

A Política de Garantia de Preços Mínimos no Brasil - Evolução e Perspectivas

Wagner Moura Lamounier¹
Jersone Tasso Moreira Silva²

Resumo

O presente estudo apresenta os conceitos teóricos acerca da política de garantia de preços mínimos (PGPM) e discute sua evolução e perspectivas para o caso brasileiro. São apresentados também os programas adotados nos países desenvolvidos, em particular o Programa Federal de Reforma e Melhoria da Agricultura dos Estados Unidos (FAIR) e a Política Agrícola Comum da União Européia (PAC). Finalmente, são propostas algumas políticas a serem adotadas para a correção de distorções que vem marcando a política de preços mínimos no Brasil.

Palavras-chave: Política Agrícola, Plano Safra, Agribusiness, FAIR, PAC.

Abstract

The present study intends to show the theoretical concepts of a minimum price guarantee policy and discuss its evolution and perspectives for the Brazilian case. It is also presented the applied programs in the developed countries, in particular the Federal Agricultural Improvement Reform (FAIR) in the United States and the Common Agricultural Policy (CAP) in the European Union. Finally, there are several propositions to be applied for the correction of some distortions that is affecting the policy of minimum prices in Brazil.

Keywords: Agricultural Policy, Annual Crop Plan, Agribusiness, FAIR, CAP.

¹ Economista, Doutorando em Economia Rural pela UFV, Pesquisador e Professor do Departamento de Economia da FCG/UNA.

² Economista, Mestre em Economia pela SDSU,CA, Doutorando em Economia Rural pela UFV, Pesquisador e Professor do Departamento de Economia da FCG/UNA. e-mail: jtms@bol.com.br

1. Introdução

As políticas econômicas, adotadas pelo governo nas últimas décadas, influenciaram de forma definitiva a economia e a agricultura brasileiras. Esta última foi levada a desempenhar alguns papéis no processo de desenvolvimento do país; dentre os quais destaca-se o de financiar, via transferência de renda, outros setores da economia.

LOPES (1993), ao trabalhar com algodão, soja, milho, trigo e arroz no período de 1970 a 1992, mostrou que algo em torno de 40 a 50% da renda agrícola foi transferida para os cofres do estado por meio do ICMS e pela sobrevalorização cambial, o que fez com que os importadores brasileiros pagassem menos pelo produto importado do que pagariam caso houvesse um câmbio mais ajustado. Essa transferência resultou no empobrecimento do meio rural, visto que a renda per capita no setor se igualou a apenas um quarto da renda dos setores não-agrícolas (TEIXEIRA, 1994).

PIRES (1995), analisando o mercado de milho no período de 1970 a 1990, observou que o volume de crédito de custeio utilizado pelos pequenos e grandes produtores, separadamente, mostrou que na década de 70 o pequeno produtor foi mais taxado do que o grande produtor, 35% e 27% respectivamente. Esse quadro se inverteu em 1980, apesar das taxações para o setor como um todo terem sido maiores nesta década. Para o pequeno produtor a taxação foi de 44%, enquanto para o grande foi de 66%. Isto é condizente com as mudanças ocorridas no crédito rural no início dos anos 80, visto que em 1984, pela primeira vez desde 1965, as taxas de juros cobradas tornaram-se positivas. Os grandes produtores perderam importante fator de compensação pela transferência de renda que os atingia.

FISHLOW (1972), BLUMENCHEIN (1982) e TEIXEIRA (1994) apontaram que se consolidou no Brasil uma renda per capita três vezes maior para os setores não-agrícolas do que a prevalecente no setor agrícola. Esse desequilíbrio se originou no processo de substituição das importações nas décadas de 50 e 60; prosseguiu com os incentivos à expansão das exportações a partir de 1968; e teve continuidade nos planos de estabilização da economia. Dos cinco planos de estabilização econômica postos em prática a partir de 1986, quatro foram aplicados na entrada da safra, quando ocorre a formação da maior parte da renda agrícola.

Na tentativa de compensar essa situação desfavorável, o governo ofereceu crédito rural subsidiado que, no entanto, pouco favoreceu os proprietários mais penalizados pela transferência de renda, quais sejam: os agricultores familiares. Isso ocor-

reu em razão do difícil acesso ao crédito, dada a ausência de garantias reais e da falta de informações desses produtores. Em contrapartida, essa política favoreceu os proprietários do setor exportador agrícola brasileiro, gerando um *viés exportador* da agricultura brasileira.

Tal situação gerou alguns mitos acerca da produção agropecuária nacional. Um dos mais marcantes se deu com o “senso comum” de que o setor agrícola era fortemente inflacionário; sendo que, o crédito rural seria uma das principais causas da elevada inflação e da baixa promoção de mudança tecnológica. No entanto, ao contrário do que se discutiu, o crédito rural não se mostrou inflacionário, dado que o mesmo era financiado em grande parte pela exigibilidade bancária. Além disso, a capacidade dos investimentos de promover mudança tecnológica se mostrou intensa, principalmente nos setores ligados à agricultura de exportação.

Essa visão de que o setor agrícola brasileiro era inflacionário gerou uma série de medidas macroeconômicas que afetariam diretamente a agricultura nacional, levando a mesma a apresentar, de maneira geral, características de maior instabilidade. Assim sendo, tem-se que os setores privados têm reduzido sua participação devido ao chamado risco institucional. As equivocadas intervenções governamentais têm distorcido a alocação de recursos, além de terem contribuído para o atraso do desenvolvimento desse setor.

De acordo com BARROS, BERES & MALHEIROS (1993), desde os últimos anos da década de 80, reduziram-se significativamente as aplicações públicas fiscais e financeiras no setor agrícola. O maior corte das aplicações públicas teria ocorrido entre os anos de 1988 e 1989, quando os gastos federais caíram cerca de 43%, em decorrência da redução de recursos para o crédito rural, para abastecimento e para produtos específicos como trigo, cacau, café, açúcar e álcool. Com isso, os dois principais instrumentos de política agrícola – crédito rural e política de preços mínimos – foram severamente sacrificados. Atualmente, tais instrumentos estão restritos a um grupo reduzido de produtos e produtores.

