

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 740**

**POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS NA  
DÉCADA DE 90: DOS VELHOS  
AOS NOVOS INSTRUMENTOS\***

Gervásio Castro de Rezende\*\*

Rio de Janeiro, julho de 2000

---

\* Este trabalho, que se baseia parcialmente em Rezende (1997), é uma versão revista e ampliada de Rezende (1999) e recebeu o apoio do CNPq, por intermédio de bolsa de pesquisa. Será publicado no livro "A Macroeconomia da Política Agrícola: Ensaio de Economia Brasileira", organizado por Sérgio Leite e editado pela Editora Vozes. José Garcia Gasques, Guilherme Leite da Silva Dias, José Roberto Mendonça de Barros, Steven Helfand e José Honório Accarini leram e comentaram a versão anterior. Marcos Stefan e Jorge Luiz Teles colaboraram como assistentes de pesquisa.

\*\* Professor titular da Universidade Federal Fluminense e pesquisador associado do IPEA, Rio de Janeiro.

---

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



### Presidente

*Roberto Borges Martins*

### DIRETORIA

*Eustáquio José Reis*

*Gustavo Maia Gomes*

*Hubimaier Cantuária Santiago*

*Luís Fernando Tironi*

*Murilo Lôbo*

*Ricardo Paes de Barros*

*Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.*

**Texto para Discussão** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

---

### SERVIÇO EDITORIAL

**Supervisão Editorial:** Nelson Cruz

**Revisão:** André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virgínia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

**Editoração:** Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

**Divulgação:** Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

**Reprodução Gráfica:** Edson Soares e Cláudio de Souza

#### Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

#### Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

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

© IPEA, 2000

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.*

*Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 - AS MUDANÇAS NO EGF EM 1992 E A CRIAÇÃO DA EQUIVALÊNCIA-PRODUTO EM 1993.....	2
3 - O PROBLEMA DO ALONGAMENTO DOS ESTOQUES NO PERÍODO 1992/94 .....	4
4 - O PLANO DE SAFRA DO REAL (1994/95) E A DERROCADA DOS PREÇOS AGRÍCOLAS EM 1995.....	5
5 - OS PREÇOS MÍNIMOS E SEU PAPEL NO PERÍODO 1992/95: ANÁLISE TEÓRICA .....	7
6 - OS PREÇOS MÍNIMOS E SEU PAPEL NO PERÍODO 1992/95: ANÁLISE EMPÍRICA.....	9
7 - AS MUDANÇAS NA POLÍTICA AGRÍCOLA A PARTIR DO PLANO SAFRA 1995/96: OS NOVOS INSTRUMENTOS.....	14
8 - SUMÁRIO E CONCLUSÕES.....	16
BIBLIOGRAFIA .....	18

---

---

## RESUMO

---

Este trabalho trata da retomada da política de preços mínimos no ano agrícola 1991/92, com um modelo baseado nos instrumentos tradicionais e que se manteve até o ano agrícola 1994/95, a partir do qual um novo modelo, baseado em novos instrumentos, é adotado. O trabalho oferece uma perspectiva teórica do papel dessa política prevalecente entre os anos agrícolas 1991/92 e 1994/95 e apresenta uma análise empírica correspondente, em que uma das conclusões principais é que a falta de correção dos preços mínimos pela TR em 1995 não foi causa da derrocada dos preços agrícolas em 1995, ao contrário do que se alardeou na época.

---

---

## **ABSTRACT**

---

This paper deals with the reactivation of the support price policy in the agricultural year 1991/92, in a model based on the traditional instruments and that lasted until the agricultural year 1994/95, after which a new model, based on new instruments, was progressively created. The paper offers a theoretical perspective on the role of this policy adopted between the agricultural years 1991/92 and 1994/95 and presents a corresponding empirical analysis. One of the main conclusions of this analysis is that the lack of indexing of the minimum prices by the TR in 1995 did not contribute to the fall of agricultural prices in that year, contrary to what most analysts stressed at the time.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

A crise de escassez de alimentos do final de 1991, que resultou de quebras de safra em 1990 e em 1991, levou o governo a reativar a política de preços mínimos e a expandir o crédito rural para o ano agrícola 1991/92. A mudança de estratégia ocorreu em outubro de 1991, alterando o Plano de Safra anunciado em agosto, que mantinha a mesma estratégia do Plano de Safra 1990/91. A mudança consistiu, basicamente, em reunificar os preços mínimos, antes regionalizados, reajustando-os ao mesmo tempo e introduzindo a sua correção pela Taxa Referencial de Juros (TR). Decidiu-se, também, expandir o crédito rural.

Este trabalho mostra as contradições dessa volta à política agrícola tradicional, sobretudo em face da restrição fiscal e da maior abertura comercial. A conseqüência foi um atrelamento mútuo entre a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o crédito de custeio e uma retenção demasiadamente longa dos estoques, implicando custos elevados para o Tesouro.

O trabalho mostra ainda que em 1994 o governo, empenhado no sucesso do Plano Real, recém-lançado, agiu exatamente como o Governo Collor três anos antes, reforçando o apelo aos instrumentos tradicionais da política agrícola (PGPM e crédito rural).

Mostra-se, finalmente, que, começando pelo Plano Safra 1995/96, o governo iniciou a reforma dessa política. Desindexou-se toda a política — não só os preços mínimos como também o crédito rural — e decidiu-se pela não contratação de EGF-COV a partir do ano agrícola 1996/97. Novos instrumentos de garantia de preços foram criados, como os Contratos de Opção de Venda e Prêmio de Escoamento do Produto, que reduzem os custos para o governo associados à PGPM e são mais consistentes com uma economia aberta. Além disso, fomentam o desenvolvimento de mecanismos privados de financiamento da comercialização agrícola e retiram a garantia que o banco antes tinha na concessão do crédito de custeio (graças à conversão automática em EGF-COV), forçando o agente financeiro a selecionar melhor o tomador.

O trabalho está organizado da seguinte forma: a Seção 2 trata da criação do EGF-Especial e do Prêmio de Liquidação (PL), em 1992, e da equivalência-produto, em 1993. A Seção 3 aponta o problema do “alongamento” dos estoques públicos e sugere que isso se deveu à inconsistência entre a política de formação e liberação de estoques e a abertura da economia. A Seção 4 mostra que, coincidindo com seu lançamento, e por motivos óbvios, o Plano Real deu novo reforço à política agrícola seguida desde o ano agrícola 1991/92, o que contribuiu para a safra recorde de 1995. Essa seção discute também a derrocada dos preços agrícolas em 1995 e mostra que isso ocorreu, não obstante a formação de estoques públicos volumosos. A Seção 5 propõe uma perspectiva teórica do papel da política de preços mínimos adotada entre os anos agrícolas 1991/92 e 1994/95, e a Seção 6 apresenta a análise empírica correspondente.

Após essa análise da política agrícola adotada nos anos agrícolas 1991/92 a 1994/95, o trabalho se volta, na Seção 7, para as mudanças ocorridas nos Planos de Safra 1995/96 e 1996/97, com o abandono da política anterior e a adoção de novos instrumentos de garantia de preços, mais compatíveis com a abertura da economia e com a restrição fiscal. Finalmente, a Seção 8 apresenta o sumário e as conclusões do trabalho.

