenção do Estado nesse domínio, amplamente compreendida como pressuposto da regulação de preços alimentares e do funcionamento dos mercados de estoque na agricultura.

Ainda que presentemente não se anteponha um quadro macroeconômico de alta inflação – com seus efeitos conexos em termos de agravamento da instabilidade dos preços de alimentos – tal discussão temática mantém toda sua importância, tendo-se em conta o aprofundamento do grau de exposição da agricultura brasileira ao mercado externo nos anos recentes, bem como seus conseqüentes impactos em termos de sustentabilidade do sistema agro alimentar.

Certamente, a regulação pública do abastecimento se justificaria plenamente sob qualquer ótica de análise, mas, sobretudo, em função da importante influência exercida pela estabilidade dos preços agrícolas e de alimentos, na determinação dos níveis de salário básico da economia. Pois o vetor de preços alimentares tem influência determinante sobre os níveis de renda e de salários reais e, em conseqüência, sobre o padrão alimentar - nutricional da população. Ademais, o nível de preço auferido pelos agricultores tem grande impacto na distribuição de renda e no nível de emprego setoriais. Todos esses fatores seriam importantes, *per se*, para justificar a legitimidade da intervenção do Estado no controle da instabilidade inerente a esses mercados.

Tais considerações avultam em importância quando se considera o agravamento – sob um quadro de crise – do perfil de concentração de renda no Brasil, que prosseguiu em clara trajetória de deterioração frente ao quadro sócio-econômico extremamente grave dos anos 80, conforme acentuado no Relatório Nacional Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação (1996).

Nesse pressuposto, avançaremos neste capítulo a temática da intervenção pública no controle da instabilidade dos preços de alimentos, referenciando-nos, para tanto, na fundamentação teórica pós-keynesiana do *forjador de intercâmbio*. Em tal perspectiva, a inserção do Estado se justificaria por seu papel de gestor de um sistema diretamente relacionado às condições de vida e subsistência da maioria da população.

Notadamente, a racionalidade da intervenção pública se configuraria no provisionamento das condições de *ordem* e *liquidez* absolutamente essenciais ao funcionamento dos mercados de estoque. Contudo, o controle da instabilidade dos preços ultrapassa o plano meramente *alocativo*, justificando-se como uma temática relacionada a questões de ordem distributiva, mormente considerando-se realidades sócio-econômicas

assimétricas, como é o caso da sociedade brasileira.

Nosso objeto de análise versa, pois, sobre a economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação. Feito um sumário breve da contribuição teórica dos autores pós-keynesianos para a análise da instabilidade econômica no capitalismo, em seguida discutiremos – à luz deste aporte teórico – uma proposta de intervenção reguladora nos mercados de *commodities* agrícolas.

## 1 KEYNES, PÓS-KEYNESIANOS E A INSTABILIDADE ECONÔMICA NO CAPITALISMO

Apresentamos inicialmente alguns apontamentos metodológicos sumários, a propósito da interpretação de Keynes feita pelos autores chamados *Pós-keynesianos*, com ênfase em suas diferenciações em relação às interpretações mais convencionais do pensamento daquele autor. Em sua origem, a expressão Economia *Pós-keynesiana* dizia respeito aos autores da *síntese neoclássica* que se propuseram a adaptar os esquemas de equilíbrio geral às idéias de Keynes. Desde os anos finais da década de 60, porém, autores de fora do *mainstream* apropriaram-se desta denominação, com o intuito de se diferenciar do leque mais geral das diversas escolas de pensamento auto-intituladas *keynesianas*.

Unidos pelo objetivo comum de refutar algum aspecto amplamente aceito pelas vertentes convencionais, os primeiros pós-keynesianos derivaram sua identidade teórica da tentativa de fazer macroeconomia *fora* dos limites do pensamento ortodoxo, dessa forma se constituindo num *guarda-chuva* para correntes críticas não-marxistas. Desta postura crítica em relação ao neoclassicismo sucedeu-se uma diferenciação dentro de seu tronco básico, daí surgindo uma série de correntes caracterizadas pela diversidade de idéias: neoschumpeterianos, institucionalistas e pós-keynesianos. Fundamentalmente, a análise pós-keynesiana resgatou a importância do *marco cronológico* no pensamento de Keynes, em contraste com a visão *atemporal* típica dos modelos teóricos de corte walrasiano.

Pois, desenvolvendo-se a produção capitalista num contexto histórico de *tempo real*, tornar-se-iam inócuos quaisquer mecanismos de *pré-reconciliação* das escolhas individuais característicos dos modelos de equilíbrio geral. Como sabido, por tais mecanismos os agentes econômicos se defrontariam com realidades cognoscíveis e plenas de certeza, não lhes cabendo questionar acerca de circunstâncias econômicas inusitadas, quer passadas, presentes ou futuras. Conforme destacado por Lima (1992, p. 99):

[...] mesmo reconhecendo que qualquer formulação teórica não é um retrato fiel da realidade, os pós-keynesianos rejeitam os modelos de equilíbrio geral devido à sua abstração daqueles aspectos da realidade que primordialmente caracterizam as economias do mundo real, a saber, a irreversibilidade do tempo histórico, a inexorável incerteza que cerca o futuro e, em função disso, o estratégico papel desempenhado pela moeda.

Já na formulação de Vickers (1981, p. 87), importaria considerar que "[...] we are locked in a temporal process that will never throw forward its knowledge to us before its time." Valeria dizer que o tempo histórico se constituiria num "unending sequential continuum, moving in one direction only; actions taken yesterday cannot be reversed in order to solve problems today."

Destaca-se, pois, o caráter *assimétrico* do tempo histórico, pelo qual o mero conhecimento do passado não se constituiria em base segura para se prever o futuro. Conseqüentemente, no arcabouço teórico pós-keynesiano as decisões econômicas relevantes haveriam de se moldar pelas expectativas dos agentes quanto à evolução do futuro presumido. Portanto, a análise conseqüente do fenômeno econômico guardaria como pressuposto necessário considerar o tempo em seu sentido histórico, "uma situação em que passado, presente e futuro, a despeito de momentos que guardam entre si certas conexões lógicas, configuram estágios diferenciados do fluxo cronológico" (LIMA, 1992, p. 102).

Deste modo, desde seus primórdios, o programa de pesquisa pós-keynesiano buscou recuperar a construção teórica de uma *Economia Monetária de Produção* – aquela em que o dinheiro e a política monetária *afetam* os motivos e ações dos agentes econômicos – com destaque para o papel desempenhado pela *incerteza* inerente às decisões econômicas capitalistas cruciais. Nessa medida, repunha-se a contradição teórica entre Keynes e os neoclássicos com respeito à apropriação do fenômeno monetário. Para os últimos, a variável monetária teria papel chave como suporte do processo de circulação, porquanto *neutra* no tocante à determinação do equilíbrio econômico no longo-prazo.

Logo, segundo Keynes (CWJMK, XIII, p. 411) uma das principais limitações dos *clássicos* se referiria ao papel do dinheiro como mero *numerário*, qual seja, "um meio conveniente de se efetuar trocas sem afetar a natureza fundamental da transação." Sobretudo, no mundo real, seria impossível remover-se o véu do dinheiro, visto a natureza essencialmente monetária dos fenômenos econômicos. Pois, "o dinheiro não é neutro". Em 1933, durante a preparação da Teoria Geral, Keynes (CWJMK, XIII, p. 408-9) estabeleceu o seguinte contraponto básico:

The distinction which is normally made between a barter economy and a monetary economy depends upon the employment of money as a convenient means of effecting exchanges - as an instrument of great convenience, but transitory and neutral in its effects. It is regarded as a mere link between cloth and wheat, or between the day's labour spent on building the canoe and the day's labour spent on harvesting the crop. It is not supposed to affect the essential nature of the transaction from being, in the minds of those making it, one between real things, or to modify the motives and decisions of the parties to it. Money, that is to say, is employed, but is treated as being in some sense neutral.

E nessa *não* neutralidade do dinheiro se identificaria um aspecto-chave à compreensão das crises capitalistas, compreendidas como fenômenos endógenos à dinâmica capitalista. Pois nesta opera um sistema no qual a produção é monetária e mercantil, o tempo é histórico e irreversível, ademais de *inexistirem* quaisquer mecanismos de coordenação geral dos atores envolvidos no processo econômico. Notadamente, numa economia monetária mudanças de pontos de vista com relação ao futuro seriam capazes de influir no próprio volume de emprego e não meramente em sua direção. Portanto, no escopo teórico keynesiano, dever-se-ia considerar um sistema no qual

[...] money plays a part of its own and affects motives and decisions and is, in short, one of the operative factors in the situation, so that the course of events cannot be predicted, either in the long period or in the short, without a knowledge of the behaviour of money between the first state and the last. And it is this which we ought to mean when we speak of a monetary economy (CWJMK, XIII, p. 408-9).

Conforme Davidson (1982, p. 9),

[...] all Post Keynesians are united in the view that any logical system which defines equilibrium as uniquely synonymous with the simultaneous clearing of all markets and the prereconciliation of the plans of all economic agents in a world of uncertainty cannot provide a realistic guide to solving real world problems.

Referenciando-se nesse ponto de partida, os autores pós-keynesianos buscaram construir uma base teórica adequada à análise da dinâmica capitalista de produção, com ênfase em sua perene tendência à *instabilidade* e ao movimento.

## **2 INSTABILIDADE ENDÓGENA NOS MERCADOS DE COMMODITIES: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO À LUZ DO MARCO TEÓRICO PÓS-KEYNESIANO**

Os mercados de *commodities* e dos bens duráveis, cujos estoques pré-existentes sejam relativamente grandes com respeito aos fluxos correntes de produção – ou os fluxos correntes do consumo – se caracterizam por estruturas peculiares de formação de preço, similares àquelas referentes aos mercados de bens de capital. Tal peculiaridade dos mercados de *stock* coloca problemas específicos sob a ótica da liquidez e do financiamento, questões que – de seu turno – recolocam a formação dos preços desses bens numa perspectiva eminentemente *especulativa* (DELGADO, 1990).

Considerando que a maioria dos bens de consumo finais, incluídos na cesta básica alimentar, enquadrem-se nesta categoria de *commodities*, a formulação teórica para se compreender a *instabilidade* endógena desses mercados perpassa a discussão das *expectativas* e da *incerteza*, tendo-se em conta o alto grau de imprevisibilidade a eles inerente. Portanto, as decisões capitalistas relevantes dependeriam, crucialmente, das expectativas dos agentes acerca da evolução – essencialmente incerta – dos cenários econômicos futuros.

É nesse sentido que deveríamos sublinhar as graves restrições teóricas implícitas no arcabouço teórico convencional que, ou ignora o elevado grau de imprevisibilidade próprio à sociedade econômica, ou tenta reduzir as expectativas a equivalentes em certeza. De fato, a admissão da incerteza econômica nos modelos convencionais se condicionaria à sua redução ao cálculo probabilístico, o que equivaleria a se apreender o futuro como uma realidade

*arriscada*, mais que propriamente incerta.

No suposto da existência de mecanismos corretivos de virtuais opções equivocadas – a um custo por suposto desprezível – a lógica operativa dos agentes os levaria a permanentemente se precaver contra eventuais conseqüências adversas de suas próprias ações, atitude esta que terminaria anulando o papel crucial desempenhado pelas expectativas. Segundo Dixon (1986, p. 18) “[...] if, at any moment of time, firms could, instantaneously and without cost, adjust their capital stock (and other aspects of their affairs) to current needs, there would be no need to anticipate, no time, no need for expectation, and hence no uncertainty.”

Entretanto, diversamente dessa particular apropriação da dinâmica real, no capitalismo prevaleceria um quadro econômico eivado por expectativas incertas quanto aos cenários futuros. Logo, os agentes não se encontrariam em posição de antecipar eventuais conseqüências indesejáveis de seus atos e, muito menos, aquelas outras decorrentes das ações de seus concorrentes potenciais.

Pois, admitindo-se que o tempo seja uma realidade irreversível, certamente seria fortíssimo o conteúdo expectacional das decisões econômicas, subordinando-se a dinâmica do sistema ao grau de confiança depositado pelos agentes em suas próprias expectativas. Seria precisamente nessa medida que se reafirmaria o contraste teórico fundamental entre as noções de incerteza keynesiana e de *risco mensurável*, esta última pertinente ao paradigma tradicional.

Aduzir-se-ia dessas considerações, a importância da capacidade de *arbitragem* dos agentes quanto às condições que eventualmente respaldem a retenção de disponibilidades financeiras, entendidas como recurso flexível para se prevenir situações inusitadas. Por sinal, foi a partir da conceituação keynesiana de *circulação financeira* que os autores pós-keynesianos buscaram identificar o rompimento crucial de Keynes com a ortodoxia. Notadamente, as operações com ativos financeiros haveriam de extrapolar o plano da mera circulação de bens, repondo-se importantes implicações para a dinâmica sistêmica do capitalismo. A propósito da importância de tais operações, Carvalho (1992, p. 29) destaca oportunamente que:

However, asking about forms of wealth, dealt with in financial circulation, Keynes advanced into the examination of notions such as waiting and speculation, and particularly into money as a form of waiting and speculating about asset values. The retention of positions in money affected the prices of debts and assets and actually affected the allocation of wealth among its various forms, making money non-neutral. [...] Nevertheless, in contrast to industrial circulation, money held as an asset is not associated to any definite plan of expenditure. It is held to be eventually spent, but it allows its possessor to postpone the decision as to when to do it. It is, thus, more than a bridging convenience and its behavior cannot be adequately described by the Quantity Theory in any form, except if one takes the latter as just a truism or an accounting identity.

Certamente, o dinheiro influiria decisivamente nos planos de *produção* e de *investimento* dos agentes, para os quais estão implícitas decisões de curto prazo e de longo prazo, respectivamente. Portanto, seria inconsistente a redução do dinheiro a mero *numerário*, como o faz o neoclassicismo, vista a impossibilidade teórica de se estabelecer uma correspondência biunívoca entre dinheiro e bens.

Ademais, haveria que se considerar o caráter *descentralizado* das decisões econômicas

relevantes, normalmente postas em prática sob condições de extrema incerteza. Certamente, tais decisões seriam efetivadas num entorno marcado por múltiplas influências, quer do presente sobre o futuro, ou daquilo que se espera em relação a um futuro do qual pouco se conhece.<sup>10</sup>

Davidson (1984) é categórico quanto à necessidade de se romper com qualquer esquema de análise referido a supostos de *previsibilidade* dos processos econômicos. Para o autor, seria imprópria a apreensão da conduta dos agentes à base de sua capacidade de adaptação no longo-prazo, no suposto de que o somatório das ações individuais não necessariamente levaria a um resultado do tipo *perde/ganha*, de modo a se estabelecer posições de equilíbrio no longo-prazo.

Em contraposição, Davidson (1985) se propõe a recuperar o traço crucial da noção keynesiana de incerteza – fundada no princípio de *irreversibilidade* do tempo – bem como seu postulado de impossibilidade de atuação dos agentes à base de sucessivos processos de tentativa e erro. De fato, na perspectiva teórica pós-keynesiana o desempenho dos atores econômicos transcorreria num cenário econômico essencialmente incerto – ou não *ergódico* – no qual, por suposto, o processo produtivo demandaria tempo, o que imporá a necessidade de se desenvolver instrumentos específicos para se atenuar o grau de incerteza reinante, particularmente a criação de contratos monetários futuros.

Releva, a propósito, o aspecto chave da obra de Keynes no tocante ao papel da incerteza fundante da atividade econômica. No universo de análise keynesiano, seriam absolutamente inócuos quaisquer caminhos pré-definidos que potencializassem o desempenho *autônomo* dos agentes no desenho de suas próprias estratégias de ação. Nisto se evidenciaria a precariedade do conhecimento disponível sobre o futuro – em particular no tocante às decisões de investimento – que não seria passível de solução, por exemplo, através do desenvolvimento de meios de informação mais e mais sofisticados.

Destarte, interagindo nas configurações econômicas reais, os agentes se deparariam com cenários econômicos ditos *inergódicos* – no sentido de que não passíveis de determinação *ex-ante* – base fundamental da incerteza inerente às decisões dos agentes que atuam numa economia monetária. Repõe-se, pois, o traço marcadamente especulativo das decisões capitalistas de produção, sendo precisamente neste sentido que Keynes (1978, p. 12) considera que "[...] o fato de nosso conhecimento do futuro ser oscilante, vago e incerto, torna a riqueza uma questão especialmente inadequada aos métodos da teoria econômica clássica". Inexoravelmente, esta "acabaria esbarrando em obstáculos intransponíveis ao estudar o processo de acumulação de riqueza."

Sobretudo, conforme o autor, o aporte teórico dos chamados clássicos se adequaria com perfeição a um cenário caracterizado pelo consumo quase instantâneo dos bens econômicos. Porém, seriam requeridas modificações substantivas no caso de a teoria ser aplicada "a um mundo no qual a acumulação de riqueza para um futuro indefinidamente

---

10 Em Keynes a autonomia da circulação financeira colocaria em pauta a possibilidade de se reter poder de compra sob forma líquida, o qual, deixando de dirigir-se ao mercado de bens, não promoveria o arrasto das condições de produção. Avançando nesse argumento, Garlipp (1997, p. 42) acrescenta que "a inexorabilidade do caráter incerto que preside as decisões e expectativas quanto ao futuro, juntamente com o papel ativo do dinheiro [...] levam-nos a reconhecer a imbricação entre o financeiro e o produtivo também na conotação monetária do investimento, pois que este se encontra unificado com a preferência pela liquidez, estando ambos expectacionalmente situados na lógica da valorização". Segundo o autor "o conceito de eficiência marginal do capital de Keynes, caracterizado pela sua conexão com as expectativas dos investidores e enquanto uma magnitude expectacional, juntamente com a ênfase que ele coloca nas crenças dos empresários - mais que sobre as coisas físicas com as quais estão referidos - deriva da atribuição ao caráter tipicamente especulativo do processo de formação de decisões de investir."

adiado” fosse “um importante fator; e quanto maior a parte proporcional desempenhada por tal acumulação de riqueza, tanto mais essenciais se tornam as emendas em questão.”

O conjunto de considerações até aqui desenvolvido fundamenta teoricamente nosso estudo da economia política dos preços de alimentos, referida diretamente à interpretação keynesiana e aos seus discípulos pós-keynesianos, que buscaram recuperar e atualizar o projeto teórico iniciado por Keynes.

Analisando a dinâmica dos mercados de *commodities* agrícolas e questões relativas à estabilidade e condições para uma nova regulação econômica, Delgado (1990) refere-se à avaliação dos bens duráveis e à determinação de suas taxas próprias de juros (TPJ) – tratadas por Keynes no capítulo 17 da Teoria Geral – adotando-a como base para se analisar a instabilidade inerente aos mercados agrícolas.

O conceito de TPJ foi desenvolvido por Keynes com vistas a se apreender um modelo de preços instantâneos (*spot*) versus preços futuros, tendo-se em vista a análise do processo de escolha de ativos numa economia monetária. A TPJ seria expressa como a medida do rendimento total propiciado por certo ativo, rendimento este medido em termos do próprio ativo. Nos termos de Keynes (1985, p. 175), "para cada bem durável temos uma taxa de juros calculada em termos do próprio bem - uma taxa de juros do trigo, uma taxa de juros do cobre, [...]."

A TPJ, pensada por Keynes como uma relação explicativa acerca de avaliações prospectivas dos ativos, teria a seguinte formalização:

$$\text{TPJ} = \text{Preço Presente} \times (1 + i) = f(a, q, c, l) = a + (q-c) + l$$

As quatro variáveis componentes da relação poderiam ser assim explicitadas:

(a) é a taxa de valorização esperada do ativo ao final do período, podendo ocorrer ganhos - ou perdas - devidos à valorização – ou desvalorização – dos preços de mercado do ativo em questão, entre o ato de compra e o fim do período de retenção.

$$a = \frac{\text{PE} - \text{PC}}{\text{PC}}, \text{ sendo: } \begin{array}{l} \text{PE o preço esperado} \\ \text{PC o preço corrente ou de mercado} \end{array}$$

(q) é a taxa de rendimentos que se espera auferir do uso ou posse deste ativo, na forma de fluxos de renda como lucros, juros, aluguéis, dividendos, etc.; qual seja, é o rendimento físico do ativo em termos de si próprio.

$$q = \frac{Q}{\text{PC}}, \text{ sendo: } \begin{array}{l} Q \text{ o fluxo de renda} \\ \text{PC} \end{array}$$

(c) reflete o fato de que a posse de um ativo pressupõe custos, que se verificam sendo o ativo usado ou não. São custos de seguro, estocagem, perdas, etc., podendo ser denominados de custos de carregamento no tempo. Se tomados em relação ao preço corrente de mercado do ativo, teríamos que:

$$c = \frac{C}{\text{PC}}, \text{ sendo: } \begin{array}{l} C \text{ o somatório dos custos de carregamento} \\ \text{PC} \end{array}$$

(l), por seu turno, representaria o prêmio de liquidez do ativo, base para se avaliar a facilidade de sua conversão em dinheiro ou outros ativos. Notadamente, a liquidez de um ativo quantificaria o retorno auferido por seu possuidor na forma de *flexibilidade* frente a

situações imprevistas.

Sendo assim, a incorporação do prêmio de liquidez do ativo à equação acima demonstra que TPJ apropriaria os retornos esperados da posse de um ativo, não apenas em termos de valor, mas, também, no tocante ao grau de segurança auferido contra eventuais frustrações de expectativas. Como sublinhado por Carvalho (1987, p. 71):

[...] a taxa própria de juros de um certo ativo é a medida de seu rendimento total, não apenas em termos de reclamos de renda que ele proporciona, mas também em termos da conveniência de possuí-lo e dos ganhos de capital que alguém pode obter por meio de sua venda.

Quando aplicada ao universo de *commodities* agrícolas a relação acima se reduziria à expressão  $(a - c)$ , tendo-se em conta que tais ativos não produzem rendimentos ( $q$ ), ademais do fato de seus valores em termos de prêmio de liquidez ser relativamente baixos ou indefinidos. Todavia, Delgado aponta para a maior relevância de TPJ quando referida à posse de ativos como rebanhos e florestas. Normalmente, a taxa natural de crescimento ( $q$ ) destes ativos é uma variável positiva e sua liquidez ( $l$ ) é, em geral, razoavelmente elevada.

Sobretudo, porém, o processo de reavaliação contínua da relação entre os preços presente e futuro se subordinaria estritamente às expectativas de valorização – ou de desvalorização – futura do ativo em questão, ao que se acrescentaria um nível de rendimento líquido ( $q - c$ ), virtualmente proporcionado por sua posse no decorrer do período em questão.

Ainda na linha desenvolvida por Delgado (1990, p. 6), a expressão  $TPJ = a + (q - c) + l$  também nos informa que, "dependendo do grau de liquidez associável ao bem em questão, a magnitude da valorização  $a + (q-c)$  modifica-se completamente." Nesse sentido, caberia destacar o importante papel desempenhado pelas instituições de mercado e/ou do Estado, como instâncias propiciadoras de condições mais ou menos estáveis para se avaliar os bens duráveis nestes mercados. Nos termos de Davidson (1978, p. 78):

O grau de liquidez associado com qualquer bem, depende da organização e da ordem do mercado instantâneo que se negocie. Os bens duráveis cujos mercados instantâneos estão muito mal organizados, sejam tênues ou inclusive teóricos, são ativos não-liquidos [...] Os ativos líquidos são bens duráveis, negociados em mercados bem organizados e ordenados. Portanto, a qualidade dos ativos líquidos de qualquer economia depende das práticas e instituições sociais nessa economia.

Tais considerações deixam patente a relevância de se estudar este atributo de *liquidez*, conquanto conceito estreitamente relacionado às características dos mercados onde as transações dos ativos são efetuadas. Dessa asserção fundamental poderíamos aduzir que, quanto mais eficientes fossem os mercados, mais líquidos tenderiam a se tornar os ativos neles transacionados. Seguindo o argumento de Carvalho (1987), diríamos que a *eficiência* dos mercados se balizaria pelo menos por três aspectos básicos, em particular, sua densidade, permanência e organização.

A *densidade* diria respeito às variáveis estruturais de mercado, nomeadamente seu tamanho e a quantidade potencial de agentes envolvidos no processo da comercialização. É notável que a densidade de mercado relaciona-se, basicamente, com o grau de *substituíbilidade* entre tipos específicos de certa mercadoria nele transacionada – no espaço e no tempo – o que equivaleria a dizer que, quanto mais baixo o grau de substituição entre tipos,

mais específico haveria de se tornar determinado mercado.

Em segundo lugar, a *permanência* de um mercado se referiria ao seu tempo de operação – ou de funcionamento – o que implicaria dizer que a liquidez de certo ativo seria diretamente proporcional ao grau de permanência de seu respectivo mercado.

É precisamente neste sentido que o *dinheiro* se reveste de seu atributo fundamental, conquanto um ativo *perfeitamente* líquido: simplesmente do fato de se dispor de um mercado – nacional e mundial – de funcionamento *ininterrupto*. Alternativamente, um mercado de estoques – numa acepção bem geral do termo – seria menos líquido, em termos relativos, por circunscrever suas operações a períodos de tempo mais restritos.

Em terceiro lugar, e relacionado à citação anterior de Davidson (1978), teríamos o problema da *organização* dos mercados. Nesse aspecto caberia sublinhar que, diversamente da abordagem walrasiana aos mercados, que quanto mais *perfeitos* mais *invisíveis* se tornam, Keynes os concebe como instituições, ou, um conjunto integrado de práticas, regras e procedimentos.

Sobretudo, poder-se-ia dizer que, em boa medida, os anteriores atributos de densidade e permanência se encontrariam definidos na própria criação e organização dos mercados. Dessa assertiva se poderia aduzir que, quanto mais organizados forem os mercados, mais ordenadamente tenderão a se desenvolver as transações em seus âmbitos específicos.

Como sublinha Delgado (1990), a *iliquidez* seria uma condição pertinente mais às instituições do que às mercadorias, associando à posse de ativos um cenário pleno de incertezas e comportamentos defensivos que, por seu turno, haveriam de produzir uma ainda maior instabilidade nos níveis de preços. De acordo com o autor, poder-se-ia avaliar uma medida do grau de instabilidade dos preços considerando-se a relação entre os preços presente e futuro, cuja avaliação prospectiva tenderia a se tornar, tão mais incerta, quanto *menos* instituições houvesse para coordenação eficaz do intercâmbio.

Sobretudo, em lugar do *auctioneer* walrasiano da literatura do *mainstream*, colocar-se-ia em relevo a categoria-chave do *forjador de intercâmbio*, conceito de crucial importância numa perspectiva teórica pós-keynesiana. Pois, compreendido como forjador de intercâmbio, ao Estado se atribuiria o papel de instância provedora de condições de *ordem e liquidez* ao longo do tempo no preço monetário do bem negociado, atenuando-se as flutuações aleatórias de mercado pela utilização de inventários consideráveis do ativo em questão, bem como dinheiro ou outros ativos líquidos. Demonstrar-se-ia, pois, o caráter preponderante dessa categoria teórica – o forjador de intercâmbio – no contexto relativo aos processos de instabilidade econômica endógena que são próprios ao capitalismo (DAVIDSON, 1978).

Entretanto, numa pequena digressão, caberia questionar nesse ponto de nosso argumento, se seria possível se configurar, numa perspectiva teórica neoclássica, um conceito *correlato* ao do forjador de intercâmbio, tal como acima desenvolvido. Em princípio, diríamos que a categoria teórica do forjador de intercâmbio poderia, *eventualmente*, ser incorporada à análise convencional, desde que subsumida ao pressuposto de ocorrência de *falhas* de mercado nos processos produtivos agrícolas.

Pois, dadas suas especificidades, a agricultura estaria permanentemente sujeita a uma série de riscos intertemporais, cuja manifestação justificaria plenamente a interferência corretiva pela instância pública.<sup>11</sup> Todavia, no escopo de análise neoclássico, essa

---

<sup>11</sup> Como sabido, as *funções* próprias ao Estado seriam aquelas referidas à manutenção da estabilidade macroeconômica e provisão de bens públicos. Outras funções dos governos diriam respeito à provisão de infraestrutura física de apoio, geralmente de elevados custos e lento retorno econômico tais como rodovias,

possibilidade de intervenção não chegaria a acarretar questionamentos fundamentais sobre as *funções* ditas *clássicas* consignadas aos governos, mas, sim, no tocante ao reconhecimento das citadas falhas de mercado e à operacionalidade da política econômica em sua correção.

Tal situação poderia ser espelhada, por exemplo, no problema da alocação de crédito entre firmas de determinado segmento econômico, quando aquelas mais poderosas se apropriassem de modo exclusivo dos mecanismos disponíveis de financiamento. Dessa forma, estando em questão um problema de captura de recursos de empréstimo em bases privilegiadas, bem como utilização seletiva do socorro público em quadros econômicos adversos, configurar-se-ia a necessidade de o Estado interferir de forma *compensatória*, sob o pressuposto de se potencializar o acesso das firmas mais débeis aos mercados de crédito. Como assinalado por Wade (1990, p. 12):

Such arguments can be used to provide a justification for a 'functional' or horizontal industrial policy which is consistent with the principles of neoclassical economics. It is difficult to use those principles to justify a 'sectoral' or industry-specific industrial policy, however. A sectoral industrial policy aims to direct resources into selected industries so as to give producers in those industries a competitive advantage. It therefore aims to produce a different profile of industries compared to what would result from the decisions of un-guided, unstimulated market agents on their own.

Nos termos do autor, "[...] neoclassical economics teaches that market failure of a kind that could be improved upon by a sectoral industrial policy is rare." Sobretudo, num quadro de análise convencional, seriam feitas muito poucas concessões na admissão de falhas que seriam *inerentes* ao sistema de mercado, ademais de atribuir-se preponderantemente a pressupostas ações governamentais *distorsivas*, a responsabilidade por virtuais imperfeições em relação ao que seria a situação ideal decorrente do *livre* funcionamento dos mercados.

Diversamente dessa acepção mais tradicional, Wade resgata outra vertente da literatura cujo foco recairia sobre o papel *diretivo* desempenhado pelo Estado, com ênfase no estudo de países do leste asiático. Sua atenção volta-se para um aparente paradoxo, segundo o qual o desenvolvimento da economia coreana dependeria, em boa medida, da ação dos agentes privados sob a direção de um governo fortemente centralizado.

Assim, na Coreia do Sul teria ocorrido uma ação diretiva do Estado que ultrapassaria o mero estabelecimento de regras gerais do jogo econômico, desempenhando a instância pública influência determinante na maior parte das decisões econômicas. Desse modo, sob o rápido crescimento econômico ocorrido desde os anos iniciais da década de 60, ter-se-ia configurado naquele contexto uma situação peculiar de desenvolvimento diretamente promovido pelo Estado: na formulação do autor, um "government-directed development in which the principal engine has been private enterprise" (WADE, 1990, p. 24).

Para o autor, tais considerações reporiem a necessidade de se estudar a correlação existente entre Estado e segmentos privados de elevada dinamicidade, daí deduzindo-se um paradoxo de difícil resolução, entre planejamento, e o processo mais geral de perene ruptura característico da dinâmica capitalista madura.

Destarte, recuperando a análise de autores selecionados, Wade (1990, p. 25) enfatiza que, pensado como a somatória da formulação de políticas e suas conseqüentes técnicas de implementação, o planejamento coreano teria sido um processo muito mais que meramente

---

ferrovias, portos, eletrificação, etc.; correção de eventuais *distorções* de preços nos mercados; redistribuição de renda aos estratos sociais mais débeis, com vistas ao atendimento de suas necessidades básicas.

indicativo de metas a serem atingidas, qual sejam: "The hand of government reaches down rather far into the activities of individual firms with its manipulation of incentives and disincentives. At the same time, the situation can in no sense be described in terms of a command economy."<sup>12</sup>

Na perspectiva do autor, estaria em questão um modelo agregador entre uma instância pública centralizada e um setor privado de alta integração aos objetivos do desenvolvimento, modelo esse definido como teoria do Estado desenvolvimentista – "developmental state" – do sucesso industrial do Leste Asiático.

Todavia, Wade sublinha o caráter descritivo – mais que comparativo-analítico – dessa teoria, particularmente no tocante à especificação dos necessários arranjos institucionais do sistema, não ficando claro, em seu modo de ver, o parâmetro que estaria contraposto ao denominado "developmental state." Alternativamente, o autor propõe sua teoria dos mercados governados, "[...] which builds on both the idea of the developmental state and on the older development economics understanding of the nature of the development problem." Conforme sublinhado pelo autor (Wade, 1990, p. 26), a teoria dos mercados governados considera que:

The superiority of East Asian economic performance is due in large measure to a combination of: (1) very high levels of productive investment, making for fast transfer of newer techniques into actual production; (2) more investment in certain key industries than would have occurred in the absence of government intervention; and (3) exposure of many industries to international competition, in foreign markets if not at home. These are the proximate causes. At a second level of causation, they are themselves the result, in important degree, of a set of government economic policies. Using incentives, controls, and mechanisms to spread risk, these policies enabled the government to guide - or govern - market processes of resource allocation so as to produce different production and investment outcomes than would have occurred with either free market or simulated free market policies. At the third level of explanation, the policies have been permitted or supported by a certain kind of organization of the state and the private sector.

Em suma, contra o suposto tradicional de que o sucesso do Leste Asiático teria decorrido de uma mais eficiente alocação de recursos derivada de um padrão de funcionamento *livre* dos mercados – inclusive com mais estreita integração entre mercados interno e externo – Wade enfatiza a *acumulação de capital* como o principal vetor de crescimento. Com isto, o autor interpreta o desempenho asiático como resultado de um nível e composição do investimento, diversos daqueles propugnados pelas vertentes teóricas às quais o autor estabelece seu contraponto.

Em sua apropriação, tais vertentes seriam relativamente omissas no tocante aos arranjos políticos de suporte às políticas de desenvolvimento cabendo, alternativamente, no escopo da teoria dos mercados governados, enfatizar as *virtudes* de um Estado autoritário mais duro – ou mais brando – no composto de suas inter-relações corporatistas com os segmentos econômicos privados.

Sem embargo da existência de *diferenças conceituais de fundo* com respeito à nossa proposta de apreensão do Estado como *forjador de intercâmbio*, buscamos resgatar nessa pequena digressão a importância da contribuição de Wade a propósito de sua apropriação da questão da *governabilidade* dos mercados no capitalismo. Reafirmamos, assim, nossa

---

<sup>12</sup> Agregando o caso da economia japonesa, Wade (1990, p. 25) cita Henry Rosovsky que sublinha o Japão como "[...] the only capitalist country in the world in which the Government decides how many firms should be in a given industry and sets out to arrange the desired number."

referência teórica pós-keynesiana, na apreensão do papel do Estado quanto à regulação dos mercados de estoques alimentares no Brasil.

Para efeito de contraste, caberia anotar aqui uma objeção clássica do pensamento liberal com respeito ao papel do forjador de intercâmbio nos termos aqui propostos. Comumente, se atribuiria como (*dês*) necessária a intervenção do Estado no suprimento das chamadas *falhas* de funcionamento dos mercados de *commodities*. Isto porque, numa apropriação convencional, não seria necessária a manutenção de inventários, tendo-se em conta a possibilidade de se acessar com flexibilidade o circuito internacional via importações.

Ora, a força política dessa assertiva é mais que notória na atualidade, considerando-se a maré montante de proposituras de cunho neoliberal sobre a gestão de política econômica no Brasil. Notadamente, num contexto demarcado pela assunção do discurso de abertura econômica e liberalização de mercados, ampliou-se nos anos recentes a ação do Estado em favor do livre cambismo e da desregulação, desativando-se progressivamente arenas regulatórias, bem como o gerenciamento governamental da comercialização agrícola.

Este vetor de política pública denotaria a explícita omissão do papel do estoque alimentar como instrumento importante na provisão do *bem público*, descobrindo-se, na acepção de Delgado (1993, p.26), uma "[...] desqualificação da política de estoques de alimentos do Governo Federal, seja pelo argumento livre-cambista, seja pelo argumento de sua má gestão", sem que se esclareça "o fundamento da função pública neste campo, que não se confunde com a função exercida pelo Estado nas suas políticas concretas."

Na realidade, o que cumpriria ressaltar – com coloração bem forte – é que a referida objeção neoliberal à existência do Estado forjador de intercâmbio nos termos aqui propostos – com destaque para a função pública de estabilidade, segurança alimentar e equidade distributiva – encobriria a existência de outro forjador de mercado onipresente no esquema de análise convencional.

Pois, quando se abre o mercado nacional ao livre acesso internacional das importações, de modo a se suprir *falhas* de abastecimento e/ou inter-temporalidade entre produção e demanda, repõe-se uma condição macroeconômica de *acesso* a um conjunto amplo de variáveis – notadamente a reserva de divisas, regras de comércio e condições de financiamento, entre outras – que certamente não seria *forjada* pelo mercado, *ipso facto*.

A assertiva é evidente e decorre do fato de que as variáveis acima discriminadas são necessariamente objeto de uma construção macroeconômica que tem, obviamente, conseqüências de cunho macroeconômico.

Entretanto, recuperando nossa formulação do Estado como *forjador de intercâmbio* nos mercados de estoque, cumpriria assinalar que a racionalidade da intervenção pública nesse domínio não se esgotaria meramente no plano da geração das condições de ordem e liquidez necessárias à regulação desses mercados.

Sobretudo considerando-se contextos marcados por profundas assimetrias sócio-econômicas – como soa ser o caso brasileiro – diversos estruturalmente das realidades capitalistas em que a transformação econômica democrática historicamente consignou a superação desse legado. Nesse sentido, caberia questionar igualmente acerca da capacidade do forjador de intercâmbio resolver questões estruturais do próprio mercado e da distribuição, esta última, na verdade, uma questão de cunho essencialmente político.

Cumpriria, portanto, levantar alguns questionamentos cruciais à construção teórica do forjador de mercado. Seria ela uma construção condizente com nossa hipótese central a propósito da regulação de mercados? Ou, incorporaria o forjador de mercado uma pauta de

atuação abrangente dos aspectos acima aludidos? Ou, ainda, não estaria o forjador de intercâmbio keynesiano, mais voltado às questões propriamente relacionadas à geração de condições de ordem e liquidez? Em caso afirmativo, não haveria uma preocupação maior com a questão da distribuição, ou com o tratamento da problemática da segurança alimentar.

É certo que a formulação originária do conceito de forjador de intercâmbio se referia a contextos sócio-econômicos em que estariam colocadas, preponderantemente, questões relacionadas à preservação das condições de ordem e liquidez imprescindíveis ao bom desempenho dos mercados. Todavia, consideramos que o escopo teórico-analítico mantém sua validade, como substrato de análise da intervenção do Estado na regulação de mercado, sobretudo levando-se em conta as transformações do padrão de acumulação capitalista da agricultura brasileira nas últimas décadas. Em termos de dinâmica econômica, certamente seriam relativas as diferenças entre o pólo avançado da agricultura brasileira e seus congêneres nas economias avançadas, sem embargo das restrições relativas à afirmação plena dos pressupostos da acumulação de capital entre nós.

Nesse sentido, o forjador de intercâmbio keynesiano configuraria uma categoria teórica de análise mais voltada ao estudo dos atributos de ordem e liquidez nos mercados, não se considerando aspectos que, decididamente, encontram-se ausentes em sua formulação de base.

As considerações acima alinhavadas sugerem a importância de incorporar, ao nosso substrato analítico, a relevante contribuição de De Janvry (1983) no tocante às questões políticas atinentes à alianças de *legitimidade*, ao par dos problemas relativos à estabilidade regulada dos mercados, que seriam aqueles propriamente relacionados à questão da *ordem*. A legitimidade se relacionaria à tentativa de se promover um concerto entre os interesses do setor produtivo e dos consumidores e trabalhadores. Tal objetivo se justificaria sob qualquer ótica – econômica ou política - na linha de sua contribuição ao enfrentamento de quadros de crise de acumulação e/ou de legitimação do sistema.

Conforme o autor, em circunstâncias marcadas por *crises de acumulação* importaria forjar um vetor de preços alimentares de certa estabilidade, dado seu impacto sobre o cálculo do índice de custo de vida e da composição dos gastos assalariados básicos. Disto se deduziria a influência dos preços de alimentos sobre o nível dos salários monetários e, conseqüentemente, sobre a taxa média de lucro da economia.

Da mesma forma, a estabilidade dos preços agrícolas se relacionaria à situação do balanço de pagamentos do país, considerando-se a significativa contribuição da balança comercial agrícola para o desempenho do saldo comercial de divisas, devendo-se considerar, igualmente, a correlação entre o comportamento dos preços alimentares e a arrecadação tributária do Estado. Não há dúvida que disfunções de mercado na agricultura sempre afetarão os níveis e fluxos das receitas públicas.

