

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 870

A POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS E O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA REGIÃO CENTRO-OESTE*

Gervásio Castro de Rezende**

Rio de Janeiro, abril de 2002

* Este trabalho, que foi apoiado pelo Projeto Nemesis/Pronex, é uma edição revista e ampliada de Rezende (2001a), e contou com a colaboração de Marcos Stefan como assistente de pesquisa e se beneficiou das discussões com Newton de Castro e dos comentários de Steven Helfand, José Garcia Gasques e Sonia Rocha.

** Da UFF e pesquisador-associado do IPEA. grezende@ipea.gov.br

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário Executivo – Simão Ciríneu Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lobo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	1
2	INCONSISTÊNCIA ESPACIAL DOS PREÇOS MÍNIMOS E INTEGRAÇÃO DE MERCADO	2
3	DIFERENÇAS INTER-REGIONAIS DE PREÇOS E CUSTOS DE TRANSPORTE: OS CASOS DE MILHO, ARROZ E SOJA	3
3.1	O CASO DO MILHO	4
3.2	O CASO DO ARROZ	8
3.3	O CASO DA SOJA	11
4	A ATUAÇÃO DA PGPM NO PERÍODO 1980-1999	12
4.1	O CASO DO MILHO	13
4.2	O CASO DO ARROZ	15
4.3	O CASO DA SOJA	17
5	OS PROBLEMAS DAS RETENÇÕES “ALONGADAS” DE ESTOQUES PÚBLICOS NO FINAL DOS ANOS 1980 E NOVAMENTE EM MEADOS DO ANOS 1990	18
6	A NOVA ATUAÇÃO DA PGPM APÓS 1995 E O “RECOMEÇO” EM MATÉRIA DE ARMAZENAGEM E COMERCIALIZAÇÃO PRIVADA NO BRASIL	27
7	O DESESTÍMULO À AGROINDÚSTRIA	28
8	SUMÁRIO E CONCLUSÕES	29
	BIBLIOGRAFIA	31

SINOPSE

Este trabalho discute a política de fixação de preços mínimos para a região Centro-Oeste, adotada principalmente na década de 1980 e na primeira metade da de 1990, que não levava em conta, devidamente, os maiores custos de transporte entre essa região e as regiões consumidoras líquidas, comparativamente às demais regiões excedentárias. O trabalho apresenta, inicialmente, o argumento de que essa política deveria dificultar a integração de mercado entre o Centro-Oeste e as regiões consumidoras líquidas, em grau tanto maior quanto maior fosse a intensidade dessa política. Baseado nessa hipótese, procedeu-se a uma análise de integração de mercado e da atuação da política, que permitiu identificar o período 1985-1989, da “Nova República”, como aquele em que se verificou em maior grau essa inconsistência espacial da política de preços mínimos. O trabalho apresenta ainda dados inéditos sobre estoques formados naquela ocasião, que mostram a dimensão formidável que assumiu essa política; esses dados de estoques permitem também evidenciar as mudanças que ocorreram nessa política nos anos 1990. Finalmente, o trabalho apresenta o argumento de que, embora favorecendo o crescimento da produção agrícola do Centro-Oeste no curto prazo, no longo prazo as implicações dessa política foram prejudiciais ao desenvolvimento agrícola dessa região. A razão é que essa política não contribuía para a solução dos graves problemas de infra-estrutura, de armazenagem e de financiamento da comercialização agrícola regional; na realidade, a política impedia que uma solução desses problemas fosse encaminhada, o que está ocorrendo só agora. Além disso, a manutenção de preços de grãos artificialmente elevados fazia com que a agroindústria consumidora ou processadora dos grãos não migrasse para a região, o que passou a ocorrer também só depois da desativação dessa política, já na década de 1990.

ABSTRACT

This paper discusses the policy of fixing minimum prices for the Center-West, that the government adopted specially in the 1980s and in the first half of the 1990s, without taking in due consideration the higher transportation costs between this region and the importing regions, vis-à-vis the other exporting regions. The paper presents, initially, the argument that this policy should make it more difficult to achieve market integration between the Center-West and the net importing regions, depending upon the intensity of the policy. Based on this hypothesis, the paper presents an analysis both of market integration and of the degree of intensity of the policy, which shows that the 1985-1989, the period of the “New Republic”, was the period when it was highest the degree of spatial inconsistency of the policy. The paper presents, in addition, new data on stocks formed in this period on the basis of this policy, that show the formidable dimension of this policy; these data on stocks also provided na evidence of the changes that occurred in the 1990s. Finally, the paper presents the argument that, despite having favored the growth of agricultural production in the Center-West in the short run, in the long run the implications of this policy were negative for the agricultural development of the Center-West. This is

for the reason that this policy did not contribute to the solution of serious problems of infra-structure, warehousing, and financing of the marketing of the crops; actually, it postponed the solution of these problems, what is beginning to happen only now. In addition, the keeping of high grain prices in the Center-West prevented the grain consuming industries to migrate to region, what also started to take place only after the policy was discontinued, in the decade of the 1990s.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute o papel da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no desenvolvimento agrícola do Centro-Oeste. Parte-se do fato conhecido de que essa política procurou favorecer o Centro-Oeste, através da fixação de preços mínimos de maneira *inconsistente espacialmente*, ou seja, sem levar na devida conta os maiores custos de transporte que separam essa região das regiões importadoras. O trabalho procura analisar os efeitos positivos e negativos dessa política, tanto no curto quanto no longo prazo.

Uma questão de interesse fundamental para o trabalho, nesse contexto, é saber em que medida a fixação de preços mínimos dessa maneira teria inviabilizado o comércio privado de grãos entre o Centro-Oeste e as regiões importadoras, impedindo, assim, a *integração* dos respectivos mercados e forçando o governo a se tornar o principal agente de comercialização do produto dessa região ou, então, a subsidiar o comércio privado.

O trabalho se inicia apresentando, na Seção 2, uma análise teórica do que se entende por inconsistência espacial dos preços mínimos, procurando esclarecer melhor em que condições fixar os preços mínimos dessa maneira leva a uma não-integração dos mercados. Em seguida, a Seção 3 apresenta uma análise empírica, em que se comparam os diferenciais de preços de mercado entre pares de estados selecionados com os respectivos custos de transporte, distinguindo-se os períodos de safra e entressafra. Essa análise tem por objetivo identificar os períodos em que ocorreu falta de integração de mercados entre o Centro-Oeste e as regiões consumidoras líquidas. Uma vez que se deve esperar que essa não-integração de mercados deve guardar relação estreita com a intensidade maior ou menor da atuação da PGPM, a Seção 4 investiga em que medida os períodos de menor integração de mercados coincidiram de fato com os períodos em que foi mais forte a atuação da PGPM.

De fato, a inviabilidade do comércio privado, como decorrência dessa atuação da PGPM, fez o governo assumir, de forma exclusiva, as tarefas de formação de estoques, armazenagem, transporte e venda do produto. A Seção 5 vale-se de dados de estoques levantados pelo IBGE, que pela primeira vez são objeto de análise sistemática, que revelam aspectos pouco conhecidos dessa política de retenção excessiva de estoques. Argumenta-se que, na realidade, essa política de retenção de estoques se deveu à contradição vivida pela PGPM nesses períodos, de querer estimular o aumento da produção no Centro-Oeste mas sem afetar negativamente a comercialização do produto das demais regiões, a qual continuava em mãos privadas, embora financiada pelo governo, através do Empréstimo do Governo Federal (EGF). Esses dados de estoques agrícolas do IBGE permitem também mostrar o retorno que ocorreu a partir de 1992 a essa política de “alongamento” de estoques, agora, entretanto, um fenômeno que teve outras causas e que se estendeu a todas as regiões agrícolas do país.

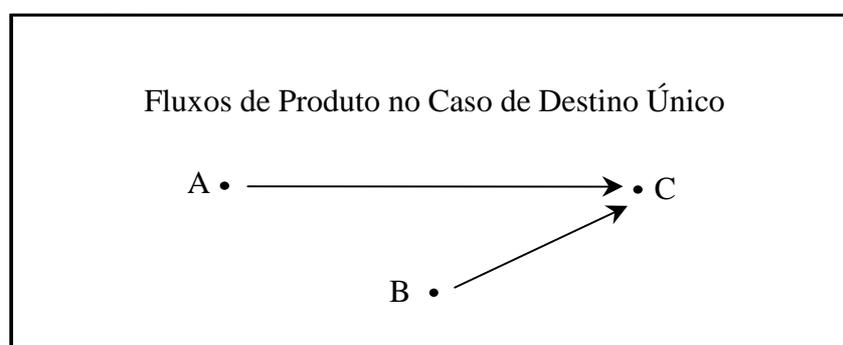
As Seções 6 e 7, por sua vez, chamam a atenção para o fato de que, embora tendo estimulado o crescimento da produção agrícola no Centro-Oeste no curto prazo, no longo prazo essa atuação da PGPM teve efeitos negativos. Argumenta-se, na Seção 6, que a assunção integral, por parte do governo, das tarefas de retenção de

estoques, armazenagem, comercialização e transporte desestimulou o interesse dos agricultores nessas questões e retardou a solução de vários problemas que afetam adversamente a comercialização agrícola de uma região com as características do Centro-Oeste. A Seção 7, por sua vez, aponta uma razão adicional para que essa política de não-regionalização dos preços mínimos tenha prejudicado o desenvolvimento agrícola do Centro-Oeste no longo prazo: trata-se do fato de que a elevação artificial dos preços dos grãos desestimulou a “migração”, para o Centro-Oeste, da agroindústria de produção animal e de processamento de matérias-primas agrícolas.

Uma seção de sumário e conclusões encerra o trabalho, não sem antes discutir criticamente a noção de que a PGPM, ao procurar beneficiar o Centro-Oeste, estava, na realidade, perseguindo objetivos estratégicos de desenvolvimento regional, especialmente em face do fracasso da política de ocupação da Amazônia.

2 INCONSISTÊNCIA ESPACIAL DOS PREÇOS MÍNIMOS E INTEGRAÇÃO DE MERCADO

A figura a seguir mostra de que maneira uma política de preços mínimos pode ser inconsistente espacialmente. Suponhamos que as localidades A e B produzam e exportem para a localidade C, que também é produtora mas é deficitária. Os custos de transporte entre A e C e entre B e C são c_a e c_b , respectivamente, e os preços mínimos fixados pelo governo são p_a , p_b e p_c . Nessas condições, consistência espacial na fixação dos preços mínimos requer que $p_c - p_a = c_a$, e que $p_c - p_b = c_b$, do que resulta que $p_b - p_a = c_a - c_b$, caso em que os preços mínimos regionais são fixados preservando-se as diferenças de custo de transporte em relação às regiões de consumo.



Suponhamos, entretanto, que o governo fixe preços mínimos para as regiões A, B e C de maneira inconsistente espacialmente, ou seja, tal que $p_c - p_a$ seja menor do que c_a , mas $p_c - p_b = c_b$. Neste caso, se esses preços mínimos forem efetivos, ou seja, se eles ditarem os preços de mercado em A, B e C, então o comércio privado entre A e C ficará inviável, já que não se formará o diferencial de preços necessário para que haja esse comércio, e o excesso de oferta da região A terá de ser

comercializado inteiramente pelo governo ou através de subsídio à comercialização privada.¹

É possível, contudo, que o preço em C suba a ponto de viabilizar esse comércio. Na realidade, tudo vai depender do comportamento do preço na região C, o qual, por sua vez, vai depender da reação da oferta da região B e também da própria região C. Quanto maior o peso da região B no suprimento de C e/ou quanto maior o peso de C no atendimento de sua própria demanda, menor será a dependência do preço em C em relação ao preço em A. Nesse caso, maior é a chance de que o preço de mercado na região de destino não seja afetado pelo nível de preço mínimo fixado para a região A e que o comércio privado entre A e C seja inviabilizado.

Pode-se ver que, nesse caso de fixação de preços mínimos de maneira inconsistente espacialmente, a região A se beneficiaria não somente pelo apoio geral da PGPM (através do nível de preço mínimo fixado para a região C), mas também pelo estímulo diferenciado dado à região A. Quanto à região B, o efeito da maior oferta de A sobre o mercado vai depender de como a PGPM atua na região A. No caso de aquisição direta do produto em A, o impacto sobre a região B vai depender da política de liberação dos estoques do governo. Naturalmente, os agricultores da região B, mais do que os da região A, vão pressionar para uma completa esterilização desses estoques. Como na prática isso não é possível, esses estoques formados pelo governo em A acabam criando um “risco institucional”, que, como bem mostrou Mauro Lopes, desestimula a estocagem em B e faz cair o preço nessa região, na safra, tornando assim o preço mínimo atuante também nessa região.

Note-se ainda que, alternativamente, a política de preços mínimos poderia consistir apenas em fixar um preço mínimo para a região C, deixando o próprio mercado determinar o impacto sobre os preços nas regiões A e B. Naturalmente, neste caso não poderia haver inconsistência espacial, pois os preços vigentes em A e B iriam passar a diferir na razão de seus custos de transporte até a região C. Neste caso — assim como no caso de se fixarem preços mínimos também nas regiões A e B, mas levando-se em conta as diferenças de custo de transporte em relação à região C —, a política de preços mínimos não interferiria com a integração de mercados.