## **2 - AS MUDANÇAS NO EGF EM 1992 E A CRIAÇÃO DA EQUIVALÊNCIA-PRODUTO EM 1993**

Uma vez confirmada a boa colheita de grãos em 1992, em parte fruto do “choque” de preços mínimos e de crédito de outubro de 1991 (como será visto depois), viu-se o governo confrontado com a necessidade de apoiar a comercialização agrícola. A solução adotada nessa conjuntura — e que se estendeu ao triênio 1993/95 — consistiu de duas medidas principais. A primeira foi a conversão automática do crédito de custeio em crédito de comercialização (EGF-COV), com esse último utilizando a mesma fonte original de recursos do crédito de custeio, como por exemplo a poupança rural e as exigibilidades bancárias.

Para entender por que essa medida foi tomada, cabe lembrar que, tradicionalmente, o EGF-COV (além, naturalmente, da AGF) dependia, em grande parte, de aporte de recursos do Tesouro. Entretanto, desde a extinção da Conta Movimento e a criação do Orçamento das Operações de Crédito (OOC), dentro do OGU, no final da década de 80, o aporte de recursos do Tesouro para a PGPM e para o crédito rural passou a depender de dotação específica nesse orçamento, o que, além de ter de ser definido no ano antecedente, passava a enfrentar uma disputa por recursos fiscais, o que antes não havia.<sup>1</sup>

Confrontado com esse maior enquadramento orçamentário, o governo buscou a saída na canalização de recursos do crédito rural de custeio para o crédito de comercialização (EGF), o que dependia apenas de decisão do Conselho Monetário Nacional. Como consequência disso, entretanto, o sistema bancário — que antes comprometia seus fundos de crédito rural apenas entre o plantio e a colheita — viu se alongar o prazo de empréstimo do custeio original, a ponto inclusive de comprometer os recursos do crédito de custeio do ano agrícola seguinte, caso o EGF não fosse liquidado a tempo.

A segunda medida adotada foi a criação, por meio da Lei nº 8.427, de 27/5/92, do EGF-Especial, uma nova modalidade de EGF-COV que visava à transferência ao produtor da tarefa de carregar os estoques de um ano para o outro, mediante o alongamento do EGF-COV. Paralelamente, e por essa mesma lei, criou-se o Prêmio de Liquidação, pelo qual a dívida do EGF poderia ser liquidada com a venda do produto e a cobertura, pelo governo, da diferença entre o valor do débito

---

<sup>1</sup> Essa mudança orçamentária e sua importância para a política agrícola são analisadas em Rezende e Silva (1994). Ver também Delgado (1995).

e a receita de venda do produto. O propósito do PL, assim como do EGF-Especial, era evitar a AGF-Indireta, ou seja, a passagem do EGF para a AGF, forma tradicional de liquidação do EGF no vencimento. Essa fuga da AGF se devia a um misto de dificuldade orçamentária (como vimos antes) e aversão a estoques públicos, devido a seus elevados custos e aos problemas de gestão.

Graças a essas medidas, o EGF-COV pode ser concedido em larga escala. Segundo dados do Banco Central, o EGF expandiu-se, no primeiro semestre de 1992, em US\$ 1,5 bilhão, quase igualando a expansão do crédito de custeio no segundo semestre de 1991. Em termos da proporção da safra que pode ser retida pelos agricultores no primeiro semestre, o resultado alcançado por essa política foi um recorde no período 1987/92 (Tabela 1).<sup>2</sup>

Tabela 1

**Região Centro-Sul: Aquisições (AGF) e Financiamentos (EGF)  
Governamentais de Estoques de Produtos Agrícolas — 1987/92**

(Em % das Quantidades Produzidas)

Anos	Arroz		Feijão		Milho		Soja	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1987	29,5	34,7	3,3	7,4	25,2	7,1	5,0	25,1
1988	21,7	38,7	3,8	9,6	6,9	17,5	0,0	11,9
1989	7,8	22,8	0,0	3,4	4,3	15,3	0,0	4,4
1990	1,2	5,1	0,3	4,2	2,2	2,3	0,0	2,1
1991	0,0	4,4	0,7	4,5	0,0	4,0	0,0	1,2
1992	0,8	41,6	3,3	20,8	1,2	17,8	0,0	4,0

Fontes: IBGE (quantidades produzidas) e Banco do Brasil (AGF e EGF).

Obs.: O ano de 1992 refere-se somente ao acumulado janeiro-outubro.

A grande inovação do Plano de Safra 1993/94 foi a introdução do sistema de equivalência-produto no crédito rural. No ato da concessão do empréstimo, calculava-se a quantidade equivalente do produto financiado, dividindo-se o valor total do financiamento, acrescido das despesas (inclusive juros), pelo preço mínimo vigente. No vencimento do empréstimo seria facultada ao tomador a liquidação de seu débito mediante entrega de documento representativo da estocagem do produto na quantidade devida. Para os mini e pequenos produtores era feita uma AGF direta; para os demais, um EGF-COV.

Esse sistema limitou-se ao custeio agrícola de poucos produtos: algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. Limitou-se, também, aos investimentos destinados ao melhoramento integrado das mini e pequenas propriedades rurais. O

<sup>2</sup> Note-se que os dados de EGF da Tabela 1 para 1992 se referem somente ao Banco do Brasil. Segundo a Conab, os bancos particulares também contrataram EGFs em 1992, nos seguintes volumes: 2,1 milhões de toneladas de milho, 109 mil toneladas de feijão, 1,9 milhão de toneladas de soja e 453 mil toneladas de arroz, que representaram 40,9%, 25%, 248% e 12,7% dos volumes financiados pelo Banco do Brasil.



financiamento com a cláusula de equivalência-produto esteve limitado a US\$ 200 mil, por produto e por beneficiário final. No caso do investimento, a equivalência-produto implicava que fosse adotado, na correção da dívida, o Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores (IPR) ou a TR, o que fosse menor.

### 3 - O PROBLEMA DO ALONGAMENTO DOS ESTOQUES NO PERÍODO 1992/94

A conversão automática do custeio em EGF redundou em nova formação de estoques em 1993, conforme mostra a Tabela 2 (coluna de EGF “contratado em 1993”).<sup>3</sup> Uma vez que boa parte dos estoques formados em 1992, sob a forma de EGF Especial, ainda permanecia “em ser” no final de 1993 (comparem-se as duas primeiras colunas da Tabela 2), o resultado foi a retenção, pelo governo, em fins de 1993, do equivalente a 41% da safra de arroz, 14% da de milho e 42% da de trigo. A contrapartida desse impasse foi o crescimento dos saldos devedores dos agricultores na rubrica EGF.

Tabela 2

#### Quantidades de Produtos Agrícolas Vinculadas ao EGF e em Estoques da Conab — 1993

(Em Toneladas e em % das Quantidades Produzidas)

Produtos	EGF		Estoques da Conab (Posição em 15.11.93) (C)	Quantidades Produzidas em 1993 (D)	EGF mais Estoques da Conab (A + C)/D
	Posição Acumulada do Estoque (Em 15.11.93) (A)	Contratado em 1993 (Posição em 15.8.93) (B)			
Algodão					
a) Carvão	8.906	102.488	-	1.118.802	0,8
b) Pluma	29.221	43.257	1.178	369.205	8,2
Arroz	3.604.730	2.191.874	572.839	10.185.926	41,0
Feijão	7.365	52.264	75.491	2.486.430	3,3
Milho	3.842.201	2.793.233	396.288	30.057.547	14,1
Soja	194.649	1.308.248	n.d.	22.688.500	0,9
Trigo	871.874	320.923	103.452	2.323.554	42,0

Fontes: Banco do Brasil, IBGE e Conab.

n.d.: Dado não-disponível.

