AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

A INTERFERÊNCIA DO GOVERNO NA COMERCIALIZAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO DO RISCO DE MERCADO NA AGRICULTURA

Mauro de Rezende Lopes*

1. INTRODUÇÃO

A política de intervenção do governo na comercialização objetivou o controle de preços dos produtos agrícolas e a garantia do suprimento físico dos grandes mercados urbanos. Do lado do controle de preços, a nível do consumidor, objetivou-se controlar o componente autônomo da inflação que se expandia com frustrações de safra. Do lado da garantia de abastecimento, objetivou-se manter uma oferta de alimentos suficiente para se evitar a escassez e a pressão social nos grandes centros, decorrente do espectro da fome urbana.

Apesar de se reconhecer que, em grande parte, as crises de abastecimento e as elevações de preço e seu impacto inflacionário decorriam de crises temporárias de oferta ligadas aos efeitos do clima sobre os rendimentos das culturas, o diagnóstico de que os problemas de abastecimento e elevação generalizada de preços de alimentos estavam na área da intermediação, levou o governo a travar uma verdadeira guerra contra os intermediários, cujas batalhas se travavam de safra a safra, de dia a dia e de produto a produto.

Como não se dispõe de um projeto nacional de estruturação e desenvolvimento do setor de intermediação comercial na agricultura, que defina a filosofia de intervenção do governo na comercialização, torna-se necessário avaliar toda a experiência do passado e analisar as políticas adotadas no setor de abastecimento, buscando-se soluções, tanto quanto possível, definitivas para estruturar o setor de intermediação no Brasil e mecanismos privados e públicos de transferência de riscos em níveis pelo menos compatíveis com a importância que a agricultura desfruta no país. Se o Brasil quiser atingir suas metas de desenvolvimento agrícola terá necessariamente que ter um grande e forte setor de intermediação comercial na agricultura.

* Economista da Secretaria de Planejamento, Comissão de Financiamento da Produção. As opiniões contidas neste trabalhe, são da exclusiva responsabilidade do autor.

Este trabalho está dividido em quatro partes. Na segunda parte faz-se uma revisão sumária das políticas de intervenção do governo na comercialização, nas três últimas décadas. A terceira parte discute a intervenção do governo na comercialização dentro de um contexto teórico de administração do risco na agricultura, seus mecanismos, suas políticas e suas instituições como formas de redistribuição dos riscos de mercado. A quarta e última parte discute algumas questões fundamentais ligadas à existência de um modelo de intermediação na agricultura brasileira, à interferência do governo como fonte de risco institucional, à possibilidade real de substituição do setor privado pelo governo, à eliminação do preço como fator de racionamento da oferta nos tabelamentos e à política de estoques.

A interferência do governo na comercialização tem sido interpretada de muitas maneiras, salientando-se o combate à inflação, a distribuição de renda, a necessidade de redução dos preços de "bens salários", a política de "comida barata" e o uso dos termos de troca, como forma de taxar a agricultura para o desenvolvimento.

Neste trabalho, propõe-se uma interpretação diferente, de que a interferência do governo na comercialização, principalmente no setor de cereais, grãos, carne e leite, conquanto tenha sido interpretada pela "sabedoria comum" como truculenta e excessiva, deveu-se, em larga medida, à necessidade de redistribuir os riscos de mercado, de preço, de suprimento e de qualidade ou tipos. Contudo, ao que tudo indica, ao tentar remanejar e reduzir estes riscos, o governo criou possivelmente uma fonte adicional de risco: o risco institucional.

2. AS POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA COMERCIALIZA-ÇÃO

As intervenções do governo na comercialização agrícola, da maneira como têm sido anunciadas, concentram-se em tentativas diretas de controlar os aumentos no custo de vida (ICV), pelo menos de forma tentativa, no curto prazo, e de garantir o abastecimento físico de alimentos. Além do controle direto dos preços, foram usados recursos indiretos, tais como as políticas comerciais.

Os recursos utilizados têm sido bastante amplos, tais como: a) os preços-teto a nível de varejo; b) o controle direto das margens de comercialização; c) as várias políticas de estocagem e, algumas vezes, a expropriação de estoques particulares; d) importações concessionais de alimentos, feitas até mesmo diretamente pelo governo; e) a proibição total e ampla de aumento de preços; e f) a intervenção direta em firmas produtoras e processadoras de alimentos.

A par dessas formas de controle de preço diretas, foram usadas formas indiretas de controle, principalmente as políticas comerciais, com: a) impostos diretos de exportação; b) impostos de exportação implícitos, tais como quotas, embargos e contingenciamento; e c) a sobrevalorização cambial. Os impostos gerais de exportação, na medida em que retêm os produtos agrícolas no mercado interno, forçam a queda de preços dos produtos agrícolas, reforçando as políticas de controle dos preços domésticos.

Assim, ambas as formas de atuação, tanto na fixação de preços e promoção de importações, quanto nas políticas comerciais, foram altamente complementares, exercendo forte controle no setor de intermediação comercial e forte efeito depressivo sobre os preços.

