

A Política de Garantia de Preços Mínimos antes e pós-Plano Real

The Minimum Price Guarantee Policy before and after Real Plan

Jackelline Favro¹
Carlos Eduardo Caldarelli²
Ana Maria Machado Caravieri³

Resumo

O objetivo do estudo é analisar a atuação da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM – no Brasil para os principais produtos agropecuários, a partir das décadas de 1980 e 1990, com destaque para a análise do período pós-Plano Real. O estudo é de natureza descritiva e bibliográfica. Os principais resultados permitem concluir que a Política de Garantia de Preços Mínimos continua sendo um importante instrumento para garantir renda ao produtor rural e a oferta de culturas selecionadas no período analisado, embora tenha se verificado uma redução da ação pública para a PGPM e que novos instrumentos privados têm se mostrado eficientes.

Palavras Chaves: Política de Garantia de Preços Mínimos, Comercialização, Intervenção Governamental.

Abstract

This study aims to analyze the performance of the Minimum Price Guarantee Policy - MPGP- in Brazil for the main agricultural products, during the 1980s and 1990s, and especially the post-Real Plan period. The research has a bibliographic and descriptive nature. The main results showed that the MPGP remains an important tool for ensuring income to farmers and the supply of selected crops in the analyzed period, but there was a reduction of public action for the new MPGP and new private instruments has revealed efficiency.

Key-words: Minimum Price Warranty Policy, Marketing, Government Intervention

JEL: E64, E65, Q18

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil vem se destacando no cenário mundial como um grande produtor e exportador de produtos do agronegócio, com destaque para grãos,

¹Economista, Mestranda em Economia Regional –PPE/UEL. E-mail: jacke.favro@gmail.com

²Economista, Doutor em Ciências pela ESALQ-USP. Professor e pesquisador do Programa de Mestrado em Economia Regional – PPE/UEL. E-mail: caldarelli@uel.br

³Economista, Mestranda em Economia Regional – PPE/UEL. E-mail : anacaravieri@gmail.com

carnes e frutas. O bom desempenho deste setor depende de vários fatores, dentre eles, as políticas agropecuárias.

Tais políticas são caracterizadas como um conjunto de medidas e ações do Estado voltadas para a agropecuária, delas resultam objetivos e metas para os diferentes segmentos do agronegócio, seja nos planos e programas governamentais, seja por elementos do Estado de forma *ad hoc*. Desta forma, os instrumentos de política agrícola são manipulados com o propósito de criar condições para que estes objetivos sejam atingidos (STEFANELO apud MUELLER, 2000).

Segundo Ramos (2009), a política agrícola brasileira assenta-se sobre dois pilares: o crédito e a garantia de renda aos produtores. O crédito envolve as modalidades de custeio, comercialização e investimentos produtivos, enquanto a garantia de renda é representada por um conjunto de instrumentos, destinados a apoiar os preços e a possibilitar a formação de estoques estratégicos, sendo estas medidas asseguradas pela política de garantia de preços mínimos (PGPM).

O preço mínimo é um valor monetário definido pelo governo, através de decreto presidencial com consequente aprovação do Conselho Monetário Nacional – CMN; é dado por unidade de peso do produto enquadrado dentro do padrão oficial de classificação e para cada produto objeto da política, com vigência de um ano safra. Esta política consiste em uma intervenção do governo no mercado, com a finalidade de garantir aos seus beneficiários o recebimento deste valor, por meio do uso dos vários instrumentos existentes, quando os preços de mercado se situar em nível inferior ao mínimo fixado. Durante a safra, este mecanismo atua como um seguro de preço, garantindo aos beneficiários da política uma renda mínima para sua produção. A eficácia deste objetivo depende dos valores de preços fixados pelo governo, da disponibilidade de recursos e do volume de produto operacionalizado comparativamente ao total da produção (STEFANELO, 2005).

A intervenção governamental nos preços de produtos agrícolas pode contribuir para a comercialização das *commodities*, e abastecimento das regiões, ocasionando maior desempenho nestes mercados, por isso a importância de se ter uma política agrícola consistente, que possa atender as necessidades deste setor.

Dado o exposto, este estudo tem por objetivo analisar a atuação da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM – no Brasil para os principais produtos agropecuários, nas décadas de 1980 e 1990, com destaque para a análise do período pós-Plano Real. O estudo busca identificar as contribuições que esta política proporcionou para o setor agrícola brasileiro e quais foram as principais mudanças que ocorreram na PGPM ao longo do período.

Este artigo está dividido nas seguintes seções: além desta breve introdução, o estudo conta com a seção subsequente que apresenta uma revisão de literatura sobre a política de preços mínimos, em seguida, são expostas as mudanças que ocorreram nesta política nas décadas de 80 e 90 e após a implementação do Plano Real. Na sequência apresentam-se os mecanismos vigentes atualmente e finaliza-se o estudo com as considerações finais deste trabalho.

REVISÃO DE LITERATURA

Segundo Coelho (2001), as tentativas de se estabelecer uma política agrícola no Brasil datam de fins do século dezanove e foram centradas na criação de mecanismos de financiamento. Entre outras providências, transformou-se o Banco do Brasil em fonte importante de apoio financeiro ao setor rural.