Em termos amplos, poder-se-ia afirmar que o comportamento do vetor de preços agrícolas teria o condão de gerar impactos positivos ou negativos sobre o nível de renda setorial, com repercussões em nível da demanda efetiva do complexo agroindustrial como um todo.

Reversamente, o absentismo do Estado no controle da instabilidade de preços agrícolas recolocaria a necessidade de dotações orçamentárias específicas para programas de caráter assistencial, com conseqüente elevação do nível do *déficit* público.

A propósito desta discussão, Delgado (1990, p. 8) assinala que a assimetria da distribuição de renda no Brasil descobre “uma população regularmente carente de segurança alimentar e muito mais ainda na situação de elevação real ou instabilidade de preços dos

alimentos”. Segundo o autor, importaria enfatizar os impactos mais que perversos da inflação sobre os níveis de instabilidade e erosão da taxa de salários básica da economia, com atenção para o fato de que “o agravamento sem precedente da situação alimentar e nutricional de grande parte da população reclama providências e sugestões alternativas de segurança alimentar.”

Por outro lado, a intervenção pública na esfera do abastecimento também se justificaria numa ótica de natureza *política* mais geral, considerando-se o papel da estabilidade dos preços agrícolas e de alimentos para se racionalizar eventuais *crises de legitimação* do Estado. Pois, ainda valendo-nos do argumento de De Janvry (1983, p. 13):

[...] os preços dos alimentos-salário definem os níveis de renda e de salários reais e [...] o consumo e os níveis nutricionais da população. Ademais, o preço pago ao produtor [...] afeta o nível e a distribuição de renda na agricultura, [...] o nível de emprego e, portanto, de bem-estar dos produtores rurais sem terra e marginais. Enquanto elementos essenciais das necessidades básicas e do direito ético das populações a satisfazerem essas necessidades, os preços dos alimentos determinam fortemente a legitimidade do poder do Estado.

Diga-se de passagem, historicamente, a inscrição do controle inflacionário no núcleo estratégico da política econômica desempenhou importante papel nos processos de legitimação de regimes políticos autoritários.

A discussão proposta por De Janvry (1983) deságua, pois, numa disjuntiva entre o problema de estabilidade e distribuição no campo do produtor e seu correspondente no campo do consumidor. Tal disjuntiva se resolveria pela mediação de um Estado interventor e patrocinador de condições de *legitimidade* e *estabilidade*, cuja consecução pressuporia necessariamente a existência de recursos financeiros. Entretanto, no suposto de debilidade fiscal do Estado, instalar-se-ia a tendência inexorável à sua retirada na cobertura desses pressupostos, realidade amplamente conhecida na sociedade brasileira.

Este conjunto de considerações suscita uma importante interrogação: como se recolocaria na atualidade a questão da intervenção pública, no contexto de uma agricultura onde predominam interesses ligados aos complexos agroindustriais e em presença de uma multiplicidade de outros interesses agrícolas não capitalistas? Certamente, nas condições atuais, o arranjo distributivo na economia rural brasileira deveria incorporar os interesses relacionados ao universo de pequenos produtores e trabalhadores rurais. Já no campo dos consumidores, haveria que se convergir para um pacto de estabilidade que garantisse o acesso à cesta de consumo em condições de estabilidade e a preços compatíveis.

Em suma, nosso propósito, até este ponto de nossa análise, foi explicitar a importância teórica e política da temática da instabilidade dos preços alimentares em suas conseqüências para a dinâmica sócio-econômica. De acordo com Delgado (1990, p. 01), “[...] esta discussão teórica prepara o caminho para abordar os limites e as perspectivas da regulação política dos preços dos alimentos”, cabendo sublinhar que, nesse sentido, “a discussão da instabilidade e da regulação” encontra-se matizada por “distintas contribuições doutrinárias [...] numa tentativa de captar argumentos parciais explicativos e normativos das políticas de estabilização dos preços dos alimentos.”

Portanto, fica realçado que a regulação econômica dos preços de alimentos se constitui em meta altamente relevante, mormente considerando-se contextos sócio-econômicos estruturalmente assimétricos no tocante à distribuição de renda, caso de nossa combalida sociedade brasileira.

Deste modo, enfatizaremos no próximo capítulo as significantes transformações do padrão de manejo de estoques de alimentos ocorridas no Brasil a partir do final da década de 80, com foco de análise nas regras ordenadoras da comercialização agrícola instituídas em 1988. Estas afirmaram um novo estatuto que, pela primeira vez na história da PGPM, consignou ao Estado condições potenciais de atuação como forjador de intercâmbio nos mercados de estoque. Mas não era menor, naquela conjuntura, o peso do conjunto de distorções incorporadas à intervenção pública com estoques alimentares no país, evidenciadas no decorrer dos anos 80 no esgotamento financeiro da PGPM (DELGADO, 1989).

Nessa medida, tendo em vista a particular evolução do debate verificada desde então, corroboramos a necessidade de uma revisão profunda do padrão de intervenção pública na área, abrindo-se o debate em torno de estratégias consistentes com o ordenamento dos mercados de estoque.

Do contrário, incorre-se no grave risco de incorporar a falácia do livre cambismo e da aceitação do argumento da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em mercados de *commodities* mundializados, prescindindo-se das intervenções reguladoras dos estados nacionais. De fato, a disjuntiva entre intervenção e (dês) regulação, perpassaria o debate da articulação de interesses em torno da implementação de vetores de desenvolvimento, debate este que se encontraria na raiz das questões atinentes à superação do quadro sócio-estrutural crítico prevalecente na economia brasileira.

## CAPÍTULO III – MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS NO BRASIL

É vasta a literatura em torno das mudanças estruturais e institucionais que demarcaram o desenvolvimento da agricultura brasileira ao longo do presente século. Um ponto de convergência entre as diversas interpretações, porém, é que desde a década de 50 pôs-se em xeque o padrão de crescimento *extensivo* da produção agrícola no país, realidade devida ao aprofundamento, então em curso, das transformações de nosso padrão de desenvolvimento. Completada a etapa de transição ao capitalismo industrial no Brasil, com a sucessiva internalização da indústria produtora de bens de produção para a agricultura, se constituíam as bases para superação da relativa autonomia setorial frente à dinâmica econômica mais ampla.

De fato, com a modernização e industrialização da agricultura consolidava-se a maior integração do setor ao circuito industrial, tendo como base a fusão de capitais mediatizada financeiramente pelo Estado. No contexto de relançamento da economia brasileira no ciclo expansivo do chamado *milagre* econômico, o padrão de crescimento agrícola assentou-se na provisão de vultosos recursos financeiros por parte do Estado. A meta maior era o incremento dos níveis de investimento, produção e comercialização setoriais, além do capital de giro necessário à formação de estoques públicos, gestão do monopólio de comércio do trigo e administração do seguro da atividade rural (PROAGRO).

Para tanto, importante massa de recursos financeiros foi apropriada por segmentos seletivos em condições altamente favorecidas de juros, prazos e carências, além da reserva de mercado garantida por meio de restrições comerciais à competição internacional. A lógica do processo era a de soldar interesses tidos como *prioritários* na *agenda* do Estado, viabilizando-se a chamada *modernização conservadora* do *agro*. Nesta, ganhava relevo, de um lado, a *sedimentação* das alianças urbano-rurais na década de 70, por meio da provisão de crédito farto e barato e, de outro, o *esgarçamento* deste pacto modernizador a partir da entrada dos anos 80, quando se reverte o ciclo expansivo da economia iniciado em meados dos anos 60.

A política pública no período incentivou a conformação de um padrão de crescimento setorial qualitativamente diferenciado, centrado no estudo dos denominados *complexos agroindustriais* (CAIs). Destarte, a ênfase dos estudos recaía no estudo de seus diversos segmentos, tendo-se em conta suas dinâmicas peculiares e correlacionadas aos setores industriais a eles adjacentes, provedores de insumos e processadores de produtos advindos do *agro*. Tratava-se, pois, de compreender a complementaridade dinâmica entre indústria e agricultura, bem como a crescente interdependência entre empresas e produtores rurais por meio do fluxo tecno-produtivo, sem embargo dos antagonismos inerentes a essas macro-relações.

Pois as forças sociais, econômicas e políticas, conjuntamente à ação do Estado e de suas agências, guardariam o potencial de racionalizar os referidos antagonismos, pela mediação de mecanismos de concertação estratégica e representação de interesses. Isto

significa que a noção de *complexo agroindustrial* fundamenta-se, em termos *políticos*, pela interação dinâmica dos agentes relevantes, inserindo-se, *historicamente*, de modo específico, no tocante às mudanças estruturais da economia brasileira em sua evolução recente.

Portanto, desde meados dos anos 60, a transição para uma estrutura setorial balizada na dinâmica dos CAIs, se constituiu no vetor prioritário do processo de *modernização conservadora* de nossa agricultura. No decurso do processo, o conjunto abrangente de políticas agroindustriais foi a resultante de múltiplas pressões advindas de instituições e grupos de interesse privado sobre o Estado. Este, de sua parte, exercia notável capacidade de articulação – por meio de suas agências – de políticas de modernização dirigidas a setores selecionados dos complexos. Notadamente, estabelecia-se um processo bidirecional em que, de um lado, interesses organizados pressionavam o Estado para ganhar programas e recursos financeiros; de outro, o próprio Estado, mediante suas políticas, constituía lideranças que cumpriam o papel de organizar interesses em nível de setores (BELIK, 1997).

Cumpre-nos sublinhar que, em simultâneo às fundas mudanças ocorridas – seja em termos de estrutura econômica do *agro* ou de processos de ação coletiva e políticas públicas – também passou por transformações substantivas a gestão de estoques públicos de alimentos no país. No decurso do período transitou-se, de um quadro de forte intervenção na comercialização agrícola (até final da década de 80), para uma situação de quase completa (dês) regulação econômica em vigor no presente. O ponto a enfatizar diz respeito ao predomínio, ao longo do período, de certo padrão de manejo de estoques voltado a objetivos diversos da geração de condições de ordem e liquidez na comercialização, acentuando-se as pressões entre grupos de interesse privado e Estado, de modo a se configurar particulares padrões de interação entre os agentes em presença. Passemos, então, à análise do movimento da política pública no período.

## **1 O MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS NO BRASIL: A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM)**

Remotamente, a regulação pública de preços agrícolas no Brasil é um processo que se reporta ao auge do ciclo da economia capitalista cafeeira paulista – particularmente a partir da assinatura dos Acordos de Taubaté em 1907 – passando, no período a partir de 1930, pela constituição dos institutos isolados de produto, caso notório do IBC e do IAA, ademais do incentivo à produção nacional de trigo, esta, uma intervenção de grau de abrangência quase similar à realizada no setor café.

De seu turno, a instituição dos programas gerais de garantia de preços públicos data de 1943, ano de constituição de um importante organismo então denominado de Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Todavia, a sistemática de preços de garantia só adquiriu maior significado a partir de 1963, ano em que as compras governamentais giraram em torno de 700 mil toneladas de produto, preponderantemente representadas pelo milho.<sup>13</sup> De modo efetivo, a PGPM passou a cumprir papel mais ativo no manejo de estoques alimentares no

---

<sup>13</sup> Destaca-se, a propósito, que no ano de 1965 facultou-se a participação de intermediários e processadores no programa de garantia de preços, através de seus instrumentos operativos de compra (Aquisições do Governo Federal ou AGF) e de financiamento à comercialização (EGF ou Empréstimos do Governo Federal).

país após meados da década de 60, conjuntamente às inovações financeiras inscritas no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Entretanto, nesse novo cenário institucional a PGPM foi sendo subsumida às metas abrangentes da política econômica da chamada *modernização conservadora*, notadamente com respeito às necessidades de matérias-primas dos segmentos eleitos como prioritários para o avanço da industrialização do campo. Daí por diante, foram sendo paulatinamente incorporadas importantes assimetrias ao funcionamento dos mercados de estoque na agricultura brasileira, processo culminado numa verdadeira *estatização* da comercialização agrícola nos anos 80.

O corolário de tais assimetrias expressou-se na mudança de papéis normalmente atribuídos aos agentes privados e à própria instância pública no processo da comercialização. Foi assim que, ao refluxo dos primeiros no desempenho de seu papel no carregamento de produto ao longo do ano agrícola, correspondeu a crescente utilização de inventários públicos como instrumento de controle do processo inflacionário. De fato, mormente nos anos 80, o manejo de estoques públicos perpassou a utilização *arbitrária* das disponibilidades controladas pelo Estado, com pronta desmobilização de inventários a preços aviltados, sob o pretexto de controle de qualquer pressão altista no mercado.

Concretamente, verificou-se uma marcha progressiva de desorganização dos mercados de estoques agrícolas no Brasil, num processo que terminou desaguando na instituição de um novo estatuto da comercialização em 1988, configurado no então denominado *preço de intervenção*. Dessa conjuntura em diante, de posse de um conjunto consistente de regras de intervenção, o Estado passou a reunir – diríamos que pela primeira vez na história da PGPM – possibilidades concretas de atuação como *forjador de intercâmbio* na comercialização agrícola. Contudo, tal potencialidade esbarrava num quadro de crise fiscal derivada da exaustão do financiamento público, ademais da predominância do novo discurso liberalizante do capitalismo mundial.

Tais fatores evidenciavam a instituição *tardia* de regras consistentes com o ordenamento dos mercados de estoque, a esta altura dos acontecimentos já profundamente impregnados por um conjunto amplo de *distorções*. Desse modo, desafortunadamente, a virtual impossibilidade de praticar uma efetiva regulação pública de preços alimentares, constituía-se em um dentre outros importantes obstáculos ao enfrentamento da questão da segurança alimentar, num quadro geral de aprofundamento da crise sócio-econômica no país.

O pressuposto filosófico de operacionalização da PGPM perpassa o objetivo de se promover a estabilização regulada dos preços dos principais produtos objeto da política – dentro do ano em curso e entre anos – dessa forma drenando benefícios econômicos ao universo de produtores e consumidores. Nessa perspectiva, a racionalidade do manejo de estoques públicos de alimentos consistiria em se prover condições minimamente adequadas à consecução da estabilidade regulada dos mercados de *commodities*, com vistas à atenuação da instabilidade de preços e produção que é própria aos mercados agrícolas.

Como sabido, apesar de todo avanço tecnológico disponível, essa atividade depende e é determinada pelas condições naturais, sendo impossível se eliminar completamente os riscos de produção e de comercialização inerentes à atividade agrícola. Patenteia-se, pois, a importância do adequado manejo da política de estoques públicos de alimentos para se viabilizar a dinâmica dos mercados agrícolas. É precisamente nesse sentido que Delgado (1989, p.148) chama atenção para o papel da garantia de preços como:

[...] um sistema de planejamento induzido da produção e da demanda, *vis-à-vis* à manipulação dos seus instrumentos operadores *ex-ante* (preço) e *ex-post* (realização). Como tal, o sistema é um subconjunto de estruturas técnico-burocráticas, constituídas para administrar subsistemas de preços e estoques. Mas é também um desenho lógico associado à racionalidade dos mercados. A conjunção desses dois elementos, ou sua divergência estrutural, pode tornar o sistema viável (ou não) para administrar as políticas a que se propõe.

Portanto, como indutor das funções regulatórias da produção e demanda setoriais, em tese o dinamismo do sistema induziria a atenuação dos custos implícitos na comercialização. Por intermédio da ação pública reguladora, os preços alimentares tenderiam a certo nível de equalização – intra e entre anos agrícolas – para o que, seriam instrumentalizados créditos institucionais e demais medidas de suporte.

Ora, nunca será demais sublinhar este ponto focal do presente trabalho, de que a estabilidade regulada de preços agrícolas se constitui numa condição necessária - ainda que insuficiente – à montagem de políticas públicas abrangentes no tocante à questão da segurança alimentar. Ainda que se constitua num fato contraditório, historicamente, no Brasil, a institucionalidade da intervenção pública no mercado de estoques agrícolas prescindiu de qualquer correlação explícita com o enfrentamento de tão importante questão.

Procedida esta contextualização geral da PGPM passaremos, a seguir, à análise dos grandes traços do padrão de intervenção pública com estoques alimentares no Brasil focalizando-se, em especial, a conjuntura que se abre em meados dos anos 60. Assim, recuperando a dinâmica do processo nos períodos 1967-1979 e 1980-1993, buscaremos subsídios para se compreender as profundas mudanças ocorridas no domínio do manejo de estoques na década de 90, particularmente a partir da implantação do Plano Real.

## **1.1 A Operacionalização da PGPM do Período 1967-1979**

Desde meados dos anos 60, o avanço da modernização conservadora do *agro* brasileiro baseou-se na forte interferência estatal nos mercados nacionais, processo mediatizado por mecanismos de mercado diretamente relacionados à produção de mercadorias. Para tanto, foram montados e/ou dinamizados os sistemas nacionais de crédito rural oficial e compulsório para o setor privado, pesquisa agropecuária e extensão rural, além dos programas oficiais de garantia de preços agrícolas. Sua racionalidade consistia em se interferir sistemicamente – pelas vias financeira (crédito), comercial (preços) e fiscal (tributária) – na atividade rural, de modo a se antecipar aos produtores os mecanismos de respaldo aos seus planos de produção.

Nesse âmbito geral, a potencialidade de se exercer efetivo controle dos instrumentos de política agrícola subordinou-se a objetivos diversos, particularmente levando-se em conta a inusitada aceleração da expansão urbano-industrial e seu movimento conexo de industrialização da agricultura. Especificamente com respeito à política de preços mínimos, sobressaiu seu caráter subsumido em pelo menos dois objetivos principais: as metas de controle da inflação e o aprofundamento da integração setorial na dinâmica macroeconômica.

Em última instância, a racionalidade da política circunscrevia-se ao objetivo de se priorizar a garantia do abastecimento de matérias-primas aos CAIs em consolidação nos anos 70, alavancando-se um padrão de desenvolvimento agrícola marcado, conforme Silva (1996, p. 24), pela característica de que

[...] a produção agrícola passou a constituir um elo de uma cadeia, negando por completo as antigas condições do complexo rural fechado em si mesmo e em grande parte as do complexo agro-comercial prevalecente até os anos 60. Ademais, segundo o autor, o processo de constituição do CAI - e da industrialização da agricultura, que é um momento mais avançado da modernização – só se teria efetivado plenamente a partir da implantação da indústria para a agricultura, isto é, do departamento fornecedor de máquinas e insumos para a agricultura.

De fato, o período 1967-1979 foi marcado por importantes mudanças operacionais no domínio da política comercial, especialmente no tocante às questões do câmbio e da liberalização do comércio exterior. Deste modo, generosos incentivos induziram a diversificação da pauta de exportações, sendo inclusive agregados ao programa de preços de garantia produtos agrícolas não tradicionais à época, com destaque para soja e cítricos. A produção subsidiada de trigo, de seu turno, inscrevia-se na política mais geral de substituição de importações, pressuposto da dependência do ciclo expansivo pós 1967 em relação à dinâmica do setor exportador.

Notadamente, a política de incentivos priorizava o incremento das exportações de manufaturas e – dada a prevalência dos produtos primários na pauta – também as exportações de produtos agrícolas industrializados, segmento que experimentou um crescimento de 19% ao ano, na média dos anos 70. Certamente, porém, esse traço dominante da política setorial acarretou conseqüências adversas para os segmentos de produção na medida em que, deliberadamente, se subtraía aos agricultores o recurso ao mercado externo em circunstâncias de preços internacionais favoráveis.

Na prática, para além de outros mecanismos de controle, o viés da política fiscal contra as exportações em bruto cumpria o papel explícito de garantir disponibilidade de produto *in natura* a segmentos seletivos da agroindústria. Evidentemente, este vetor da política econômica implicava na fragilização do poder de barganha dos agricultores, forçados que eram a apropriar níveis de preços marcadamente inferiores à paridade internacional.

Corroborando as considerações acima Goldin; Rezende (1993) aponta significativas mudanças ocorridas no período. Segundo os autores, se em meados dos anos 60 as exportações agrícolas *não-processadas* representavam algo em torno de 73% do total das exportações e 84% da pauta exportadora agrícola, em 1978 tais participações teriam decaído para os níveis de 30% e 50%, respectivamente. Em contrapartida, as exportações agrícolas *semi e altamente processadas* representavam, ao final dos anos 70, algo como 30% do total exportado pelo país, marca por sinal superior à participação das manufaturas na pauta geral de exportações. Rezende também assinala que, enquanto as exportações de produtos *não-processados* eram tributadas à base de 13.0%, a *agregação de valor* transformava o tributo em subsídio – 10.5% para o açúcar refinado, 23.8% para suco de laranja, 25.1% para óleos vegetais e 31.6% para carne processada e produtos pesqueiros.

O complexo econômico organizado em torno da soja foi um dos grandes beneficiários dos incentivos setoriais altamente subsidiados, bem como do conjunto de instrumentos de controle físico das exportações e incidência de impostos. No suposto de que as exportações não devessem ser realizadas em bruto, eram priorizadas as exportações de farelo e óleo em

detrimento das vendas externas do grão. Também o mercado interno se constituiu em base importante para a expansão da soja no Brasil, com generalização do consumo de óleo comestível e ampliação do consumo interno de farelo de soja na ração animal.

Nessa diretriz, a orientação geral da política econômica corroborava os interesses dos segmentos processadores de soja e rações, em detrimento do segmento produtivo que incorporava a maior parte do *ônus* do processo. Conforme dados da Tabela 1 seguinte, apresentamos um quadro demonstrativo do suprimento de soja em grão no país, dos anos 80 à atualidade, sendo notável a importante participação do consumo interno no total produzido. Conforme atestado por Maluf (1992, p. 62), nessa conjuntura de consolidação do segmento:

o grosso da produção de soja em grão é consumido internamente na produção de farelo de soja majoritariamente para exportação e de óleo de soja para consumo interno; as exportações de soja em grão e de óleo de soja adquirem certo peso nos anos de maiores safras, ou quando os preços internacionais levam os exportadores a optarem pela venda da soja em grão ao invés do farelo.

**TABELA 1**  
**SOJA GRÃO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	DATA BASE	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
80/81	01.03.81	255,0	15.484,0	932,0	16.671,0	14.666,0	1.450,0	555,0
81/82	01.03.82	555,0	12.891,0	1.251,0	14.697,0	13.578,0	496,0	623,0
82/83	01.03.83	623,0	14.533,0	34,0	15.190,0	13.803,0	1.115,0	272,0
83/84	01.03.84	272,0	15.340,0	154,0	15.766,0	13.597,0	1.579,0	590,0
84/85	01.03.85	590,0	18.211,0	378,0	19.179,0	14.874,0	3.456,0	849,0
85/86	01.03.86	849,0	13.997,0	340,0	15.186,0	13.210,0	1.193,0	783,0
86/87	01.03.87	783,0	17.072,0	450,0	18.305,0	14.860,0	3.003,0	442,0
87/88	01.03.88	442,0	18.127,0	62,0	18.631,0	15.545,0	2.611,0	475,0
88/89	01.03.89	475,0	23.929,2	64,4	24.468,6	18.401,0	4.573,0	1.494,6
89/90	01.03.90	1.493,2	20.101,3	16,3	21.610,8	16.667,1	4.140,6	803,1
90/91	01.03.91	803,1	15.394,9	281,8	16.479,8	14.019,8	1.926,9	533,1
91/92	01.03.92	533,1	19.418,6	594,4	20.546,1	16.117,5	3.736,9	691,7
92/93	01.03.93	692,0	23.042,0	10,0	23.744,0	18.297,0	4.159,0	1.288,0
93/94	01.03.94	1.288,0	25.059,1	882,0	27.229,1	20.346,0	5.404,0	1.479,1
94/95	01.03.95	1.479,0	25.934,1	876,0	28.289,1	23.234,0	3.493,0	1.562,1
95/96	01.03.96	1.562,0	23.190,0	943,0	25.695,0	21.363,0	3.647,0	685,0
96/97	01.03.97	685,0	26.160,0	1.450,0	28.295,0	19.860,0	8.339,9	95,1
97/98	01.03.98	95,4	31.364,0	406,0	31.865,4	22.482,0	9.275,0	108,4
98/99(*)	01.03.99	108,0	30.753,0	700,0	31.561,0	21.956,0	9.500,0	105,0

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99

Para efeito de contraste, em termos de participação relativa do *quantum* exportado, remetemos à análise das tabelas referentes à oferta e demanda de óleo de soja e farelo de soja, inclusas no apêndice estatístico, com destaque para as significativas exportações de farelo. Sobretudo, a dinâmica do processo de implantação do complexo soja brasileiro, configurou um dos exemplos mais emblemáticos da especificidade com que foram construídas as retro-citadas alianças urbano-rurais na década de 70.

Também no caso da cultura do algodão, a intervenção do Estado se orientou pelo objetivo explícito de se promover a retenção de produto no mercado interno. Por esse tipo de interferência, garantia-se a queda artificial de preços da matéria-prima a um nível de custo inferior à paridade internacional, o que certamente contemplava os interesses dos principais segmentos da indústria têxtil. Por outro lado, eram controlados rigorosamente os preços de subprodutos e derivados do algodão, acentuando-se a queda dos preços recebidos pelos agricultores, sem se falar do subsídio dirigido às exportações de têxteis em detrimento das de fibra.

Como verificável, na Tabela 2, abaixo, a produção brasileira de algodão em pluma variou de um pico em torno de 969 mil toneladas em 1984 para o patamar de 306 mil toneladas em 1996, compensando-se a estabilização do suprimento interno com a acentuada expansão das importações desde os anos finais da década de 80, com a queda das exportações aos níveis irrisórios da atualidade.

**TABELA 2**  
**ALGODÃO EM PLUMA**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
77/78	193,0	489,0	-	682,0	510,0	45,0	127,0
78/79	127,0	544,0	-	671,0	553,0	-	118,0
79/80	118,0	577,0	-	695,0	572,0	9,0	114,0
80/81	114,0	594,0	2,0	710,0	561,0	30,0	119,0
81/82	119,0	681,0	-	800,0	580,0	57,0	163,0
82/83	162,0	586,3	2,4	750,7	556,7	180,2	13,8
83/84	13,8	674,5	7,8	696,1	555,2	32,3	108,6
84/85	108,6	968,8	20,5	1.097,9	631,4	86,6	379,9
85/86	379,9	793,4	67,4	1.240,7	736,6	36,6	467,5
86/87	467,5	633,4	30,0	1.130,9	774,7	174,0	182,2
87/88	182,2	863,6	81,0	1.126,8	838,0	35,0	253,8
88/89	253,8	709,3	132,1	1.095,2	810,0	160,0	125,2
89/90	125,2	665,7	86,0	876,9	730,0	110,6	36,3
90/91	36,4	717,0	105,9	859,3	718,1	124,3	16,9
91/92	16,9	667,1	167,8	851,8	741,6	33,8	76,4
92/93	76,4	420,2	501,2	997,8	829,5	7,4	160,9
93/94	160,9	483,1	367,3	1.011,3	836,6	4,3	170,4
94/95	170,4	537,1	282,3	989,8	803,7	52,5	133,6
95/96	133,5	410,1	468,2	1.011,8	829,1	1,6	181,1
96/97	181,1	305,7	470,8	957,6	798,7	0,3	158,6
97/98	158,6	411,7	316,5	886,8	782,9	3,1	100,8
98/99(*)	100,8	525,8	270,0	896,6	800,0	3,1	93,5

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa de jul-99

Sem margem a dúvidas, o particular manejo da política agrícola punha descobria os efeitos tremendamente adversos que eram impostos a um setor de notória importância para a dinâmica agrícola brasileira.

De fato, o lado oculto da adição de valor aos produtos beneficiários do *drive* exportador expressava-se no desestímulo à produção interna de fibra, projetando-se para o futuro um quadro por certo inusitado: de país que já ocupou a quarta posição no *ranking* mundial de produção de algodão – e sexto exportador mundial da fibra – o Brasil teria decaído, conforme Lopes (1992, p. 29), para "[...] a posição ímpar de maior importador do mundo [...] gastando quase US\$ 1 bilhão nas importações de fibra e subprodutos do algodão."

Assim, a contra-face desse processo expressava-se na alavancagem de um segmento do complexo agroindustrial de grande destaque nas origens da industrialização brasileira.

Também são verificáveis aspectos similares de política comercial no caso da cultura do milho, conforme dados da Tabela 3, abaixo. Assumido o objetivo de se desenvolver as indústrias de carnes suinícola e avícola proibiu-se – sumariamente – as exportações do grão, dessa forma coibindo aos produtores uma opção de venda de grande valia nos momentos de pico de safra. Isto sem se esquecer do rígido controle exercido sobre os preços do milho ao consumidor, em função da prioridade consignada aos objetivos da política de abastecimento alimentar urbano a baixo custo. Decididamente, a estratégia perseguida consistia em trazer ao mercado estoques de produto a custo subsidiado, o que, obviamente, contribuía para distorcer os sinais de preço de mercado. Destarte, o desestímulo aos investimentos em novos plantios decorria, sobretudo, do fato de o produto subsidiado adentrar ao mercado precisamente no momento da entressafra.

**TABELA 3**  
**MILHO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

(Continua)

ANO/ SAFRA	DATA BASE	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORT.	ESTOQUE FINAL
74/75	01.03.75	200,0	16.300,0	-	16.500,0	14.900,0	1.300,0	300,0
75/76	01.03.76	300,0	16.400,0	-	16.700,0	15.300,0	1.000,0	400,0
76/77	01.03.77	500,0	17.800,0	-	18.300,0	16.100,0	1.500,0	700,0
77/78	01.03.78	901,0	14.016,7	1.500,0	16.417,7	16.416,7	-	1,0
78/79	01.03.79	1,0	16.513,2	1.520,0	18.034,2	17.700,0	-	334,2
79/80	01.03.80	334,2	19.434,8	2.011,0	21.780,0	20.600,0	-	1.180,0
80/81	01.03.81	1.180,0	21.282,7	-	22.462,7	21.100,0	-	1.362,7
81/82	01.03.82	1.362,7	21.603,7	-	22.966,4	20.600,0	543,0	1.823,4
82/83	01.03.83	1.823,4	19.014,1	213,1	21.050,6	19.461,2	765,9	823,5
83/84	01.03.84	823,5	21.177,5	253,6	22.254,6	19.955,4	178,2	2.121,0
84/85	01.03.85	2.121,0	21.173,9	262,1	23.557,0	22.957,0	-	600,0
85/86	01.03.86	600,0	20.264,2	2.423,6	23.287,8	21.687,6	-	1.600,2
86/87	01.03.87	1.600,2	26.758,5	871,2	29.229,9	26.350,2	-	2.879,7
87/88	01.03.88	2.879,7	25.223,6	15,0	28.118,3	25.320,0	-	2.798,3
88/89	01.03.89	2.798,3	26.266,8	154,9	29.220,0	26.140,0	-	3.080,0
89/90	01.03.90	3.080,0	22.257,5	700,0	26.037,5	24.800,0	-	1.237,5
90/91	01.03.91	1.237,5	24.096,1	832,2	26.165,8	25.288,0	-	877,8
91/92	01.03.92	877,8	30.771,2	340,0	31.989,0	28.500,0	-	3.489,0
92/93	01.03.93	3.489,0	29.207,4	1.497,9	34.194,3	30.775,0	-	3.419,3
93/94	01.03.94	3.419,3	33.173,5	1.568,6	38.161,4	32.732,0	-	5.429,4
94/95	01.03.95	5.429,4	37.441,9	984,1	43.855,4	34.860,0	-	8.995,4
95/96	01.03.96	8.996,0	32.405,0	377,0	41.777,0	35.208,0	608,0	5.961,0
96/97	01.03.97	5.961,0	35.703,0	500,0	42.164,0	35.912,0	82,0	6.170,0
97/98	01.03.98	6.170,0	30.188,0	1.617,0	37.975,0	35.600,0	-	2.375,0
98/99(*)	01.03.99	2.374,0	32.234,0	1.337,0	35.945,0	35.000,0	-	945,0

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99

Na verdade, o imediatismo das ações do governo expressava-se no traço voluntarioso de sua atuação, configurado em medidas tópicas de política calcadas – simultaneamente – na isenção de impostos ao produto importado e na concessão de subsídio à sua venda no mercado interno. A exportação de milho adquire ao longo do período um caráter meramente residual, *vis-à-vis* a manutenção de certo nível de importações garantidor do objetivo de provisão do

suprimento interno. Acentuando que os sucessivos tabelamentos contribuíam para distorcer ainda mais o mercado e a formação de preços do produto, Lopes (1986) sublinha que a política para o milho teria implicado em elevados custos sociais, o que só fazia potencializar o caráter de subsistência da cultura.

Na perspectiva proposta pelo autor, uma política alternativa que recuperasse a importância das exportações de milho acabaria acarretando a elevação dos índices de produção e produtividade setoriais no médio prazo, atendendo os objetivos antepostos de abastecimento do mercado interno, ademais de evitar a estagnação do segmento produtivo.

Já no tocante ao arroz e feijão, é possível verificar que a política de controle de preços potencializou o risco na comercialização, queda de rentabilidade e desestímulo aos novos plantios. Entretanto, já quase ao final dos anos 70 passou a vigorar a fixação de preços mínimos para o feijão com vistas à manutenção de estoques reguladores.

A intervenção pública, contudo, geralmente frustrou-se, o que demonstrava que o abastecimento de um produto como feijão – de pouco significado no mercado internacional – bem como a estabilidade de seus preços, dependeria crucialmente da existência de um nível geral de estoques de reserva em torno de 20% do consumo anual.

Neste sentido, os dados da Tabela 4 em seguida atestam que, do final dos anos 70 à atualidade, o quadro de suprimento demonstrou-se extremamente preocupante no tocante à provisão adequada do abastecimento interno, garantido que foi pelo recurso recorrente às importações.

**TABELA 4**  
**FEIJÃO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
79/80	304,0	1.895,2	39,8	2.239,0	2.217,0	-	22,0
80/81	22,0	2.407,0	5,6	2.434,6	2.414,1	-	20,5
81/82	20,5	3.097,6	3,5	3.121,6	2.459,5	6,6	655,5
82/83	655,5	1.654,7	3,7	2.313,9	2.076,6	14,9	222,4
83/84	222,4	2.616,1	60,5	2.899,0	2.723,5	5,6	169,9
84/85	169,9	2.534,7	15,3	2.719,9	2.378,2	9,7	332,0
85/86	332,0	2.244,8	95,0	2.671,8	2.400,0	4,6	267,2
86/87	267,2	2.108,0	35,0	2.410,2	2.300,0	3,9	106,3
87/88	106,3	2.752,0	10,0	2.868,3	2.600,0	3,0	265,3
88/89	265,3	2.386,4	25,0	2.676,7	2.600,0	-	76,7
89/90	76,7	2.339,9	70,3	2.486,9	2.370,8	-	116,1
90/91	116,1	2.806,2	88,6	3.010,9	2.638,1	-	372,8
91/92	372,8	2.902,4	57,7	3.332,9	2.795,6	-	537,3
92/93	537,3	2.379,1	54,9	2.971,3	2.771,8	-	199,5
93/94	200,0	3.244,1	156,4	3.600,5	3.200,0	-	400,5
94/95	400,0	3.157,8	189,5	3.747,3	3.300,0	-	447,3
95/96	429,0	2.993,0	82,0	3.504,0	3.250,0	3,5	250,5
96/97	350,0	2.915,0	157,0	3.422,0	3.200,0	4,0	218,0
97/98	218,0	2.206,0	190,0	2.614,0	2.500,0	1,0	113,0
98/99(*)	113,0	3.031,0	120,0	3.264,0	2.950,0	-	314,0

FONTE: CONAB/DIDEM

(\*) Estimativa jul/99

ELAB.: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

Para conhecimento dos dados referentes ao quadro de suprimento das culturas do arroz e do trigo, remetemos à consulta do Anexo estatístico ao final deste trabalho de tese.

As considerações até aqui desenvolvidas nos permitiriam inferir implicações importantes, a propósito da correlação entre dinâmica do crescimento agrícola no período e a questão mais geral da ação coletiva e articulação de interesses no âmbito dos CAIs. Como amplamente sabido, o sentido das mudanças institucionais configuradas no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi o de se potencializar o suporte financeiro à produção da mercadoria agrícola *em geral*, com o intuito de se alavancar o patamar tecnológico da agricultura brasileira.

Contudo, particularmente quanto à operacionalização da PGPM, seria possível estabelecer um contraponto básico com esta ênfase do *discurso generalista*, pois, como demonstrado acima, os recursos e incentivos veiculados por intermédio do sistema foram apropriados seletivamente por segmentos exclusivos dos CAIs, numa fase de crucial importância para o avanço da industrialização de nossa agricultura.

Sancionando tal assertiva, recuperamos a seguir depoimentos de técnicos do agente executivo/operativo do programa de garantia de preços, à época a Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

Tais depoimentos são analisados por Ortega (1998, p. 13), que considera que

[...] durante a década dos 70, esta empresa, responsável pela determinação dos preços mínimos da produção agrícola, que serviam, entre outras coisas, como referência para o financiamento através do SNCR, promovia reuniões de forma **setorializada e de maneira interprofissional**, com representantes de organizações agrárias por produto e de agroindústrias. (Grifo nosso)

Desse modo, continua o autor, "ainda que informalmente, isso representa uma concertação interprofissional, cujo objetivo mais imediato era a determinação dos preços mínimos."<sup>14</sup>

Tal constatação demonstra-se relevante à seqüência de nosso argumento, na medida em que descobre uma prática concreta de *articulação* de interesses, em torno da efetiva implementação do manejo de estoques pelo Estado. Certamente, nesse âmbito são mesclados aspectos públicos e privados na instrumentação da política agrícola, com preponderância dos últimos num contexto político autoritário, como o então prevalecente.

Sobretudo, o privado, travestido de público, se expressaria na própria lógica de política econômica do Estado *bifronte* – na expressão de O'Donnell (1976) – evidenciando-se certo tom *farisaico* do discurso privatista que marcou a conjuntura pós meados dos anos 80, quando do esgotamento do padrão de intervenção pública na área. Todavia, desenvolveremos mais adiante a análise da lógica privatista da comercialização, quando da discussão do particular manejo de estoques públicos praticado na década de 90.

Reportando-nos à *sedimentação* de alianças urbano-rurais nos anos 70, referidas anteriormente por Delgado (1985), caberia sublinhar a *racionalidade* das ações empreendidas

---

14 Segundo Ortega (1998, p. 28), "por organizações interprofissionais entende-se aquelas que agrupam, em uma mesma estrutura de representação, associações de agricultores e associações de empresas agroindustriais, sejam produtoras de insumos agrícolas ou empresas processadoras e, ou, comercializadoras de produtos processados ou não. Essas organizações buscam a defesa integrada de um suposto interesse comum a todos os grupos envolvidos no correspondente CAI. A constituição de uma organização interprofissional pode ser entendida como resultado da institucionalização das relações entre os segmentos de determinado CAI e deste com os demais setores da sociedade e com o Estado."

por grupos de interesses na agricultura, com vistas à apropriação de recursos financeiros fortemente subsidiados em termos de juros, prazos e carências. Certamente, este seria um dos aspectos de maior visibilidade da *ação concertada* entre Estado e grupos hegemônicos no âmbito dos CAIs, quando se optava politicamente pela drenagem preferencial de crédito de comercialização – intermediado via PGPM – sob a justificativa de se favorecer e/ou flexibilizar uma maior integração de capitais.

Na prática, o acesso privilegiado dos setores capitalistas da agricultura a esta modalidade de financiamento cumpriu o papel de intensificar a concentração e centralização de capitais no setor, marca por demais peculiar ao padrão histórico de crescimento agrícola brasileiro. É precisamente nessa perspectiva que se pode analisar a participação relativa dos principais clientes dos financiamentos concedidos via PGPM nas safras 1977/8, 1978/9 e 1979/80.

Segundo o autor, foi altamente significativa a *concentração* do crédito de comercialização em segmentos específicos dos CAIs, apropriando-se as *agroindústrias e o setor comercial* de 64.8%, 72.7% e 69.2% do crédito concedido no decurso daqueles três anos-safra, respectivamente.

Já no caso das cooperativas, verificaram-se participações relativas de 21.9%, 22.5% e 23.0%, restando aos produtores individuais os percentuais de 13.3%, 4.8% e 7.8% do financiamento disponível, naqueles respectivos anos-safra. Notadamente, este traço de implementação da PGPM serviria como importante subsídio para se compreender a contradição inerente à intervenção estatal manejando estoques públicos de alimentos.