Segundo LAMOUNIER (1994), para analisar as políticas governamentais devem ser levados em consideração três elementos: (1) a arena decisória; (2) o contexto institucional; e (3) os atores. O primeiro item representa a maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objetivo. Neste aspecto, existem três grandes categorias de políticas públicas e, conseqüentemente, de arenas: distribuição; regulação e redistribuição.

A distribuição representa políticas de curto prazo. A regulação possui impactos específicos sobre os setores de atividades mais amplo. A redistribuição representa as políticas que exercem impacto significativo sobre a distribuição da renda ou da riqueza, da estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade. O segundo item mostra que, na formulação de políticas, os anéis burocráticos podem dificultar a institucionalização do sistema político brasileiro, ou seja, o anel é uma forma peculiar de relacionamento entre agências públicas e interesses privados nos processos de decisão. O terceiro item diz respeito aos objetivos perseguidos pelos diferentes atores (indivíduos ou organizações complexas) e aos recursos que mobilizam para alcançá-lo.

O quadro que se apresenta para o Brasil, em termos de qualidade de vida e manutenção da renda do setor rural, não é dos melhores, haja visto que, em razão da forma com que ocorreu a industrialização brasileira, o país gerou um problema a ser equacionado pelas gerações futuras. Com o empobrecimento da agricultura e com a importação de alimentos básicos, o setor rural empregará menos mão-de-obra, diminuirá a produção de matéria-prima para as indústrias processadoras, provocando assim uma redução na demanda de insumos e uma crescente concentração de terra e renda, além de fortalecer o êxodo rural. Tais acontecimentos sinalizam que há uma discriminação na agropecuária nacional, com relação ao pequeno produtor, o que pode colocar em risco a segurança alimentar no Brasil.

Assumir-se-á que a agricultura, sob uma política agrícola bem balanceada, poderá se tornar eficiente e produtiva; sendo que, por política agrícola balanceada entende-se que deve haver: incentivos à produção por meio de preços justos para insumos e produtos; formas adaptadas de proteção à produção do setor e incentivos ao desenvolvimento tecnológico no mercado de fatores (trabalho e capital).

Contudo, as políticas fracassadas não devem ser descartadas, mas sim reestruturadas. Isto implica que os efeitos negativos da gerência ineficiente no uso dos recursos podem ser atenuados pela correção das políticas. Enquanto os novos mecanismos, basicamente de mercado, tais como os mercados futuros, compatíveis com a nova concepção de Estado, não estão consolidados no sentido de atender às necessidades de financiamento e gerenciamento de risco, o setor agrícola passará por momentos delicados e incertos. Assim sendo, a passagem de um cenário de forte intervenção governamental na agricultura para um cenário em que os mecanismos de mercado prevaleçam não pode se dar de forma abrupta e instantânea. Essa passagem deve se dar de maneira pensada e gradual, sob pena da eliminação de grande número de produtores do mercado, bem como da própria segurança alimentar no Brasil.

2. O Problema e Sua Importância

A maior parcela da produção de alimentos da cesta básica brasileira, (arroz, feijão, milho, e mandioca, principalmente) é originada na agricultura de pequenas propriedades. Todavia, a forma de gerenciamento dessas propriedades é, na maioria dos casos, ineficiente. Isso ocorre devido à carência de recursos humanos com capacitação para o gerenciamento da produção de maneira tipicamente capitalista e devido à carência de capital para investimentos em tecnologia e mesmo para o giro de suas atividades.

Uma das características fundamentais da agricultura em países menos desenvolvidos, como o Brasil, é a extrema variabilidade de sua produção agrícola e de seus preços, resultando, daí, considerável instabilidade da renda agrícola. Neste contexto, a recomposição do capital da agricultura produtora de alimentos só será possível por meio da implementação de políticas agrícolas de garantia de preços e renda e/ou medidas como a de Equivalência-Produto. Por meio dessas políticas, os produtores poderão assegurar um patamar de rentabilidade capaz de garantir investimentos em capital e tecnologia que reduzam seus custos de produção, gerando maior oferta de alimentos e matéria-prima, a preços mais baixos e maior demanda de insumos industriais.

Todavia, o processo de financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro passou por substanciais modificações no final da década de 80 e início de 90, provocadas por fatores externos e internos. No âmbito interno, o modelo de substituições de importações, baseado na utilização de poupança externa e financiamentos públicos, apresentou seu esgotamento. No campo externo, a década de 90 se inicia com um rápido processo de internacionalização e globalização onde se configurou um amplo processo de integração comercial e liberalização financeira.

O papel do Estado na economia e, particularmente em relação aos mercados agrícolas, modificou-se de forma acentuada em relação ao tipo de atuação que vigorou na década de 80. O Estado brasileiro, na década de 80, configurou-se como um agente desestabilizador das atividades agrárias, por meio de intervenções errôneas que provocaram, de forma direta ou indireta, oscilações na produção, no nível de emprego e na rentabilidade das atividades rurais. Essas intervenções se deram na forma de políticas de âmbito macroeconômico e de políticas agrícolas que ao invés de contribuir para um desempenho satisfatório das atividades no campo acabaram por provocar instabilidade.

O setor agropecuário foi o que sofreu, mais rapidamente, os impactos das mudanças no papel do Estado. Conforme apontam BARROS & GUIMARÃES (1998), desde os últimos anos da década de 80, reduziram-se significativamente as aplicações públicas fiscais e financeiras no setor agrícola, sendo que os maiores cortes em aplicações públicas teriam se dado nas despesas com políticas de preços mínimos, de crédito rural, de abastecimento e financiamentos de produtos específicos (como o café, cacau, borracha e trigo).

Os dois principais instrumentos de política agrícola que prevaleceram na década de 80, a saber, o *crédito rural* e a *política de preços mínimos* (PGPM), iniciaram a década de 90 com a sua capacidade de atuação na estabilização da produção e rendas agrícolas, extremamente prejudicadas. Isso pode ser melhor visualizado com a ajuda das Figuras 1 e 2.