A intervenção governamental sobre os produtos agrícolas sempre esteve presente na economia brasileira. Analisando os ciclos de produção, pode-se verificar a importância da política agrícola, inicialmente no ciclo econômico do café. Do século XIX até meados do século XX, o café teve grande importância econômica, tornando-se a principal cultura de exportação do país. A produção de café também provocou crises profundas na economia brasileira em virtude da queda acentuada do preço do produto no mercado internacional (PEREIRA, 2013).

A primeira tentativa bem sucedida de organizar uma política agrícola de suporte, envolvendo a concessão de crédito, sustentação de preços e formação de estoques, foi o Convênio de Taubaté, firmado em 25 de fevereiro de 1906, pelos presidentes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, com o objetivo de valorizar o preço do café. Em 1922, o Congresso Nacional aprovou um programa bastante abrangente de defesa permanente, não só do café, mas de toda a agropecuária, e criou o Instituto de Defesa Permanente do Café. O colapso deste Instituto ocorre em 1929, em função do grande acúmulo de estoques provocado pelas safras excepcionalmente grandes em 1927/28 e 1928/1929 e da quebra da Bolsa de Nova Iorque (COELHO, 2001).

Em 1931 em virtude do excesso de produção do café, o Governo Provisório transfere para o Governo Federal a política cafeeira e cria o Conselho Nacional do Café (CNC). Este foi o primeiro passo formal para a aplicação de uma política agrícola em nível nacional.

Segundo Coelho (2001), a evolução da política agrícola no Brasil pode ser verificada ao longo de setenta anos (entre 1931 e 2001), e dividida em fases, a saber: “agricultura primitiva” (1931-1964); “modernização da agricultura” (1965-1984); “transição da agricultura” (1985-1994); e “agricultura sustentável” (1995-2001).

A primeira fase, denominada de “agricultura primitiva”, teve como marco inaugural a criação do Conselho Nacional do Café, em 1931. A produção agropecuária tinha grande participação no PIB nacional, sendo o café e o açúcar os principais produtos. A pecuária também era importante, assim como (em menor grau) o algodão, no Nordeste. Grande parte da população brasileira vivia no meio rural, onde se observava elevado nível de subsistência e baixo padrão tecnológico. Nesse período também foram criados: Instituto de Açúcar e do Alcool (1933), Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937) e a Companhia de Financiamento da Produção (1943).

Importantes normas legais do período 1931-1964 compreendem os Decretos nº 24.114/1934 (defesa sanitária vegetal); nº 24.548/1934 (defesa sanitária animal) e as Leis nº 569/1948 (inspeção sanitária animal); nº 1.283/1950 (inspeção de produtos de origem animal); nº 1.506/1951 (preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional) e nº 1.779/1952 (criação do Instituto Brasileiro do Café – IBC) (PEREIRA, 2013).

A segunda fase, denominada de “modernização da agricultura”, teve início com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que teve por objetivo incentivar a produção de grãos e a expansão da fronteira agrícola. Novas tecnologias e a mecanização passaram a ser utilizadas em larga escala no setor agropecuário, e com isso surgiu um novo modelo de agronegócio, baseado na produção de grãos. Estes novos mecanismos contribuíram para o aumento da produção em decorrência da ocupação de grandes áreas na fronteira agrícola e de ganhos de produtividade. Verificou-se significativo decréscimo na população rural, declínio da agricultura de subsistência e queda da

participação do setor agrícola no PIB. O período foi marcado por elevados subsídios nos juros nas operações de crédito rural (COELHO, 2001).

A partir da década de 60, surge o projeto de modernização da agricultura, visto que este setor era eficiente na alocação de recursos, mas carente de técnicas de produção mais modernas que aumentariam a produtividade dos fatores. O instrumento chave para a implementação deste projeto foi a política de crédito rural, cujos subsídios tornaram mais baratos os insumos chamados de modernos facilitando assim sua utilização (CARVALHO; SILVA, 1993).

O Decreto Lei nº. 79 de 19 de dezembro de 1966 sistematizou o uso de duas ferramentas operacionais na PGPM: o Empréstimo do Governo Federal (EGF) e a Aquisição do Governo Federal (AGF). Como crédito de comercialização, o EGF é oferecido em duas formas: Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF/COV) e Sem Opção de Venda (EGF/SOV). Os preços mínimos são fixados através de decreto presidencial, após a aprovação do Conselho Monetário Nacional (CMN) (OSAKI; BATALHA, 2009).

A partir do final da década de 1970, com a crise financeira do estado, ocorre a redução dos subsídios ao crédito rural e a tarefa de sustentar o setor agrícola é transferida para as políticas de suporte de preços, em especial a PGPM que apesar de vigente desde a década de 1940 vinha exercendo papel secundário (CARVALHO; SILVA, 1993).

Foram introduzidas mudanças significativas na PGPM: em 1979, os preços mínimos deixam de servir como parâmetro para a determinação do crédito de custeio, permitindo a fixação de preços de garantia em níveis condizentes com seus objetivos; em 1981 foi introduzida a indexação em seus valores, com o objetivo de neutralizar o efeito inflacionário (CARVALHO; SILVA, 1993).