Diversamente do descritivo estilizado dos programas de garantia de preços, sua operacionalidade contribuiu para se drenar importantes incentivos à agroindústria processadora que, à época da safra, captava empréstimos de comercialização (EGF) junto à rede bancária para formação de estoques. Como sublinhado por Belik (1992, p. 43)

[...] de posse dos recursos, a indústria compra a matéria-prima do produtor pagando-lhe, ao menos, o preço mínimo. Após processado o produto é vendido no mercado externo ou interno aos preços de mercado liquidando-se finalmente o empréstimo junto à rede bancária. Tendo em vista estes procedimentos é natural que a indústria faça uso da PGPM quando há oportunidade de obtenção destes recursos e que a preferência recaia sempre sobre os EGFs.

Evidentemente, a *ineficácia* da PGPM não terá decorrido de uma suposta *irracionalidade* que seria intrínseca à ação governamental, como sugerido por uma interpretação mais *convencional* do problema. Pensado em termos mais tradicionais, o manejo efetivo da PGPM conduziria – necessariamente – à melhor alocação possível dos recursos econômicos escassos de produtores e consumidores, visto que o mecanismo estabilizador terminaria garantindo a efetividade e *harmonia* de seu processo operativo.

Já em outra perspectiva teórica, focalizar-se-ia o processo da comercialização como um aspecto integrante da política agrícola e agrária mais geral. A ênfase, nesse caso, recairia no viés *político* em favor da valorização dos capitais comercial e industrial dominantes na agricultura, com suas implicações em termos de concentração de renda e riqueza no setor.

Em verdade, as *distorções* implícitas no processo descrito foram obliteradas até o final dos anos 70, em vista do intenso dinamismo característico da industrialização do campo naquela conjuntura. Sem embargo, tal situação tendeu a se modificar substantivamente com a reversão cíclica da economia brasileira, quando se evidenciaram as fragilidades internas do

padrão de crescimento até então perseguido.

Notadamente, a mudança de patamar da inflação tornou insustentável a continuidade dos fortes níveis de subsídios setoriais, demarcando-se o início de uma nova fase de controle de preços, agora através da operacionalização de instrumentos e práticas mais *sutis* de controle.

Com as considerações até aqui alinhavadas, pensamos ter sublinhado o cenário compreensivo da efetiva subordinação da PGPM a objetivos outros que a manutenção do nível de renda dos agricultores – ou a atenuação da estacionalidade própria aos mercados agrícolas – nesse momento crítico de transformação capitalista do campo no Brasil. Patenteou-se, nesse sub período, o uso à exaustão do recurso ao tabelamento de preços agrícolas como instrumento de controle inflacionário, passando-se a intervir recorrentemente no mercado por meio de tabelas, congelamentos (listas CIP/SUNAB) e os assim chamados *acordos de cavalheiros*.<sup>15</sup>

Sem margem a dúvidas, tal instrumentalidade terá contribuído de forma decisiva para a progressiva desorganização dos mercados de estoque na agricultura brasileira, agravando-se de forma desmesurada o nível de risco – por si só – inerente à atividade.

Conforme demonstrado por Lopes (1992), os diversos instrumentos, instituições e agentes criados pelo Estado para administração dos riscos de mercado - preços mínimos, empréstimos de comercialização com opção de compra, bolsas de mercadorias, agentes de mercado, entre outros - passaram a incorporar ineficiências e perdas financeiras relativas, derivadas da significativa elevação do nível de risco na comercialização agrícola.

De qualquer forma, o conjunto de assimetrias acima referido estaria na raiz da fragilização das incipientes instituições de mercado, em suas premissas de manutenção da renda agrícola e da distribuição da produção no espaço e no tempo.

A propósito, conviria sublinhar que os tabelamentos – pelo menos para produtos agrícolas *in natura* – só vieram a ser suprimidos ao final dos anos 70, desde que constatada sua ineficácia para a consecução de uma política de abastecimento. Contudo, permaneceram incorporadas fortes distorções à sistemática de formação de preços, crescentemente debilitada em seu papel de elemento sinalizador dos segmentos de produção e de consumo.

## 1.2 A Garantia de Preços nos Anos 80: Ajustes no Sistema

Com a reversão cíclica da economia brasileira, pós *milagre* econômico, surgiram os primeiros sinais de que o padrão de acumulação de capital havia atingido seus limites. Nesse novo cenário, evidenciou-se a precariedade da manutenção de subsídios generalizados na economia *vis-à-vis* o esgotamento do padrão de financiamento público. Particularmente quanto à agricultura, ficou descoberta a inviabilidade prática de se manter elevados níveis de subsídio ao crédito rural, fato que chegou a provocar questionamentos, à época, sobre uma eventual descontinuidade do processo de modernização conservadora (SAYAD, 1984).

---

<sup>15</sup> Para uma análise extensiva da política de controle de preços operacionalizada através dos denominados *acordos de cavalheiros*, vide Campino, A. C. C. e Cyrillo, D. C. (1996).

Entretanto, à paulatina desmontagem do instrumento crédito sucedeu-se a ênfase no incentivo via preços de garantia. Este, a par da manutenção de certo nível de crédito subsidiado de custeio, serviu para prevenir a reversão dos níveis de produção e produtividade setoriais, numa conjuntura de franco agravamento da crise sócio-econômica no país.

Nesse contexto, a urgência de equalizar – corrigindo mesmo em termos reais – os preços mínimos nos níveis antecipados pelo mercado, representava a efetiva elevação de *status* da PGPM, tornada desde então vetor ativo de política agrícola. Com a nova orientação de política setorial, tendia a se reverter o conjunto de assimetrias até então incorporadas aos preços agrícolas, vista a particular dinâmica imprimida aos mercados de estoque nos anos 70.

De igual forma, o novo perfil da política de preços contribuiria para atenuar o quadro crítico do abastecimento alimentar, marcado pela sucessão de safras frustradas entre 1978 e 1983, seguidas do aumento das importações de produtos diversos como milho, carne, feijão e arroz.<sup>16</sup> Ademais, o novo atributo do vetor de preços representava – num nível mais geral de análise – uma efetiva contrapartida financeira ao setor rural *vis-à-vis* o declínio do crédito a taxas de juros reais negativas (SILVA, 1996).

Concomitantemente, ganha especial relevo na entrada dos anos 80 outro traço característico da ação do Estado, que passa a controlar significativo volume de grãos originários de grandes importações e aquisições realizadas desde então. Conforme Lopes (1992. p. 367), o comportamento errático dos preços “levou a que o governo mais e mais interviesse no mercado, dirigindo recursos não mais para o setor produtivo, mas para o setor de comercialização, subsidiando seus estoques e produto importado”, ademais da elevação desmesurada do subsídio ao trigo.

É fato notório que, na década de 80, configurou-se um novo perfil de atuação pública no manejo de estoques, que evoluiu de uma atuação preferencial em momentos de escassez no abastecimento, para um tipo de interferência calcada em objetivos de cunho mais imediato, francamente indutora de uma - ainda maior - deterioração dos mercados agrícolas no país. Sobretudo, porém, a nova sistemática de preços agrícolas coadjuvava as mudanças de rumo da política econômica oficial, fortemente contingenciada pelo agravamento da situação do balanço de pagamentos.

Mormente, atribuiu-se à agricultura a tarefa de incrementar o *quantum* exportado – com redução simultânea dos níveis de importação de produtos básicos – tendo-se em conta as metas governamentais de controle da inflação e ajuste do setor externo da economia. Frente às demandas antepostas, colocava-se em pauta a importância da PGPM como mecanismo de estabilização de renda e preços agrícolas, bem como a essencialidade do correto manejo de estoques para a sustentabilidade do sistema agro alimentar.

A propósito, Delgado (1995) referem-se a que, um dos reflexos dessa elevação de *status* da garantia de preços foi uma forte ampliação das operações governamentais de compra (AGFs) em diversos anos, principalmente no Centro-Oeste. Isto terá contribuído de forma importante para se superar o sistema de diferenciação regional dos preços mínimos, que objetivava compensar diferenciais de custo de transporte, de modo a favorecer, sobretudo as regiões produtoras de fronteira agrícola, especialmente no Centro-Oeste.

---

<sup>16</sup> Supondo-se que a partir de então tenha se iniciado um movimento de paulatina dependência externa do país em importações de alimentos, certamente não seria abusivo atribuir-se o processo ao quadro discriminatório contra os segmentos produtivos da agricultura. Exceto para o caso do feijão, até essa época as importações de alimentos no Brasil ocorriam apenas eventualmente, assim como também eram raras as intervenções públicas com a venda de estoques subsidiados.

Percebe-se, pois, o avanço, no período, de uma série de modificações na sistemática da PGPM. Além da edição da pauta de preços mínimos em níveis atrativos introduziu-se, seqüencialmente, critérios mais realistas de correção dos mesmos (até porque alternativa não havia...) frente à escalada inflacionária então em curso.

Destaque seja dado aos critérios de correção do preço-base, plurianualidade dos preços de garantia e, principalmente, a edição de novo estatuto de regras da comercialização representado pelos então denominados *preços de intervenção*. Em seguida, resumiremos as principais modificações da PGPM nos anos 80 referenciando-nos, para tanto, em Gasques e Villa Verde (1990).

Inicialmente caberia destacar que, até o final dos anos 70, o limite de financiamento do custeio agrícola era definido como uma proporção do preço mínimo (PM). Tal sistemática mudou, a partir da safra 1979/80, com a edição do Voto CMN 155/79 de 16/05/79 pelo qual se instituiu o denominado Valor Básico de Custeio (VBC). Este se tornou, desde então, um parâmetro substituto do PM nos orçamentos dos empréstimos de custeio. Conseqüentemente, o PM passou a desempenhar um papel mais efetivo como instrumento de fomento à produção agrícola, suprimindo-se seu uso como base de cálculo dos recursos financeiros disponibilizados aos agricultores.

Na safra 1981/2, novamente modifica-se a sistemática da PGPM, com a introdução dos chamados *preços-base*, reajustados mensalmente pelo INPC, até o começo da comercialização dos produtos sob amparo da política. Até então, os PMs eram estabelecidos dois meses antes do plantio, a partir de critérios que subestimavam as expectativas inflacionárias, sem prever-se qualquer tipo de correção de erros – ou seja, a pauta de preços permanecia inalterada até o período da colheita, quando então passava a vigorar. Portanto, a partir dos preços-base os PMs foram atrelados à inflação, entre seu anúncio e o começo da colheita no mês de fevereiro.

Já na safra 1985/6, o preço-base sofre mudanças no tocante ao seu período de correção, discriminando-se preferencialmente alguns produtos. No caso, o período de correção de produtos como arroz, mandioca, milho e sorgo foi estendido em dois meses – passando a vigorar até março e abril – o que reforçava sensivelmente a posição de liquidez dos produtores no processo da comercialização.

Por seu turno, na safra 1986/7, através do Decreto 93.118 de 14/08/86, introduziu-se o critério de plurianualidade dos PMs. Tal como na modificação anterior, ênfase particular foi concedida aos produtos de consumo básico – destacadamente feijão, arroz, milho, mandioca e sorgo – induzindo-se o balizamento dos demais – soja, algodão, amendoim e mamona – pelas cotações do mercado internacional.

Todavia, para além da importância das alterações acima destacadas, caberia reafirmar o traço característico da sistemática oficial de preços de garantia no decorrer do período. De fato, por mais que se introduzissem mudanças em nível da legislação de preços, persistia um padrão de interferência no funcionamento dos mercados de estoque pautado essencialmente no *imediatismo* das ações governamentais.

Na verdade, predominando o casuísmo na ação pública, inexoravelmente a sistemática de preços acabava se reduzindo à condição de variável *instrumental* da política de controle inflacionário. A propósito, valeria a pena sublinhar as reuniões informais entre governo e representantes de segmentos do sistema agro alimentar – agroindústrias, intermediários, supermercados – reuniões essas que terminavam com os já referidos *acordos de cavalheiros*, pelos quais se trocava *apoio* às metas preconizadas pelo governo por concessões

privilegiadas, porém indevidas, tendo-se em conta a importância de um adequado gerenciamento dos inventários públicos.

Por sinal, esse quadro chegou a uma situação limite que abriu espaço à discussão de um conjunto mais abrangente de regras ordenadoras do processo de comercialização, configurado nos chamados *preços de intervenção* e no novo estatuto instituído em 1988, cuja importância justifica sua análise mais pormenorizada na próxima seção deste capítulo. Como veremos, o novo estatuto de regras da comercialização de 1988 potencializou uma regulação pública mais efetiva do mercado agrícola.

Enfim, o elenco de modificações da PGPM nos anos 80 se completa com a Portaria MA 123 de 10/06/88, que introduziu o sistema de correção dos preços de intervenção pela OTN fiscal para feijão, milho e arroz, e que passou a vigorar para a safra 1988/9. Por esta sistemática os PMs passaram a ser corrigidos pela OTN mensal, os preços de atacado e varejo pela OTN fiscal e os salários pela Unidade de Referência de Preços (URP).

Sem embargo de todos seus possíveis senões, pode-se afirmar que foi notável o impacto positivo das mudanças acima descritas, destacando-se – conforme dados da Tabela 5 – a significativa convergência entre os preços mínimos e os preços de mercado, nos primeiros anos da década de 80. No geral, os preços recebidos pelos agricultores ficaram em torno de 10% para cima e para baixo dos preços mínimos, resultado nitidamente contrastante com a evolução pretérita dessa relação. Apenas alguns produtos – e em anos específicos – fogem à regra, como é o caso do algodão, feijão das águas, milho e soja, em 1981 e 1984, e a soja, em 1982 e 1983.

**TABELA 5**  
**RAZÕES ENTRE AS MÉDIAS DOS PREÇOS RECEBIDOS E PREÇOS MÍNIMOS REAIS PARA OS**  
**MESES DE SAFRA – 1969/86**

Anos	Algodão (S. Paulo)	Arroz Irrigado (R. G. Sul)	Arroz deSequeiro (Goiás)	Feijão das Águas (Paraná)	Milho (S. Paulo)	Soja (R. G. Sul)
1969	1.15	n.d.	1.41	n.d.	1.20	n.d.
1970	1.09	n.d.	1.06	1.98	1.13	1.37
1971	1.36	n.d.	1.60	1.27	1.31	1.42
1972	1.16	n.d.	1.60	1.16	1.23	1.17
1973	1.28	n.d.	1.22	n.d.	1.23	1.64
1974	1.69	n.d.	1.38	1.61	1.05	1.19
1975	0.95	1.18	1.64	0.96	1.12	1.19
1976	1.51	1.08	1.11	1.46	1.08	1.05
1977	1.27	0.82	0.99	2.04	0.97	1.74
1978	1.15	1.03	1.15	0.88	1.63	1.70
1979	1.21	1.15	1.36	1.03	1.47	1.88
1980	1.41	1.37	1.34	1.45	1.53	1.08
1981	1.28	1.02	0.97	2.31	1.30	1.35
1982	1.08	1.13	1.09	0.98	0.93	1.19
1983	1.11	1.03	1.13	0.77	1.09	1.32
1984	1.82	0.92	1.10	1.39	1.40	2.37
1985	0.84	0.88	0.92	0.92	0.90	0.97
1986	1.11	0.95	0.93	1.04	1.02	1.03

FONTES: CFP (preços mínimos) e FGV (preços recebidos e deflator utilizado – IGP, col.2). Considerou-se março e maio o período de safra para algodão, arroz, e soja; abril a junho para milho; e dezembro a janeiro para feijão das águas  
Apud: Rezende, 1992

A propósito dessa convergência entre os preços mínimos e os preços de mercado, é importante prestar atenção a que – no geral – a conjuntura de preços agrícolas na década de 80 foi de baixa, verificando-se altas esporádicas para alguns produtos de maior participação no comércio externo. Nesse sentido, caberia destacar a elevação dos preços internacionais de *commodities* no segundo semestre de 1983. Também, haveria de se considerar o efeito da política de correção cambial sobre a renda do setor, sobretudo considerando-se a desvalorização do câmbio em 30% – fevereiro de 1983 – que elevou o nível de preço relativo dos produtos exportáveis. Certamente, tal medida de força na política cambial demonstrava a crescente deterioração do segmento externo da economia.

Sobretudo, porém, nunca será demais frisar que – para além de seus óbvios efeitos sobre o *quantum* exportado – o manejo da política de comércio exterior nos anos 80 restringiu o poder discricionário das autoridades econômicas na manipulação do mercado. A relevância dessa consideração torna-se perceptível, pelo ângulo da incorporação de restrições ao uso das importações alimentares como fator de normalização do abastecimento interno, fato que corroborava o vetor expansionista da atividade agrícola interna.

Entretanto, conforme destacado por Buainain (1987), na safra 1984/5 efetivamente suprime-se o subsídio ao crédito rural, passando os produtores a apropriar uma taxa real de juros em torno de 3% ao ano acima da correção monetária. Induzidos à captação de crédito no mercado, eleva-se a parcela de recursos próprios exigidos pela rede bancária como contrapartida aos financiamentos setoriais. No entanto, já no decurso da safra seguinte – 1985/6 – nota-se uma inversão na tendência do vetor de política agrícola, em relação à tendência recessiva do período 1981/5.

Nessa perspectiva, Buainain; Souza Filho ([s. d.], p. 42) chama atenção a que “[...] a política de crédito rural tornou-se claramente expansiva, com um aumento de quase 30% em relação ao ano anterior. Os valores básicos de custeio foram reajustados, em média, 20% em termos reais, passando a espelhar melhor os custos de produção.” No referente aos preços de garantia, o autor destaca sua percepção pelos produtores como “adequados e remuneradores.” Ademais, conclui o autor, “ao lado dessas medidas de estímulo à produção procurou-se interferir no padrão de crescimento anterior, o qual favorecia culturas mais ligadas à balança comercial e os grandes produtores e empresas rurais.”

Cumprir assinalar – para além dos fatores já aludidos – que os bons níveis de preços agrícolas na primeira metade dos anos 80 também incorporavam variáveis aleatórias, com destaque para a quebra de safra ocorrida no ano de 1983. Agregando-se a este conjunto de fatores a correção dos preços mínimos em 1984, ter-se-á o referencial adequado à compreensão do inusitado crescimento do plantio no ano agrícola 1984/85, corroborado em 1986 pela implantação do Plano Cruzado.

Como sabido, a dinâmica expansiva da agricultura nos anos iniciais daquela década, antecipou a retomada do crescimento geral da economia brasileira a partir de meados de 1984. A propósito da consecução de nossa primeira experiência heterodoxa de estabilização econômica, cumpre assinalar a estreita correlação entre o dinamismo da economia agrícola e a política macroeconômica ali arquitetada.

Frente a um quadro de instabilidade macroeconômica que beirava os limites da hiperinflação, a desindexação da economia no início de 1986 – seguida de supressão da correção monetária do crédito rural – desempenhou papel crucial na reversão das expectativas pessimistas dos agricultores. Nesse cenário alvissareiro sancionou-se, imediatamente, o quadro expansivo da produção agrícola nos quase três anos anteriores.

Poder-se-ia afirmar – por essa ótica – que as medidas de estabilização macroeconômica se constituíram em fator preponderante – relativamente à alta de preços – para se compreender a continuidade do dinamismo agrícola em 1986. Além do mais, a conjuntura altista dos preços agrícolas internacionais já havia revertido à baixa nesse ano. Nessa medida, o congelamento de preços decretado no anúncio do Plano Cruzado – sustentado que foi pelos recursos às importações e controle das exportações – terá desempenhado papel decisivo para o controle dos preços agrícolas. Conforme assinalado por Rezende (1993, p. 53), a conjuntura de baixas taxas de juros no ano do Cruzado desencadeou:

[...] um violento processo de fuga do mercado financeiro em direção aos ativos de risco. Entre os últimos figuraram, com destaque, o rebanho bovino e a terra (além, naturalmente, de ações, imóveis urbanos e moeda estrangeira). O consequente aumento de rentabilidade das atividades de criação e engorda de gado – com redução violenta do abate – fez da pecuária um dos setores líderes na expansão agrícola.

Como bem lembrado pelo autor, “a explosão dos preços de terra, por sua vez, tornou os agricultores proprietários subitamente mais ricos e, por isso mesmo, não só mais dispostos a enfrentar os riscos inerentes à produção agrícola, como também clientes mais atraentes para os bancos.” Nessa perspectiva analítica, Rezende atribui um “papel meramente de coadjuvante à política de crédito rural adotada em 1986, incluindo a prefixação da taxa de juro do crédito de custeio em 10% em termos nominais e a ampliação do volume de crédito de investimento.”

Todavia, em que pese o fato de a conjuntura de estabilização econômica ter criado um quadro de expectativas favorável à efetivação de novos investimentos, já ao final daquele ano atípico reverteu-se a percepção dos agentes econômicos frente ao retorno – previsível – da inflação. Assim, o encarecimento dos empréstimos contraídos, em paralelo à expansão inusitada da oferta agrícola, criou uma situação crítica do ponto de vista do endividamento setorial.

Como previsível, o *ônus* da conta recaiu sobre os segmentos relativamente frágeis da economia agrícola, com perda de ativos fundiários e bens em geral em favor dos agentes financeiros. Neste cenário econômico adverso, os segmentos rurais hegemônicos fizeram seus movimentos no sentido de forçar o imediato socorro governamental. E este chegou, sob a forma de perdão *generalizado* das dívidas financeiras contraídas sob o Plano Cruzado, sendo desnecessário estender-se o argumento, no sentido de enfatizar *quem* se apropriou do *bônus* desse embate político.

Analisando essa conjuntura, Delgado (1993) atribui à política agrícola do Cruzado a responsabilidade pelo agravamento da já então crônica situação das finanças públicas. Sobretudo, a manutenção de subsídios da ordem de US\$ 3,5 bilhões nos anos de 1986 e 1987 – algo em torno de 1,4% do PIB – teria inviabilizado os investimentos para recuperação da infra-estrutura de bens públicos ligados ao próprio setor agrícola, tendo sido destinada a maior parte daqueles recursos à manutenção do nível de renda de segmentos específicos da agroindústria, particularmente trigo e complexo suco-alcooleiro. Isto significou uma parca alocação de recursos à realização de investimentos setoriais em bens e serviços essenciais ao desenvolvimento agrícola, demonstrando os dados da Tabela 6, a seguir, o caráter geral da assertiva acima.

**TABELA 6**  
**DISPÊNDIOS GOVERNAMENTAIS COM ALGUMAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS, 1986/87**  
**(Milhões de US\$)**

Especificados	1986		1987	
	Total	Efetivo (a)	Total	Efetivo (a)
Trigo	2385	1777	2130	1705
Crédito rural	43	43	601	601
Estoques reguladores	597	374	416	309
Aquis. De produtos	388	182	(nd)	898
Seguro rural	444	444	138	138
PROASAL	1037	534	1236	833

(A) Descontadas as receitas quando existirem.

Fonte: Gasques; Villa-Verde; Silva (1988)

Analisando as estatísticas arroladas, Silva (1996) assinala que as principais contas governamentais relacionadas à função agricultura – seja no tocante aos dispêndios totais ou aos efetivos – referiam-se basicamente a dois programas: Trigo e Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro (PROASAL). O primeiro referia-se às compras de produto dos agricultores e posterior venda aos moinhos, conforme cotas pré-estabelecidas; o segundo incluía o saneamento financeiro das usinas bem como do Instituto do Açúcar e Álcool (IAA), compras de açúcar para exportação e equalização de preços do açúcar e do álcool para a região Nordeste. Note-se que as políticas de crédito rural, estoques reguladores, preços mínimos e seguro rural continuaram relegadas a segundo plano, apesar de muito mais abrangentes que as anteriores em termos de produtos e/ou produtores.

Ainda que os dispêndios governamentais em preços mínimos e estoques reguladores tenham sido relativamente inferiores às demais alocações de recursos, mantêm-se aqui a referência à prioridade concedida à PGPM na década de 80, como instrumento de indução das safras agrícolas. Entretanto, a informação estatística reafirma o forte viés concentrador do programa de garantia de preços, contraditoriamente ao seu caráter de instrumento de política pública, tendo persistido sua apropriação privilegiada por parte dos segmentos agroindustriais e exportadores.

Outro aspecto não menos relevante a ser frisado – com respeito ao *status* elevado da PGPM nos anos 80 – refere-se à sua conveniência como alternativa à redução dos recursos para financiamento. Ao sinalizar preços mínimos recompensadores, o governo atenuava a pressão por recursos para a comercialização, numa quadra em que os gastos governamentais se reduziam fortemente. (BELIK, 1992).

A propósito do comportamento do índice de preços mínimos reais dos principais produtos no decurso do período, caberia destacar o seu comportamento no período pós-Cruzado. Assim, entre 1986 e 1987 verifica-se forte queda nos níveis de preços mínimos reais para todos os produtos analisados, conforme resultados coligidos na Tabela 7 adiante. Para Rezende (1993), esse movimento teria decorrido do abandono – em 1986 – da sistemática adotada em 1981 de indexação plena do preço-base, do plantio até os dois meses posteriores à colheita.

Como assinalado pelo autor, a sistemática de correção baseada num índice geral de inflação foi substituída por um índice menos abrangente, baseado nos preços pagos pelos insumos agrícolas. O novo índice de correção foi praticado com uma defasagem de quase três meses o que, com a aceleração da inflação a partir de 1987, implicou em significativa queda dos preços mínimos reais naquele momento.

Outrossim, Rezende (1993) chama atenção para o agravamento da situação a partir do Plano Bresser. Instalando-se o vetor contencionista, sacramentou-se o baixo nível de preços mínimos reais na safra de 1987, estendendo-o inclusive para o ano-agrícola 1987/8. Posteriormente, porém, com o retorno ao sistema de indexação prévio a 1986, de alguma forma atenuou-se o grau de incerteza na comercialização agrícola.

**TABELA 7**  
**ÍNDICES DE PREÇOS MÍNIMOS REAIS PARA AS PRINCIPAIS CULTURAS – 1970/1991 (1981= 100)**

ANO	ALGODÃO (EM CAROÇO)	ARROZ SEQUEIRO	DE FEIJÃO	MILHO	SOJA
1970	81	91	50	83	85
1971	81	83	53	83	94
1972	95	94	56	87	115
1973	98	11	64	105	119
1974	108	108	84	135	115
1975	123	132	78	131	152
1976	116	119	78	125	138
1977	135	114	90	113	120
1978	128	110	82	102	103
1979	118	105	77	97	95
1980	94	98	72	86	NA
1981	100	100	100	100	100
1982	105	102	106	112	105
1983	96	91	97	98	94
1984	103	95	92	92	81
1985	126	125	113	140	151
1986	106	108	95	123	133
1987	72	76	73	86	88
1988	73	72	73	96	80
1989	60	55	69	84	66
1990	40	38	51	57	42
1991	47	43	60	59	48

Fonte: CONAB e FGV

Nota: Os valores mensais dos preços mínimos foram inicialmente deflacionados pelo IGP e, em seguida, foram calculadas as médias desses valores reais para os meses de colheita, fazendo-se então as médias de 1981= 100. Rezende (1993, p.28)

Importa-nos sublinhar que a partir de meados dos anos 80 – mormente após o colapso do Plano Cruzado – elevou-se de modo inusitado o grau de interferência governamental no processo da comercialização agrícola. Esta tendência se tornou evidente no significativo aumento da *participação direta* do Estado nos mercados de estoque ao longo do período.

Importaria frisar, porém, que para além de descobrir todo um conjunto de assimetrias estruturais de nossa economia agrícola, tal participação ampliada decorreu tanto da retração do subsídio via crédito de comercialização – e ao próprio estreitamento de sua base – quanto da virtual impossibilidade de os produtores repassarem, naquela conjuntura, a elevação dos custos financeiros aos preços.

Ademais, somando-se ao quadro acima o precedente de costumeiras restrições antepostas às exportações *in natura*, ter-se-á o esboço de uma situação em que restava aos agricultores – como alternativa última de geração de liquidez na safra – a pronta entrega de seu produto ao governo. Lopes (1992, p. 361) chama atenção, a propósito, que “[...] o EGF passa a perder sua eficácia devido a ser racionado, caro e sem possibilidade de gerar ganhos na entressafra, seja porque o preço mínimo na safra já era, por si só, elevado, seja porque o governo não deixava o mercado pagar aquilo que o produto custava e/ou valia.” Ora, num cenário como este seria perfeitamente previsível o crescimento substantivo das aquisições oficiais (AGFs), tal como efetivamente ocorrido no período.

Devendo o governo honrar seu compromisso tácito de garantia da pauta de preços – crescentes no período devido à ascensão dos juros do custeio da produção – descobria-se a circunstância inusitada de uma participação *sobre dimensionada* da instância pública na comercialização da produção. Em conseqüência, agravava-se uma distorção latente no processo, já que aquilo que deveria revestir-se de caráter tipicamente circunstancial acabava tornando-se um procedimento corrente de mercado, com seus efeitos correlatos sobre a dinâmica dos mercados de estoque. Tal participação pública ampliada – e carente de regras ordenadoras – acabou abrangendo um número crescente de produtos, deixando inclusive de circunscrever-se às regiões de fronteira agrícola.

Não resta dúvida que o *ônus* dessa participação ampliada na comercialização seria a pressão baixista dos estoques públicos sobre o mercado, mesmo em circunstâncias marcadas por certa normalidade conjuntural da oferta agrícola. Sob o garrote do controle da inflação, o governo recorria a práticas mais sutis de intervenção no controle de preços – relativamente àquelas levadas a cabo nos anos 70 – passando a manejar seus inventários de forma essencialmente discricionária. Notadamente, prevalecia a orientação de se liberar prontamente estoques disponíveis – mesmo que a preços inferiores aos custos básicos de produção – em favor da manutenção do abastecimento alimentar a baixo custo.

A propósito, Lopes (1992) alerta para um tipo de distorção de mercado estritamente consistente com o comportamento oportunista dos agentes econômicos. Para o autor, nem todos, mas certamente os agentes mais bem informados – agroindústrias, cooperativas e intermediários – desenvolviam nesse período uma lógica de atuação estritamente consistente com seus interesses privados. Assim, na expectativa plenamente previsível de que a *intervenção* pública acabaria garantindo – de qualquer forma – a disponibilidade de produto a preço subsidiado na entressafra, tais agentes simplesmente aguardavam o *timing* adequado ao seu provisionamento de matéria-prima a baixo custo.

Salta aos olhos, o efeito redistributivo da renda setorial contra a massa dos agricultores, subordinados que são ao circuito especulativo de valorização do capital na agricultura. Portanto, nesse contexto de uma comercialização agrícola *estatizada*, incorporavam-se graves assimetrias aos mecanismos de preços e trocas nos mercados físicos, num processo marcado pela tutela governamental sobre preços, crédito, importações e o abastecimento de forma geral.

Naturalmente, o corolário desse procedimento era o deslocamento dos agentes de mercado de seu papel no carregamento da oferta agrícola ao longo do ano, da safra até a entressafra. Nesse sentido, Rezende (1992) demonstra o quadro setorial em 1985, quando 51.2%, 18.2%, 23.7%, 13.6% e 12.1% das safras de algodão, arroz, feijão, milho e soja, respectivamente, passaram para o domínio governamental.

Já de acordo com os dados da Tabela 8 abaixo, verificamos a participação dos instrumentos operativos da PGPM em relação à produção total de diversas culturas, sendo visível a importância relativa do EGF em relação ao AGF. De fato, as compras

governamentais são mais significantes nas culturas relacionadas à alimentação popular, caso notório do feijão, arroz e milho, especialmente no decurso da década de 80.<sup>17</sup> Reversamente, como veremos adiante, nos anos 90 prevaleceria o vetor de liberalização da economia e incentivo às importações, tendendo a refluir a intervenção do Estado através das AGFs.

**TABELA 8**  
**PARTICIPAÇÃO DA PGPM SOBRE PRODUÇÃO DE CULTURAS SELECIONADAS**  
(em % sobre total de quantidades produzidas - médias anuais)

Período	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
<b>1975-79</b>	0,0	60,9	5,2	15,6	0,8	3,6	2,3	7,0	0,0	34,6
<b>1980-84</b>	3,5	71,1	6,7	19,6	10,3	5,1	5,2	12,2	0,0	44,0
<b>1985-89</b>	6,3	47,6	17,8	26,6	6,9	4,7	13,9	10,5	5,1	16,4
<b>1990-91</b>	0,2	15,9	4,7	10,8	0,2	2,6	3,1	8,0	0,0	3,2
<b>1992-96</b>	0,1	2,8	0,2	7,9	1,5	3,9	0,2	4,2	0,0	1,1

Fonte: IBGE; CONAB *apud* Buainain (1997, p. 19, Tab 2)

No caso de culturas dinâmicas como a soja, balizadas pelos níveis de preço no mercado internacional, as AGFs tornam-se praticamente desprezíveis à exceção, conforme Leite (1998, p.70), do intervalo 1985-87, quando as compras oficiais do produto representaram respectivamente 12%, 8% e 5% do volume total produzido. Como referido pelo autor, "[...] nesse período deu-se o contingenciamento das exportações do produto", o que explicaria a *presença* das compras governamentais. Também no caso do algodão, verificaram-se medidas semelhantes àquelas referidas no caso da soja, notando-se a expressividade das AGFs na primeira metade dos anos 80, particularmente no ano de 1985, como assinalado mais acima por Rezende (1992).<sup>18</sup>

Recuperando o argumento acima, defronte a um quadro macroeconômico marcado por taxas de juros elevadas, recursos financeiros em baixa e agravamento do grau de incerteza de preços na entressafra, passou o governo a adotar a seguinte estratégia: proceder à venda – fortemente subsidiada – de parcelas dos grandes estoques contratados no período, estratégia pensada como uma linha de menor resistência de controle de preços, que era a meta prioritária anteposta. Entretanto, racionalizava-se o processo, na medida em que não havia uma preocupação maior com o estabelecimento de *critérios* balizadores desse tipo de intervenção, o que só agravava o quadro pregresso de assimetrias estruturais da comercialização.

Portanto, à lógica praticada nos anos 70 – de intervenção pública *apenas* em conjunturas de escassez no mercado – sucedeu-se a interferência governamental *direta* no mercado de estoques, mormente dentro do ano-agrícola em curso, deslocando-se os agentes privados em seu papel no carregamento da safra. Assim, a atuação pública terminava ampliando as assimetrias de mercado, estreitando-se artificialmente a amplitude de variação estacional dos preços agrícolas.

<sup>17</sup> Para a evolução das aquisições e empréstimos do Governo Federal dos principais produtos agrícolas no período de 1965 a 1998, vide Apêndice Estatístico

<sup>18</sup> Mais adiante no capítulo, sublinharemos as mudanças promovidas nos anos 90 com a saída do Estado da manutenção de estoques públicos, via instituição da sistemática de leilões para contratos vencidos e não liquidados - o chamado Prêmio de Liquidação - e mais recentemente - safra 1994/95 - para contratos ainda vigentes ou Prêmio de Equalização.

Mas seria um grande equívoco, compreender as *disfunções* acumuladas no período como mero desvio do que seria a realidade, caso a comercialização agrícola fosse mais *livre*. De fato, o quadro anteriormente descrito apenas descobria o amplo conjunto de problemas político-econômicos de nosso padrão de desenvolvimento agrícola, ulteriormente remetidos à discussão em torno da *propriedade* da intervenção pública na comercialização.

Como sabido, no decurso do debate acabaram prevalecendo proposituras em favor de uma suposta *desestatização* do processo, não se resgatando a apropriação do estoque alimentar da perspectiva de seu papel como instrumento importante na busca do *bem público*. Notadamente, o *adequado* manejo de estoques públicos de alimentos somente corroboraria um processo de comercialização mais fluido, provendo-se as condições de *ordem e liquidez* que são imprescindíveis ao carregamento da safra, *dentro do ano*, pelos agentes de mercado.

Ora, a interferência pública na comercialização dentro do próprio ano-agrícola seria plenamente admissível – contra-arrestando ciclos adversos de preços – desde que pautada em critérios objetivos e transparentes que propiciassem o ordenamento do processo. Diversamente, porém, foi de outra natureza a prática concreta de atuação pública na comercialização agrícola, induzindo-se a elevação do grau de incerteza e a paulatina desestruturação dos mercados de estoque.

Conquanto as chamadas *distorções* de mercado não sejam passíveis de *auto-regulação*, por uma suposta tendência do sistema ao *equilíbrio* de mercado, seria plenamente factível pressupor-se sua amplificação num contexto de comercialização estatizada, nos termos anteriormente referidos, dada a marcante elevação do risco econômico implícito no carregamento de safras pelos agentes econômicos.

## **2 NOVO PADRÃO DE MANEJO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES NO BRASIL**

Nos anos recentes, num cenário político de abertura econômica e liberalização de mercados, intensificaram-se os fluxos de comércio mundial em presença de crescente mobilidade do capital - particularmente de sua esfera financeira – ganhando força o discurso em favor da redução de apoio às produções em nível doméstico. De fato, estava em curso um processo afirmativo do vetor de diminuição dos obstáculos às importações e limitações no uso de subsídios às exportações, induzindo-se o balizamento das diversas economias por uma integração cada vez maior dos mercados nacionais. Ideologicamente, o pressuposto era o da dominância de um processo supostamente *harmônico* e agregador dos interesses - certamente *conflitantes* - dos parceiros da globalização, atribuindo-se ao mercado o condão de promover os virtuais ajustes do sistema, num regime de economia aberta.

Foi precisamente nesse cenário, de aprofundamento da internacionalização de capitais e comércio no mundo, que se induziu na Economia Brasileira a incorporação dos vetores de forte liberalização comercial, redução dos níveis de proteção tarifária, desgravamento das exportações, nova regulamentação da atividade portuária e outras medidas de cunho não-tarifário, ademais do avanço da integração regional com o MERCOSUL. Sobretudo, tais mudanças coincidiram com a reversão cíclica da economia brasileira, em presença de ruptura

do padrão de intervenção do Estado característico da chamada etapa desenvolvimentista no país. Guardando essa referência geral, introduziremos neste capítulo um painel das principais reformas atinentes à agricultura, particularmente aquelas dirigidas à estabilização dos preços domésticos e, portanto, ao padrão de manejo de estoques públicos de alimentos, com ênfase em suas condicionalidades e conseqüências para a dinâmica da comercialização agrícola a partir da implantação do Plano Real.

Para tanto, sobressaem discussões atinentes ao *desmonte* de boa parte do aparato institucional de intervenção pública na agricultura, endosso da abertura e desregulamentação da atividade econômica em curso no período, até à temática de desenvolvimento de novos tipos de instrumentos de financiamento agrícola, em sua inter-relação com a questão mais geral da armazenagem. Fato notório, a consideração desse conjunto de vetores reveste-se da maior importância, para se avaliar as fundas mudanças desde então havidas na intervenção pública no manejo de estoques de alimentos. Seria este o âmbito preciso de nossa discussão, cujo objetivo se resumiria em repor a *essencialidade* do papel do Estado como *forjador de intercâmbio*, ainda que num cenário econômico adverso marcado pela exaustão dos mecanismos de financiamento e o endosso do vetor liberalizante.

O cumprimento de nossa tarefa pressupõe, de início, que nos reportemos à análise do estatuto da comercialização agrícola instituído em 1988, através do qual foram criadas regras de intervenção pública consistentes com o funcionamento *ordenado* dos mercados de estoque no país. Como já assinalado em seção anterior deste capítulo, a particular gestão de estoques públicos implementada sob a modernização conservadora terminou desaguando na quase completa desorganização dos mercados de atacado, em função de um padrão de intervenção pública ausente de regras e marcado por alto grau de imprevisibilidade.

Era sintomático que, com os sucessivos apertos de liquidez no momento do custeio, recorrentes proibições de aumento de preços na entressafra e constantes proibições de exportações, elevava-se, de forma desmesurada, o risco implícito dos agentes econômicos na comercialização, sobressaindo todo um conjunto de assimetrias decorrentes da peculiar intervenção do Estado na área. Conseqüentemente urgia recuperar a eficácia da política de preços domésticos, forjando-se condições adequadas de abastecimento via consistente manejo de estoques públicos alimentares.

Todavia, ainda que de posse de um novo estatuto o Estado reunisse condições *potenciais* para atuar de forma mais efetiva como *forjador de intercâmbio* na comercialização, tal potencialidade chocava-se com o evidente esgotamento do padrão de financiamento público, num cenário geral marcado pela submissão da política econômica ao novo discurso liberalizante do capitalismo mundial.

Em outros termos, o período demarca o início de um processo de crescente desregulamentação da agricultura brasileira, processo este balizado pelas questões fiscal e da liberalização econômica, apropriando-se oficialmente o pressuposto de virtual dispensabilidade da interferência pública no abastecimento. Levada ao seu limite, tal apropriação configurava nada mais que o reverso da assunção do abastecimento alimentar como um problema passível de solução pela livre circulação de grãos num mercado internacionalizado, tornando-se virtualmente *obsoleta* a regulação do abastecimento interno por intermédio da autoridade federal gestora do sistema.