3 DIFERENÇAS INTER-REGIONAIS DE PREÇOS E CUSTOS DE TRANSPORTE: OS CASOS DE MILHO, ARROZ E SOJA

Os diferenciais de preços de um produto agrícola entre duas regiões quaisquer devem guardar consistência com os custos de transferência desse produto; por exemplo, a arbitragem espacial impede que esses diferenciais sejam maiores do que os custos de transferência; por outro lado, se esses diferenciais de preços forem inferiores aos

¹ Para uma análise bem mais extensa dessa questão da inconsistência espacial dos preços mínimos, ver Gramacho (1978). Esse foi, aliás, o único trabalho encontrado sobre o assunto, no âmbito da antiga Companhia de Financiamento da Produção (CFP) ou da atual Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o que é surpreendente, dada a importância do tema. Esse assunto já foi objeto de interesse por parte deste autor [ver Goldin e Rezende (1993, p. 81-112)].

custos de transferência, então isso pode ser tomado seguramente como indicador da inexistência de comércio.²

Partindo dessa premissa teórica, a análise a ser apresentada nesta seção agrupa os estados dois a dois, em função de conhecimento prévio sobre a direção dos fluxos de comércio entre eles, e, após calcular os diferenciais de preços na safra e na entressafra, faz-se uma comparação desses diferenciais com os fretes rodoviários, estimados para distâncias “representativas” das principais rotas de comércio entre os estados.³ Essas estimativas foram feitas com base numa equação logarítmica que dá o valor do frete por tonelada-quilômetro em função da distância, e que foi estimada com base nos dados do Sistema de Informações de Fretes para Cargas Agrícolas (Sifreca) relativos ao período de agosto a outubro de 1997.⁴

Note-se que o mais correto seria fazer a comparação desses custos de frete com os preços em nível de atacado, pois o comércio inter-regional se dá em nível de atacado. Entretanto, esses preços em nível de atacado não estão igualmente disponíveis. Note-se que, se as margens de atacado forem fixas, os diferenciais de preços de atacado e de produtor serão iguais; por outro lado, se as margens forem proporcionais, os diferenciais de preços de atacado serão superiores aos de produtor na mesma proporção. Além disso, os fretes rodoviários se referem apenas aos valores vigentes no período agosto/outubro de 1997, enquanto os diferenciais de preços se referem ao período 1980-1999.⁵

3.1 O CASO DO MILHO

A partir dessas premissas, procedeu-se ao cálculo dos diferenciais de preços de milho e dos fretes rodoviários dos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo em relação ao Paraná e aos estados do Centro-Oeste, admitidos *a priori* como estados superavitários em relação àqueles estados, pelo menos desde 1980. Os resultados desses cálculos para cada par de estado são apresentados de forma detalhada em Castro e Rezende (2001); a conclusão geral dessa análise, ilustrada através dos Gráficos 1 e 2, que apresentam esses diferenciais de preços de São Paulo em relação aos estados de Paraná e Goiás, é a seguinte. Com exceção do Rio Grande do Sul, os diferenciais de preços de milho em relação ao Paraná são compatíveis com os fretes rodoviários, mas apenas na entressafra; os diferenciais na safra, além de serem em regra menores, são muito voláteis de ano para ano. Já com relação a Goiás (assim como aos demais estados do Centro-Oeste), nota-se claramente que o comércio só é viável com os estados do Sudeste, e mesmo assim

² Na realidade, é muito complexa a lista de fatores que explicam a existência ou não de comércio; sobre isso, ver Gonzalez-Rivera e Helfand (2001b).

³ As distâncias foram obtidas no *Guia Quatro Rodas*. Os fretes rodoviários foram levantados pelo Sifreca, do Departamento de Economia e Sociologia Rural da Esalq/USP, cuja *home page* é: <http://sifreca.esalq.usp.br>. Uma análise anterior usando metodologia similar pode ser vista em Helfand e Rezende (1999).

⁴ Agradeço a Newton de Castro, da UFRJ, que tinha estimado antes essa equação e a cedeu gentilmente para este trabalho. Uma metodologia análoga, mas diferenciando as distâncias por rodovia pavimentada e rodovia não-pavimentada, foi usada por Gramacho (1978, p. 55). Esse autor menciona, também, a necessidade de se distinguir entre a safra e a entressafra, assim como a existência ou não de frete de retorno.

⁵ Note-se que não se diferenciam também os fretes rodoviários segundo o período do ano (safra e entressafra), nem tampouco em função do volume; sobre isso ver Soares e Caixeta-Filho (2001), Caixeta-Filho *et alii* (2001) e Barros e Martines Filho (1990). Admite-se, também, que os fretes rodoviários representem o grosso dos custos de transferência.

só na entressafra. Menção especial cabe à forte queda que ocorreu nesses diferenciais de preços na safra, no quinquênio 1985-1989, para todos os pares de estados.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam, também, o custo de transporte entre os respectivos pares de estados. Note-se que a comparação com o frete rodoviário só é estritamente relevante para o período 1995-1999, já que os dados de frete utilizados se referem ao ano de 1997.

GRÁFICO 1

Diferenciais Absolutos de Preços do Milho no Estado de São Paulo, em Relação ao Paraná, e Frete Rodoviário — 1980-1999

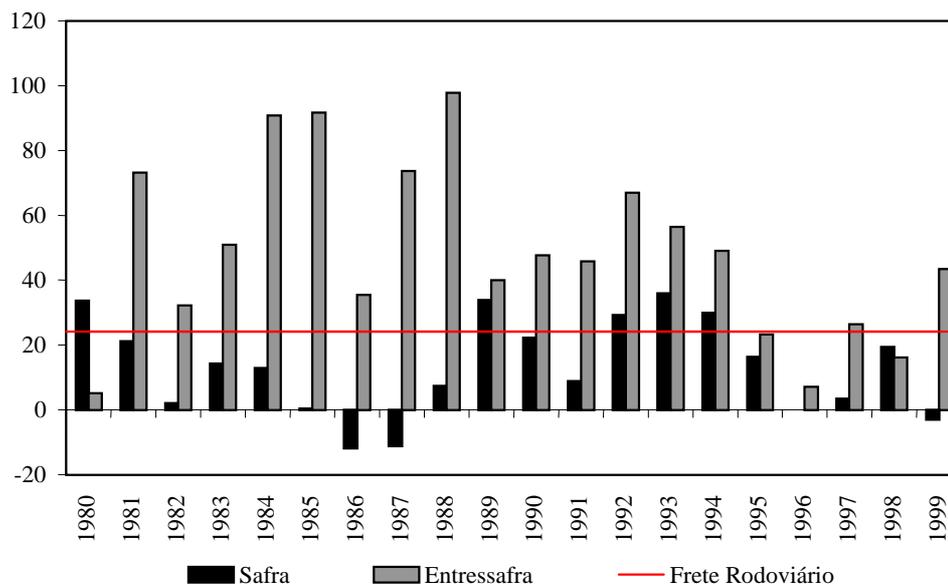
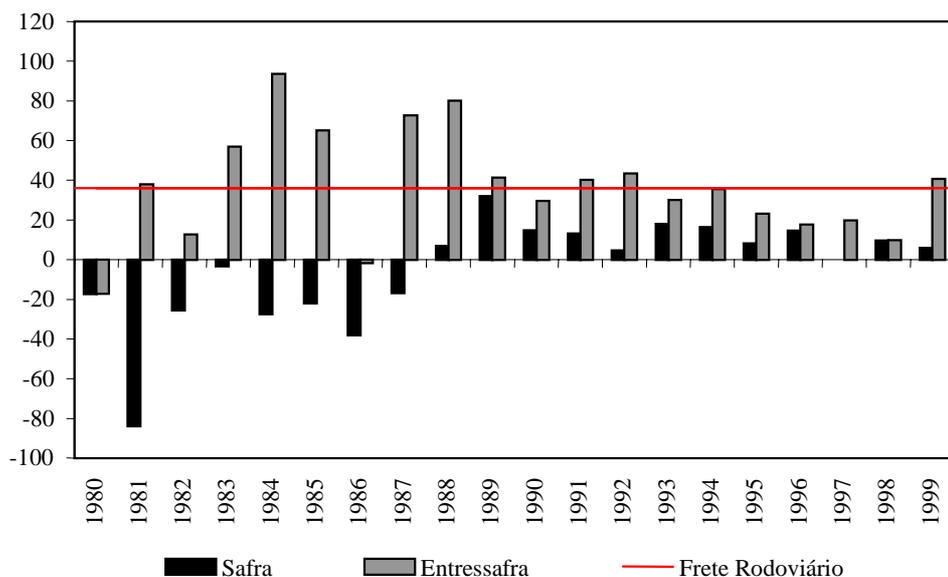


GRÁFICO 2

Diferenciais Absolutos de Preços do Milho no Estado de São Paulo, em Relação a Goiás, e Frete Rodoviário — 1980-1999



Esse padrão safra/entressafra de diferenciais dos preços do milho certamente tem a ver com a grande dispersão da produção de milho, revelando o alto grau de auto-suficiência regional que caracteriza esse produto. Isso pode ser visto na Tabela 1, que apresenta a distribuição da produção estadual de milho como percentagem da produção nacional. Estimativas do comércio interestadual também confirmam esse alto grau de auto-suficiência regional na produção de milho no Brasil.⁶ Esse alto grau de auto-suficiência do milho, por sua vez, pode ser explicado pelo forte impacto que o custo de transporte tem sobre o seu preço líquido, que se torna muito baixo quando o produto tem de ser transportado a longas distâncias. Isso se deve ao fato de que o preço do milho por peso específico é muito baixo, comparado com os outros grãos, reflexo da alta produtividade e, conseqüentemente, do baixo custo unitário do produto, comparativamente aos demais grãos. Isso se verifica facilmente ao calcularmos as razões entre o custo do frete entre Rondonópolis e São Paulo e os preços de arroz, milho e soja na entressafra em São Paulo no ano de 1997. Assim procedendo, pudemos verificar que o custo do frete entre Rondonópolis e São Paulo representa 36% do preço do milho em São Paulo na entressafra (período em que esse custo de frete é atuante, como vimos), enquanto para o arroz e a soja esse custo é apenas de 17% e 22%, respectivamente. No caso do arroz, além disso, esse cálculo provavelmente está exagerando o papel real do frete, já que o comércio se dá com o produto já beneficiado, com grande agregação de valor. Aliás, não é à toa que a indústria arroseira se localiza nas próprias regiões de produção; o milho, contudo, não tem como escapar do custo de transporte.

Essa auto-suficiência regional, naturalmente, é maior na safra, o que explica a não-formação do diferencial de preços necessário para o comércio. Devido a esse alto grau de auto-suficiência regional, estados superavitários na produção de milho deveriam se sujeitar a receber um preço muito baixo na safra ou, então, reter os seus excedentes para comercializá-los nas demais regiões na entressafra, arcando com o custo de estocagem e assumindo o risco de comercialização. Não faz sentido que o produto seja importado pela região consumidora, na safra, para ser estocado e consumido na entressafra; essa estocagem pode ser feita a um custo menor na região de origem.⁷

Note-se, entretanto, que o caso do Centro-Oeste é diferente dos casos de Paraná ou São Paulo, já que esses dois estados consomem uma parcela muito maior de suas respectivas produções, enquanto o autoconsumo de milho no Centro-Oeste sempre foi, proporcionalmente, muito menor, como será visto depois. A não-viabilidade do comércio na safra entre o Centro-Oeste e as regiões deficitárias, no período analisado, refletia muito mais a intervenção do governo através da PGPM, impedindo que o preço no Centro-Oeste caísse de maneira a viabilizar o comércio. Se o mercado fosse livre, esse preço certamente cairia ao nível necessário ao comércio, refletindo o vulto da produção no Centro-Oeste *vis-à-vis* a demanda local, especialmente considerando muito improvável a alternativa de estocagem privada da safra no Centro-Oeste e comercialização para fora da região apenas na entressafra. Como, certamente, esse

⁶ Essas estimativas estão apresentadas em Helfand e Rezende (1999).

⁷ Isso foi notado por Gramacho (1978, p. 25-26). Gramacho notou também que o fluxo de comércio "não se observaria no primeiro instante e, portanto, o diferencial de preços entre as duas localidades seria menor do que o respectivo custo de transporte".

preço requerido para o comércio na safra seria inferior ao custo regional de produção de milho, então o resultado de mercado livre seria uma redução dessa produção, com a eliminação do excesso de oferta no Centro-Oeste.

TABELA 1

Milho: Produção Estadual como Percentagem da Produção Nacional — 1973-1998

Anos	PR	RS	SC	SP	MG	CO	Demais estados
1973	21,7	14,8	11,0	18,5	14,1	6,7	13,2
1974	21,8	13,7	13,6	16,1	14,2	8,4	12,1
1975	23,3	14,5	13,0	12,8	14,2	9,9	12,3
1976	27,0	13,7	13,7	15,3	13,1	9,1	8,0
1977	24,0	13,9	13,9	13,1	14,2	10,1	10,8
1978	18,0	15,9	11,7	12,5	17,9	9,7	14,3
1979	25,6	11,4	10,5	14,0	16,0	12,5	10,1
1980	26,8	15,5	14,8	11,5	14,8	10,2	6,4
1981	25,4	18,0	15,0	13,0	13,8	9,9	4,9
1982	24,9	14,4	12,0	15,5	13,9	11,3	8,0
1983	26,8	16,9	9,0	16,9	14,3	12,2	3,9
1984	25,5	16,9	11,1	13,5	12,1	10,9	10,1
1985	26,4	16,2	9,8	13,1	13,7	11,0	9,8
1986	21,1	9,4	9,5	15,1	15,9	16,1	12,9
1987	28,5	14,5	9,1	13,9	12,4	16,3	5,3
1988	22,5	10,3	9,6	14,9	13,2	17,5	12,1
1989	19,9	13,5	10,0	14,1	12,5	19,6	10,3
1990	24,2	18,5	12,5	13,0	10,6	14,7	6,5
1991	20,4	8,7	6,4	17,2	15,7	19,4	12,2
1992	23,9	18,1	10,7	13,4	12,3	14,7	6,9
1993	27,2	15,3	10,8	12,3	12,6	15,0	6,8
1994	25,1	14,6	10,3	9,8	11,3	17,0	11,8
1995	24,8	16,4	10,1	11,5	10,3	17,2	9,7
1996	26,8	10,0	7,9	12,0	11,3	21,9	10,2
1997	22,4	11,8	8,0	11,3	11,3	15,2	20,0
1998	26,8	14,7	8,7	12,4	12,5	10,1	14,7

Fonte: IBGE.