A terceira fase, chamada de “transição da agricultura”, teve início em 1985, com a decisão do governo de eliminar o subsídio ao crédito rural. Esse período, que se estende até 1994, foi influenciado por vários planos econômicos de estabilização; pela abertura comercial na condução dos negócios agrícolas; pela drástica redução na oferta do crédito rural oficial (devido à crise fiscal do Estado); pela utilização mais intensa da PGPM para subsidiar o custo de transporte e pela escalada no endividamento do setor rural (COELHO, 2001).

Esta fase também foi marcada pela promulgação da nova Constituição Federal, em 1988. O art. 189 da Carta Magna determina que a política agrícola seja planejada e executada na forma da lei. O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias definiu aspectos que deveriam constar na lei agrícola. Dessa forma, em 1991 o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou (com vetos) a Lei nº 8.171, que dispõe sobre a política agrícola. Outras importantes normas legais foram aprovadas nesse período, tais como: Lei nº 7.802/1989, agrotóxicos e afins; Lei nº 7.827/1989 que regulamentou os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; Lei nº 8.029/1990 – extinção da Embrater; Lei nº 8.315/1991 – criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar; Lei nº 8.427/1992 – subvenção econômica no crédito rural; equalização de preços e de taxas de juros; e Lei nº 8.929/1994 – cédula de produto rural (CPR) (PEREIRA, 2013).

A quarta e última fase da evolução da política agrícola brasileira, tem início em 1995, e é chamada de, “agricultura de subsistência”. Nesta etapa o governo tenta resolver a questão do endividamento rural por meio da securitização, com o desenvolvimento e utilização de novos instrumentos de política agrícola, o Prêmio para o Escoamento da Produção (PEP) e o Contrato de Opção, que são menos

intervencionista e mais orientado para o mercado. Esta fase foi marcada pela implementação do Plano Real, pela ampliação da abertura comercial e pela presença cada vez mais intensa das variáveis ambientais e do princípio da agricultura sustentável nas decisões da política agrícola e no cálculo econômico das empresas (COELHO, 2001).

Devido à escassez de recursos públicos para apoiar a comercialização da produção, o governo instituiu a combinação de dois instrumentos para a safra 2004/2005: o leilão de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola, nos moldes do PEP futuro, e o lançamento vinculado de Contrato Privado de Opção de Venda, conhecido como Prêmio de Risco para Opção Privada (PROP). Além disso, o governo criou duas novas modalidades: o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) e o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos (PESOJA) (OSAKI; BATALHA, 2009).

Diante do exposto, pode-se verificar uma transformação da PGPM, ao longo da história recente do Brasil e a evolução dos mecanismos de comercialização agrícola. Estes mecanismos de política agrícola contribuíram para que a agricultura brasileira pudesse se desenvolver. Um dos fatores significativos para estas mudanças consiste na intervenção governamental, que até o final da década de 70 apresentou uma atuação direta do governo sobre a agricultura. Este cenário modifica-se a partir das décadas de 80 e 90 em decorrência da instabilidade econômica da economia brasileira.

POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS NOS ANOS DE 1980

A década de 1980 teve um início conturbado, pois com o segundo choque do petróleo, em 1979, os países capitalistas no intuito de superar a crise passam a adotar políticas recessivas elevando as taxas de juros. Com isso a economia brasileira, que dependia do capital externo foi prejudicada, pois além do aumento das taxas de juros, ocorreu a elevação do valor das importações. Estes fatores contribuíram para o aumento da inflação, da dívida externa, entre outros. Contudo, os primeiros anos dessa década também foram marcados pela maturação de projetos implantados em períodos anteriores, possibilitando uma ampliação da infraestrutura e do parque industrial brasileiro, gerando uma redução da dependência externa por produtos industrializados e uma diversificação da pauta de produtos exportados (MASSUQUETTI, et al. 2013).

Com a redução dos recursos oriundos do Tesouro Nacional e dos subsídios para o financiamento da atividade agrícola na década de 1980, a PGPM foi o instrumento utilizado pelo Governo Federal para assegurar os preços recebidos pelos produtores rurais e garantir a rentabilidade do setor. Para que esse papel mais ativo da PGPM fosse cumprido, várias modificações foram introduzidas nessa política (MASSUQUETTI, et al. 2013).

O quadro 1 apresenta as importantes mudanças ocorridas na PGPM na década de 1980.

Quadro 1 - Principais modificações na Política de Garantia de Preços Mínimos na década de 1980

SAFRA	LEGISLAÇÃO	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
1979/1980	Voto do CMN de 155/79 de 16.05.1979	Com a criação do Valor Básico de Custeio (VBC) que passa a vigorar na Safra 1979/80, os preços mínimos deixarão de ser parâmetros para os orçamentos dos empréstimos de custeio.
1981/1982	–	Estabelecimento de Preços-Base, reajustados pelo INPC até o início da comercialização dos produtos
1985/1986	–	O período de correção do Preço-Base é alterado. Deu-se tratamento preferencial para o arroz, mandioca, milho e sorgo, cujos períodos de correção foram estendidos em dois meses.
1986/1987	Decreto 93118, de 14.08.1986	Criação da regra de plurianualidade de preços mínimos para as culturas de arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão. Esta regra não se aplica a produtos de exportação como soja, amendoim, algodão e mamona. Para estes, foram levadas em consideração as cotações do mercado internacional.
1987/1988	Portaria MA 36, de 22.02.1988	Criação do preço de intervenção cujo mecanismo consiste numa faixa de variação de preços onde o limite inferior e o preço mínimo e o superior e o preço de intervenção, a partir do qual o Governo passa a vender seus estoques. Admite-se que no espaço entre o preço mínimo e o preço de intervenção deve atuar o mercado. Correção do Preço-Base durante todo o período da colheita.
1988/1989	Portaria MA 123, de 10.06.1988	Introduz o sistema de correção de preços de intervenção pela OTN fiscal para arroz, feijão e milho.