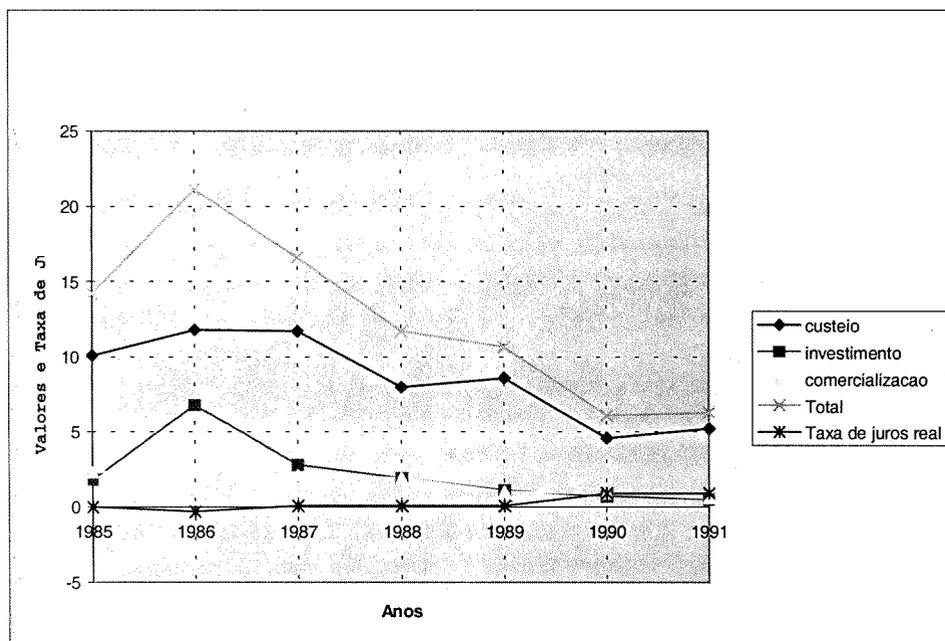


Figura 1 - Valor dos Empréstimos de Crédito Rural Contratados, segundo a Finalidade e Taxa de Juros Real - 1985/1991 (US\$ bilhões)

Fonte: Rezende (1993)

Conforme se pode verificar, o nível de crédito rural contratado para as finalidades de custeio, investimento e comercialização das atividades rurais caíram significativamente no final da década de 80 e início da década de 90. Isso em grande parte se deve à passagem de uma situação em que a taxa de juros real era negativa, primeira metade da década de 80, para uma situação de taxas positivas e crescentes no final da década de 80 e início dos anos 90.

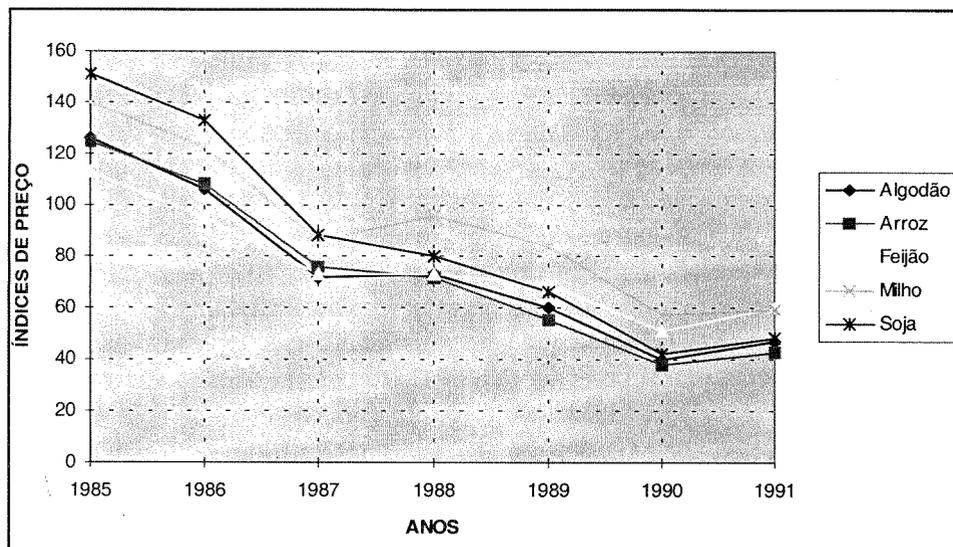


Figura 2 - Índices de Preços Mínimos Reais para as Principais Culturas 1985/91 (1981 = 100)

Fonte: REZENDE (1993)

Os preços mínimos praticados para as culturas do algodão, arroz, feijão, milho e soja também se configuraram como decrescentes ao longo do período analisado, exceto para o milho que apresentou uma ligeira alta em 1988. Contudo, pode-se observar que de maneira geral a política de preços mínimos também se apresentou desfavorável para os produtores no período, consolidando a inviabilidade da continuidade das políticas de sustentação à renda agrícola nos moldes que prevaleceram no período anterior; o que em última instância era um dos reflexos dos problemas relativos à situação de déficit público elevado que o Estado brasileiro já apresentava no início dos anos 90³.

³ Esse processo pode ser caracterizado como um processo contrário ao paradigma econômico do *Estado Keynesiano*, dado o esgotamento da capacidade financeira do Estado e um abandono gradativo do seu poder de regulação.

Alguns estudos como o de BARROS (1995) também apontam as dificuldades financeiras do Tesouro Nacional, no início da década de 90, para o financiamento agrícola e utilização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Nas suas palavras,

“Raras foram às ocasiões, em que o governo foi capaz de divulgar os preços com a devida antecedência, colocar os recursos previstos em época oportuna para financiamento ou aquisição e gerenciar os estoques oficiais de molde a proporcionar estabilidade de preços nos mercados agrícolas.

Assim sendo, configura-se no setor agropecuário nacional, principalmente no voltado para a produção de alimentos básicos para o mercado interno (*non-tradable*)⁴, uma situação extremamente grave em que se encontram de um lado: os produtores desse setor, com baixa rentabilidade de sua produção e com dificuldades na gestão eficiente dos seus negócios necessitando de um efetivo auxílio estatal; e, de outro lado, o Estado que vem se caracterizando cada vez mais como incapaz de financiar e dar suporte aos diversos setores da economia, e em particular à produção e renda agrícola.

3. Objetivos do Trabalho

Analisar o comportamento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) praticada na economia agrícola brasileira nas décadas de 80 e 90; enfatizando e discutindo a sua eficácia e os seus principais problemas. Apresentar e discutir as políticas de garantia de preços praticadas nos países desenvolvidos. Propor indicações de políticas.