<sup>3</sup> Note-se, de novo, que a Tabela 2 não inclui os EGFs contratados pelos bancos particulares, que foram expressivos. Por exemplo, segundo dados apresentados em Silva, Junqueira e Jota (1995), EGFs envolvendo um total de 5,3 milhões de toneladas de milho foram contratados em 1993, o que revela que um volume de 2,5 milhões de toneladas de milho tiveram sua estocagem financiada pelos bancos particulares, considerando que o Banco do Brasil contratou EGFs de 2,8 milhões de toneladas de milho, segundo a Tabela 2. Os dados de Silva, Junqueira e Jota (1995) são os mesmos utilizados por Barros (1998).

O problema de alongamento do EGF Especial no biênio 1992/93 deveu-se, em parte, ao fato de que, embora o PL tenha sido criado em 1992, ele só foi regulamentado e passou a contar com dotação orçamentária em 1993 (Portaria Interministerial nº 391, de 30/7/93), o que explica que só em novembro de 1993 ocorreu a primeira venda de estoques penhorados em EGF, com equalização pelo governo (EGF-PL). Até essa data, o EGF tinha de ser convertido em AGF para poder ser vendido, o que aumentava as despesas do governo.

Na realidade, em 1994 as vendas dos estoques em EGF-Especial também se deram à margem do PL, já que não havia dotação orçamentária para uso desse instrumento. Lançou-se mão, então, de dotação para AGF (no caso, Indireta), sem formação efetiva de estoque público mas apenas como um artifício contábil pelo qual o governo comprava e vendia ao mesmo tempo o produto “egefado”, fazendo uma “AGF virtual” e utilizando dotação prevista na rubrica de “equalização” do AGF para cobrir a diferença entre o custo de remição do EGF e a receita com a venda do produto. Esse mecanismo foi responsável pela venda de 1,575 milhão de toneladas de milho e de 1,158 milhão de toneladas de arroz, conforme levantamento da Conab.

Cabe notar, por outro lado, que a venda do estoque público (em EGF ou AGF) requeria que o preço de mercado atingisse o Preço de Liberação de Estoque (PLE), obtido tirando-se a média dos preços dos últimos quatro anos e abandonando-se valores extremos, acrescido de 15% de margem para cobrir custo de armazenagem. Ora, esse PLE freqüentemente se situava acima dos preços dos produtos importados, que, ao estabelecerem um teto para os preços domésticos, impediam que o PLE fosse atingido e, assim, que os estoques fossem vendidos.<sup>4</sup>

É interessante contrastar essa política de formação e liberação de estoques com o EGF da década de 80. O sistema anterior de crédito de comercialização, que vigorava apenas entre a colheita de uma safra e o plantio da seguinte, era viável em parte porque era muito subsidiado e em parte graças à AGF Indireta, que “enxugava” o mercado do produto de EGF que não tivesse sido liquidado pelo mercado. Em ambos os casos (subsídio ao EGF ou AGF Indireta), por trás de tudo estava o Tesouro. Além disso, a economia fechada dos anos 80 tornava o preço de mercado muito mais dependente da estocagem pública, o que deixou de ocorrer na década de 90, em vista da abertura da economia.

#### **4 - O PLANO DE SAFRA DO REAL (1994/95) E A DERROCADA DOS PREÇOS AGRÍCOLAS EM 1995**

Anunciado em agosto de 1994, era nítida a intenção do Plano Real de promover um choque de oferta para 1995. A estabilidade ou queda dos preços dos alimentos sem dúvida seria um trunfo para o governo no ano de 1995. Procurando compensar os produtores pela valorização cambial que vinha ocorrendo, o

---

<sup>4</sup> Ver Delgado (1995) para uma discussão extensa sobre este problema.

governo concedeu generosos incentivos nas áreas do crédito rural e dos preços mínimos, não obstante as restrições de ordem fiscal e monetária impostas pelo programa de estabilização. Na área de crédito rural, o volume de recursos disponibilizados chegou a superar em R\$ 2 bilhões o de 1994. Os agricultores tiveram à disposição, nos bancos oficiais e privados, R\$ 5,650 bilhões para custear a safra. Desse total, R\$ 2 bilhões eram recursos equalizáveis, ou seja, recursos captados pelos bancos e aplicados na agricultura, com a cobertura pelo Tesouro da diferença das taxas de juros de captação e de aplicação. Para viabilizar a tomada de crédito, diante da manutenção da correção dos empréstimos pela TR mais juros de 11% a.a., o governo manteve o sistema de equivalência-produto no crédito rural e incluiu a soja na Política de Preços Mínimos. Acenou ainda com a possibilidade de os preços mínimos serem corrigidos pela TR acumulada no período até fevereiro de 1995. Com esse plano aprovado, e diante de um quadro que envolvia queda dos preços externos, valorização cambial e abertura comercial, as chances de o governo envolver-se com a comercialização agrícola de 1995 eram bastante elevadas.

A partir de outubro de 1994, os preços agrícolas iniciam uma trajetória de queda que se estendeu por quase um ano [ver Lopes (1995)]. As causas desse comportamento são várias. Cabe mencionar, antes de mais nada, o aumento das importações de alimentos, favorecidas pela queda das cotações internacionais e pela valorização cambial, além das facilitadas condições de financiamento que os importadores nacionais conseguiam no exterior. Em 1994, foram importadas 3 milhões de toneladas de grãos, das quais 1/3 de arroz, 1,5 milhão de milho e 300 mil toneladas de feijão preto e em cores. Note-se que essas importações ocorreram não obstante a existência de volumosos estoques públicos, como será mostrado adiante. Isso, aliás, foi uma característica de todo o período 1992/94, deixando clara a inconsistência entre a política agrícola adotada e a economia aberta, como já apontado. Isso é também enfatizado por Bressan Filho (1999, p. 5-6), quando chama a atenção para o pressuposto de “limitar a competição dos produtos externos” que era inerente à atuação dos velhos instrumentos da PGPM. Segundo esse autor, “eliminada a concorrência estrangeira, a administração dos instrumentos de regularização de preços tornava-se um assunto exclusivamente de foro interno”. De fato, as duas políticas — de estoques públicos e de importações — eram enfeixadas nas mãos do governo, e por isso ganhavam consistência, só havendo importações quando não existiam estoques públicos suficientes.

Entre outras causas da queda dos preços agrícolas na entressafra de 1994 e na entrada da safra de 1995, destaca-se o próprio plano de estabilização, em função da valorização cambial e da maior abertura comercial. Além disso, o grande volume preexistente de estoques agrícolas na economia — não somente em EGF e em poder da Conab, mas também “livres”, no setor privado, provenientes de importação — coincidiu com uma safra recorde de grãos, sobretudo de milho, cuja produção aumentou cerca de 12% em 1995. Por outro lado, para desaquecer a economia e evitar a especulação cambial decorrente da crise mexicana de dezembro de 1994, o governo voltou a elevar a taxa de juros, o que desestimulava a retenção de estoques e derrubava os preços agrícolas.