Fonte: Gasques e Verde (1990, p.20)

A política de preços mínimos adotada na década de 80, contribuiu para significativas mudanças no período, dentre elas pode-se destacar a correção do preço-base, o estabelecimento da plurianualidade e a criação dos preços de intervenção. Estas medidas fizeram parte da estratégia governamental de compensar a redução dos subsídios ao crédito rural por meio do fortalecimento da política de preços, que através dos instrumentos de aquisição (AGF) e de empréstimos (EGF) possibilitou o aumento da produção de grãos chegando a cobrir na década, cerca de 35% da produção de arroz, 40% da produção de algodão, e 32% da produção de soja. Essa política foi de suma importância para a expansão das regiões de fronteira, principalmente o Centro-Oeste. Nesta região a média de aquisição do governo no período de 1985/88, foi de 55% de arroz e 46% de milho (GASQUES; VERDE, 1990).

Já o preço mínimo como elemento redutor de riscos na comercialização teve um efeito importante. Comparando-o aos preços de mercado para os meses em que se realiza a comercialização, verifica-se que há acentuada proximidade entre esses dois preços. Em alguns casos os preços mínimos chegam a ser superiores aos preços recebidos pelos agricultores, aplicando inclusive, na obrigação de compra de grande parte da produção pelo governo (GASQUES; VERDE, 1990).

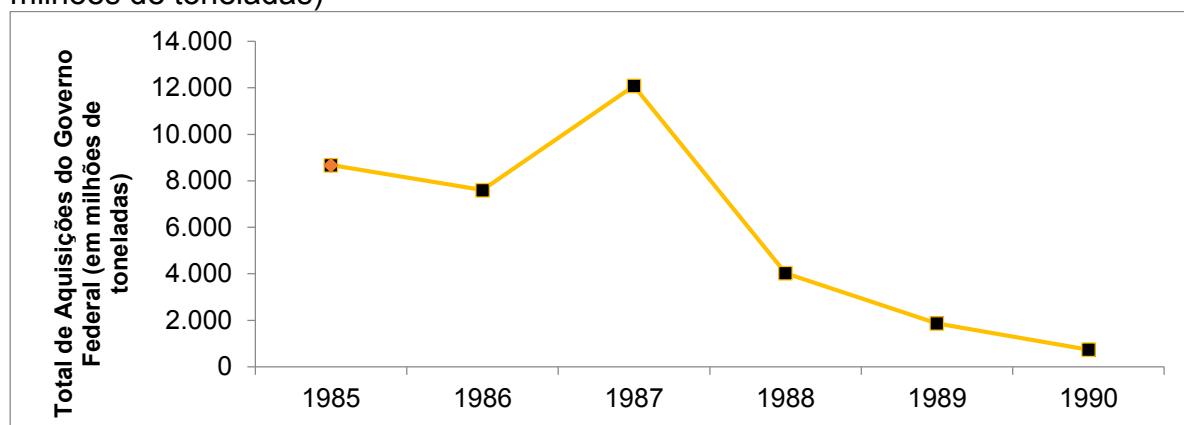
Na Tabela 1 são apresentados os produtos que obtiveram maiores aquisições pelo Governo Federal no período de 1985 a 1990. Observa-se que o milho apresentou maior percentual de aquisições chegando em 1987 a 66,42% do total. Com relação as aquisições de soja verifica-se uma significativa redução durante o período em análise. Já as aquisições de arroz apresentaram crescimento no período de 1985 a 1988 e queda significativa em 1990. Com isso pode-se concluir que no final da década de 1980, os produtos mais importantes da PGPM em termos da utilização do AGF estiveram concentrados nas as culturas de arroz e milho chegando a representar 97% das aquisições em 1989. Portanto estes resultados ratificam a importância da utilização da política de preços mínimos com o objetivo de garantir a segurança alimentar.

Tabela 1 – Aquisições do Governo Federal no período de 1985 a 1990 (em % do total adquirido)

Ano	Arroz	Milho	Soja	Outros
1985	17,31	37,03	24,68	21,00
1986	23,00	56,34	15,19	5,47
1987	24,46	66,42	7,04	2,07
1988	54,48	40,36	0,0001	5,16
1989	44,41	53,35	0,08	2,16
1990	12,00	41,26	-	27,82

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da CONAB (2014)

Com relação à quantidade total de aquisições do Governo Federal no período de 1985 a 1990, verificou-se que o ano de 1988 marcou o início de um período de forte redução da intervenção do governo na agricultura e tentativas de ajustes nos instrumentos, com reflexos na PGPM. A Figura 1 apresenta o total de aquisições do Governo Federal, onde pode-se observar uma queda expressiva a partir de 1988.