4. Referencial Teórico

Dadas as características de incerteza e grande volatilidade das variáveis econômicas agrícolas tais como produção, renda, produtividade, lucros e principalmente preços, os governos, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, têm adotado sistematicamente políticas que visam estabilizar essas variáveis, reduzindo o grau de incerteza inerente à essas atividades agropecuárias. Entre essas políticas está a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

⁴ Deve-se observar que os empresários ligados à produção de *commodities* para exportação, de maneira geral, se encontram em situação mais favorável que os produtores que dependem do mercado interno, dado um comportamento mais estável para os preços de seus produtos no mercado internacional.

Desde 1945 o governo do Brasil tem adotado preços mínimos para o agronegócio nacional. Inicialmente esse esquema envolvia apenas seis produtos, a saber: amendoim, arroz, feijão, girassol, milho e soja. Posteriormente, ele foi ampliado e modificado, sendo que atualmente (plano de safra 98/99) ele abarca: algodão; arroz; feijão; mandioca; milho; soja; fécula e sorgo.

A PGPM é superior à política de crédito subsidiado, pois beneficia diretamente o produtor, enquanto esta última se mostrou um tanto quanto ineficaz e viesada, pois existe a possibilidade do desvio na aplicação dos recursos para outros setores mais rentáveis. Por meio dessa política o governo sustenta que determinados produtos não deverão ser comercializados, a nível de produtor, por preços abaixo de um mínimo estabelecido, pois a este nível mínimo o governo garante adquirir a produção.

Conforme aponta MENDES (1989), os principais objetivos da PGPM podem ser sintetizados da seguinte forma:

- ◆ Proteger a renda do setor agrícola;
- ◆ Aumentar a produção da agricultura;
- ◆ Reduzir, ou mesmo eliminar, o risco de preço enfrentado pelo produtor rural.

O caso de um produto sujeito a um programa de preços mínimos pode ser discutido com a ajuda da Figura 3, em que representa-se as curvas de oferta (S) e de demanda (D) por esse produto.

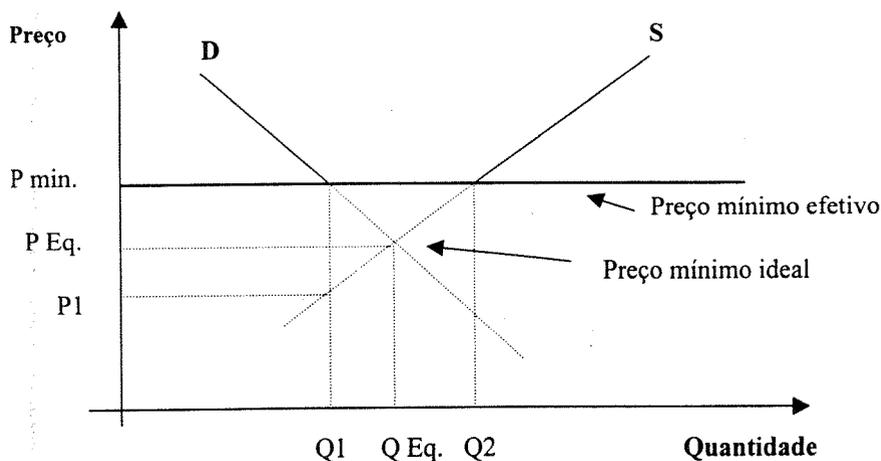


Figura 3 - Fixação do preço mínimo para um determinado produto agrícola.

Conforme se pode observar, num mercado competitivo, o preço praticado seria o preço de equilíbrio de mercado dado por P_{Eq} , correspondente à quantidade ofertada Q_{Eq} . Um preço mínimo só seria eficaz em seu propósito se fosse estabelecido em um patamar acima de P_{Eq} . No caso acima, ao preço P_{min} , tem-se uma situação em que a oferta Q_2 será absorvida em parte pela demanda, igual à Q_1 e em parte pelo governo $Q_2 - Q_1$, formando assim estoques governamentais que deverão ser vendidos em períodos de entre-safra ou poderá ser exportado. Outra possibilidade seria a venda desses estoques ao preço P_1 , o que implicaria numa forma de subsídio governamental ao consumo desse produto.

Um dos principais objetivos da PGPM se refere à redução das flutuações estacionais da maioria dos preços agropecuários (flutuações sazonais). Essas flutuações são geradas pela concentração temporal da produção e ampliadas pela especulação na intermediação entre a produção e o consumo. Com as aquisições governamentais, propiciadas pelo PGPM, a oferta é “diluída” em um período mais longo de tempo, o que, em última instância, possibilita um efeito sazonal menos intenso sobre os preços para os consumidores e para os produtores. Isso pode ser melhor visualizado com a ajuda da Figura 4 a seguir.

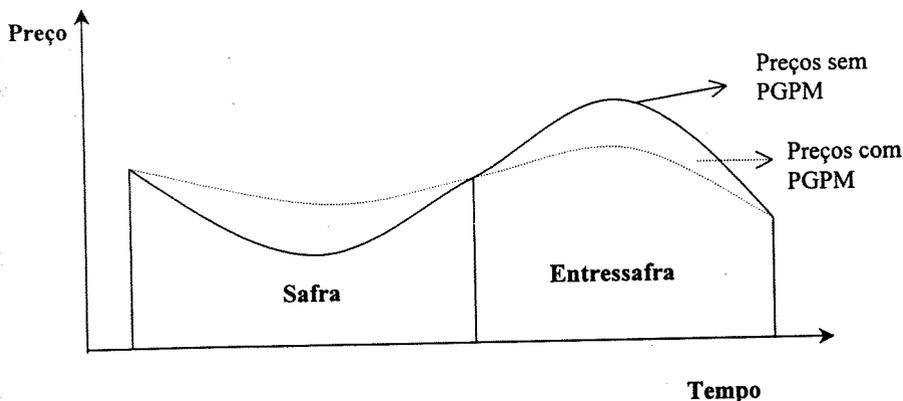


Figura 4 - Efeito da PGPM sobre os preços ao longo do tempo.