Como conseqüência da queda dos preços agrícolas, os agricultores que tomaram crédito de custeio optaram em massa pelo EGF-COV, o que levou à formação recorde de estoques em 1995 (Tabela 3). Essa tabela mostra também que o governo já vinha carregando estoques volumosos de safras anteriores e, por isso, os estoques públicos em 1995 atingiram em seu pico o nível recorde de 20 milhões de toneladas, 1/4 da safra de grãos daquele ano.

Tabela 3

**Estoques de AGF e EGF Existentes em Setembro de 1995. Total Geral e Proveniente da Safra de 1995**

(Em Mil Toneladas)

Produtos	Total		Safra de 1995	
	AGF	EGF	AGF	EGF
Algodão	5,6	43,7	-	36,3
Arroz	1.881,5	3.187,7	886,9	1.534,2
Feijão	84,3	48,8	79,6	47,8
Milho	1.390,9	9.414,6	489,5	5.404,5
Soja	-	3.023,4	-	3.012,1
Total	3.362,3	15.718,2	1.456,0	10.034,9

Fontes: Banco do Brasil e Conab.

Nota: Os estoques de soja referem-se ao mês de julho/95.

## 5 - OS PREÇOS MÍNIMOS E SEU PAPEL NO PERÍODO 1992/95: ANÁLISE TEÓRICA

Como visto, em outubro de 1991, o governo, alarmado com a alta dos preços agrícolas e a perspectiva de uma terceira safra curta de grãos em 1992, anunciou novo Plano de Safra, alterando substancialmente o que tinha sido anunciado alguns meses antes. Esse novo Plano de Safra, além de expandir o volume de crédito, aumentou os preços mínimos e acabou com a regionalização que tinha sido decidida no Plano Safra 1990/91. Além disso, adotou a correção dos preços mínimos pela TR, que também corrigia a dívida de custeio. Esse novo sistema de fixação dos preços mínimos foi mantido no Plano Safra 1992/93, quando também se tinha assegurado, no ato da tomada do crédito de custeio, a automaticidade da conversão do custeio em EGF-COV na época da safra.

A correção dos preços mínimos pelo mesmo índice de correção do custeio significava que o tomador de crédito contava com a garantia de que uma mesma razão

$$\frac{\text{dívida de custeio por unidade de produto financiado}}{\text{preço mínimo}}$$

vigoraria no plantio e na colheita, eliminando-se, assim, o risco do “descasamento” entre a correção do crédito e a dos preços mínimos.

A adoção da equivalência-produto nos anos agrícolas 1993/94 e 1994/95, entretanto, tornou redundante essa correção dos preços mínimos pela TR, já que a equivalência-produto fixava a dívida do tomador de custeio em unidades do produto financiado já no ato da concessão do crédito. Como o governo, nesse período, não fazia AGF Direta (exceto em pequenas quantidades e para situações regionais específicas), a falta de correção dos preços mínimos — como, aliás, ocorreu em 1995 — não causaria nenhuma perda ao setor agrícola, ao contrário do que foi alardeado em 1995.<sup>5</sup>

Nessas condições, os preços mínimos tornaram-se a moeda de troca do tomador de crédito, ou seja, os seus níveis, fixados no Plano de Safra, passaram a definir quanto da produção financiada pelo custeio tinha de ser destinada ao pagamento do próprio custeio, se o agricultor optasse pelo EGF. Quanto maior fosse o preço mínimo, mais barato ficaria o crédito e maior, conseqüentemente, a rentabilidade da produção financiada por ele.

Uma vez que o alto custo do EGF-COV (devido à correção pela TR mais cobrança de juros reais elevados e de custos de armazenagem) inviabilizava sua contratação com o objetivo de obter preço melhor na entressafra (como acontecia na década de 80), a entrega do produto, logo no vencimento do custeio, passou a ser encarada como definitiva, sempre que fosse impossível, mediante a venda do produto, liquidar o custeio com uma quantidade menor de produto do que a fixada no ato da tomada do crédito. Isso ocorreria sempre que o preço de mercado na época da safra fosse inferior ao preço mínimo — não necessariamente o da época da safra também, mas o preço mínimo vigente na época da tomada do crédito e atualizado pela TR até a colheita. Esses dois valores poderiam diferir (como ocorreu no ano agrícola 1994/95, em que os preços mínimos não foram corrigidos pela TR), mas nem por isso os tomadores de crédito de custeio saíam prejudicados.<sup>6</sup>

Note-se que essa política estimulava a produção agrícola, pois reduzia o risco do crédito para o tomador, ao assegurar *a priori* a liquidação do custeio contra entrega de produto em volume conhecido antecipadamente. Reduzia também o risco para o banco, já que se tratava de EGF-COV, que tem o Tesouro no final da linha; isso estimulava o agente financeiro a conceder o crédito. Além disso, contribuiu para a sustentação dos preços, ao retirar do mercado, logo na “boca da safra”, o produto dado em pagamento do custeio.

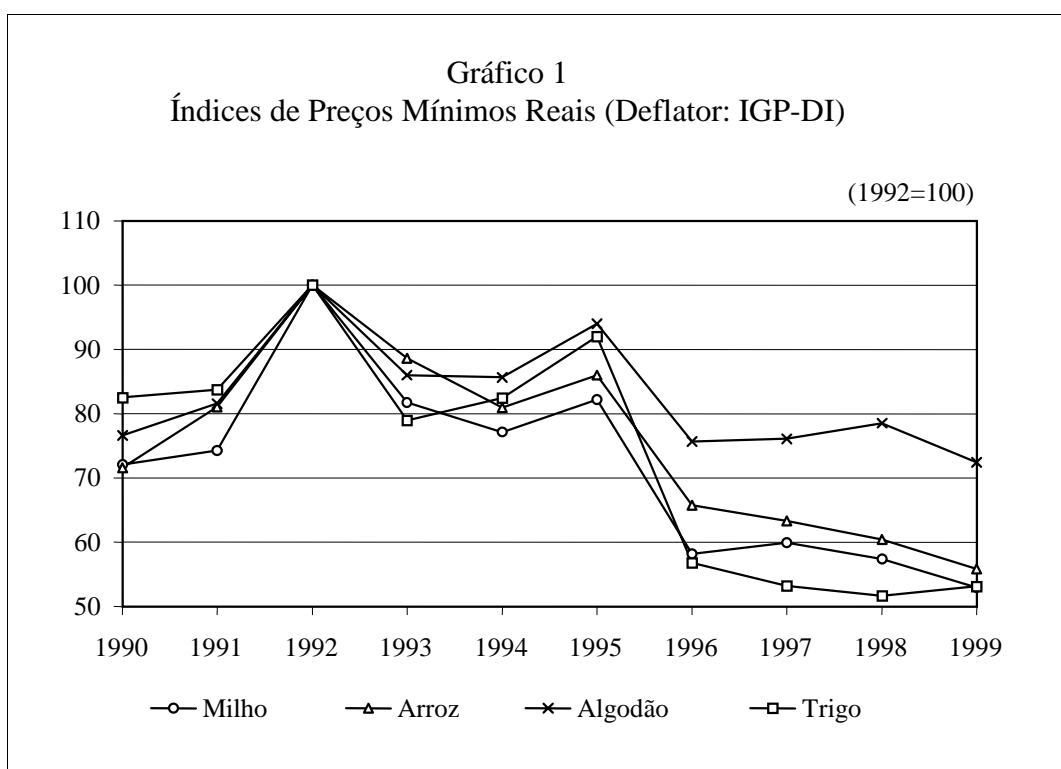
---

<sup>5</sup> Lopes (1995), por exemplo, fala de uma “defasagem” de 27% dos preços mínimos em 1995, devido a sua não-correção pela TR.