É interessante notar que a existência de diferenciais de preços de milho maiores na entressafra do que na safra significa que os preços do milho têm subido mais, entre a safra e a entressafra, nas regiões deficitárias do que nas regiões superavitárias. Esse fato é comprovado pela Tabela 2, que mostra os índices de variação estacional de preços por estados no período 1970-1999. Pode-se notar, com efeito, que os índices de variação estacional calculados para São Paulo desde 1970 são sistematicamente superiores aos dos estados superavitários (Paraná e estados do Centro-Oeste).

TABELA 2

Milho: Índices de Variação Estacional de Preços em Estados Selecionados: Médias Quinquênis — 1970-1999

Períodos	SP	PR	MS	MT	GO
1970-1974	122,2	120,9	104,9	104,1	105,6
1975-1979	114,5	109,9	109,6	102,7	104,3
1980-1984	117,2	107,8	97,5	90,2	96,8
1985-1989	132,5	100,6	105,3	97,1	103,2
1990-1994	125,3	111,6	112,7	114,5	112,5
1995-1999	119,8	107,0	106,3	102,2	108,0

Nota: Esses índices foram obtidos dividindo-se os preços médios na entressafra pelos preços médios na safra e multiplicando-se por 100.

3.2 O CASO DO ARROZ

A fim de se proceder a uma análise similar do caso do arroz, os estados superavitários escolhidos foram o Rio Grande do Sul e os estados do Centro-Oeste, enquanto os estados do Sudeste foram considerados os importadores líquidos. Os resultados detalhados dessa análise podem ser vistos em Castro e Rezende (2001); a conclusão geral da análise, conforme ilustram os Gráficos 3 e 4, em que se apresentam os diferenciais de preços de São Paulo em relação aos estados de Rio Grande do Sul e Goiás, juntamente com os respectivos custos de transporte, é a seguinte. Com relação ao Rio Grande do Sul, e após considerar a diferença de tipos de arroz produzidos no Sul e nos estados do Sudeste e Centro-Oeste,⁸ foram obtidos resultados consistentes entre os diferenciais de preços e os custos de transporte. Com relação a Goiás (e também a Mato Grosso), mostrou-se também viável o comércio nos períodos relevantes. Já no caso de Mato Grosso — que não é mostrado aqui, mas pode ser visto em Castro e Rezende (2001) —, a comparação entre os diferenciais de preços e os fretes estimados revela que o comércio com os demais estados é mais viável do que nos casos de Goiás e Mato Grosso do Sul. Isso se deve talvez a uma competitividade maior do novo arroz produzido em Mato Grosso e é consistente com a expansão recente da produção de arroz nesse estado e sua drástica redução nos demais estados do Centro-Oeste. Aparentemente, os Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Tocantins deixaram de ser exportadores ou então deixaram de ser competitivos nos estados do Sudeste, passando a dirigir suas vendas para outros mercados, como o do Nordeste, onde, aliás, a produção própria de arroz caiu acentuadamente.⁹

Duas observações merecem ser feitas com relação ao caso do arroz: primeiro, não há a mesma diferenciação safra/entressafra que se notou no caso do milho: o comércio do arroz parece viável *todo* o ano; e segundo, também ocorreu, no caso do arroz, especialmente para os estados do Centro-Oeste, a queda nos diferenciais de preços na safra no quinquênio 1985-1989.

⁸ Admitiu-se um diferencial de 23% no preço a favor do arroz agulhinha (produzido no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina) *vis-à-vis* o arroz produzido nos demais estados. Sobre isso, ver Castro e Rezende (2001).

⁹ Essa referência à reorientação dos fluxos de comércio do arroz goiano em direção ao Nordeste é feita em Bierlen, Wailles e Cramer (1997), que apresentam uma visão geral muito interessante do mercado do arroz no Brasil e no âmbito do Mercosul.

GRÁFICO 3

Diferenciais Absolutos de Preços de Arroz no Estado de São Paulo, em Relação ao Rio Grande do Sul, e Frete Rodoviário — 1980-1999

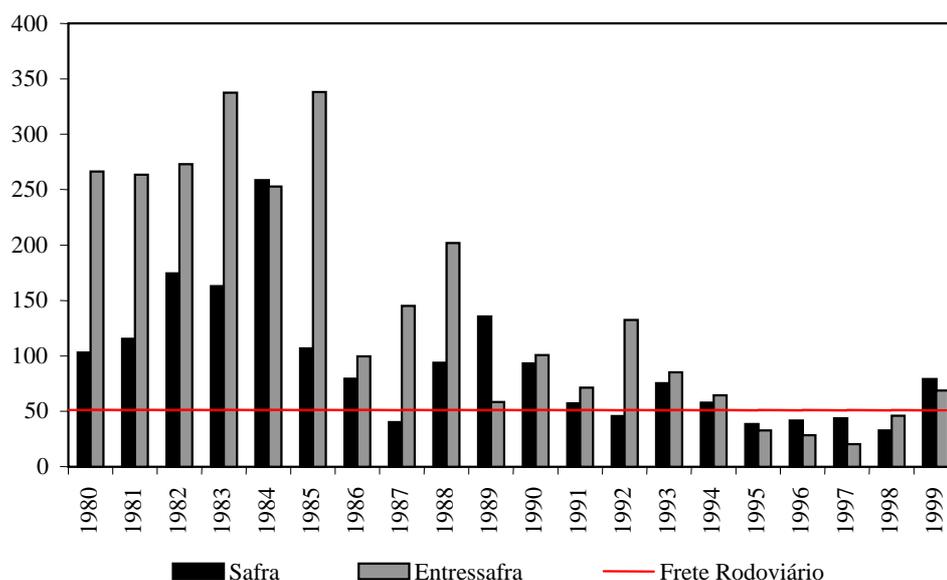
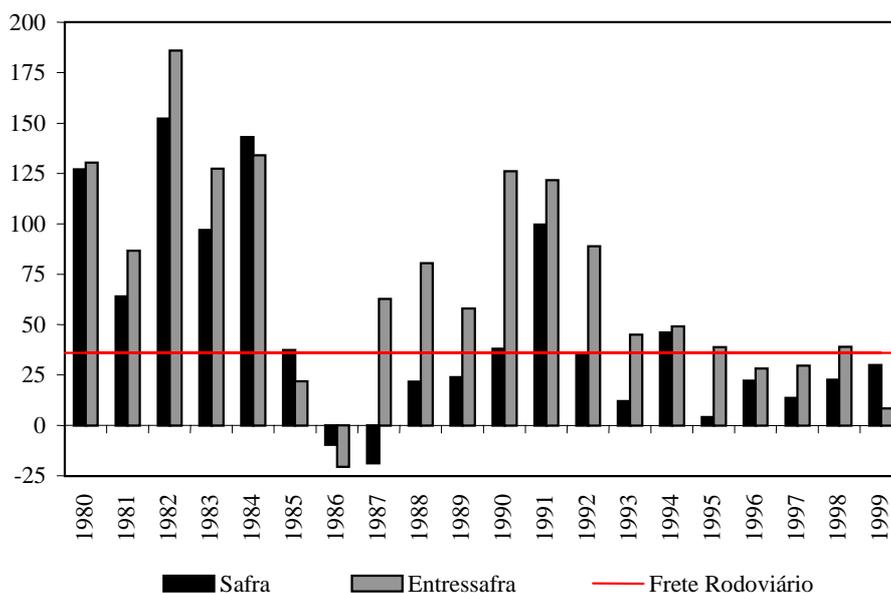


GRÁFICO 4

Diferenciais Absolutos de Preços de Arroz no Estado de São Paulo, em Relação a Goiás, e Frete Rodoviário — 1980-1999



Sabe-se que o grau de especialização regional da produção é muito maior no caso do arroz do que do milho, e cresceu significativamente ao longo das últimas décadas, como mostra a Tabela 3.¹⁰ Como consequência disso, passaram a se formar excessos de demanda generalizados já no período de safra, a serem atendidos com a oferta dos estados do Sul (e, mais recentemente, de Mato Grosso), o que forçou os preços a se

¹⁰ Isso é também mostrado em Gonzalez-Rivera e Helfand (2001a).

moverem na direção necessária. Por outro lado, a atuação da PGPM pôde se concentrar apenas nas regiões excedentárias, como de fato ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, como será visto depois.

TABELA 3
Evolução da Produção Estadual de Arroz — 1973-1998
(Em mil t)

Anos	RS + SC	MS ^a	MT	GO + TO	MA	MG	SP	PR	Demais estados
1973	1.655	-	783	1.166	764	828	603	661	702
1974	1.780	-	814	959	653	479	582	672	544
1975	1.993	-	1.003	867	906	773	510	851	636
1976	2.167	-	1.627	1.318	952	962	840	1.089	605
1977	2.438	-	2.096	620	1.138	636	360	905	801
1978	2.288	-	1.397	621	1.143	644	246	210	747
1979	1.935	457	975	1.155	1.070	659	308	287	749
1980	2.722	504	1.175	1.455	1.281	834	420	638	746
1981	2.859	452	942	921	691	689	380	494	801
1982	2.964	339	1.002	1.397	1.575	732	464	257	1.005
1983	2.616	451	790	1.081	431	779	617	368	608
1984	3.572	382	673	1.038	1.146	594	399	243	982
1985	3.654	324	522	1.116	623	843	510	296	1.137
1986	3.439	276	794	1.359	1.292	932	545	206	1.532
1987	4.067	466	922	1.501	596	905	552	343	1.067
1988	4.435	329	974	1.551	1.294	893	512	317	1.505
1989	4.523	267	890	1.294	1.092	761	486	296	1.436
1990	3.762	182	421	569	465	580	313	254	876
1991	4.407	199	466	836	970	777	335	164	1.335
1992	5.259	226	851	953	401	727	337	214	1.039
1993	5.564	220	588	690	632	704	311	222	1.178
1994	4.898	226	812	864	1.036	649	277	217	1.561
1995	5.747	239	762	837	952	626	260	208	1.595
1996	4.879	253	722	502	555	305	213	205	1.011
1997	4.660	215	695	494	559	363	175	176	1.014
1998	4.227	197	777	561	381	332	131	170	941

Fonte: IBGE.

^a Até 1978 a produção do Estado de Mato Grosso do Sul se encontra agregada ao Estado de Mato Grosso.

É interessante também verificar, para o arroz, como tem sido o comportamento da variação estacional de preços em regiões excedentárias e deficitárias, sabendo-se de antemão que se deve esperar menor diferenciação regional a este respeito, comparativamente ao caso do milho. Os resultados dos cálculos efetuados, e apresentados na Tabela 4, confirmam essa expectativa. Com exceção do Rio Grande do Sul, onde a variação estacional de preços foi claramente inferior à dos demais estados nos anos 1970 e 1980, os índices de variação estacional no Estado de São

Paulo e nos do Centro-Oeste são muito próximos entre si. Na década de 1990, entretanto, o Rio Grande do Sul passou a apresentar uma variação estacional de preços muito mais elevada, provavelmente mais compatível com o financiamento privado da estocagem do arroz. Sabe-se que até 1989 a estocagem de arroz no Rio Grande do Sul recebia forte estímulo da PGPM, através do EGF, que era altamente subsidiado e por isso a variação estacional de preços poderia ser baixa comparativamente a São Paulo.¹¹ A partir de 1990, entretanto, devido à redução desse papel da PGPM, a variação estacional de preços passou a ter de viabilizar a estocagem financiada privadamente.

TABELA 4

Arroz: Índices de Variação Estacional de Preços em Estados Selecionados: Médias Quinquênis — 1970-1999

Períodos	SP	RS	MS	MT	GO
1970-1974	126,6	111,4	121,0	127,3	124,8
1975-1979	108,2	98,8	104,7	113,0	109,1
1980-1984	112,4	93,3	105,2	112,1	111,5
1985-1989	122,5	95,0	100,6	101,9	113,5
1990-1994	127,5	118,8	116,9	118,7	118,4
1995-1999	114,9	122,2	118,1	110,8	107,1

Nota: Esses índices foram obtidos dividindo-se os preços médios na entressafra pelos preços médios na safra e multiplicando-se por 100.

3.3 O CASO DA SOJA

Para a análise do mercado de soja, o procedimento adotado neste trabalho foi um pouco diferente, pois comparamos os diferenciais de preços entre o Paraná e os outros estados com os diferenciais de frete até os portos de embarque (escolhidos caso a caso), comparativamente ao frete pago pelo próprio Paraná, através do porto de Paranaguá.

Os resultados, mostrados na Tabela 5, são muito mais consistentes para os estados do Centro-Oeste do que para os demais, ou seja, os diferenciais de preços assim calculados entre o Paraná e os estados do Centro-Oeste são consistentes com os fretes estimados, mas o mesmo não ocorre com os diferenciais de preços entre o Paraná e os demais estados do Sul e do Sudeste incluídos na tabela. A razão, certamente, radica na simplicidade da análise, que, neste caso, se mostra inadequada. Note-se, ainda, que esses resultados para a comparação entre o Paraná e os estados do Centro-Oeste são também consistentes com o comércio inter-regional, já que a produção de soja do Centro-Oeste dirige-se não só aos portos de exportação mas também aos estados do Sudeste e do Sul, onde se dá em maior grau o esmagamento. Isso aparece no grau maior de estocagem de soja após a safra nessas últimas regiões, em comparação com os estados do Centro-Oeste, como será visto mais adiante.

¹¹ Para uma análise mostrando esse efeito do EGF sobre a variação estacional de preços, ver Rezende (1984).

