

# Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil \*

CHARLES C. MUELLER \*\*

*O trabalho analisa o aparente paradoxo da longa convivência, no Brasil, de políticas de preços agrícolas contraditórias: as políticas positivas (de estímulo ao agricultor) e as negativas (que reduzem os incentivos do produtor). Evita-se a saída fácil de apoiar a explicação do paradoxo em uma suposta irracionalidade dos formuladores das políticas agropecuárias; mostra-se, ao invés, que, se considerarmos a existência de dois complexos setoriais distintos no âmbito do governo, envolvidos no processo de formação de políticas agrícolas, a convivência dessas duas classes de políticas antagônicas faz sentido. O trabalho desenvolve um modelo esquemático que toma em conta, explicitamente, o confronto entre os dois complexos setoriais no âmbito do governo, e o emprega para analisar o processo de formação e alteração de políticas que afetam os preços agrícolas; examina, também, a evolução dos grupos setoriais que, no Brasil, afetam essas políticas. Ênfase é dada à política de preços mínimos e às medidas que, direta ou indiretamente, alteram ou distorcem os preços de produtos agropecuários.*

## 1 — Introdução

Em quase todos os países capitalistas o governo intervém em mercados agrícolas com o emprego de políticas que afetam, de várias formas, seus preços. Segundo Krishna (1968), essas políticas são de dois tipos: as políticas de preços positivas e as negativas. São positivas as que, de forma direta ou indireta, se traduzem em condições de mercado mais favoráveis ao produtor rural. São negativas as que tornam essas condições adversas ao agricultor.

Via de regra, as políticas de preços positivas têm como principais objetivos o de encorajar a expansão da produção agropecuária, seja mediante a fixação de preços de garantia que estimulem os agricultores, seja reduzindo ou eliminando riscos de preços, e/ou o de garantir aos agricultores uma renda superior à que teriam sem a intervenção governamental.

\* Trabalho elaborado com base em contribuições do autor à monografia *O processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*, de sua autoria em conjunto com os professores Charles L. Wright e Jorge M. Nogueira. Trata-se de pesquisa desenvolvida com apoio de recursos do 1.º Empréstimo Setorial Agrícola, do Banco Mundial ao Brasil, administrados pelo IPEA/IPLAN.

\*\* Do IBGE e do Departamento de Economia da UnB.

Este último objetivo é o que usualmente está associado à política de preços mínimos dos países industrializados. Com altos e baixos, isso vem ocorrendo há muito tempo nos Estados Unidos; outro exemplo está na "política agrícola conjunta" da Comunidade Econômica Européia. Um dos subprodutos de políticas desse tipo é, quase sempre, o acúmulo, pelos governos, de estoques crescentes de produtos agropecuários, que, em ocasiões, chegam a ameaçar a continuidade dos esquemas de garantia de renda que os originaram.

Nos países em desenvolvimento os baixos níveis de renda, a elevada participação relativa do setor agrícola na economia e na força de trabalho nacionais, e a carência de recursos governamentais inviabilizam a adoção de políticas generalizadas de garantia de renda dos agricultores, embora não sejam infreqüentes exemplos de engajamento governamental para garantir a renda de uma parcela privilegiada da agropecuária; foi o que, por muito tempo, aconteceu com a cafeicultura no Brasil. Nesses países geralmente se adotam esquemas de garantia de preços ou de apoio à comercialização com o objetivo de criar ambiente propício à expansão da produção e de favorecer a modernização da atividade agropecuária. O que se quer, em última instância, é alcançar um abastecimento interno mais eficaz e favorecer a geração de um fluxo crescente de divisas com exportações agropecuárias [Smith (1966)].

As políticas de preços negativas geralmente retiram, direta ou implicitamente, uma parcela do preço realizado com a venda de produto agropecuário, reduzindo, assim, os incentivos do agricultor. Existe uma variedade enorme de práticas de intervenção que produzem esses efeitos: tabelamentos de preços, impostos sobre produtos agrícolas, "confiscos cambiais", o contingenciamento ou a proibição de exportações agropecuárias, a importação e vendas subsidiadas de produtos agrícolas e a supervalorização cambial. Os efeitos prejudiciais dessas políticas são consideravelmente ampliados quando elas são aplicadas de forma inconsistente e intempestiva.

Dadas as características desses dois tipos de políticas, parece óbvio que um país que adota políticas de preço em uma dessas direções não emprega as que têm efeito totalmente distinto. Pode parecer paradoxal mas, no caso do Brasil, isso não ocorre. De um lado o país mantém uma estrutura voltada especificamente à administração de políticas de preços positivas bastante sofisticadas; do outro, porém, é freqüente a adoção desordenada de políticas de preços negativas.

Esse aparente paradoxo é difícil de ser explicado se insistirmos em analisar a formação de políticas que afetam a agropecuária como se ela ocorresse no âmbito de entidade única, monolítica, no contexto de moldura conceitual em que predomina a dimensão de racionalidade. Quando isto ocorre a tendência é a de se tentar explicar o problema apontando para deficiências do sistema de onde emanam as políticas. Os formula-

dores de políticas falham porque são irracionais ou porque não estão adequadamente preparados para formular e administrar eficientemente as políticas agrícolas.<sup>1</sup>

Um aspecto enganoso desta abordagem está na ênfase que coloca sobre a dimensão racional das decisões de política. Ela ignora o fato de que a política pública geralmente envolve, também, uma importante dimensão social, ou de poder, que depende da interação entre grupos de pressão e de influência, e segmentos do Estado de onde emanam decisões de política.

Com efeito, a política agrícola não é formada em um vácuo social. Frequentemente, seus formuladores não estão livres para escolher o conjunto de ações que maximizam uma função-objetivo. Eles interagem com grupos de pressão e com outros segmentos dentro do governo, que têm objetivos distintos e poder para influir nos rumos da política; ademais, às vezes precisam tomar em conta recomendações ou injunções de órgãos externos (por exemplo, o FMI).

Uma moldura conceitual mais adequada para avaliação do processo de formação de políticas agrícolas — pois considera as duas dimensões básicas que o afetam — é a adotada por Mueller (1982 e 1983). Ela não só traz a um primeiro plano a dimensão de poder como enfatiza a análise dos efeitos da interação de entidades diferentes dentro do governo, com objetivos e bases de poder distintos.

Para os fins desse trabalho, identificamos duas dessas entidades: a área econômica do governo e o setor público agrícola. A área econômica do governo tem atuado tendo em vista, primordialmente, a expansão e a modernização urbano-industrial do país e o atingimento de certos objetivos macroeconômicos. O setor público agrícola, por seu turno, tem como objetivo maior a expansão e o desenvolvimento da agropecuária. Para a área econômica, o desempenho da agricultura é mero instrumento da estratégia de desenvolvimento e modernização, ou para alcançar certas metas macroeconômicas. Ela só tem maior interesse nas políticas agrícolas em uma de duas circunstâncias: quando surgem crises agrícolas e torna-se necessário conceber medidas para fazer com que a agricultura desempenhe melhor certos papéis; ou quando determinadas políticas agrícolas interferem com o atingimento de objetivos que consideram mais importantes. Já o setor público agrícola atua numa perspectiva essencialmente setorial; suas metas são o crescimento e a modernização da agricultura em si.

Em ocasiões, os esforços dessas duas entidades se complementam; isto acontece quando o setor público agrícola propõe políticas para um melhor desempenho da agricultura que não conflitam frontalmente com metas básicas da área econômica. Frequentemente, porém, os objetivos desses dois grupos são divergentes, o que os leva a demandar a adoção de políticas distintas. Nessas ocasiões, tende a prevalecer o ponto de vista da área econômica, cuja base de poder na estrutura do governo, é bem maior.

<sup>1</sup> Este é o ponto de vista que transparece em Smith (1969).