Apesar de bastante conhecidas as formas de intervenção do governo, há alguns pontos críticos que merecem ênfase. Um primeiro ponto crítico foi o marcante desenvolvimento de um aparato institucional e legal, cuja característica básica era de que a intervenção configurava-se, não nos limites restritos das atribuições normativas do estado, mas na possibilidade de substituição da atividade privada na intermediação comercial. Ao invés de o estado restringir-se ao papel de controle, planejamento e estruturação da atividade, o governo tinha a faculdade de gerenciamento direto através da autorização para comprar, armazenar e vender produtos agrícolas, fazer investimentos em instalações para armazenamento, adquirir estoques ativos, transportar e distribuir alimentos.

Como a atividade especulativa envolve risco, para a preservação das condições competitivas entre o setor público e privado, seria indispensável a definição dos limites de atuação dos agentes públicos de forma reguladora e complementar aos agentes privados de comercialização. A presença do governo, sem regras ex ante bem definidas, aumentaria os riscos e afastaria o setor privado através da criação do risco institucional.

Um segundo ponto crítico foram os sistemas de tabelamento usados nos anos 50. O sistema de preços máximos no varejo, adotado pela COFAP, resultou em um tabelamento amplo e prolongado. Em um contexto inflacionário, o tabelamento trouxe o alijamento gradual da intermediação devido às oscilações das margens decorrentes das variações de preço ao nível do produtor. Uma lição que se aprendeu nessa fase de pesada interferência e de fiscalização policial foi a de que o tabelamento gera um estado de escassez de suprimento, especulação, mercado negro e forte convulsão social, que marcaram os anos 50.

Em meados dos anos 60, iniciou-se nova experiência de tabelamento no sistema voluntário através do CONEP e CADEP. Consistia em proibir aumentos de preços acima do custo de vida, com a contrapartida de concessão de incentivos fiscais e crédito concessional. O controle era exercido por departamento técnico que analisava custos e margens de comercialização e concedia incentivos fiscais e creditícios dentro do CONEP. O sistema apresentou vantagens como forma de acomodar os conflitos entre o setor privado e o controle de preços, removendo-se o controle da SUNAB.

O sistema evoluiu do tabelamento amplo para uma combinação de controle de preços com participação voluntária, e, finalmente, nos anos sessenta, para uma possibilidade de antecipação de níveis de preços e de margens, devido ao acerto prévio de que as firmas deveriam apresentar com antecedência seus pedidos de aumento de preços. A COFAP foi substituída pela COBAL, cujo objetivo era regular indiretamente as margens, enfrentando estruturas presumivelmente oligopolizadoras no setor de comercialização.

Um terceiro ponto crítico no período foi a fixação das margens de comercialização. Tanto as firmas atacadistas quanto varejistas eram obrigadas a manter a sua contabilidade sob determinado padrão para inspeção de suas margens de lucro. Alguns produtos foram submetidos ao sistema CLD. A legislação complementar de meados dos anos 60 fixou margens de comercialização (de 10% ao nível de atacado e 20% ao nível do varejo).

Um quarto ponto crítico diz respeito às importações de alimentos desagradas quando se constatava escassez absoluta do produto e conduziras no final da estação de comercialização sob forma concessional. Constituíam prática desaconselhável no mercado, pois alijavam o intermediário do processo de estocagem e especulação, na medida em que não eram fixados limites de preço que desagravam as importações, ficando o intermediário à mercê de uma decisão ad hoc do governo. Constituíam ainda práticas contra a intermediação e o mercado o uso de importações "fictícias" ou o simples anúncio de importação de um certo produto ou a importação e a retenção do produto para posterior exportação, para forçar a liberação dos estoques privados sob pretexto de retenção especulativa indevida do produto.

Um último ponto crítico diz respeito ao tabelamento. Esse recurso extremo afeta os riscos de mercado na medida em que, havendo os intermediários calculado seus riscos e adquirido o produto nas zonas de produção a preços compatíveis (maiores) com os preços prospectivos no varejo (preços elevados), a imposição do tabelamento eleva os riscos e internaliza prejuízos para o setor de intermediação. Constatou-se a existência de expedientes usados pelo setor para reduzir os prejuízos causados pelos tabelamentos, tais como a burla do mesmo através da alteração de tipos e tentativas de forçar os preços ao produtor, no sentido de baixar seus níveis.

A inexistência de preços de garantia em níveis satisfatórios pode resultar na transferência do risco de preço do intermediário para o produtor. Por outro lado, os preços de garantia podem situar-se em' níveis tais que o preço fixado no varejo virtualmente impede o pagamento dos preços mínimos. Nesse caso, cessa a atividade de intermediação direta com o produtor, passando o agente a comprar do governo a preços relativamente mais baixos.

Um grande problema do tabelamento tem sido o seu "phasing out". A permanência do tabelamento gera dois problemas: o descompasso entre o preço tabelado e os demais preços, o que pode levar a um impacto direto no ICV nos reajustamentos, e o impacto negativo do mesmo sobre as expectativas dos produtores, criando o problema da "inadequação da oportunidade" toda vez que os tabelamentos são impostos no final do período de comercialização e início do plantio.