TABELA 5

Soja: Diferenciais de Preços e de Fretes Rodoviários entre o Paraná e Estados Seleccionados, Médias Quinquenais — 1980-1999

(R\$/t de ago/out de 1997)

Estados	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 1999	Diferenças entre os fretes rodoviários até os portos	
					Origem Cascavel	Origem Ponta Grossa
Rio Grande do Sul						
Safra	35	3	-2	-9	2	15
Entressafra	66	-4	-9	-7		
Santa Catarina						
Safra	12	8	-6	-5	-1	12
Entressafra	49	27	-1	4		
São Paulo						
Safra	-14	-9	-14	0	-2	11
Entressafra	-27	-42	-23	-20		
Minas Gerais						
Safra	-15	1	3	2	0	13
Entressafra	16	-19	-8	-11		
Goiás						
Safra	39	18	22	14	20	33
Entressafra	59	23	22	22		
Mato Grosso do Sul						
Safra	36	22	16	12	15	28
Entressafra	53	21	17	16		
Mato Grosso						
Safra	48	46	38	28	38	51
Entressafra	56	63	39	37		

Nota: Para cálculo dos fretes, foram consideradas as distâncias entre a principal região produtora de cada estado e seu respectivo porto. RS: Passo Fundo — Rio Grande; SC: Xanxerê — Florianópolis; PR: Paranaguá; SP: Assis — Santos; MG: Uberaba — Santos; GO: Goiânia — Paranaguá; MS: Campo Grande — Paranaguá e MT: Parecis — Paranaguá.

4 A ATUAÇÃO DA PGPM NO PERÍODO 1980-1999

No caso do Brasil, os preços mínimos fixados para o arroz irrigado e o arroz de sequeiro — que correspondem, respectivamente, ao arroz gaúcho e ao arroz do Centro-Oeste — continuam um deságio entre os preços de arroz de sequeiro e de arroz agulhinha de apenas 14% até 1989, passando a ser 23% a partir de fevereiro de 1989. Como o frete entre o Rio Grande do Sul e São Paulo não é inferior ao frete entre Goiás e Mato Grosso do Sul, de um lado, e São Paulo, de outro, e é apenas ligeiramente superior ao frete com origem em Mato Grosso, parece que não teria havido inconsistência espacial no caso do arroz. É preciso considerar, contudo, as diferenças regionais no que se refere à forma de comercialização predominante do produto (se em casca ou beneficiado) e a consequência disso para o peso relativo do frete em cada caso. Como o produto gaúcho conta com um setor industrial-comercial arroseiro muito mais desenvolvido, o problema do frete assume uma importância

menor do que no caso do arroz do Centro-Oeste, comercializado em casca e arcando com um custo de frete maior, devido ao maior volume. O arroz gaúcho e catarinense sempre se beneficiou da diferenciação do produto (marca), que se refletia em um preço maior no mercado consumidor. *En passant*, essas considerações acerca das diferenças de qualidade, de formas de comercialização e de estruturas de mercado, no caso do arroz, tornam problemática a extensão ao arroz da análise de integração de mercados deste trabalho.

Já no caso do milho, o preço mínimo era o mesmo para todas as regiões até 1991, embora os valores dos fretes rodoviários entre os estados do Centro-Oeste e os do Sudeste fossem muito superiores aos valores dos fretes entre o Paraná e os estados do Sudeste. O Plano de Safra 1990-1991 (o primeiro do Governo Collor), entretanto, mudou radicalmente essa política de “equalização” dos preços mínimos: a partir de fevereiro de 1991, os preços mínimos de Goiás e Mato Grosso tornaram-se apenas 85% e 65%, respectivamente, do preço mínimo do Paraná (mantido igual, por sua vez, ao preço mínimo de São Paulo, em si mesmo uma inconsistência).¹² No final de 1991, entretanto, o Governo Collor recuou em sua política de “regionalização” dos preços mínimos do milho, “equalizando-os” novamente.¹³

É necessário notar que uma não-regionalização dos preços mínimos, embora seja uma condição necessária, não é, contudo, condição suficiente para que os fluxos privados de comércio sejam inviabilizados como consequência da política. É necessário considerar a *intensidade* de atuação da política, ou seja, o grau em que os preços de mercado passaram efetivamente a ser determinados pelos preços mínimos. Isso pode ser inferido de duas maneiras principais: uma, mediante a comparação direta dos preços de mercado com os preços mínimos e, a outra, tomando-se por base o volume de recursos financeiros aplicados ou as quantidades físicas diretamente adquiridas pelo governo, ou estocadas pelo setor privado mas com financiamento público. Como já apresentamos, em outro trabalho [ver Goldin e Rezende (1993, p. 205-211)], uma análise onde se mostra que os preços mínimos foram de fato atuantes no quinquênio 1985-1989, vamos nos limitar, aqui, à análise do comportamento do volume de recursos e da formação de estoques nos diferentes períodos sob análise.¹⁴

4.1 O CASO DO MILHO

A Tabela 6 permite observar o seguinte, com respeito à atuação da PGPM no caso do milho e ao seu impacto regional:

¹² Para uma defesa dessa “desequalização”, assim como de toda uma nova estratégia de política agrícola — que, aliás, deu origem a uma atuação mais intensa do BNDES no financiamento da “cadeia” agroindustrial —, ver Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (1990).

¹³ Esse abandono da regionalização dos preços mínimos se deveu à crise da produção agrícola no biênio 1990-1991, o que fez o Governo Collor voltar a estimular a agricultura em Plano de Safra anunciado em outubro de 1991, que substituiu o anterior, anunciado em agosto de 1991 e que era similar ao de agosto de 1990.

¹⁴ Para uma discussão mais completa da atuação da PGPM em todo o período de sua existência, ver Coelho (2001).

a) houve, claramente, uma forte atuação do governo, via PGPM, na década de 1980, assim como a desativação dessa política na década de 1990;¹⁵

TABELA 6

Milho: EGF e AGF como Percentagens das Quantidades Produzidas: Brasil e Estados Seleccionados — 1979-1998

Anos	Brasil		PR		RS		SC		SP		MG		CO	
	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF
1979	6,8	0,4	7,6	-	1,0	-	4,7	-	0,0	-	8,9	-	10,2	3,3
1980	7,5		8,2	-	2,8	-	3,4	-	12,1	-	10,1	-	8,7	-
1981	17,7	0,3	24,1	0,1	11,9	-	13,3	-	23,6	-	13,0	-	20,7	2,1
1982	14,1	16,2	15,6	27,4	11,0	15,2	16,3	0,9	16,9	17,1	12,2	3,9	15,2	48,0
1983	11,9	7,3	13,7	11,3	5,9	9,0	18,1	-	16,1	8,4	10,6	2,0	8,1	19,4
1984	8,3	2,2	13,7	0,6	1,9	9,4	8,2	-	17,3	0,9	3,5	-	6,0	2,3
1985	7,6	14,2	13,4	19,2	1,2	-	10,3	1,2	10,0	17,3	3,7	5,5	7,2	46,7
1986	6,7	11,3	16,0	5,0	1,2	-	5,9	-	8,5	7,1	4,4	4,5	3,7	50,8
1987	6,9	25,6	7,3	35,5	3,8	10,8	5,5	1,6	7,6	23,7	6,4	12,2	11,7	63,0
1988	16,3	6,6	22,0	1,9	2,1	-	6,4	0,0	14,3	2,5	8,9	2,8	40,7	28,4
1989	16,1	3,8	14,6	-	2,1	-	17,2	-	12,3	0,1	6,6	0,3	42,5	18,4
1990	2,1	2,2	4,4	-	0,4	-	1,3	-	0,9	0,1	1,1	0,1	4,1	14,7
1991	3,6	-	5,8	-	1,7	-	3,1	-	2,3	n.d.	1,5	-	7,4	-
1992	17,0	1,2	27,6	3,3	7,7	2,2	16,6	0,4	8,8	0,2	7,3	0,1	33,8	1,8
1993	9,3	1,3	n.d.	1,0	n.d.	0,8	n.d.	0,1	n.d.	0,1	n.d.	0,4	n.d.	5,9
1994	9,9	5,5	n.d.	5,2	n.d.	20,8	n.d.	0,1	n.d.	0,1	n.d.	2,1	n.d.	3,7
1995	14,9	2,6	n.d.	4,7	n.d.	7,9	n.d.	0,2	n.d.	0,1	n.d.	0,4	n.d.	7,6
1996	n.d.	1,9	n.d.	0,3	n.d.	15,7	n.d.	0,9	n.d.	-	n.d.	0,5	n.d.	6,8
1997	n.d.	9,2	n.d.	8,4	n.d.	11,1	n.d.	0,6	n.d.	0,6	n.d.	5,2	n.d.	41,8
1998	n.d.	1,0	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	9,4
Médias														
1980-1984	11,9	6,5	15,1	7,9	6,7	6,7	11,9	0,2	17,2	5,3	9,9	1,2	11,7	14,4
1985-1989	10,7	12,3	14,7	12,3	2,1	2,2	9,1	0,6	10,5	10,1	6,0	5,1	21,2	41,4
1990-1994	8,4	2,0	12,6	1,9	3,2	4,8	7,0	0,1	4,0	0,1	3,3	0,5	15,1	5,2
1995-1998	n.d.	3,7	n.d.	3,4	n.d.	11,6	n.d.	0,6	n.d.	0,2	n.d.	1,5	n.d.	16,4

Fontes: IBGE e Conab.
n.d. = não-disponível.

¹⁵ Cabe lamentar a falta de dados de EGF a partir de 1992. Até essa data, o Banco do Brasil fornecia à Conab as informações que ela divulgava amplamente. Sob o pretexto de ter de reduzir custos, entretanto, o Banco do Brasil simplesmente parou de levantar e fornecer os dados de EGF contratados a partir de 1993. Tentou-se, aqui, o uso do Sistema Recor do Banco Central, mas, de novo sob o pretexto de reduzir custos, deixou de haver um contrato específico de EGF, que se tornou uma mera extensão do custeio. Para uma análise das mudanças da PGPM na década de 1990, ver Rezende (2001b) e Villa Verde (2001).

b) a atuação da PGPM, no caso do milho, foi muito *espalhada*, já que, como vimos, a produção é também muito dispersa, embora se note maior presença dessa política no Paraná e no Centro-Oeste. Nessa última região, a mais excedentária, o governo teve uma atuação mais direta, via Aquisição do Governo Federal (AGF), em vez de EGF, o que é consistente com a maior incerteza da estocagem privada do milho nas regiões mais excedentárias, como o Centro-Oeste. Note-se, entretanto, que nos anos de 1988 e 1989 houve um aumento da importância do EGF no Centro-Oeste;

c) houve, de fato, uma atuação mais forte da PGPM no período 1985-1989 no Paraná e no Centro-Oeste, fazendo com que o preço do milho na safra, nessas regiões, caísse *menos* do que nas regiões consumidoras líquidas e, assim, que os diferenciais de preços na safra sofressem uma queda significativa nesses anos, como já foi mostrado. Além disso, como já se notou, o aumento do diferencial de preços entre a safra e a entressafra se deveu a um aumento maior dos preços entre a safra e a entressafra *nas regiões de consumo*. Note-se que esse período de 1985-1989 se caracterizou pelo seguinte: a) grande aumento da produção agrícola; b) forte queda dos preços agrícolas, devido a esse aumento de produção, à queda dos preços internacionais e também à derrocada do Plano Cruzado em 1987; c) grave crise financeira agrícola, o que fez o governo atuar compensatoriamente nos mercados dos produtos; e d) essa forte atuação da PGPM refletiu, também, o crescente descontrole fiscal e monetário no período, o que permitiu o predomínio de interesses setoriais na definição dos preços mínimos e dos recursos alocados à política; e

d) em face da desativação da PGPM — o que, pelas razões apresentadas, deve ter feito os preços do milho passarem a cair muito mais, na safra, nas regiões excedentárias —, ocorreu um claro declínio na produção de milho 1^a safra no Centro-Oeste.¹⁶ Como mostrado em Helfand e Rezende (2000), contudo, a região passou a produzir muito mais o milho “safrinha”, que não padece do mesmo problema de comercialização, já que é colhido na entressafra.

4.2 O CASO DO ARROZ

Como já se viu, no caso do arroz o mercado é formado por *poucas* regiões *muito* superavitárias, de um lado, e *muitas* regiões *altamente* deficitárias, de outro. Em vista disso, há uma formação constante de diferenciais de preços necessários ao comércio, mesmo na safra. Nessas condições, bastou à política de preços mínimos atuar concentradamente nas regiões superavitárias, ao contrário do caso do milho, em que, como se viu, sua atuação teve sempre de ser muito dispersa. A Tabela 7 mostra, de fato, que a atuação da PGPM concentrou-se, basicamente, no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e na região Centro-Oeste. Essas mesmas informações mostram, contudo, que a *forma* dessa atuação foi muito diferente nos dois grupos de regiões: no Sul, o governo atuava via EGF e, no Centro-Oeste, via AGF. Note-se, contudo, que em 1988 e 1989 houve um aumento da atuação via EGF, assim como ocorreu no caso do milho. Isso talvez tenha sido devido ao maior enquadramento orçamentário

¹⁶ Note-se, contudo, que a rápida expansão da produção de soja nos anos 1990 deve ter amortecido essa queda da produção de milho, graças à necessidade de rotação de culturas e à adoção do plantio direto na soja, com o milho servindo de cobertura de inverno.

iniciado nesse período, que restringiu a AGF (que tinha de ser prevista no orçamento aprovado no ano anterior, ao contrário do EGF, que se trata de um financiamento). Foi devido a esse enquadramento orçamentário que a PGPM teve de se basear no EGF também de 1992 a 1995, como mostrado em Rezende (2001*b*) e será comentado depois. É interessante notar, também, a grande importância aparente da AGF em alguns anos da década de 1990, mesmo nos estados do Sul; esse fenômeno apareceu também no caso do milho (Tabela 6). Trata-se, contudo, da AGF Indireta, resultado da conversão de EGF-COV em AGF, como Rezende (2001*b*) mostrou e também será comentado depois.