Se nos apoiarmos nessa moldura conceitual, a coexistência de políticas de preços positivas e negativas deixa de ser paradoxal. Fica óbvio, então, que esses dois tipos de políticas emanam com base nos objetivos de entidades diferentes do setor público. As políticas negativas são, quase sempre, estabelecidas e implantadas pela área econômica do governo, que com elas persegue certos efeitos, em geral imediatistas, sobre variáveis que considera fundamentais — o índice de preços, o custo da alimentação, o salário real, a receita de divisas, entre outras. As políticas de preços positivas, por sua vez, são determinadas e controladas por um complexo do qual participam tanto o setor público agrícola como a área econômica do governo, com um predomínio formal do primeiro, mas real, quase sempre, da área econômica. O envolvimento dessas duas entidades tem feito, inclusive, com que, por mais que se aperfeiçoe e aprimore a organização que administra as políticas — a atual Companhia de Financiamento da Produção (CFP) — estas freqüentemente sejam aplicadas de forma pouco coerente e coordenada, e com que seus resultados, em termos dos objetivos formais que a norteiam, algumas vezes deixem muito a desejar.

Em essência, este trabalho analisa o confronto desses dois complexos setoriais, no âmbito do governo, na formação e alteração das políticas de preços agrícolas no Brasil. Inicialmente, apresenta-se um modelo esquemático do processo de formação e de mudanças das políticas que afetam preços agrícolas no Brasil. Depois analisa-se, com apoio no modelo, a evolução dos aglomerados setoriais que, no país, conduzem ou tendem a afetar as políticas. A análise se concentra no período que vai do início da década de 1950 até o advento da Nova República. As mudanças mais recentes serão objeto de outro trabalho.

## **2 — Uma visão esquemática do processo de formação e de mudanças das políticas que afetam preços agrícolas no Brasil**

### **2.1 — O comportamento das duas entidades governamentais**

A inter-relação entre a área econômica do governo e o setor público agrícola no âmbito das políticas de preços e de intervenção em mercados de produtos agropecuários pode ser analisada com auxílio da figura a seguir. Para simplificar, vamos supor que o principal objetivo da área econômica seja o de evitar altas de preços de produtos agropecuários, dado o seu impacto sobre a taxa de inflação.<sup>2</sup> Sua perspectiva é, portanto,

<sup>2</sup> É óbvio que, freqüentemente, existem outros objetivos para as políticas de preços mas, pelo menos em épocas de forte pressão inflacionária, o objetivo da contenção das altas de preços torna-se amplamente predominante.

eminentemente de curto prazo. Não importam os efeitos de longo prazo de uma medida e sim os seus impactos sobre o índice de preços do mês em curso, ou sobre o do mês que vem.

Supomos, também, que os objetivos do setor público agrícola, em face às políticas de preços, acentuam os seus efeitos de médio e longo prazo. A sua expectativa é de que uma política positiva corretamente implementada propicie uma oferta adequada dos produtos visados — não de imediato, mas quando o ciclo da produção se completar. Está claro para o setor público agrícola, também, que o impacto a médio prazo sobre o preço de um produto tabelado a nível muito baixo é o de fazer o produto faltar no mercado, com reflexos ascendentes sobre o seu preço. Por hipótese, portanto, o setor público agrícola tem em vista, principalmente, os efeitos de médio ou de longo prazo de uma política de preços.

As duas entidades não são totalmente míopes, uma com relação ao horizonte temporal que prevalece para a outra. Em ocasiões o setor público agrícola percebe que a economia atravessa situação crítica e que a adoção de políticas de preços positivas, em níveis adequados, sob uma perspectiva menos imediatista é impossível. Em ocasiões, também, a área econômica reconhece que medidas erradas adotadas no passado tiveram impactos negativos sobre a oferta agropecuária — e sobre os preços agrícolas — do presente, e chega mesmo a liderar a implantação de políticas para resolver a situação. Todavia, esses comportamentos são excepcionais. Via de regra, prevalecem os horizontes temporais acima indicados para as duas entidades.

## 2.2 — Efeitos das políticas de preços consideradas

Os quatro blocos de políticas de preços constantes da figura são: o tripé da política de preços mínimos — os valores básicos de custeio (VBC), o programa aquisições do governo federal (AGF) e o programa empréstimos do governo federal (EGF)<sup>3</sup> —, e o conjunto de medidas de políticas de preços negativas — tabelamentos, restrição ou proibição das exportações agropecuárias, importações e venda subsidiada de alimentos e outros produtos, supervalorização cambial, confiscos cambiais, venda a preços reduzidos de estoques governamentais, entre outros.

Cada um desses conjuntos de medidas tem os impactos de curto e de longo prazo sobre os preços, examinados a seguir.

<sup>3</sup> Esses instrumentos da política de preços mínimos serão discutidos adiante.

### 2.2.1 — Impactos dos valores básicos de custeio

O valor básico de custeio de um produto é um preço de referência, estabelecido exclusivamente para a determinação do montante de crédito de custeio que um agricultor pode pleitear do sistema de crédito rural para cultivar o produto. Antes da época do plantio, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) analisa os custos de produção das várias lavouras e sugere um elenco de VBC. Esse elenco é submetido ao Conselho Monetário Nacional, que examina os valores sugeridos e os aprova, quase sempre após reduções nos valores sugeridos.

O sistema dos VBC foi instituído em 1979. Antes o montante de crédito que um agricultor podia pleitear para o custeio de uma lavoura era estabelecido com o preço mínimo fixado para o produto ao invés de seu VBC. Surgiu a necessidade de criar os VBC quando ficou claro que as medidas de contenção do crédito estavam interferindo na determinação de elencos apropriados de preços mínimos; para limitar o montante do crédito de custeio a ser tomado pelos agricultores, os preços mínimos eram fixados em níveis freqüentemente insuficientes para o atingimento das metas básicas da política.

Os VBC, que são fixados antes do plantio, têm dois efeitos básicos sobre os preços: afetando o montante do crédito a ser tomado pelos agricultores para o custeio de suas lavouras, eles podem provocar a expansão dos meios de pagamento e, pelo menos dentro de concepções monetaristas, de forma quase imediata, provocar aumentos no nível geral de preços. Esse efeito dos VBC vem despertando muita atenção da área econômica, uma vez que o crédito rural tem sido financiado, preponderantemente, mediante a expansão de meios de pagamento.<sup>4</sup> Por outro lado, influenciando o montante de crédito de custeio que os agricultores podem obter, os VBC afetam as suas decisões de plantar e, portanto, a oferta de produtos agrícolas e os seus preços a médio prazo. Em condições normais é de se esperar que VBC elevados tenham efeitos positivos sobre a produção; se outros fatores não atrapalharem eles contribuirão, portanto, para que os preços agrícolas não exerçam pressões ascendentes no futuro. O contrário acontece se, ainda em condições normais, os VBC forem estabelecidos em níveis reduzidos.

É por esta razão que, na figura, estabeleceu-se uma relação entre os VBC e o nível de preços no presente ( $P_t$ ), via efeito-meios de pagamento e entre os VBC e o nível de preços no futuro ( $P_{t+1}$ ), via efeito-oferta.

<sup>4</sup> Para discussões sobre os efeitos inflacionários do crédito rural e sobre a relação da expansão desse crédito com o crescimento dos meios de pagamento ver Munhoz (1982), Oliveira e Montezano (1982) e Mata (1982).

### 2.2.2 — Impactos dos EGF

Os empréstimos do governo federal (EGF) se constituem em modalidade de crédito com base no penhor mercantil, cuja principal finalidade é a de prover liquidez aos produtores e ao sistema de comercialização após a colheita. Em condições normais de funcionamento o EGF propicia, através da atividade de estocagem privada, o transporte no tempo da produção agrícola, impedindo uma excessiva flutuação de seus preços, do período da safra à entressafra.