Com um programa de preços mínimos o governo pode também estimular o crescimento da produção do bem em questão. Isto ocorre pois a PGPM reduz os riscos de preço à que estão sujeitos os produtores. Sem a política, as decisões de produção são tomadas meses antes da colheita, e o preço que estará sendo praticado na época da colheita (ou abate para o caso de produção animal) se caracterizará como uma variável aleatória. Todavia, com uma PGPM que estabeleça um preço mínimo maior que o preço médio esperado pelo produtor, a oferta do produto tenderá a aumentar.

Conforme apontam GOMES, FERREIRA e TEIXEIRA (1998): “Considerando-se todos os produtores, no agregado, com distribuições de preços não necessariamente homogêneas, a eliminação da extremidade inferior das distribuições contribui para o crescimento das expectativas de preços, conduzindo, conseqüentemente, à maior oferta quando comparada àquela na ausência da política de preços”. Essa afirmação pode ser melhor entendida com o auxílio da Figura 5 a seguir.

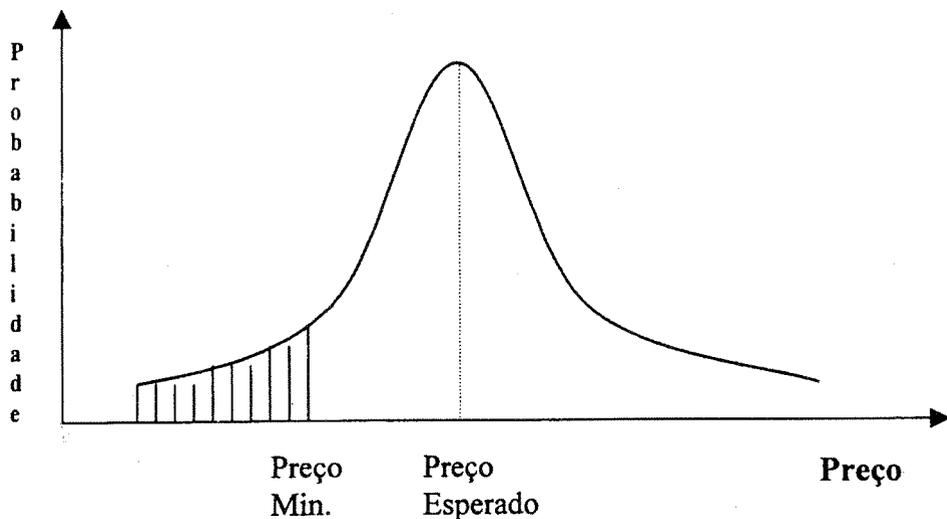


Figura 5 - Distribuição de probabilidade de preços.

À medida que o preço mínimo estabelecido previamente pelo governo for se aproximando do preço médio esperado pelos produtores a PGPM irá cada vez mais reduzir a incerteza dos produtores, dado o crescimento da área hachureada. Com esta redução na probabilidade da ocorrência de um preço baixo para o produto, os produtores passarão gradativamente a ter um maior incentivo a elevar a sua produção.

No Brasil, os instrumentos básicos utilizados na operacionalização da política de garantia de preços mínimos são: - Empréstimos do Governo Federal (EGF); Aquisições do Governo Federal (AGF). Por EGF entende-se que o mesmo trata-se de um financiamento concedido por agente financeiro que opere com crédito rural, ficando o produto físico depositado como garantia do empréstimo. Esse mecanismo permite ao produtor esperar um preço melhor para vender sua produção. O AGF é um instrumento de aquisição do produto pelo preço mínimo de garantia;

ou seja, o produtor deposita a quantidade de produto que deseja vender ao Governo Federal em um armazém credenciado pela CONAB e, em seguida, mantém contato com a Superintendência Regional ou com a Sede da CONAB em Brasília, manifestando o seu interesse em vender o produto ao Governo Federal.

5. A Política de Preços Mínimos no Brasil

De acordo com a análise feita na introdução deste trabalho, viu-se que a industrialização brasileira só foi possível através do setor agrícola exportador, o qual gerou recursos e incentivos suficientes para o financiamento do setor industrial. Contudo, apesar das transferências de recursos para outros setores, aliadas a investimentos em infra-estrutura e estradas que facilitaram a integração com a indústria, o setor agrícola mostrou satisfatórias taxas de crescimento.

A década de 70, em termos de produtos agrícolas, foi marcada pelo desenvolvimento do mercado de dois produtos: a soja e a cana-de-açúcar. A soja provocou mudanças na política cambial brasileira devido a um *boom* das *commodities* internacionais, além de ter apoio de pesquisadores na geração de novas variedades, enquanto que o crescimento da cultura da cana-de-açúcar se deu através da política de substituição de combustíveis (PROÁLCOOL).

As políticas agrícolas, nesse período, foram formuladas com a preocupação de elevar a produção agrícola, sendo estas: (a) Preço Mínimo; (b) Crédito Rural; e (c) Outras Políticas. A primeira política consiste, conforme discutido anteriormente, na determinação de um preço mínimo para a maior parte dos produtos agrícolas. Conforme mencionado anteriormente, os principais instrumentos de operacionalização da política de garantia de preços mínimos que foram utilizados foram os de Empréstimos do Governo Federal (EGF) e de Aquisição do Governo Federal (AGF), que eram as opções que os agricultores tinham para tomar empréstimos. Contudo, a política de garantia de preços mínimos, nos anos 80, foi transformada em um programa de preços de apoio.

A política agrícola brasileira da década de 80 e 90 apresentou quatro tópicos que merecem destaque: (1) a equivalência produto; (2) a tarifa compensatória; (3) Programa de Liberação de Estoques (PLE); e (4) Prêmio de liquidação de EGF. O primeiro garantia ao pequeno produtor a liquidação da dívida de custeio ou de comercialização, convertida em sacas de produto pelos preços mínimo, pelo valor do produto equivalente mais juros proporcionais. O segundo dizia que nas importações de produtos subsidiados seria cobrada uma tarifa baseada na diferença

entre preço recebido pelo produtor estrangeiro e o preço FOB do produto considerado. O terceiro sugeria uma banda de preços na qual estes deveriam variar entre uma faixa alta (PLE) e uma faixa baixa de preço mínimo. Caso o preço de equilíbrio estivesse acima de PLE ou abaixo do preço mínimo, então o governo poderia intervir, caso contrário não poderia haver influência, isto é entre PLE e preço mínimo. O quarto é uma subvenção equivalente à parcela do saldo devedor das operações de EGF-COV (empréstimos do governo federal com opção de venda) que exceder o valor de mercado do produto financiado, comercializado através de leilões em bolsas de mercadorias.