TABELA 7

Arroz: EGF e AGF como Percentagens das Quantidades Produzidas: Brasil e Estados Seleccionados — 1980-1998

Anos	Brasil		RS + SC		CO		MA		MG		SP		PR	
	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF
1980	15,4	2,3	29,0	-	16,5	5,4	1,9	-	6,2	-	11,1	-	3,6	-
1981	16,7	9,7	33,3	-	10,5	31,1	4,2	-	5,3	0,8	10,6	0,5	7,1	3,6
1982	18,0	7,5	41,0	-	10,9	24,0	2,3	-	7,0	0,2	11,5	-	6,0	-
1983	25,9	6,5	50,5	-	18,1	8,8	1,9	-	11,8	0,3	13,1	0,2	6,4	-
1984	10,4	7,4	20,6	-	6,4	20,3	0,3	-	3,1	0,2	6,7	-	4,6	-
1985	19,3	16,6	42,8	-	6,1	46,1	1,1	-	2,5	7,0	3,8	7,4	4,4	2,7
1986	4,6	16,7	2,6	-	9,6	50,2	-	-	5,1	8,9	9,2	10,0	12,1	2,6
1987	30,3	28,5	70,4	8,0	5,4	75,6	1,4	13,1	4,1	17,9	5,2	20,7	10,2	13,6
1988	30,9	18,7	71,1	9,1	12,4	50,2	0,7	8,8	5,1	10,7	7,2	9,8	6,8	3,7
1989	22,9	8,4	38,4	1,0	21,5	32,5	1,1	4,1	1,7	2,1	1,0	0,1	n.d.	-
1990	4,2	1,4	7,5	0,1	1,3	8,4	-	-	0,8	0,4	-	0,2	2,6	-
1991	3,5	-	6,0	-	2,3	0,1	0,7	-	1,4	0,0	1,1	-	3,6	-
1992	35,6	0,8	52,7	-	31,9	3,0	0,7	-	7,1	0,1	4,0	0,5	22,2	0,3
1993	21,7	2,0	n.d.	1,7	n.d.	6,2	n.d.	-	1,0	1,0	n.d.	0,1	n.d.	1,1
1994	10,2	12,7	n.d.	20,5	n.d.	23,1	n.d.	-	1,9	2,5	n.d.	0,4	n.d.	1,2
1995	13,7	11,7	n.d.	17,4	n.d.	26,8	n.d.	-	-	1,4	-	-	-	3,1
1996	n.d.	4,0	n.d.	1,5	n.d.	19,0	n.d.	0,2	-	0,3	-	-	-	-
1997	n.d.	1,6	n.d.	0,2	n.d.	8,4	n.d.	-	-	0,2	-	-	-	0,7
1998	n.d.	1,9	n.d.	-	n.d.	9,3	n.d.	-	-	-	n.d.	-	-	-
Médias														
1980-1984	17,3	6,7	34,9	-	12,5	17,9	2,1	-	6,7	0,3	10,6	0,1	5,6	0,7
1985-1989	21,6	17,8	45,1	3,6	11,0	50,9	0,8	5,2	3,7	9,3	5,3	9,6	8,4	4,5
1990-1994	15,0	3,4	n.d.	4,5	n.d.	8,2	n.d.	-	n.d.	0,8	n.d.	0,2	n.d.	0,5
1995-1998	n.d.	4,8	n.d.	4,8	n.d.	15,9	n.d.	0,0	-	0,5	0,4	-	-	0,9

Fontes: IBGE e Conab.
n.d. = não-disponível.

Essa atuação, diferenciada da PGPM nas duas regiões, é fácil de explicar. Como já foi mostrado, os preços mínimos do arroz nas duas grandes regiões sempre foram fixados de maneira inconsistente do ponto de vista espacial. Como o arroz gaúcho sempre deteve a maior parte do mercado, inclusive graças à sua melhor aceitação pelo consumidor e à sua industrialização local (o que reduzia o peso relativo do frete), era a partir do seu preço mínimo que se formavam os preços nas regiões consumidoras. Como os preços mínimos do arroz no Centro-Oeste eram fixados acima dos níveis consistentes com esses preços no Rio Grande do Sul, a consequência foi a necessidade de uma atuação *direta* do governo, que chegou a adquirir 75% da safra no Centro-Oeste em 1987.

É fácil entender, nessas circunstâncias, por que, em seguida à desativação dessa política em 1990,¹⁷ a produção de arroz desaba no Centro-Oeste. Isso só não ocorre com Mato Grosso, o que se deve à revolução tecnológica que ocorreu na produção de arroz nesse estado, que o tornou mais competitivo com o arroz da região Sul e dos demais estados do Centro-Oeste, tanto em termos de qualidade quanto de custo de produção.

4.3 O CASO DA SOJA

Finalmente, a Tabela 8 mostra que a intervenção da PGPM na soja tomou a forma do crédito de comercialização (EGF), sem a cláusula de aquisição em último recurso pelo governo (EGF-COV). Sabe-se, ainda, que os preços mínimos sempre estiveram abaixo dos preços de mercado, exceto, precisamente, no período 1985-1987, quando, segundo Goldin e Rezende (1993, p. 99), as AGFs chegaram a absorver 33,3% da safra do Centro-Oeste em 1985, 21% em 1986 e 14,5% em 1987.

Cabem duas observações principais a respeito do caso da soja. Em primeiro lugar, essas informações subestimam o papel que a PGPM de fato cumpriu na expansão da soja. Ao apoiar significativamente o arroz e o milho, a PGPM contribuía também para a expansão da soja. No caso do arroz, isso se dava na medida em que este barateava o custo de abertura de novas áreas para a soja;¹⁸ já no caso do milho, isso se devia ao papel positivo que este cumpre em sua rotação com a soja e na cobertura do solo no inverno, sob plantio direto. Em segundo lugar, a PGPM prestava-se a esse papel de financiar a comercialização da soja *em dobradinha* com a política de crédito rural oficial, responsável pelo financiamento do custeio. Com a saída do governo da comercialização, abriu-se espaço também para a entrada de vários agentes no financiamento do custeio, através de vários mecanismos: aquisição antecipada, venda de insumos contra entrega futura do grão etc. Como a soja no Centro-Oeste, ao contrário do arroz e milho, não só manteve como também acelerou seu processo de expansão, isso sugere que a desativação da PGPM foi benéfica para o setor, ao fomentar a maior presença dos demais elos da cadeia também no financiamento do custeio e, assim, livrar o setor da incerteza quanto ao crédito oficial.

¹⁷ Note-se, contudo, que houve uma reativação parcial, sob outra forma, no período 1992-1995, como já mencionado na nota de rodapé 12 e foi discutida de forma detalhada em Rezende (2001b) e ainda será objeto de discussão mais adiante.

¹⁸ Isso é argumentado por Pereira (1992), *apud* Warnken (1999).

TABELA 8

Soja: EGF como Percentagem das Quantidades Produzidas: Brasil e Estados Seleccionados — 1980-1998

Anos	Brasil	PR	RS	SP	GO	MS	MT
1980	33,8	33,5	38,6	36,0	1,2	22,7	4,6
1981	37,7	40,5	41,0	42,1	8,6	25,9	1,4
1982	52,1	41,7	64,0	115,9	9,9	26,3	5,1
1983	45,6	43,6	50,8	133,2	10,5	15,8	3,0
1984	19,3	29,0	15,9	63,2	2,4	4,3	0,7
1985	15,3	20,4	4,7	40,4	6,2	5,5	6,3
1986	17,3	17,9	8,9	61,3	27,0	11,9	10,0
1987	27,3	45,3	17,8	67,3	28,0	19,6	8,2
1988	12,8	27,3	4,1	13,4	10,2	12,3	5,4
1989	14,5	2,9	19,6	7,5	28,6	21,3	2,7
1990	2,1	7,0	0,5	1,0	1,3	0,1	0,5
1991	1,2	2,5	0,5	1,2	0,5	0,9	0,7
1992	4,1	4,3	3,9	1,6	3,5	4,2	5,4
1993	5,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1994	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1995	11,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1996	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fontes: IBGE e Conab.
n.d. = não-disponível.

5 OS PROBLEMAS DAS RETENÇÕES “ALONGADAS” DE ESTOQUES PÚBLICOS NO FINAL DOS ANOS 1980 E NOVAMENTE EM MEADOS DOS ANOS 1990

Como se apontou na introdução, o apoio da PGPM à produção agrícola no Centro-Oeste, na segunda metade dos anos 1980, levou à retenção de estoques públicos em grandes volumes e por um período de tempo muito longo. Isso se deveu à tentativa de se evitar o efeito depressivo que a liberação desses estoques poderia ter sobre a comercialização do produto das demais regiões excedentárias, a qual continuava em mãos privadas. Na realidade, exatamente nesse período foram estabelecidas, inicialmente, novas regras de comercialização de estoques, criando-se os Preços de Liberação de Estoques (PLE). Segundo essas regras, somente quando os preços de mercado atingissem os PLEs os estoques poderiam ser liberados. Logo em seguida, decidiu-se também que a liberação de estoques agrícolas, além de terem de atingir esses PLEs — fixados com base em médias móveis dos preços de mercado dos últimos cinco anos, desconsiderando nesse cálculo os preços muito altos ou muito baixos e acrescentando-se margens para cobrir custos de estocagem entre a safra e a entressafra —, teria de cobrir todos os custos da formação desses estoques, ou seja, não deveria haver subsídios na venda dos estoques. Embora aparentando um objetivo de controle

do déficit fiscal, na verdade essa condição adicional a ser observada na comercialização dos estoques fomentava ainda mais esse déficit, pois enquanto os estoques eram mantidos os gastos aumentavam, inclusive por efeito de perdas na quantidade e na qualidade dos estoques.¹⁹ Como será mostrado a seguir, na verdade essa retenção excessiva de estoques públicos de alimentos se verificou também, embora por outros motivos, entre 1992 e 1995, ano a partir do qual essa política passou por uma reforma substancial.

É possível revelar aspectos novos, de caráter fundamental, a respeito desse fenômeno de alongamento dos estoques tanto no final dos anos 1980 quanto na primeira metade dos anos 1990. Isso se deve ao uso de dados de estoques do IBGE, que remontam ao ano de 1978 e que nunca foram analisados antes por qualquer pesquisador.²⁰ Esses dados de estoques do IBGE são apresentados nos gráficos a seguir, que mostram os estoques de arroz em casca, milho e soja em grão, em junho e dezembro de cada ano, assim como as quantidades produzidas desses produtos em cada ano.

No caso do arroz (Gráficos 5 e 6), pode-se notar que a retenção dos estoques do produto entre junho e dezembro de cada ano foi sempre muito maior no Centro-Oeste do que no Sul, o que se deve ao fato de que no Sul o produto sempre foi comercializado ao longo do ano, inclusive graças ao EGF, enquanto no Centro-Oeste o produto sempre foi adquirido diretamente pelo governo na época da safra, só sendo comercializado a partir da alta entressafra, depois do escoamento da produção gaúcha.²¹ Esses gráficos mostram, ainda, que no período 1985-1989 esse problema tornou-se dramático, pois o governo simplesmente deixou de vender os estoques do Centro-Oeste no próprio ano agrícola em que eles foram formados, como se pode inferir da comparação desses estoques com a produção agrícola em cada ano. Isso fez aumentar violentamente os gastos com a PGPM nesse período.

É interessante notar que em 1990 ocorreu uma grande quebra de safra de grãos nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, acontecendo outra dramática quebra de safra em 1991, agora apenas na região Sul.²² Essa seqüência de eventos climáticos adversos deu lugar à elevação dos preços agrícolas nesses anos e, “por sorte”, permitiu a liberação dos estoques acumulados antes. Essa elevação de preços agrícolas de certa forma permitiu a mudança de política agrícola praticada em 1990 e 1991 pelo Governo Collor, marcada pelo abandono da PGPM.

¹⁹ Para uma crítica dessas medidas de restrição à comercialização dos estoques, ver Rezende (1989). É interessante lembrar que o então candidato Collor de Melo subiu em algumas pilhas de arroz e milho estragados, exibindo para a população todo o absurdo dessa política e assim conseguindo uma boa alavancagem para sua vitoriosa campanha de 1989.

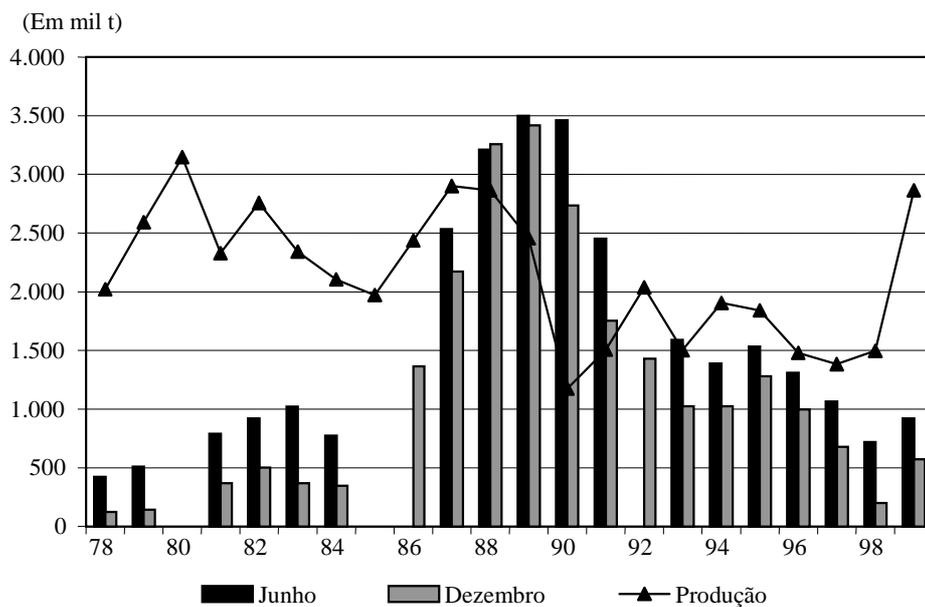
²⁰Esses dados originam-se das pesquisas denominadas “Pesquisa de Estoques” e “Armazenagem e Estocagem a Seco”. A primeira começou em 1986 e substituiu a segunda, que se iniciou em 1978 e durou até 1984. Como essa pesquisa mais antiga não é estritamente comparável à atual Pesquisa de Estoques, é necessário cautela nas comparações entre a primeira e a segunda metade da década de 1980. Sobre esse problema de comparação das duas pesquisas, ver Rocha (1987), onde também se estabelecem as bases metodológicas da pesquisa que teve início em 1986. Para maiores detalhes sobre essa “Pesquisa de Estoques”, ver Duarte e Santos (1997). Ver também IBGE (1989).