O efeito do EGF sobre a evolução estacional dos preços agrícolas é que o torna um instrumento de política de preços. É por esse motivo que a administração de parte importante do sistema de concessão de crédito à comercialização se faz por intermédio da CFP.

O funcionamento adequado do sistema EGF exige que o financiamento à comercialização se torne disponível nos montantes requeridos para o sistema funcionar bem e em épocas oportunas; requer, também, que haja um escalonamento adequado das amortizações para garantir que o produto entre no mercado em ocasiões apropriadas.

O volume de EGF concedido sempre foi motivo de preocupação para a área econômica; com base em concepções de cunho monetarista, ela temia os efeitos da expansão dos meios de pagamento promovida por essa política, sobre o nível de preços. Como no caso do crédito de custeio, o crédito de comercialização também não tinha fontes adequadas de recursos.

Havia, também, o receio dos possíveis efeitos dos subsídios associados ao crédito do EGF. Se o Tesouro Nacional tivesse que arcar com tais subsídios — o que raramente acontecia — seus efeitos indesejáveis se fariam sentir sobre o *déficit* governamental. Se — como costumava ocorrer — eles fossem financiados pela criação de meios de pagamento, preocupavam por seus efeitos sobre os meios de pagamento. Tendo em conta que a magnitude do subsídio do EGF não podia ser determinada de antemão, pois dependia da evolução da taxa de inflação e do andamento das safras — e, portanto, do montante de crédito de comercialização tomado —, é de se compreender as inquietações que, muitas vezes, o programa EGF provocava na área econômica do governo.

Por outro lado, o EGF apresentava atrativos para a área econômica. O efeito do instrumento de amortecer a oscilação sazonal dos preços de produtos agrícolas era apreciado, notadamente no período da entressafra. Ocorre, porém, que a sua perspectiva imediata às vezes fazia com que, no início das safras predominassem os aspectos considerados negativos do EGF, aliados ao efeito favorável, sobre os índices de preços, da compressão dos preços agrícolas ocorrida nos meses em que a disponibilidade de produtos era maior. Esse efeito de curto prazo favorável só não prevalecia sobre as decisões em face à política do EGF, em virtude da ação de grupos de pressão privados, envolvidos na comercialização e processamento de produtos agrícolas, e do interesse que o governo tinha em

manter reduzidas as compras pelo sistema AGF. Esses dois fatores faziam com que, via de regra, não houvesse cortes acentuados no montante de crédito em EGF.<sup>5</sup>

Do ponto de vista do esquema da figura, portanto, há relações entre o volume de EGF e o nível de preços no presente, via efeitos meios de pagamento, subsídios e amortecedor de flutuações sazonais; e entre o volume de EGF e o nível de preços no futuro, pois um esquema de comercialização adequado e bem azeitado pelo crédito contribui para proporcionar aos agricultores um ambiente propício à expansão da oferta de produtos agrícolas.

### 2.2.3 — Impactos dos AGF

O programa aquisições do governo federal está na essência da política de garantia de preços; é por seu intermédio que o governo fornece aos agricultores seguro contra quedas acentuadas nos preços de seus produtos. Além disto, se empregado de forma adequada, pode se tornar importante instrumento para o incentivo e orientação da produção agrícola.

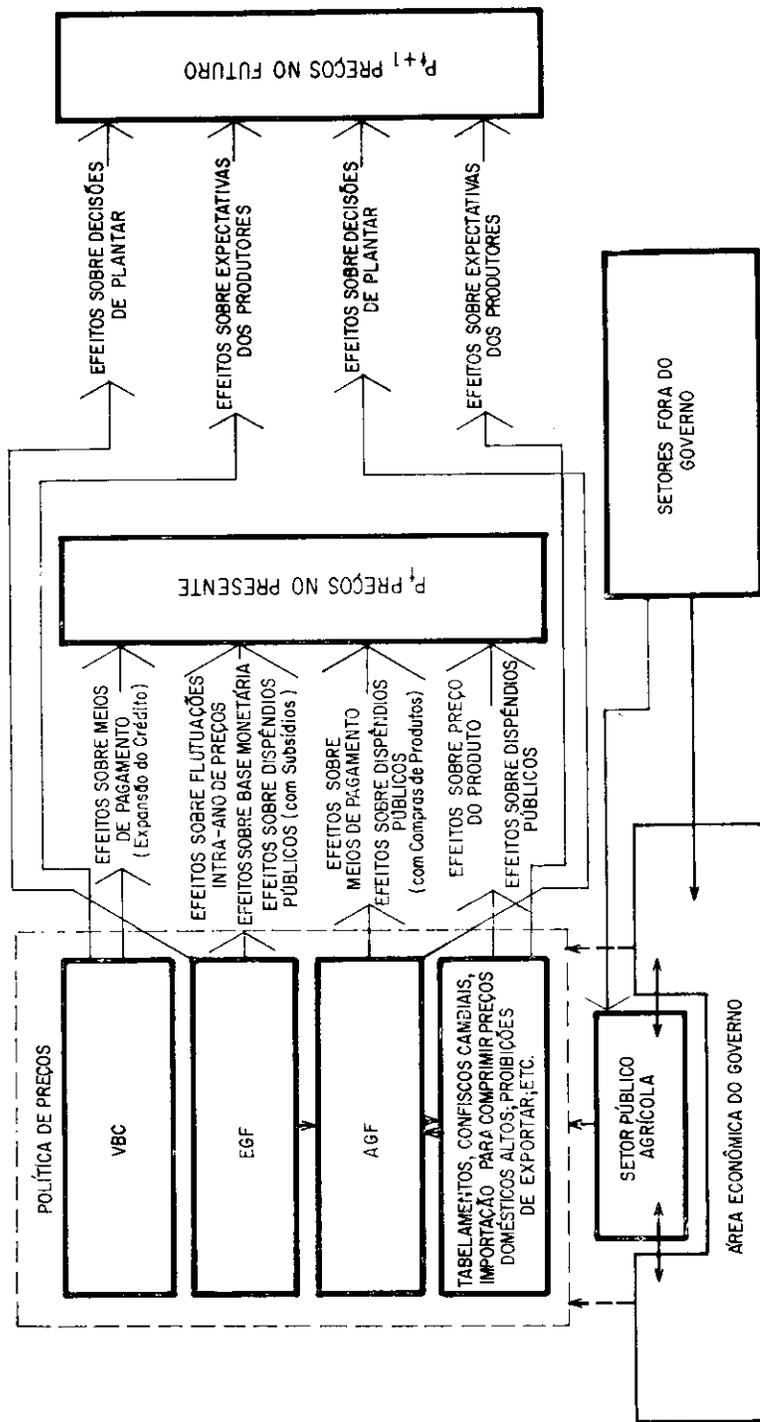
O programa AGF se propõe adquirir dos agricultores, a preços prefixados, as quantidades de certos produtos que estes não puderem vender, a preços aceitáveis, no mercado. Se, para uma lavoura, os preços de mercado forem superiores aos preços mínimos, os agricultores tenderão a colocar nele a sua produção; entretanto, se forem inferiores, eles poderão se valer do programa AGF, vendendo-a ao governo. Os produtores não precisam fazer isto imediatamente, pois o EGF dá-lhes a opção de reter a sua produção à espera de condições propícias à sua venda. Todavia, se depois de algum tempo os preços de mercado se mantiverem abaixo do preço mínimo, a produção — ou parte dela — poderá ser vendida ao governo por este preço.