Figura 1 - Total de Aquisições do Governo Federal no período de 1985 a 1990 (em milhões de toneladas)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da CONAB (2014)

Segundo Almeida (2014), este fato se deu em decorrência dos insucessos das políticas de estabilização e da crise fiscal do Estado no final da década de 1980, onde os recursos da PGPM foram substancialmente sacrificados e, a partir de 1987 inicia-se uma reversão da utilização da PGPM.

POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS NOS ANOS DE 1990

De acordo com Araujo Filho (2005), a partir da década de 1990, com a maior abertura da economia, o aumento das importações e exportações do setor agrícola produziu novo padrão de comportamento nos preços domésticos, onde alguns produtos passam a ter forte influência do mercado internacional na formação de preços. Adicionalmente, a forte tendência em aumentar a participação da iniciativa privada na comercialização resultou em transformações dos instrumentos de política até então adotados: o programa perde o caráter universalista e passa a ser seletivo, cobrindo alguns produtos previamente definidos; as aquisições do governo passam a ser programadas através dos AGF seletivo com contratos de opção, Compra Direta

da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF), Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), Prêmio/Valor de Escoamento do Produto (PEP/VEP). Estes programas sinalizam a maior participação do setor privado na comercialização e principalmente priorizaram a agricultura familiar; os instrumentos tendem para uma formação de estoques inferior ao sistema prevalecente na década de 1980; o programa gera menor custo econômico.

O início da década de 1990 foi marcado pela escassez de alimentos resultantes das quebras de safras em 1990 e 1991, o governo ainda praticou a tradicional política agrícola, isto é, via AGF e EGF. No entanto nos anos seguintes foram introduzidas alterações na forma de execução da PGPM (RAMOS, 2009).

O bom desempenho da safra de 1992 pode ser considerado em partes, fruto do “choque” de preços mínimos e de crédito de outubro de 1991, onde o governo viu-se confrontado com a necessidade de apoiar a comercialização agrícola. A solução adotada nessa conjuntura, e que se estendeu ao triênio 1993/95, consistiu em 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 (REZENDE, 2000).

A segunda medida adotada foi à 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 (PL), 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 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 e aversão a estoques públicos, devido a seus elevados custos e aos problemas de gestão. Graças a essas medidas, o EGF-COV pôde ser concedido em larga escala (REZENDE, 2000).

A criação da equivalência-produto foi a grande inovação do Plano de Safra 1991/1992. Esse sistema foi sintetizado, por Rezende (2001, p.306), da seguinte maneira:

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 a entrega de documento representativo da estocagem do produto na quantidade devida. Para os mini e pequenos produtores era feita, então, uma AGF direta; para os demais, era feito um EGF-COV.

Com a implementação do Plano Real em 1994 e dada à clara intenção do governo de imprimir um choque de oferta na economia, através da abertura comercial e da valorização do Real na safra 1994/95, o governo manteve o sistema de equivalência-produto no crédito rural e incluiu a soja na PGPM. Com a grande queda de preços agrícolas em 1995, os agricultores (que tomaram crédito de custeio) optaram em massa pelo EGF-COV, o que levou à formação recorde de estoques em 1995 (DEL BEL FILHO; BACHA, 2005).

Em virtude das restrições financeiras do governo, impostas pelo cenário nacional de crise financeira, a PGPM passou a selecionar e direcionar a sua atuação

de forma mais restrita a partir de 1996. Foram criados programas especiais de compras, cujo objetivo era a garantia de preços mínimos aos pequenos produtores de regiões mais carentes em relação à infraestrutura e distância dos centros consumidores. A criação, pela CONAB, do Programa de escoamento da Produção (PEP), no segundo semestre de 1996, fazia parte da nova realidade econômica vivida pelo governo, de redução dos recursos para a agricultura (MASSUQUETTI, et al. 2013).

O Plano safra 1996/1997 acentuou as alterações e consolidou o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela extinção de EGF-COV, instituindo-se em seu lugar a utilização de um novo instrumento: o Contrato de Opção de Venda. O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções pela Conab é o de propiciar uma garantia de preços que não estejam necessariamente associadas a um dispêndio imediato de recursos, como ocorria com a AGF. Além disso, procura-se a garantia de preços sem a necessidade de formação de estoques.

A partir desse período, um dos instrumentos utilizados para dar sustentação a PGPM, à disposição do Governo Federal e fundamentado na lógica de uma menor intervenção estatal, é o Contrato de Opção de Venda. Atualmente, além dos COV, a PGPM passou a utilizar outros instrumentos de compra, como: AGF, Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), Prêmio Equalizador ao Produtor (PEPRO) e Contrato Privado de Opção de Venda (PROP). Em relação aos instrumentos de financiamento, há o EGF e a Linha Especial de Crédito (LEC).

Os Contratos de Opção de Venda

O Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas (COV) implementado em 1997 tem por objetivo oferecer aos participantes do processo de comercialização oportunidades para o desenvolvimento de estratégias, bem como permitir maior flexibilidade aos agentes diante de mudanças nas condições de mercado (RAMOS, 2009).

O COV é um título negociado pelo governo, o produtor ou a cooperativa, ao comprar um Contrato de Opção de Venda, paga um preço (chamado prêmio) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (preço de exercício) na data de vencimento do contrato (BRASIL, 2004).