²¹ A este respeito, é de se lamentar que não haja dados nessa Pesquisa de Estoques do IBGE para um período mais próximo da entrada da nova safra — por exemplo, fevereiro ou março —, pois assim se poderia caracterizar melhor essa estratégia governamental de postergação da liberação do produto estocado na região Centro-Oeste.

²² Para mais detalhes, ver Helfand e Rezende (2000).

GRÁFICO 5

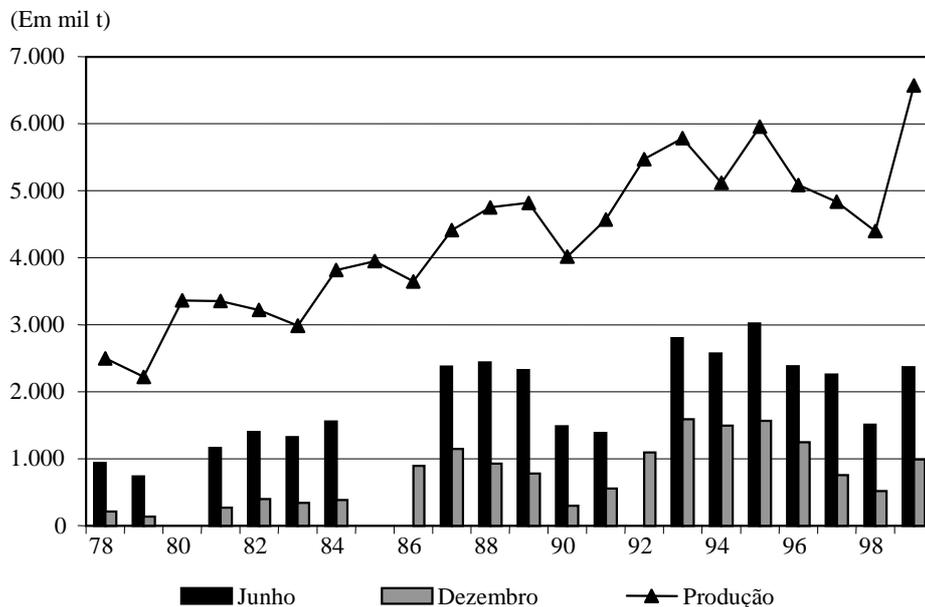
Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Arroz no Centro-Oeste (+ Tocantins) — 1978-1999



Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

GRÁFICO 6

Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Arroz na Região Sul — 1978-1999



Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

As mudanças ocorridas na formação de estoques públicos de arroz, ao longo da década de 1990, também podem ser notadas. Observa-se, para a região Sul, até um certo aumento desses estoques a partir de junho de 1993 (infelizmente, a pesquisa de estoques não levantou dados para junho de 1992). Além disso, passou a ocorrer também maior retenção de arroz entre junho e dezembro. Já no caso do Centro-Oeste, os estoques retidos de dezembro de 1992 são muito menores do que os do período 1987-1991, mas continua a haver a mesma imobilização desses estoques entre junho e dezembro de cada ano. Essa continuada retenção de estoques entre junho e dezembro, agora estendida aos estados do Sul, se deveu à maior abertura da economia (agravada pela valorização cambial do período) e ao maior custo do EGF; tudo isso dificultava a liquidação do EGF via comercialização do produto pelo próprio produtor, como se fazia antes. Nesse contexto, a solução foi a criação do EGF Especial [ver Rezende (2001*b*) e Villa Verde (2001)], que na prática passou esses estoques para a propriedade do governo. Uma vez públicos, era natural que o governo passasse a restringir a volta desses estoques ao mercado, tentando, dessa forma, dar uma certa compensação ao setor agrícola, em face da abertura da economia e da valorização cambial. Isso deu lugar a um novo “alongamento” da retenção de estoques, agora estendendo-se a todas as regiões e não apenas ao Centro-Oeste.²³ Em face da abertura da economia, entretanto, tudo o que essa política de não-liberação de estoques conseguia era o aumento das importações agrícolas e a redução dos efeitos benéficos da abertura do ponto de vista dos consumidores domésticos.

Nota-se também, no Gráfico 7, que os estoques de arroz do Centro-Oeste em junho de cada ano são sempre muito maiores, como proporção da produção anual, do que os estoques da região Sul. A explicação mais plausível para isso é o fato de que, na região Sul, a estocagem do produto se dá em muito maior proporção no próprio estabelecimento agropecuário, em silos, muito comuns na região Sul mas de capacidade inferior a 1.200 toneladas, e portanto não considerados na Pesquisa de Estoques do IBGE.

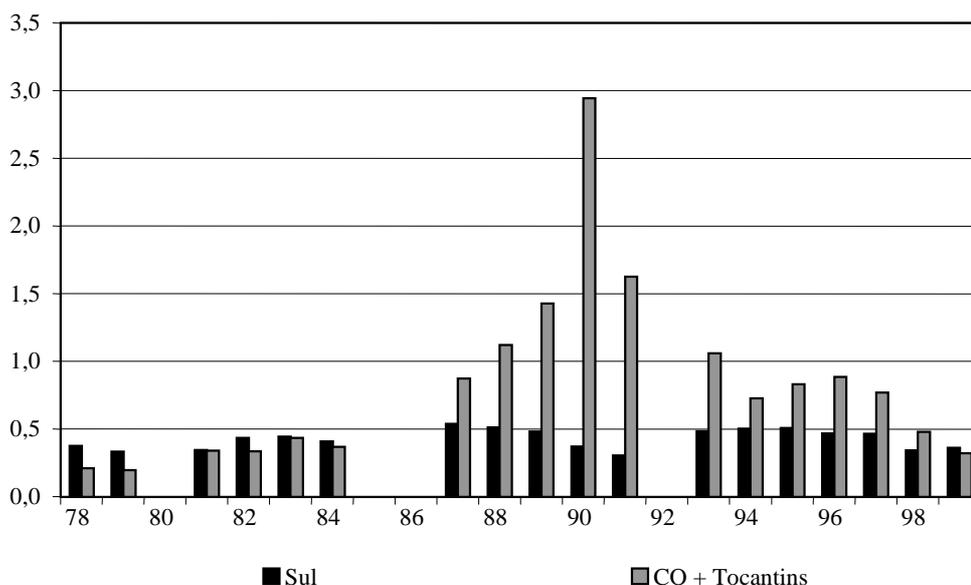
No caso do milho, os dados do IBGE mostram, para o Centro-Oeste, a mesma retenção de estoques, entre junho e dezembro de cada ano, que se notou no caso do arroz (Gráfico 8). Quanto às regiões Sudeste e Sul, embora também se note uma menor retenção de estoque entre junho e dezembro de cada ano, *vis-à-vis* o Centro-Oeste (ver Gráficos 9 e 10), o maior contraste, sem dúvida, é o nível muito menor de estoques de milho como proporção da produção anual no Sudeste e no Sul, *vis-à-vis* o Centro-Oeste. Isso é mostrado de forma dramática pelo Gráfico 11: enquanto os estoques de milho no Sudeste e no Sul são quase inexpressivos relativamente à produção de cada ano, no Centro-Oeste eles chegavam às vezes a superar a quantidade produzida, como no ano de 1990. Está claro que essas informações do IBGE revelam uma diferença fundamental entre o Centro-Oeste, de um lado, e as regiões Sudeste e Sul, de outro, no que tange aos estoques de milho: o grosso dos estoques de milho nas regiões Sul e Sudeste é armazenado em nível do estabelecimento — uma vez que, na verdade, eles visam à alimentação animal no

²³ Villa Verde (2001) apresenta os dados de estoques retidos nesse período segundo o ano safra, o que permite verificar essa excessiva retenção temporal dos estoques. Rezende (2001*b*, p.130) mostra que, dos estoques de 19 milhões de toneladas em AGF e EGF-COV existentes em setembro de 1995, nada menos que 8,6 milhões de toneladas eram provenientes de safras anteriores a 1995.

próprio estabelecimento (“autoconsumo”) — e não são captados pela Pesquisa de Estoques do IBGE.²⁴ No Centro-Oeste, em contraste, o milho não visa ao autoconsumo regional, nem é estocado ao nível do estabelecimento, razão por que *toda* a estocagem de milho tende a ser captada pela Pesquisa de Estoques do IBGE. É claro que essas diferenças regionais, no que tange à forma de armazenagem, estão associadas a profundas diferenças quanto à importância da comercialização e do mercado na tomada de decisão de produção em cada região.

GRÁFICO 7

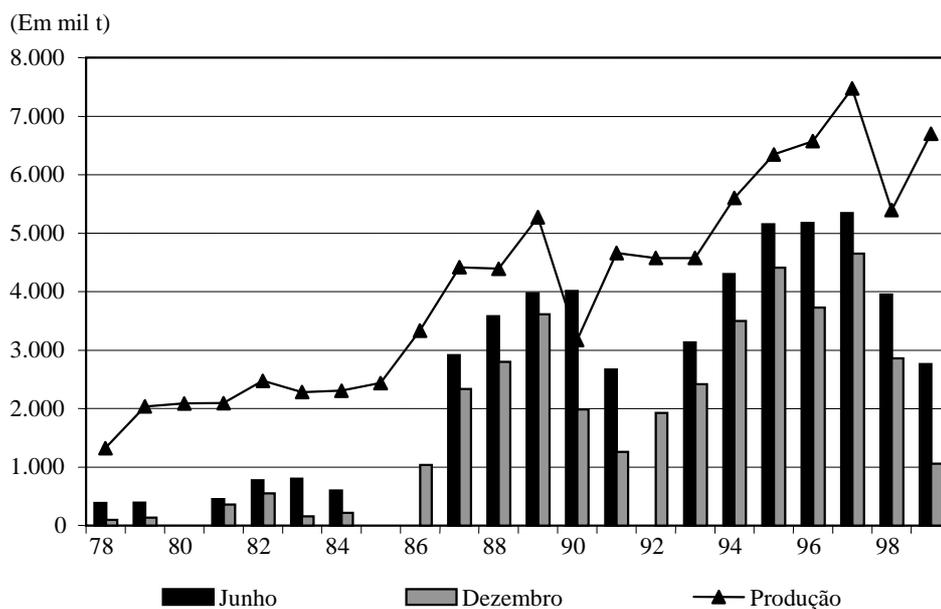
Arroz: Razão entre os Estoques em Junho e a Produção Anual nas Regiões Sul e Centro-Oeste — 1978/1999



Os Gráficos 8 a 10 também revelam, para o caso do milho, aspectos importantes da atuação da PGPM ao longo da década de 1990. Nota-se que os estoques de milho voltaram a assumir níveis muito elevados a partir de 1992 no Centro-Oeste, muito embora a produção local de milho 1^a safra tenha caído, como já foi apontado. Esses gráficos mostram, também, que ocorreu, no caso do milho, o mesmo fenômeno de alongamento na retenção de estoques que ocorreu no caso do arroz, as razões, certamente, tendo sido as mesmas.

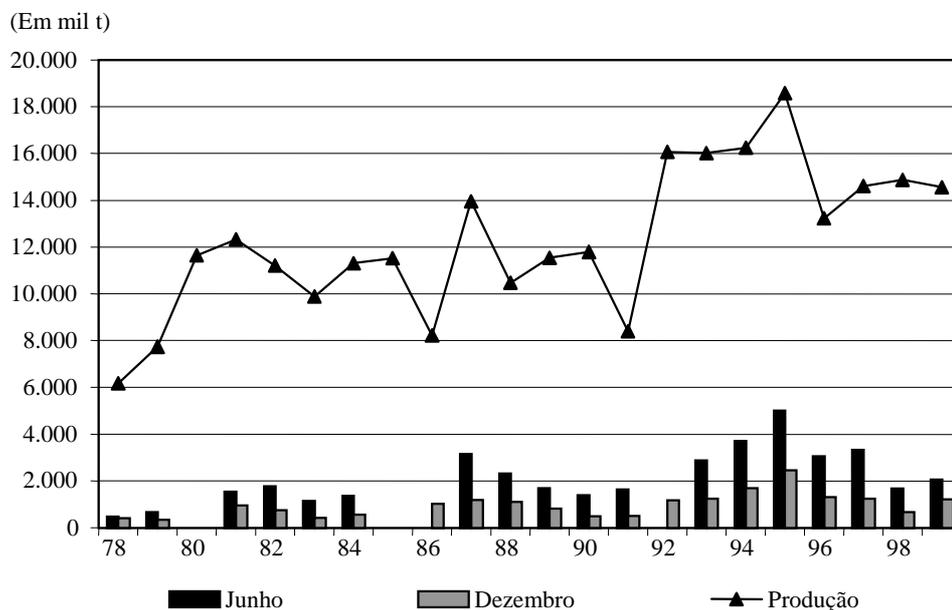
²⁴ Essa dificuldade enfrentada pela Pesquisa de Estoques do IBGE, no que toca ao milho no Sul e no Sudeste, foi antevista por Rocha (1987, p. 21-27).