<sup>6</sup> Cabe notar que os cálculos de renda agrícola referentes a 1995, usando somente os preços de mercado, estão subestimados com respeito aos produtos amparados pela PGPM pois, para a parcela da produção dada em pagamento do custeio, o preço efetivamente recebido — aquele que serviu para quitar o custeio — foi o preço mínimo corrigido pela TR entre o plantio e a colheita e não o preço de mercado, que foi muito inferior a esse preço mínimo corrigido.

## 6 - OS PREÇOS MÍNIMOS E SEU PAPEL NO PERÍODO 1992/95: ANÁLISE EMPÍRICA

À luz da seção anterior, é interessante verificar como de fato se comportaram os preços mínimos e qual foi seu impacto produtivo no período analisado. O Gráfico 1 mostra a evolução dos índices anuais dos preços mínimos reais de arroz irrigado, algodão, milho (Paraná) e trigo, obtidos pelo deflacionamento dos valores mensais pelo IGP-DI, seguido do cálculo de médias simples para os meses de colheita, as quais foram, então, transformadas em índices com base 100 em 1992.



Nota-se, pelo Gráfico 1, que ocorreu um verdadeiro “choque” de preços mínimos em 1992, o que certamente contribuiu para a recuperação que ocorreu na produção de grãos na safra 1991/92. Os preços mínimos reduzem-se drasticamente em 1993 e têm um comportamento diferenciado em 1994, alguns subindo e outros reduzindo-se em relação a 1993. Esse gráfico revela também que ocorreu elevação dos preços mínimos em 1995; esses preços mínimos, entretanto, foram obtidos corrigindo-se os preços mínimos do Plano Safra pela TR a partir do mês de outubro de 1994 (por hipótese o mês de concentração da tomada de crédito de custeio), pelas razões apresentadas na seção anterior.

Esse gráfico revela também a expressiva queda dos preços mínimos reais entre 1995 e 1996, já que os preços mínimos *não-corrigidos* de 1995 foram mantidos no Plano Safra 1995/96, não obstante a inflação ocorrida entre agosto de 1994 e os meses de colheita de 1996.

É interessante também comparar os preços mínimos com os preços de mercado, o que é feito na Tabela 4. Como se pode ver, ocorreu, de fato, uma mudança drástica na comercialização da safra em 1992 — com exceção do trigo —, comparativamente ao que ocorreu em 1990 e 1991, quando os preços de mercado superaram em muito os preços mínimos (graças à menor safra) e o governo aproveitou para vender os elevados estoques formados no final da década de 80, razão porque eles se tornaram quase nulos no final de 1991.<sup>7</sup> A Tabela 4 confirma, também, que os preços mínimos (calculados como explicado antes) foram significativamente superiores aos preços de mercado em 1995.

Tabela 4

**Razão entre os Preços de Mercado e os Preços Mínimos para Produtos e Estados Selecionados — 1990/99**

Anos	Arroz		Algodão (PR)	Milho			Trigo (PR)
	Irrigado (RS)	Sequeiro(GO)		(PR)	(GO)	(MT)	
1990	1,23	1,33	1,43	1,18	1,16	0,92	0,95
1991	2,35	1,75	1,57	1,36	1,46	1,80	0,86
1992	1,01	0,93	0,87	0,77	0,84	0,71	0,97
1993	1,02	1,19	1,26	0,97	1,01	0,84	0,99
1994	1,18	1,09	1,31	0,90	0,93	0,81	0,83
1995	0,86	0,92	0,94	0,66	0,71	0,81	0,74
1996	1,27	1,23	1,14	1,27	1,13	1,23	1,49
1997	1,35	1,37	1,30	0,96	0,99	0,95	1,15
1998	1,38	1,51	0,97	1,08	1,05	1,30	1,18
1999	1,47	1,89	1,14	1,26	1,05	1,30	1,37

Fontes: Conab (preços mínimos) e FGV (preços recebidos).

Obs.: Os preços de mercado são os preços recebidos pelos agricultores nos estados de validade dos preços mínimos.

Como explicado na seção anterior, quando a razão preço de mercado/preço mínimo for menor do que 1, a contratação do EGF-COV, com a consequente liquidação do custeio, torna-se mais atraente do que o pagamento da dívida mediante a venda do produto no mercado. Diante disso, deve-se esperar que, quanto menor for essa razão, maior deve ser a quantidade “egefada” como percentagem da quantidade produzida *que foi financiada* pelo crédito de custeio, hipótese que se verifica, conforme mostrado na Tabela 5 para o período 1990/94. Com efeito, essa tabela mostra os estoques de EGF como percentagens das quantidades produzidas totais.<sup>8</sup> É fácil verificar que essas percentagens estão correlacionadas com os números da Tabela 4, não só quando se focaliza cada produto separadamente, como também quando se comparam esses produtos.

<sup>7</sup> Essa conjuntura de escassez de oferta em 1990 e 1991, junto com as reformas introduzidas na política agrícola nesse período, permitiu uma grande diminuição nos gastos públicos com a agricultura, conforme mostrado em Gasques e Villa Verde (1995).

<sup>8</sup> Note-se que as informações ideais teriam sido as quantidades produzidas *que foram financiadas* pelo crédito, o que não está disponível. Além do mais, os EGFs da Tabela 5 são apenas os contratados pelo Banco do Brasil.

Embora a Tabela 5 não inclua o ano de 1995, devido à inexistência de informações de EGF desagregado por estados, viu-se, na Seção 4, que um volume substancial de estoques foi formado naquele ano, o que decorreu do grande diferencial que se formou entre os preços de mercado e os preços mínimos, assim como do maior apoio oficial ao financiamento da safra. De 1996 em diante não se contratou mais EGF-COV.

Tabela 5

**Financiamentos (EGF) de Estoques de Produtos Agrícolas por Produtos e Estados Selecionados — 1990/94**

(Em % das Quantidades Produzidas)

Anos	Algodão em Carvão (PR)	Arroz (em Casca)			Milho (em Grão)			Trigo (em Grão)	
		GO	MT	RS	GO	MT	PR	PR	RS
1990	4,8	2,3	0,6	8,4	6,7	0,2	4,4	n.d.	n.d.
1991	7,7	3,2	1,3	6,1	9,9	1,1	5,8	n.d.	n.d.
1992	13,4	45,3	32,9	57,0	42,3	18,7	27,6	n.d.	n.d.
1993	4,1	21,8	19,7	15,6	24,0	19,8	5,3	24,7	32,1
1994	11,4	22,3	23,9	23,7	26,9	13,1	20,6	103,2	63,1

Fontes: Banco do Brasil e IBGE/Produção Agrícola Municipal.

n.d.: Dado não-disponível.

O Gráfico 2 apresenta os índices anuais dos preços mínimos obtidos da mesma forma como os do Gráfico 1, só que deflacionados pelo Índice de Preços Pagos (IPP), também da FGV. Nota-se que esses preços mínimos deflacionados pelo IPP mantêm-se em níveis elevados em 1993 e 1994, ao contrário do que mostra o Gráfico 1, em que os preços mínimos foram deflacionados pelo IGP-DI. Da mesma forma como mostrado no Gráfico 1, contudo, os preços mínimos corrigidos pelo IPP caem substancialmente entre 1995 e 1996, pelas mesmas razões.