Este instrumento tem como vantagens: proteger o produtor contra riscos de queda nos preços; prorrogar os compromissos do governo em face da escassez de recursos do Tesouro Nacional; criar um instrumento de seguro de preços de produtos agrícolas; melhorar as políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno tornando-se instrumento alternativo a PGPM e; contribuir para acelerar o desenvolvimento dos mercados futuros de *commodities* agrícolas (STEFANELO, 2005).

Com o objetivo de verificar a atuação desta política entre os anos de 1997 a 2007, a Tabela 2 apresenta a proporção da produção coberta pelo COV para os três principais produtos que tiveram contratos de opção de venda negociados pela CONAB. É possível observar que os volumes negociados são concentrados em determinadas safras, sendo que nos anos de 1999, 2000 e 2007 o maior volume adquirido foi de arroz. A cultura de milho obteve maior volume adquirido pelo COV entre 2001 a 2004. Já a cultura de trigo alcançou maior aquisição em 2005.

Tabela 2 – Produção adquirida via contrato de opção de venda (COV) no período de 1997 a 2007 (em % do total adquirido)

ANO	ARROZ	MILHO	TRIGO
1997	0,00	0,75	0,00
1998	0,00	0,00	0,00
1999	3,51	0,06	0,00
2000	6,89	0,02	1,24
2001	0,00	0,72	0,00
2002	0,04	0,27	0,00
2003	0,00	2,88	0,00
2004	0,00	1,77	0,00
2005	2,62	0,00	12,38
2006	0,00	0,00	0,00
2007	4,40	0,00	0,00
Média	1,59	0,59	1,24

Fonte: IBGE; CONAB apud MINEO, 2010

Outro instrumento criado neste período foi o Prêmio para Escoamento do Produto (PEP). Este instrumento tem por objetivo prioritário garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo Governo Federal, com base no preço mínimo e no preço de exercício das opções. Esta ferramenta passou a fazer parte da PGPM, a partir de sua regulamentação pela Conab em 1997 (CONCEIÇÃO, 2002).

Esses dois instrumentos, PEP e COVPA, possuem a mesma finalidade, diminuir os gastos que o governo federal vinha tendo com a manutenção de estoques elevados, os quais alcançaram seu recorde no ano de 1995, com o total de 20 milhões de toneladas de grãos estocados, o que correspondeu a cerca de 25% da produção de grãos naquele ano. O PEP e o COVPA são mecanismos que visam dar à PGPM maior flexibilidade, diante das dificuldades encontradas na operacionalização de uma política que teve de adaptar-se a uma restrição orçamentária, decorrente do grande arrocho fiscal pelo qual o país passava (DEL BEL FILHO; BACHA, 2005).

De 1997 até 2004, AGF, EGF, PEP e COVPA foram usados simultaneamente como instrumentos de garantia de preços. A partir de 2004, foram criados mais três instrumentos de política de preços mínimos: o PROP – Prêmios para escoamento em Opção Privada, o PESOJA – Prêmio de Risco para Soja e o PEPRO – Prêmio para Escoamento em Opção Privada.

INSTRUMENTOS RECENTES DA POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS

Prêmios de Risco para Opção Privada – PROP

O PROP, Prêmio para Opção Privada de Venda, é uma garantia de preço ofertada em leilões públicos que se destina aos consumidores que pretendem adquirir certo produto em uma data futura diretamente dos produtores. Neste tipo de prêmio o governo não forma estoques, assim, através da subvenção econômica garante o preço mínimo e estimula o mercado a definir regiões para ofertar seu produto, procurando regulá-lo. Este prêmio foi criado em 02/02/2005 pelo decreto 001/0 da CONAB. A companhia é quem controla este programa e executa os leilões (BACHA; CALDARELLI, 2008).

O PROP é lançado quando o preço de mercado está menor que o preço mínimo, deste modo o governo busca garantir a renda do produtor. O prêmio a ser

recebido pelo programa não é fixo, o governo estabelece o valor máximo do prêmio de risco, criando uma disputa entre os arrematantes, vence aquele que cotar o menor valor. Desta forma, no primeiro leilão são lançados os prêmios de risco. Já no segundo leilão são lançados os contratos privados, sendo que neste leilão participam os produtores que possam pagar ao lançador do contrato o valor do prêmio, arcando com as despesas (CONAB, 2007).

Segundo a CONAB (2008), as vantagens do PROP são: facilita as compras antecipadas pelos segmentos demandantes do produto; reduz a pressão sobre o orçamento das operações oficiais de crédito; aproxima produtor rural e o consumidor na cadeia produtiva; amplia o volume da produção amparada com seguro de preço; estimula a produção de produtos agrícolas para atender ao consumo interno e às exportações e; não exige armazém credenciado – quem define o armazém para entrega é o arrematante do prêmio, desde que cadastrado pela CONAB.