Esses são alguns pontos críticos da política de intervenção do governo na comercialização. Muito embora tenha havido severas restrições ao uso dessas políticas, é possível entender uma razão central para esse tipo de atuação, qual seja, a administração do risco na agricultura. Essas razões são discutidas na parte seguinte deste trabalho.

3. A INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA COMERCIALIZAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO DO RISCO DE MERCADO NA AGRICULTURA

O objetivo dessa parte é oferecer uma possível razão para as diversas formas de intervenção do governo na comercialização. Procura-se inserir as formas de intervenção dentro de um contexto mais amplo, de como o governo estaria pretendendo administrar o risco de mercado na agricultura. Uma tentativa é feita de integrar aos quadros factual e institucional - ao conjunto de instituições, políticas e instrumentos - os conhecimentos teóricos da administração do risco na agricultura, procurando identificar, dentro das enormes limitações de conhecimento empírico nesse setor, a incidência do risco e os mecanismos de transferência e redistribuição dos riscos entre os consumidores, produtores, agentes de intermediação, serviços de comercialização e o governo. Antes de ser conclusiva, esta parte do trabalho destina-se a desenhar, na medida do possível, os contornos de um quadro geral de referência para a pesquisa empírica futura nesse importante setor da política agrícola brasileira.

Uma interpretação proposta neste trabalho é de que a ação do governo de intervenção nos mecanismos de mercado, conquanto tenha sido interpretada como "truculenta e excessiva", deveu-se à necessidade de remanejar os riscos de mercado, realocando-os entre produtores, consumidores, agentes de intermediação e especulação e de prestação de serviços, dentro da estrutura vertical da comercialização; procurando, em suma, reduzir a incidência de riscos relativamente excessivos e transferi-los, entre grupos particulares que participam do mercado.

Não é tarefa fácil entender o porquê da intervenção do governo na comercialização dentro de um contexto racional e teórico, principalmente em um país como o Brasil, com um quadro institucional muito diversificado e uma legislação abundante, com modificações profundas de ano a ano e de governo a governo. Mas é sobremodo importante ter-se uma preocupação conceitual que não só facilite o entendimento do porquê da intervenção, mas. também, facilite a formação e o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos de participação do governo no mercado. A preocupação que se tem aqui é com a identificação das fontes de risco e a incidência de risco sobre os grupos que participam do mercado, a identificação das formas mais apropriadas de atuação com vistas a estabelecer as regras a priori e a correta identificação das distribuições de funções institucionais. A interpretação proposta neste trabalho dá um passo inicial nessa direção.

Para se entender a ação de interferência do governo é preciso entender a natureza dos riscos de mercado. Os principais riscos de mercado são: (a) de preço no mercado interno dos produtos a nível de produtor, atacado e varejo; (b) de preço dos mercados internacionais; (c) de quantidade, de suprimento e abastecimento; e (d) de qualidade ou tipos (particularmente importantes nos casos de feijão, arroz é farinha de mandioca, onde prevalecem os gostos e preferências dos consumidores). As fontes de risco e sua relativa intensidade

variam amplamente no mercado em várias dimensões: de produto, de safra, temporal e espacialmente.

A partir da identificação, do diagnóstico e do acompanhamento das diversas fontes de risco, cada governo desenha seu aparato institucional, suas políticas, seus mecanismos e instrumentos para reduzir a incidência excessiva dos riscos e transferi-los entre grupos dentro do mercado.

Com esse conjunto de instituições pode-se criar uma outra fonte de risco: o risco institucional. Com a redução ou redistribuição do risco de mercado dentro do setor privado e a transferência do risco de mercado do setor privado para o setor público ocorre o aparecimento do risco institucional, representado, em termos práticos, pela forma particular de ação de mercado do governo. Na prática, como se tem verificado em países que praticam formas relativamente livres de mercado, se medidas cautelares de regras pré-estabelecidas de formação e liberação de estoques, por exemplo, não forem tomadas, os riscos privados de mercado podem ser suplantados por fontes de risco institucionais. Esses riscos tornam-se particularmente evidentes, quando produtores e agentes de comercialização procuram formar expectativas de direção e magnitude de mudanças nas variáveis da política de governo, tais como a fixação de "preços-teto" e "preços-chão", preços de intervenção, a posse de grandes estoques por parte do governo, sua formação e liberação, importações, etc. A possibilidade de perdas financeiras em perspectivas pode forçar a intermediação a virtualmente abandonar o mercado, tal o risco institucional prospectivo.

A proposição básica é de que não tanto os mecanismos, políticas e instrumentos, mas particularmente as formas pelas quais são administrados, podem induzir uma redução dos riscos privados de mercado com um concomitante aumento do risco institucional. O resultado final é uma exacerbação dos riscos totais de mercado.