De qualquer forma, ainda que *tardia*, dado que a existência de ordem no processo de comercialização deveria ser um pressuposto de nosso desenvolvimento agrícola, as regras de comercialização representadas pelos chamados *preços de intervenção* representaram uma verdadeira inovação no instrumental de gestão da política setorial. Portanto, passemos a elas.

## 2.1 As Novas Regras Ordenadoras da Comercialização Agrícola a partir de 1988

Conforme sublinhado anteriormente, a intervenção pública sem regras era francamente favorecedora da permanente *utilização casuística* dos inventários sob responsabilidade do Estado. Certamente, a prioridade atribuída ao controle da inflação facultava a manipulação de milhões de toneladas de grãos em acordos comerciais em que prevaleciam interesses econômicos relacionados a segmentos seletivos dos complexos agroindustriais, mormente grandes grupos atacadistas, agroindústrias, exportadores e supermercados. O reverso do processo era a incorporação à política de abastecimento de um tipo de apropriação indevida do *bem público* - em função da falta de transparência e alto grau de descontrole do sistema - patenteando-se a referida urgência de se instituir um estatuto da comercialização que propiciasse condições potenciais de ordenamento dos mercados agrícolas.<sup>19</sup>

Foi nessa circunstância que se editou, em 1988, um novo critério normativo definidor de condições adequadas à liberação de estoques, o denominado *preço de intervenção* – Portaria MA 36 de 22/02/88 – regulamentado nos termos da Lei Agrícola (Leis 8171 de 17/01/91 e 8174 de 30/01/91) e especificado, posteriormente, como *preço de liberação de estoques*.

Na perspectiva do presente trabalho, o critério do *preço de intervenção* representou uma verdadeira inovação – ainda que tardia – no sentido de se criar condições potenciais para a atuação do Estado como *forjador de intercâmbio* nos mercados de produtos agropecuários. Segundo a nova sistemática, a venda de estoques públicos só ocorreria sob critérios prévia e claramente estabelecidos, circunscrevendo-se ademais àquelas conjunturas particulares em que os preços de atacado atingissem certo patamar definido a partir de uma média histórica dos preços de atacado, à qual se acresceria uma margem de cobertura dos custos de estocagem até a entressafra.

Pois bem. Tratava-se de balizar a formação/desmobilização de estoques públicos pelos parâmetros do preço de formação de estoques - equivalente ao *preço de garantia* ao produtor - e do *preço de liberação de estoques* (PLE). Dessa forma, qualquer situação de preços no atacado ao nível do PLE detonaria a venda de estoques públicos através de procedimentos licitatórios, cumprindo o intervalo entre PG e PLE o papel de espaço representativo para atuação do mercado.

Certamente, a nova sistemática potencializava o espaço de atuação do Estado na promoção da estabilização regulada de um subconjunto importante de produtos da cesta básica, já que o pressuposto do novo padrão de regulação perpassava o funcionamento dos mercados agrícolas em condições de maior grau de estabilidade. Contudo, é evidente que as

---

<sup>19</sup> Entretanto, essa conjuntura dos anos 80 é também fortemente marcada por profundas mudanças no cenário do capitalismo mundial, com a nova hegemonia da liberalização de mercados e globalização das trocas econômicas. Dessa forma, a Rodada Uruguai do extinto GATT demarca o início de uma nova fase das relações econômicas internacionais, crescendo a força do discurso em favor de mudanças ao nível do protecionismo nas diversas economias, o que acabaria por impactar inclusive as políticas comerciais internas, notadamente os programas de garantia de preços. Atente-se, igualmente, que o período também se caracteriza pelo agravamento da situação financeira do Estado, magnificando-se o desajuste das contas públicas. Este é um fator essencial à compreensão da crescente desregulamentação das políticas públicas sociais, um processo aprofundado nos anos 90.

novas regras disciplinadoras da comercialização não tinham o condão de solucionar toda uma gama de problemas acumulados, com destaque para a questão do *respaldo financeiro* da política de manejo de estoques públicos, visto o elevado custo fiscal implícito em seu ressarcimento.

A partir desse dado estrutural seria introduzido um terceiro parâmetro no sistema denominado *preço de remissão* (PR), quantificado como a razão de todo o dispêndio governamental com estoques - deduzidas as receitas por venda - sobre a quantidade estocada respectiva. De fato, o PR representaria o somatório atualizado de todas as despesas incidentes na aquisição de estoques, acrescidas dos seus respectivos custos de transporte no tempo: PG, despesas tributárias, seguros, transportes e perdas, entre outros fatores.

Sobretudo, o elevado *custo de remissão de estoques* descobria a extrema ineficiência do sistema para a consecução da estabilidade regulada de preços alimentares. Porém, seria imprópria a redução dos problemas do manejo de estoques públicos na agricultura brasileira meramente à questão fiscal, mormente considerando-se que tais problemas se inseriam no quadro mais amplo de *desregulamentação* das políticas econômica e setorial nos anos 90. Todavia, as qualificações acima não nos servem para empanar a importância do estatuto de regras de 1988, de importância incontestável para se forjar um estilo de regulação dos mercados de estoque em condições de maior estabilidade.

Nesta perspectiva, destacaremos em seguida alguns aspectos da legislação pertinente ao novo estatuto da comercialização, baseando-nos para tanto no texto da Portaria Interministerial n. 182 (PI 182), de 25 de agosto de 1994, regulamentadora da interferência governamental no mercado de produtos agropecuários. Nos termos dessa Portaria, a intervenção pública - mediante compras, vendas, importações, exportações, financiamento à comercialização e à estocagem - passava a se orientar pela legislação e normas da PGPM, pelas Leis 8171 de 17/01/91 e 8174 de 30/01/91, pelo art. 36 da Lei n. 8177 de 01/03/91, pelos dispositivos legais que regem o comércio exterior e, naturalmente, pelas regras previstas na própria Portaria. Passemos, pois, a elas.

O novo estatuto - como princípio orientador da formação e liberação de estoques públicos - resgatou a regra da menor interferência na livre comercialização privada, balizando-se pela observação de prazos e procedimentos preestabelecidos e de amplo conhecimento público. Seu pressuposto assentava-se na provisão de garantia de margens mínimas de ganho real aos agricultores, baseadas nos custos de produção atualizados e nas produtividades médias históricas.

Assim, a legislação pertinente definiu o papel da instância pública - através de seu órgão operativo (a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB) - quanto à formação, localização e manutenção de estoques públicos. Estes, formados a partir dos denominados estoques regulador e estratégico, dariam respaldo às políticas de garantia de compra ao produtor, manutenção do abastecimento e regulação dos preços no mercado interno. Segundo os parágrafos 1 e 2, do Artigo 2 da PI 182, aquelas modalidades de estoques ficaram definidas como a seguir:

#1 O estoque regulador abrangerá os produtos contemplados pela Política de Garantia de Preços Mínimos, com prioridade para os produtos básicos.

#2 O estoque estratégico visa garantir o abastecimento do mercado consumidor de produtos básicos de consumo popular e o apoio aos **programas de segurança alimentar**, na forma prevista no artigo 17 desta Portaria, e será formado por produtos oriundos do estoque regulador e por aquisições feitas prioritariamente no mercado interno. (Grifo nosso)

A formação de estoques reguladores far-se-ia por meio de compras governamentais (AGFs) e do carregamento de produto pelo mercado, à base de financiamento contratado sob cláusulas especiais de liquidação (EGF especial). O estoque estratégico, por seu turno, abrange produtos básicos de consumo popular – basicamente arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga – adquiridos, preferencialmente, no período de safra. Cumpre destacar aqui o vínculo estabelecido pela legislação entre a formação de estoques estratégicos e a formulação de programas de segurança alimentar, algo sem precedentes na evolução pretérita da PGPM.

Para tanto, papel fundamental foi desempenhado pelos membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que, participando de Comissão Especial designada pelo Ministério da Agricultura (Portarias 428 de 18/08/93 e 28 de 07/03/94), preocuparam-se especialmente com aqueles aspectos inovadores que mediassem as ligações entre a política de segurança alimentar e sua normatização no contexto da política agrícola e comercial de alimentos.

Do ponto de vista da Comissão Especial haveria que considerar, a propósito dessa questão, pelo menos os seguintes aspectos: a definição de uma função específica do estoque público no sentido de incorporar, como objetivo prioritário, não apenas a regularização dos mercados de produtores e consumidores, mas também o efetivo apoio aos Programas de Segurança Alimentar (programas especiais para populações carentes).

Identicamente, haveria que condicionar-se qualquer tipo de liberação de estoques – para atendimento de demandas de segurança alimentar – à prévia audiência ao CONSEA quando da elaboração de quaisquer programas públicos que venham a utilizar de recursos do Orçamento Geral da união, no ano em curso ou no exercício fiscal subsequente. De modo complementar, destacou-se que naqueles casos considerados excepcionais, em termos de critérios para liberação de inventários, não seria obrigatório o cumprimento de critério do Preço de Liberação de Estoques. Por fim, a Comissão Especial sugeriu ao CONSEA em seu relatório final, que fossem definidas diretrizes e critérios gerais da política de segurança alimentar, em apoio à efetivação do disposto no tópico anterior – liberação de estoques públicos para novos Projetos da Política de Segurança Alimentar.

Prosseguindo na análise da PI 182, tratou-se em seu Artigo 8 de uma questão crucialmente importante para a consecução de um manejo mais efetivo de estoques. Precisamente, se tratava do problema da pulverização dos estoques públicos em uma infinidade de armazéns – tanto próprios quanto de terceiros.

Sabidamente, a inexistência de uma logística integrada nessa matéria, constituiu-se em base importante do descontrole governamental quanto ao gerenciamento de seus inventários, fato amplamente alardeado pela mídia nos anos 90. Tal alarde – em especial na imprensa e nos meios televisivos – muitas vezes serviu, mesmo que involuntariamente, a propósitos escusos em nome da correta utilização de estoques alimentares públicos, cedendo-se lugar à sua utilização para *não-objetivos* sociais. Nesse artigo explicitou-se que:

A localização do estoque estratégico deverá obedecer aos critérios de demanda potencial de mercado e de programas de segurança alimentar, de conformidade com regulamentação específica; o estoque deverá ser prioritariamente colocado em armazéns da CONAB.

Identicamente, e de forma a romper com a costumeira intervenção governamental instabilizadora de mercado – calcada em objetivos imediatistas e de curto-prazo – a PI 182 estabeleceu, em seu Artigo 9, a propositura de que:

O Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, nos termos da legislação em vigor, fixará anualmente, até junho de cada ano, os volumes mínimos dos estoques estratégicos para o ano subsequente, por produto, tipo e localização, com base em informações disponíveis do governo e da iniciativa privada.

A importância desta assertiva evidencia-se na incorporação de um maior grau de previsibilidade ao processo de interferência pública na comercialização, de modo a se garantir condições potenciais à atuação ordenadora do Estado na dinâmica de funcionamento dos mercados primários de estoques alimentares.

Outro aspecto que mereceu atenção especial na exposição de motivos da PI 182, diz respeito à questão da multiplicidade de instâncias institucionais atinentes à comercialização agrícola, com não-poucos casos de duplicação de funções. Diversamente do processo que favoreceu o albergamento – sob o manto da PGPM – de todo um conjunto de interesses corporativos que culminaram no estrangulamento financeiro da política nos anos 80, a idéia de base aqui consistiu no reforço do poder de coordenação do Estado, por meio da racionalização de suas instâncias operativas. A redação do Artigo 10 destacou que:

A Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, coordenará as ações dos diversos órgãos envolvidos na execução da política agrícola e de abastecimento para a implementação de um fluxo sistemático de informações sobre os estoques públicos, incluindo posições atualizadas de EGF, AGF e de custos de carregamento destes estoques, de forma a viabilizar o cumprimento do disposto nesta Portaria.

No entanto, a PI 182 tratou em seus Artigos 11 e 12, de um traço crucialmente importante para a consecução de uma sistemática consistente de liberação dos estoques públicos. Tratava-se da definição do chamado *preço de liberação dos estoques* sob controle do Estado, estabelecendo-se, a propósito, que:

Para atender ao disposto no artigo 3 da Lei n. 8174, de 30/01/91, será fixado um parâmetro denominado Preço de Liberação de Estoques Públicos – PLE, que se constituirá no referencial para o início e para a suspensão da intervenção do Governo no mercado.

O PLE será calculado tomando-se como referência uma série histórica de preços reais de mercado, em nível de atacado, nas principais praças de comercialização de cada produto.

A metodologia de cálculo do PLE teve como base a média móvel dos preços reais da série mínima de 48 meses e máxima de 60 meses consecutivos – considerados até ao penúltimo mês anterior ao de cálculo do PLE – admitindo-se a exclusão simétrica dos cinco maiores e menores preços da série. A esta média calculada, adicionar-se-ia uma margem percentual de até 15%, com o intuito de compensar o custo de carregamento do produto no tempo, as políticas de fomento à produção, bem como as perspectivas de mercado a cada ano.

Coerentemente com a sistemática de regionalização dos PMs, previu-se que o PLE referente a cada produto seria diferenciado por região, assim como a revisão anual do critério de cálculo do PLE – em fevereiro e junho, para as safras de inverno e verão, respectivamente.

Em adição, estabeleceu-se a atualização mensal da série histórica de preços para cálculo do PLE, até o mês exatamente anterior ao de início de vigência do valor do PLE. O índice de referência, tomado como padrão, foi baseado no encadeamento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, com o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas – FGV, este último sendo utilizado apenas para o mês em que aquele estivesse indisponível.

O esboço das medidas pertinentes à liberação dos estoques públicos foi contemplado no Artigo 13 da PI 182, prevendo-se que, em toda e qualquer circunstância em que o preço de mercado atacadista superasse o respectivo PLE – nas praças de referência definidas para cada produto – adotar-se-ia, seqüencialmente e quando cabíveis, as seguintes medidas:

- I - Suspensão de novas contratações de EGF ou outros financiamentos à comercialização e estocagem a taxas de juros preferenciais;
- II - Autorização para a venda voluntária, pelo setor privado, do produto vinculado a EGF Especial, mediante a remição dos financiamentos acrescidos dos respectivos encargos;
- III - Venda de produtos vinculados ao EGF Especial com a utilização do programa de equalização de preços;
- IV - Liberação de EGF Especial mediante aquisição e concomitante venda pelo Governo Federal;
- V - Liberação de estoques regulador e estratégico.

A sistemática adotada para venda de estoques públicos seria a de leilões realizados em bolsas de mercadorias, ou mediante licitação pública. Para a execução do processo de venda, ficou estabelecido um prazo mínimo de cinco (05) dias úteis de divulgação, com amplo anúncio das informações relevantes com relação à quantidade, qualidade e local de depósito do produto sujeito à operação.

Seria importante sublinhar que foram estabelecidas prioridades estritas para a realização de vendas e demais modalidades de liberação de estoques públicos, destacadamente: estoques sob risco de perda; estoques armazenados de forma emergencial; estoques localizados em locais de difícil acesso; estoques depositados em armazéns (dês) credenciados e aqueles outros inventários referentes a safras antigas.

Cuidados especiais foram também tomados, no tocante à liberação de estoques públicos naquelas circunstâncias em que os preços de atacado *não* superassem o nível do PLE. Ademais dos fatores correlatos anteriores, destacou-se para este fim aquelas situações particulares em que fossem constatados: saldos remanescentes e pontas de estoque em quantidades irrelevantes para o mercado; inventários localizados em regiões distantes, quando o custo de remoção para os locais de consumo – ou de formação de estoques estratégicos – superasse 50% do valor do produto estocado; casos de necessidade de renovação de estoques de produtos de safras antigas ou sujeitas a riscos de deterioração e perda de valor comercial. Neste último caso, a venda seria sucedida pela aquisição simultânea – dentro do mesmo ano-safra – de produtos localizados próximos aos centros de distribuição, consumo e beneficiamento, em valor idêntico àqueles vendidos (Artigos 14, 15 e 17).

No referente à sistemática do preço de venda – Artigo 16 da PI 182 – estabeleceu-se que o cálculo do preço de abertura, e/ou de aceitação de proposta para os eventuais lotes de produto, consideraria

[...] os preços praticados na região onde se encontra depositado o produto, os ágios ou deságios de safra, localização, classe, tipo, rendimento industrial e embalagem do produto em relação às especificações tomadas como referência para se determinar o PLE.

Previu-se, ademais, a restrição de que aquele preço não fosse inferior a 105% do PM vigente – exceto nos casos especiais previstos no Artigo 15 – cabendo à CONAB disponibilizar planilhas de respaldo ao cálculo da composição do referido preço. Por outro lado, adendou-se no parágrafo 3 que,

[...] nos casos de produtos em que o país dependa de importações para garantir o abastecimento, é facultado, na definição do preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para cada lote, o uso do custo de internação do produto, considerando os ágios ou deságios da safra, localização, tipo, classe, rendimento industrial e embalagem em relação às especificações do produto importado.

A propósito, seria importante ressaltar – conforme o Artigo 18 da PI 182 – que o conjunto de regras arroladas pela portaria não seria passível de aplicação em casos de vendas, doações e transferências de produtos alvo das seguintes destinações específicas: atendimento de quadros de calamidade pública ou situações extraordinárias de emergência nacional, programas específicos de abastecimento com recursos públicos alocados no Orçamento Geral da União (OGU), ou mesmo outros programas de cunho social e não previstos no OGU – ou a serem incorporados subseqüentemente – definidos e quantificados conforme a anuência antes referida do CONSEA.

Por fim, destacou-se no Artigo 20 da Portaria que,

[...] na hipótese de ocorrência de importação de produtos com preço de internação sistematicamente abaixo do PLE, mesmo após a incidência do imposto de importação e/ou tributação compensatória, inviabilizando a venda dos estoques públicos, a Companhia Nacional de Abastecimento terá como referencial para o início e para a suspensão das vendas de seus estoques um preço-piso equivalente ao custo de internação. Para a definição do preço de abertura e/ou de aceitação de proposta para a venda dos estoques públicos, será observado o disposto no artigo 16 desta Portaria.

É perceptível o grau de abrangência implícito no desenho das novas regras ordenadoras da comercialização agrícola no país. Ironicamente, um estatuto dessa consistência é instituído numa conjuntura em que já se havia esfacelado a dinâmica operativa dos mercados de estoque. Nos termos de Delgado (1995, p. 11), “a intervenção regulada nesse mercado (de atacado) que o Preço de Intervenção inaugurou, corresponde à introdução de um coordenador de intercâmbio no sistema, no sentido de autoridade que estabelece ordem e liquidez nos mercados onde opera.” De forma oportuna, o autor chama atenção que:

Remotamente esse sistema seria consistente com a idéia de estabilidade do poder de compra do salário em termos de alimentos. Isto porque não é explicitada a regra de convergência entre a política de preços dos alimentos e a política de determinação do salário mínimo (por exemplo). Uma vez explicitada tal convergência, poder-se-ia medir pela relação custo da cesta básica (alimentar) familiar e salário mínimo uma certa proporção ou intervalo de estabilidade que exprimissem um determinado parâmetro à política de segurança alimentar.

Todavia, a operacionalidade do novo ordenamento da comercialização esbarrava em problemas vários, com destaque para o dilema financeiro, visto os custos financeiros implícitos no bom desempenho do sistema e originários nas diversas fases da intervenção. O chamado *Custo Unitário de Remissão de Estoques*, correspondente à incorporação financeira dos custos de estocagem, seria definido a cada momento como a razão entre o dispêndio governamental em estoques – deduzidas as receitas por venda – e a respectiva quantidade estocada.

Em termos de finanças públicas, este seria o parâmetro relevante para se avaliar o valor dos estoques – ou da subvenção estabelecida em sua comercialização. Pois, de fato, a partir do início dos anos 90, evidenciou-se a grande pressão financeira a que o sistema encontrava-se exposto, visto os não-desprezíveis custos de remissão da PGPM.

Delgado (1989, p. 148) refere-se à materialização financeira de um “[...] enorme desequilíbrio orçamentário, responsável em 1988 por um déficit de caixa da ordem de 0,8% do PIB (2,4 bilhões de dólares), para um valor global de estoque da ordem de 720 milhões de dólares.” Conforme o autor,

a conjunção dos diversos subsistemas que compõem a garantia de preços (zoneamento, ágios e deságios, indexação, custos comerciais, custos financeiros, taxas institucionais, etc.) refletem a multiplicidade de novos interesses abrigados em sua malha institucional, o que torna o sistema mais complexo e susceptível a problemas de direção e de funcionamento.

É importante, pois, sublinhar que, à nova dimensão de que se revestiu a PGPM nos anos 80, corresponderam carências e limitações de outros mecanismos de política agrícola e comercial, base da inusitada ampliação de distorções e desperdícios do sistema. Delgado (1989, p. 148) trabalha com a hipótese de que,

[...] entre a decisão de garantia *ex-ante* dos preços mínimos e sua transformação *ex-post* em instrumentos operacionais, há uma mediação de múltiplas faces, pontilhada de interesses corporativos, imediatismos políticos, descontrolo administrativo, etc., susceptível de gerar grandes vazamentos e desperdícios no sistema.

Nessa perspectiva, o autor se propõe a dissecar analiticamente o funcionamento do sistema, com o intuito de “elucidar em cada um dos seus subcomponentes [...] o que parece ser mais relevante em termos de subsídios, transferências, perdas, etc., e que estariam subjacentes à determinação dos valores observados.” A relevância desse tipo de abordagem decorreria do fato de que,

ações nas pontas do sistema, tais como diminuir ou aumentar as subvenções ou os recursos para financiamento, elevar ou reduzir os preços de garantia, retirar produtos da pauta da PGPM, repassar ao consumidor esses custos de estocagem, etc., são notoriamente insuficientes, porque ignoram o funcionamento do sistema e, principalmente, as formas alternativas mais eficazes de sua gestão (DELGADO 1989, p. 148)

Não há dúvida de que o *déficit* de conta da PGPM – sintetizado em preços de remissão sistematicamente superiores aos preços de mercado – apenas evidenciaria as múltiplas (*dês*) funcionalidades do manejo de estoques públicos alimentares no Brasil, mais que patentes nos principais problemas de gestão do sistema.

Ainda na linha de análise proposta por Delgado (1989), poderíamos afirmar que a baixa eficiência, e os elevados custos de carregamento dos inventários governamentais, tão somente colocariam a descoberto todo um leque de assincronias estruturais, em particular: 1) o modelo institucional e a concepção da política; 2) o problema da idade média dos estoques; 3) a característica dispersão e atomização da rede armazenadora; 4) as onerosas condições locais de aquisição e 5) o padrão de financiamento.

Da desorganização institucional e conceitual da política de estoques no país – primeiro dos fatores estruturais acima referidos – decorreria o traço contraditório do sistema para os propósitos de uma política de estabilização de preços.

De fato, historicamente, foi notável a amplitude de instituições envolvidas nas decisões chave atinentes à política de estoques, com destaque para as seguintes correlações institucionais: 1) organismos subordinados ao MAARA: CONAB, Secretaria Nacional de Política Agrícola e Conselho Nacional de Política Agrícola; 2) ao Ministério da Fazenda: Secretaria Nacional de Política Econômica e Secretaria do Tesouro; 3) ao Ministério do Planejamento e Orçamento: Secretaria de Orçamento e Finanças, além do Banco do Brasil e Banco Central. Notável, pois, a diluição de atribuições normativas e/ou executivas, desde a programação orçamentária até à instrumentação dos parâmetros cruciais de preços públicos – preços mínimos, de liberação de estoques, de remissão e preço de importação CIF – com impactos evidentemente negativos em termos de eficiência e eficácia da sistemática de estoques públicos.

Mas, Delgado (1995, p. 18) sublinha o fato de que, para além da

[...] multiplicidade de organizações, evidencia-se da análise normativa uma alta frequência da edição de atos regulamentares, com certa superposição de competências. Neste sentido, se cotejarmos a legislação básica sobre estoques [...] veremos que os sintomas de alta frequência e superposição institucional estarão ali presentes nas funções básicas desse sistema, durante o período 1988-1995.

Tais elementos denotam a irracionalidade que perpassaria todo este aparato burocrático-administrativo, com perdas importantes em termos de funcionalidade e competência interinstitucional.

Notadamente, em que pese toda diversidade de regulamentações e instâncias burocrático-administrativas envolvidas, a dinâmica do sistema pautou-se por fundas incongruências no tocante às regras para formação e desmobilização de estoques.

Nesse sentido, Delgado (1989, p. 18) alerta que:

[...] as exigências normativas de compatibilidade do preço de garantia (ao produtor) e do preço de liberação de estoques (no atacado), por exemplo, não são compatíveis com a prática de uniformização de preços mínimos a nível macro-regional. Por outro lado, a liberalização comercial a nível do MERCOSUL torna de certa forma difícil a aplicação da regra do PLE, que [...] pressupunha um mercado relativamente fechado.

A questão da idade média dos inventários governamentais constitui-se noutra fator estrutural problemático da atuação pública, decorrência direta da desorganização institucional do sistema e/ou do (*dês*) controle sobre a logística da infra-estrutura de armazenagem. Recentemente, com a política de renovação de contratos EGF, induziu-se um comprometimento ainda maior do manejo eficaz de estoques, fato corroborado por Delgado (1995, p. 4), que destaca o efeito das “[...] restrições orçamentárias desde a safra 1991/92 até 1994, gerando em consequência um estoque EGF especial expressivo e invendável na atualidade.”

Destarte, prossegue o autor,

[...] a acumulação dos estoques mais antigos e invendáveis, que ainda não são de propriedade do governo, com outra parcela de estoques AGF, de safras anteriores a 94/95, se constitui de fato num acervo de ‘commodities’ com idade média acima de 2 anos-safra, carregado portanto sob condições extremamente onerosas.

Em idêntica direção contribuiu o desenho e operacionalização, a partir de 1994, da sistemática denominada de *equivalência-produto*.

A propósito desta discussão, nunca será demais sublinhar as assimetrias inerentes ao padrão de armazenagem no Brasil, com destaque para as disfunções estruturais e estratégicas existentes entre suas diversas modalidades – notadamente, as armazenagens Coletora, Estratégica (ou reguladora) e Terminal (ou portuária) – sendo este um aspecto crucial dos problemas relacionados à baixa eficiência, alto índice de perdas, custos de transporte abusivos e processo administrativo dispendioso, entre outros fatores.

É nesse sentido que Delgado (1989, p. 24) atribui, como grave, o problema da grande dispersão da infra-estrutura disponível, considerando que “[...] possivelmente com um número não superior a 100 polos de armazenagem estratégica em todo o país seria possível atender eficientemente a população destinatária, com apreciável redução de mecanismos de vazamento e desperdício de alimentos.”

O quarto fator, antes assinalado, incorporaria a questão dos mecanismos de aquisição, com destaque para o problema da uniformização/regionalização dos preços mínimos. Até 1990 vigoravam níveis de preços uniformes por todo o país, regra quebrada a partir de então, quando se procedeu à regionalização dos preços mínimos, portanto, descontando-se o valor do frete entre os locais de produção e de consumo. No entanto, sucessivamente a regra veio a ser novamente quebrada, revertendo-se de forma parcial o sistema à anterior uniformização dos preços mínimos.

A propósito de nossos objetivos nesse trabalho de tese, compartilhamos com o ponto de vista contrário ao critério de preços unificados, já que *regras claras*, inclusive no tocante à regionalização dos preços mínimos de aquisição, contribuiriam de modo importante para se minimizar os problemas – tais como aumento redundante de subsídios e desvio de recursos – que se encontram implícitos ao critério de preços mínimos uniformes.

Finalmente, no tocante à questão do padrão de financiamento de estoques públicos de alimentos, seria desnecessário estender-se o argumento para indicar que, com o agravamento da crise fiscal do Estado, patenteou-se a completa inviabilidade da sistemática convencional de manejo de estoques. Eventualmente, sua continuidade só faria ampliar a demanda por financiamento público de suporte, algo na prática inexecutável na conjuntura crítica dos anos 90. Conforme Delgado (1995, p. 4):

[...] até mesmo para sua liquidação, nas condições atuais, seriam necessários recursos residuais, visto que o valor de mercado dos estoques de propriedade do governo é estruturalmente menor que o valor da dívida vencida dos EGFs especiais que a União pactuou com o Banco do Brasil; ou do Preço de Remição dos Estoques públicos.

Foi precisamente nesse cenário referencial que, desde 1992, procedeu-se à reorientação da sistemática da PGPM no sentido da alocação de recursos disponíveis nos chamados EGFs prorrogáveis, passíveis de liquidação a partir de subvenções específicas denominadas *Prêmios de Liquidação*, conforme Lei 8427 de 27/05/92. Esta específica flexibilização do manejo de estoques baseou-se num tipo de regra orçamentária e de política comercial que, no limite, sancionava a substituição do mecanismo tradicional de formação de estoques públicos pela *subvenção* à liquidação dos empréstimos de comercialização contratados. Acerca desse aspecto, Delgado (1995, p. 8) enfatiza que:

[...] esse sistema, para funcionar a contento, pressupõe o planejamento orçamentário com aporte significativo de subvenções econômicas aos contratos de penhor mercantil (EGFs), vinculados à garantia de preços mínimos, de maneira a possibilitar sua eventual liquidação com subsídios fiscais, ao invés de sua automática transformação em estoques públicos (AGFs). Por sua vez, a forma como se administra essas subvenções, assim como a preexistência de dotações orçamentárias suficientes, são condições imprescindíveis à sua funcionalidade. Faltando quaisquer desses elementos, como de resto ocorreu entre maio de 1992 e maio de 1995, cria-se a situação absurda do envelhecimento de EGFs (especiais) legalmente inegociáveis e ainda por cima onerados por custos exorbitantes de carregamento no tempo.

Concretamente, a partir dessa última data assumiu-se plenamente a regulação pública de estoques por intermédio dos *Prêmios de Liquidação* – Portaria Interministerial 216/95 – assumidos desde então como alternativa factível ao padrão tradicional de manejo de estoques públicos. Delgado (1995, p. 9) admite a racionalidade do sistema, em termos de suas vantagens na perspectiva de eficiência do gasto público na garantia de preços, alertando, todavia, que “[...] alguns outros custos presentes no valor da dívida EGF passam automaticamente para o orçamento público (juros, custo implícito de transporte, etc.), e poderiam ser minimizados em função de alterações nas regras específicas dos contratos EGF-PGPM.” Nisto se configuraria a persistência de *distorções* em nível da legislação, ademais de outros problemas institucionais a serem trabalhados mais adiante.

Dessa forma, com a análise até aqui desenvolvida, buscamos destacar o grau de abrangência implícito nas novas regras de comercialização instituídas a partir de 1988. Notadamente, esse referencial jurídico-institucional se constituiria em base importante para se resgatar o papel crucial do Estado, compreendido como instância *forjadora* de intercâmbio no mercado de estoques alimentares.

Como visto, a lógica operativa do novo instrumental perpassaria o objetivo de se promover a estabilização *regulada* de preços – tanto de produtor quanto de atacado – para os produtos estocáveis inclusos na pauta de garantia de preços mínimos. Sem embargo de sua instituição *tardia*, importaria sublinhar suas importantes implicações no tocante ao controle da instabilidade de preços dos produtos componentes da cesta básica alimentar, nessa medida configurando-se como *um* dos elementos de base ao desenho e operacionalização de políticas públicas abrangentes no domínio da segurança alimentar.

## 2.2 Liberalização, Desregulamentação e Abertura Comercial

Como já indicado anteriormente, nos anos 90 muda de forma significativa o padrão de intervenção do Estado na comercialização agrícola. Tal mudança guardava o suposto de dispensabilidade da regulação pública dos mercados de estoque num cenário globalizado.

De modo correlato, a flexibilização da política comercial no período espelhava a crescente hegemonia da tese de plena liberalização do comércio internacional de mercadorias e serviços, não mais se excluindo das pautas de discussão os produtos originários da agropecuária. Como assinalado por Delgado (1993, p. 22), “[...] o Brasil é claramente um exemplo, e não o único, onde houve sensível mudança de regras comerciais para quase todas as categorias de produtos agrícolas e agroprocessados, por um lado, e para insumos e bens de capital destinados ao setor agrícola por outro.”

Foi nesse amplo cenário que se consolidou uma profunda mudança da política comercial brasileira, afirmando-se os vetores de redução de tarifas, liberalização das importações e supressão do sistema de restrições quantitativas às exportações. O novo estatuto de regras de comércio foi sacramentado no âmbito dos chamados acordos de Ouro Preto sobre o MERCOSUL (01/01/1995), portanto, antes que se findassem as negociações multilaterais da Rodada Uruguaí.

A propósito de nossos objetivos, caberia sublinhar que a *dinâmica* imprimida ao processo de abertura comercial contraditou frontalmente a gestão de preços públicos representada pelo sistema PGPM-estoques, não se identificando qualquer preocupação oficial maior com o desenho de regras de compatibilização entre os dois sistemas. É por demais evidente que qualquer propositura fundamentada de política agrícola deveria perseguir mínimo grau de consistência entre a sistemática pretérita de preços públicos e o novo vetor de abertura comercial, sob pena de se comprometer o controle da instabilidade que é endógena aos mercados de *commodities*.<sup>20</sup>

De fato, o manejo da política agrícola brasileira no período mais recente pôs em evidência a redução do raio de ação do Estado em seu papel de *forjador de intercâmbio* nos mercados de estoque, via criação daquelas condições de ordem e liquidez que são imprescindíveis à consecução do processo da comercialização.

---

20 Esta seria uma discussão plena de conseqüências para o processo de integração regional, especialmente no tocante ao comércio dos produtos considerados mais sensíveis. Com o aprofundamento da abertura comercial, houve redução da tarifa externa comum para o nível de 10%, ademais da fixação de tarifa zero para o MERCOSUL.

Pois, elevando-se a exposição da agricultura às vicissitudes do comércio externo, patenteava-se a premência de se utilizar uma tarifa externa móvel que compatibilizasse os parâmetros dos preços de liberação de estoques e internacional CIF, sob pena de o último se transformar na variável determinante do sistema, fato que, por sinal, terminou se concretizando nos anos seguintes. Importaria *qualificar* este *absenteísmo* do Estado no manejo de sua política de estoques nessa fase liberalizante, entendendo-se que tal processo não se configurara como algo *neutro* numa sociedade capitalista.

Na verdade, encontrava-se implícita na política pública instrumentada naquela conjuntura, a existência daquilo que poderíamos denominar de *forjador liberal*. Este, assentado nas novas regras de política comercial – e num *estoque de divisas* relativamente grande – atuaria referenciado na lógica de correção de eventuais *falhas* de mercado, com mira na melhor alocação possível dos *escassos* recursos econômicos disponíveis.

Como oportunamente assinalado por Delgado (1995, p. 15), "[...] a coexistência da política de preços mínimos ligada ao contrato equivalente-produto, simultânea às regras vigentes de estoques públicos e da abertura comercial [...] gera a possibilidade da máxima ineficiência do sistema", para além de todo um conjunto de distorções regionais impostas à dinâmica do desenvolvimento agrícola.

Fato notório, a política setorial avançada no período sancionou a tendência indicada acima por Delgado. Pois, com o *sucateamento* do estatuto então vigente de regras da comercialização, comprometeu-se a possibilidade de se exercer – com eficiência e eficácia – o necessário processo de coordenação dos mercados.

Precisamente nesse sentido, conviria sublinhar certa dubiedade da sistemática de gestão de estoques praticada por intermédio dos chamados EGFs especiais, também referida como *leilão de subvenções econômicas*. Se, por um lado, tal mecanismo contribuía para *flexibilizar* o manejo de estoques convencional, por outro requeria crucialmente a compatibilização das regras do PLE com o preço CIF de internação das mercadorias importadas, condição que seria essencial à realização dos referidos leilões.

Do contrário, seguindo o argumento de Delgado (1995, p. 16), se incorreria no risco de se praticar uma “[...] política comercial que apresenta explícitos custos fiscais, mas que aparentemente não produz nem persegue os benefícios da estabilização intertemporal desses mercados.” Dessa forma, prevaleceria uma contradição latente na operação da nova política comercial, tornada relativamente mais eficiente numa ótica fiscal, “[...] porém ineficaz com respeito ao sistema de intervenção do PLE.”

Tal possibilidade se encontra explicitamente referida no Artigo 6 da Portaria Interministerial 216 (13/04/95), que reformula o Parágrafo 1 do Artigo 16 da PI 182 antes analisada. De acordo com aquele artigo,

[...] as operações de liquidação dos EGFs previstas nesta Portaria, poderão ser realizadas a preços inferiores aos preços mínimos de garantia do governo, podendo para este fim deixar de ser observadas as condições previstas no Parágrafo 1 da Art. 16 da Portaria Interministerial 182 de 25/08/94, quando o preço do produto for gravoso em relação ao mercado internacional e/ou quando o preço do produto importado internado no país estiver inferior ao preço mínimo nas principais praças de comercialização.

Em outros termos, a redação do parágrafo terá consignado exceções fundamentais à comercialização de estoques EGF, efetivamente tornando-se *letra morta* a sistemática de

balizas de preços para o funcionamento dos mercados de produtor e atacado. Abria-se, pois, uma conjuntura de *lusco-fusco* no tocante à regulação dos mercados de estoque já que, nem se revogou a legislação existente sobre a matéria, nem se forjou em seu lugar um ordenamento alternativo minimamente consistente com o objetivo de estabilização regulada dos mercados.

De fato, o vetor de (dês) regulação da política setorial no período foi atestado por Lopes (1994) que, referindo-se ao relatório do Banco Mundial intitulado Brasil: O Gerenciamento da Agricultura, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Naturais, apontava o significativo decréscimo dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado para o financiamento da comercialização dos principais grãos, cereais, fibras e oleaginosas. Notadamente, essa opção governamental foi vivamente saudada pelo Banco Mundial como reflexo de importantes mudanças ocorridas na sistemática de intervenção pública na área, desde o início dos anos 90.

Diversamente de sua expansão notável ao longo do período da *modernização conservadora*, na entrada dos anos 90 refluem – em termos relativos e também absolutos – tanto os recursos para financiamento da comercialização via EGFs, quanto aqueles outros alocados por intermédio das AGFs.

Na visão do Banco Mundial, a saída do governo da comercialização agrícola teria decorrido das “corajosas reformas na comercialização de produtos agrícolas” levadas a cabo no começo da década de 90, revertendo-se o quadro dos anos 80 em que, “[...] através do EGF e do AGF a preços garantidos, o governo tornou-se o principal ator na comercialização de produtos agrícolas chaves.”

Portanto, a prática concreta de gestão econômica orientou-se por uma opção crucial em favor do aprofundamento da liberalização dos mercados agrícolas o que, na ausência de um conjunto consistente de regulamentos de apoio, só faria acentuar sua típica *instabilidade* de preços e de produção. A propósito dessa discussão, recorreremos ao trabalho de Leite (1998: 141) que, considerando o comportamento da taxa de câmbio real<sup>21</sup>, analisa as variações de preços domésticos e internacionais de um grupo de produtos agrícolas significativos na pauta de comércio exterior brasileiro. Baseando-se no período 1980-1996, o autor demonstra o comportamento de três índices: de preços domésticos (Pd), de preços praticados no mercado internacional (Px) e de preços internacionais calculados domesticamente (Pi)<sup>22</sup>.

A propósito, introduzimos a Tabela 9, onde se apresenta os índices de preços domésticos, externos e internalizados para alguns produtos selecionados, tabela esta derivada de um conjunto mais amplo de produtos analisados por Leite em sua tabela original. Além do algodão, milho, soja e trigo aqui reunidos, o autor analisa a evolução dos índices para açúcar, cacau e café.

21 Leite (1998) adota a taxa de câmbio real (TCR) formalizada pela equação  $TCR = e \cdot IPA_{Aus} / IPA_{Abr}$ , sendo  $e$  a taxa de câmbio nominal em relação ao dólar norteamericano, multiplicado pela razão entre os índices de preço no atacado americano e brasileiro, este último representado pelo IPA-DI.

22 Conforme sublinha Leite (1998), Pd seria obtido a partir da deflação pelo IGP dos preços recebidos pelos produtores, calculados pelo CEA/IBRE/FGV. Px, por seu turno, refletiria a variação das cotações dos produtos no mercado internacional, enquanto Pi seria o resultado da multiplicação da Taxa de Câmbio Real por Px..