Esse comportamento díspar dos preços mínimos a partir de 1992, segundo sejam deflacionados pelo IGP ou pelo IPP, é obviamente fruto de comportamento também díspar do IGP em comparação com o IPP. Isso transparece no Gráfico 3, que mostra ter havido uma queda significativa nos preços dos insumos agrícolas entre 1992 e 1994, até a entrada do Plano Real.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sobre essa queda dos preços dos insumos agrícolas e sua importância para a análise do desempenho agrícola na década de 90, ver Dias e Amaral (1999).



Gráfico 2  
Índices de Preços Mínimos Reais (Deflator IPP)

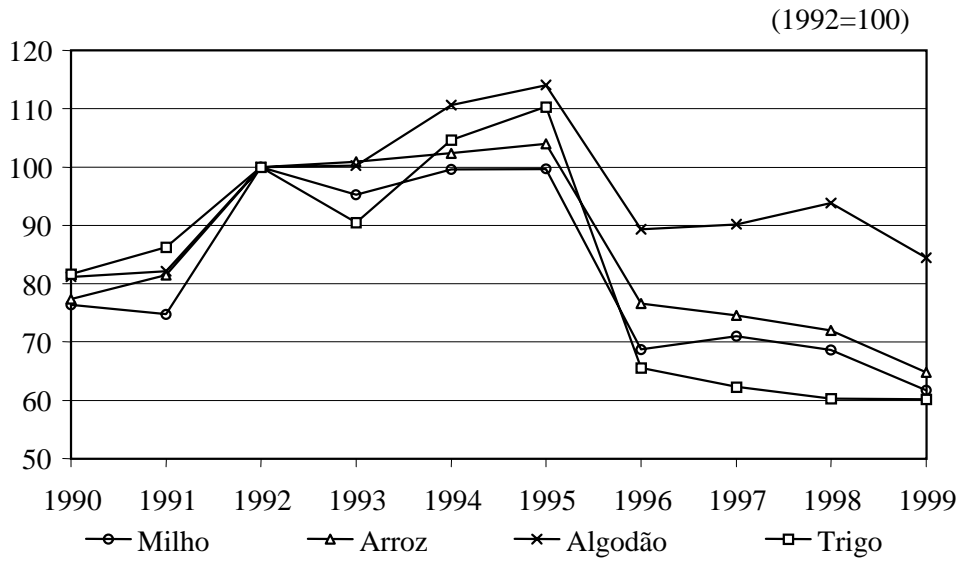
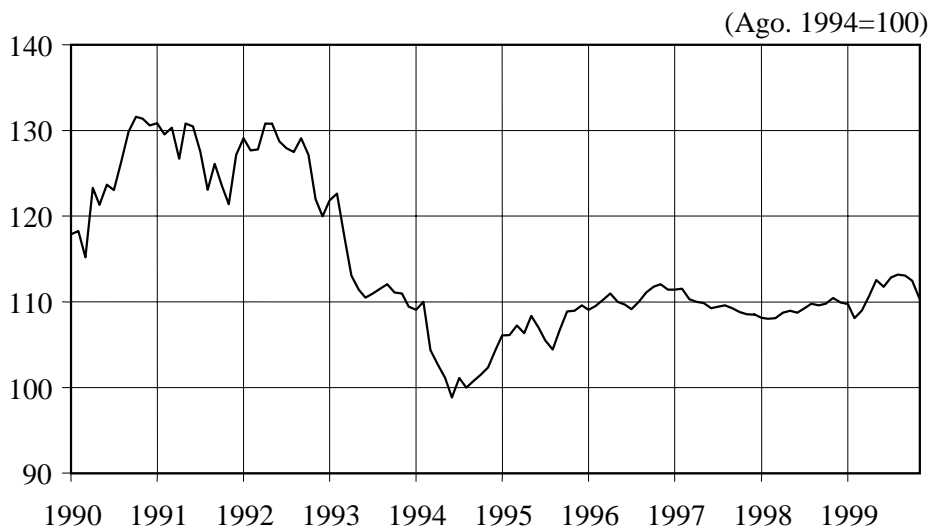


Gráfico 3  
Relação entre o IPP e o IGP-DI



A queda dos preços dos insumos entre 1992 e 1994, mostrada no Gráfico 3, significou que um mesmo montante de crédito de custeio foi capaz de financiar um volume crescente de produção agrícola a partir de 1992, *potencializando-se*, assim, o impacto positivo do crédito rural. Cabe considerar, entretanto, que os valores dos preços mínimos caíram entre 1992 e 1993 (Gráfico 1), o que fez o crédito ficar mais “caro”, nos termos da análise da seção anterior. Além disso, o uso de recursos do crédito rural (como a poupança rural) para a formação dos estoques de EGF, junto com o alongamento desses estoques, pode ter causado redução de novos empréstimos de custeio.

Para verificar essa possibilidade de secamento do crédito de custeio devido à retenção demasiadamente longa de estoques financiados com recursos do crédito rural, a Tabela 6 apresenta a evolução do crédito de custeio e de comercialização para os anos agrícolas 1987/88 a 1995/96. Note-se que os dados foram rearranjados de modo que os valores de custeio se refiram ao ano civil de plantio e os de comercialização ao ano civil seguinte.

Tabela 6

**Crédito Rural de Custeio e Comercialização — Anos Agrícolas 1987/88 a 1995/96**

(Em Milhões de US\$)

Anos Agrícolas	Custeio	Comercialização
1987/88	15.196	2.439
1988/89	10.396	1.325
1989/90	11.161	1.130
1990/91	5.969	764
1991/92	6.763	2.284
1992/93	5.746	1.868
1993/94	4.355	3.311
1994/95	5.933	1.172
1995/96	4.438	386

*Fonte: Esses dados foram tirados de Leite (1999, p. 16) e foram obtidos da seguinte forma: os valores correntes (fornecidos pelo Bacen/Recor) foram deflacionados pelo IGP-DI (média de 1996 = 100) e em seguida convertidos para US\$ à taxa de câmbio comercial média de 1996.*

Confirma-se, por essa tabela, a expansão do crédito de custeio e de comercialização no ano agrícola 1991/92, especialmente neste último. O crédito de custeio parece, de fato, ter sofrido uma compressão nos anos agrícolas 1992/93 e 1993/94, mas volta a crescer no ano agrícola 1994/95. Finalmente, há uma explosão do crédito de comercialização em 1994, mas isso inclui fontes que de fato não atingiram a agricultura, como os Fundos de *Commodities*. Quanto à queda que se verifica no crédito de comercialização no ano agrícola 1994/95 — o que conflita com tudo o que foi mostrado antes neste trabalho —, deve-se notar que isso decorre de um problema com os dados do Sistema Recor para esse ano. O que ocorreu é que, para reduzir custos bancários, deixou de haver, no ano agrícola 1994/95, um contrato novo de EGF para liquidação do contrato anterior de

custeio, já que este último passou a dar lugar, automaticamente, ao EGF, bastando, para isso, apenas a concordância do produtor. Informações de outra fonte (também do Banco Central), que serão apresentadas na Tabela 7, mostram, de fato, que o crédito de comercialização em 1995 foi muito superior ao valor indicado na Tabela 6.