A agricultura dos anos 90 tem apresentado relações mais específicas com a indústria, ou seja, com os complexos agro-industriais. Devido às exigências do mercado, estes setores têm sido obrigados a desenvolver produtos diferenciados e de maior qualidade, além de implementarem novas relações contratuais na negociação de matérias-primas junto aos produtores. Observa-se também neste contexto, que ao se considerar o avanço da globalização econômica, onde a tecnologia e os processos produtivos tendem a ser semelhantes entre os países, a capacidade de competição da agricultura familiar e mesmo da comercial, está constantemente sendo colocada em cheque e tornam-se menores as possibilidades de elevação de sua renda.

O processo de exaustão do modelo crédito rural levou o governo a adotar instrumentos alternativos de recursos para o crédito rural. A CPR foi lançada em 1994, pelo Banco do Brasil, e destina-se a operar no mercado de *commodities*. Por meio desse título, o emitente - produtor rural e suas associações, inclusive cooperativas - vende "a termo" sua produção agropecuária, recebe o valor da venda no ato da formalização do negócio e compromete-se a entregar o produto vendido em qualidade, quantidade, e em local e data estipulados no título.

A utilização de títulos, como a CPR, independe do financiamento por parte do governo, pois os recursos mobilizados são originários do mercado, provenientes de pessoas físicas ou jurídicas que compreendem um número diversificado de agentes. O produtor garante, com isso, uma renda previamente determinada, à medida que incorpora o custo de oportunidade dos insumos ao preço estabelecido para a produção no ato da formalização do negócio.

As vantagens de tal instrumento são: (1) processo é desburocratizado; (2) não fica engessada em regras fixas; (3) a emissão de títulos pode-se dar sem garantia cedular; e (4) o aval do título é dado por instituições financeiras, conferindo-lhe caráter de liquidez e segurança.

Também na década de 90, o governo introduziu um novo mecanismo de política agrícola o qual visava solucionar, com menor custo, um problema específico da política de preços mínimos na região Centro-Oeste, isto é, criou-se o EGF-Prêmio. A argumentação seria a de que com o retorno à fixação de preços mínimos unificados em todas as regiões produtoras do Centro-Sul, ficariam aumentadas as probabilidades de o governo voltar a adquirir produtos (milho, arroz, e soja) nos estados do Centro-Oeste. Isso ocorreria pelo fato de que aquela região estaria mais distante dos mercados consumidores e dos portos de exportação.

Entendia o governo que as compras oficiais criariam uma escassez artificial localizada e, por conseqüência, preços mais altos, interferindo de forma negativa no funcionamento da agroindústria do Centro-Oeste, minando a sua competitividade. A queda das cotações em todos os estados produtores, devido à confirmação de estimativas preliminares de uma colheita em volumes muito superiores às exigidas pela demanda, fez com que se demonstrasse a ineficácia dos preços mínimos prometidos pelo governo.

A criação da Lei Nº 8.427/92 propõe que os preços podem cair abaixo do nível de garantia (o tradicional preço mínimo), assumindo o governo a responsabilidade de pagar a diferença aos agricultores. O consumidor seria então beneficiado pela disponibilidade de uma oferta maior a preços mais baixos. Além disso, as bolsas de mercadorias seriam utilizadas com maior intensidade, refletindo no dia-a-dia de suas operações as tendências do mercado, e o governo ficaria livre dos estoques inconvenientes e dos problemas de armazenagem e transporte. Nesse mesmo documento sugeriu-se a criação de um mecanismo semelhante destinado a equalizar, com subvenções do Tesouro Nacional, a diferença entre as taxas de juros na captação de recursos no mercado e as taxas de empréstimo aos agricultores (9 e 12,5% a.a.) para financiar o custeio e a comercialização da safra.

GRAMACHO (1992), apresenta os inconvenientes que o instrumento de política agrícola, EGF-Prêmio, teria para a agricultura brasileira, para a utilização dos recursos orçamentários do Governo Federal e também as dificuldades em relação a sua operacionalidade. Segundo esse autor, os principais problemas que esse mecanismo tem apresentado podem ser esquematizados como se segue:

1. Efeitos distributivos. A grande vantagem do Preço Mínimo em relação ao EGF-Prêmio está na amplitude de seus benefícios sobre todos produtores, já que este independe do acesso ao crédito da linha EGF. A Lei Nº 8.427/92 caracteriza-se pelo impacto discriminatório sobre os produtores, ou seja, a necessária vinculação do benefício à prévia contratação de empréstimos na

linha EGF, que o novo mecanismo faz prever, alcançaria apenas os agricultores que tivessem obtido aquela linha do crédito rural. Aqueles que não a obtiverem serão levados a vender seus produtos abaixo do preço mínimo sem terem direito a receber qualquer compensação;

2. **Eficiência e custos do tesouro.** A adoção do novo instrumento não está fundamentada em hipóteses realistas de funcionamento dos mercados. Não há indicações de pesquisas prévias que garantam a absorção da produção excedente na hipótese de que os preços efetivos caiam abaixo dos níveis de garantia prometidos. A equalização de preços possibilitaria apenas a formação de estoques privados;
3. **Efeitos sobre o PROAGRO.** De acordo com a legislação atual desse programa, as indenizações aos produtores que sofreram prejuízos climáticos em suas lavouras são calculadas com base no valor total assegurado, descontada a receita auferida com a produção remanescente, avaliada a preços de mercado. Como esses preços deverão ser inferiores ao mínimo, na hipótese da equalização, o PROAGRO deverá ter desembolsos relativamente maiores; e
4. **A identificação dos preços de mercado.** A mensuração do preço de mercado, artigo 2º. da Lei 8.427, menciona as Bolsas de Mercadorias como local para verificação desses preços ou, como local onde será obrigatório vender o produto para quantificar o preço de mercado a ser objeto da equalização. Há o problema básico que se caracteriza pelo baixo volume de operações atualmente transacionadas em bolsas.