Muito embora os efeitos de feedback não sejam bem estabelecidos, porquanto não se têm estudos empíricos que estabelecem as funções de reação da política do governo de forma sistemática, geralmente há interações no mercado entre os produtores e as instituições do governo. Os formuladores de política respondem a mudanças nas condições de mercado, a variações de safra e a preços internos e externos dentro de funções de reação de política. Respondem, inclusive, dentro de um sistema de feedback, às respostas dos produtores às variáveis de política por meio de um ajustamento contínuo de instrumentos de política à sua disposição.

Da maneira como reage o governo às variações de preços e quantidade no mercado, depende o nível de incerteza no mercado, que, por sua vez, passa a afetar as decisões dos agentes de intermediação.

Na atividade empresarial do setor de intermediação e prestação de serviços de comercialização e na atividade especulativa, o processo de decisão sob condições de risco e incerteza depende da expectativa do comportamento do governo. A dificuldade maior no processo de formação de expectativas reside na interpretação das previsões das variáveis de mercado quando o governo irá, certamente, adotar um comportamento prospectivo de "desequilíbrio". Em termos

de mercado, a adoção deste comportamento por parte do governo resulta em que as trocas no mercado não irão processar-se a preços e quantidades que equilibram o mercado. Um exemplo nessa linha é o tabelamento, no qual uma vez fixado o preço, o produto pode simplesmente faltar.

Com a intervenção dentro de um comportamento de "desequilíbrio", as trocas se processam sujeitas a condições de que tanto os preços quanto as quantidades não ultrapassem certos níveis que correspondem a preços máximos (tabelamento) e mínimos (preço mínimo), a quantidades máximas (exportações concessionais) e quantidades mínimas (importações). Assim, até o ponto em que a demanda interna não é satisfeita, as importações serão feitas. Por outro lado, quando a oferta não é plenamente consumida, o governo fixa um preço mínimo e exporta os excedentes em termos concessionais. Estas situações podem ser vistas nas figuras 1 e 2 abaixo.

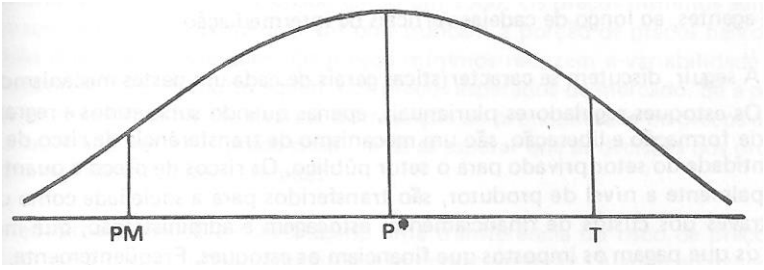

FIGURA 1. Distribuição de preços esperados

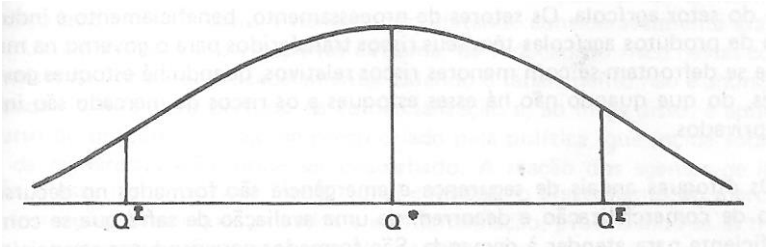

FIGURA 2. Distribuição de quantidades esperadas.

A figura 1 apresenta a distribuição de preços esperados *ex-ante* a vigorarem no mercado. Ao nível de preços T, será imposto um tabelamento e ao nível PM é fixado o preço de garantia. Da mesma forma, a figura 2 apresenta as quantidades esperadas, QE representando as exportações concessionais ou subsidiadas, e Q^I, as importações. Dentro destas faixas opera o mercado. Nos limites PM, T, Q^I e Q^E o governo interfere evitando riscos de preço e quantidades. Esses limites truncam as distribuições esperadas de preço e quantidade reduzindo o risco. Esta é uma interpretação sugerida, muito embora essas relações não estejam teoricamente estabelecidas. É a forma geral, sobremodo simplificada, de atuação e intervenção do governo na comercialização. O restante da análise é conduzido em termos de políticas e instrumentos específicos que reduzem ou transferem os riscos de mercado.

Os principais mecanismos, instrumentos ou políticas de transferência ou remanejamento dos riscos de mercado entre os diversos grupos podem, dentro de uma grande multiplicidade existente no mercado, ser listados[1] : (a) estoques reguladores plurianuais; (b) estoques de segurança e emergência anuais; (c) preços mínimos; (d) tabelamento; (e) previsão de safras, informações de mercado e de estoques públicos e privados; (f) levantamentos de dados prospectivos na comercialização; (g) contratos antecipados; (h) mercado de futuro; e (i) financiamento de comercialização.

Algumas dessas políticas ou instrumentos transferem os riscos de mercado dos produtores individuais e dos consumidores finais para agentes de comercialização, especuladores ou tomadores de riscos ou para a sociedade como um todo, que financia, através de impostos, os custos administrativos desses programas. Outros mecanismos, por sua parte, redistribuem os riscos dentro do sistema privado, entre vários agentes, ao longo de cadeias verticais de intermediação.