GRÁFICO 8
**Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Milho no Centro-Oeste
 (+ Tocantins) — 1978-1999**



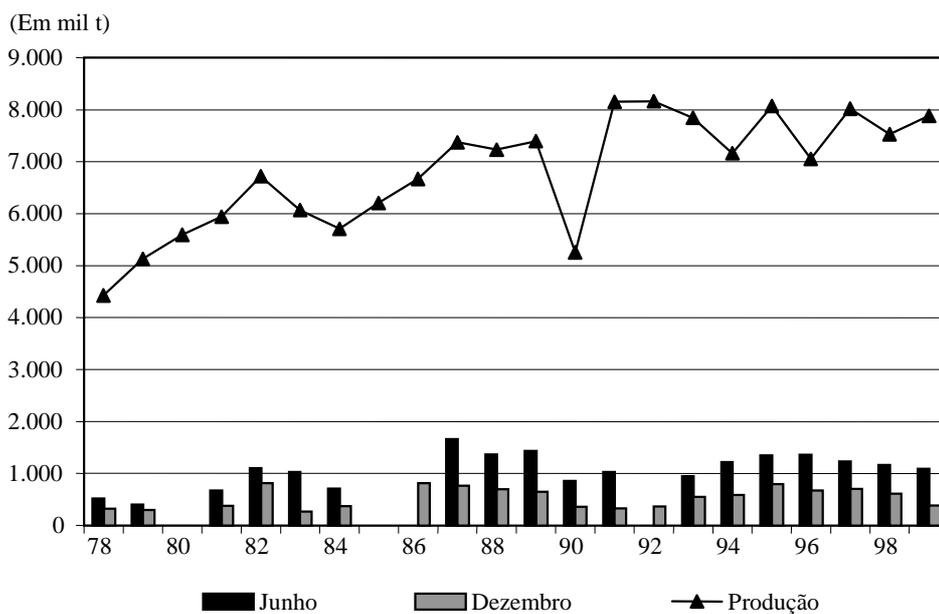
Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

GRÁFICO 9
**Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Milho na Região
 Sul — 1978-1999**



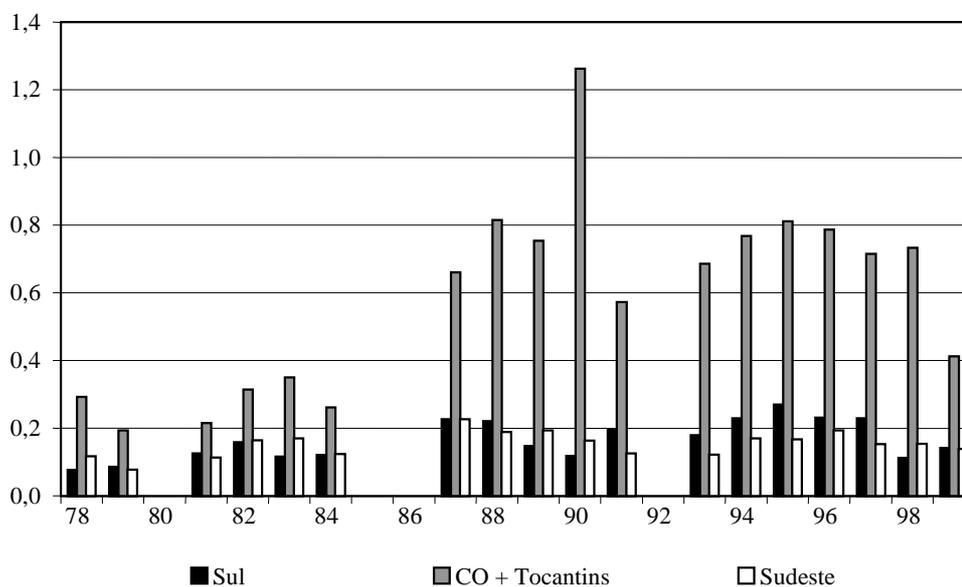
Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

GRÁFICO 10
Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Milho na Região Sudeste — 1978-1999



Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

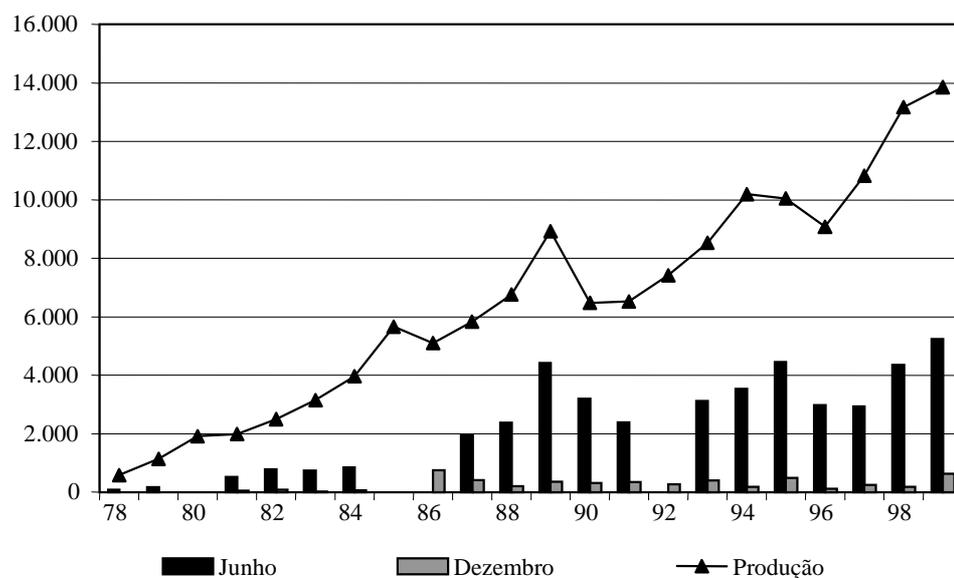
GRÁFICO 11
Milho: Razão entre os Estoques em Junho e a Produção Anual nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste — 1978-1999



Finalmente, os Gráficos 12 e 13 permitem a análise do papel da PGPM no caso da soja. O contraste com os casos de milho e arroz é impressionante, sobretudo quanto ao maior escoamento dos estoques da soja entre junho e dezembro de cada ano. Isso, naturalmente, se deve ao fato de sua exportação ocorrer logo após a safra e também ao fato de as necessidades domésticas do grão na entressafra serem satisfeitas também através de importação, em vez de exclusivamente pela manutenção de estoques. Nota-se, ainda, pelo Gráfico 14, que é muito maior a razão estoque em junho/produção anual no Sul do que no Centro-Oeste. Quer dizer, o produto é muito menos retido como estoque no Centro-Oeste do que no Sul. É interessante também notar, nesse gráfico, que, mais recentemente, houve uma queda na razão estoques em junho/produção anual de soja no Centro-Oeste. Isso, provavelmente, se deveu à Lei Kandir, que, como se sabe, tornou mais rentável a exportação do grão *vis-à-vis* a exportação do produto processado.

GRÁFICO 12
**Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Soja no Centro-Oeste
 (+ Tocantins) — 1978-1999**

(Em mil t)

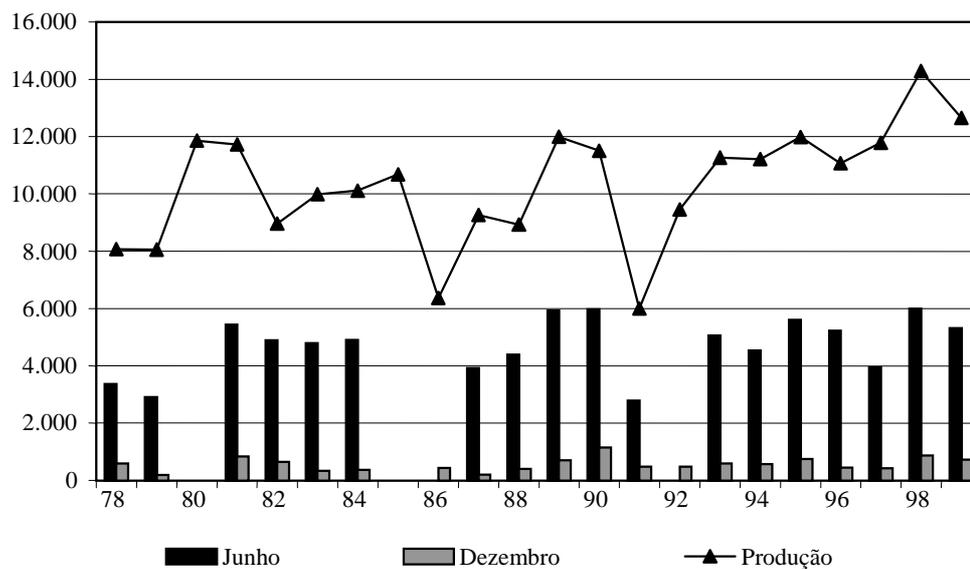


Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

GRÁFICO 13

Estoques de Junho e Dezembro e Produção de Soja na Região Sul — 1978-1999

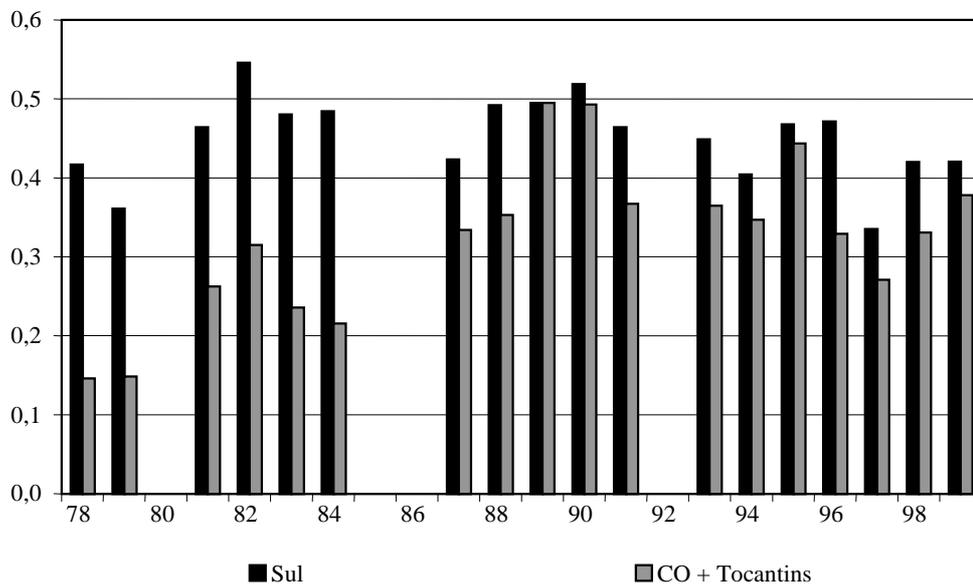
(Em mil t)



Fontes: PAM/IBGE e Pesquisa de Estoques/IBGE.

GRÁFICO 14

Soja: Razão entre os Estoques em Junho e a Produção Anual nas Regiões Sul e Centro-Oeste — 1978-1999



6 A NOVA ATUAÇÃO DA PGPM APÓS 1995 E O “RECOMEÇO” EM MATÉRIA DE ARMAZENAGEM E COMERCIALIZAÇÃO PRIVADA NO BRASIL

Como já foi antecipado na introdução, ao assumir inteiramente para si o papel de comprador do produto e responsável pela retenção dos estoques, o governo desestimulou os agricultores a se interessarem pelos problemas da armazenagem agrícola no país, que eram os seguintes, entre outros:²⁵

a) falta de interesse, por parte dos agricultores, na armazenagem na propriedade; estima-se que no Brasil só se armazena na propriedade de 3% a 5% da produção, enquanto nos Estados Unidos e na Argentina essas percentagens são de 65% e de 25% a 30%, respectivamente;

b) contribuía para isso, também, o fato de que os estímulos governamentais se direcionaram para os grandes armazéns, capazes de reter estoques por até três ou quatro anos, como se viu na seção anterior;

c) os armazéns gerais tinham de viver só de armazenagem, já que não podiam legalmente atuar também na comercialização, ao contrário do que ocorre com os *elevators* nos Estados Unidos e os *acopiadores* na Argentina, que servem de canais de comercialização para os agricultores desses países; e

d) os armazéns gerais, inclusive os dos governos estaduais e das cooperativas, não desfrutavam da credibilidade necessária, já que o responsável pelas eventuais irregularidades — muito freqüentes, aliás, e que atingiam especialmente os estoques do governo — era apenas o “fiel depositário”, em geral uma pessoa contratada pelo dono do armazém. Isso servia de artifício para deixar o dono do armazém completamente impune para praticar irregularidades, especialmente os “desvios” dos produtos. Assim, na prática, o que era proibido pela lei então vigente — ou seja, a comercialização do produto colocado sob a guarda do armazenador — era de fato realizado, só que de forma criminoso e à custa do dono da mercadoria, geralmente o governo.²⁶

A mudança da política agrícola que ocorreu após 1995, e que visou não só à redução do envolvimento direto do governo com estoques agrícolas mas também à adoção de instrumentos de ação capazes de promover a estocagem privada e estimular o financiamento privado da comercialização,²⁷ gerou condições políticas propícias à

²⁵ A discussão a seguir se baseia em Porto (2000), Coelho (2001) e na excelente matéria “Armazenagem: o recomeço”, publicada na revista *Panorama Rural* de dezembro de 2000.

²⁶ Esses problemas atingiram de forma especial os estoques que se tornaram EGFs Especiais, já que, ao contrário dos antigos estoques em EGF, os agricultores se desinteressaram deles e, não sendo AGFs, não podiam ser fiscalizados pela Conab. Para uma discussão mais detalhada sobre esse problema dos EGFs Especiais, ver Conab (1996).

²⁷ Esses novos instrumentos da PGPM são discutidos em Rezende (2001b) e em Villa Verde (2001). Note-se que um desses instrumentos, o PEP, ao subsidiar a transferência de produto entre uma região excedentária e outra deficitária, tornou possível que os preços mínimos continuem sendo definidos de forma inconsistente espacialmente, mas, agora, sem que o comércio privado seja inviabilizado. Esse exemplo do PEP serve, ainda, para exemplificar como a PGPM passou a garantir preços mínimos sem a formação de estoques públicos nem o financiamento público de estoques privados. Em vista da utilização desses novos instrumentos, informações sobre AGF e EGF, que antes retratavam bem a intensidade da atuação da política, hoje tendem a subestimar essa atuação.

passagem de uma nova Lei de Armazenagem no Congresso. Em decorrência disso, surgiu a Lei 9.973, de maio de 2000, regulamentada pelo Decreto 3.855, de julho de 2001, e que substituiu a tristemente famosa Lei de Armazenagem de 1903 e introduziu as seguintes mudanças, dentre as mais importantes:²⁸

a) permissão para o armazenador comercializar produtos similares ao que recebe em depósito;

b) aumento da responsabilidade do dono do armazém por perdas ou irregularidades que venham a acontecer com o produto depositado. Isso inclui o fornecimento de garantias ao depositante;

c) maiores atribuições ao Ministério da Agricultura na supervisão e regulamentação do armazenamento de produtos agrícolas; antes, isso ficava na alçada das Juntas Comerciais; e

d) o Poder Executivo ficou também autorizado a regulamentar a emissão de títulos representativos de produtos agropecuários, além dos já existentes, como a CPR.