Valores de Escoamento do Produto - VEP

Refere-se ao valor pago a um segmento definido (avicultores, bovinocultores, caprino cultores, indústrias de ração e suinocultores), que adquire estoque governamental e se dispõe a escoá-lo para a região de consumo estabelecida no edital de vendas. O adquirente arremata o produto em leilão público, efetua o pagamento integral do seu valor (valor do produto mais a subvenção) e, posteriormente, após a comprovação obrigatória do escoamento para a região de consumo, é ressarcido do valor da subvenção definida no leilão. Este tipo de operação é realizado quando o Governo Federal tem estoques em locais distantes dos centros de consumo e necessita fazer com que haja o deslocamento até as regiões consumidoras. Se o governo fizesse uma venda normal, com os preços de mercado, apenas os consumidores próximos teriam condições de adquirir o produto, possivelmente prejudicando a comercialização local e não atendendo ao objetivo de abastecer as regiões carentes (CONAB, 2007).

Prêmio Equalizador Pago ao Produtor - PEPRO

O PEPRO foi regulamentado pelo Decreto 001/06 de 21 de junho de 2006, atribuindo à CONAB o papel de controlar o programa e executar os leilões (BACHA; CALDARELLI, 2008). O PEPRO consiste em uma subvenção econômica concedida ao produtor rural e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o Valor de Referência estabelecido pelo Governo Federal e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão, obedecida à legislação do ICMS vigente em cada estado da federação. Com operação semelhante ao PEP, garante um patamar de preço ao produtor, que tanto pode ser o mínimo quanto outro definido (preço de referência), sendo que a principal diferença é o pagamento do prêmio diretamente ao produtor rural. Esse instrumento, lançado quando o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo, é operacionalizado por intermédio das bolsas credenciadas e, similarmente ao PEP, desonera o governo de adquirir o produto, viabilizando o seu escoamento para as regiões consumidoras, de modo a complementar o abastecimento (CONAB, 2007).

Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos - PESOJA

O PESOJA criado na safra 2005/06, constitui-se numa subvenção econômica concedida pelo Governo Federal, negociada em leilão. Neste instrumento, o interessado deve comprovar a aquisição de soja em grão de produtores rurais e (ou) suas cooperativas, pelo valor de referência e garantir o escoamento do produto. O arrematante só recebe o prêmio após a comprovação do escoamento do produto (RAMOS, 2009).

O governo criou o leilão PESOJA especificamente para a comercialização do grão, que substituiu o Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP). O governo resolveu substituir o PROP nas operações de negociação da soja devido aos problemas operacionais do programa. O regulamento do PROP não permite a participação no leilão para os produtores de soja que comprometeram a mercadoria com a indústria via contratos de pré-venda com preços a serem definidos, inviabilizando a participação de um grande número de produtores rurais no leilão (OSAKI; BATALHA, 2009).

Avaliação dos novos instrumentos da PGPM

Os mecanismos criados a partir de 2005 contribuíram com a PGPM. Analisando o PROP, PEPRO e PESOJA e PEP (Tabela 3), pode-se observar que o instrumento que possui a maior quantidade negociada entre os anos de 2005 a 2009 foi o PEPRO, onde durante todo o período, o ano de 2007 foi o mais representativo. O PEP também apresenta grandes quantidades negociadas, mais vem reduzindo a sua participação ao longo do período.

Já com relação ao PESOJA, pode-se verificar que apenas em 2006 este instrumento apresentou significativa quantidade negociada. Segundo Almeida (2014) este fato se justifica, pois, o PESOJA teve ativação somente em 2006, no momento em que a comercialização da soja necessitou de mais atenção para o escoamento do produto.

Tabela 3– Quantidade negociada em tonelada dos principais instrumentos da PGPM

ANO	INSTRUMENTOS			
	PROP	PESOJA	PEPRO	PEP
2005	n.d	n.d	n.d	2.149.908,34
2006	127.265	5.194.574,67	6.029.435,16	3.984.868,10
2007	59.675	n.d	8.497.184.508	1.400.003,85
2008	24.086	n.d	1.023.645.510	617.354.836
2009	n.d	n.d	2.621.878.285	36.720.000

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da CONAB (2013)

Nota: n.d são dados não disponíveis no sítio da CONAB

Portanto pode-se concluir que estes novos instrumentos transformam gradativamente o setor privado em agente fundamental na sustentação da PGPM.

Com relação aos gastos do governo com a PGPM, a Tabela 4 exhibe o valor total dos instrumentos de apoio à comercialização, AGF, PEP, PROP, Opção Pública e PEPRO, para os principais produtos no período de 2006 a 2012. Observa-se que os recursos gastos pelo governo aumentaram até 2009 e reduziram-se drasticamente de 2010 a 2012.

Verifica-se que a cultura de milho obteve maior gasto do por meio dos instrumentos analisados, nos anos de 2006, 2009 e 2010, sendo que em 2009 apresentou o maior valor. O algodão obteve uma participação ascendente entre 2006

a 2009 e constatou-se que este produto apresentou o maior valor gasto pelo governo nos anos de 2007 e 2008. No ano de 2011, pode-se observar significativa participação do arroz e em 2012 do trigo. Com relação a soja, observa-se importância significativa nos anos de 2006 e 2007.