Tabela 7

**Variação dos Saldos Mensais de Crédito Rural em Relação a Julho de 1994**  
(Em R\$ Milhões de Setembro de 1996)

Meses/Anos	Custeio		Comercialização		Investimento	
	1994/95	1995/96	1994/95	1995/96	1994/95	1995/96
Julho	0	2.058	0	2.142	0	1.385
Agosto	180	2.625	31	2.188	135	1.590
Setembro	1.082	3.404	5	2.162	249	1.674
Outubro	1.755	4.041	-37	1.909	335	1.892
Novembro	2.254	4.526	-95	1.383	523	2.053
Dezembro	2.490	4.809	-108	973	772	2.267
Janeiro	2.696	5.047	-99	533	848	2.371
Fevereiro	3.011	5.386	-62	280	953	2.518
Março	3.008	5.611	146	199	1.122	2.712
Abril	3.054	5.622	489	186	1.262	2.820
Mai	2.715	5.422	1.095	137	1.371	2.885
Junho	2.227	5.167	1.818	125	1.397	2.841

Fonte: Banco Central/Depec.

Obs.: Refere-se somente ao Banco do Brasil.

## 7 - AS MUDANÇAS NA POLÍTICA AGRÍCOLA A PARTIR DO PLANO SAFRA 1995/96: OS NOVOS INSTRUMENTOS

No novo cenário de estabilização do Plano Real, o governo iniciou, ainda em 1995, no auge da crise agrícola, a reforma da política agrícola. A primeira mudança importante foi a abolição da TR no crédito rural, com a adoção de taxa de juros fixa (16% a.a.). Paralelamente, aboliu-se a equivalência-produto, pois ela só se justificava num cenário de inflação alta (exceção feita apenas para o Pronaf). Os preços mínimos, que vinham sendo corrigidos pela TR desde o ano agrícola 1991/92, foram fixados também em termos nominais fixos para o ano agrícola 1995/96 e nos mesmos níveis que prevaleceram para a safra 1994/95, que não tinham sido corrigidos pela TR. A consequência foi uma queda significativa no valor real desses preços mínimos entre 1995 e 1996, como mostrado antes.

Um experimento importante, que serviu de embrião para o Programa de Escoamento do Produto, que veremos a seguir, teve lugar em 1995. Como se sabia que o preço de mercado da soja a vigorar no segundo semestre de 1995 não cobriria a dívida de EGF contratado na época da colheita, instituiu-se, em julho de 1995, o leilão de “Prêmio de Equalização”, pelo qual o estoque sob EGF *ainda vencendo*, e que na verdade era propriedade do agricultor, podia ser arrematado em

leilão pelo comprador que exigisse o menor “prêmio” (subsídio) do governo, aproximadamente igual à diferença entre o valor do débito no banco e o preço de mercado, mais a margem comercial.

Contudo, a principal medida que o governo tomou em 1995, como reação à crise agrícola, foi a securitização, fruto da Lei nº 9.138, de 30/11/95, que consistiu no alongamento da dívida dos produtores, dando a opção ao produtor de entregar, em produto, o valor equivalente ao refinanciamento do débito — as parcelas vencem em outubro, quando os preços dos produtos agrícolas estão mais altos. Para evitar os problemas ocorridos no passado, de descasamento entre os índices de correção dos preços mínimos e dos débitos do crédito rural, o saldo da dívida passou a ser corrigido pela variação dos preços mínimos mais 3% de juros a.a. O prazo de refinanciamento dependeu da capacidade de pagamento do produtor, podendo variar de sete a 10 anos, com um período de carência de dois ou três anos. O valor máximo que poderia ser refinanciado por mutuário era de R\$ 200 mil, atingindo 193 mil produtores somente no Banco do Brasil. Quase a totalidade dos R\$ 7 bilhões destinados à renegociação de dívidas foi utilizada pelos produtores, confirmando o sucesso desta ação. O custo da securitização para o Tesouro Nacional, segundo estudo do Ministério da Fazenda em conjunto com o da Agricultura, chegaria a R\$ 2,5 bilhões em 10 anos, considerando-se o prazo máximo de refinanciamento.<sup>10</sup>

No terreno da política de preços mínimos, inaugurou-se, em 1996, o uso de um novo instrumento: o Prêmio de Escoamento do Produto. Seu lançamento se deu no contexto de uma crise de comercialização do trigo, cujo preço internacional havia caído substancialmente entre o plantio (em abril) e a colheita (em outubro), frustrando as expectativas dos agricultores e tornando o preço mínimo fixado pelo governo muito superior ao preço de paridade do produto importado. Por esse instrumento, o governo dispõe-se a pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo a quem adquirir o produto do agricultor, pagando o preço mínimo. Esse subsídio (chamado de “prêmio” ou “bônus”) é determinado em leilão público, onde os compradores interessados disputam o direito de comprar o produto do agricultor pelo preço mínimo. Na prática, o comprador só recebe o prêmio após comprovar a operação de compra.

No Plano de Safra 1996/97, decidiu-se acabar com o EGF-COV, instituindo-se, em seu lugar, um novo instrumento: o Contrato de Opção de Venda.<sup>11</sup> O objetivo principal desse contrato é o de propiciar garantia de preços que não esteja associada a um dispêndio imediato de recursos, como ocorre com o EGF e o AGF. Quando o governo conclui que há necessidade de sustentar o preço de um produto incluído na PGPM, oferece ao agricultor a opção de comprar seu produto numa data futura, a um determinado preço (chamado de “preço de exercício”). Essa

---

<sup>10</sup> Ver o artigo *Por que securitizar a dívida agrícola?* republicado em Barros e Miranda (1998). Essa coletânea é uma ótima referência para fins de informação e análise dos problemas tratados aqui.

<sup>11</sup> Sobre o contrato de opções e os demais instrumentos que substituíram os instrumentos tradicionais, ver também Bressan Filho (1999).

opção — no caso em que o preço de exercício é atraente *vis-à-vis* o preço corrente — adquire um valor positivo, que depende também da quantidade de contratos (cada um representando uma determinada quantidade de produto) oferecidos à venda pelo governo. Os contratos são vendidos através de leilão público, ganhando o leilão (e ficando com os contratos) o agricultor que pagar mais pela opção. Na época do vencimento do contrato, e sendo atraente o exercício da opção pelo agricultor, o governo pode aproveitar para formar estoque ou fazer a liquidação financeira, pagando ao agricultor a diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício.

Ao mesmo tempo em que procedia a essa reforma da política de preços mínimos, o governo, abarrotado de estoques provenientes da safra 1994/95 e anteriores, viu-se na situação favorável de liberar esses estoques já a partir do segundo semestre de 1995 e sobretudo durante o ano de 1996, em virtude da quebra da safra 1995/96 e da alta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas. Isso permitiu ao governo comercializar a quase totalidade dos seus estoques. Uma dimensão muito positiva desse escoamento dos estoques públicos é mostrado na Tabela 7. Trata-se da “limpeza”, na carteira de crédito do Banco do Brasil, dos EGFs contratados no primeiro semestre de 1995, cujo montante foi cerca de R\$ 2,1 bilhões, assim como dos EGFs anteriores a 1995. É verdade que isso foi acompanhado de uma despesa significativa do Tesouro, por conta do PL. Mas, do ponto de vista do crédito rural, isso significou maior disponibilidade para o custeio.