A seguir, discutem-se características gerais de cada um destes mecanismos.

Os estoques reguladores plurianuais, apenas quando submetidos a regras rigorosas de formação e liberação, são um mecanismo de transferência de risco de preço e quantidade do setor privado para o setor pública. Os riscos de preço e quantidade, principalmente a nível de produtor, são transferidos para a sociedade como um todo, através dos custos de financiamento, estocagem e administração, que incidem sobre os que pagam os impostos que financiam os estoques. Freqüentemente, quando os estoques são parte públicos, parte privados, em parte financiados para a retenção de estoques por período superior a uma safra, há uma redistribuição dos riscos dentro do setor agrícola. Os setores de processamento, beneficiamento e industrialização de produtos agrícolas têm seus riscos transferidos para o governo na medida em que se defrontam-se com menores riscos relativos, quando há estoques governamentais, do que quando não há esses estoques e os riscos de mercado são inteiramente privados.

Os estoques anuais de segurança e emergência são formados no decurso do período de comercialização e decorrem de uma avaliação de safra que se configura insuficiente para atender à demanda. São formados para produtos essenciais (como o feijão, por exemplo) sujeitos a acentuado risco de quantidade de preços e de tipos. Os estoques de emergência transferem os riscos de quantidade, preço e qualidade dos consumidores, no caso de uma safra relativamente insuficiente, para o governo que adquire o produto (estoques ativos) nas fontes de produção e depois terá que comercializá-lo. Os estoques de emergência têm características básicas que, por sua forma operacional, alteram os riscos de mercado. A forma de compra destes estoques no mercado interno pelo governo pode alterar o risco de preço, gerando expectativas de elevação de preços entre produtores e intermediários; e as importações feitas para completar os estoques afetam os

[1] Foram omitidos dessa lista os institutos de comercialização, quotas de racionamento de oferta, o seguro rural, os pagamentos por desastre de safra, a política de garantia de crédito, liquidez e refinanciamento, o preço-suporte, as importações de alimentos, as políticas de câmbio e preços mínimos de exportação e as políticas comerciais e impostos de exportação que também transferem riscos de mercado.

riscos de preço no mercado interno entre produtores e intermediários que estocam os produtos.

Os preços mínimos são um mecanismo de transferência do risco de preço do produtor para a sociedade. O preço de garantia, por ser essencialmente uma antecipação dos preços a vigorarem no mercado, reduz a incerteza de preço no processo de formação de expectativas e de tomada de decisão dos produtores. Se o produtor cometer um erro de expectativas de preço, o governo comprará a produção se o preço de mercado cair até o nível de garantia. O produtor deixa de formar expectativas de preços acurados e transfere essa tarefa para um grupo de especialistas treinados e especializados nesse trabalho. Através do sistema de compras o governo assume o risco de preço. Os custos de estocagem e de administração das compras representam os custos de redução da incerteza de preços e da transferência dos riscos de mercado; e são redistribuídos pela sociedade como um todo. Os preços mínimos aumentam os preços esperados, na medida em que truncam a porção de preços baixos da distribuição dos preços esperados. Os preços mínimos reduzem a variabilidade dos preços, mesmo se fixados muito aquém dos preços esperados de mercado. Se a parte de preços relativamente baixos de uma distribuição de probabilidade de preços esperados for truncada por um "preço-chão", é de se esperar que as decisões dos produtores sejam significativamente afetadas.

O tabelamento pode ser visto como uma transferência do risco de preço do consumidor para o sistema de comercialização como um todo. Quando ao produtor é assegurado um preço mínimo, a incidência do risco de preço permanece no setor de intermediação. Na prevalência de uma quebra não-antecipada de safra, há um risco de preço que incidiria sobre o consumidor, afetando consideravelmente sua renda real. Uma política, até certo ponto extrema, de redução do risco nessas condições consiste na imposição de tabelamento. Quando o tabelamento não é anunciado pelo menos no início do período de comercialização e, ao invés disso, é aplicado no decurso do processo, o risco de preço criado pela política, que incide sobre os agentes de comercialização, pode ser exacerbado. A reação dos agentes de intermediação a essa fonte de risco institucional consiste no afastamento do mercado. Cessa a formação de estoques privados e a intermediação, processando-se as trocas quase que diretamente. Em programas de estabilização, o risco de preços ao consumidor é reduzido diretamente através de um "preço-teto". Esses preços existem, pelo menos implicitamente, em quase todos os esquemas de estabilização e são justificáveis da ótica de redução de risco de mercado. Contudo, são sempre antecipados e acoplados a regras de liberação de estoques (privados e públicos) anteriores aos limites de importação.