Tabela 4 – Valor total dos principais produtos comercializados pelos instrumentos: AGF, PEP, PROP, Opção Pública, PEPRO no período de 2006 a 2012 (em milhões)

Principais Produtos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algodão	156	547	549	550	-	-	-
Arroz	220	482	-	406	10	984	-
Café	1	190	-	928	-	-	-
Feijão	2	59	-	220	48	46	-
Milho	874	295	423	1.590	935	0	1
Soja	869	428	-	-	-	-	-
Trigo	57	-	522	466	619	2	375
Laranja	-	-	-	-	-	-	117
Outros Produtos	5	11	23	49	23	31	22
Total do Ano	2.187	2.011	1.517	4.207	1.635	1.062	515

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MAPA (2013)

Deste modo, pode-se constatar que os instrumentos de apoio à comercialização apresentaram significativa importância para as culturas de milho, arroz e algodão no período em análise. Este resultado está em conformidade com Almeida (2014), onde o autor afirma que, os instrumentos de apoio à comercialização, AGF, PEP, PROP, Opção Pública, PEPRO, foram importantes para a sustentação da PGPM no período de 2003 a 2011 para as principais culturas da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Garantia de Preço Mínimo é um instrumento muito importante para a agricultura brasileira, pois contribui para garantir a renda mínima aos produtores. Verificou-se ao longo do período que ocorreram mudanças significativas nesta política, principalmente em decorrência da situação econômica na qual o país se encontrava na década de 80 e 90, quando o governo reduz acentuadamente sua participação nesta política.

Após a implementação do Plano Real em 1994, vários mecanismos foram criados com o objetivo de reduzir a intervenção governamental e orientar mais para o mercado, tais como o COV e PEP. Com relação aos contratos de compra e venda, verificou-se que no período de 1997 a 2007 os principais produtos adquiridos foram: arroz, milho e trigo. As principais aquisições ocorrem em: 2007 aquisição de arroz, 2003 aquisição de milho e em 2005 aquisição de trigo.

Contudo, verificou-se uma redução na quantidade negociada da PROP, PESOJA, PEPRO, durante o período de 2005 a 2009. Outro fator importante foi a redução dos gastos do governo com esta política a partir de 2010. Com isso pode-se verificar a importância desta política para garantia de renda para os produtores, pois serve como um instrumento que tem por objetivo equilibrar a renda do produtor rural, do agricultor familiar e de suas cooperativas, frente à oscilação do preço no mercado.

Considerando a importância da agricultura para a economia brasileira, o governo conta com mecanismos para corrigir as distorções próprias desta atividade. Isso ocorre ao se reduzir o excesso eventual de oferta, num período crítico para o produtor, ou devolver esse excedente ao mercado na entressafra, atenuando, assim,

o impacto da elevação dos preços ao consumidor. Esse conjunto de ações que traduzem a prática da PGPM torna-se uma importante ferramenta para impulsionar a agricultura, além de regularizar o abastecimento alimentar do País.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. M. A política de preços mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: **mudança institucional e novos instrumentos**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

BACHA, C.J. C; CALDARELLI, C.E. **Avaliação do desempenho dos novos instrumentos de política de garantia de preços de 2004 a 2007**. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46, 2008, Rio Branco. Disponível em:<<http://www.sober.org.br/palestra/9/409.pdf>>.

CARVALHO, M. A. de; SILVA, C. R. L. da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de economia política**, v. 13, n. 1 (49), p. 52-63 jan.-mar. 1993.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2001.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Cartilha do Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda – PROP**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/bd57516e9f09f3c4ac68896e2cf4742e..pdf>>.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório de Gestão**, 2007. Disponível em :<<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/679a33c5ed341846b6d37b198d2e4c07..pdf>>.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contratos de opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas**. Brasília: IPEA, dez 2002. Texto para discussão, 927.

DEL BEL FILHO, E.;BACHA,C.J.C. Avaliação das mudanças à política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004.**Revista de Economia e Agronegócio**, vol. 3, n.1, p.51-76, jan/mar, 2005.

FILHO, O.A.A.**Co-integração e causalidade na política de garantia de preços mínimos e preços agrícolas: o caso do milho no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

GASQUES, J.G.; VERDE, C. M. V. **Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos 80**. Brasília: IPEA, 1990. (Texto para discussão, 204.).

MASSUQUETTI, A.; SPAT, M.D.; CAMPETTI, P.H.M.; KOCH, J.L. & TAMIOSSO, R.L.O. Uma análise dos contratos de opção de venda (COV) no sul do Brasil no período 1997-2011. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.7, n. 3 ,p.27-40, Jul,2013.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Instrumentos de apoio à comercialização – 2003 a 2013**. Brasília: MAPA/SPA/DEAGRO, 2013.

MINEO, J. C. F. **A previsibilidade dos preços agrícolas e as perspectivas do mercado de futuros no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, 2010, Curitiba.

OSAKI, M.; BATALHA, M. O. **Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil**. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/168.pdf> >. Acesso em: 31. Out.2013.

PEREIRA, L. G. C. Política agrícola brasileira: **breves considerações**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, Mar.2013.

RAMOS, S.Y. Panorama da política agrícola brasileira: **a política de garantia de preço mínimo**. Planaltina – DF, Embrapa Cerrados, 2009.

REZENDE, G.C. **Política de preço mínimo na década de 1990: dos velhos aos novos instrumentos**. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

STEFANELO, E.L. **A política de garantia de preço mínimo no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período de 1990-2004**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

Enviado em: 15/09/2014

Aprovado para publicação em: 26/01/2015