**TABELA 9**  
**ÍNDICES DE PREÇOS DOMÉSTICOS, EXTERNOS E INTERNALIZADOS**  
**Produtos Agrícolas Selecionados – Brasil, 1980 – 1996 (19880=100)**

ANOS	ALGODÃO			MILHO			SOJA			TRIGO		
	Pd	Px	Pi	Pd	Px	Pi	Pd	Px	Pi	Pd	Px	Pi
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	92,99	87,54	76,90	92,54	107,40	94,40	83,93	100,70	88,50	113,20	92,06	80,90
1982	77,38	73,58	65,50	71,11	87,69	78,10	78,17	87,90	78,30	127,20	79,06	70,40
1983	95,09	83,21	91,60	94,78	111,90	123,00	107,20	101,50	112,00	118,80	81,19	89,30
1984	113,30	87,04	93,40	88,09	108,50	117,00	115,90	101,10	109,00	119,50	81,09	87,10
1985	76,68	75,72	83,70	77,46	87,25	96,40	92,67	79,51	87,90	156,30	75,37	83,30
1986	82,33	64,87	64,30	82,25	69,50	68,90	83,03	73,29	72,70	152,70	64,97	64,40
1987	72,57	81,42	76,60	54,73	59,31	55,80	72,01	76,34	71,80	91,21	65,86	61,90
1988	59,39	72,27	60,40	58,22	87,01	72,70	90,86	109,70	91,70	71,54	85,22	71,20
1989	52,34	82,07	59,10	52,37	87,35	62,90	64,51	96,31	69,40	54,83	94,61	68,10
1990	41,59	89,54	50,80	46,03	86,53	49,10	39,68	85,82	48,60	38,06	73,70	41,80
1991	42,98	89,18	60,70	49,08	84,71	57,60	48,99	81,90	55,70	38,19	70,23	47,80
1992	37,92	69,98	50,90	43,66	81,62	59,40	50,80	91,54	59,40	45,19	83,83	61,10
1993	42,57	72,52	48,70	44,95	82,13	55,20	50,27	90,11	60,50	41,58	75,31	50,60
1994	43,04	90,79	52,90	38,63	92,46	53,90	43,99	90,84	52,90	34,59	81,89	47,70
1995	37,66	112,30	58,40	31,82	96,12	49,90	33,09	88,09	45,80	34,46	97,31	50,60
1996	39,15	94,33	51,70	36,69	129,60	70,90	42,64	109,10	59,80	41,39	111,01	60,90

**FONTE:** Dados básicos extraídos CEA / IBRE / FGV e Conjuntura Econômica / *apud*: Leite (1998, p. 142)

A análise dos dados acima coligidos revela um alto grau de variação dos preços domésticos de todos os produtos no decurso do período. O algodão e o milho apresentam um comportamento relativamente similar sendo que o primeiro, após uma ligeira recuperação de preços em 1983/4, passa a decrescer monotonicamente a partir de então, reflexo da liberalização comercial e das facilidades do financiamento internacional concedido às importações do produto (REZENDE *et al*, 1997).

Já no caso do milho, pode-se aventar a hipótese de que a pronunciada desvalorização de seus preços domésticos, desde 1986, tenha de alguma forma refletido o refluxo do Estado na instrumentação da PGPM. Soja e trigo, por seu turno, tiveram seus preços internos mantidos - ou até elevados - no primeiro quinquênio dos anos 80, passando por uma inflexão a partir da entrada da década de 90. No caso do trigo, certamente o fator preponderante terá sido a abertura comercial, conjuntamente à quebra do monopólio estatal na comercialização do produto.

Referindo-se ao quadro relativamente desfavorável aos preços internacionais na década de 80, Leite (1998) destaca o intervalo 1986/8 como uma conjuntura marcada pela tendência à queda nos níveis de preço, sintomaticamente um momento de aplicação de medidas derivadas do Acordo Agrícola da Rodada Uruguaí. Conforme o autor, seria importante analisar o comportamento dos preços internacionais em relação à sua contrapartida interna, na medida de seu papel como elemento sinalizador de estratégias perseguidas pelos agricultores.

Assim, após quase uma década de tendência ao declínio, os preços internacionais do algodão experimentam uma recuperação culminada em 1995 com um índice de 112,3. No entanto, como assinalado pelo autor, essa significativa recuperação não se refletiu em nível dos preços internalizados, o que acabava reforçando as adversidades pretéritas enfrentadas pelo segmento algodão.

Quanto ao milho, considera-se que a valorização dos seus preços internacionais, no início do período, teria sido mais que compensada pela relação com a taxa real de câmbio. Destarte, o autor alerta que, mesmo considerando a relativa apreciação da moeda na segunda metade da década – e a partir de 1993 – a alta dos preços internacionais teria pesado decisivamente no comparativo com os preços domésticos.

Nos casos da soja e do trigo, Leite (1998) chama atenção para a manutenção de um patamar de variação – em nível internacional – acima de 80% do preço de 1980, tendo a soja apresentado preços bastante competitivos com seu correlato doméstico até final dos anos 80. Desde então, com o refluxo do preço doméstico, os preços internacionais da soja voltam a se elevar – mormente após 1993 – o que contribuiria para atenuar o problema da valorização cambial.

As considerações acima sugerem a conveniência de se advertir contra os perigos de uma estratégia de política econômica fundada na eleição dos preços circunstanciais do mercado internacional, apropriados como parâmetros-chave das políticas agrícola e comercial. Nesse sentido, Delgado (1995, p. 17) adverte propriamente que:

Ao se abandonar as regras orientadoras de procedimentos no mercado de estoques, converte-se ainda mais a ação governamental em fonte de instabilidade prospectiva. Isto na realidade corresponde a um procedimento de desregulamentação escamoteada, que significa recuo na idéia de coordenação de intercâmbio como pressuposto à estabilidade. A valer essa concepção livre cambista sinaliza-se a ineficácia das regras para intervenção no mercado de estoques. Isto certamente conduz ao casuísmo e/ou ativismo sem coordenação intertemporal (entre safras agrícolas), fonte dos muitos problemas de instabilidade que historicamente evoluíram para o consenso da regulamentação desses mercados.

Todavia, esta orientação do vetor de política setorial se fez sentir de forma ainda mais acabada a partir da implantação do Plano Real, momento que demarca o efetivo abandono do conjunto de regras ordenadoras de mercado em favor do critério de internalização do preço externo CIF. Notadamente, este se tornou o critério sinalizador básico da comercialização agrícola sob a nova experiência de estabilização, sendo desnecessário demonstrar sua inconsistência intrínseca, numa perspectiva de política setorial que dê prioridade ao controle da instabilidade de preços, produção e renda agrícolas, para além do mero recurso à internalização forçada dos preços internacionais.

Ora, seria crucialmente importante admitir que a simples incorporação de uma variável externa não teria, por si só, o condão de solucionar problemas de instabilidade prospectiva dos mercados de *commodities*, sobretudo considerando-se a patente fragilidade das instituições nacionais *vis-à-vis* suas congêneres no exterior. Sabidamente, nossa política setorial sempre foi completamente desguarnecida no tocante a mecanismos consistentes alocados compensatórios e/ou reguladores alocados de proteção aos segmentos internos, particularmente aqueles historicamente mais fragilizados.

Dessa sorte, o processo de liberalização da comercialização representou, de fato, a adoção da linha de menor resistência no enfrentamento da questão, o que só veio acarretar o agravamento do problema da inserção competitiva do país.

Sem margem a dúvidas, em condições de forte abertura comercial – como a que se presencia no nosso passado recente – seria essencialmente importante promover um elevado grau de consistência entre o preço externo CIF internalizado e o PLE. Não se configurando tal situação – o que por sinal ocorreu frequentemente nos últimos anos – introduz-se forte grau de

assimetria de gestão no sistema, virtualmente rompendo-se com a possibilidade de coordenação simultânea do intercâmbio nos dois mercados.

Precisamente, este seria o pressuposto do padrão de intervenção analisado na seção anterior, cuja lógica perpassaria a operacionalidade de mecanismos tarifários compensatórios, cuja ausência tornaria inexecutável a construção de um sistema nacional de intercâmbio em bases consistentes.

Delgado (1995) sublinha a virtual impossibilidade de coexistirem dois vetores tão divergentes – como os de abertura comercial e do sistema de preços públicos – na ausência das necessárias mediações que os compatibilizassem.

Para o autor, uma coordenação efetiva do mercado interno de *commodities*, guardaria o pressuposto básico de utilização de uma tarifa externa móvel para equalização dos preços de liberação de estoques e internacional CIF. Do contrário, este último acabaria por se transformar na variável determinante de todo o sistema, entrando o PLE em contradição com as noções de eficiência e eficácia pressupostas no estatuto da comercialização de 1988. Claramente, este se constituiria num aspecto nevrálgico da formulação de política pública sob o Plano Real, mormente considerando-se suas implicações para a sustentabilidade do sistema agro alimentar.<sup>23</sup>

Após meados dos anos 90, com a política de abertura econômica e liberalização de mercados, adveio um processo de forte deterioração das expectativas dos agricultores. Tal processo se deveu aos efeitos adversos de um quadro macroeconômico marcado pela sobrevalorização cambial, preços mínimos em níveis desfavoráveis e expansão da oferta agrícola, ademais dos juros elevados e da ênfase oficial explícita às importações de alimentos. Num quadro como este, era evidente que haveria de se repor a inviabilidade prática do investimento na atividade, tendo-se em conta a redução drástica da eficiência marginal do capital aplicado na agricultura.

Dessa forma, desde meados dos anos 90 a política setorial se moveu conforme uma disjuntiva entre pressões contraditórias: se, de um lado, a forte liberalização dos mercados agrícolas provocava inusitada elevação dos fluxos comerciais – em especial no âmbito do MERCOSUL – de outro, repunha-se certo tipo de intervenção pública com estoques, baseada na formação de inventários sob a modalidade dos contratos de equivalência-produto.

A propósito do argumento acima desenvolvido demonstra-se, pelos dados da Tabela 10, a situação dos estoques públicos de alimentos nos anos de 1994 e 1995, sendo perceptível o impacto verificado em termos de formação de estoques semipúblicos, os chamados EGFs especiais. Segundo Delgado (1995, p. 21),

---

<sup>23</sup> Em perspectiva teórica diversa da aqui proposta, Lopes (1986) assinala a importância de se considerar um regime de regulação dos mercados agrícolas pautado em condições *não traumáticas*, em termos de variações de preços internos e de internalização de preços externos. Sobressairia aqui o manejo de impostos e subsídios de importação e exportação para se atenuar a instabilidade de preços de produtos transacionáveis no comércio externo. Esse seria um instrumental de corte compensatório, aplicado dentro dos limites de certa faixa de variação dos preços para o segmento de exportação, baseando-se a estabilização na eleição de níveis - mínimos e máximos - de preços de interferência, com taxação/subsídios dos segmentos envolvidos quando os preços externos tocassem aqueles limites. No caso de produtos de consumo interno, valeriam preços de interferência ligados aos preços internos a partir de regras de intervenção previamente anunciadas. O espírito dessa proposta seria o de que, dentro de faixas determinadas de variação, os preços flutuariam *livremente* no mercado, competindo aos agentes privados a tarefa de executar a comercialização da produção, importar e exportar sem maiores restrições. O conceito de base seria o de redução da interferência pública indiscriminada e carente de regras, com retirada progressiva do governo do dia a dia do mercado.

[...] isto ocorre mesmo sem que aumentem significativamente as Aquisições do Governo Federal, visto que a maior parte dos estoques do governo é assim repassada por conta de conjuntura adversa, da qual alguns se defendem com os seus contratos de financiamento ancorados na modalidade 'equivalente-produto.

A veracidade dessa assertiva confirma-se – indiretamente – pela análise das posições de estoque nas datas referidas na tabela, cumprindo ressaltar, porém, que essa modalidade de estoque público não se correlacionaria diretamente ao esquema de regras do PLE e PG antes analisado.

**Tabela 10**  
**Posição de Estoques Públicos de Alimentos (Mil toneladas)\***

Estoques	Estoque sob Penhor (EGF)		Aquisição do Governo Federal (AGF)		EGF +AGF
	22/11/94	19/09/95	31/10/94	31/08/95	
Produtos					
Arroz	2.179,1	3.313,1	1.381,6	1.881,3	5.194,3
Milho	4.168,8	9.525,8	1.949,4	1.320	10.845,8
Feijão	3,4	28,8	6,3	85,3	136,4
Trigo	669,8	229,9	733,4	277,9	507,8
Soja	666,0	2.408,1	–	–	2.408,1
FarinhaMand.	193,3	267,1	6,3	3,8	270,8
Total Alimentos	7.880,4	15.794,1	4.079,0	3.568,3	19.363,2
Total Geral	8.346,5	16.663,3	4.126,7	3.641,3	20.304,6

Fonte: "Boletim de Informações Gerenciais" \_ Diretoria de Crédito Rural do Banco do Brasil (Relatórios de vários meses de 1994 e 1995).

(\*) No período de janeiro a agosto 1995 houve venda de estoques EGF, com concessão de prêmio à quitação da dívida, no montante de 2,58 milhões de toneladas de trigo, soja, arroz e milho.

A análise dos dados de inventários sob penhor revela significativo crescimento num período de 10 meses, equivalente ao salto de 8,3 milhões para 16,7 milhões de toneladas. De seu turno, as aquisições governamentais tenderam à queda desde um patamar de 4,1 milhões para 3,6 milhões de toneladas, "[...] refletindo um movimento pequeno de novas aquisições (1,5 milhões de toneladas de janeiro a julho), mais que compensada pelas vendas e perdas de estoque no período" (DELGADO, 1995, p. 23).

Entretanto, o que os dados não revelariam diretamente – mas que de fato terá ocorrido – seria a transferência de estoques sob Penhor (EGF) para domínio do governo, que seria obrigado a honrar os financiamentos contratados sob a citada modalidade de equivalência produto. Conforme assinalado pelo autor:

Estes, (os contratos de equivalência produto) pactuados sob condições de variação da TR – Taxa de Referência, acrescida de juros do crédito rural, dificilmente poderiam ter outra destinação, ainda mais sob as condições adversas de queda induzida de preços agrícolas. Parte apreciável desses estoques, principalmente de soja e trigo, tem sido devolvida rapidamente ao mercado, mediante concessão dos prêmios à liquidação da dívida EGF.

Sublinhando as considerações acima, agregamos em seguida a Tabela 11, onde se registra o saldo de estoques dos principais produtos sob amparo da PGPM nos anos de 1992 a 1996, ressaltando-se que os registros até janeiro de 1995 se referem unicamente aos estoques AGF. Sobressairia a posição dos estoques de arroz que, entre os meses de janeiro de 1992 e 1995, salta de pouco mais de 1500 toneladas para 1.015.889 toneladas.

**TABELA 11**  
**SALDO DOS ESTOQUES DE PRODUTOS DA PGPM**

PRODUTO	JAN/92	DEZ/92	DEZ/93	JAN/95	(Em toneladas)				TOTAL
					DEZ/95		DEZ/96		
					AGF(1)	EGF(2)	AGF	EGF	
Arroz	1.551	821.054	396.982	1.015.889	2.002.025	1.911.385	1.587.238	583.444	8.319.567,6
Far.Mandioca	99.931	36.239	8.269	9.983	94.780	167.044	42.796	74.571	533.613,0
Feijão	6.817	49.445	10.225	5.872	95.018	46.952	30.011	965	245.305,0
Milho	834.551	706.050	406.037	1.047.554	1.223.984	7.553.128	840.882	3.189.867	15.802.053,0
Soja	-	-	-	14	910	481.238	52	4.478	486.692,0
Trigo	438.240	438.240	531.617	771.193	143.670	127.403	22.029	2.933	2.475.325,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.381.090</b>	<b>2.051.028</b>	<b>1.353.130</b>	<b>2.850.505</b>	<b>3.560.387</b>	<b>10.287.150</b>	<b>2.523.008</b>	<b>3.856.258</b>	<b>27.862.556</b>

FONTE: AGF: CONAB/DIROP/DEPEG/DICOE: EGF: Banco do Brasil – BBNET.

Elaboração: CONAB/DIPLA/DEPAG/DIESP.

(1) Até jan/95 considera-se apenas as Aquisições do Governo Federal – AGF.

(2) EGF – Empréstimos do Governo Federal.

Em vista de sua importância isolada na sistemática operativa da PGPM, introduzimos em seguida um demonstrativo do volume de aquisições e empréstimos governamentais de arroz e milho no período entre 1990 e 1999.

Como se pode notar pela análise da Tabela 12, a partir de 1995 ocorre uma queda sensível do volume de estoques mantidos tanto sob AGF quanto EGF, com a exceção dos estoques de milho sob AGF que, após atingir um pico em 1997, mantêm-se praticamente ao mesmo nível de 1995.

**TABELA 12**  
**ESTOQUES GOVERNAMENTAIS (\*)**  
**COM AQUISIÇÕES E EMPRESTIMOS DO GOVERNO FEDERAL**  
**ARROZ E MILHO**  
**1990 a 1999**

ANO	ARROZ			MILHO			Em toneladas
	AGF	EGF	TOTAL	AGF	EGF	TOTAL	
1990	92.042	312.335	404.377	455.042	454.616	909.658	
1991	817	328.073	328.890	75	861.146	861.221	
1992	81.865	3.561.784	3.643.649	365.344	5.188.003	5.553.347	
1993**	396.982		396.982	406.037		406.037	
1994**	1.147.717		1.147.717	1.211.458		1.211.458	
1995	2.002.026	1.911.385	3.913.411	1.223.985	7.553.128	8.777.113	
1996	1.587.238	583.444	2.170.682	840.883	3.189.868	4.030.750	
1997	783	14.695	15.478	3.286.389	2.285.810	5.572.199	
1998	143.719	43.793	187.512	2.089.437	762.673	2.852.110	
Ago/99	424.462	SI	424.462	1.193.683	SI	1.193.683	

FONTE: CONAB Banco do Brasil.

Elaboração: CONAB/DIDEM/SUDEM/GEPAV/EINGE.

(\*) Posição dos estoques em dezembro de cada ano.

(\*\*) Estoques de AGF e EGF.

Conforme Delgado (1995), a inversão em estoques no início da década – ano-agrícola 1990/2 – chegou a ser negativa, em função da desmobilização de estoques e parcial desativação da PGPM naquele momento. De fato, sob a nova política de comércio exterior agrícola, entre 1989 e 1993 terá ocorrido um acentuado declínio dos estoques oficiais de arroz, feijão, milho e trigo, desde um patamar de quase 10 milhões de toneladas para algo em torno de 1.5 milhão, conforme informações da Companhia de Financiamento da Produção/Divisão de Estoques e Financiamento para 31/12/1988 e Banco do Brasil/Relatório ao CONSEA para 19/06/1993.

Com o gráfico da próxima página ilustramos o movimento seqüencial, ao longo da década de 1990, das posições dos inventários governamentais – em AGF e EGF – de arroz e milho analisados anteriormente (1990-1999). É visualmente perceptível o movimento oscilatório das respectivas posições, com destaque para a maior amplitude de variação dos estoques de milho.

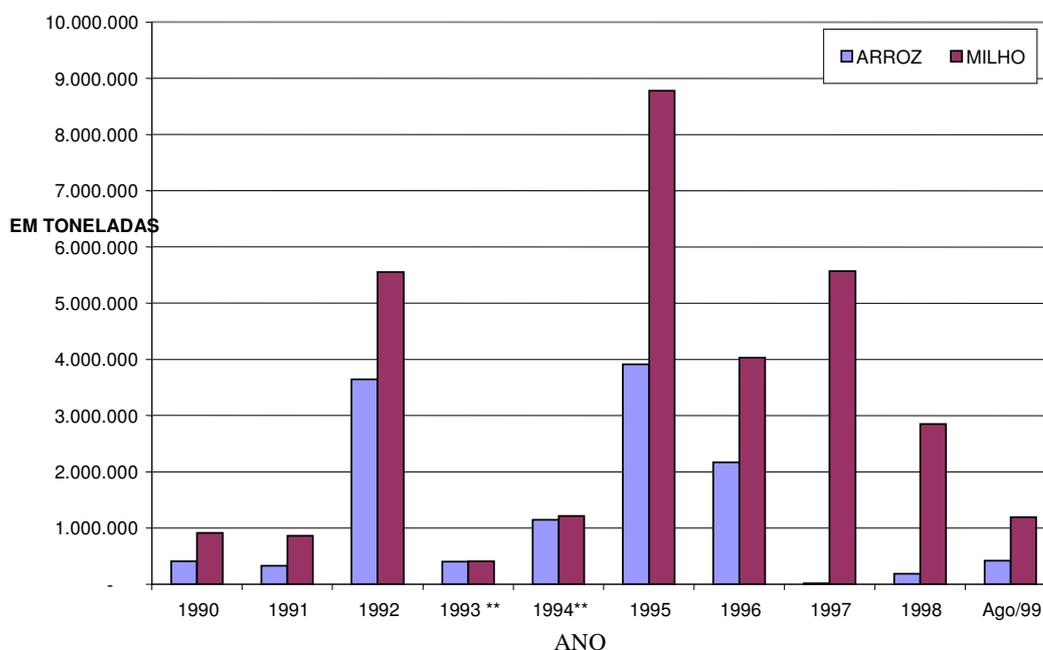


GRÁFICO – Estoques Governamentais – AGF e EGF

ARROZ E MILHO – 1990 A 1999

Reafirma-se, deste modo, o peso do vetor de liberalização do comércio internacional de *commodities* nos anos 90, em seus impactos sobre a dinâmica do mercado de estoques no período recente. Nesse caso, sobressairia a *dispensabilidade* da ação do forjador de intercâmbio, nos termos aqui referidos, supondo-se o abastecimento interno passível de solução pela livre circulação internacional de produtos, sob a égide da comercialização privada.

Mesmo considerando alteração recentemente ocorrida dos parâmetros básicos da política econômica oficial, o que prevalece na atualidade é um quadro reducionista em relação aos papéis de que se revestiriam os estoques públicos alimentares numa política de abastecimento de corte efetivo.

Nessa linha, a Tabela 13 registra um conjunto de informações que atesta o movimento seqüencial de ausência da instância pública na coordenação de um debate – essencialmente político – acerca de necessárias reformas institucionais para se forjar um padrão de desenvolvimento agrícola sustentável e equitativo.

**TABELA 13**  
**ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO E GASTOS COM AGRICULTURA**  
**Brasil – anos selecionados (em US\$ mil)**

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1996</b>
1 – Custeio Agropecuário	1.791.561,9	839.554,4	304.259,8	445.874,3
2 – Preços Mínimos	1.924.584,8	796.306,7	756.267,3	1.417.233,4
2.1 – EGF	962.533,0	465.849,3	352.899,2	62.488,2
2.2 – AGF	962.051,8	330.457,4	403.156,0	792.346,2
3 – Trigo	2.431.384,7	1.030.521,4	0,0	0,0
4 – Café	918.237,2	12.638,1	0,0	0,0
5 – Açúcar (financ. p/exportação)	1.597.230,2	416.391,6	0,0	0,0
6 – Investimento Agropecuário	310.848,8	299.743,1	95.056,7	0,0
7 – Estoques Reguladores	149.687,0	36.929,8	17.402,3	0,0
<b>Total destes programas</b>	<b>9.123.534,6</b>	<b>3.062.085,1</b>	<b>1.172.986,1</b>	<b>1.863.107,7</b>

FONTE: Gasques; Villa Verde (1995), Villa Verde; Gasques (1990) e MF / STN (1997).  
*apud*: Leite (1998, p. 83).

Inicialmente, assinale-se o ocaso das contas amparadas pelos institutos isolados de produto – IBC, IAA – assim como a revisão da chamada *conta trigo*. Como se percebe, café, açúcar e trigo deixam de contar com alocação específica de recursos desde 1993. O investimento agropecuário, por seu turno, tem seus recursos rapidamente exauridos no decurso do período 1988-1996, fato que se deveu ao encerramento de programas especiais incluídos no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito lastreados com captação de recursos externos (GASQUES e VILLA VERDE, 1995; LEITE, 1998).

De forma idêntica, é notável a redução drástica de recursos no custeio agropecuário, cujas cifras em 1996 reduzem-se – praticamente – a uma quarta parte de seus correspondentes em 1988. Especificamente com relação à PGPM, em que pese o fato de que em 1996 sequer se repõe o volume de recursos cotados em dólar de 1988, caberia sublinhar a duplicação dos valores correspondentes aos anos de 1993 e 1996, o que poderia ser atribuído como uma compensação em relação à zeragem dos gastos com estoques reguladores. Entretanto, Leite (1998, p. 84) chama atenção ao fato de que:

[...] nesse último ano, mais da metade (56,3%) dos dispêndios foram destinados ao pagamento de subvenções (equalização) nas rubricas AGF e EGF; enquanto que em 1990, por exemplo, tal participação atingia apenas 4,6%" o que viria corroborar a "saída" do governo do processo de armazenagem e sua redução na concessão de empréstimos propriamente ditos.

Como acentuado por Delgado (1995), a elevação real da despesa com inventários – no ano de 1995 e na programação para 1996 – refletiu o incremento no volume físico dos estoques financiados e/ou adquiridos. Desse modo, conforme o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito para o subsistema PGPM, as *equalizações* de contratos EGF e AGF teriam representado algo mais que a metade da despesa total programada, o que evidenciaria o peso

específico das subvenções na liquidação dos EGFs, ou dos aportes compensatórios em relação aos custos de remição dos AGFs.

Sem embargo das restrições próprias aos dados orçamentários – passíveis de mudança no decorrer de cada exercício fiscal – Delgado (1995, p. 27) frisa ser importante atentar para a assertiva de que “[...] a aparente recuperação do gasto federal nesse programa” refletiria, de fato, “sua orientação mais geral no sentido de promover uma substituição gradual da forma de garantia de preços.” Portanto, “muda-se da garantia mediante compra de excedentes para a modalidade mais ágil de garantia mediante subvenção financeira sem compra de estoque.”

Tendo sido regulamentada pela Lei 8.427, de 27/05/92, a nova orientação de política comercial só passou a contar com respaldo financeiro nos exercícios fiscais de 1995 e 1996. Dessa sorte, importaria sublinhar a relevância das estatísticas correspondentes, sobretudo considerando-se que apenas no curto espaço de oito (8) meses, no ano de 1995, foram concedidos prêmios à liquidação de EGFs correspondentes a 1.320,0 mil toneladas de soja, 1.134 mil toneladas de trigo, 111,0 mil toneladas de arroz e 3,4 mil toneladas de milho, conforme estatísticas do Boletim de Informações Gerenciais do Banco do Brasil – DIRUR – Agosto de 1995.

Tornou-se, pois, patente, nos anos 90, o viés fortemente discriminante da liberalização do comércio internacional de *commodities*, em relação a um padrão de manejo de estoques públicos de alimentos, consistente com os objetivos da estabilização regulada dos mercados agrícolas.

Tal constatação é grave, sobretudo quando se tem em conta a colocação em pauta – supostamente de forma *neutra* – a *prescindibilidade* da intervenção do Estado na área, remetendo-se o abastecimento interno à livre circulação internacional de produtos sob comando de interesses privados. A despeito da dominância do discurso oficial calcado na estabilidade dos índices inflacionários, urgiria acentuar neste trabalho a importância a ser atribuída ao Estado como instância promotora de ordem e liquidez nos mercados agrícolas.

Importa, portanto, questionar a ênfase governamental nas virtudes cívicas de um sistema globalizado, em relação a um quadro fortemente marcado pela desestabilização do conjunto da economia agrícola, notadamente de seus segmentos historicamente mais frágeis.

E, nesse aspecto, nunca será demais enfatizar a perversidade do *marketing* oficial calcado no recurso fácil às importações alimentares, empanando-se deliberadamente a realidade de desestruturação de múltiplos setores da agricultura brasileira. Igualmente, nunca será demais enfatizar que o componente de importações do balanço de pagamentos depende, crucialmente, da prevalência de um quadro de preços baixos e estáveis no mercado internacional, condição que certamente seria temerário admitir-se como perene e, muito menos, eterna.

### 3 DESMONTE INSTITUCIONAL E EXAUSTÃO DE RECURSOS

Revertendo-se o padrão de intervenção do Estado característico da etapa desenvolvimentista e em presença de significativas mudanças de cunho estrutural e conjuntural na economia brasileira iniciou-se, na entrada dos anos 90, um processo de

*desmonte* de instituições públicas construídas ao longo do século que ora se finda. Nesse referencial, e a propósito de nossos objetivos específicos, buscaremos recuperar nesta seção alguns traços principais do processo desde então efetivado, com ênfase em seu caráter contraditório, já que não precedido da necessária discussão dos traços que norteariam uma atuação pública consistente com a superação de históricas assimetrias sócio-econômicas e estruturais.

Especificamente no tocante à agricultura, prevaleceu o vetor de *desregulamentação* da política setorial introduzindo-se ao final dos anos 80 profundas mudanças no padrão de regulação fiscal do Estado. Nesse contexto de redução dos gastos públicos direcionados à agricultura, Delgado (1993, p. 14) chama atenção para “[...] a nova regulamentação tributária oriunda do texto constitucional, a continuidade da crise fiscal e as tendências neo-liberalizantes então em voga.”

Deste modo, afirmava-se um significativo processo de desregulamentação das políticas públicas setoriais, acelerando-se concomitantemente o desmonte do já então combalido aparato público, voltado ao planejamento do desenvolvimento agrícola.

Caberia aqui enfatizar as sensíveis alterações introduzidas nos principais vetores de regulação da política agrícola, com destaque para: o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (PROAGRO) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

À semelhança de outras áreas também fundamentais como saúde, educação, fiscalização e habitação, programou-se no período uma completa desestruturação do aparato público de apoio à atividade agropecuária, (dês) coordenando-se em simultâneo uma série de instituições relacionadas à formulação da política agrícola.

Nunca será demais enfatizar, a propósito desse desmonte institucional iniciado no governo Collor, seu traço característico menos como opção ideológica em favor de um suposto mercado livre e, muito mais, como resultado do quadro caótico derivado do agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro.

De fato, o panorama acima descrito decorria da exaustão do financiamento público o que, frente aos condicionantes internos/ externos da política econômica, sinalizava tendência de queda dos recursos orçamentários federais.

Comprometia-se, pois, a consecução de um vetor minimamente consistente de políticas públicas sociais, agravando-se o quadro pretérito de assimetrias sócio-econômicas, notadamente com respeito à questão da segurança alimentar da maioria da população. E é neste sentido que se poderia dizer que o comportamento dos gastos públicos com programas de abastecimento – especialmente no tocante às políticas agrícolas de crédito, preços mínimos e estoques reguladores – teria acarretado efeitos extremamente perversos em termos de estabilização de preços alimentares.

Ademais, conforme alerta Delgado (1993), a queda dos gastos públicos dirigidos aos institutos por produto e aos sistemas de gestão funcional – tais como crédito, seguro, preços, pesquisa e extensão – não foi diretamente compensada pelo acréscimo de despesas dos estados, à exceção da extensão rural, esfera que foi excluída integralmente da esfera federal.

Para o autor, apesar da justificativa oficial para a redução de gastos – supostamente decorrente do novo contexto tributário pós-Constituinte – o processo era anterior a essa data, como o era a própria crise fiscal do Estado. Foram, pois, notórios, os impactos da desregulamentação da política setorial sobre a regulação pública com estoques alimentares ao longo da década de 90.

Em idêntica direção, foram extintos órgãos como a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazéns e Silos (CIBRAZEM) e a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), em seguida fundidos na atual Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Foram também extintas várias autarquias como o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), ademais da revogação do monopólio estatal na regulação da produção e comercialização interna e externa do trigo.

Nesse quadro referencial abordaremos, nas duas próximas subseções, dois aspectos peculiares relacionados ao nosso objeto de análise referente ao manejo de estoques públicos: as questões da armazenagem e dos novos instrumentos de financiamento agrícola. Nossa ênfase recairá num tópico que atribuímos como muito importante em nosso escopo analítico; de que o quadro estrutural/institucional da armazenagem no Brasil constitui-se num óbice de não-pequena monta ao desenvolvimento de inovações financeiras agrícolas.

Ressalte-se, a propósito, o traço que marcou o arremedo de *reforma* administrativa avançado naquele momento inicial da década de 90 – seu caráter tópico e carente de critérios norteadores de uma reorganização institucional que, pelo menos, inaugurasse um processo de gestão pública consistente com objetivos socialmente desejáveis. O exemplo de destaque, por certo não o único, diria respeito à incorporação acima mencionada entre COBAL, CFP E CIBRAZEM. Como já de amplo conhecimento, sua fusão na CONAB foi marcada pela ação voluntariosa do Estado em nome da contenção do *déficit* público.

Tal abordagem se justifica plenamente, sobretudo se levarmos em conta a importância atribuída pela atual gestão econômica aos *novos instrumentos*, apropriados como alternativa factível tanto para alavancar o financiamento setorial, quanto para se liberar recursos financeiros públicos. Conforme a lógica do discurso oficial, estes últimos deveriam ser direcionados preferencialmente aos segmentos rurais mais necessitados.

Passemos, portanto, à análise.

### **3.1 O Papel da Armazenagem na Comercialização Agrícola**

Inicialmente, caberia referir que a implantação de infra-estrutura econômica no Brasil balizou-se historicamente num projeto de planejamento centralizado, lastreado em vultuosos recursos de investimento público. Orientado por princípios geopolíticos de ocupação dos vastos territórios, tal processo se balizava no objetivo explícito de se estender a presença nacional de fronteira a fronteira. Sobretudo, a racionalidade da intervenção perseguida orientava-se pela busca da auto-suficiência econômica do país, dando-se desse modo suporte às demandas do acelerado crescimento econômico desatado na década de 50.

Particularmente, com o avanço da industrialização do campo, concedeu-se prioridade praticamente exclusiva à implantação do projeto da *grande* armazenagem, em detrimento das modalidades média e pequena, mormente representativas da infra-estrutura em nível das propriedades. Certamente, tal assincronia do padrão de armazenagem brasileiro constituiu-se em fator restritivo da dinâmica da comercialização agrícola no país, coibindo a utilização da disponibilidade de armazéns como braço importante do processo. Do contrário, certa

consistência entre as diversas modalidades seria fator importante a contribuir para a alavancagem da comercialização, atendendo algumas das necessidades mais urgentes do mercado agrícola disponível no Brasil – garantia de entrega, credibilidade da classificação e implantação do juízo arbitral (JÚNIOR, 1997:36).

Dessa forma, em consonância com outros projetos públicos de infra-estrutura econômica, implantou-se nos anos 70 o Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM). Seu objetivo era expandir a disponibilidade física de acondicionamento de grãos – na frente do crescimento previsto das safras – buscando-se resolver um problema crucial à consecução da industrialização da agricultura brasileira.

No entanto, em que se pese as grandes metas de expansão de infra-estrutura propugnadas, persistiram à atualidade graves problemas concernentes à disponibilidade, localização e operacionalidade da malha armazenadora. É certo que o padrão vigente se caracteriza por uma série de problemas, evidenciados nos elevados volumes de perdas decorrentes de má localização, inadequações diversas de ordem técnica e, até, a pura indisponibilidade física em diversos casos.

Sabemos que a lógica da armazenagem – em presença de adequados instrumentos de apoio à comercialização – consistiria em se promover a adequação e estabilidade de preços e rendas agrícolas. Esta, contudo, não é uma questão passível de solução por si só, na medida em que além dos problemas acima mencionados, sobressaem restrições relativas a outros fatores com destaque para: o estatuto jurídico do setor, os mecanismos de tarifas, a obsolescência técnico-operacional, a corrupção e a ausência de profissionalismo.

Notadamente, estes são fatores que tornam a armazenagem um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do crédito de estocagem e de comercialização agrícola no Brasil. Segundo Júnior (1997, p. 36), tais problemas seriam decorrentes de brechas existentes na legislação regulamentadora dos armazéns gerais – originária do Decreto 1102, de 1903 – que, apesar de ter aperfeiçoado a regulamentação do setor em diversos aspectos, preservou diversas falhas no tocante aos mecanismos de proteção ao depositante. Para o autor, a legislação vigente:

Ao contrário da legislação anterior, dispensou o armazenador da obrigação de oferecer fiança para garantir os bens armazenados sob a alegação de que esse mecanismo de proteção ao depositante inibia a proliferação dos armazéns gerais, pois penalizava o depositário;

Ademais, ao determinar que as faltas e perdas fossem indenizadas através da reposição do produto ou do pagamento em espécie, a preço de mercado, o estatuto jurídico existente consolidava algo que, aparentando punição ao armazenador infiel, na verdade configurava um incentivo ao desvio de estoques. Pois, sendo os produtos agrícolas passíveis de significativas variações de preços no decorrer do ano, poderia o depositário desviar estoques no momento de pico de preços e repô-los nos de baixa, auferindo dessa forma lucros significativos com a operação vis-à-vis prejuízos consignados aos depositantes.

Outro fator que também contribuiria para o agravamento de problemas nessa área, diria respeito à dificuldade que o depositante geralmente tem para se ressarcir de prejuízos sofridos em decorrência de perdas de armazenagem. Essas cobranças quase sempre se deparam com a morosidade da justiça no país, criando-se um quadro desalentador para a formação de estoques por parte da iniciativa privada.

Finalmente, sublinharíamos que as juntas comerciais, encarregadas pelo mesmo Decreto 1.102 de fiscalizar a atuação dos armazéns gerais, na verdade nunca exerceram efetivamente tal atividade, auxiliando na criação de uma situação de impunidade nos descaminhos do setor armazenador.

Como se não bastasse, a este conjunto de assimetrias derivadas da legislação acrescentam-se outras, decorrentes das peculiaridades de operacionalização da PGPM. Como já referido, seus instrumentos operativos – EGF e AGF – incorporam uma série de custos comerciais e financeiros e comissões diversas, representativos de claro *ônus* para os cofres públicos. Seria o caso, por exemplo, do EGF não liquidado, em que o produto acaba sendo repassado ao governo sem qualquer tipo de avaliação quantitativa e/ou qualitativa. Evidentemente, tal prática favoreceria a apropriação de significativo *bônus* por parte dos bancos e armazenadores: os primeiros porque responsáveis pela transformação de um EGF<sup>24</sup> em AGF e, até recentemente, agentes de fiscalização de estoques; os armazenadores, por livrarem-se de quaisquer responsabilidades quanto à eventuais cuidados com a preservação de estoques sob sua guarda.

Ademais, os desvios de produto – muito comuns no setor de armazenagem – tinham na morosidade do gestor da política de estoques um importante obstáculo para virtuais processos de cobrança. Ainda que ações preventivas da impunidade com estoques públicos venham sendo tomadas recentemente – obrigatoriedade do credenciamento de armazéns, fiscalização mais acurada, contrato de depósito, sobretaxa, entre outras – sabe-se das dificuldades que são implícitas à sua efetiva prevenção.

Como destacado por Júnior (1997, p. 37) acerca da fiscalização dos estoques governamentais, “[...] merece ressalva ainda o calendário com que essas operações são feitas. Se uma fiscalização é realizada na época de baixa de preço, como hoje às vezes ocorre, a Companhia (CONAB) estará na verdade auxiliando o jogo dos infiéis depositários.”

O crescimento da impunidade, fraudes e desvios com estoques públicos de alimentos, seria uma das faces mais evidentes do *albergamento* de interesses corporativos sob o manto da PGPM. Capturado e ao mesmo tempo promotor desse sistema marcado pela privatização dos lucros e socialização dos prejuízos, ao Estado caberia apropriar o *ônus* do processo, patenteado no gigantesco *déficit* da conta estoques no orçamento público.

Ressalta igualmente, o problema da *classificação* de produtos vegetais, outro aspecto da política nacional de armazenagem carente de avaliação, sobretudo tendo-se em conta seus impactos graves sobre a comercialização agrícola no país. A classificação de produtos, regulamentada pela Lei 6305, de 15/12/75 e complementada pelo Decreto 88110, de 14/08/78, constitui-se num serviço prestado pelas Secretarias Estaduais de Agricultura, para classificação dos produtos de abastecimento doméstico.

De seu turno, a inspeção *qualitativa* dos exportáveis fica a cargo de empresas privadas – nacionais ou não – devido às restrições do mercado externo às análises feitas por órgãos oficiais brasileiros. No entanto, fortes restrições também partem de usuários nacionais, que apenas se submetem devido ao caráter compulsório do serviço prestado, mormente em operações de financiamento de estocagem e compras governamentais.

Assim, a permanência de um serviço de baixo conceito no mercado se explica por outras razões, desde que a classificação de produtos é uma das principais fontes de renda daquelas secretarias. O próprio Governo federal é o principal cliente do serviço, passando todas as operações com estoques públicos pela aferição de parâmetros qualitativos mínimos, para determinação de preços de venda ou valor de financiamento concedido. Contraditoriamente, porém, critérios idênticos não são utilizados quando o produto é comercializado ou removido. Neste último caso, o impedimento da remoção só ocorreria nos casos em que o produto fosse considerado abaixo do padrão mínimo de qualidade.