Existem diferentes pontos de vista sobre o melhor critério para a fixação de preços mínimos.<sup>6</sup> No Brasil, em tese, o preço mínimo de um dado produto seria fixado ligeiramente abaixo do preço que, em condições normais de demanda e, principalmente, de oferta, equilibraria o mercado [Oliveira (1972)]. Seguida essa regra, o programa AGF permitiria a formação de estoques estratégicos em anos que ocorressem excessos de oferta, e a retirada do produto desses estoques nos anos de produção insuficiente. Complementarmente ocorreriam exportações sempre que o estoque estratégico se tornasse excessivo e importações na situação inversa. Se bem administrado, o sistema AGF contribuiria para uma significativa redução na flutuação de preços agrícolas entre anos, para um abastecimento

<sup>5</sup> Sobre o comportamento de grupos de interesse privados relativamente ao EGF, ver Delgado (1978), Mollo (1983) e David e Ribeiro (1986).

<sup>6</sup> Para discussões teóricas sobre critérios para a fixação de preços mínimos ver Krishna (1968) e Delgado (1978).

**INTERAÇÃO ENTRE A ÁREA ECONÔMICA DO GOVERNO E O SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE PREÇOS DE PRODUTOS AGRÍCOLAS**



adequado dos mercados de produtos agrícolas e para propiciar aos agricultores um ambiente adequado ao desenvolvimento de suas atividades. Entretanto, no Brasil o programa AGF quase nunca foi sistematicamente administrado na observância de tais regras.

Para os propósitos deste trabalho é importante que se examine o desempenho do programa AGF em face aos seus objetivos centrais de:

- a) reduzir as incertezas de preços com que se defrontam os agricultores; e
- b) influir nas decisões de plantio a fim de orientar a produção.

#### 2.2.3.1 – O programa AGF e a redução das incertezas de preços

Uma análise da aplicação do programa AGF desde o seu início, em 1952, revela que esse objetivo raramente foi atingido. São as seguintes as principais razões dessa afirmação:

a) Até 1966 os preços mínimos eram fixados de forma improvisada, sem uma orientação de política previamente definida. Muitas vezes eles eram divulgados após o plantio, e, conforme mostrou Smith (1969), a tendência no período foi a de se fixar preços mínimos relativamente elevados após safras reduzidas, reforçando os estímulos já fornecidos pelo mercado, e preços mínimos reduzidos após safras abundantes, contribuindo para o desincentivo já fornecido pelos preços baixos do mercado. Assim, ao invés de operar como elemento estabilizador – nas poucas ocasiões em que funcionou como sistema de preços antecipados – o programa AGF acabava reforçando a natureza cíclica da produção agrícola.<sup>7</sup>

Acontecia que, em virtude da visão de curto prazo inspirada pelas preocupações da área econômica nos anos de oferta curta, com problemas de abastecimento e com as pressões inflacionárias produzidas pelo setor agrícola, os preços mínimos eram fixados em níveis elevados. Por sua vez, nos anos de superprodução – particularmente quando ocorria substancial aquisição de excedentes – o contrário tendia a ocorrer. Temendo dispêndios vultosos com compras, os preços mínimos eram estabelecidos em níveis reduzidos.

b) Se inicialmente os preços mínimos tendiam a ser fixados em níveis reduzidos pelo temor dos dispêndios elevados com compras, depois de 1966, a despeito da diminuição das necessidades de compras governamentais propiciada pela agilização do programa EGF, preocupações de cunho monetarista fizeram com que prevalecesse a mesma tendência. Quando a perspectiva imediatista da área econômica do governo a fazia dar prioridade absoluta ao controle monetário – o que não raro acontecia

<sup>7</sup> Como se sabe, a defasagem de tempo entre o plantio e a colheita faz com que, se deixados livres, os mercados agrícolas se caracterizem por flutuações cíclicas na produção e nos preços. Uma política coerente deveria se contrapor a essas flutuações oferecendo preços de garantia altos nos anos de superprodução e preços baixos, e preços de garantia reduzidos nos de escassez de oferta e preços elevados.

– ela interferia para que se fixassem preços mínimos em níveis baixos, comprimindo o crédito de custeio. Como vimos, esse estado de coisas levou, em 1980, à implantação dos VBC.

c) Outro fator de incerteza no programa AGF estava no efeito da inflação sobre o valor real dos preços fixados a cada ano. Foi só em 1966 que os preços mínimos passaram a ser sistematicamente fixados antes do plantio podendo, pois, ter algum impacto sobre as decisões dos produtores. Entretanto, embora eles fossem determinados embutindo uma hipótese de inflação, com o objetivo de evitar corrosão acentuada no seu valor real, quase sempre se subestimava amplamente a estimativa da inflação do período entre o plantio até a colheita. Destarte, quando a produção era colhida, os valores reais dos preços mínimos se encontravam em níveis bastante inferiores aos intencionados. Evidentemente, tal prática contribuía para aumentar a incerteza dos produtores e afetava negativamente a credibilidade do programa.

Esse estado de coisas só se alterou em 1981, quando os preços mínimos passaram a sofrer correção monetária mensal a partir da época do começo do plantio até a do início da colheita [David e Ribeiro (1986)]. Depois disso os preços mantinham seus valores nominais; todavia, com a corrosão inflacionária, sofriam quedas reais, contribuindo para limitar os gastos com as compras de excedentes. Não havia grandes riscos de venda ao governo da safra tão logo ela fosse colhida pois, dados os altos subsídios embutidos no crédito de comercialização, valia a pena tomar EGF mesmo que os preços de mercado não fossem muito atrativos. Até 1986 o AGF foi elemento importante na comercialização da safra quase só nas áreas de fronteira agrícola.

Não resta dúvida, portanto, que, pelo menos até recentemente, o programa AGF não contribuiu para reduzir as incertezas de preços dos agricultores.

#### 2.2.3.2 – *Os preços mínimos como fatores de orientação da produção*

Diversos autores empregaram métodos econométricos para determinar se os preços mínimos afetavam significativamente a oferta agrícola. O estudo de Smith (1986) foi pioneiro neste campo mas, depois do seu, vários outros foram efetuados com o objetivo de medir a resposta da oferta agrícola aos preços mínimos. Realizando uma resenha desses trabalhos, David e Ribeiro (1986) concluíram que, na sua maioria, eles não forneceram “nenhum apoio à proposição de que os preços mínimos tivessem tido... uma influência significativa sobre a produção das principais culturas” (p. 20).

A própria condução da política acima registrada fornece indicação de que esses trabalhos não poderiam mesmo chegar a outra conclusão. Além disso, comparações dos preços mínimos com os custos de produção reforçam a improbabilidade dos preços mínimos poderem ter sido instrumento eficaz de orientação da produção. Delgado (1978) realizou tais com-

parações para o período 1952/75 e Mollo (1983), para os anos de 1978 e 1989; a análise desses autores revela que, para a maioria dos produtos e dos anos cobertos, os preços mínimos se situaram abaixo dos custos médios de produção.

Assim, não é difícil entender porque os agricultores pouca atenção prestavam aos preços mínimos quando decidiam o que e quando cultivar.

Este estado de coisas mudou depois de 1981 quando, para compensar a redução da política de crédito como elemento de indução da produção, passou-se a estabelecer preços mínimos que, pelo menos em parte do período da safra, se situavam acima dos custos de produção e mesmo, em alguns casos, acima dos preços de mercado [David e Ribeiro (1986)].

Do ponto de vista do esquema representado na figura, a discussão acima deixa clara a existência de relações entre os preços mínimos, os possíveis volumes de AGF e os preços no presente ( $P_t$ ). Em várias ocasiões a área econômica do governo se mostrou preocupada com o impacto do sistema AGF sobre os meios de pagamento ou sobre o dispêndio público — e, por conseguinte, sobre o nível de preços num futuro imediato. Em consequência, desenvolveu forte propensão a interferir no processo de determinação dos parâmetros da política de preços mínimos, não raro evitando com que estes fossem estabelecidos em níveis adequados ao atingimento dos objetivos básicos da política.

Há, também, evidentemente, uma relação entre o sistema AGF e  $P_{(t+1)}$ . Na verdade, quando se diz que o sistema AGF existe para reduzir as incertezas de preços dos agricultores, atenuar as flutuações, entre anos, dos preços de produtos agrícolas e servir como instrumento de orientação da produção, está-se realçando exatamente essa relação. Se o sistema fosse gerenciado de forma correta, produziria flutuação menor dos preços de produtos agrícolas e, portanto, riscos atenuados de choques inflacionários ocasionados por insuficiência de oferta.

Na verdade, o setor público agrícola — por intermédio da CFP — propõe a cada ano, o estabelecimento de parâmetros para o sistema AGF, tendo esses objetivos em vista. É óbvio que eles são frustrados pelas alterações que a área econômica freqüentemente introduz.

#### 2.2.4 — Interferências nos preços de produtos agrícolas ocorridas fora do âmbito da política de preços mínimos

Finalmente, temos o conjunto extenso, diversificado e desconexo de medidas e ações que afetam os mercados de produtos agropecuários e, portanto, seus preços, mas que não são parte da política de preços mínimos. A partir do início da década de 1950 a agropecuária brasileira passou a ser altamente discriminada em relação ao setor urbano-industrial; essa discriminação se configurou, em larga medida, mediante a compressão dos preços de seus produtos em vários pontos da cadeia de comercialização. Para tal, foram usados os instrumentos das políticas tributária, cambial e de controle de preços.

Com as políticas tributária e cambial tem-se provocado reduções nos preços dos produtos agropecuários fortemente transacionados no mercado externo. No primeiro caso, enquanto as exportações de manufaturados recebem tratamento especial, com incentivos e isenções de impostos, as agropecuárias sofrem a incidência do ICM. Este imposto produz uma compressão para baixo no preço que o agricultor recebe pelo produto exportado.<sup>8</sup>

A política cambial foi responsável por discriminação contra a agricultura nos extensos períodos em que, em decorrência de estratégia de crescimento, a moeda nacional foi mantida supervalorizada. Essa supervalorização significou preços domésticos de produtos agrícolas de exportação menores que os que se formariam sem distorções cambiais. Simultaneamente, a política de proteção à indústria contribuiu para uma considerável tributação implícita da agropecuária [Oliveira (1981)].

Os controles de preços, por sua vez, vêm sendo empregados principalmente para manter em níveis baixos os preços de produtos agrícolas de certa importância no abastecimento do mercado interno. O principal motivo dessas intervenções tem sido o de comprimir os preços de produtos agropecuários no mercado interno, seja para procurar neutralizar os choques inflacionários oriundos de quebras de safras, seja para atenuar o crescimento dos índices de preços e limitar demandas salariais.

Alguns desses controles são diretos e outros atuam de forma indireta sobre os preços. Dentre os primeiros, destacam-se os tabelamentos de preços de produtos agropecuários, seja no atacado, seja no varejo; eles foram amplamente empregados no pós-guerra, sempre com resultados duvidosos. No início da década de 1980, por pressão de organismos internacionais, eles foram oficialmente eliminados e substituídos por "acordos de cavalheiros" de efeitos semelhantes. Entretanto, com o Plano Cruzado os tabelamentos retornaram, passando a assumir papel de destaque na política de contenção inflacionária da nova estratégia econômica.

Os controles indiretos de preços vêm sendo feitos mediante o emprego de uma gama variada de instrumentos, dentre os quais se destacaram a venda subsidiada de produtos agrícolas importados e a venda (com ou sem subsídios) a partir de estoques de produtos, adquiridos no país. Tiveram importância, também, as proibições contingenciamentos e limitações das exportações de produtos agropecuários, entre outros.

O maior problema com essas intervenções é que, via de regra, elas são executadas de forma arbitrária, intempestiva e imprevisível. Inexistem regras claras e predeterminadas, freqüentemente se age tarde demais; não raro, nem mesmo os efeitos imediatos esperados das medidas são alcan-

<sup>8</sup> Essa compressão do preço recebido pelo agricultor é maior no caso dos produtos para os quais o Brasil é tomador de preço no mercado internacional. No caso de produtos em que o país é monopolista ou oligopolista no mercado externo, parte do imposto pode ser repassado ao consumidor. Foi o que ocorreu com o café, em várias ocasiões.

çados. Essas intervenções, estabelecidas que são com uma forte participação da área econômica, geralmente têm em vista objetivos de curto prazo. O horizonte temporal dessa entidade do governo a faz ignorar os efeitos mediatos da medida, sobre a produção e os preços. Esses efeitos tendem a ser extremamente prejudiciais a uma expansão adequada da oferta agropecuária.

Assim, do ponto de vista do esquema da figura, há uma relação entre as intervenções e os controles e o nível de preços no presente ( $P_t$ ), via a redução de preços que produzem (pelo menos quando surtem efeito). Há, também, uma relação entre as intervenções e controles e o nível de preços a longo prazo ( $P_{t+1}$ ). As reduções de preços obtidas a curto prazo, combinadas com as incertezas provocadas pelas intervenções e controles, afetam negativamente as expectativas dos agricultores levando-os, se não a reduzir a oferta de seus produtos, pelo menos a deixar de expandir adequadamente a produção. Com isto a oferta agrícola evolui de forma pouco satisfatória e criam-se pressões ascendentes sobre os preços.

### 2.3 — Papel de setores situados fora do governo

Este trabalho enfatiza a análise do comportamento de grupos que fazem parte do governo, na formação e implementação de políticas que afetam os preços de produtos agropecuários. Entretanto, não se pode ignorar o papel de setores situados fora do governo — notadamente no que concerne à política de preços mínimos. Uma análise detalhada desse papel — embora importante — foge aos objetivos do presente trabalho, mas julgou-se necessário examinar, em suas linhas gerais, o seu comportamento.

Para iniciar, é importante que se ressalte que foi só em 1974 que a CFP começou realmente a se aparelhar para atuar de forma eficaz. Antes, a organização não dispunha de um corpo técnico de bom nível, nem se encontrava estruturada para interferir eficientemente sobre a política. Essa insuficiência técnica foi percebida por Smith (1969) que, entretanto, erroneamente, atribuiu a ela a forma desordenada com que vinha se conduzindo a política de preços mínimos. Em 1974 a situação começou a se modificar; a CFP se modernizou e constituiu um corpo técnico de bom nível. Paradoxalmente, porém, a eficácia da política não sofreu substanciais avanços.

No período pré-1974 as próprias deficiências operacionais e técnicas da CFP facilitavam a manipulação da política de preços mínimos em benefício de setores externos ao governo. Na verdade, a CFP atuava, então, mais como organismo de defesa do interesse de setores ligados ao beneficiamento e à comercialização de alguns produtos agrícolas. Os preços mínimos eram fixados quase sem base técnica e cabia à CFP levar a

efeito um trabalho de aproximação e conciliação a fim de que fossem obtidos valores aceitáveis, tanto pelos setores influentes fora do governo como pela área econômica do governo.<sup>9</sup>

Uma tentativa para alterar essa situação foi feita pela Lei Delegada n.º 2/62. Concebida em pleno período de efervescência pelas "reformas de base", esse instrumento legal determinava que os benefícios da política de preços mínimos seriam concedidos exclusivamente a produtores rurais e suas cooperativas. Entretanto, problemas operacionais — a CFP não dispunha de estrutura administrativa para atender diretamente a milhões de produtores espalhados por todo o país — e a pressão de grupos de interesse, fizeram com que em 1963 se introduzissem mudanças eliminando a exclusividade dos produtores. Ficou estabelecido, então, que comerciantes e beneficiadores teriam acesso ao amparo da política de preços mínimos desde que comprovassem que os produtos para os quais pleiteavam EGF ou AGF, tinham sido adquiridos dos agricultores a preços pelo menos iguais aos preços mínimos em vigor. Esse dispositivo foi mantido na reforma de 1966 e permanece em vigor até o presente. Conseqüentemente, até hoje é elevada a participação dos intermediários e beneficiadores nos financiamentos e aquisições da CFP, com a diferença que, mais recentemente, no Centro-Sul, aumentou apreciavelmente a participação das cooperativas [Mollo (1983)].

Com as mudanças introduzidas a partir de 1974, a política de preços mínimos passou a ser estabelecida tendo, pelo menos como ponto de partida, critérios eminentemente técnicos. Evidentemente, não desapareceram a influência de grupos de pressão e, muito menos, interferências da área econômica. Todavia, a CFP tornou-se um dos segmentos mais respeitáveis do setor público agrícola. Suas recomendações a respeito dos parâmetros da política deixaram de ser instáveis ou de se pautar primordialmente nas reivindicações de grupos de pressão; tornaram-se, ao invés, sugestões coerentes que, se aplicadas, teriam uma probabilidade razoável de produzir os resultados delas esperados, do ponto de vista da estratégia de expansão e de modernização da agricultura em que se inseriam. A política de preços mínimos continuou instável e pouco coerente após 1974, mas não em virtude de erros e imperfeições da CFP.

Evidentemente, não desapareceu a influência de grupos de pressão sobre a política de preços mínimos. Eles continuaram a atuar para garantir uma participação elevada nos benefícios da política e, particularmente no período de forte aceleração inflacionária iniciado na segunda metade da década de 1970, para que fossem mantidos em níveis aceitáveis os recursos do programa EGF. Como vimos, essa linha de crédito subsidiado propiciava ganhos elevados aos mutuários, especialmente nos anos em que as hipóteses de inflação embutidas nas taxas de juros do crédito rural se

<sup>9</sup> Conforme entrevista com João do Carmo de Oliveira, realizada em 05/05/1984. Para análise da participação dos processadores e intermediários na política de preços mínimos no período 1968/75, ver Oliveira e Albuquerque (1977, Cap. V).

situavam em níveis muito abaixo da inflação que efetivamente se verificava.

Durante quase toda a década de 1970 grupos de pressão conseguiram influir para que se mantivessem altas as aplicações no programa EGF. Foi só no início da década de 1980 que as exigências de organismos internacionais e as prioridades da política econômica, provocaram uma redução significativa dos recursos do programa.

No período pós-1974 ocorreram alterações nos pontos em que os setores influentes fora do governo exerciam pressão. Antes eles virtualmente controlavam a CFP.<sup>10</sup> Com as mudanças pelas quais a entidade passou, tornou-se necessário procurar novas maneiras de influir na política de preços mínimos. Dados o poder relativo da área econômica do governo e a reduzida inibição que tinha de promover, sem maiores preocupações, alterações de rumo na política de preços mínimos, foi sobre ela que recaiu grande parte da pressão dos setores externos ao governo. Isso ocorreu com maior força no período de 1979/84.

Cabe observar a respeito da ação de setores influentes situados fora do governo sobre políticas de preços negativas, que é óbvio que elas também são objeto de sua atenção. Todavia, como são multifacetadas e atingem uma gama muito grande de produtos e insumos agropecuários, torna-se difícil estabelecer um padrão de comportamento geral dos grupos de pressão. Entretanto, há exemplos largamente difundidos de sua atuação: temos as indústrias têxteis pressionando para obter a proibição da exportação de algodão com o objetivo de manter reduzido o preço de sua matéria-prima básica; temos os tricultores pleiteando a manutenção de proteção e subsídios; temos os cafeicultores exigindo proteção, preços de garantia elevados ou reclamando contra o "confisco"; temos os exportadores de carne ou de produtos do complexo soja pedindo isenção de ICM e licença para importar no regime *draw-back*; temos os pecuaristas e processadores reclamando contra o tabelamento da carne e do leite. Os exemplos são diversos e é difícil traçar um padrão de comportamento geral. O que importa ressaltar é que a pressão de setores influentes existe e que, em ocasiões, ela assume importância considerável.

### 3 — A interação entre as entidades no governo e grupos setoriais na formação da política de preços mínimos

Esta seção vale-se do modelo da figura anterior para discutir as características básicas da interação entre grupos setoriais dentro e fora do governo, na formação da política de preços mínimos; decidiu-se concentrar a

<sup>10</sup> Da entrevista com João do Carmo de Oliveira em 05/05/84 e de conversas com outros técnicos da CFP.

análise sobre esta política, em decorrência da sua elevada importância no contexto da política agrícola, como um todo. Ademais, as outras intervenções sobre preços de produtos agrícolas não se constituem em conjuntos de medidas que compõem políticas permanentes.

Como vimos, uma das características da política de preços mínimos, até recentemente, foi a sua falta de coerência e eficácia em termos dos objetivos maiores que a deveriam guiar. Já se ressaltou que, durante a "fase experimental" da política (1951/66), os preços mínimos eram fixados após o plantio e, via de regra, em níveis reduzidos a fim de evitar compras pelo governo de produtos agrícolas. De uma forma geral, a política existia realmente para fornecer apoio a setores influentes ligados ao beneficiamento e à comercialização de certos produtos agrícolas. Com a reforma de 1966, expandiu-se o programa EGF visando reduzir as necessidades de aquisições pelo programa AGF. Entretanto, não houve melhoria acentuada na própria condução da política, que permaneceu confusa e, em boa medida, contraproducente.

Vimos que em 1974 a CFP foi reorganizada, tornando-se apta a conduzir eficientemente a política de preços mínimos. Isto não obstante, a política continuou imprevisível, e caracterizada por hesitações e freqüentes mudanças de curso. As suas maiores deficiências foram:

a) O caráter instável da política de preços mínimos não desapareceu; ele continuou a contribuir para aumentar as incertezas dos agricultores na época do plantio, e a dos beneficiadores e intermediários nas fases da comercialização das safras. Essas incertezas se ampliavam quando, à condução inconstante da política de preços mínimos, se adicionavam a elevada propensão do governo em aplicar, de forma intempestiva, outros instrumentos de intervenção em mercados com o objetivo de comprimir os preços de produtos de origem agrícola.

b) A ligação dos preços mínimos com o volume do crédito de custeio (e, numa segunda etapa, com o de comercialização), que só foi parcialmente desativada com a criação dos VBC no fim da década de 1970, contribuiu para que continuasse a prevalecer a tendência ao estabelecimento de preços mínimos em níveis inferiores aos que teriam que ser fixados se prevalecessem os principais objetivos da política. Até recentemente, portanto, eles não puderam exercer adequadamente o seu papel básico na orientação da produção agrícola. Essa situação só se alterou depois de 1980, quando a política de preços mínimos passou a ser empregada para compensar o corte de subsídios no crédito rural e as reduções no seu volume.

c) Inexistiu uma política efetiva de estoques estratégicos. As compras elevadas de produtos agrícolas, sob a égide do programa AGF, continuaram a ser encaradas com desconforto pelo governo e houve vários casos de vendas precipitadas para reduzir os dispêndios com a manutenção dos estoques.

d) Da forma como foi administrado, o programa EGF não se mostrou instrumento eficaz de redução das oscilações de preços safra-entressafra.

e) Manteve-se reduzido o acesso dos produtores ao crédito do programa EGF. Este continuou sendo dado principalmente aos beneficiadores e intermediários, reforçando o seu poder de barganha.

Os observadores da evolução da política de preços mínimos até o fim da década de 1960,<sup>11</sup> atribuíam o seu caráter imediatista e a forma instável e frequentemente inconsistente com que ela era conduzida, basicamente à falta de capacitação técnica da CFP. Um corpo técnico e uma estrutura de apoio deficientes impediam que a política fosse eficaz. A solução, portanto, era dar ao órgão infra-estrutura e pessoal adequados.

Apoiados na dimensão de racionalidade do processo de formação de políticas agrícolas, esses autores diagnosticavam os fatores que impediam que decisões racionais fossem tomadas e recomendavam medidas para remover os obstáculos a uma atuação mais eficaz do setor público agrícola. Faziam isso como se este tivesse total controle do processo decisório no âmbito da política de preços mínimos (e da política agrícola em geral).

Como vimos, mais recentemente foram corrigidas muitas dessas deficiências; entretanto, a política de preços mínimos continuou instável e pouco coerente. Esse estado de coisas pode parecer paradoxal; todavia, ele se torna inteiramente compreensível se a análise ampliar os grupos setoriais que influem no processo decisório da política de preços mínimos e se considerar explicitamente a dimensão de poder, fundamental no processo.

O modelo da figura anterior permite que se faça isto. Nele participam, como básicos no processo de formação da política de preços mínimos, além do setor público agrícola e os grupos de pressão, a área econômica do governo. A dimensão de poder torna-se visível, pois este último grupo setorial comparece com uma influência muito grande sobre o processo. Embora as principais preocupações da área econômica não se localizem no setor agrícola, ela sabe que a agricultura pode atrapalhar o atingimento de algumas de suas metas básicas, e portanto interfere para tentar evitar que isto ocorra. E a área econômica sempre teve poder para interferir e para mudar a orientação que o setor público agrícola tivesse concebido para a política de preços mínimos. Desta forma, estabeleceu-se um campo fértil para mudanças intempestivas na política e para que a visão de longo prazo do setor público agrícola seja facilmente sobrepujada por considerações imediatistas da área econômica do governo.

Tendo em vista o modelo da figura, as preocupações desta última entidade têm sido muito mais com os impactos provocados pelos vários componentes da política de preços mínimos sobre a expansão dos meios de pagamento, os dispêndios governamentais e os preços agrícolas. Nos dizeres de David e Ribeiro (1986, p. 11), as preocupações da área econômica em face à agricultura conduzem a decisões cujo principal

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, Smith (1969), Schuh (1970) e Nicholls (1975).

objetivo é a “administração de preços agrícolas”. Ela afeta a determinação dos parâmetros da política de preços mínimos, a operação dos programas AGF e EGF e a venda de estoques governamentais, e aciona outros instrumentos de interferência em mercados e preços agrícolas movida pelos objetivos de controlar, a curto prazo, os preços de alimentos, de garantir o suprimento do mercado interno e de evitar que ocorram projeções negativas da política de preços mínimos sobre variáveis da política macroeconômica que julga fundamentais.

Do ponto de vista da política agrícola, o seu horizonte temporal tende a ser muito curto — o que vale são os impactos de uma política sobre  $P_t$ . A agricultura não é o objeto principal de suas preocupações; ela é mais um instrumento a ser manipulado para o atingimento de outros objetivos que considera maiores. Os impactos de medidas e políticas sobre  $P_{t+1}$  são usualmente ignorados.

Do ponto de vista da política de preços mínimos, os horizontes temporais do setor público agrícola são eminentemente de médio e de longo prazo. Tenta influir sobre o processo decisório com base no objetivo fundamental da “administração da oferta agrícola” [David e Ribeiro (1986, p. 11)]. Visa um crescimento equilibrado da produção agropecuária e sabe que isto só é possível se as regras do jogo forem estabelecidas com clareza e não mudarem a todo o instante. Reconhece que ocasionalmente os preços de produtos da agropecuária sofrem altas acentuadas, em decorrência de quebras de safras ou de variações cíclicas de longo prazo (o caso da pecuária de corte); mas para o setor público agrícola está claro que não é com medidas intempestivas e ações que contrariam a lógica do funcionamento dos mercados agrícolas que se combate tais altas.

É da interação entre essas duas entidades do governo que emerge o caráter instável e inconsistente da política de preços mínimos. Em ocasiões menos tumultuadas a área econômica interfere pouco na condução da política pois ela não representa ameaça aos objetivos maiores que a guia; às vezes pode até dar apoio às sugestões de medidas coerentes, na expectativa de que com isto a agricultura se comporte bem no futuro.

Entretanto, nas ocasiões em que ocorrem crises agrícolas ou em que problemas macroeconômicos se revelam mais agudos — especialmente na área do controle da inflação —, a área econômica passa a interferir livremente na política; não permite a fixação dos seus parâmetros em níveis adequados em face aos objetivos da “administração da oferta agrícola”, altera regras estabelecidas previamente e, direta ou indiretamente, interfere de várias maneiras na política. É preciso lembrar que ela controla o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e outros setores básicos à implementação da política.

Por sua vez, em época de crise o setor público agrícola é importante para fazer prevalecer seu ponto de vista. No passado sua capacitação técnica era realmente deficiente e não tinha condições de orientar e conduzir eficazmente a política de preços mínimos. Entretanto, quando a CFP adquiriu tal capacitação, sua ação passou a ser freqüentemente afetada pelas inter-

ferências provocadas pelos objetivos de curto prazo da área econômica, combinados ao poder que esta tinha de fazer prevalecer os seus desejos. Numa situação destas, a capacitação técnica do setor público agrícola pode pouco. Ela não deve ser desprezada pois permite que, nos fóruns onde a política é formada, apresente sua argumentação apoiada em base sólida. Ela serve, também, para evitar que erros mais grosseiros sejam cometidos. Entretanto, como a racionalidade não é exclusiva e como há a importante dimensão de poder, a capacitação técnica acaba não pesando decisivamente em ocasiões importantes da formação e da condução da política. Dado o poder relativo das duas entidades no governo, as preferências da área econômica acabam se impondo e prevalecem os objetivos da "administração dos preços agrícolas". É desta forma que, em termos do modelo da figura anterior, os efeitos sobre  $P_t$  das várias medidas e ações que compõem a política de preços mínimos tendem a prevalecer sobre os que afetam  $P_{t+1}$  embora, em essência, ela tenha como objetivo expresso garantir uma evolução adequada da oferta e, portanto, dos preços de produtos agrícolas.

#### *Um exemplo ilustrativo*

À guisa de conclusão, apresenta-se um exemplo no qual as interações acima analisadas ficam bastante evidentes. Examina-se, com ênfase no período 1966/84, o processo anual de determinação dos parâmetros básicos da política: os preços mínimos — mais recentemente, também os VBC — e as regras de aplicação da política para o ano.<sup>12</sup>

Tendo em vista as características do processo de determinação de parâmetros e regras anuais, pode-se identificar três subperíodos distintos:

- a) o que vai de 1966 até o fim do Governo Médici (1973);
- b) o subperíodo 1974/78 (Governo Geisel);
- c) 1979/84 (Governo Figueiredo).

No primeiro subperíodo, a CFP ainda não tinha se capacitado a orientar tecnicamente a determinação das regras da política de preços mínimos para cada ano agrícola. Já se ressaltou a importância dos grupos de pressão — grandes empresas, associações de classes e entidades de fomento de produtos; eles atuavam sobre o processo decisório diretamente, ou se valiam da influência de governadores, deputados e senadores.

O Conselho Monetário Nacional se constituía no fórum onde, formalmente, as decisões eram adotadas. A CFP fazia um trabalho de conciliação entre os pleitos dos grupos de pressão e as restrições e limites

<sup>12</sup> Esta parte apóia-se na entrevista de João do Carmo Oliveira, em 5/5/84, mas vale-se também de informações obtidas de conversas com técnicos da CFP.

estabelecidos pela área econômica do governo, e apresentava ao CMN um elenco de valores e medidas em condições de ser aprovado.

No período, a área econômica tinha como principal núcleo de atuação o Ministério da Fazenda. Delfim Netto era "superministro", seus assessores tinham enorme poder e seus pontos de vista acabavam predominando amplamente no processo de fixação dos preços mínimos e das regras anuais. Sem poder nem base técnica, o setor público agrícola não tinha a mínima condição de contrariar as indicações e diretrizes emanadas do Ministério da Fazenda. Na melhor das hipóteses, conseguiam pequenas vitórias quando apoiavam reivindicações de grupos de pressão mais influentes.

A situação alterou-se no período 1974/79. Nele a CFP adquiriu infraestrutura para atuar e se capacitou tecnicamente para influir na formação da política de preços mínimos. Alyson Paulinelli, então Ministro da Agricultura, nomeou Paulo Vianna para o comando da CFP dando-lhe amplo poder para modernizar a instituição. Isto foi feito e, como vimos, a CFP tornou-se peça importante no planejamento agrícola do país.

No período, o estabelecimento dos parâmetros e regras anuais passou a ser feito no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), comandado pessoalmente pelo Presidente da República. À CFP coube a tarefa de, antes do início de cada ano agrícola, efetuar estudos básicos e sugerir preços mínimos e outros parâmetros e, depois de consultar setores, dentro e fora do governo, montar a proposta quase final da política, que era submetida ao CDE.

É óbvio que a CFP não podia estruturar como bem entendesse as sugestões finais. A entidade tinha como meta a determinação de preços mínimos ótimos, do ponto de vista dos objetivos de longo prazo da política, mas não se iludia de que podia fazê-lo sem considerar as influências políticas e de grupos de pressão e, principalmente, os propósitos da área econômica.

Entretanto, com a mudança a que foi submetida, a CFP teve condições de evitar distorções mais gritantes no processo de aproximações sucessivas que conduzia.

No período, a intervenção da área econômica na política continuou a existir; todavia ela se processava de forma discreta. O Presidente Geisel não patrocinava ministros personalistas e não admitia discussões públicas entre elementos do governo. Assim, a CFP tinha que desenvolver com discrição a tarefa de conciliar o objetivo de imprimir à política uma orientação técnica ótima, com as influências de setores fora do governo e as restrições impostas pela área econômica. O processo se desenvolvia de forma tal que, uma vez terminada a fase de consultas técnicas e de conciliação, as sugestões para a política de preços mínimos dificilmente eram contestadas no âmbito do CDE.

No período 1979/84 o processo de determinação dos parâmetros anuais da política de preços mínimos sofreu nova alteração. A finalização do processo se deslocou, outra vez, para o Conselho Monetário Nacional, a área econômica teve sua posição amplamente reforçada e a política de preços mínimos tornou-se fortemente condicionada pelas diretrizes da política monetária.

Esse estado de coisas tomou corpo especialmente depois que Delfim Netto assumiu a Seplan e a área econômica passou a ser comandada por esta entidade, com participação do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional.

Os eventos do período ilustram a importância da dimensão do poder na formação de políticas públicas. Toda a capacitação e aperfeiçoamento da CFP, introduzidos no período anterior, não foram suficientes para conter o amplo domínio da área econômica sobre a política de preços mínimos.

Do ponto de vista da determinação dos parâmetros básicos, a CFP tentou evitar que, com as mudanças que ocorreram, fosse se perdendo a orientação técnica do processo. Continuou a realizar estudos preparatórios e a sugerir elencos de valores para os VBC e para os preços mínimos, compatíveis com os objetivos básicos da política. O fruto de seu trabalho era levado ao CMN para deliberação, mas ali suas sugestões tinham peso reduzido. Prevalciam amplamente os pontos de vista da área econômica, orientada por preocupações muitas vezes alheias aos objetivos básicos da política de preços mínimos. E mesmo quando, em função da desativação em curso da política de crédito rural subsidiado, se passou a dar ênfase à política de preços mínimos, foi a área econômica que ditou as regras do jogo.

O processo chegou a adquirir um caráter acintoso. Nas reuniões do CMN em que se decidia sobre os parâmetros anuais, não raro as sugestões da CFP eram totalmente ignoradas; alguém da Seplan simplesmente apresentava a relação de valores e as regras a vigorarem para o ano agrícola seguinte e estas passavam a ser adotadas, quase sem discussão.

Esse estado de coisas provocou profundo descontentamento entre os técnicos da CFP. Os parâmetros anuais da política eram estabelecidos sem que seu ponto de vista fosse devidamente apreciado mas a responsabilidade pelas conseqüências das medidas tomadas acabava recaindo sobre o órgão. Com isto, a CFP perdeu técnicos de alto nível e os que permaneceram sentiam-se frustrados e desestimulados.

Até o fim do período coberto no presente estudo, a área econômica manteve amplo controle sobre a política agrícola, deixando espaço muito reduzido para que os pontos de vista do setor público agrícola pudessem assumir algum peso. Esse estado de coisas gerou problemas e distorções que se refletiram no próprio desempenho do setor agropecuário no período; como se sabe, este deixou muito a desejar.

## Abstract

*The paper examines the apparent paradox of Brazil's long experience in contradictory agricultural price policies: we find, simultaneously, positive policies (policies providing incentives to farmers), and negative policies (policies which reduce farmers' incentives to produce). It avoids the easy way out of claiming the policy-makers are irrational. It shows, instead, that if we consider the interaction of two sectoral complexes within government — both involved in agricultural policy formulation and implementation — the apparent paradox can be explained. The paper presents a simplified model taking into account the confrontation between the two sectoral complexes within government, which is employed to analyse agricultural price policy-making. It also examines the evolution of the two sectoral groups in Brazil. Emphasis is placed in the minimum prices and in the market intervention policies.*

## Bibliografia

- DAVID, M. B. de A., e RIBEIRO, L. A. de L. C. *Os impactos da política de comercialização agrícola sobre a produção e os preços. Uma análise da literatura e algumas evidências empíricas.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1986 (Texto para Discussão Interna, 88).
- DELGADO, G. C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos.* Brasília, CEP, 1978 (Coleção Análise e Pesquisa, 3).
- KRISHNA, R. Agricultural price policies and economic development. In: SOUTHWORTH e JOHNSTON. *Agricultural development and economic growth.* New York, Cornell University Press, 1968.
- MATA, M. da. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *Revista Brasileira de Economia*, 36 (3):215-45, jul./set. 1982.
- MOLLO, M. L. R. *Política de garantia de preços mínimos — uma avaliação.* Brasília, CFP, 1983 (Coleção Análise e Pesquisa, 29).
- MUELLER, C. C. Formação de políticas agrícolas. *Revista de Economia Política*, 2/1 (5):89-122, jan./mar. 1982.
- . A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas. *Revista de Economia Rural*, 21 (2):157-72, abr./jun. 1983.
- MUNHOZ, D. G. *Economia agrícola. Agricultura, uma defesa dos subsídios.* Petrópolis, Vozes, 1982.
- NICHOLLS, W. H. A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente. In: CONTADOR, C., coord., *Tecnologia e desenvolvimento agrícola.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975 (Série Monográfica, 17).

- OLIVEIRA, J. C. *Política de preços mínimos no Brasil*. Brasília, Comissão de Financiamento da Produção, 1977 (Coleção Análise e Pesquisa, 1).
- —. *An analysis of transfers from agricultural sector and Brazilian development — 1950-1974*. Inglaterra, 1981 (Tese de Ph. D., Universidade de Cambridge).
- OLIVEIRA, J. C., e ALBUQUERQUE, C. P. *Avaliação da política de preços mínimos*. Brasília, CFP, 1977 (Coleção Análise e Pesquisa, 2).
- OLIVEIRA, J. C., e MONTEZANO, M. R. S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. *Estudos Económicos*, 12 (2):139-59, ago. 1982.
- SCHUH, G. E. *Research on agricultural development in Brazil*. New York, The Agricultural Development Council, 1970.
- SMITH, G. W. A política de preços mínimos. In: LOPES, M. R. *A política de preços mínimos — estudos técnicos, 1949/1979*. Brasília, CFP, 1978 (Coleção Análise e Pesquisa, 11).
- . Brazilian agricultural policy. In: ELLIS, H. S., coord. *The economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1969.

(Originais recebidos em março de 1988. Revisos em agosto de 1988.)