A avaliação prospectiva das safras e sua divulgação ampla e permanente reduzem os riscos de mercado. Estes são transferidos dos agentes de comercialização e produtores, que continuamente formam expectativas acerca da oferta, da demanda e dos preços a vigorarem no período de comercialização, para um grupo de técnicos e instituições especializadas nessas tarefas. A divulgação de antecipações de safra reduz o risco para grupos particulares de agentes de comercialização, especuladores, empresas de processamento e beneficiamento de

produtos agrícolas, particularmente quando o mercado é heterogêneo em termos de porte dos agentes. O agente de pequeno porte não tem recursos para obter antecipações aproximadas de safras por razão de custo de informação. Em um mercado heterogêneo, o volume adequado de informações não é disponível igualmente para todos os agentes, gerando conhecimento imperfeito e fracionário. A redução de riscos de mercado se processa pela difusão da informação de safras. As informações de estoques públicos e privados devem ser obrigatoriamente divulgadas e não consideradas reservadas, sob pena de exacerbação dos riscos de mercado.

O governo reduziria consideravelmente o risco institucional de mercado se, a partir das avaliações iniciais de intenções de plantio, divulgasse com antecedência as medidas a serem adotadas no período de comercialização. A divulgação antecipada dos níveis de preço de interferência, antes mesmo da colheita, tão logo fosse possível na fase de cultivo avaliar a safra, conferiria maior estabilidade ao mercado, reduzindo consideravelmente o risco institucional da ação intempestiva do governo.

Os levantamentos dos níveis prospectivos de variação das variáveis-chave de mercado[2] tais como vendas, preços e estoques nas zonas de produção, transporte e escoamento da produção, formação e gestão de estoques, processamento e beneficiamento pelas indústrias, volume de vendas e preços aos níveis do consumo e importações, exportações e mercados externos, destinam-se a avaliar continuamente o processo de formação de expectativas na comercialização. Essas antecipações e expectativas acerca de eventos futuros têm caráter preditivo. São feitas consultas periódicas e de forma permanente acerca das tendências futuras do mercado a produtores, atacadistas, processadores, beneficiadores, cooperativas, exportadores e importadores; sendo essas consultas conduzidas junto a "pessoas ligadas ao setor" ou "experts" que pertencem a uma ampla "comunidade" de informação de mercado. Esse tipo de serviço ou instrumento transfere a tarefa de formar expectativas dos agentes individuais para um grupo de técnicos especializados em proceder a esses levantamentos e avaliar cientificamente o conteúdo preditivo das informações básicas.

Os contratos antecipados são instrumentos de transferência dos riscos de preços dos produtores para os intermediários, processadores e beneficiadores. Há outras formas de contratos antecipados dentro do sistema vertical de comercialização, entre processadores e distribuidores, por exemplo. São instrumentos, por excelência, de redistribuição e repartição dos riscos de mercado. É essencialmente um instrumento privado de transferência de risco. Muito embora privatizem a transferência do risco, e por isso devam ser preferidos entre os mecanismos de administração de risco na agricultura, quando há deficiências de infra-estrutura e grande instabilidade de mercado, os contratantes da produção cobram um sobreprêmio através de um desconto de preço elevado. A repartição ou redistribuição do risco de quantidade é feita também entre o produtor e o intermediário processador ou beneficiador. Dentro do sistema vertical de mercado,

[2] Apesar de serem conduzidos esses levantamentos no governo, não têm sido divulgados amplamente. A divulgação desses levantamentos ainda é restrita.

há contratos antecipados que repartem riscos entre os setores de produção, tais como de rações, abate e processamento e o setor de distribuição, no caso da pecuária avícola e suína. Quando os contratos são firmados antes do início do processo de produção, os produtores tomam os menores ônus relativos de riscos de mercado, porquanto lhes são assegurados a ração e um preço que cubra os custos de produção, inclusive com retorno ao investimento. É possível que o setor de processamento e comercialização acabe por arcar com ônus maior do risco de mercado, sem receber um prêmio do risco que o compense: tem que assumir contratos novos antes do preço de mercado ser anunciado (controle de preços).

Pelo menos em termos teóricos, os mercados de futuro são mecanismos desenhados para transferir os riscos de mercado dos produtores para indivíduos e agentes especializados em assumir esses riscos. Na prática, contudo, os mercados de futuro são usados preponderantemente por processadores, industriais, intermediários e distribuidores que transferem os riscos de preços para especuladores. É uma forma de privatização dos riscos transferidos, com as vantagens de menor participação do governo no processo de transferência.

Os financiamentos de comercialização são um instrumento importantíssimo de administração dos riscos de mercado na agricultura brasileira. Por isso, merecem cuidados especiais. Na fase de comercialização, o produtor pode adotar uma das seguintes alternativas (muito embora possa fazer uma combinação de ambas). (a) pode contratar um empréstimo de comercialização e especular com sua produção e, nesse caso, passa a ser um especulador, ou (b) vender sua produção a um intermediário, processador, beneficiador, a uma indústria ou a um especulador privado. Em ambos os casos, forma-se um estoque em mãos privadas, com os riscos de mercado inerentes a esse estoque. As diversas formas alternativas de financiamento desse estoque constituem-se em mecanismos de transferência de risco do produtor "puro" para os agentes de mercado ou para os especuladores. O governo, ao regulamentar as formas de contratação de crédito, determina as formas de transferência e redistribuição dos riscos.