Ora, são graves as conseqüências desta prática inusitada: desconsiderando-se critérios

---

24 Empréstimo do Governo Federal com opção de venda ao próprio ente governamental.

qualitativos e, portanto, não se levando em conta a ocorrência de ágios e deságios, os preços de venda dos estoques públicos passariam a se balizar pela safra do produto. Evidentemente, tal regra de formação de preços haveria de abstrair problemas de ordem técnica – no caso, a rotação de estoques – característicos da dinâmica de armazenagem de produtos a granel, induzindo-se situações em que o comprador recebe produto novo, adquirido como se fosse antigo e, portanto, com o preço desagiado pela safra! Tudo isto levaria a crer que significativas parcelas de estoques do governo depositados em armazéns de terceiros estariam garantidas *apenas* em termos quantitativos, já que o critério de qualidade se aplicaria apenas aos casos de produtos situados abaixo do padrão.

Segundo Júnior (1997, p. 38), a CONAB corrobora este quadro quando deixa de restringir os padrões qualitativos passíveis de amparo pela PGPM. Formando seus estoques a partir de praticamente todos os padrões e tipos previstos nos normativos existentes, a Companhia acabaria criando dificuldades para os armazéns procederem à separação dos produtos – particularmente aqueles armazenados a granel – problematizando assim, a virtual comercialização dos inventários formados. A partir do quadro acima descrito, agrega o autor uma série de problemas de gerência, pois o sistema:

- possibilita a fraude na classificação, pois o trabalho do classificador não fica sujeito a conferência;
- permite que o armazenador seja conivente com as eventuais fraudes na classificação, porque não é cobrado do diferencial de qualidade;
- induz o armazenador a ser negligente na conservação da mercadoria, permitindo até mesmo a mistura de produtos de qualidades distintas;
- propicia a troca de estoques melhores por outros de pior qualidade;
- deprecia os estoques governamentais, deprimindo seus preços de venda.

Desta situação de *descrédito* da armazenagem e da classificação só poderiam decorrer conseqüências graves, particularmente no tocante ao financiamento de estocagem. Pois nas condições acima aludidas, precarizar-se-ia o aceite do penhor mercantil como garantia para concessão de empréstimos. Considerando ser esta uma das formas mais vantajosas de crédito e, muitas vezes, a única disponível, a restrição ao aceite tenderia a fragilizar o poder de barganha dos produtores, expondo-os à comercialização nos cenários menos favoráveis.

Tendo-se em vista a crescente importância das fontes de financiamento privado na atualidade, é previsível que salvaguardas bancárias contra riscos nos financiamentos de estocagem tenderiam a diminuir o universo de beneficiários de empréstimos, restringindo-se aos agricultores com produto depositado na minoria de armazéns confiáveis. Fica patente, pois, a importância de se reverter a baixa credibilidade histórica dos armazéns gerais, considerando-se que a *liquidez* devida a um bom penhor mercantil diminuiria sensivelmente o risco do financiamento agrícola.

Mas, conviria apreender os problemas assinalados, a partir de uma perspectiva mais geral de seus impactos sobre a comercialização agrícola como um todo, com ênfase na disjuntiva entre desenvolvimento agrícola e defasagem do processo de comercialização. Assim sendo, a efetiva superação de deficiências em armazenagem e classificação contribuiria de forma crucial para o desenvolvimento de mecanismos de suporte à comercialização – bolsas *spot* e contratos agrícolas nos mercados futuro, a termo e de opções, corretoras, seguradoras – com conseqüências em termos de flexibilização, fluidez e maior transparência do mercado. São evidentes as implicações dessa afirmativa para se discutir uma questão tão atual como a dos novos instrumentos financeiros agrícolas.

Certamente, a superação deste quadro adverso criaria melhores condições para se atenuar variações mais abruptas de preços no circuito safra/entressafra, com redução dos custos de intermediação, conquista de novos mercados e valorização da mercadoria agrícola. A nosso ver, no entanto, para além de qualquer suposto de *inadequação* da instância pública em seu papel na coordenação do mercado agrícola, caberia resgatar o pressuposto crucial deste trabalho, a propósito do Estado como forjador de intercâmbio no mercado de estoques, que também perpassa a discussão em causa. Do contrário, eleva-se o grau de exposição do sistema a todo tipo de ataque especulativo com *commodities*, mormente num quadro econômico de globalização e liberalização de mercados como o que se assiste na atualidade.

### **3.2 Abertura de Espaço para Novas Modalidades de Financiamento Agrícola na Década de 90.**

Com o esgotamento do padrão de financiamento público nos anos 80, tendeu a se ampliar o espaço do financiamento privado à comercialização agrícola, desenvolvendo-se algumas modalidades de instrumentos financeiros alternativos ao crédito oficial em declínio. Como destacado por Lopes (1992), tal tendência caminhou em paralelo com o estreitamento das linhas comerciais de crédito e das aplicações de recursos próprios dos agentes financeiros, que passaram a pautar suas operações num maior grau de rigidez em termos de prazos, número de clientes atendidos ou limites de crédito por tomador e tetos por carteira.

Na verdade, tais procedimentos revelavam-se estritamente consistentes com a lógica bancária que, para atenuar riscos de inadimplência de empréstimos concedidos, estreitou diversas linhas disponíveis, especialmente os créditos comercial comum, de curto prazo (30-60 dias), de longo prazo (180 dias), de industrialização (matérias-primas) e de exportação, bem como o crédito de desconto de títulos. Desse quadro resultou o congestionamento dos mercados e da comercialização agrícola no âmbito dos próprios produtores rurais, com a maior parte das transações ocorrendo sob a modalidade à vista.

Contraditoriamente, porém, nessa conjuntura de compressão dos recursos financeiros oriundos do segmento privado, elevou-se sensivelmente a demanda pelo crédito institucional (EGF), que passava a desempenhar o papel de instrumento substituto das diversas modalidades em declínio. É mais que evidente que isto fragilizou o instrumento, outorgada que lhe era a tarefa – decerto ingrata – de compensar o absentismo do segmento privado no tocante ao financiamento da comercialização agrícola.

Assim, nessa fase de transição que marca a agricultura nos anos 80, passou-se a atribuir ao EGF o papel de provedor de crédito para todas as finalidades na comercialização, desvirtuando-se ainda mais seu papel de instrumento de *atenuação* da estacionalidade que é própria aos preços agrícolas. Este era o cenário compreensivo de uma conjuntura de desorganização dos mercados de estoque no país, pondo-se em evidência uma dentre tantas outras assimetrias estruturais de nosso padrão de desenvolvimento agrícola.

Tais considerações sugerem que o perfil da comercialização agrícola no decurso dos anos 80 refletiu a reversão do ciclo econômico expansivo dos anos 70, quando ainda não haviam se configurado maiores problemas do ponto de vista da fluidez de recursos ao financiamento agrícola. Até então, o Estado mantinha controle sobre diversas fontes de

recursos e um diversificado conjunto de instrumentos de crédito rural. Além dos recursos do Tesouro Nacional, destacavam-se as aplicações compulsórias dentro do Manual do Crédito Rural (MCR 18), as exigibilidades bancárias advindas dos depósitos à vista, as aplicações de recursos *voluntários* dos agentes financeiros no crédito rural (MCR 37), assim como as emissões de moeda. Em outros termos, à época, o vetor de política econômica não estava subsumido ao problema fiscal, muito menos ao controle da base monetária (GASQUES e VILLA VERDE, 1995).

Nesse ambiente, marcado pela concentração de recursos nos segmentos mais dinâmicos, verificou-se uma recomposição significativa – ainda que morosa – de fontes alternativas de recursos para o financiamento agrícola no país, num processo que remonta a meados dos anos 80.

Numa visão retrospectiva, poder-se-ia aventar algumas hipóteses para se explicar o desenvolvimento *restrito* dos instrumentos privados de financiamento agrícola. Primeiramente, haveríamos de fazer referência à debilidade das transformações do sistema financeiro nacional *vis-à-vis* à predominância da regulação financeira estatal da agricultura brasileira. Contudo, para além dessa referência estrutural, caberia indicar a já referida elevação de *status* da PGPM assim como o refluxo do crescimento agrícola no início dos anos 80.

Ademais, a atenuação da pressão de demanda sobre o crédito rural oficial nessa conjuntura também terá decorrido de um processo acomodatório, em relação ao sobre dimensionamento da oferta de recursos altamente subsidiados até final da década de 70. Precisamente nessa linha, Delgado (1985, p. 79) sublinha o traço fundamental da trajetória expansionista da política de financiamento rural no período 1967/1976, destacando a propósito que:

Este período é marcado por um crescimento inusitado das aplicações reais de crédito, bastando, para ilustrar tal afirmação, indicar que, entre 1969 e 1976, o índice de valor real do crédito rural concedido passou de 100 a 444. Tal elevação corresponde ao crescimento geométrico no período 1969-76, de 23,8%<sup>aa</sup>, que é várias vezes superior ao crescimento real do produto agrícola, situado em torno de 5%<sup>aa</sup>, [...] Já em 1977 começam a se esboçar, a nível de governo, as influências contencionistas da política monetária, que nesse ano se reflete numa primeira inflexão para baixo do volume de crédito concedido.

O autor aponta que:

a orientação expansionista é retomada com menor vigor em 1978 e 1979, à luz do discurso oficial do governo de prioridade ao setor agrícola, para ser revertida novamente a partir de 1980. Essa nova reversão – que se mantém cada vez mais acentuada em 1981 e 1982, com tendências de se agravar em 1983 – ocorre agora sob condições mais adversas, quer do próprio contexto da economia brasileira, quer das suas relações críticas com a economia internacional.

Neste sentido, caberia frisar a assimetria estrutural entre a alavancagem do patamar tecnológico do setor – derivado da política oficial de crédito – e o desenvolvimento restrito de instituições de mercado, como os instrumentos financeiros privados e os mercados a termo e de futuros, entre outros.

Poder-se-ia dizer que a hipertrofia da política de crédito rural ao longo da industrialização da agricultura teve, como seu contraponto necessário, a inibição do desenvolvimento complementar de importantes e necessários instrumentos privados de suporte à produção e comercialização agrícolas. Destarte, a partir do momento em que se exaure o padrão de financiamento capitaneado pelo Estado cresce, em simultâneo, a percepção da urgência de se forjar novas fontes e modalidades de recursos. Nessa perspectiva, Leite (1998, p. 106) chama atenção para o fato de que:

[...] recentemente, a partir do início da década de 90, tem sido tentada uma série de novos mecanismos para viabilizar o financiamento do setor rural. Além das fontes anteriormente citadas, que incorporavam em grande medida recursos diretamente advindos do setor público, ou por ele alavancados, algumas iniciativas têm sido tomadas no sentido de levantar recursos junto ao setor privado.

Conforme Gasques; Villa-Verde (1995), o período foi marcado pela iniciativa do Estado induzindo novos instrumentos financeiros agrícolas, chamando ao setor privado a tarefa de agente provedor de fundos necessários ao seu desenvolvimento. Daí por diante, nota-se certo crescimento de fontes de financiamento indexadas, gravadas com taxas de juros superiores às das fontes tradicionais, basicamente recursos do tesouro e as exigibilidades.

Os autores dão destaque à Caderneta de Poupança Rural – instituída pela Resolução 1188 de 05/09/86 – como iniciativa importante no cenário mais geral de mudanças no perfil da oferta de crédito. Pela sua sistemática, era prevista uma destinação mínima de 65% dos recursos eventualmente disponíveis para operações com crédito rural, sob normas idênticas às da poupança tradicional.

Agregue-se, igualmente, que a Constituição de 1988 definiu a destinação de parcela dos recursos dos Fundos Constitucionais, para aplicação em programas de financiamento dos setores produtivos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Artigo 159). Conforme os respectivos planos regionais de desenvolvimento, a prioridade seria concedida aos produtores, empresas e cooperativas de produção ligadas ao setor rural – especialmente os pequenos e mini produtores – incorporando-se aos financiamentos juros não superiores a 8% ao ano, assim como os respectivos encargos de atualização monetária.

Caberia notar que algumas modalidades de financiamento agrícola não foram passíveis de operacionalização, caso das Sociedades de Crédito Imobiliário, Bancos Múltiplos, Fundos de Aplicação Financeira (FAF), assim como os denominados Depósitos Interfinanceiros Rurais vinculados ao Crédito Rural (DIR).

Nos dois primeiros casos, decisões administrativas inviabilizaram o direcionamento de recursos captados em depósitos de poupança para aplicação em operações de crédito rural. Já no caso dos DIR, sua sistemática previa a formação de um fundo a partir das exigibilidades dos depósitos a vista dos bancos comerciais. Estes, no entanto, não se posicionaram como pleiteantes de aplicações de recursos na agricultura, ou mesmo do recolhimento compulsório daqueles recursos junto ao BACEN.

Outra alternativa de incremento dos recursos financeiros setoriais prevista em 1991 foi o direcionamento de parcela entre 10 e 20% dos saldos dos Depósitos Especiais Remunerados (DER) para aplicação em crédito rural. Como sabido, os DER foram criados como um mecanismo de restituição dos ativos financeiros retidos por ocasião do Plano Collor. Contudo, essa fonte de recursos nasceu com data prevista de término, ocorrendo em 1993 o pico de suas respectivas aplicações.

Ainda em 1991, foi facultado às instituições financeiras do SNCR o recurso à Resolução 63 de 1967 para a captação de recursos externos alocáveis no financiamento do custeio e comercialização de produtos agrícolas exportáveis – a chamada *63 Rural*. Cabe também citar os fundos de *commodities* voltados para a agricultura, ademais da criação em 1992 dos fundos de investimento para captação de recursos destinados a operações nos mercados físicos e de liquidação futura de produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais.

Mais recentemente, em 1995, constituiu-se outra fonte, baseada na disponibilidade de recursos providos de entidades da administração federal indireta e fundações subordinadas à União. Daí originou-se um fundo de investimento operado pelo Banco do Brasil, para aplicação em títulos do Tesouro Nacional e Certificados de Depósito Bancário (CDB). À época, a expectativa era a de que se destinasse um mínimo de 70% das aplicações em CDB para operações de crédito rural com prazo máximo de 8 meses.

Caberia também mencionar os Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio (ACC) – Circular 2.539 de 25/01/95 – que seriam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado externo, com o fito de se compensar aos exportadores, defasagens de câmbio acumuladas. Nessa modalidade, o financiamento deveria ser ressarcido em produto - à base de preço estipulado no momento de sua contratação - garantido com aval, hipoteca ou penhor.

Gasques; Villa Verde (1995) chamam atenção para informação fornecida pela Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) de que, nas safras 1993/94 e 94/95, os recursos de ACC teriam coberto algo em torno de 30% e 20% do financiamento à produção nacional de soja, respectivamente.

A Tabela 14, a seguir, ilustra a tendência ao decréscimo das fontes tradicionais de recursos dirigidos ao crédito agrícola no período 1985-1996, mormente a queda relativamente abrupta dos recursos do Tesouro Nacional. Igualmente, os recursos obrigatórios decresceram no período, reagindo mais recentemente em decorrência do cenário de estabilização econômica.

**TABELA 14**  
**CRÉDITO RURAL CONTRATADO SEGUNDO A FONTE DE RECURSOS**  
Brasil, 1995 – 1996 (em US\$ milhões)

Ano	Recurso do Tesouro	%	Recursos Obrigatórios	%	Poupança Rural	%	Recursos Livres	%	Fundos Constitucionais	%	Outras Fontes	%	Total Geral
1985	11.933	64,26	5.963	32,11							674	3,63	100
1986	17.824	64,87	6.745	24,55							2.907	10,58	100
1987	8.077	37,29	7.438	34,34	4.884	22,55					1.261	5,82	100
1988	3.746	24,51	5.473	35,81	5.537	36,23					526	3,44	100
1989	3.344	23,96	2.017	14,45	7.204	51,62	1.089	7,80	109	0,78	193	1,38	100
1990	2.131	26,72	2.183	27,38	1.596	20,02	1.586	19,89	356	4,46	122	1,53	100
1991	1.989	24,18	1.841	22,38	2.656	32,29	849	10,32	265	3,22	625	7,60	100
1992	2.095	22,97	1.707	18,72	4.152	45,53	617	6,77	287	3,15	262	2,87	100
1993	2.088	26,66	865	11,04	3.385	43,21	920	11,75	432	5,52	143	1,83	100
1994	3.068	27,22	1.313	11,65	3.905	34,64	1.803	15,99	565	5,01	619	5,49	100
1995	1.411	19,70	941	13,14	2.584	36,07	1.168	16,31	645	9,00	414	5,78	100
1996	218	3,49	1.057	16,92	572	9,16	505	8,09	933	14,94	2.961	47,41	100

FONTE: Banco Central Departamento de Cadastro e Informações / Divisão de Registros Cadastrais / Registro Comum de Operações Rurais. *apud* Banco Central (1997), publicações anteriores e sistema de informações do BACEN. Dados re-elaborados pelo autor. *apud*: Leite (1998, p.79)

Em contrapartida, cresce a participação das novas modalidades de recursos, com destaque para a importante participação da caderneta de poupança rural, especialmente no intervalo entre 1987 e 1993. Com o refluxo referido das fontes provedoras tradicionais, de origem pública, esse instrumento passou a responder por mais da metade dos recursos de

crédito rural em 1989, desde então decrescendo até atingir o patamar mínimo de 9% em 1996 (LEITE, 1998).<sup>25</sup>

Note-se que nas economias avançadas, grande parte do financiamento agrícola atravessa os mercados secundários, que se constituem no *locus* de encontro de investidores em papéis, títulos e valores imobiliários. Notadamente, tais mercados apresentam elevado grau de liquidez, operando-se à base de títulos lastreados por produtos depositados em eficiente rede de armazenagem, ou por documentos de depósito de realização de crédito.

Já no caso brasileiro, as primeiras iniciativas de operação com instrumentos financeiros privados inseriram-se no complexo de relações entre indústrias de insumos, produtores e agroindústria processadora, cedendo-se lugar a sistemas de troca direta de produtos agrícolas por fatores de produção. No caso, se tratava de promover o intercâmbio de máquinas e equipamentos, serviços de colheita, aluguel de terra, fertilizantes, calcário, herbicidas, fungicidas e sementes, por produtos determinados tais como algodão, trigo, milho, cevada e soja.

E foi precisamente no âmbito do complexo soja que estes primeiros contratos resultaram numa modalidade largamente utilizada desde início dos anos 90. Trata-se do denominado Contrato de Compra e Venda de *Soja Verde*, nada mais que um contrato mercantil de entrega futura do produto, com preços fixos ou a fixar, destinado a arrecadar recursos financeiros para o plantio da safra. Tais contratos foram regulamentados pelos Códigos Comercial (Art. 191) e Civil (Art. 1126), que tratam dos contratos futuros e dos registros, sendo os principais envolvidos a agroindústria processadora, as cooperativas e os exportadores, agentes estes que operam com contratos de compra e venda a termo com antecipação de preço.

Assinale-se, porém, que o sistema soja verde não prevê um mecanismo de grande importância para o funcionamento dos mercados futuros, qual seja, o depósito de *margens* para garantia de cumprimento dos contratos. Este seria um detalhe importante, pois, em que pese todo o conjunto de garantias disponíveis – aval, nota promissória emitida pelo vendedor, garantia hipotecária, penhor da produção – os contratos de soja verde apropriam problemas de cumprimento frente ao problema da instabilidade de preços. É claro que este raciocínio se aplicaria às circunstâncias de preços na safra em melhor nível do que o que acordado em contrato. Todavia, o promitente vendedor arca com todos os riscos implícitos no processo produtivo agrícola.

Destacamos em seguida outras três modalidades de instrumentos financeiros privados. Inicialmente, o chamado Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CM-G), que é um contrato mercantil de venda e compra de produtos agrícolas e agroindustriais, cuja emissão é feita pelo produtor rural, cooperativas, beneficiadores ou agroindústrias. Este é um título garantido por banco ou entidade seguradora – que avaliza a quantidade e qualidade da mercadoria negociada – transacionado em Bolsas de Cereais e de Mercadorias conveniadas com a Central de Registros S.A., entidade vinculada à Bolsa de Cereais de São Paulo e que funciona como câmara de compensação, cuidando do registro, compensação, administração de garantias e liquidação dos negócios realizados nas bolsas conveniadas.

O CMG é disponível em duas versões: o CMDG ou, Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida, para entrega física disponível e com pagamento à vista; o CMFG, para entrega futura garantida, mas com pagamento a vista, utilizado para venda antecipada de

---

<sup>25</sup> Para uma análise acurada das fontes de recursos, impactos fiscal e monetário do programa de crédito rural, bem como do processo de unificação orçamentária/ extinção da conta-movimento em 1986 e seus impactos em termos de operacionalização dos recursos disponíveis, *vide* Leite (1998, p. 74-89).

mercadoria a ser produzida. O CMG destina-se ao levantamento de recursos para o plantio ou para o aproveitamento de preços remuneradores na entressafra. São seus potenciais compradores o beneficiador, o comerciante, o industrial transformador, o supermercado e o exportador, podendo vir também a ser adquirido por pessoa física ou jurídica residente no país ou no exterior.

Outro instrumento financeiro privado, denominado *Cédula de Produto Rural (CPR)*, foi criado pela Lei 8929 de 22/08/94. Este se constitui na representação de uma promessa de entrega de produtos rurais – com ou sem garantia cedularmente constituída – com especificação detalhada dos bens oferecidos em garantia. Sendo um título líquido e certo, torna-se o mesmo exigível pela quantidade e qualidade do produto nele especificado. Produtores individuais, cooperativas e associações de produtores podem emitir a CPR, não podendo, contudo, ser invocados casos fortuitos – ou de força maior – em benefício de seus emitentes.

São passíveis de comercialização via CPR todo tipo de produto *in natura*, beneficiados ou industrializados, que tenham sido produzidos por produtores rurais ou suas cooperativas, valendo ressaltar que o emitente da CPR recebe o valor da venda antecipada à vista, contra a concretização do negócio. Ademais, as negociações com este título passam por registro na Central de Custódia e Liquidação de Títulos, como mecanismo precaucionário contra a venda da produção por mais de uma vez.

Por último, mencionamos a modalidade denominada *Commodity Linked Bond (CLB)*, que se constitui num título mercantil lastreado por *commodities*. Sua função específica seria o levantamento de recursos de capital de giro necessários à atividade rural, mediante a venda de qualquer mercadoria à base de valores pré-fixados, para posterior entrega futura. Poderia inclusive configurar-se, nessa modalidade, a hipótese de contratação de eventuais operações com prazos longos – em torno de 4 anos – com compromisso de entrega de 25% do volume total pactuado, a cada ano.

Pela ótica oficial, seriam pertinentes as políticas implementadas desde o início do Plano Real, particularmente no tocante ao equacionamento de problemas de liquidez setorial, com destaque para o processo de *securitização* da dívida rural e apoio aos novos instrumentos financeiros acima expostos.

Até recentemente, as autoridades econômicas consideraram adequada a fluidez de recursos financeiros às atividades econômicas, tida como decorrência imediata da melhoria do acesso ao crédito externo e da expansão dos recursos em moeda nacional. Neste último caso, teria sido importante o aumento dos depósitos à vista devidos à estabilização econômica, em simultâneo à elevação do percentual de aplicações obrigatórias de 17% para 25%, com impacto positivo sobre as exigibilidades bancárias.

Ao par desses mecanismos, direcionados especificamente aos produtores vinculados ao *agribusiness*, o governo tomou como corretas as ações dirigidas aos agricultores familiares, cujas condições de financiamento e liquidez seriam consideradas adequadamente atendidas por meio do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF).

Prosseguindo nesta análise dos novos instrumentos de financiamento da produção, grande destaque veio sendo dado ao lançamento dos chamados *Contratos de Opção*, dirigidos à culturas como milho, arroz, algodão e trigo. A lógica operativa das *opções* perpassaria seu papel como um seguro de preços viabilizado pelo pagamento de um prêmio, podendo sua liquidação ser realizada pela diferença entre o preço de exercício e o valor de mercado do produto na data de seu vencimento. Por essa sistemática, buscava-se diminuir o nível de

transferências de mercadorias para o domínio do governo, atenuando-se seus dispêndios com a manutenção de inventários.

Por outro lado, a postura do governo desde 1996 calcou-se no pressuposto de que a agricultura teria sido o setor mais beneficiado pela redução do denominado *Custo Brasil*, com destaque aos virtuais avanços nas áreas financeira e tributária. Grande ênfase veio também sendo consignada aos ganhos de eficiência decorrentes do processo de *privatização* das ferrovias e do avanço da intermodalidade, o que permitiria antecipar impactos importantes na logística de transportes, conforme Mendonça de Barros e Miranda (1997). Contudo, o maior peso do argumento recairia no papel a ser cumprido pelos novos instrumentos financeiros, que abririam espaço para a progressiva retirada do Estado da administração de estoques públicos de alimentos, o que, na perspectiva oficial, anteciparia significativos ganhos de eficiência e redução de custos.

À questão dos subsídios, o enfoque prevalecente sob o Plano Real foi o de reservar recursos orçamentários para a agricultura familiar, que seria integrada ao mercado por meio do PRONAF e do Programa de Reforma Agrária. Nesse sentido, a orientação da política oficial de financiamento era a de que a agricultura comercial buscasse recursos no mercado, enfatizando o governo o papel a ser desempenhado pelos mecanismos compensatórios a ela disponibilizados, especialmente aqueles representados pelos contratos de opção.

De qualquer forma, o desenho de um novo aparato de financiamento lastreado em instituições capitalistas – bolsas de mercadorias, mercados a termo e de futuros, corretoras, novos instrumentos financeiros – pressupõe variadas e profundas mudanças de cunho estrutural, com destaque para a questão da infra-estrutura econômica de armazenagem de grãos anteriormente analisada.

Como sublinhado, para além de problemas imediatos quanto à disponibilidade física, adequações de ordem técnica e localização, o principal problema da armazenagem no Brasil abarcaria um âmbito essencialmente *institucional*. Pois seria temerário antever um desenvolvimento consistente de novos instrumentos financeiros agrícolas na ausência do necessário suporte representado por adequadas condições de armazenagem.

Ora, na linha da discussão proposta neste trabalho, onde se pressupõe uma atuação ativa do Estado como forjador de intercâmbio na comercialização agrícola, prevaleceria a assertiva de que o rompimento desse gargalo estrutural/institucional se configuraria num dos requisitos básicos à consecução de um efetivo manejo de estoques públicos de alimentos no país.

Em suma, buscamos nesta subseção desenhar em traços largos o cenário prospectivo do desenvolvimento de novos instrumentos financeiros privados na agricultura brasileira. Como referido anteriormente, o quadro econômico brasileiro após meados dos anos 80 sugeria a importância de se induzir tal desenvolvimento que, por sinal, se intensificou nos anos iniciais da década de 90. Seguramente, um movimento desta natureza indicava uma tendência de *avanço* do capital financeiro privado por sobre os espaços abertos com o refluxo do crédito público. Como previsível, deste processo decorreria uma inserção mais estrita dos produtores rurais no circuito do capital comercial/ financeiro dos bancos privados, ademais da germinação de outras fontes de financiamento no âmbito dos complexos agroindustriais.

## 4 O CENÁRIO DA COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA A PARTIR DO PLANO REAL

Com a implantação do plano de estabilização econômica em 1994 aprofundou-se a crise pretérita da agricultura brasileira, não se percebendo na nova proposta de governo ações significativas em relação à histórica concentração de renda e riqueza setoriais. Pelo contrário, a persistência de um quadro sócio-econômico adverso decorreu de fatores variados, com destaque para o padrão de política monetário-creditícia-cambial desde então operacionalizado, assim como a desativação de tradicionais aparatos públicos de apoio setorial. Ainda que o sucesso da estabilização monetária devido à reversão das expectativas inflacionárias tenha provocado, até recentemente, um vetor de forte adesão popular à proposta econômica oficial, não se deve perder de vista seus efeitos deletérios e desestruturantes sobre amplos segmentos sócio-econômicos nacionais.

De fato, sob o Plano Real estabeleceu-se – aprioristicamente – o papel da agricultura no sentido de ancorar o projeto de estabilização monetária, sem se proceder de forma concomitante ao debate *político* da necessária redefinição de políticas consistentes e arenas regulatórias de apoio à nova inserção setorial pretendida. Ademais da queda persistente dos preços mínimos e de mercado – com elevação simultânea dos custos de produção – o vetor de política econômica pautou-se pela inusitada elevação da taxa de juros e aprofundamento do processo de liberalização de mercados e das importações, tudo isto em presença da regra conjuntural rígida do câmbio sobre valorizado.

Certamente, esse cenário teria uma face dupla, correspondendo seus efeitos adversos aos segmentos setoriais mais débeis – notadamente pequenos e médios agricultores e assalariados permanentes e temporários – agravando-se, em consequência, a pressão sobre a terra e o êxodo rural.

Reversamente, porém, os segmentos capitalistas mais dinâmicos tenderam a manter sua posição relativa em termos de inserção de mercado, tecnologia, financiamento e acesso preferencial aos centros relevantes de decisão política. Desse modo, os impactos – digamos assim *positivos* – do plano de estabilização circunscreveram-se aos segmentos voltados ao mercado externo, que foram grandemente beneficiados, por exemplo, pelo mecanismo de isenção do ICMS sobre as exportações agroindustriais. Conforme propriamente destacado por Valente (1996, [n. p.]),

como parte da decisão de recorrer à ‘âncora verde’ do plano de estabilização, o governo optou por manter preços agrícolas estáveis a custa de importação de produtos subsidiados, enquanto negava subsídios aos agricultores nacionais. Os agricultores adaptaram-se à situação reduzindo a área plantada e a própria produção, deixando o país relativamente desarmado numa conjuntura internacional em que se reduzem os estoques de alimentos. No entanto, o maior risco desta política no caso brasileiro é o de se deixar os pequenos e médios produtores rurais à mercê das condições de extrema competitividade do mercado internacional, permeado por práticas comerciais desleais. Esta situação é agravada pela indefinição em relação a uma política que venha a substituir a de formação de estoques públicos de produtos agrícolas, antes ligada à compra de excedentes para a garantia de preços aos agricultores.

Essa afirmativa seria plenamente corroborada pelo viés altamente concentrador de renda da política agrícola, no período, patente em suas principais resoluções relativas à comercialização das safras. Seria o caso da realocação de recursos das exigibilidades bancárias destinadas ao crédito rural, a partir da safra 96/7, para aplicação praticamente exclusiva em empréstimos de comercialização *sem* opção de venda (EGF/SOV), com forte destinação das disponibilidades aos segmentos agroindustriais. Na mesma linha se encontraria a extinção dos empréstimos de comercialização *com* opção de venda (EGF/COV), que cobria contratos de equivalência produto com pequenos agricultores. Alternativamente, colocou-se à disposição dos agricultores o sistema denominado *mercado de opções* - operado por intermédio de bolsas - mecanismo na prática inacessível aos segmentos de produção não capitalistas. Tais ações devem ser entendidas no contexto mais geral do padrão de reformas inaugurado no início dos anos 90 que, como assinalado por Dias (1999, p. 231), configuraria:

[...] mecanismos de intervenção mais consistentes com o funcionamento dos mercados, alinhando os preços mínimos com o mercado internacional, criando o sistema de pagamento pela diferença entre o preço mínimo e o de mercado sem as compras governamentais, trazendo transparência e melhores condições para atrair agentes privados para carregar estoques e ampliar os mercados agrícolas.

Um indicador sintomático da escalada do processo de exclusão dos produtores não capitalizados foi a ampliação do conceito de equalização de preços, previsto na Lei 8.427 de 1992, que passou a abranger as chamadas operações independentes do crédito rural, incorporando-se transações realizadas em bolsas de mercadorias, assim como as despesas para se garantir valores de referência de produto agrícola fixados pelo governo. Logo, evidencia-se o uso discriminatório dos recursos públicos que, por definição, deveriam comparecer como elemento de suporte às operações sob amparo da PGPM. Do contrário, acabam sendo dirigidos para subvencionar certo tipo de operação que, estruturalmente, exclui os pequenos produtores.

Conforme sublinhado por Teixeira (1998a, p. 10), a ampliação deste conceito de subvenção para equalização de preços descobre um processo de privatização da comercialização "[...] cujo custo financeiro, para o setor público, dependendo da atuação dos 'lobbies' dos oligopólios da comercialização agrícola, poderá ser superior à intervenção direta do Governo nas compras dos produtos." Decerto, essa hipótese levantada pelo autor descobre uma falácia implícita no costumeiro discurso de falta de recursos públicos, normalmente veiculado a propósito de se canalizar de forma exclusivista as disponibilidades financeiras existentes.

Sem embargo dos graves problemas financeiros do Estado brasileiro, falta decisão política no sentido de se avançar um padrão de intervenção pública moldado pelos pressupostos do desenvolvimento sócio-econômico sustentado. Dentro desta perspectiva, Teixeira (1998b, p. 9) destaca que:

Em 1997, os recursos previstos no Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC) foram 37,1% menores que seu correspondente em 1996. Notável que a maior parcela do corte - algo como 75% - deu-se nos recursos de custeio que, segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), teriam como público-alvo os mini e pequenos agricultores.

Este cenário conjuntural-estrutural sugere algumas considerações a propósito da persistente exclusão dos segmentos débeis dos agricultores do desenho, negociação e implementação da política agrícola.

Decisivamente, tais segmentos foram alijados, seja dos acordos de corte regional – caso do MERCOSUL – ou de acordos comerciais de base mais ampla, dada a alta prioridade atribuída aos setores integrados ao circuito agroindustrial. Na verdade, inexistindo parâmetros sócio-políticos consistentes com uma ação *concertada* (e inclusiva) dos interesses conflitantes em presença, termina prevalecendo um cenário geral marcado pela formulação segmentada e parcial da política agrícola. Daí o foco dirigido preferencialmente aos produtos inclusos na pauta de exportação, ademais da operacionalização de parâmetros fundamentais de política de forma tópica e isolada. Fato é que, com o advento do MERCOSUL, a política pública assumiu a sensibilidade dos agricultores familiares ao processo de integração. De forma idêntica, ao passo que milhares de famílias sofriam as conseqüências do funcionamento do chamado livre mercado, não foram adotados programas estruturados de reconversão produtiva, seja pela instância federal ou as estaduais.

Por seu turno, os setores patronais e grandes grupos agroindustriais exercem sua capacidade de articulação de seus interesses específicos, por meio de mecanismos que variariam desde a influência no processo de fixação de alíquotas de importação, passando pela securitização da dívida agrícola, até ao volume e drenagem dos recursos do crédito rural.

Destaque-se, a propósito, a peculiar composição de uma instituição como o Fórum Nacional de Agricultura, convocado pelo Ministério da Agricultura: ainda que sua comissão organizadora seja composta por 30 membros, à CONTAG atribuiu-se uma única cadeira, em que pese seu estatuto representativo de algo como 80% dos estabelecimentos agrícolas no país. Um fato tão inusitado serviria para explicar os motivos que levaram aquela representação de interesses a se recusar a participar do mencionado *fórum*.

Na perspectiva dos trabalhadores na agricultura, caberia frisar o privilégio dos setores patronais, pelo ângulo do grande número de convênios firmados com as entidades patronais pelo Ministério da agricultura, através do Departamento Nacional de Cooperativismo (DENACOOOP). A par da exclusão dos segmentos familiares, nunca será demais recordar os não poucos casos de malversação e desvio de recursos através dos convênios supracitados.

Ainda que sem uma maior preocupação com a lógica operativa do PRONAF, o autor considera positiva sua criação, tida como atestado do reconhecimento oficial da necessidade de se formular políticas diferenciadas aos produtores familiares. Todavia, Urbano atenta para a necessidade de se ultrapassar a visão do desenvolvimento rural brasileiro adstrito a programas de corte meramente setorial.

Como já referido, a apropriação *neutra* e sem as devidas mediações do conceito de aut Capacidade (*self-reliance*) na provisão do abastecimento, moldou o perfil da política agrícola do Plano Real pela opção em favor da internação dos preços externos, sem salvaguardas que preservassem a necessária gestão regulada dos mercados.

Sobretudo, a ausência de salvaguardas seria mais que agravada num quadro marcado por variáveis macroeconômicas como juros elevados, câmbio apreciado e alta exposição do sistema num cenário globalizado. Nesse último aspecto, o regime de baixas tarifas agrícolas que atualmente gira, em média, ao redor de 10%, contrasta diametralmente com o quadro pretérito de elevado protecionismo. Como destaca Dias (1999, p. 231),

em 1991, é anunciado um cronograma gradual de redução na tarifa tanto na tarifa média como na dispersão. De acordo com o cronograma de reforma estabelecido, a

estrutura tarifária deveria apresentar ao fim do programa apenas 9 categorias de produtor, com tarifa modal de 20%, tarifa média de 14,2% e tarifa máxima de 35%. Essa estrutura pretendida pelos reformadores contrastava, de modo flagrante com a estrutura anterior que apresentava uma tarifa modal de 40%, média de 32,2% e máxima de 105%.

Nesse contexto de rápidas mudanças na gestão do sistema, a economia brasileira foi exposta ao comércio internacional num cenário marcado por regras desleais de comércio, prática de exportações subsidiadas na origem e alto nível de proteção não-tarifária nas economias *parceiras* na globalização.

Pela Tabela 15 a seguir, evidencia-se a evolução do quadro de proteção tarifária no período entre 1980 e 1992. Como se percebe, as taxas de proteção nominal sofreram queda expressiva para todos os produtos, sendo notáveis os índices referentes aos produtos importáveis considerados alimentos básicos – trigo, arroz, feijão e milho – com destaque para o trigo que, de um nível de proteção equivalente a 67,1% em 1986, passa para uma taxa nominal negativa em 1992.

**TABELA 15**  
**TAXA NOMINAL DE PROTEÇÃO, PRODUTOS EXPORTÁVEIS E IMPORTÁVEIS, 1980 – 1992**  
**Em Percentuais**

<b>EXPORTÁVEIS</b>													
	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>Cacau</b>	-19,7	-9,2	-12,6	-9,0	-5,4	-11,5	-15,9	-9,6	-8,7	-18,3	-9,9	-8,5	-20,8
<b>Algodão</b>	24,3	26,2	35,4	50,4	23,4	28,8	194,8	53,5	28,2	24,2	28,3	29,5	8,5
<b>Milho</b>	10,1	20,0	212,7	168,6	29,0	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Soja</b>	-5,6	-15,4	-8,0	3,5	-15,0	-9,5	-3,0	11,9	8,0	-7,1	-5,3	3,9	-8,9
<b>Açúcar</b>	-42,8	-8,1	58,3	13,2	11,2	43,6	24,2	49,6	14,1	-27,9	46,5	-32,7	-31,6
<b>IMPORTÁVEIS</b>													
	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>Feijão</b>	14,9	21,7	162,3	-	0,6	39,2	13,8	49,3	-30,3	-33,8	3,2	3,7	-3,5
<b>Milho</b>	-	-	-	-	-	-46,1	-23,2	-36,9	-16,3	-42,7	-23,9	-33,0	-47,1
<b>Arroz</b>	48,3	-43,5	56,2	26,1	-30,3	40,8	48,6	1,0	9,2	-0,7	17,5	30,0	-1,2
<b>Trigo</b>	-38,8	-13,9	6,6	-19,0	-9,2	18,9	67,1	32,9	18,2	-32,1	-32,1	-16,7	-17,9

FONTE: Banco Mundial, 1993

Apud: DIAS (1999, p. 231)

No caso dos produtos exportáveis, Dias (1999) considera não ser possível afirmar ter havido redução na taxação a esses produtos nos anos 90. Certamente, esse padrão terá evoluído assimetricamente nos anos seguintes, com as importações agrícolas crescendo a taxas relativamente maiores que as das exportações, com seus conseqüentes efeitos sobre o saldo comercial agrícola.

De fato, sobressaem os efeitos perversos da política agrícola sob o Plano Real, quer em termos de redução do saldo de divisas, ou no tocante à expansão dos níveis de produção, renda e emprego.

Entretanto, conforme Delgado e Fernandes Filho (1998), cumpriria assinalar outro efeito da gestão de política econômica do Governo FHC, no que toca à severa redução dos preços dos itens componentes da cesta básica. Assim, o incentivo oficial explícito às importações de alimentos teria, de fato, forçado a queda ainda maior dos preços no mercado interno.

Conforme demonstrado através dos dados da Tabela 16, a seguir, fica patente a tendência de queda pronunciada de preços de alguns importantes componentes do consumo assalariado.