Atualmente o programa de garantia de preços mínimos compreende os seguintes produtos: Algodão em caroço; Algodão em pluma; Arroz longo-fino em casca; Arroz longo em casca; Feijão Preto, branco e cores; Feijão de demais variedades; Mandioca, raiz e farinha; Milho; Soja; Fécula *in natura*; Sorgo. Conforme se pode observar, a maioria dos produtos relacionados se referem a alimentos da cesta básica destinados ao consumo interno, sendo que a principal exceção é a soja, que se destina em grande parte à exportação.

No Quadro 1, a seguir, são apresentados os valores praticados para os preços mínimos dos referidos produtos para os anos de 97/98 e 98/99. Torna-se evidente um aspecto desfavorável aos produtores de maneira geral. Todos os produtos permaneceram com seus preços mínimos congelados, segundo os quais o governo pressupõe que não ocorreu nenhuma inflação no período, o que de fato não foi verdade, conforme se pode observar na evolução da inflação brasileira na Figura 6.

QUADRO 1

Preços Mínimos de Garantia para Safra 1998/99⁵

| Produtos | Unidade da Federação/ Regiões amparadas | Unidades | Preços Mínimos (R\$) | | Início de Vigência |
|------------------------------------|--|----------|----------------------|-------|-----------------------|
| | | | 97/98 | 98/99 | |
| Algodão em caroço. | Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Bahia-Sul. | 15 kg | 7,00 | 7,00 | Fev./99 |
| Algodão em pluma. | Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Bahia-Sul. | 15 kg | 24,5 | 24,5 | Fev./99 |
| Arroz longo-fino em casca. | Brasil. | 50 kg | 10,53 | 10,53 | Fev./99 ¹ |
| Arroz longo em casca. | - Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste (exceto MT). | 60 kg | 9,30 | 9,30 | Fev./99 ² |
| | - MT e TO. | 60 kg | 8,97 | 8,97 | Fev./99 ² |
| | - Norte (Exceto TO). | 60 kg | 8,46 | 8,46 | Fev./99 ² |
| Feijão Preto, branco e cores. | - Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Bahia-Sul | 60 kg | 26,00 | 26,00 | Nov./98 |
| | - Rondônia | 60 kg | 24,00 | 24,00 | Abr./99 |
| Feijão demais variedades. | - Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Bahia-Sul | 60 kg | 20,80 | 20,80 | Nov./98 |
| | - Rondônia | 60 kg | 20,80 | 20,80 | Abr./99 |
| Mandioca. - Raiz. - Farinha. | - Sul, sudeste e Centro Oeste. | t | 25,00 | 25,00 | Jan./99 |
| | - Sul, sudeste e Centro Oeste. | 50 kg | 7,70 | 7,70 | Jan./99 |
| Milho. | - Sul, Sudeste, TO, BA-Sul, Sul do MA e Sul do PI. | 60 kg | 6,70 | 6,70 | Fev./99 ³ |
| | - GO, MS e DF. | 60 kg | 6,50 | 6,50 | Fev./99 ³ |
| | - MT, AC e RO. | 60 kg | 6,00 | 6,00 | Fev./99 ³ |
| Soja. | - Sul, Sudeste, Centro-Oeste (exceto MT). | 60 kg | - | 9,50 | Fev./99 |
| | - MT, PA, TO e Nordeste. | 60 kg | - | 9,00 | Fev./99 |
| | - AM, AC e RO. | 60 kg | - | 8,50 | Fev./99 |
| Fécula <i>in natura</i> . | Sul, Sudeste, Centro-Oeste. | 1 kg | 0,23 | 0,23 | Jan./99 |
| Sorgo. | Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Bahia-Sul. | 60 kg | - | 4,69 | Fev./99 |

Fonte: CONAB.

¹ Áreas irrigadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste: Setembro/98; MS, PR, SC e SP: Janeiro/99.

² Roraima: Setembro/98.

³ SC e RS: Janeiro/99.

⁵ Produtos amparados com AGF e EGF/SOV. O termo SOV significa: Sem Opção Venda.

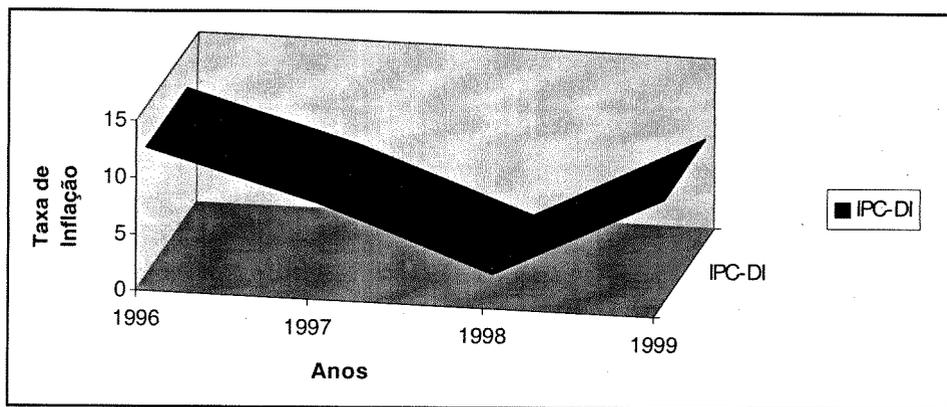


Figura 6 - Evolução da Inflação no Brasil de 1996 a 1999

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Getúlio Vargas

O governo brasileiro, ao final de junho de 1999, divulgou um conjunto de medidas de apoio à safra 1999/2000. Segundo as informações, o plano para a nova safra 1999/2000 gira em torno de quatro eixos principais: expansão do crédito rural; apoio à agricultura familiar; ajuste nos preços mínimos e medidas de suporte estrutural.

O plano de safra para o período 1999/2000 contará com um crédito rural com recursos da ordem de R\$ 13,21 bilhões, dos quais, 84% são destinados ao custeio e o restante ao investimento. Esse montante representa uma expansão de cerca de 31% em relação ao montante anunciado na safra anterior e de 35% em relação ao que foi efetivamente aplicado.