Essa nova Lei de Armazenagem alterou também, de maneira substancial, o sistema de classificação de produtos agrícolas no Brasil, deixando ao mercado uma margem de manobra muito maior e acabando com a classificação compulsória feita por órgãos das secretarias de agricultura estaduais. Como se sabe, essa classificação oficial tinha se tornado um imenso cartório e só servia, de fato, para aumentar os custos de comercialização e gerar receitas para os estados, sem que fossem aplicadas nos próprios serviços de classificação, como deveria ser.

Finalmente, o governo, de maneira consistente, passou a incentivar a armazenagem nas propriedades, introduzindo, no Plano de Safra 2000/2001, o financiamento da construção de armazéns em nível da propriedade.

7 O DESESTÍMULO À AGROINDÚSTRIA

Além de atrasar a solução das graves mazelas na área de infra-estrutura e de armazenagem, que afetavam de forma muito adversa a comercialização agrícola do Centro-Oeste, inclusive seu financiamento, essa política de elevação artificial dos preços de produtor no Centro-Oeste também desestimulou a formação de “cadeias” de industrialização e comercialização do produto agrícola. No caso do milho, seus preços elevados artificialmente na época da safra tornavam a região pouco atraente do ponto de vista da agroindústria de produção animal; além disso, a grande dependência dessa produção agrícola do apoio governamental pode ter sido percebida como fonte de risco para essa agroindústria, já que essa política poderia mudar a qualquer hora e de forma abrupta, como de fato ocorreu em 1990. Na situação atual,

²⁸ Note-se que a nova lei já tinha sido proposta pelo governo ao Congresso, mas não conseguia ser aprovada devido à reação de interesses contrariados dos armazenadores (inclusive os de governos estaduais e de cooperativas de agricultores) e ao desinteresse dos representantes dos agricultores. É possível, também, que a progressiva melhoria no controle dos estoques públicos por parte da Conab e o rigor dessa empresa na cobrança e punição dos responsáveis pelos desvios tenham contribuído para a mudança da lei. Sobre essas mudanças implantadas pela Conab, iniciando com a implantação do “contrato de depósito” em 1992, ver Conab (1999).

de menor intervenção do governo, é menor esse risco, especialmente relevante para investimentos de vulto.

Note-se que a menor intervenção do governo na comercialização agrícola suscitou, também, um maior desenvolvimento de mecanismos privados de financiamento da comercialização e, também, do custeio agrícola. Isso, entretanto, como foi apontado, parece ter ocorrido mais no caso da soja, já que nos casos de arroz e milho esses sistemas de financiamento privado não parecem ter se desenvolvido a contento.

No caso do arroz, em particular, o contraste da situação anterior com a atual é esclarecedor: enquanto antes a agroindústria de processamento e comercialização não tinha viabilidade econômica na região, devido aos elevados preços da matéria-prima agrícola — sobretudo levando-se em conta sua baixa qualidade —, na situação atual o novo tipo de arroz tem viabilidade econômica e comporta a instalação da agroindústria, o que está acontecendo em ritmo acelerado em Mato Grosso.²⁹ Isso, por sua vez, rebate de modo positivo sobre o setor agrícola, melhorando as condições de comercialização da matéria-prima agrícola e fomentando a expansão adicional da produção. Nesse contexto, contudo, é preciso evitar intervenções indevidas da PGPM e que acabam por afetar de maneira adversa esse setor agroindustrial. Isso inclui a continuada fixação de preços mínimos (camuflados agora de “preços de exercício” de contratos de opção) excessivamente elevados, levando à formação indevida de estoques públicos. Isso aconteceu nos anos de 1999 e 2000, quando mais de 1 milhão de toneladas de arroz foram adquiridas no Centro-Oeste e outro tanto no Rio Grande do Sul. É necessário entender bem que, atualmente, a realidade dos mercados agrícolas no Brasil é muito diferente e é melhor que o governo concentre sua atuação na melhoria de infra-estrutura e de aspectos institucionais dos mercados, em vez de continuar visando apenas ao curto prazo e satisfazendo pressões políticas circunstanciais originadas do setor agrícola.³⁰

8 SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Este artigo teve por objetivo analisar um aspecto muito importante, mas pouco estudado, da política de preços mínimos no Brasil, qual seja, a fixação desses preços sem se levar em conta as diferenças de custos de transporte entre as várias regiões excedentárias, de um lado, e as principais regiões consumidoras líquidas, de outro. Partindo da hipótese de que essa não-regionalização dos preços mínimos deveria se manifestar em menor integração de mercado entre as regiões favorecidas e as regiões consumidoras, o trabalho apresentou uma análise do comportamento dos diferenciais inter-regionais de preços *vis-à-vis* os respectivos custos de transporte. Essa análise permitiu identificar claramente o quinquênio 1985-1989, da Nova República, como o período em que a PGPM atuou de maneira mais inconsistente espacialmente,

²⁹ Sobre isso, ver a matéria “Arroz do Mato Grosso atrai indústrias”, no jornal *Gazeta Mercantil* de 31.8.01. Note-se que esse setor industrial-comercial do arroz é altamente concentrado; ver a matéria “Camil Holding assume controle da Josapar”, no jornal *Gazeta Mercantil* de 4.9.01.

³⁰ Enquanto adota políticas inadequadas no caso do arroz, o governo tem atuado recentemente de forma inadequada também no caso do milho, deixando de manter um nível adequado de estoques públicos. O leitor interessado nessas questões pode consultar a seção de Política Agrícola do *Boletim de Conjuntura* do IPEA, onde esses aspectos da conjuntura agrícola são normalmente objeto de análise por parte do presente autor.

dando origem a uma não-integração de mercados e forçando o governo a assumir o monopólio virtual da comercialização agrícola do Centro-Oeste.

O trabalho procurou também discutir as conseqüências dessa política para a região Centro-Oeste, a mais beneficiada por essa política de “equalização” dos preços mínimos. Em uma crítica às análises que têm sido feitas até aqui, que normalmente ressaltam os efeitos benéficos dessa política para a região Centro-Oeste, o trabalho assinala que essas análises se limitam aos efeitos de curto prazo e ignoram que essa política prejudicou o desenvolvimento agrícola do Centro-Oeste no longo prazo, já que não se propôs a solucionar deficiências de infra-estrutura e de caráter institucional, cujas soluções são tão importantes para o desenvolvimento agrícola de uma região de fronteira como o Centro-Oeste, e desestimulou o desenvolvimento das atividades (agrícolas, comerciais e industriais) consumidoras dos grãos, cujos preços foram tornados artificialmente elevados pela ação da PGPM.

É necessário também, antes de terminar, criticar a idéia de que essa política de apoio a todo custo ao Centro-Oeste se justificava porque ela visava também atingir o objetivo, estratégico, de desenvolvimento regional, não se reduzindo, assim, a uma mera política agrícola.³¹ É possível, de fato, que a política de preços mínimos, bastante atuante no Centro-Oeste desde a década de 1970, tenha visado, também, em seus primórdios, a um objetivo estratégico de desenvolvimento regional. É possível, aliás, que, nesse período mais distante, ela também tenha sido mais consistente espacialmente do que no período mais recente, focalizado neste trabalho; isso, aliás, é um tema interessante de pesquisa adicional sobre o assunto. À vista do fracasso retumbante da colonização da Amazônia, e uma vez que a defesa da Amazônia tenha continuado a ser um objetivo nacional de cunho estratégico, seria natural que o governo procurasse promover o desenvolvimento do Centro-Oeste. Mesmo admitindo essa preocupação com a questão estratégica e suas implicações de ordem regional, não se deve concluir, entretanto, que a PGPM fosse o melhor instrumento para se atingir esse objetivo. Afinal de contas, foram as inovações tecnológicas que levaram à incorporação do cerrado, e que foram resultado de investimentos em pesquisa agrícola, sobretudo na Embrapa, que, já na segunda metade da década de 1970, mostravam-se as mais indicadas para atingir esse objetivo, e não a PGPM, uma vez que essa última levava a uma alocação ineficiente de recursos. De mais a mais, não era esse tipo de preocupação estratégica que estava, de fato, por trás da atuação da PGPM na segunda metade da década de 1980. Aqui, o contexto político da Nova República, marcado pelo predomínio de interesses setoriais na atuação governamental, parece ter jogado um papel muito mais importante. O predomínio setorial agrícola era facilitado, ainda, pela falta completa de enquadramento orçamentário dos gastos com a política agrícola, que durou quase até o final da década de 1980, como se sabe. Foi esse alto grau de autonomia de gasto com a política agrícola e o contexto político da Nova República que, em conjunto, fizeram com que a PGPM se tornasse refém de interesses políticos regionais. Isso tudo fez com que a PGPM se tornasse um fator de agudização dos desequilíbrios macroeconômicos do período, em vez de ter contribuído para sua solução.

³¹ Isso é defendido, por exemplo, em Coelho (2001).

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, G. S. C., MARTINES FILHO, J. G. Transmissão de preços e margens de comercialização de produtos agrícolas. In: DELGADO, G. *et alii* (eds.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p. 515-565, 1990.
- BIERLEN, R., WAILES, E. J., CRAMER, G. L. *The Mercosur rice economy*. Fayetteville, Arkansas, Agricultural Experiment Station, Jul. 1997 (Bulletin, 954).
- CAIXETA-FILHO, J. V. *et alii*. Movimentação rodoviária de produtos agrícolas selecionados. In: CAIXETA-FILHO, J. V. *et alii* (eds.). *Transporte e logística em sistemas agroindustriais*. São Paulo: Editora Atlas, p. 136-168, 2001.
- CASTRO, N., REZENDE, G. C. de. *A expansão agrícola nos cerrados e o papel das políticas de preços mínimos, de crédito rural e de transportes*. Relatório de pesquisa apoiado pelo Projeto Nemesis/Pronex, pelo CNPq e pela Rede-Ipea. Rio de Janeiro, nov. 2001.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, Ano X, n. 3, p. 3-58, jul./set. 2001.
- CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). *Relatório de atividades do gestor — exercício de 1995*. Brasília, abr. 1996.
- . *Informações básicas sobre estoques públicos de alimentos*. Brasília, 4 de junho de 1999.
- DUARTE, R. A., SANTOS, R. B. dos. *Análise da pesquisa de estoque*. Rio de Janeiro: IBGE, set. 1997.
- GOLDIN, I., REZENDE, G. C. de. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- GONZALEZ-RIVERA, G., HELFAND, S. M. The extent, pattern, and degree of market integration: a multivariate approach for the Brazilian rice market. *American Journal of Agricultural Economics* v. 83, n. 3, ago. 2001a.
- . *Economic development and the determinants of spatial integration in agricultural markets*. Departamento de Economia, Universidade da Califórnia, Riverside, ago. 2001b (Working Paper, 01-28).
- GRAMACHO, A. J. de A. *Distribuição espacial dos preços mínimos*. Brasília: CFP, nov. 1978 (Coleção Análise e Pesquisa, v. 10).
- HELFAND, S. M., REZENDE, G. C. de. Mudanças na distribuição espacial da produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, p. 219-273, jun. 1999.
- . *Padrões regionais de crescimento da produção de grãos no Brasil e o papel da região Centro-Oeste*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2000 (Texto para Discussão, 731).
- IBGE. Pesquisa de estoques. *Série Relatórios Metodológicos*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 139-176, 1989.

- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO E
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA. *Portaria
Interministerial nº 477, de 15.08.90, de Diretrizes de Política Econômica para a
Agricultura*. Brasília, 1990.
- PORTO, C. Reformas estruturais nos serviços de apoio à comercialização. *Revista de
Política Agrícola*, Ano IX, n. 2, abr./jun. 2000.
- PEREIRA, S. P. A política de garantia de preços mínimos e o complexo soja. *Revista
de Política Agrícola*, Ano II, n. 3, jul./set. 1992.
- REZENDE, G. C. de. Estocagem e variação estacional de preços: uma análise da
política de crédito de comercialização agrícola. *Pesquisa e Planejamento
Econômico*, v. 14, n.1, abr. 1984.
- . A agricultura e a crise econômica. *Boletim Conjuntural*, n. 9, Rio de
Janeiro: IPEA, p. 65-68, dez. 1989.
- . *Integração de mercados, política de preços mínimos e expansão agrícola da
região Centro-Oeste*. Trabalho apresentado no XXXIX Congresso da Sober,
realizado de 5 a 8 de agosto de 2001 em Recife (PE) e no IX Encontro dos
Economistas de Língua Portuguesa, realizado em Évora, Portugal, de 2 a 4 de
outubro de 2001a.
- . Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos
instrumentos. In: LEITE, S. (ed.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto
Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 121-144,
2001b.
- ROCHA, S. *Produtos agrícolas básicos: um inquérito sobre estoques (“existências”)*. Rio
de Janeiro: IBGE, 1987.
- SOARES, M. G., CAIXETA-FILHO, J. V. Caracterização do mercado de fretes
rodoviários para produtos agrícolas. In: CAIXETA-FILHO, J. V. *et alii* (eds.).
Transporte e logística em sistemas agroindustriais. São Paulo: Editora Atlas,
p. 111-124, 2001.
- VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na política de garantia de preços
mínimos. In: GASQUES, J. G., CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. (eds.).
Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 315-336,
2001.
- WARNKEN, P. Políticas e programas: o setor da soja no Brasil. *Revista de Política
Agrícola*, Ano VIII, n. 2, p.18-34, abr./jun. 1999.

EDITORIAL

Coordenação Editorial
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão Editorial
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
Alessandra Senna Volkert (estagiária)
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luiz Carlos Palhares
Miriam Nunes da Fonseca

Editoração
Carlos Henrique Santos Vianna
Rafael Luzente de Lima
Roberto das Chagas Campos
Ruy Azeredo de Menezes (estagiário)

Divulgação
Libanete de Souza Rodrigues
Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica
Edson Soares

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares