III - A POLITICA DE PREÇOS MÍNIMOS

O propósito deste capítulo é ressaltar alguns aspectos importantes que permearam a condução da Política de Preços Mínimos (PGPM), priorizando a questão relacionada à estabilização de preços. Inicialmente é apresentado um enfoque histórico no sentido de identificar as modificações que foram sendo introduzidas ao longo do tempo e condicionaram seu desempenho ([14]).

No capítulo anterior discutiram-se os argumentos teóricos para a busca da estabilização de preços agrícolas, base para a alocação eficiente dos recursos no setor e objetivo central da existência dos preços mínimos. No entanto, no Brasil, a condução da política nem sempre visou esse objetivo, mas foi administrada, predominantemente, visando solucionar problemas externos ao setor agrícola ([15]). A experiência prática mostra que a política foi, via de regra, conduzida de forma a reduzir pressões sobre o orçamento da União e evitar elevação dos preços ao nível do consumidor.

([14]) Encontra-se em anexo um resumo das regras básicas da PGPM

([15]) Essa característica não é exclusividade da PGPM, mas de toda a política agrícola brasileira. MENDONÇA DE BARROS (1982) conclui com relação ao projeto de modernização da agricultura que maior produtividade, menores preços dos alimentos e maiores exportações seriam a medida do seu sucesso.

1. Evolução Histórica

A história econômica do Brasil neste século foi marcada pela intervenção do Governo nos mercados agrícolas. O caso do café é o mais notório e foi exaustivamente discutido na literatura pelos seus desdobramentos em termos de industrialização. Mesmo no início do século a intervenção não se restringiu a esse produto, como no caso do Comissariado de Alimentação Pública, criado em 1918 para solucionar a crise de abastecimento à época da I Guerra e minorar as reivindicações populares que, se acreditava, comprometiam a ordem estabelecida. O Comissariado tinha por finalidade intervir e regular o mercado de bens de primeira necessidade. (LINHARES & SILVA, 1979). Estes autores registram também que no meio dessa profunda crise de abastecimento foram criadas algumas formas de fomento à produção agrícola, dentre elas a fixação de preços mínimos para feijão e trigo. Reportando-se ao Relatório do Ministério da Agricultura de 1918 mencionam: "No intuito em obter no paiz a maior expansão das culturas de trigo e feijão, o Governo Federal deu aos plantadores a garantia de preços mínimos, sendo de $300 por Kilo para o feijão preto ou mulatinho e 12$ por sacco para feijões brancos ou amarelos" (LINHARES & SILVA, 1979, p.53).

Destacam também a criação da Delegacia Executiva da Produção Nacional, que atuava junto a produtores, fornecendo implementos agrícolas, sementes, agrônomos itinerantes, etc. além de medidas visando melhorar o transporte de gêneros agrícolas, problema indicado como uma das causas da carestia.

Essa é a tônica de praticamente toda a nossa política

agrícola: os mecanismos de intervenção são modificados ou introduzidos como resposta às crises. Certamente é por isso que a atuação do setor público sobre a agricultura brasileira se caracterizou pela preferência a incentivos de mercado, com modestas intervenções através dos chamados fatores estruturais ([16]). A evolução da política de preços mínimos é um exemplo que não foge à regra.

OLIVEIRA (1977) apresenta como início da política de preços mínimos no Brasil, o surgimento da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), em 1943. Nessa época o mundo se encontrava em guerra e à CFP foi determinada a tarefa de "...traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país, e dar-lhes execução depois de aprovados pelo Governo" (Decreto-Lei n. 5.212, de 21/12/43).

A história da subordinação da CFP a diferentes órgãos federais é um aspecto interessante a ser observado e, em parte justifica a condução vacilante da política de preços mínimos. A CFP nasceu vinculada ao Ministério da Fazenda. José Garibaldi Dantas, que empreendeu os estudos iniciais para a criação da CFP e foi seu presidente nos primeiros 17 anos, registra que o

---

([16]) SMITH (1969) aponta cinco fatores sujeitos a decisões de política como os mais importantes na determinação da produção e produtividade agrícolas, reconhecidos ao nível teórico e pela experiência de outros países: a) educação e treinamento; b) qualidade e quantidade de pesquisa e extensão; c) estrutura de posse da terra e relações de trabalho no campo; d) disponibilidade e custo do crédito; e e) preços dos insumos e produtos e sua estabilidade. Os três primeiros são chamados de estruturais e os dois últimos de incentivos de mercado. Para o autor, a política agrícola brasileira se concentrou nos fatores de mercado.

"Ministro Souza Costa, brincando, dizia sempre: a Comissão deve ficar onde está o dinheiro. Era uma idéia com a qual o Presidente Getúlio Vargas concordou" (BRASIL, MA, CFP, 1976, p.11).

Em 1962, a crise de abastecimento atingiu proporções alarmantes e um conjunto de normas foi instituído de forma a que o poder público interviesse "... no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo" (Lei-Delegada n. 4, de 26/09/1962). Na mesma data, a Lei-Delegada n.2 transforma a CFP em autarquia federal sob jurisdição da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB).

Depoimento de Hélio Mauro Lopes da Cruz, superintendente da CFP nessa época, mostra sua discordância com a subordinação desse órgão à SUNAB, embora conformado com a decisão superior: "Ainda insisti um pouco mostrando que essa área não era adequada. Porque a SUNAB estava sendo criada para suceder órgãos que tinham como objetivos fundamentais o controle dos preços de todos os produtos. No meu entender havia uma incompatibilidade fundamental entre um órgão que objetivava estimular a produção e introduzir novas técnicas de cultivo para a produtividade, com outro órgão voltado para o controle de preços desses gêneros. Mas, como nem sempre as boas idéias, ou aquelas que a gente imagina serem as melhores ficam, a Comissão foi parar na área da SUNAB, com a lei delegada n. 2" (BRASIL, MA, CFP, 1976, p. 15).

Em meados dos anos 60, a responsabilidade pela Política Nacional de Abastecimento é transferida ao Ministério da Agricultura, ao qual fica vinculada à SUNAB (Decreto n. 60.527 de 03/04/1967).

José Eugênio Branco Lefèvre assumiu a CFP em abril de

1967 com a condição que o órgão se desvinculasse da SUNAB. Para ele era uma questão filosófica. "A finalidade da CFP é proteger o agricultor. A SUNAB visa ao abastecimento e, mais que isso, controle de preços. Nós trabalhamos em campos opostos" (BRASIL, MA, CFP, 1976, p.21). Pelo Decreto n. 60.900, de 26/06/1967 a CFP passa a ter vinculação direta ao Ministério da Agricultura e aí permanece até 1990, quando, incorporada à Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) juntas compõem a Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), retornando para "onde está o dinheiro", subordinada ao Ministério da Economia.

Em julho do corrente foi anunciada a transferência da CNA para o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). Isso se concretizou através do Decreto n. 202, de 26/08/91. A sigla da Companhia Nacional de Abastecimento passou a ser CONAB. O resultado da incorporação das três empresas apresenta um aspecto positivo que é a unidade de comando. É possível, no entanto, que essas mudanças abruptas contribuam para desorganizar o quadro de técnicos treinados pela CFP ao longo de muitos anos. Além disso, diante da crise econômica e reduções no volume das safras dos nossos dias, nos conflitos de objetivos deve ser fortalecida a parte da empresa que tem como prioridade a solução de problemas imediatos de abastecimento em detrimento de uma política sustentada de longo prazo, mesmo sendo a CONAB uma empresa vinculada ao MARA.

Esse tipo de diagnóstico não constitui novidade. Diversos autores têm ressaltado o papel dos grupos de interesse

condicionando a diretriz das políticas setoriais ao longo de nossa história. LOPES (1990) ressalta as pressões exercidas, especialmente por parte dos grupos industriais ligados ao processamento de produtos agrícolas, sobre os tecnoburocratas reponsáveis pela condução da política agrícola brasileira.

O processo administrativo e fechado favorecia esse tipo de pressão que levou a uma política com forte viés de curto prazo. Em seu entender, a maior obra de arquitetura política é a combinação de impostos com subsídios, levado a efeito com o crédito rural "... em termos políticos, uma 'primeira melhor' solução, porquanto viabilizava a combinação dos interesses do governo com os tecnocratas, unidos na 'industrialização' enquanto cooptava os produtores de grande porte, neutralizando-os no seu potencial exercício de poder político" (LOPES, 1990, p. 4). Enquanto houve dinheiro foi possível manter essa política. Depois disso o pacto se rompeu, e a forte pressão dos ruralistas sobre o Congresso forçou o rompimento do antigo estilo de tomar decisões fechadas nos gabinetes.

Também no entender de VEIGA (1985), as forças políticas pouco organizadas, em especial no meio rural ([17]), deram ampla liberdade à atuação do Estado que, nos anos 50 fez a opção pela industrialização com um mínimo de inquietação urbana. Somente

---

([17]) A incapacidade de reação do meio rural é ressaltada pela citação do seguinte trecho de Skidmore: "Politicamente, este setor contava virtualmente por nada em 1930 e por pouco mais que isto em 1950. A Constituição de 1946 proibiu o voto ao analfabeto e, como as áreas rurais estavam predominantemente nesta condição, especialmente nas regiões mais longínquas, os desprivilegiados do meio rural não tinham qualquer peso no processo político. Nenhuma figura política em 1950 propôs qualquer mudança radical no sistema fundiário" (VEIGA, 1985, p. 194).

quando, no começo dos anos 60 a inquietação urbana se manifesta, em razão das dificuldades no abastecimento, foram criados instrumentos visando equacionar os problemas do setor ([18]).

Especificamente para as políticas de preços agrícolas, a análise de MUELLER (1988) é esclarecedora. Esse autor atribui aos conflitos intragovernamentais sua condução contraditória. As decisões dependem da interação entre grupos de poder. Quando tomadas por parte do setor público agrícola (onde destaca-se a CFP) "... 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" (MUELLER, 1988, p. 687). "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 guiam ... nas ocasiões em que ocorrem crises agrícolas ou em que os problemas macroeconômicos se revelam mais agudos - especialmente na área de controle da inflação - , a área econômica passa a intervir livremente na política..." (MUELLER, 1988, p. 703).

([18]) O ponto de inflexão acontece no início dos anos 60 quando o ímpeto industrialista começa a extinguir-se, a população urbana continua a crescer mas a distribuição de alimentos não atende a crescente demanda com fortes reflexos nos níveis de preços. É nessa época que se implanta o tão discutido programa de modernização da agricultura. Um conjunto de importantes medidas voltado para o meio rural vem a público, merecendo destaque o Estatuto do Trabalhador Rural, o Estatuto da Terra e a institucionalização do crédito rural.