**TABELA 16**  
**EVOLUÇÃO DOS PREÇOS RECEBIDOS PELOS AGRICULTORES, VALORES REAIS**  
**EM R\$ DE DEZEMBRO DE 1997/UNIDADE**

ANOS	ARROZ	MILHO	FELJÃO	ALGODÃO	TRIGO	LEITE	CARNE
	CASCA Kg	Kg	Kg	CAROÇO Kg	Kg	Litro	BOVINA Kg
1990	0,30	0,20	0,89	0,58	0,19	0,39	2,58
1991	0,38	0,21	0,88	0,59	0,19	0,37	2,38
1992	0,28	0,19	0,69	0,52	0,23	0,35	2,27
1993	0,28	0,20	0,86	0,59	0,21	0,36	2,40
1994	0,27	0,17	1,04	0,60	0,18	0,32	2,33
1995	0,22	0,14	0,62	0,52	0,17	0,34	1,90
1996	0,23	0,16	0,68	0,54	0,22	0,30	161
1997	0,24	0,13	0,61	0,58	0,15	0,26	1,63
<b>Variação %</b>							
<b>90 – 97*</b>	-3,14	-5,97	-5,25	0,00	-3,32	-5,63	-6,35
<b>Médio ao</b>							
<b>Ano</b>							
<b>Variação %</b>							
<b>94 – 97**</b>	-3,85	-8,55	-16,29	-1,12	-5,90	-6,69	-11,23
<b>Médio ao</b>							
<b>Ano</b>							

FONTE: Revista Agroanalysis, Fevereiro/98. Preços recebidos pelos agricultores – valores reais (em R\$ de Janeiro de 1997/Unidade).  
Elaboração dos autores.

apud: DELGADO; FERNANDES FILHO (1998, p. 26).

(\*) Taxa Geométrica Anual para o período 90-97.

(\*\*) Taxa Geométrica Anual para o período 94-97.

Como destacado pelos autores, entre 1990 e 1997 veio ocorrendo uma significativa queda de preços de todos os produtos, exceto algodão. As maiores quedas referem-se à carne bovina e leite – produtos típicos da pecuária – base para sua análise específica da evolução do preço da terra nos anos recentes.

Pode-se deduzir que esse processo generalizado de redução de preços se intensifica após 1995, em grande parte devido aos efeitos do incremento do *quantum* importado via MERCOSUL. Notadamente, o efeito importações também derivou da redução de barreiras burocráticas, particularmente quando se facultou a importação a taxas de juros relativamente mais baixas do mercado internacional. Dessa forma, Delgado e Fernandes Filho (1998, p. 260) sublinham o fato de que:

[...] o processo de abertura e integração contribui para uma perda de receita pelos agricultores. O índice de preços recebidos pelos agricultores, em valores nominais, cresce 27,53% entre agosto de 1994 e dezembro de 1997. O índice de preços recebidos para lavouras apresentou uma variação de 39,55% e o para produtos animais de 6,81%. Nesse período, no entanto, o índice de preços pagos pelos agricultores, também em valores nominais, cresce 158,77% para mão-de-obra e 54,26% para a média dos preços pagos no Brasil (Agroanalysis, abril de 1998). A queda da rentabilidade faz com que caia a renda fundiária e, em consequência, o preço da terra.

Desse modo, em que pese haver-se configurado uma situação política peculiar de alta legitimidade governamental – em grande parte derivada do barateamento da cesta básica – assistiu-se concomitantemente à perda de competitividade e mesmo desestruturação de diversos ramos e regiões produtivas da agricultura brasileira.

Assinale-se, a propósito, o quadro grave defrontado por segmentos de pequena importância relativamente às grandes produções agrícolas, porém, de alta relevância regional em termos de geração de emprego e renda - caso, por exemplo, das culturas de juta, malva e sisal - que vem sendo fortemente impactadas nesse cenário geral analisado.

Sobressairia, pois, do quadro crítico descrito acima, um composto de pelo menos quatro vetores dominantes a partir da implementação do programa de estabilização: o aprofundamento da liberalização comercial, a sobrevalorização do câmbio, os preços mínimos a níveis desfavoráveis – ao lado da expansão da oferta agrícola – e as elevadas taxas de juros.

Conjuntamente, tais vetores teriam contribuído de modo decisivo para a queda dos níveis de preço e dos termos de troca setoriais, na prática representativos de uma queda do índice global de preços recebidos pelos produtores em 2,8% em 1995, contra uma elevação de 20,5% no índice agregado de preços de máquinas e implementos, insumos, serviços e demais fatores.

Tudo isto para além de um aumento de 25,9% no índice de custo de vida medido pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Getúlio Vargas (IPC-FGV). Conforme dados da Tabela 17 a seguir, extraída de Delgado e Fernandes Filho (1998), demonstra-se a evolução dos níveis dos preços mínimos no breve período compreendido entre as safras 1994/5 e 1997/8.

**TABELA 17**  
**PREÇOS MÍNIMOS DE GARANTIA PARA O CENTRO SUL**  
**Safra 94/95 e Safra 97/98. Valores em R\$**

	Safra 94/95	Safra 97/98	Safra 97/98	(b) / (a) %	(c) / (a) %
	R\$/Kg (a)	R\$/Kg (b)	R\$/Kg* (c)		
Algodão (em Caroço)	0,3685	0,4667	0,3031	26,64	-17,74
Arroz Sequeiro (em Casca)	0,1453	0,1550	0,1006	6,67	-30,76
Feijão Preto	0,3750	0,4334	0,2814	15,57	-24,96
Mandioca (raiz)	0,0255	0,0250	0,0182	-0,02	-28,62
Milho	0,1053	0,1117	0,0725	6,07	-31,14
Soja (grão)	0,1356	0,1584	0,1028	16,81	-24,18
Trigo	0,1382	0,1300	0,0844	-5,93	-38,92

FONTE: Ministério da Agricultura – Elaboração dos autores,

apud: DELGADO; FERNANDES FILHO (1998, p. 29).

(\*) Deflacionado pelo Índice de Preços Pagos pelos Produtores (agosto de 1994 a setembro de 1997 = 53,97%) da FGV .

Como se pode notar, deflacionados pelo Índice de Preços Pagos pelos Produtores (IPP-FGV), verifica-se uma sensível queda nos níveis de preços de todos os produtos analisados. A propósito, ganham todo relevo os índices relativos ao arroz de sequeiro, milho e trigo, todos eles marcados por decréscimos acima do patamar de 30%, em termos reais. Conforme indicado por Tavares (1999, p. 230),

com exceção de um pico de expansão em março /abril de 1997, puxado pelas cotações internacionais de algumas *commodities* (café, soja, laranja e cacau), as

variações nos preços agrícolas a partir de 1996, ainda que tendendo a uma maior convergência vis à vis os preços pagos pelos produtores, foram insuficientes para compensar aquelas perdas iniciais.

Destarte, se agregarmos ao quadro descrito os modestos reajustes dos preços mínimos e a patente apreciação da taxa de câmbio, não se poderia antever outra coisa senão a queda real de 20% nos preços agrícolas no triênio 1994/96, com claras repercussões em termos de queda dos níveis de rentabilidade e renda setoriais. Chamando atenção para o perfil dos índices agregados de preços, afetados que foram por movimentos de alta dos produtos de exportação, Tavares (1999, p. 243) sublinha as conseqüências deletérias desse processo, em termos de desigualdade na distribuição das perdas intra-setoriais, já que:

[...] a recuperação parcial da renda agrícola associada ao aumento dos preços nominais, ocorrido a partir de 1996 foi um fenômeno praticamente restrito aos setores integrados aos complexos agroindustriais exportadores, que se beneficiaram adicionalmente da isenção do ICMS às exportações; os segmentos direcionados predominantemente ao mercado interno, como é o caso da maior parte da agricultura familiar, tiveram em geral sua situação agravada dada a evolução mais lenta – e, em alguns casos, negativa – dos preços nominais correspondentes.

Entretanto, esse quadro de assimetrias seria ainda mais agravado, tendo-se em conta a explicitação da política de elevação nominal da taxa básica de juros na economia do Real. Sobretudo, nessa circunstância impunha-se uma disjuntiva fundamental entre dois tipos de cálculo financeiro: o relativo à correção das dívidas bancárias dos agricultores e, aquele outro, referente à correção dos níveis de preços dos produtos inclusos na pauta de garantia.

Notadamente, isso contribuiria para debilitar ainda mais a situação econômica dos segmentos de médios e pequenos agricultores, premidos que se encontravam por um grau de endividamento de não-pequena monta.

Realmente, a inadimplência setorial agravou-se de tal forma em 1995 que o governo não teve escolha senão bancar um processo de securitização da dívida agrícola, cujo passivo aproximava-se do significativo patamar de R\$ 7 bilhões. Ademais, a *securitização* das dívidas agrícolas revelou-se morosa *vis-à-vis* o encarecimento dos empréstimos contraídos em 1994, passíveis de forte elevação das taxas de juros e da correção monetária do período de transição da URV.

A propósito dessa discussão, Silva (1998, p. 250) faz menção a que

[...] essas dívidas começaram a vencer em agosto/setembro de 1995 e só foram renegociadas efetivamente em fevereiro/março de 1996. Nesse ínterim, os produtores ficaram à mercê dos gerentes de banco, que tudo fizeram para receber os créditos não liquidados, forçando assim a quebra de inúmeros pequenos e médios agricultores.<sup>26</sup>

---

26 Neste sentido, Silva (1998, p. 250) menciona declaração do ex-secretário de política econômica, Guilherme Dias, que antes de sair do Governo em meados de 1997 "[...] estimou que cerca de 400 mil agricultores haviam perdido suas terras durante os primeiros dois anos do governo FHC."

Certamente, não convêm desconsiderar a lógica interna desse instrumento, cuja operacionalização inevitavelmente atenderia, de forma prioritária, os interesses dos grandes produtores.

Como se não bastasse, na fase após a implantação do Plano Real, a economia agrícola adentrou numa fase marcante de contração e encarecimento do crédito rural. A taxa de juros do crédito de custeio tendeu a variar entre 16% e 12%, de 1995 para 1996, o que, em simultâneo ao declínio da inflação, representou um sensível aumento real dos custos financeiros setoriais.

Evidentemente, nesse contexto conjuntural, os bancos acentuaram sua postura defensiva estreitando-se, ainda mais, as disponibilidades e o acesso às fontes de crédito. Segundo dados apresentados por Tavares (1999), verificou-se um forte declínio dos recursos para custeio entre os anos de 1994 e 1995, reduzidos que foram em algo como 46%, a preços constantes de 1996.

Por outro lado, a política econômica oficial sancionava o vetor de indução da captação externa de recursos – sob a forma de *financiamento rural direto* – cujo nível saltou do patamar de US\$ 1.067 milhões em 1995, para o de US\$ 4.866 milhões em 1996.

Sublinhe-se, entretanto, que apesar da importância desse adicional de recursos, persistia um quadro de escassez de crédito, não se abstraindo a crua realidade de que apenas parte do montante arrecadado chegava – efetivamente – aos seus virtuais beneficiários, ainda que a custos abusivos que giravam em torno de 15% ao ano, mais variação cambial. Como destacado por Tavares (1999, p. 248), “em realidade, este é um mecanismo de captação de recursos externos que serve muito mais ao setor financeiro e, secundariamente, a segmentos da cadeia agroindustrial a montante e a jusante da produção primária do que à agricultura.”

O quadro descrito descobre a subordinação da agricultura aos objetivos de curto-prazo da política macroeconômica, atribuindo-se-lhe o papel de *ancoragem* da estabilização dos preços de alimentos e matérias-primas, requisito da maior importância para a consecução das metas do plano econômico em implementação. Persistia, pois, um padrão de crescimento agropecuário marcado por assimetrias de caráter produtivo, sócio-econômico e regional.

Ainda que pela ótica das estatísticas oficiais fosse possível constatar um crescimento de 18,2% do PIB agropecuário entre 1994 e 1996, tal índice deveria ser qualificado por seu desempenho *decrecente* no período, nos percentuais de 9%, 5,1% e 3,1%, na sequência dos anos de 1994/5/6, respectivamente. A produção animal liderou esse crescimento geral do triênio – correspondendo a 29,3%, ou 8,9% ao ano – enquanto que o segmento lavouras, apesar de ter liderado a recuperação com um crescimento de 10,5% em 1994, refluíu daí por diante, estagnando em 1995 e decrescendo em 1996.

A Tabela 18 adiante reúne dados referentes à produção anual, área colhida e valor da produção de algumas lavouras selecionadas, para o período 1980-1996. Essa foi uma tabela derivada de uma série de dados utilizados por Leite (1998), em sua análise de um conjunto abrangente de culturas representativas, em 1995, de 88,43% do valor total da produção de lavouras temporárias e permanentes.

TABELA 18  
 PRODUÇÃO ANUAL, ÁREA COLHIDA E VALOR DA PRODUÇÃO DAS PRINCIPAIS LAVOURAS - BRASIL 1980-1996

ANOS	ALGODÃO EM CAROÇO			ARROZ EM CASCA			FEIJO EM GRAO			MILHO EM GRAO			SOJA EM GRAO		
	Prod. Anual (1000 ton)	Área Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Área Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Área Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Área Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Área Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*
1980	1.678	3.699	2.302	9.776	6.243	7.294	1.968	4.643	5.019	20.372	11.451	8.815	15.156	8.774	9.059
1981	1.732	3.511	2.212	8.228	6.102	4.584	2.341	5.027	6.155	21.117	11.520	8.456	15.007	8501	7.529
1982	1.928	3.624	2.049	9.735	6.025	6.187	2.903	5.926	3.672	21.842	12.620	6.720	12.836	8.203	5.998
1983	1.598	2.926	2.087	7.742	5.108	4.963	1.581	4.064	2.505	18.731	10.706	7.682	14.582	8.137	9.341
1984	2.160	3.114	3.363	9.027	5.351	4.822	2.626	5.320	5.038	21.164	12.018	8.259	15.541	9.421	10.772
1985	2.857	3.590	3.008	9.025	4.755	5.513	2.549	5.316	3.075	22.018	11.798	7.380	18.279	10.153	10.125
1986	2.315	3.160	2.617	10.404	5.585	6.012	2.219	5.478	3.210	20.541	12.466	7.310	13.335	9.182	6.618
1987	1.672	1.968	1.667	10.422	5.980	3.541	2.019	5.202	2.347	26.787	13.503	6.344	16.814	9.134	7.237
1988	2.535	2.558	2.068	11.806	5.961	3.993	2.901	5.905	2.798	24.750	13.182	6.235	18.021	10.524	9.787
1989	1.849	2.117	1.329	11.088	5.269	3.317	2.334	5.207	2.897	26.632	12.936	6.035	24.097	12.210	9.292
1990	1.813	1.895	1.036	7.419	3.945	2.205	2.219	4.680	1.959	21.341	11.389	4.250	19.888	11.481	4.717
1991	2.076	1.831	1.226	9.488	4.122	3.575	2.745	5.434	2.407	23.624	13.064	5.017	14.938	9.617	4.374
1992	1.885	1.878	982	10.006	4.684	2.773	2.797	5.149	1.907	30.506	13.364	5.763	19.215	9.441	5.835
1993	1.135	1.060	664	10.108	4.411	2.771	2.478	3.884	2.119	30.051	11.871	5.845	22.575	10.635	6.783
1994	1.363	1.181	806	10.499	4.415	2.792	3.256	5.402	3.347	32.487	13.748	5.437	24.912	11.514	6.551
1995	1.451	1.102	751	11.219	4.371	2.435	2.862	4.943	1.754	36.265	13.960	4.993	25.651	11.658	5.074
1996	1.037	885	558	10.003	3.982	2.278	2.821	4.946	1.892	32.003	13.401	5.082	23.205	10.735	5.914

FONTE: IBGE, Produção Agrícola Municipal (Dados elaborados por CEA/IBGE/FGV-RJ) Anual Leite (1998, p. 244 - 246)

\* Médias anuais em milhões de Passos de Jan/1986

(Conclusão)

ANOS	JUTA (FIBRA)				MALVA (FIBRA)				MANDIOCA				RAMI (FIBRA)				SISAL				
	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*	Prod. Anual (1000 ton)	Area Colh. (1000 ha.)	Vr. da Prod. (renda Bruta)*
1980	28	26	-	50	46	-	23.466	2.016	4.699	17	7	-	235	296	204						
1981	39	36	-	58	56	-	25.518	2.067	4.247	10	7	-	239	313	176						
1982	14	15	-	45	43	-	24.072	2.122	2.833	10	6	-	251	345	166						
1983	13	11	-	48	45	-	21.848	2.061	2.025	10	5	-	181	307	121						
1984	19	21	-	54	55	-	21.466	1.816	2.990	10	4	-	225	320	92						
1985	20	21	-	42	43	-	23.125	1.868	2.906	10	5	-	291	393	104						
1986	28	29	-	35	35	-	25.558	2.552	2.534	7	6	-	246	322	163						
1987	19	21	-	46	44	-	23.399	1.936	2.070	16	7	-	191	296	183						
1988	16	14	-	53	47	-	21.612	1.757	2.317	19	8	-	185	270	86						
1989	8	7	-	32	32	-	23.442	1.875	2.477	9	8	-	221	270	104						
1990	4	3	-	19	21	-	24.285	1.934	1.437	10	7	-	185	249	68						
1991	3	3	-	12	14	-	24.538	1.945	1.739	8	6	-	234	300	75						
1992	3	3	-	19	16	-	21.919	1.826	1.756	7	5	-	204	264	56						
1993	4	3	-	17	11	-	21.837	1.811	1.736	7	5	-	126	179	29						
1994	2	2	-	18	10	-	24.452	1.849	1.396	4	3	-	131	165	16						
1995	2	2	-	10	6	-	25316	1.943	2.039	3	3	-	118	153	24						
1996	2	2	-	10	6	-	24.879	1.949	2.098	5	3	-	129	147	24						

FONTE: IBGE, Produção Agrícola Municipal (Dados elaborados por CEA/ IBERE/ FGV-RJ) Agud. Latic (1998, p. 244 - 246)

\* Médias anuais em milhões de Reis de Jan/1986

Como se pode notar pelos dados desta tabela, é evidente o contraste entre grupos de produtos, com o milho e a soja experimentando aumentos na quantidade produzida da ordem de 57,09% e 53,11%, respectivamente. Já produtos como arroz, feijão e mandioca mantiveram-se relativamente estagnados, tendo o feijão experimentado certa oscilação no período. O algodão, por seu turno, passou por importante decréscimo, desde um pico de produção em 1988 para algo acima de uma terça parte desse volume em 1996. No caso de produtos como juta, malva e rami, os dados da tabela também sugerem um quadro de fortes adversidades com que se defrontaram essas economias regionais.

No tocante ao indicador de área colhida, Leite (1998, p. 239) identifica um aumento progressivo para o conjunto de lavouras, apresentadas em tabela original, ao longo dos anos 80, exceto para o período de forte recessão entre 1981 e 1983. A partir daí, segundo o autor, "[...] há uma oscilação maior do volume de terras utilizado, girando em torno de 48/49 milhões de hectares, abaixo do patamar estabelecido ao longo dos anos 80 (50/54 milhões de ha.)" Até 1989, nota-se a manutenção da área plantada com grãos no patamar de cerca de 40 milhões de hectares cultivados, tendendo desde então a se estabilizar em algo como 37 milhões de hectares.

Já no tocante ao valor de produção, Leite (1998) refere-se a um decréscimo generalizado na maioria das culturas levantadas, exceto fumo. O autor identifica uma queda de 46% na renda bruta da agricultura, reflexo de um largo período de fortes oscilações nos preços recebidos, tanto no mercado internacional nos anos 80, quanto no mercado interno, especialmente na década de 90. Entretanto, o autor chama atenção ao fato de que tal comportamento não refletiria necessariamente o comportamento da lucratividade setorial, dado ter-se verificado redução dos custos de produção em decorrência da abertura comercial vigente em boa parte do período.

Ademais, esse vetor reducionista de custos foi acompanhado de aumento da produtividade física e do trabalho, bem como da melhoria nas condições da relação de troca entre rendimento/ preços recebidos das culturas *versus* a aquisição de insumos e maquinário, especialmente de 1992 a 1997.

Portanto, terá predominado nesses anos o crescimento da produtividade, sobretudo da pecuária e de algumas culturas selecionadas como café, laranja e cana-de-açúcar. Em paralelo, porém, a renda agrícola decresceu em relação ao período anterior, em função da queda de preços reais ocorrida em 1995, o mesmo ocorrendo com o nível de produção *per capita*, que também tendeu a decrescer a partir de 1995.

Segundo Tavares (1999), importaria assinalar que mesmo com a ligeira recuperação ocorrida em 1996, não se percebe a possibilidade num futuro próximo de superação da crise desencadeada pelo Plano Real. Exceto para o caso de produtos como soja e café – regulados pelo mercado internacional – e cana-de-açúcar – cujos preços são administrados – terá predominado recentemente o vetor de marginalização da maioria dos segmentos produtivos, produtores fragilizados e trabalhadores rurais que, segundo a autora, ademais de ficarem a margem desta recuperação, tais segmentos tendem a ser progressivamente penalizados, à medida que o processo de *ajuste agrícola* preconizado pelo atual Governo se aprofunde.

Sem embargo do forte apelo popular da política de estabilização monetária atual, a análise até aqui empreendida buscou explicitar que, o completo abandono de uma efetiva regulação de preços, terminou acentuando um processo de desestruturação de amplos

segmentos da agricultura brasileira.<sup>27</sup> Assim, à política de barateamento da cesta básica terá correspondido significativa queda dos níveis de preços, renda real, produção e emprego agrícolas o que sugeriria o questionamento da racionalidade econômico-social da política agrícola atual.

Na verdade, o quadro descrito consigna um importante aporte ao nosso argumento básico neste trabalho, na medida em que consideramos que a questão da *instabilidade* deveria sobrepassar o plano exclusivo da administração de preços, de modo a se incorporar os fatores acima aludidos.

Sem margem a qualquer dúvida, diríamos que *forjar* o intercâmbio implicaria na assunção de certo tipo de intervenção que, para além da estabilidade de preços, não provocasse o desbaratamento do sistema produtivo em tantos ramos importantes. Tal assertiva se justificaria pela propriedade da existência do *forjador* de mercado – em sistemas fechados ou abertos à economia internacional – em função, tanto da instabilidade que é endógena aos preços de mercado, quanto da questão mais geral da distribuição de renda entre consumidores e produtores.

Certamente, tal distribuição vem sendo poderosamente afetada pela ausência de um *forjador de intercâmbio*, cuja ausência configura, de fato, uma mera falácia que se encontra encoberta nessa polêmica.

Pois, quando se advoga a internalização *a frio* dos pressupostos de uma economia globalizada, propõe-se, efetivamente, a afirmação de uma prática de intervenção pública estritamente consistente com a *liberdade* dos atores hegemônicos do sistema, em suas conexões de interesse ao nível mundial. No entanto, um sistema assim só poderia funcionar a contento no suposto de prevalecerem certas condições de política macroeconômica, cujo fim último seria o de se priorizar os interesses exclusivistas dos agentes tidos como prioritários.

Portanto, é plenamente válido resgatar, e afirmar, a propriedade (existência) de uma instância pública forjadora do intercâmbio, mesmo num quadro estrutural demarcado pela hegemonia neoliberal, inexistindo, porém, suas consequências em termos de maior estabilidade do sistema, como soa ser o caso presente na agricultura brasileira.

---

<sup>27</sup> Importaria, nesse sentido, enfatizar a desestruturação tanto de segmentos de maior importância - como o milho e o arroz do Centro Oeste, o trigo e o algodão - quanto economias de porte regional como o ramí, a juta e a malva.

## CONCLUSÕES

Propusemo-nos, nesse trabalho de tese, recuperar o caráter crucial da intervenção do Estado no desenho – e operacionalização – de políticas públicas de corte amplo para *regulação* dos mercados de estoques de alimentos. No Brasil, o *manejo* de estoques coincidiu com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), política pública que, historicamente, cumpriu propósitos *diversos* daqueles que lhes seria devido, qual seja, a geração das condições de ordem e liquidez que são imprescindíveis ao funcionamento e dinâmica da comercialização agrícola.

Ainda que a instituição de preços mínimos de produtos agrícolas remonte a 1943 – ano de criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) – foi somente na década de 60 que a sistemática de preços de garantia compareceu, conjuntamente às inovações financeiras do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), como instrumento de manejo de estoques alimentares no país.

Fato marcante, apesar da forte presença pública na comercialização na conjuntura social, política e econômica aberta em 1930, foram recorrentes as crises no abastecimento alimentar e nutricional da população, o que seria um forte indício da prevalência, neste domínio, de um padrão de intervenção calcado em medidas de cunho *ad-hoc*, basicamente voltadas ao atendimento dos requisitos da acumulação de capital na economia brasileira.

Notadamente, considerando-se a circunscrição temporal aqui proposta – manejo de estoques no período 1965-1998 – a partir de meados da década de 60 drenou-se importante massa de recursos financeiros subsidiados em apoio à industrialização da agricultura, e seu correlato processo de fusão de capitais avançado no período. A particular inserção da comercialização na matriz de política agrícola e agrária denotava o favorecimento dos capitais dominantes na agricultura, vista certa racionalidade que perpassava o manejo da política setorial em favor de interesses hegemônicos dos complexos agroindustriais.

Tal lógica acarretou efeitos danosos para a dinâmica dos mercados de estoque, esgarçando-se a PGPM como instrumental de controle da instabilidade inerente a preços e rendas agrícolas. Fundando-se, equivocadamente, a garantia de preços na transferência de subsídios a segmentos seletivos dos complexos agroindustriais – especialmente via crédito de comercialização – *funcionalizava-se* a inserção da agricultura nas transformações econômicas em curso, com conseqüente agravamento da subordinação setorial no circuito mais amplo de valorização capitalista (MALUF, 1992).

Diferentemente, porém, do ocorrido em seu movimento concreto, importa-nos sublinhar que a lógica operativa da PGPM fundamenta-se no pressuposto de promoção da *estabilidade regulada* de preços dos produtos sob amparo da política, com benefícios econômicos consignados tanto a produtores como a consumidores.

Valeria dizer que, pela mediação de uma consistente intervenção com estoques públicos, atenuar-se-ia a típica instabilidade endógena de preços e produção dos mercados agrícolas, cumprindo a garantia de preços o papel de compatibilizar o planejamento da produção e da demanda com os instrumentos operativos da política.

Como tal, ademais de seu traço como subconjunto de estruturas técnico-burocráticas voltadas à administração de subsistemas de preços e estoques, a PGPM se constituiria num desenho lógico associado à racionalidade dos mercados. Destarte, a compatibilidade (ou não) de seus elementos constituintes viabilizaria (ou não) o sistema na administração de suas políticas.

Em tese, pela indução das funções regulatórias de produção e demanda setoriais, o sistema contribuiria para atenuar os custos financeiros implícitos na comercialização, tendendo os preços alimentares – pela ação pública reguladora – a equalizar-se intra e inter anos agrícolas, para o que contribuiria de modo importante os créditos institucionais e outras medidas de suporte (DELGADO, 1989).

Nosso objeto de análise refere-se, pois, ao escopo de uma política pública de elevada relevância social e econômica perpassada, em sua operacionalização, de múltiplas assimetrias e (dês) funcionalidades que, na prática, inviabilizaram-na no contexto mais amplo das políticas públicas.

Para o enfrentamento da temática proposta, balizamo-nos na economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação, tendo como referência a análise de Keynes – e seus discípulos *pós-keynesianos* – dos processos de instabilidade econômica no capitalismo. Nossa meta foi propor um marco de análise da instabilidade endógena nos mercados de *commodities*, com mira numa proposta de intervenção a partir do referencial teórico Pós-Keynesiano (DAVIDSON, 1985).

Nessa circunscrição, firmamos o *contraponto* da questão em tela aos enfoques neoclássicos, portadores de modelos estilizados calcados no pressuposto de suficiência da modernização agrícola para o incremento da produção e produtividade setoriais. Como tal, aos *governos* se atribuiria o papel de meros *avalistas* de um processo de transformação econômica tido, por suposto, como *neutro*, tanto em seus condicionantes quanto em seus efeitos. Dessa assertiva se deduziria como redundante o manejo de estoques *públicos* de alimentos, assumindo-se o *mercado* como instância garantidora da melhor alocação dos recursos sociais, *vis-à-vis* a ação *funcional* dos agentes econômicos na comercialização.

Pois, no escopo analítico tradicional, a tendência inexorável do sistema seria situar-se em posições de *equilíbrio* de *ótimo* paretiano, situação em que ações *externas* só fariam decrescer o produto econômico e social, ademais de assumir-se a segurança alimentar como decorrência natural da *auto-regulação* do sistema.

Atentando, porém, para a relatividade das propostas convencionais de corte neoclássico, bem como de seus correlatos de privatização da comercialização agrícola, assumimos a essencialidade da intervenção pública para *regulação* dos mercados de *commodities*, com ênfase na suficiência e *acesso* aos alimentos a preços estáveis. Para tanto, resgatamos o estoque alimentar como *instrumento* de provisão do *bem público*, expresso este, concretamente, na estabilidade e condições para uma nova regulação econômica e na segurança alimentar da população.

Em sequência, problematizando a racionalidade política do manejo de estoques, reportamo-nos ao funcionamento dos chamados mercados *atípicos*, com mira na apreensão do *alimento* para além de seu traço meramente como *mercadoria* transacionável em seus respectivos mercados. Aos nossos propósitos importou apreendê-lo, sobretudo, em seu papel de importante elemento mediador das condições de vida e da própria sobrevivência do concerto social (POLANYI, 1980).

Destarte, recortamos nosso referencial de suporte à intervenção pública na comercialização agrícola baseando-nos na categoria chave – de extração teórica pós-

keynesiana – do *forjador de intercâmbio*, pela qual se atribuiria ao Estado o papel de instância garantidora das condições de *ordem e liquidez* absolutamente essenciais ao funcionamento dos mercados de estoque. Seguramente, tal referência mais que se justificaria frente ao aparente *consenso*, na atualidade, em torno das *virtudes* de uma economia globalizada bem como da afirmação dos pressupostos do livre cambismo e desmonte de arenas regulatórias (DAVIDSON, 1978).

Mesmo que, originariamente, essa construção teórica se referisse às realidades capitalistas maduras, em que o fundamento da ação do forjador de intercâmbio seria prover e/ou manter condições de ordem e liquidez nos mercados de estoque, aventou-se a possibilidade de sua replicação a sociedades do capitalismo atrasado sem, contudo, perder de vista suas realidades concretas marcadas por assimetrias sócio-históricas e estruturais de grande monta.

Especificamente quanto à economia brasileira, tivemos em conta que as transformações capitalistas ocorridas nas últimas décadas relativizaram, em termos de dinâmica econômica, os diferenciais entre o pólo avançado de nossa agricultura e seus congêneres nas economias avançadas, sem embargo de significantes restrições quanto à afirmação plena dos pressupostos da acumulação de capital e do estatuto da democracia entre nós.

Nosso intuito neste trabalho foi, portanto, repensar os limites, avanço e retrocesso da intervenção pública na comercialização agrícola no Brasil, tendo em conta um processo geral em que se transitou, desde uma situação de forte presença do Estado na área para outra, de quase total (dês) regulação setorial.

Em especial, colocamos em pauta o traço efetivo do manejo de estoques alinhado com a ação da instância pública que intervêm, forjando condições de ordem e liquidez nos mercados de *commodities*.

Como antes explicitado, após meados da década de 60 a PGPM foi subordinada a metas diversas daquelas que, em tese, efetivamente lhe corresponderiam. Esse movimento, como seria de se esperar, cobrou seu preço na medida em que, progressivamente, o sistema foi impregnado de graves assimetrias que culminaram numa verdadeira *estatização* da comercialização agrícola nos anos 80. Ou seja, à retração dos agentes privados em seus papéis na dinâmica da comercialização correspondeu o sobre dimensionamento da esfera pública na área, sobretudo pela utilização de inventários no controle da inflação.

Em outros termos, na década de 80 a intervenção pública com estoques transitou da ação preferencial em momentos atípicos do abastecimento para outra calcada em objetivos coadjuvantes da política econômica oficial, esta fortemente contingenciada pelo agravamento do quadro do balanço de pagamentos.

Intervindo sem regras, a ação do Estado marcou-se pela utilização *casuística* de inventários, com manipulação de milhões de toneladas de grãos em acordos comerciais relacionados a interesses econômicos setoriais seletivos. O corolário desse movimento foi uma ainda maior desorganização dos mercados de estoque, situação limite que abriu espaço para debates e estudos que contribuíram para se revisar criticamente a sistemática operativa da política.

Tal revisão crítica desaguou na formalização, em 1988, de um novo estatuto de regras da comercialização expresso no então denominado *preço de intervenção* (Portaria MA 36 de 22/02/88), regulamentado nos termos da Lei Agrícola (Leis 8.171/91 e 8.174/91), posteriormente denominado *preço de liberação de estoques* (PLE). Sublinhe-se que, de posse do novo estatuto, o gestor público se revestia de maior liberdade e capacidade de intervenção

no processo de comercialização, *potencializando-se* seu poder de arbitragem em relação à estabilidade regulada dos mercados de *commodities*.

Na lógica do novo estatuto, estoques só poderiam ser vendidos sob critérios clara e previamente estabelecidos, considerando-se níveis de preços no atacado definidos a partir de sua média histórica, acrescida de certa margem de cobertura dos custos de estocagem do produto até a entressafra. Em caso de os preços no atacado atingirem o nível do PLE, caberia ao gestor liberar a venda de estoques por meio de licitação pública.

O fato importante a se demarcar foi que a formação/ desmobilização de estoques públicos passava a balizar-se, respectivamente, pelos parâmetros do preço de formação de estoques – equivalente ao *preço de garantia* ao produtor (PG) – e do PLE, representando o intervalo entre ambos o espaço de atuação do mercado.

Em outros termos, no escopo das novas regras da comercialização abria-se maior espaço à comercialização privada, com atenção a prazos e procedimentos preestabelecidos e amplamente divulgados, ademais da garantia de margens de ganho real aos agricultores, balizadas em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.

Outrossim, foi enfatizado que a estabilidade regulada dos preços de bens alimentares se constituiria em **uma** das condições-chave para se avançar políticas consistentes de segurança alimentar no país. Este, por sinal, seria um traço *inovador* do novo estatuto visto a contradição, explicitada no desenvolvimento da tese, de ausência de qualquer correlação entre a institucionalidade da intervenção pública com estoques e o enfrentamento de questão dessa premência e importância para a sociedade brasileira.

Decididamente, a observação acima aponta a maior inteireza do arcabouço de regras de 1988, como substrato para ordenamento do processo da comercialização agrícola. Como enfatizado nos parágrafos 1 e 2, do Artigo 2 da Portaria Interministerial 182 (PI 182) de 25/08/94 que regulamentou a atuação pública nos mercados agropecuários, o papel dos estoques estratégicos seria: 1) suprir o mercado consumidor de produtos básicos de consumo popular – arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga – e, 2) **apoiar programas de segurança alimentar**.

Sublinhamos, no decurso do trabalho, que a tessitura desse importante vínculo, entre formação de estoques estratégicos e políticas consistentes de segurança alimentar, se deveu à participação ativa de membros do CONSEA no âmbito da Comissão Especial criada via Portarias 428 de 18/08/93 e 28 de 07/03/94, em sua defesa de adequada *normatização* da segurança alimentar no contexto da política agrícola e comercial de alimentos.

A idéia de base, nessa iniciativa da Comissão, foi definir uma função específica do estoque público que incorporasse como objetivo prioritário, não apenas a regularização dos mercados de produtores e consumidores, mas, também, o apoio efetivo a Programas de Segurança Alimentar (programas especiais para populações carentes). Igualmente, a Comissão Especial sugeriu ao CONSEA a definição de *diretrizes e critérios gerais da política de segurança alimentar*, em apoio ao efetivo *cumprimento do disposto no tópico anterior – liberação de estoques públicos para novos Projetos da Política de Segurança Alimentar*.

Numa perspectiva idêntica, em resgate de um padrão de intervenção pública com estoques consistente com princípios de equidade, no artigo 8 da PI 182 tratou-se do problema da pulverização dos estoques públicos numa grande rede de armazéns – tanto próprios quanto de terceiros – base importante do histórico descontrole do Estado nessa matéria. Nesse artigo foram explicitadas restrições no tocante à localização dos estoques estratégicos, com orientação estrita no sentido do atendimento de critérios de demanda potencial de mercado e de *programas de segurança alimentar*.

Já em seu artigo 9, a PI 182 preconizou a fixação anual pelo gestor de volumes mínimos dos estoques estratégicos para o ano sucessivo, por produto, tipo e localização, tendo como base informações disponíveis em bancos de dados do setor governo e da iniciativa privada. Levando-se em conta que a dinâmica pregressa da PGPM era fortemente marcada pela intervenção de cunho *imediatista* e de curto-prazo, não há dúvida que a ação aqui em causa contribuiria de modo importante à potencialização da capacidade do Estado *forjar* as trocas em mercados primários de estoques alimentares.

Em linha semelhante trabalharia o tratamento do problema da multiplicidade de instituições relacionadas à comercialização agrícola, com não poucos casos de duplicidade de função, ademais do albergamento de interesses corporativos estritamente responsáveis pelo estrangulamento financeiro da política.

De seu turno, previu-se no Artigo 10 da PI 182 a maior capacidade do Estado em articular suas instâncias operativas, gerando um fluxo de informações consistente sobre os inventários públicos, com ênfase em posições atualizadas de EGF, AGF e dos custos de carregamento destes estoques.

Igualmente, foram analisados no trabalho outros aspectos importantes previstos no estatuto, sobretudo no tocante à metodologia de cálculo do PLE, baseada na média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses e máxima de 60 meses consecutivos, acrescida de margem percentual de até 15%, prevendo-se a diferenciação do PLE por região e a própria revisão anual de seu critério de cálculo – nos meses de fevereiro e junho – para as safras de inverno e verão, respectivamente.

Também foi determinada a atualização mensal da série histórica de preços para cálculo do PLE até o mês anterior ao de início de sua vigência, com preocupação conexa sobre a fixação de regras orientadoras da liberação de estoques públicos, em conjunturas de preço de mercado atacadista superior ao respectivo PLE.

Convencionou-se a sistemática de venda de inventários via leilões em bolsas de mercadorias, ou mediante licitação pública, o mínimo de cinco (05) dias úteis de divulgação, com anúncio das informações relevantes de quantidade, qualidade e local de depósito do produto sujeito à operação.

Outro traço importante da sistemática diria respeito a procedimentos de vendas e outras modalidades de liberação de estoques públicos, com prioridade para: 1) estoques sob risco de perda; 2) estoques armazenados de forma emergencial; 3) estoques localizados em locais de difícil acesso; 4) estoques depositados em armazéns (dês) credenciados; 5) outros inventários referentes a safras antigas. Tais cuidados denotariam mudança radical em relação aos traços básicos da gestão de inventários públicos na fase pregressa, marcada por procedimentos desconexos e de extrema irresponsabilidade fiscal.

Também se previram ações de cunho específico, na ocorrência de importação sob preço de internação sistematicamente abaixo do PLE, mesmo que sob incidência de imposto de importação e/ou tributação compensatória. Nesses casos, na iminência de inviabilidade da venda de estoques públicos, a CONAB teria, como referencial para início e suspensão das vendas de seus estoques, um preço-piso equivalente ao custo de internação (Artigo 20 da Portaria).

Torna-se perceptível o grau de abrangência do novo referencial de regras ordenadoras da comercialização agrícola no país, particularmente no tocante à criação de condições *potenciais* de maior estabilidade regulada de produtos da cesta básica.

Todavia, ironicamente, o novo estatuto era instituído num momento em que a dinâmica dos mercados de estoque já havia sido levada à exaustão, evidente nas restrições financeiras devidas ao elevado custo fiscal implícito no ressarcimento da política. Tratava-se do então denominado *Custo Unitário de Remissão de Estoques*, base para definição de um terceiro parâmetro no sistema, o *preço de remissão* de estoques (PR), medido pela razão entre o dispêndio governamental com estoques (deduzidas receitas por venda) e a respectiva quantidade estocada.

Assumido como parâmetro de avaliação do valor dos inventários – ou da subvenção estabelecida em sua comercialização – o PR trazia à luz, nessa transição para os anos 90, a considerável pressão financeira que o sistema encontrava-se exposto.