Essa tabela mostra, também, o quanto foi estimulante o Plano Safra 1994/95: o saldo de custeio aumentou R\$ 3 bilhões entre julho de 1994 e março de 1995. Os fatos que se seguiram explicam por que, desse total, mantiveram-se intactos R\$ 2 bilhões em julho de 1995, o que, junto com o aumento do saldo do crédito de comercialização entre julho de 1994 e julho de 1995 (de R\$ 2,1 bilhões), revelam que o endividamento da agricultura no primeiro ano do Plano Real aumentou R\$ 4,1 bilhões.

## **8 - SUMÁRIO E CONCLUSÕES**

Este trabalho mostrou que o Governo Collor, após as medidas radicais tomadas em 1990 e 1991 de desativação dos instrumentos da PGPM e do crédito rural, e por temer o descontrole inflacionário decorrente de uma agudização, em 1992, da escassez de alimentos delineada no final de 1991, voltou atrás e retomou esses instrumentos de preços mínimos e de crédito rural.

O trabalho mostrou que não deu certo a estratégia concebida inicialmente de, por meio do EGF Especial e do PL, evitar a formação de estoques públicos e deixar ao próprio agricultor a responsabilidade pela retenção e comercialização dos estoques. Como consequência do crescimento exponencial da dívida atrelada ao EGF (em parte graças à correção pela TR), da maior abertura da economia (que limitava a elevação dos preços na entressafra), da política de liberação de estoques e, finalmente, da restrição orçamentária, ocorreu um alongamento da retenção de

estoques, tornando muito cara a política de preços mínimos.<sup>12</sup> Além disso, a PGPM, além de beneficiar apenas os tomadores de crédito, reduzia o risco do banco (já que o custeio estava garantido, na ponta final, pelo EGF), em prejuízo de maior seletividade do crédito, e também imobilizava e até mesmo “secava” o crédito de custeio.

O trabalho mostrou, ainda, como o Plano Real valeu-se desses mesmos instrumentos para, junto com maiores importações, garantir um abastecimento adequado, o que foi considerado estratégico na fase inicial do plano.

A experiência do ano de 1995, aliás, ilustra bem a contradição da velha PGPM, baseada em estoques públicos: como já apontado por vários autores, a formação pública de estoques na safra deixa os agentes seguros de abastecimento na entressafra, o que leva à redução da estocagem privada. Isso explica o ocorrido em 1995, em que o governo passou a deter, no pico, cerca de 20 milhões de toneladas, e não conseguiu evitar a derrocada dos preços agrícolas.<sup>13</sup> Esse antigo problema da PGPM compunha-se com outro mais recente: a abertura econômica, que retirava do preço mínimo o papel que ele antes ainda cumpria.

A estabilização macroeconômica, consolidada em 1995, passou a trazer benefícios para a agricultura, começando pela própria derrubada da inflação e o conseqüente abandono da sempre temida correção monetária no crédito rural. A agricultura, especialmente os setores exportadores, passou também a contar com recursos externos, a taxas menores que as domésticas, também resultado da estabilização.

O que mais marcou a atuação do governo de 1995 em diante, entretanto, além da tentativa de solução do problema da dívida agrícola — que, como recentemente se revelou, continua um problema em aberto —, foram a reforma da PGPM e a reorientação do crédito rural para a agricultura familiar. No caso da PGPM, as mudanças visaram à obtenção da garantia de preços de maneira consistente com a economia aberta, de um lado, e, de outro, com o financiamento privado da estocagem. Essas reformas, além disso, visaram reduzir as despesas públicas com a PGPM, tornando-a assim mais viável.

Como pano de fundo dessas reformas, deve-se também apontar que, com a desindexação, diminuiu muito o impacto inflacionário da elevação dos preços agrícolas, o que tornou o governo menos preocupado com o “abastecimento” e, portanto, com a formação de estoques. Além disso, o acesso mais livre às importações, graças à abertura comercial, e a redução dos preços dos produtos

---

<sup>12</sup> Para uma análise detalhada das mazelas decorrentes desse alongamento dos estoques, em especial no que tange ao problema dos “desvios” e da deterioração desses estoques, ver Conab (1996).

<sup>13</sup> Uma análise recente desse problema de ineficácia da PGPM tradicional encontra-se em Barros (1998), enquanto uma versão na forma de artigo encontra-se em Barros e Guimarães (1998). Para uma discussão anterior do presente autor, ver Rezende (1988). Para uma visão similar sobre esse assunto, por parte da equipe responsável pela gestão da política agrícola no período coberto aqui, ver Barros e Miranda (1998, p. 165-169).

importados, devido à valorização cambial, diminuía o papel estratégico da produção doméstica.

Resta, agora, uma avaliação do desempenho dos novos instrumentos, matéria fora dos limites deste trabalho.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BARROS, G. S. C. *Armazenagem e estabilização de preços agrícolas no Brasil: análise num modelo de expectativas racionais*. Piracicaba: CNPq, fev. 1998 (Relatório de Pesquisa).
- BARROS, G. S. C., GUIMARÃES, V. Análise de eficácia da política de preços para arroz e milho por meio de um modelo econômico de expectativas racionais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 36, n. 4, p. 113-133, out./dez. 1998.
- BARROS, J. R. M., MIRANDA, E. F. (orgs.). *Agricultura e estabilização no Brasil*. Brasília: Embrapa, 1998.
- BRESSAN FILHO, A. A construção da nova política agrícola: *Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, p. 5-7, 1999.
- CONAB. *Relatório de atividades do gestor — exercício 1995*. Ministério do Abastecimento e da Reforma Agrária, Companhia Nacional de Abastecimento, abr. 1996.
- DELGADO, G. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos*. Brasília: IPEA, dez. 1995 (Texto para Discussão, 395).
- DIAS, G. L. S., AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998. In: BAUMAN, R. (org.). *Brasil — uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GASQUES, J. C., VILLA VERDE, C. M. *Prioridades e orientação do gasto público em agricultura*. Brasília: IPEA, jan. 1995 (Texto para Discussão, 365).
- LEITE, S. P. *Políticas públicas, padrão de financiamento e agricultura no Brasil (1980-1996)*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1999.
- LOPES, M. R. TR: o maior, mas não o único problema. *Agroanalysis*, v. 15, n. 6, p. 8-12, jun. 1995.
- REZENDE, G. C. Inflação, preços mínimos e comercialização agrícola: a experiência dos anos oitenta. In: BRANDÃO, A. S. P. (ed.). *Os principais problemas da agricultura brasileira: análises e sugestões*. Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, 1988 (Série PNPE, 18).
- . *Estabilização macroeconômica e política agrícola — 1990/96*. Rio de Janeiro: CNPq, jul. 1997 (Relatório de Pesquisa).

———. Mudanças na conjuntura econômica e na política agrícola no período 1991/97: dos velhos aos novos instrumentos. In: GOMES, M. F. M., COSTA, F. A. (eds.). *(Des) equilíbrio econômico e agronegócio*. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, p. 27-40, 1999.

REZENDE, G. C., SILVA, M. C. *Os impactos fiscais e monetários do crédito rural*. Brasília: IPEA, p. 77-95, jan. 1994 (Estudos de Política Agrícola, 6).

SILVA, M. A. C., JUNQUEIRA, M. R. R., JOTA, W. S. *Evolução e perspectiva da política de garantia de preços mínimos*. Brasília: Conab, ago. 1995.