Foi numa crise de abastecimento que a CFP foi criada. Em julho de 1945, foram divulgados pelo Decreto-Lei n. 7.774 os primeiros preços mínimos para arroz, feijão, milho, amendoim e girassol, autorizando o Banco do Brasil a conceder financiamentos aos preços estabelecidos. Os produtos recebidos em virtude do financiamento deveriam servir de estoques reguladores nos grandes centros de consumo do país e as sobras deveriam ser exportadas. Vigia, então, a regra dos "excedentes exportáveis", ou seja, a exportação de produtos só se daria depois de garantido o abastecimento nacional.([19])

Essa também é a preocupação da Lei n. 1506, de 19/12/1951, que estabelece a fixação anual de preços mínimos para os produtos mencionados acima acrescidos de trigo em grão, soja, farinha de mandioca, fécula e tapioca, erva-mate cancheada e beneficiada, podendo ser estendida a outros produtos de natureza vegetal através de decreto do poder executivo.

Nessa lei os preços mínimos são assegurados *de preferência* a produtores ou suas cooperativas para aquisição pelo valor integral e financiamento de oitenta por cento do preço mínimo. Essa foi chamada "fase experimental" (OLIVEIRA, 1977). A fixação deveria ocorrer três meses antes do início da semeadura.

A expressão *de preferência* foi ressaltada acima porque envolve outro jogo de interesses muito forte que permeia toda a condução da política de preços mínimos. Em princípio, o objetivo

---

([19]) Isso só se modifica em fins dos anos 60, quando a maior abertura ao comércio internacional passa a ser objetivo de política.

seria atender o agricultor, e particularmente os pequenos que, por não disporem de recursos para saldar compromissos assumidos para produzir, são compelidos a vender a baixos preços no momento da colheita. Na prática, a participação dos intermediários, especialmente nos empréstimos, é muito grande. Em 1960, por exemplo, 99% dos financiamentos foram concedidos a firmas beneficiadoras ou compradoras de produtos rurais e entre 1968-1975, a participação desses agentes foi em média de 38.5% na região Centro-Sul e 72.1% no Norte-Nordeste (BRASIL, MA, CFP, 1976; OLIVEIRA & ALBUQUERQUE, 1977).

A Lei-Delegada n.2, que transformou a CFP em autarquia também introduziu modificações no funcionamento da política. O prazo de antecipação para fixação dos preços mínimos se reduz para dois meses antes do início do plantio. O importante é que, a partir dessa época, esse prazo passa a ser respeitado, com raras exceções (OLIVEIRA 1977). Determina também que a garantia de preços mínimos seja *exclusidade* de produtores e suas cooperativas.

DELGADO (1978) registra pressões de um poderoso grupo de empresários ligados ao beneficiamento e intermediação de produtos agrícolas como responsáveis pela abertura de um precedente. Cerca de um ano após o estabelecimento da exclusividade aos produtores, a Lei 4.303, de 23/12/63, estende o amparo da política de preços mínimos aos intermediários e beneficiadores, desde que assegurem ao produtor o preço mínimo e mediante o compromisso de que estes ponham à disposição dos produtores rurais, parte de sua capacidade instalada de beneficiamento e pré-beneficiamento.

A vigência dessa norma deveria se estender pelo período de um ano. Vencido o prazo, em dezembro de 1965, o Decreto n. 57.391 reitera a autorização por período indeterminado. Um ano depois, pelo Decreto-Lei n. 79, de 19/12/1966, os intermediários e beneficiadores têm vitória definitiva. Embora a garantia de preços seja "... estabelecida exclusivamente em favor dos produtores ou de suas cooperativas", pode se estender aos beneficiadores que comprovarem o pagamento dos preços mínimos e assumirem a obrigatoriedade de colocar à disposição dos produtores e suas cooperativas, no mínimo, 5% de sua capacidade de armazenamento e beneficiamento pelo prazo do financiamento. Essa última exigência tradicionalmente não é cumprida e nunca foi regulamentada. Em caráter excepcional, a garantia pode amparar até mesmo os comerciantes.

Um aspecto interessante a ser observado na legislação relativa aos preços mínimos é sua imprecisão quanto aos objetivos. A esse respeito, o artigo 3o. da Lei 1.506, de 19/12/1951, diz apenas o seguinte: "Os preços básicos mínimos serão fixados anualmente ... de maneira a proporcionar à lavoura preços realmente acauteladores do seu pleno desenvolvimento e guardem relação conveniente com os dos demais produtos".

A esse respeito, um documento interno da CFP, datado de 1972 é mais explícito. Subdivide as finalidades do preço mínimo em imediatas, mediatas e potenciais. São catalogadas como imediatas: a) a diminuição da incerteza que envolve o futuro comportamento dos preços agrícolas; b) o abrandamento das flutuações estacionais dos preços agrícolas; e c) o provimento de

crédito de comercialização à lavoura. Como finalidades mediatas são mencionadas: a) a possibilidade de incrementos compatíveis na renda rural; b) a indução de alterações quantitativas e qualitativas na produção, adequando-a às exigências dos mercados interno e externo, e c) o auxílio à política de abastecimento nacional. O disciplinamento geográfico da produção brasileira é apontado como finalidade potencial.