Valeria dizer, conjuntamente ao novo *status* da PGPM nos anos 80, sobrevieram carências e limitações de outros mecanismos de política agrícola e comercial, nomeadamente o *déficit* de conta da PGPM expresso em preços de remissão sistematicamente superiores aos preços de mercado. Evidenciavam-se, pois, as (*dês*) funcionalidades do manejo de estoques públicos alimentares no Brasil, patentes nos principais problemas de gestão do sistema e suas conseqüentes *ineficiências* para propósitos da estabilidade regulada de preços alimentares.

Tais considerações empanam, ainda que não invalidem, nossa assertiva de que o balizamento do novo estatuto pelo preço de intervenção haja sinalizado a possibilidade de intervenção nos mercados de estoque na perspectiva teórica aqui proposta – do Estado coordenador de intercâmbio, que atua *forjando* condições de ordem e liquidez nos mercados onde opera.

Ocorre que a *dinâmica* da abertura comercial nos anos 90 chocou-se frontalmente com o sistema PGPM/estoques, na medida em que se relegou a plano nitidamente secundário a necessária compatibilidade entre a nova sistemática de preços públicos e o vetor de abertura comercial, o que contribuiria para uma ainda maior instabilidade dos mercados de *commodities*.

Reduzindo-se as possibilidades de atuação do Estado como *forjador de intercâmbio* nos mercados de estoque, abria-se espaço para o que denominamos no trabalho de Estado *forjador liberal* que, arbitrando sobre novas regras de política comercial e dispondo de um *estoque de divisas* de certo porte, se arrogaria o poder de atuar com o fito de corrigir as chamadas *falhas* de mercado.

Sublinhem-se os efeitos perversos do sucateamento do estatuto de regras da comercialização, pela impossibilidade de se exercer com eficácia a coordenação dos mercados de estoque, caso da dubiedade que marcou a sistemática de gestão de estoques via EGFs especiais, ou *leilões de subvenções econômicas*. Ainda que não se possa negar a contribuição deste mecanismo para *flexibilizar* o manejo tradicional de estoques, sua racionalidade exigiria a compatibilidade das regras do PLE com o preço CIF de internação das mercadorias importadas, sob pena de se apropriar importantes custos fiscais sem se auferir, em simultâneo, os desejáveis benefícios da estabilização intertemporal desses mercados.

Abria-se, pois, uma conjuntura de *lusco-fusco* no tocante à regulação dos mercados de estoque já que, nem se revogou a legislação existente sobre a matéria, nem muito menos se forjou em seu lugar um ordenamento alternativo minimamente consistente com o objetivo de estabilização regulada dos mercados.

Convêm lembrar não serem triviais, os perigos de uma estratégia de política econômica fundada na assunção dos preços (circunstanciais) do mercado externo como parâmetros-chave das políticas agrícola e comercial. Pois, na ausência de regras consistentes para ordenamento da comercialização, repõe-se a tendência de agravamento da instabilidade

de mercado decorrente da própria ação governamental o que, evidentemente, seria o oposto da idéia de coordenação do intercâmbio com vistas à estabilidade *regulada* de mercado.

De fato, assumir o livre-cambismo não é outra coisa senão afirmar serem inócuas as pretensões de ordenamento da comercialização, repondo-se o imediatismo característico da intervenção pública, em praticamente toda a história da PGPM. Tal orientação da política setorial expressou-se de forma mais acabada após a implantação do Plano Real, quando se optou de forma deliberada pela internalização do preço externo CIF, em detrimento do conjunto de regras ordenadoras de mercado acima referidas. O paradoxo aqui implícito se referiria à apropriação da variável externa como mediação suficiente de complexas questões atinentes à instabilidade prospectiva dos mercados de *commodities*.

Frente ao agravamento do problema da inserção competitiva do país, torna-se crucial assumir a impossibilidade de co-habitação de vetores tão divergentes como os de abertura comercial e do sistema de preços públicos, na ausência das mediações necessárias à sua compatibilização.

Destacadamente, a coordenação efetiva do mercado interno de *commodities* pressuporia a utilização de uma tarifa externa móvel para equalização dos preços de liberação de estoques e internacional CIF, sob pena deste último se transformar na variável determinante de todo o sistema.

Cumpre-nos sublinhar, portanto, que a objeção neoliberal à existência do Estado forjador de intercâmbio nos termos propostos nesta tese, em especial quanto à função pública de estabilidade, segurança alimentar e equidade distributiva, constitui-se num manto a encobrir a existência de outro forjador de mercado que seria onipresente no esquema de análise convencional.

Pois, quando se abre o mercado nacional ao livre acesso internacional das importações para suprimento de *falhas* do abastecimento e/ou inter temporalidade entre produção e demanda, repõe-se uma condição macroeconômica de *acesso* a um conjunto amplo de variáveis – a reserva de divisas, regras de comércio e condições de financiamento, entre outras – condição esta que certamente nunca será *forjada* pelo mercado, *ipso facto*. Tal assertiva decorreria do fato de que as variáveis acima discriminadas são, necessariamente, objeto de uma construção macroeconômica que tem, obviamente, conseqüências de cunho macroeconômico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, J. C. El desarrollo de las instituciones de comercialización. In: SOUTHWORTH, H.; JOHNSON, B. F. **Desarrollo agrícola e crecimiento económico**. Ithaca: Universidade de Cornell, 1962. p. 364-399.

ALMEIDA FILHO, N. de. Política Pública Brasileira: os determinantes de sempre da Política Econômica. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., 1998, Niterói. **Anais...** Niterói: EdUFF, 1998. v. 2.

ANDREI, C. A. O Plano Real e a Queda da Inflação. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., 1998, Niterói. **Anais...** Niterói: EdUFF, 1998. v. 2.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais**. [S.l.: s.n.], 1993. (Relatório nº 11738-BR)

BARROS, J. R. M. de.; MIRANDA, E. F. de. O que está acontecendo com a agricultura. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, p. A-4, 6-5, 1997.

BARROS, R. P. de. *et al.* **Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma Avaliação da Evolução Histórica e das disparidades Regionais**. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão 454)

BELIK, W. **Agroindústria Processadora e Política Econômica**. 1992. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_. Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agricultura Brasileira. **Revista Sociologia Rural**, São Paulo, v. 36, n. 1, p.9-33, 1997.

BENEVIDES, M. V. **Governo Kubitschek, desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BLOCK, F. **Postindustrial Possibilities - a Critique of Economic Discourse**. University of California: Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1990.

\_\_\_\_\_. Contradictions of Self - Regulating Markets. In: MENDELL, M.; SALEÉ, D. **The Legacy of Karl Polanyi: Market, State and Society at the End of the Twentieth Century.** London: Macmillan, 1991.

BOYER. R. Estado, Mercado e Desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, São Paulo: UNICAMP/IE, v. 12, p. 1-20, jun. 1999.

BRANDÃO, M. R. N. **Do Cruzado ao Plano de Metas: Retrospectiva das Principais Medidas de Política Agrícola em 1986.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/ UFMG, 1987. (Texto para Discussão 30)

BRANDT, S. A. **Comercialização e desenvolvimento econômico.** São Paulo: IEA, 1969.

BRASIL. Lei n. 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre Política Agrícola. Brasília: **Diário Oficial da União**, 18 jan.1991. Seção 1, p. 1330.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.174 de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre Princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao... Brasília: **Diário Oficial da União**, 31 jan.1991. Seção 1, p. 2170.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial (PI) n. 182, de 25 de agosto de 1994. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.** (Estabelece normas para o Ministério da Agricultura do Abastecimento....)

BUAINAIN, A. M. Agricultura pós-cruzado: euforia e crise. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Política Econômica do Cruzado.** Campinas: BIENAL - Unicamp, 1987. v. 1, p. 73-109.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Crescimento e Crise Agrícola Brasileira em 1987. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Heterodoxia em Xequê.** Campinas: BIENAL UNICAMP, [s.d.].

CARDOSO, A. L. Indicadores Sociais e Políticas Públicas: Algumas Notas Críticas. **PROPOSTA: Revista Trimestral de Debate da FASE**, ano 27, n. 77, jun. / ago. 1998.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.

CARVALHO, F. C. de. O Caminho da Revolução: o Treatise on Money na Revolução Keynesiana. In: LOPES, C. M. (Org.). **Ensaio de Teoria Pós-Keynesiana.** Fortaleza: Ed. da Universidade Federal do Ceará, 1987.

\_\_\_\_\_. Fundamentos da Escola Pós-Keynesiana: a Teoria de uma Economia Monetária. In: AMADEO, E. (Org.). **Ensaio sobre Economia Política Moderna: Teoria e História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Marco Zero, 1989.

\_\_\_\_\_. **Mr. Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Economy**. England: Edward Elgar Publishing Limited, 1992.

CASTRO, A. C.; FONSECA, M. da G. **A Dinâmica Agroindustrial do Centro-Oeste**. Brasília: Série IPEA, n. 148, 1995.

CAWSON, A. Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation. In: CAWSON, A. (Ed.). **Organized Interests and the State: Studies in Mesocorporatism**. London: Sage Publications, 1985.

COELHO, C. N. A. Organização do sistema de comercialização e desenvolvimento econômico. **Coleção Análise e Pesquisa**, Brasília: CFP, n.18, 1979.

COLLINS, N. R.; HOLTON, R. H. Programing changes in marketing in planned economic development. **Kyklos**, Geneve, v. 16, n. 1, p. 123-134, jan. 1963.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. **Textos de referência**. Brasília: CONSEA, 1999.

COUTINHO, L. Estatismo, Concorrência, Livre-Empresa. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, nov.1998, Ed. Brasileira de Ciências Sociais Ltda., São Paulo, 1988.

COUTO, E. P. Manejo de Estoques e Segurança Alimentar: Repensando Estratégias. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., 1998, Niterói. Sociedade Brasileira de Economia Política. **Anais...** Niterói: EdUFF, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado e Políticas Públicas no Capitalismo Contemporâneo. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 1999.

\_\_\_\_\_. Manejo de Estoques Alimentares num Cenário de Globalização Econômica e Liberalização de Mercados. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMISTAS; VII CONGRESSO DE ECONOMISTAS DA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 1999.

DAVIDSON, P. Por qué importa el dinero: lecciones de medio siglo de teoría monetária. In: OCAMPO, José A. (Coord.). **Economía poskeynesiana**. México: FCE., 1978.

\_\_\_\_\_. **International money and the real world**. New York: J. Wiley and Sons, 1982.

\_\_\_\_\_. Reviving Keynes's revolution. **Journal of Post Keynesian Economics**, Summer, 1984.

\_\_\_\_\_. **Money and the real, World**. London: The MacMillan Press Ltd., 1985.

DAVIS, T. E. O Fim do Estado do Desenvolvimento Econômico: Aspectos Conceituais. In: ZINI JR.; ÁLVARO, A. (Org.). **O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90**. Brasília: IPEA, 1993. (Série IPEA 137)

DE JANVRY, A. Why Do Governments What They Do? The Case of Food Price Policy. In: JOHNSON, G.; SCHUH, G. E. **The Role of Market in World Food Economy**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1983, p. 185-226.

DELGADO, G. C. Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos. **Coleção Análise e Pesquisa**, Brasília, v. 3, 1978. (CFP/Ministério da Agricultura)

\_\_\_\_\_. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil (1965-1985)**. Campinas: ICONE/UNICAMP, 1985.

\_\_\_\_\_. Política de Preços Mínimos: Uma Avaliação do Sistema de Garantia de Preços da CFP. **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas/ Instituto de Planejamento Econômico e Social**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

\_\_\_\_\_. **Mercados agrícolas, sustentabilidade e condições para uma nova regulação econômica**. Brasília: IPEA, 1990. (Relatório de Pesquisa)

\_\_\_\_\_. **Agricultura e Comércio Exterior: rumos da regulação estatal e suas implicações para a segurança alimentar**, 1993. (Mimeografado)

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectiva. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 24, n. 3, 1994.

\_\_\_\_\_. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**. Brasília: IPEA, 1995. (Relatório de Avaliação do Sistema)

DELGADO, G. C.; FERNANDES FILHO, J. F. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. **Economia Ensaios**, Departamento de Economia, Uberlândia, v. 12, v. 13, n. 1, 1998.

DIAS, G. L. S. **Avaliação do Comportamento dos Preços Domésticos em relação aos Preços de Importação e Exportação: Algodão, Arroz, Milho e Soja: 1979/1983**. Brasília: CFP, 1983. (Coleção Análise e Pesquisa, 27)

DIAS, G. L. S.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, R. *et al.*(Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DILLARD, D. Keynes and Marx: a Centennial Appraisal. **Journal of Post-Keynesian Economics**, 1984. v.VI, p. 3.

DIXON, R. Uncertainty, unobstructedness and power. **Journal of Post Keynesian Economics**, 1986.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, 1991.

FAGUNDES, M. H. (Org.). **Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial**. Brasília: IPEA, 1994.

FERNANDES FILHO, J. F. A Política Brasileira de Fomento a Produção de Trigo - 1930/1990. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 33, 1995, Curitiba - PR. **Anais ...** Brasília: SOBER, 1995.

FIORI, J. L. **Estado do bem-estar social: padrões e crise**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1990. (Mimeografado)

\_\_\_\_\_. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 76-90, jan./mar, 1992.

GARCIA, P. **Market linkages of small farms: a study of the maize market in Northern Vera Cruz, Mexico**. 1978. Tese (Doutorado). New York, Cornell University. 1978.

GARLIPP, J. R. D. A Economia Monetária em Keynes e Pós-Keynesianos. **Economia Ensaios**, Departamento de Economia, Uberlândia, v. 5, n. 2, 1991.

\_\_\_\_\_. Keynes, Marx e Polanyi: Três Contribuições para se Enxergar o Ponto Cego da Mentalidade do Mercado no Capitalismo Contemporâneo. In: II ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2, 1997, São Paulo. **Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, 1997.

GASQUES, J. G.; VILLA-VERDE, C. M. **Gastos Públicos na Agricultura**: estrutura e resultados. Brasília: Dados Conjunturais da Agropecuária, IPEA, 1988.

\_\_\_\_\_. **Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta**. Brasília: IPEA. 1990. (Texto para Discussão 204)

\_\_\_\_\_. **Recursos para a Agricultura e a Orientação dos Gastos Públicos**. Brasília: IPEA, 1991. (Texto para Discussão 229)

\_\_\_\_\_. **Prioridades e orientação dos gastos públicos em agricultura no Brasil**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão 365)

\_\_\_\_\_. Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 34, n. 3/4, p. 39-80, dez. 1996.

GINER, S.; PÉREZ-YRUELA, M. Sobre el Origen, Naturaleza y Modalidades del Corporatismo. In: PÉREZ-YRUELA.; GINER, S. E. **Corporatismo en España**. Barcelona: Ariel, 1988.

GOLDIN, I.; REZENDE, G. C. **A Agricultura Brasileira na Década de 80**: Crescimento numa Economia em Crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Série IPEA 138)

GUIMARÃES, A. P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

GUIMARÃES, A. Q. **Hobbes, Locke, Smith - O Mercado como Regulador da Ordem Social**. Dissertação (Mestrado) - IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1992.

JUNIOR, P. H. Projeto sala de vendas: uma alternativa para a modernização do mercado agrícola. **Revista de Política Agrícola**, ano VI, n. 3, jul./ago./set. 1997.

KAGEYAMA, A. O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais. In: DELGADO, G. C. *et al.* (Org.). **Agricultura e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990. (Série IPEA 127)

KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. Ed. by D. Moggridge, 7 v. London: Macmillan, 1973a.

\_\_\_\_\_. The General Theory and After: Preparation. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. Ed. by D. Moggridge, 13 v. London: Macmillan, 1973c.

\_\_\_\_\_. The General Theory and After: Defense and Development. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. Ed. by D. Moggridge, 14 v. London: Macmillan, 1973d.

\_\_\_\_\_. A teoria Geral do Emprego (1937). In: \_\_\_\_\_. **Economia**. São Paulo: Ática, 1978. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)

\_\_\_\_\_. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1985.

KING, D. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, nov.1988. (Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda.)

KREGEL, J. Markets and Institutions as Features of a Capitalist Production System. **Journal of Post Keynesian Economics**, 1980.

KRIESBERG, M. Marketing efficiency in developing countries. In: IZRAELI, D.; MEISSNER, F. **Marketing systems for developing countries**. Israel University, Jerusalém, 1976, p. 18-29.

KRUEGER, A. O. Reformas Orientadas para o Mercado e a Economia Internacional na Década de 90. In: ZINI JR., ÁLVARO A. (Org.). **O Mercado e o Estado no desenvolvimento Econômico nos Anos 90**. Brasília: IPEA, 1993. (Série IPEA 137)

LAMOUNIER, B. (Coord.). **Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão**. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola 4)

LEITE, S. P. **Inserção Internacional e Financiamento da Agricultura Brasileira (1980-1996)**. 1998. Tese (Doutorado) - IE/UNICAMP, Campinas, 1998.

LIMA, G. T. **Em Busca do Tempo perdido: A Recuperação Pós-Keynesiana da Economia do Emprego de Keynes.** 1992. Dissertação (Mestrado) - Eaespp /FGV, São Paulo, 1992.

LINHARES, M. Y. L.; TEIXEIRA da SILVA, F C. **História Política do Abastecimento (1918-1974).** Brasília: Biblioteca Nacional de Agricultura – BINAGRI, 1979. (Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola 6)

LOPES, M. de R. A Intervenção do Governo nos mercados agrícolas no Brasil. **O Sistema de Regras de Interferência no mecanismo de preços,** Brasília: CFP, 1986. (Coleção Análise e Pesquisa, 33)

\_\_\_\_\_. Tendências do Financiamento da Produção. **Os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90: da Crise Macroeconômica ao Crescimento Setorial Auto-Sustentado.** Brasília, DF – Brasil, 1989. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. (Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos n. A4/SB-89-01)

\_\_\_\_\_. Comercialização Interna e Externa da Produção Agrícola: Principais Problemas e Sugestões. In: BRANDÃO, A. S. P. **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões.** 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. (Série PNPE 18)

\_\_\_\_\_. Proposta de Reformulação da Comercialização Agrícola. In: FORUM: BRASIL, 1995. **Competitividade do Agribusiness, Fatores de Inibição e Nova Política Industrial.** Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

LOPES, I. G. V. Simulação da Proposta de Abertura do Comercio Externo Conjugada a um Mecanismo de Estabilização. In: LOPES, I. G. V.; DIAS G. L. da S.(Org.). **Análise e Pesquisa, 32.** Brasília: CFP, 1984.

MALUF, R. S. Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil. **Revista de Economia Política,** São Paulo, v. 12, n. 3, jul./set. 1992.

\_\_\_\_\_. Um “Mal Necessário”? Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil. **Cadernos de Economia,** Brasília: PNPE/IPEA, n. 12, 1992.

\_\_\_\_\_. **Planejamento, Desenvolvimento e Agricultura na América Latina: um roteiro de temas.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ - CNPq, 1994. (Versão Preliminar)

\_\_\_\_\_. **Contribución al Tema de la Seguridad Alimentaria en Brasil.** Rio de Janeiro: ÁGORA/REDCAPA, 1995.

\_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p. 134-140, jan./mar. 1995.

\_\_\_\_\_. **Economic Development and the Food Question in Latin America**, Rio de Janeiro, 1997. (Versão Preliminar)

MALUF, R. S. *et al.* Segurança Alimentar, Desenvolvimento Sustentável e Planejamento Agroalimentar. **Agricultura Sustentável**, Jaguariúna, São Paulo, EMBRAPA, v. 1, n. 1, jan./abr. 1995.

MANCINI, M. C.; ANJOS, L. H. C. dos.; PEREIRA, M. J. S. **Manual de instruções para organização e apresentação de dissertações e teses na UFRRJ**. 3. ed. Rio de Janeiro: Seropédica, 2002.

MARGLIN, S.A. A idade de ouro do capitalismo: um Réquiem inspirado por Keynes. In: KEYNES, J. M. **Cinquenta anos da teoria geral**. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.

MARQUES, R. M. Notas sobre o Avanço do Neoliberalismo no Campo da Proteção Social na América Latina. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3, 1998, Niterói. **Sociedade Brasileira de economia Política**. Niterói: EdUFF, 1998, 2v.

MATOS, F. A. M. *et al.* A Questão Distributiva no Plano Real. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3, 1998, Niterói. **Sociedade Brasileira de Economia Política**. Niterói: EdUFF, 1998, 2 v.

MELO, F. H. de. O Crescimento Agrícola Brasileiro dos Anos 80 e as Perspectivas para os anos 90. **Os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90: da Crise Macroeconômica ao Crescimento Setorial Auto-Sustentado**. Brasília, DF – Brasil, 1989. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. (Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos n. A4/SB-89-01)

MENDONÇA DE BARROS, J. R.; MIRANDA, E. F. de. O que está acontecendo com a agricultura brasileira? **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 6 maio1997. p. A-4.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes**. New York: Columbia University Press, 1975.

MOYANO, E. La Agricultura entre el Nuevo y Viejo Corporatismo. In: GINER, S.; YRUELA, M. P. (Coord.). **El corporatismo en España**. Barcelona: Ariel, Sociologia, 1989.

\_\_\_\_\_. **Las Políticas de Desarrollo Rural en la Unión Europea**. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales avanzados de Andaluzia, 1996. (Mimeografado)

MUNHOZ, D. G. Agricultura: **Uma Defesa dos Subsídios**. Petrópolis: Vozes, 1982.

NATAL, J. L. A. **A Questão Alimentar-Nutricional na Política Econômica (1930/1976): um vai-vem na Periferia da Agenda Pública**. 1982. Dissertação (Mestrado) - DEPE, UNICAMP, Campinas, 1982.

O'DONNELL, G. Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado. **Cadernos IFCH**, UFMG, Belo Horizonte, n. 3, 1976.

OFFE, C. A Atribuição de *Status* Público aos Grupos de Interesse. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F. de. O Ante-valor. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, nov. 1988. (Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda.)

ORTEGA, A. C. **Acción Coletiva y Articulación de Interesses en los Complejos Agroindustriales Brasileños: Organizaciones Especializadas por Productos u Interprofisiones**, 1995. Tese (Doutorado) - Departamento de Economia, Sociologia y Política Agrária, Universidade de Córdoba, 1995.

\_\_\_\_\_. Corporatismo e Novas Formas de Representação de Interesses na Agricultura Brasileira: uma abordagem Teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural / Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Brasília: SOBER, v. 1, 1998.

PAULINELLI, A. Inserção das Organizações Não-Governamentais na Política Agrícola Brasileira. **Os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90: da Crise Macroeconômica ao Crescimento Setorial Auto-Sustentado**. Brasília, DF – Brasil, 1989. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Brasília. (Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos n. A4/SB-89-01)

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, O. L. **Econometric models and economic forecasts**. New York: McGraw-Hill, 1986.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As Origens de nossa Época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, out. 1988. (Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda.)

REIS, C. N. dos. A Relação Estado-Sociedade: o Desmonte das Instituições Sociais e a Exclusão Social. In: II ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2., 1997, São Paulo. **Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, 1997.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. **Cúpula Mundial da Alimentação. 1996**: Roma, 1996.

REZENDE, A. M.; AAD NETO, A.; SILVA, C. A. B. A evolução da comercialização e sua contribuição para o desenvolvimento econômico. **Experientiae**, Viçosa, v. 28, n. 2, p. 13-17, fev. 1982.

REZENDE, G. C. de. Política Econômica e Agricultura na Década de 80. **Perspectivas da Economia Brasileira**, Brasília: IPEA/INPES, 1989.

\_\_\_\_\_. Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: a Experiência dos Anos 80. In: BRANDÃO, A. S. P. (Ed.). **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira**: Análise e Sugestões. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. (Série PNPE, n. 18)

\_\_\_\_\_. Conjuntura macroeconômica e política agrícola no período 1992/97: dos velhos aos novos instrumentos. **Revista de Política Agrícola**, ano VIII, n. 3, jul./ago./set. 1999.

REZENDE, G. C.; NONNENBERG, M. J.; MARQUES, M. C. Abertura comercial, financiamento das importações e o impacto sobre o setor agrícola. In: XXXV CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35, 1997, Natal. **Anais...** Natal, 1997.

RHODES, J. **The agricultural marketing system**. Columbus: Grid, 1978.

ROCHA, S. **Renda e pobreza**: os impactos do Plano Real. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão 439).

SAMPAIO, Y. Políticas de Alimentação e Nutrição: uma Revisão de tópicos. **Revista de Economia do Nordeste**, Fortaleza, v.10, n.4, p. 910, 1979.

SAYAD, J. Notas sobre a agricultura no curto prazo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 33-56, out./dez. 1982.

\_\_\_\_\_. **Crédito Rural no Brasil**: avaliação das críticas e das propostas de reforma. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1984.

SCHEDD, R. P. **A Bíblia Vida Nova**. São Paulo: Sociedade Religiosa Edições Vida Nova e Sociedade Bíblica do Brasil, 1993.

SCHEJTMAN, A. La Seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis. **Revista de la CEPAL**, CEPAL, Santiago de Chile, n.36, 1988.

SCHMITTER, P. C. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**. London, v. 36, n. 1, 1974.

\_\_\_\_\_. Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! **Government and Opposition**, London, v. 24, n. 1, 1989.

SERVILHA, V. **O financiamento da agricultura brasileira**. 1994. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1984.

SILVA, C. A. B. da.; REZENDE, A. M. Improving physical distribution system for foods in developing countries. **Revista Ceres**, v. 29, n.166, p. 561-571, 1982.

SILVA, A. M.; PINHEIRO, M. S. de F.; FRANÇA, N. F. **Guia para normalização de trabalhos técnicos científicos**: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses. 5. ed. rev. e ampl. Uberlândia: UFU, 2006.

SILVA, J. F. G. da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. Complexos Agroindustriais e outros Complexos. **Revista Reforma Agrária – ABRA**, Campinas, v. 21, set./dez. 1991.

\_\_\_\_\_. Uma Década Perversa: as Políticas Agrícolas e Agrárias nos Anos 80. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**, Campinas, UNICAMP/IE, 1996.

\_\_\_\_\_. O Plano Real e o (des)ajuste Macroeconômico. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-Real**: a política econômica em debate. Campinas: UNICAMP/ IE, 1998.

SOTO, F. **Da Indústria de Papel ao Complexo Florestal**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1992.

SPRAOS, J. Falsas Dicotomias sobre Linhas Paralelas: Mercado *Versus* Estado e Orientação para Dentro *Versus* Orientação para Fora. In: ZINI JR.; ÁLVARO A. (Org.). **O Mercado e o Estado no desenvolvimento Econômico nos Anos 90**. Brasília: IPEA, 1993. (Série IPEA 137).

STEELE, H. L.; VERA FILHO, F.; WELSH, R. S. **Comercialização Agrícola**. São Paulo: Atlas, 1971.

TAVARES, M. da C. **Destruição Não-Criadora: Memórias de um Mandato Popular contra a Recessão, o Desemprego e a Globalização Subordinada**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TEIXEIRA, G. **As medidas para a safra 1998/99**. 1998a. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/safra99.htm>>. Acesso em: 4 de setembro de 1998.

\_\_\_\_\_. **Agricultura e abastecimento: a realidade no Real e no governo FHC**. 1998b. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/cartlula.htm>>. Acesso em: 21 de agosto de 1998.

VALENTE, F. L. S. **Um breve histórico do conceito de segurança alimentar no âmbito internacional**. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais. 1996. Disponível em: <<http://www.brnet.com.br/rededma/plp>>. Acesso em: 20 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. **A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90, no mundo e no Brasil**. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais. 1997. Disponível em: <<http://www.brnet.com.br/rededma/plp>>. Acesso em: 10 de outubro de 1998.

VICKERS, D. Real Time and the Choice-Decision Point: a Comment on Findlay and William's 'Financial Theory'. **Journal of Post Keynesian Economics**, 1981, v. III, n. 4.

VIEIRA, R. de C. M. T. (Coord.). **Avaliação Global do Setor Agrícola - Grãos no Brasil**. Brasília: IPEA, 1994.

WADE, R. **Governing the Markets: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton University Press: New Jersey, 1990.

## **ANEXOS**

**ARROZ**  
**COMPARATIVOS ENTRE ESTOQUE FINAL, CONSUMO MENSAL E ESTOQUES AGF**

ANO/SAFRA	ESTOQUE DE PASSAGEM - I	CONSUMO MENSAL - II	ESTOQUE AGF - III	COMPARATIVOS		
				IV = I/II	V = III/II	III/II
91/92	2.817,4	944,4	1.481,7	3,0	0,3	52,6
92/93	2.315,2	953,8	734,2	2,4	0,8	31,7
93/94	1.647,7	963,3	365,6	1,7	0,4	22,2
94/95	2.289,6	966,3	986,7	2,4	1,0	43,1
95/96	2.767,0	969,1	1.830,2	2,9	1,9	66,1
96/97	2.301,0	972,0	1.252,7	2,4	1,3	54,4
97/98	1.378,0	972,0	1.943,6	1,4	2,0	141,0
98/99	248,0	974,9	78,2	0,3	0,1	31,5

I - Estoque de passagem para o ano safra - data base: fev

II - Consumo mensal estimado para o ano-safra

III - Estoque AGF, em poder da Conab, em conformidade com a data base, exceto: 94/95 (abr/95), 97/98 (jan/98)

IV - Consumo mensal acobertado pelo estoque de passagem

V - Consumo mensal acobertado pelo estoque AGF

VI - Participação percentual do estoque AGF dentro do estoque de passagem

FONTE: CONAB - INDICADORES DA AGROPECUARIA

ELABORAÇÃO: CONAB/NUCLE

**OLEO DE SOJA**  
**COMPARATIVOS ENTRE ESTOQUE FINAL, CONSUMO MENSAL E ESTOQUES AGF**  
 (EM 1.000 t)

ANO/SAFRA	ESTOQUE DE PASSAGEM - I	CONSUMO MENSAL - II	ESTOQUE AGF - III	COMPARATIVOS		
				I/II	III/I	III/II
91/92	142,0	189,1	0	0,8	0,0	0,0
92/93	137,9	193,2	-	0,7	0,0	0,0
93/94	340,8	202,1	-	1,7	0,0	0,0
94/95	227,5	214,9	-	1,1	0,0	0,0
95/96	225,6	222,0	-	1,0	0,0	0,0
96/97	278,0	223,5	-	1,2	0,0	0,0
97/98	160,0	228,3	-	0,7	0,0	0,0
98/99	264,0	231,7	-	1,1	0,0	0,0
99/00						

I - Estoque de passagem para o ano safra - data base: 01/02/do último ano citado.

II - Consumo mensal estimado para o ano-safra

III - Estoque AGF, em poder da Conab

FONTE: CONAB - INDICADORES DA AGROPECUARIA

ELABORAÇÃO: CONAB/NUCLE

**TRIGO**  
**COMPARATIVOS ENTRE ESTOQUE FINAL, CONSUMO MENSAL E ESTOQUES AGF**

ANO/SAFRA	ESTOQUE DE PASSAGEM - I	CONSUMO MENSAL - II	ESTOQUE AGF - III	COMPARATIVOS		
				IV = I/II	V = I/III	VI = III/I (%)
91/92	351,0	719,8	nd	0,5	nd	nd
92/93	1.205,0	821,4	518,8	1,5	1,6	43,1
93/94	2.009,0	801,6	420,5	2,5	1,9	20,9
94/95	1.702,0	862,7	493,7	2,0	1,7	29,0
95/96	2.041,0	736,1	278,0	2,8	2,6	13,6
96/97	578,0	776,4	27,6	0,7	28,1	4,8
97/98	821,0	784,4		1,0		0,0
98/99	768,0	815,8		0,9		0,0
99/00	1.059,0	775,3		1,4		0,0

I - Estoque de passagem para o ano safra - data base produto

II - Consumo mensal estimado para o ano-safra

III - Estoque AGF, em poder da Conab, posição igual data base. Exceto 94/95 posição de mar/94 ao invés de ago/94

FONTE: CONAB - INDICADORES DA AGROPECUARIA

ELABORAÇÃO: CONAB/NUCLE

**ARROZ EM CASCA**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
77/78							
78/79	519,0	7.589,0	1.033,0	9.141,0	8.385,0	-	756,0
79/80	756,0	9.638,0	348,0	10.742,0	8.700,0	2,0	2.040,0
80/81	2.040,0	8.228,0	209,0	10.477,0	9.000,0	73,0	1.404,0
81/82	1.404,0	9.155,0	203,0	10.762,0	9.100,0	18,0	1.644,0
82/83	1.644,0	8.224,0	465,0	10.333,0	9.150,0	12,0	1.171,0
83/84	1.171,0	8.991,0	91,0	10.253,0	9.200,0	2,0	1.051,0
84/85	1.051,0	8.760,0	500,0	10.311,0	9.660,0	5,0	646,0
85/86	646,0	9.813,0	2.074,0	12.533,0	10.240,0	6,0	2.287,0
86/87	2.287,0	10.578,0	235,0	13.100,0	10.000,0	5,0	3.095,0
87/88	3.095,0	11.762,2	190,0	15.047,2	10.500,0	10,0	4.537,2
88/89	4.537,2	11.092,0	252,5	15.881,7	10.800,0	10,0	5.071,7
89/90	5.071,7	7.967,6	717,6	13.756,9	11.000,0	10,8	2.746,1
90/91	2.746,1	9.996,8	1.296,6	14.039,5	11.220,0	2,1	2.817,4
91/92	2.817,4	10.102,8	732,3	13.652,5	11.332,2	5,1	2.315,2
92/93	2.315,2	9.902,8	880,9	13.098,9	11.445,5	5,7	1.647,7
93/94	1.647,7	10.522,8	1.683,0	13.853,5	11.560,0	3,9	2.289,6
94/95	2.289,6	11.237,0	1.018,0	14.544,6	11.595,0	16,0	2.933,6
95/96	2.767,0	10.037,0	1.138,0	13.942,0	11.629,0	12,0	2.301,0
96/97	2.301,0	9.524,0	1.223,0	13.048,0	11.664,0	6,0	1.378,0
97/98	1.378,0	8.463,0	2.073,0	11.914,0	11.664,0	2,0	248,0
98/99(*)	248,0	11.454,0	1.050,0	12.752,0	11.699,0	30,0	1.023,0

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99

ELAB.: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

**TRIGO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	DATA BASE	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
77/78								
78/79								
79/80								
80/81								
81/82								
82/83								
83/84	02.01.83	2.709,0	2.194,0	4.182,0	9.085,0	6.418,0	-	2.667,0
84/85	02.01.84	2.667,0	1.965,0	4.867,0	9.499,0	6.771,0	-	2.728,0
85/86	02.01.85	2.728,0	4.324,0	4.041,0	11.093,0	6.762,0	-	4.331,0
86/87	01.08.86	4.331,0	5.633,0	2.863,0	12.827,0	7.905,0	-	4.922,0
87/88	01.08.87	1.895,7	6.127,0	2.028,0	10.050,7	8.071,0	-	1.979,7
88/89	01.08.88	1.891,0	5.847,0	852,0	8.590,0	7.542,0	-	1.048,0
89/90	01.08.89	1.048,0	5.479,0	1.522,0	8.049,0	7.047,0	-	1.002,0
90/91	01.08.90	975,0	3.304,0	2.849,0	7.128,0	6.777,0	-	351,0
91/92	01.08.91	351,0	3.078,0	5.208,0	8.637,0	7.432,0	-	1.205,0
92/93	01.08.92	1.205,0	2.739,0	5.913,0	9.857,0	7.848,0	-	2.009,0
93/94	01.08.93	2.009,0	2.098,0	5.512,0	9.619,0	7.917,0	-	1.702,0
94/95	01.09.94	1.702,0	2.138,0	6.512,0	10.352,0	8.311,0	-	2.041,0
95/96	01.09.95	2.041,0	1.524,0	5.268,0	8.833,0	8.255,0	-	578,0
96/97	01.09.96	578,0	3.197,0	5.542,0	9.317,0	8.496,0	-	821,0
97/98	01.08.97	821,0	2.402,0	6.190,0	9.413,0	8.645,0	-	768,0
98/99	01.08.98	768,0	2.188,0	6.833,0	9.789,0	8.730,0	-	1.059,0
1999/00(*)	01.08.99	1059,0	2.322,0	5.923,0	9.304,0	8.580,0		724,0

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99

**SOJA FARELO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	DATA BASE	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
77/78								
78/79								
79/80								
80/81	01.02.81	538,0	10.733,0	-	11.271,0	2.003,0	8.828,0	440,0
81/82	01.02.82	440,0	9.902,0	-	10.342,0	2.176,0	7.653,0	513,0
82/83	01.02.83	513,0	10.168,9	-	10.681,9	2.377,8	7.994,0	310,1
83/84	01.02.84	310,0	9.888,4	-	10.198,4	2.099,5	7.687,0	411,9
84/85	01.02.85	412,0	10.881,5	-	11.293,5	2.285,4	8.523,0	485,1
85/86	01.02.86	485,0	9.742,3	-	10.227,3	2.297,3	6.932,0	998,0
86/87	01.02.87	358,0	10.917,8	-	11.275,8	2.922,8	8.056,0	297,0
87/88	01.02.88	297,0	10.804,0	-	11.101,0	2.387,1	8.416,0	297,9
88/89	01.02.89	298,0	12.789,3	-	13.087,3	3.290,4	10.060,1	(263,2)
89/90	01.02.90	183,9	12.193,7	-	12.377,6	2.915,7	8.775,8	686,1
90/91	01.02.91	686,0	10.315,0	-	11.001,0	3.329,1	7.341,9	330,0
91/92	01.02.92	330,0	11.657,2	-	11.987,2	3.310,7	8.348,6	327,9
92/93	01.02.93	327,9	13.249,1	-	13.577,0	3.520,0	9.484,5	572,5
93/94	01.02.94	572,5	14.801,0	5,0	15.378,5	4.460,0	10.635,3	283,2
94/95	01.02.95	283,6	17.063,0	36,0	17.382,6	4.950,0	11.562,9	869,7
95/96	01.02.96	863,0	15.866,0	92,0	16.821,0	5.142,0	11.226,1	452,9
96/97	01.02.97	452,0	14.615,0	310,0	15.377,0	5.250,0	10.013,0	114,0
97/98	01.02.98	114,0	16.590,0	160,0	16.864,0	5.900,0	10.447,0	517,0
98/99(*)	01.02.99	517,0	16.195,0	50,0	16.762,0	6.300,0	9.700,0	762,0

FONTE: CONAB/DIDEM/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99

**SOJA ÓLEO**  
**OFERTA E DEMANDA BRASILEIRA (Em 1.000 t)**

ANO/ SAFRA	DATA BASE	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
77/78								
78/79								
79/80								
80/81	01.03.81	308,0	2.593,0	-	2.901,0	1.400,0	1.274,0	227,0
81/82	01.03.82	227,0	2.392,0	22,0	2.641,0	1.525,0	846,0	270,0
82/83	01.03.83	248,0	2.445,7	34,0	2.727,7	1.579,6	960,0	188,1
83/84	01.03.84	160,0	2.378,2	141,0	2.679,2	1.608,3	914,0	156,9
84/85	01.03.85	156,9	2.617,1	46,0	2.820,0	1.704,0	924,0	192,0
85/86	01.03.86	192,0	2.343,1	156,0	2.691,1	2.022,1	439,0	230,0
86/87	01.03.87	230,0	2.625,8	59,0	2.914,8	1.839,8	986,0	89,0
87/88	01.03.88	89,0	2.598,4	55,0	2.742,4	1.955,5	653,0	133,9
88/89	01.03.89	133,9	3.075,9	20,0	3.229,8	2.184,7	849,0	196,1
89/90	01.03.90	196,1	2.939,7	10,8	3.146,6	2.130,5	872,1	144,0
90/91	01.03.91	137,0	2.480,8	77,3	2.695,1	2.145,0	408,1	142,0
91/92	01.03.92	142,0	2.803,6	112,1	3.057,7	2.269,4	650,4	137,9
92/93	01.03.93	137,9	3.186,5	94,0	3.418,4	2.318,0	759,7	340,7
93/94	01.03.94	340,8	3.559,8	270,3	4.170,9	2.425,0	1.518,4	227,5
94/95	01.03.95	227,5	4.103,8	203,5	4.534,8	2.579,0	1.730,3	225,5
95/96	01.03.96	240,0	3.816,0	168,9	4.224,9	2.664,0	1.283,1	277,8
96/97	01.03.97	278,0	3.515,0	146,1	3.939,1	2.682,0	1.097,0	160,1
97/98	01.03.98	160,0	3.990,0	214,0	4.364,0	2.740,0	1.360,0	264,0
98/99(*)	01.03.99	264,0	3.895,0	200,0	4.359,0	2.780,0	1.300,0	279,0

FONTE: CONAB/GEPAV/EINGE

(\*) Estimativa jul/99