Dentre as formas de controle da contratação dos créditos para formação de estoques operacionais ou especulativos, destacam-se: (a) o preço a ser financiado, seja preço de mercado ou preço mínimo ou, ainda, um preço de comercialização diferente de ambos os anteriores; (b) o período de contratação e de término das operações; (c) as taxas de juros; (d) o esquema de amortização dos empréstimos; (e) os limites dos empréstimos totais e individuais; e (f) os tipos de título de crédito a serem usados, com suas características de endosso, direito regressivo, etc. ,que efetivamente, redistribuem de forma muito importante os riscos das transações). Em geral, há discriminações legais, institucionais e operacionais que repartem os riscos de mercado entre compradores, vendedores, especuladores e o próprio governo, que também assume riscos financeiros por empréstimos concessionais especiais.

Em períodos de safras relativamente “curtas”, o sistema de financiamento de estoques pode tentar reduzir a retenção especulativa dos produtos agrícolas fixando condições operacionais de contratação e amortização dos empréstimos, preços de financiamento relativamente menores, taxas de juros mais "apertadas",

etc., de forma a garantir um fluxo mais suave do produto no mercado, reduzindo os riscos de preço e suprimento que decorrem da retenção dos produtos. Da mesma forma, podem ser acionados dispositivos mais flexíveis, com taxas de juros concessionais, preços de empréstimos relativamente maiores e formas de liquidação plurianuais, caso a safra seja, em termos relativos, mais abundante.

As formas de financiamento de comercialização e, em particular, de formação de estoques, aliadas a normas de aquisição pelo governo de excedentes, determinam uma opção do governo em manter, no final da safra, estoques em mãos privadas ou em suas mãos. Esse é um ponto crítico, uma vez que a opção pela primeira forma redistribui o risco dentro do setor privado, enquanto que a segunda transfere os riscos dos estoques para o setor público. A prorrogação de prazos de vencimento descréditos, o desenho de financiamentos de médio prazo (plurianuais), a indenização de despesas de armazenagem e a fixação (ideal) de limites de preços de liberação dos estoques (privados) refletem, em última instância, decisões de manter estoques privados voluntários, em que os agentes privados individuais optam por uma participação voluntária nos programas. Esquemas rijos de términos dos prazos dos empréstimos e liquidação aprazada fixa dos créditos, com a concomitante opção de venda ao governo, refletem opções de transferência dos riscos dos estoques para o setor governo.

A discussão conduzida nessa parte do trabalho indica que é possível interpretar a intervenção do governo na comercialização dentro do contexto dos instrumentos e políticas de administração dos riscos na agricultura, ou pelo menos, admitir que a intervenção pode modificar substancialmente os riscos de mercado. Nessa última linha, através das medidas de risco de mercado, é possível avaliar a ação do governo no setor de intermediação.

As políticas de estoques, o tabelamento, os financiamentos de comercialização e mesmo as importações de alimentos[3] afetam os riscos de mercado e merecem uma avaliação empírica dentro do delineamento de uma política de abastecimento. Há, contudo, algumas questões cruciais que compõem esse quadro geral de uma política de abastecimento. Essas questões são discutidas na quarta e última parte deste trabalho.

4. ALGUMAS QUESTÕES FINAIS

Esta última parte do trabalho se propõe a discutir alguns pontos fundamentais para se desenhar uma política de abastecimento e para pautar a ação do governo no setor de intermediação na agricultura brasileira.

Em primeiro lugar, cumpre indagar qual é o modelo de intermediação e comercialização que se adota no Brasil. Seria um modelo estatizante, inteiramente privado ou ainda um modelo misto que, de resto, parece ter sido a tônica da ação do governo nos últimos anos? Parece bastante claro que, dividindo-se o setor de intermediação no subsetor de especulação e transporte do produto no tempo e no subsetor de prestação de serviços, o primeiro depende de maneira crítica do

[3] As importações de alimentos em períodos de escassez transferem os riscos dos consumidores para os produtores e intermediários.

estabelecimento de "regras do jogo" antecipadas e razoavelmente bem definidas para cumprir seu papel de tomar riscos de mercado. O confinamento do setor intermediário à prestação de serviços não nos parece uma alternativa aceitável. A privatização dos riscos de mercado e a aceitação do pagamento do prêmio correspondente, o que particularmente não tem sido aceito pela sociedade, devem ser uma opção de governo, definindo-se os limites de transferência de riscos com razoável grau de exatidão.

Em segundo lugar, é necessário se perguntar até que ponto, na atuação e interferência do governo na comercialização, se tem consciência de que se pode gerar uma nova fonte de risco, qual seja o risco institucional. Por outras palavras, o governo tem sido risco-neutro na sua forma de interferência na comercialização? Ou tem sido redutor do risco, em termos de riscos totais de mercado, para todos os grupos?