O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30/11/1964) determina que a regra para estabelecimento dos preços mínimos tenha como base o custo efetivo da produção acrescido de margem de lucro do produtor, que não poderá ser inferior a 30%. Essa regra, no entanto, não é cumprida, a se julgar pelas relações entre preço mínimo/custo de produção, frequentemente inferiores à unidade.

Para MOLLO (1983) não existem definições maiores que norteiem a utilização desse instrumento. "O que há, a julgar pela leitura dos trabalhos técnicos publicados pela CFP, é uma preocupação em tomar o custo de produção e a tendência de mercado excluídas as variações atípicas, como variáveis-básicas na fixação de preços mínimos" (MOLLO, 1983, p. 15).

A apreciação e aprovação dos estudos da CFP referentes aos valores a serem fixados como preços mínimos seguiram as regras da hierarquia. Na etapa inicial, a decisão, que competia ao Ministério da Fazenda, passa para a SUNAB e depois para o Conselho Monetário Nacional (CMN). Normalmente, os preços mínimos são fixados através de decreto federal.

Até 1988 os preços mínimos eram estabelecidos de forma improvisada sem orientação muito clara (MUELLER, 1988).

Exemplificando, diante de uma prolongada crise de abastecimento, em 1963 os preços mínimos foram fixados a níveis encorajadores. "Esse não passa, contudo, de um primeiro ano que vem caracterizar uma política de avanços e retrocessos" (OLIVEIRA, 1977, p. 7). O autor cita o caso do arroz cujos preços mínimos estimulantes para as safras 1963 e 1964 eram responsabilizados pela superprodução em 1965. Neste ano os preços mínimos foram fixados a níveis desencorajadores.

O temor das autoridades era ser forçado a comprar estoques volumosos. "Uma produção grande para nós, em vez de ser uma bênção dos céus, é uma calamidade pública". Esta é uma afirmação de Lefèvre, dirigente da CFP à época do "milagre econômico" (BRASIL, MA, CFP, 1976).

Mesmo quando a agilização dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) afastaram o receio de ter que realizar elevadas Aquisições do Governo Federal (AGF), preocupações de cunho monetarista permaneceram forçando a fixação de preços mínimos frequentemente a níveis irrisórios. O problema é que esses preços serviam de base para determinação do valor do financiamento de custeio das safras, tornando qualquer elevação fator de expansão monetária.

Essa vinculação era frequentemente apontada como sério impedimento para um programa de preços mínimos mais audacioso, de forma a se contrapor às flutuações cíclicas e cumprir seu papel estabilizador. A criação dos Valores Básicos de Custeio (VBC), através do Voto do CMN n. 155, de 23/05/1979, foi um passo importante, mas ainda não suficiente para que os preços mínimos

pudessem desempenhar sua função a contento.

Por essa época, após duas safras consideradas ruins (1978 e 1979), responsabilizadas pela aceleração inflacionária, a prioridade agrícola é estabelecida. O programa de modernização, fortemente calcado no subsídio ao crédito rural e aos insumos, aparentemente já tinha se esgotado e passa a sofrer críticas. O ceticismo da comunidade acadêmica quanto à eficácia do crédito agrícola e ao seu desempenho concentrador de recursos alertam para a necessidade de mudança de rota. ([20]) Além disso, o início dos anos 80 evidencia mais uma vez o que DAVID & RIBEIRO (1986) chamam de *conflito permanente entre o curto e longo prazo*. Face à implementação de um plano de estabilização macroeconômica nos moldes ortodoxos, as autoridades enfrentam dificuldades para continuar financiando o subsídio creditício via transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário.

O reforço à política de preços mínimos era apresentado como a alternativa mais adequada, podendo ser utilizada como compensação ao setor (DIAS & BARROS, 1983; REZENDE, 1985). A indexação dos preços mínimos constituiu importante passo nesse sentido. Os valores eram fixados com dois meses de antecipação ao

---

([20]) Sayad destaca-se como um dos mais importantes críticos. Em sua interpretação o crédito rural consegue resultados pequenos relativamente aos custos que acarreta para o governo e para a economia. Esta característica decorre do fato de o crédito ser fungível, isto é, poder ser aplicado na atividade mais rentável e não naquela atividade para a qual o emprestador a destinou. Inúmeros aspectos negativos foram levantados à ocasião, com destaque para o problema do desvio dos recursos subsidiados, da concentração de terras, do favorecimento a grandes produtores e dos produtos exportáveis em detrimento dos alimentos (SAYAD, 1980; REZENDE, 1982).

plantio para vigorarem 7 a 10 meses depois e, embora envolvessem estimativa de inflação, frequentemente sua taxa era subestimada. Com a indexação dos preços mínimos a partir da safra 1981/82 foram criadas condições propícias para a efetividade da política, podendo ter papel positivo na formação de expectativas e de tomada de decisão por parte dos agricultores.

Com essas regras, a política de preços mínimos é considerada satisfatória. "Não é nesse território da política de preços mínimos (incluindo seus instrumentos de Aquisição do Governo Federal - AGF - e Empréstimos do Governo Federal - EGF), que se fazem necessárias mudanças na ação do governo, mas sim na conduta que este último tem adotado no terreno da política de controle de preços e de abastecimento do mercado interno ... a intervenção governamental visando o controle da inflação e a garantia do abastecimento interno - através de tabelamentos, liberação de estoques oficiais, estabelecimento de quotas de exportação, promoção de importações, etc. - tem de se pautar por regras estáveis, preanunciadas. Caso contrário essa intervenção pode tornar-se a principal fonte de incerteza do mercado, sendo ilusório pensar que são os intermediários, e não os agricultores, os principais afetados em seu nível de renda" (REZENDE, 1985, p. 197).

Até meados dos anos 80, diversos autores chamaram a atenção para a intervenção desordenada e sem regras claras por parte do Governo. LOPES (1980; 1983; 1986) foi quem mais se destacou nessa discussão, ressaltando o que chama de *risco institucional*, contra o qual não há seguro possível. Esse tipo de crítica foi enfatizado também por REZENDE (1984; 1985a;

1985b), MUELLER (1988), DAVID & RIBEIRO (1986), MOLLO (1983), entre outros.

Um aperfeiçoamento introduzido foi a criação do preço de intervenção para arroz, feijão e milho (Decreto n. 95.768, de 03/03/88). Esse parâmetro, correspondente à média real de 60 meses do preço do produto no mercado atacadista de São Paulo, passou a limitar a liberação de estoques públicos. Somente se por dez dias consecutivos, o preço superar esse limite, o governo vende seus estoques. A suspensão das vendas deve ocorrer quando os preços voltarem a se igualar ao preço de intervenção ou ficarem abaixo dele, também por dez dias consecutivos.

Com essa regra foi criada uma faixa de intervenção onde o preço de intervenção determina a liberação dos estoques e o preço mínimo, as compras. Pelo menos, para esses produtos mencionados, o instrumento ficou relativamente aperfeiçoado, com a possibilidade de exercer seu papel estabilizador de preços. As dificuldades remanescentes em grande parte se devlam à falta de recursos para sua implementação. Além disso, persiste o conflito entre objetivos: a preocupação com o comportamento dos preços ao nível do consumidor e com o orçamento do setor público compromete o desempenho do instrumento a longo prazo.

Recentemente, com a Portaria Interministerial n. 857, de 10 de julho de 1991, assinada pelos ministros da Economia Fazenda e Planejamento e da Agricultura e Reforma Agrária, foram estabelecidas regras disciplinadoreas da formação e liberação dos estoques públicos.

Os estoques públicos foram subdivididos em estratégico

e regulador. O primeiro corresponde a 1/12 do consumo anual aparente de arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e *butter oil*. O objetivo claro, nesse caso é assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno. O estoque regulador se estende a todos os produtos da pauta da política de garantia de preços mínimos e visa garantir a compra ao produtor.

Os preços de intervenção foram rebatizados de preços de liberação dos estoques públicos (PLE). Permanecem abrangendo arroz, feijão e milho. Com referência à metodologia de fixação, a mudança mais expressiva é que o PLE poderá ser diferenciado por região, para se adequar à regionalização dos preços mínimos, quando anteriormente era estabelecido um valor único para todo o território nacional. A liberação dos estoques públicos deve se dar sempre que o mercado atacadista ultrapassar o respectivo PLE.

Um aspecto importante a se ressaltar é que, no caso da liberação de estoques, a legislação prevê correção mensal do PLE, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os preços mínimos, no entanto, foram fixados para a safra 1991/92, através de voto do Conselho Monetário Nacional - voto CMN n. 110/91, de 10/07/91 em cruzeiros. Foi noticiado à época de sua divulgação que a correção se pautaria nos preços de mercado.

O temor de ver repetido o insucesso da safra anterior levou o governo a modificar as normas através de um "pacote de emergência". O preço mínimo foi vinculado à Taxa Referencial (TR), da mesma forma que os financiamentos rurais, na esperança que os agricultores se sintam mais seguros na tomada de crédito. Além disso, ao contratar o financiamento de custeio, no mesmo

contrato pode estar previsto o EGF, ou seja, no momento de resgate do crédito de custeio, a dívida é paga por um novo financiamento, agora de comercialização.

Essas modificações introduzidas têm pelo menos dois problemas. Primeiro, vincula novamente o preço mínimo à concessão de financiamentos rurais, problema que diminui os graus de liberdade das duas políticas, dificultando ainda mais o alcance a suas metas. Em segundo lugar, transfere ao governo o compromisso de financiar a comercialização e a possibilidade de ser forçado a adquirir grande volume da safra. Como no momento os estoques estão muito baixos, exigindo importações de grãos, não deve criar muitos problemas. Mas sem dúvida é somente uma medida de emergência que terá que ser modificada, tão logo a produção retome a normalidade. A crise financeira do estado brasileiro impossibilita a manutenção desse esquema, agravado pelo fato do retorno ao preço mínimo único para todo o território nacional para arroz de sequeiro, milho, soja e sorgo. Se mantido esse esquema, o governo estará estimulando as regiões distantes do centro de consumo e, pela falta de infraestrura nessas regiões, será forçado a acumular onerosos estoques, como aconteceu até meados da década passada.

2. Revisão das Críticas à PGPM

Uma regra fundamental, que permeira toda a discussão teórica relativa ao efeito estabilizador das políticas de preços agrícolas, é sua orientação visando objetivos a longo prazo. Isso passa necessariamente pela regra de fixação dos próprios preços que irão constituir referência para a tomada de decisão por parte dos agricultores.

DELGADO (1978) identifica na literatura especializada em políticas de sustentação de preços agrícolas, quatro linhas de determinação de preços mínimos: paridade de relações de troca, custo de produção, preço de equilíbrio de longo prazo e preço subsidiado.

O emprego do preço de equilíbrio de longo prazo é que norteia o argumento teórico a favor da estabilização de preço. Nessa linha de raciocínio, o preço mínimo funcionaria como guia para a eficiente alocação de recursos, protegendo o produtor contra flutuações aleatórias no preço de mercado e criando condições de certeza para o planejamento da produção.

O critério de paridade de relações de troca é adotado nos Estados Unidos e tem como base um período considerado normal, relativamente às trocas intersetoriais. Os preços mínimos são fixados de conformidade com a variação dos preços recebidos pelos agricultores dividido pelo índice de preços pagos. O fortalecimento das pressões dos agricultores sobre o Congresso, conduziram os preços mínimos a se situarem acima dos níveis médios de preço de mercado (LIPSEY & STEINER, 1966). Isso caracteriza uma situação de preços subsidiados, e o objetivo

deixa de ser a busca da estabilização para garantir alto nível de renda dos agricultores. Para corrigir distorções, diversas regras foram sendo introduzidas, destacando-se o sistema de quotas para evitar a necessidade de aquisição de excedentes cada vez maiores. Esse sistema de paridade foi proposto por PAIVA (1978) em 1965, incluindo adequações para o caso brasileiro.

O emprego do custo de produção como referência para a determinação dos preços mínimos ocorre normalmente nas economias subdesenvolvidas. Esta é a recomendação de KRISHNA (1967), para quem, as políticas de preços deveriam ser radicalmente diferentes em função do grau de desenvolvimento do país. Assim, para países europeus e para os Estados Unidos, os objetivos seriam a estabilização de preço e renda. Em países subdesenvolvidos, a política de suporte a preço deveria ser conduzida de forma complementar ao subsídio a insumos, visando o avanço tecnológico e o aumento da produção.

A transferência de recursos da agricultura para a promoção ao desenvolvimento da indústria, através de mecanismos fiscais, cambiais, etc., a necessidade de manter baixos os preços dos alimentos nos centros urbanos, além dos próprios riscos, desestimulam a atividade agrícola ([21]). O emprego dos custos

---

([21]) KRISHNA (1968) classifica as políticas de preços em positivas ou negativas. São políticas negativas as que criam condições adversas para os produtores, exemplificadas pelos tabelamentos, impostos sobre produtos, contingenciamentos ou proibições de exportações, confiscos, etc. Nas fases iniciais do desenvolvimento, esse tipo de política é comum: a agricultura é taxada para financiar o crescimento industrial. São positivas aquelas que de alguma forma resultam em condições mais favoráveis de preços para o produtor rural. Os preços mínimos constituem exemplo desse caso.

médios como referência para preços mínimos induziria os agricultores comerciais a aumentar sua produção e consequentemente seus lucros, gerando também recursos líquidos e redução dos riscos, resultando em maiores possibilidades de investimentos e inovação tecnológica. A se julgar pelas prescrições da legislação, o enfoque de KRISHNA (1967) prevaleceu no nosso caso. O Estatuto da Terra determina que "Para fixação do preço mínimo se tomará por base o custo efetivo da produção, acrescido das despesas de transporte para o mercado mais próximo e da margem de lucro do produtor que não poderá ser inferior a trinta por cento" (Lei n. 4.504, de 30/11/64, Art. 85). A Lei Agrícola reitera essa determinação afirmando que a formação e liberação de estoques públicos será conduzida "... sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas" (Lei n. 8171, de 17/01/91, Art. 31).

Na prática, a se julgar pelas comparações entre preço mínimo e custo de produção, a lei não produz seus efeitos. As informações, disponíveis a partir dos anos sessenta revelam que, com razoável frequência, o preço mínimo fixado mostrou-se menor que o custo de produção e, apenas excepcionalmente, excedeu em 30% ou mais, como determinação legal. (CONTADOR, 1979; MOLLO, 1983 e PROGNOSTICO, 1971-88). Isso, no entanto, não é necessariamente ruim, até porque, se o objetivo é estabilizar preço, a teoria não passa pelo estabelecimento de margem de lucro, mas pauta-se no preço de equilíbrio de longo prazo (JOHNSON, 1947).

Para economias subdesenvolvidas, a proposta de piso é o

custo médio de produção (KRISHNA, 1966). SMITH (1978) descarta o custo como referência, considerando que "O problema fundamental desse critério é a sua total separação da demanda do consumidor final ... sem controle de produção ou comercialização, poderia aparecer uma tendência à superprodução crônica, uma vez que o governo cobriria os 'custos de produção', houvesse ou não mercados. O resultado prático seria uma política de subsídios permanentes" (SMITH, 1978, p.73). DELGADO (1978) propõe, para o caso brasileiro, que o preço mínimo para culturas anuais seja estabelecido entre o custo variável médio e o preço-tendência, que seria uma variável aproximativa do preço de equilíbrio de longo prazo.

Nas análises visando avaliar a eficácia dos preços mínimos e seu efeito sinalizador para a tomada de decisão dos agricultores, os autores frequentemente utilizam sua comparação com os preços recebidos pelos produtores (OLIVEIRA, 1974; MOLLO, 1983; REZENDE, 1988). Dessas análises observa-se, como regra geral, que em toda a sua história os preços mínimos ficaram muito abaixo dos preços de mercado, com raras exceções. REZENDE (1988) registra maior proximidade entre eles para a primeira metade da década de oitenta, quando o instrumento foi utilizado para compensar o setor pela suspensão do apoio via crédito, utilizado amplamente até então. Até aí, o subsídio ao crédito era o redutor de risco da atividade agrícola.

MOLLO (1983) utilizou, para o período 1970-82, e para fins de comparação com o preço mínimo, o preço-tendência, calculado com base na média de 24 e 36 meses passados. Da

comparação concluí que existe muito espaço para crescimento do preço mínimo. Confrontando também os preços mínimos com os custos de produção concluí que "...na fixação de preços mínimos a diretriz de controle imediatista de inflação predominou sobre a de apoio ao setor agrícola. O resultado deste tipo de comportamento é que se colhe, salvo por situações excepcionalmente favoráveis de clima, inflação por escassez" (MOLLO, 1983, p.19).

Essa característica imediatista da PGPM permeia toda a sua história. Para a década de sessenta, SMITH (1966) chega a dizer que, no Brasil, contrariamente a seus objetivos "... o movimento dos preços mínimos foi perverso; foram aumentados quando os estímulos anteriores de mercado teriam por si mesmos levado a aumentos na produção planejada e foram reduzidos quando o próprio declínio dos preços de mercado teria provocado uma considerável redução na produção" (SMITH, 1978, p.117).

Essa revisão da literatura permitiu observar que, dado o seu caráter errático, até o início dos anos oitenta, só em alguns anos isolados e para produtos específicos, o preço mínimo atuou como preço antecipado. A fronteira agrícola constitui exceção notável. Em regiões distantes dos centros de consumo, as deficiências de transporte, armazenagem e infra-estrutura de comercialização, tornaram os preços mínimos relevantes para as decisões dos agricultores. Com frequência, o governo é o único comprador.

As análises recentes colocam o ano de 1981 como o da mudança de rota. Com a indexação dos preços mínimos até o início da colheita, esse instrumento passa a representar proteção mais

efetiva e a ser capaz de influir nas decisões dos agricultores (DAVID & RIBEIRO, 1986; MOLLO, 1983; FAGUNDES, 1988). As intervenções de cunho imediatista, no entanto, acabaram por introduzir outro tipo de imperfeição no sistema.

Com os preços mínimos mais próximos dos de mercado e mantido o padrão intervencionista do governo, no sentido de controlar imediatamente a inflação, sem estabelecer regras claras para importações e liberação dos estoques, o risco de se manter estoques privados aumenta. Esse enfoque foi amplamente explorado por REZENDE (1984; 1985a; 1985b; 1988) e LOPES (1980; 1983; 1986) entre outros. Este último autor cunhou a expressão *risco institucional* para expressar o risco proveniente da administração inadequada dos instrumentos de política agrícola.

REZENDE (1985) explica o resultado paradoxal da intervenção pública desordenada: a política de preços mínimos torna-se responsável pelo aumento da instabilidade ou do risco. Argumenta que as decisões de estocagem dos agentes privados são baseadas em expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados. Se forem de safra abundante, queda na demanda, preços mínimos elevados e grande disponibilidade de recursos para EGF, esses agentes sabem que o governo vai incentivar a comercialização. Optam então por sair do mercado, já que seus ganhos serão reduzidos. Com isso a demanda por produtos agrícolas no período de safra cai abruptamente, limitando-se à demanda de consumo final corrente. Nessa circunstância, o preço recebido pelo produtor cai para próximo do preço mínimo, a demanda por Aquisições do Governo Federal (AGF) cresce e o governo é obrigado

a adquirir grande parte da safra. Esse tipo de intervenção tem custo muito elevado.

Em trabalho anterior e mais completo, esse mesmo autor obtém evidências empíricas indicando problemas de eficácia na operacionalização dos Empréstimos do Governo Federal (EGF). Especialmente nas safras longas o Governo substitui a ação do livre mercado, provocando *crowding-out*.

Para LOPES (1986), o governo estatizou, na prática, grande parte do mercado de estoques, comprando crescentes proporções das safras, mesmo quando escassas. "Em suma, pela sua forma de interferência e pelo seu porte, o governo gera risco acima do risco natural do mercado e cada vez mais expulsa a comercialização privada, quando seu papel deveria ser o de absorver parte dos riscos da comercialização. Ao exacerbar os riscos, não contribui para fazer crescer a oferta. Gradualmente o setor privado retira-se do mercado, pois, para o risco institucional, o risco do próprio governo, não há seguro possível. Permanecem no mercado apenas os especuladores - atravessadores que subsistem em mercados de grande risco e escassez - justamente aqueles que, no seu discurso, o governo procura combater. As condições propícias para o aparecimento de atravessadores, que retêm o produto quando há escassez grave, são criadas pelo próprio governo" (LOPES, 1986, p.32).

DAVID & RIBEIRO (1986), considerando que a função dos AGFs é reduzir a oscilação de preços entre anos, apresentam algumas razões pelas quais, entre 1982 e 1985, passaram a exercer sua função dentro do ano, afastando os agentes privados e tornando o governo o principal responsável pela manutenção e

carregamento dos estoques no período safra-entressafra. Dentre elas destacam-se a redução do crédito para EGF e o aumento dos encargos desses financiamentos acima da expectativa de crescimento dos preços dos produtos agrícolas, relação preço mínimo/preço de mercado para alguns produtos acima da unidade e expectativas de vendas subsidiadas de estoques públicos na entressafra.

A esses problemas, somem-se os impactos dos planos de estabilização econômica, a partir de 1986. VASCONCELOS (1989) constata que, durante o Plano Cruzado, "os tabelamentos de preços, de um modo geral, inviabilizaram a comercialização agrícola do Centro-Oeste, pois os níveis de preços tabelados no varejo eram incompatíveis, pelo menos no caso do arroz, feijão, milho e mandioca, com os preços mínimos desses produtos. Isso afastou a iniciativa privada das compras de produtos, inibindo-a de formar estoques e fazendo com que ela transferisse essa tarefa ao governo. Já durante o Plano Bresser (1987), além dos tabelamentos desalinhados com os preços mínimos para a Região Centro-Oeste, as altas taxas de juros também inibiram o setor privado de formar estoques" (VASCONCELOS, 1989, p.3).

Informativo Especial da CFP registra que, com a elevada formação de estoques e a falta de regras de liberação, "... acabou ocorrendo uma política de vendas conflitante com o objetivo da estabilização da PGPM. Em nome do 'interesse do abastecimento, os estoques eram vendidos com subsídios, em época geralmente inoportuna e, quase sempre, para neutralizar elevações normais de preços na entressafra ... a mera introdução de regras

para a venda dos estoques em fevereiro de 1988 e a implementação do preço de intervenção alteraram radicalmente o quadro anterior e reduziram a um terço o volume de aquisições em 1988, em relação a 1987, apesar de as safras colhidas nesses dois anos terem sido similares" (BRASIL, MA, CFP, 1989, p.5).

Há que se ressaltar que, embora as críticas à condução da PGPM sejam contundentes, é praticamente unanimidade entre os analistas que a política é necessária e tem importante papel a desempenhar. São escassas as alternativas propostas para substituição do instrumento e frequentes as recomendações de aperfeiçamentos.

Ao nível teórico, e utilizando a metodologia de análise do equilíbrio parcial, a adoção do preço mínimo foi analisada por OLIVEIRA (1974) confrontando-o com algumas alternativas. O autor mostra que o resultado depende do objetivo que se pretende alcançar. Se se pretende sustentar renda, visando eliminar variações aleatórias, a política de preços precisa ser complementada por estoques reguladores. Para aumentar a produção, o subsídio a insumos seria mais eficiente que a política de preços mínimos.

A questão específica do risco de preço foi analisada por OLIVEIRA (1974) confrontando ao que chamou de "seguro de preços agrícolas". A diferença básica diz respeito a quem paga o prêmio de risco. No caso da política de preços mínimos, o pagamento é transferido a toda a comunidade, enquanto no seguro, seria pago pelo próprio setor agrícola. Sua análise mostra que, pelo fato de o preço mínimo transferir para o resto da comunidade o custo do prêmio, faz com que no setor agrícola os custos

privados de produção sejam menores que os custos sociais, o que provoca uma distorção na produção, fazendo com que esta seja maior que a indicada pelos verdadeiros custos de oportunidade. A política de seguros, por sua vez, igualaria os custos privados de produção aos custos sociais (OLIVEIRA, 1974, p.90). Conclui que a política eficiente, visando à garantia de preços, é a que cobra do próprio setor agrícola os custos de manutenção dos estoques reguladores.

Na análise de DUARTE (1987), os preços mínimos nada mais são do que um tipo especial de opção de venda, pelo qual cada unidade de produção pode ser vendida ao governo quando o preço mínimo excede o preço de mercado. O problema é que a opção de venda tem custo privado zero. Esse autor não discute a eficiência desse mecanismo, mas a transferência de recursos para a agricultura resultante de sua adoção, que será maior quanto mais elástica for a demanda do produto ao preço e maior o prazo de antecipação de fixação dos preços mínimos.

Esse problema da transferência de recursos e custo social da PGPM foi objeto de estudo para alguns analistas como CONTADOR (1979), COELHO (1979) e mais recentemente por SANTANA et alii (1991). O resultado empírico dessas análises, embora sugestivo e útil como indicação para a condução da política, é frequentemente cercado de restrições, dado que os condicionantes dos ganhos do consumidor e/ou produtor são muitos, como foi demonstrado no capítulo anterior. De qualquer forma, a maior parte dessas trabalhos é encerrada com sugestões de maiores estudos e de aperfeiçoamentos na condução da política.

Um aperfeiçoamento reivindicado com maior frequência por grande parte dos analistas e críticos do programa, é a fixação de preços mínimos plurianuais (PAIVA, 1978; CONTADOR, 1979; LOPES, 1978; DIAS & BARROS, 1983, entre outros). Acredita-se que isso poderia aumentar a credibilidade do programa e a perda de flexibilidade do instrumento seria compensada pela ampliação do horizonte de decisões de plantio e investimentos dos agricultores. Na prática, isso foi tentado através do "Plano de Metas da Nova República". Com o fim do Plano Cruzado abandonou-se esse método, retornando-se ao tradicional sistema de fixação anual dos preços, sujeito às exigências conjunturais da economia.