Em terceiro lugar, reconhecendo-se as limitações da interferência do governo na comercialização, vale questionar, dentro dos mecanismos de transferência de risco de mercado, até que ponto o governo pode substituir o setor privado na comercialização, tanto na atividade de retenção e transporte do produto no tempo, quanto na prestação de serviços. Há grandes limitações no sistema de compras, cuja eficiência depende da agilidade e presteza dos agentes compradores e da época específica em que o produtor detém o produto. Sistemas de preços pré-fixados têm-se revelado inoperantes em face da instabilidade de preços, mas são os sistemas vigentes, cujos preços dependem da autorização de conselhos superiores. Os sistemas de compras diretas (estoques ativos) podem necessitar de modificações rápidas e de flexibilidade que o governo não tem. Outras limitações naturais incluem a responsabilidade pela classificação, que, no setor privado, é feita diretamente pelo agente e, para o governo, é oficial; pelo transporte, contratado diretamente pelo agente; pelo armazenamento; pela remoção do produto. Além disso, há a necessidade de operação em escala para viabilizar as operações, enquanto que o setor privado pode operar com quantidade menores. No sistema de vendas, o abastecimento dos grandes centros é possível em operações de escala; contudo, seria quase impossível antecipar-se às necessidades locais de todas as regiões do país.

Em quarto lugar, uma questão fundamental está ligada aos mecanismos de mercado, principalmente os preços, como forma de racionar a oferta. Uma questão parece ser ligada à variação dos preços, que gera riscos de mercado e que deve ser reduzida na medida em que são criados mecanismos de transferência de riscos. Outra questão parece ser a dos níveis de preços relativos. Na permanência de preços baixos, mediante o recurso ao tabelamento, cessa a ação dos preços de racionar a oferta de produtos, com a conseqüente insuficiência da oferta e desequilíbrio de preços relativos dos produtos de consumo final. Com o controle de preço, colapsam os fatores econômicos que desempenham papel fundamental no mercado.

Em quinto lugar, devido ao fato de que, no decurso dos últimos anos, o governo constatou de forma imprevisível a presença de escassez de um ou outro produto agrícola e preços ascendentes, sem ter estoques que garantissem o abastecimento, criou-se a idéia generalizada de que o abastecimento é estoque. Daí, a ênfase conferida na última década à política de financiamento de estoques públicos e privados. A questão que se coloca é: até que ponto os estoques são essencialmente diferentes, tais como de segurança e emergência (estoques de compra direta), do tipo "carry over" (de compras indiretas) e estoques reguladores plurianuais? Suas regras de formação e principalmente de liberação são virtualmente diferentes. Nessa mesma linha, cumpre indagar, ainda, qual o papel da antecipação das "regras do jogo" na formação de expectativa do setor de intermediação.

Em suma, o que se coloca nos pontos anteriores é o papel do governo na formação de um setor de intermediação na agricultura brasileira. Qual o papel que está reservado ao setor de especulação e prestação de serviços de comercialização, se o Brasil pretende ter uma agricultura forte e compatível com seu potencial produtivo? Estamos caminhando em uma direção estatizante desse setor ou privatizante? Por um lado, a política adotada até então parece ter sido bem sucedida com a redução do risco de abastecimento e preços. O sistema foi eficiente no sentido de que o governo permaneceu atento às condições de preço ao produtor, interferiu toda vez que os preços caíam, desenvolveu infra-estrutura operacional e fez maciça dotação de recursos para a política de financiamento de estoques públicos e privados. Por outro lado, ainda existe um "espaço para melhoramentos", na medida em que se pretenda medir os riscos de mercado, redesenhar o quadro institucional e as políticas e instrumentos específicos de redistribuição dos riscos de mercado, buscando-se soluções definitivas e permanentes destinadas a reduzir os riscos de mercado e eliminara fonte de incerteza apresentada pela atuação, na prática, do próprio governo, quando pretende reduzir os riscos de mercado.

Uma questão final diz respeito à base empírica, em termos de estudos técnicos feitos pela comunidade acadêmica, para a condução da política de administração de risco na agricultura brasileira, que tem se revelado sobremodo insuficiente. Não se dispõe de estudos empíricos de avaliação das fontes preponderantes de risco, do quadro institucional na sua atuação prática no abastecimento, dos mecanismos e políticas de redistribuição de risco de mercado e sua efetiva promoção de eficiência de mercado e, principalmente, uma avaliação do "trade off" natural entre o risco de preço de mercado e o risco institucional gerado pela atuação do governo na tentativa de redistribuir os riscos entre os agentes econômicos e os que pagam os impostos que financiam a ação administrativa e de mercado do governo. Sem essa avaliação, não podemos dizer se a política de intervenção na comercialização pelo governo é eficiente ou não. Possivelmente, uma das necessidades de pesquisa mais significativa é o estudo da ligação entre as várias políticas governamentais e os riscos de mercado.

Sem os estudos empíricos necessários à condução da política de intervenção na comercialização, ficam sem resposta questões relativas aos custos/benefícios

da estabilização e transferência de risco, redução ou ampliação da eficiência de mercado das políticas adotadas, erosão ou fortalecimento da liberdade empresarial no setor de especulação e, principalmente, a crítica questão ligada à eqüidade da incidência dos riscos de mercado e da instabilidade de renda real de produtores, consumidores e intermediários.