Os encargos financeiros dos recursos controlados foram mantidos nos mesmos patamares da safra passada (5,75% ao ano para o custeio da agricultura familiar e 9,80% ao ano para o investimento desses produtores; para os demais vigora uma taxa única de 8,75%). Embora se possa argumentar que, levando em conta o desempenho da inflação no período, houve uma redução nos juros reais. Contudo, os juros ainda são muito elevados apesar das recentes reduções de juros determinados pelo Banco Central e da evolução dos preços recebidos pelos produtores.

No contexto do que o governo denomina “Novo Mundo Rural”, prevê-se a integração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF) e do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA). A proposta é agilizar a emancipação dos agricultores assentados pela Reforma Agrária e colocá-los no PRONAF.

Para isso o governo disponibilizará, no período 1999/2000, recursos da ordem de R\$ 3,46 bilhões, sendo R\$ 2,85 equalizáveis e R\$ 0,61 milhão através do PRONAF, com o que se prevê um aumento de 700 mil contratos de financiamento em 1998/1999 para 1,2 milhão em 1999/2000. Prevê-se ainda a criação de linhas de créditos específicos para os agricultores familiares que não conseguem se enquadrar nas modalidades existentes.

Quanto aos agricultores que vierem a ser assentados anuncia-se uma linha de crédito especial, que seria uma melhoria do extinto PRONAF com o objetivo de permitir a recomposição produtiva dos agricultores assentados. Para isto estão reservados R\$ 460 milhões, com limite individual de R\$ 7,5 mil com prazo de resgate de até 10 anos e encargos financeiros à metade do somatório da variação da TJLP mais juros de 6% ao ano.

Quanto aos preços mínimos o quadro abaixo mostra os preços mínimos básicos para a nova safra. Não se observa mudança significativa no programa de garantia de preços mínimos para safra 1999/2000 em relação ao plano de safra 1998/1999. No caso do algodão em caroço o preço mínimo foi elevado de R\$ 7,00 para R\$ 8,00, sendo este o maior aumento se comparado com os outros preços da Quadro 2. O preço mínimo pago pela soja apresentou o menor acréscimo, ou seja, passou de R\$ 9,5 na safra 1998/1999 para R\$ 9,7 na safra 1999/2000. O arroz longo em casca não foi contemplado com qualquer reajuste, fato este que tem que ser discutido, haja visto a ocorrência da inflação e o risco da falta deste produto em função de sua importância na alimentação nacional. Os demais produtos apresentaram elevação nos preços mínimos de garantia, sendo que alguns com variação percentual abaixo da inflação e outros com variação percentual acima da inflação.

QUADRO 2

Resumo dos Preços Mínimos de Garantia para Safra 1999/2000

| Produtos | Unidades | Preços Mínimos em (R\$) |
|-------------------------------|----------|-------------------------|
| Algodão em caroço. | 15kg | 8,00 |
| Arroz longo-fino em casca. | 50 kg | 10,92 |
| Arroz longo em casca. | 60 kg | 9,30 |
| Feijão Preto, branco e cores. | 60 kg | 28,00 |
| Mandioca. - Raiz. | t | 28,5 |
| Milho. | 60 kg | 7,10 |
| Soja. | 60 kg | 9,70 |
| Sorgo. | 60 kg | 4,97 |

Fonte: CONAB.

O plano de safra anunciado para o período compreendido entre 1999/2000 contempla também um conjunto de ações de caráter mais estrutural que podem ser agrupadas em quatro subconjuntos: (a) medidas de apoio à produção animal (Proleite, suinocultura; crédito para manutenção e recuperação de pastagens e para retenção de matrizes na atividade de bovinocultura de corte); (b) medidas que afetam os custos de produção (redução dos custos de comercialização de fertilizantes; (c) alíquotas de IPI sobre máquinas agrícolas; Prosolo); (d) medidas de apoio à comercialização (internacionalização dos mercados futuros; seguro agrícola); (e) lei de armazenagem; e (f) cooperativismo de crédito e medidas de alcance setorial e/ou regional (Recoop; cacauicultura; Prodecer).

O Proleite, mencionado no item (a), é uma linha de crédito para aquisição de máquinas e equipamentos, visando à reconversão tecnológica de um segmento profundamente afetado pela abertura comercial e o Mercosul. O programa deverá investir R\$ 1 bilhão nos próximos cinco anos. Para este primeiro ano está prevista a aplicação de R\$ 200 milhões à taxa de juros de 8,75% ao ano e prazo de pagamento e cinco anos.

O Prosolo, apresentado no item (c), é um programa criado na safra passada e será contemplado com mais R\$ 300 milhões de recursos novos para o financiamento de corretivos de solo aos agricultores e suas cooperativas. O limite do financiamento é de R\$ 40 mil por beneficiário, com juros de 8,75% ao ano e prazo de cinco anos.

No caso do Recoop, Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária estará aplicando recursos da ordem de R\$ 2,1 bilhões, parte destinados a refinanciamento de dívidas e parte a investimentos e capital de juros com prazos de 15 anos e encargos correspondentes à variação do IGP-DI mais juros fixos de 4% ao ano.

Tem-se que, de maneira geral, o PGPM não tem de fato garantido a estabilização da renda dos produtores rurais, conforme seria o propósito inicial de tal política. Por outro lado, um outro fator que vem contribuindo para a não eficácia dos programas de preços mínimos se refere ao fato de que os anúncios dos preços a serem praticados, não têm sido feitos antes do início da plantação. Isso leva o produtor a ter que tomar as suas decisões com um nível de incerteza similar ao que ocorreria no caso da ausência da PGPM, o que novamente compromete a eficácia do programa. Assim sendo, tem-se que se caracteriza novamente no agronegócio brasileiro uma situação em que a gerência ineficiente dos programas governamentais (no caso específico o programa de preços mínimos), acaba por prejudicar, ao invés de auxiliar e minimizar as incertezas do empresário rural.

6. Políticas Agrícolas e de Preços Mínimos nos Países Desenvolvidos

6.1. A Lei Federal de Reforma e Melhoria Agrícola dos Estados Unidos (FAIR)

Após o maior debate na história das leis agrícolas norte-americanas, foi aprovado em 4 de abril de 1996 a Lei Federal de Reforma e Melhoria Agrícola (FAIR), que modificou alguns aspectos fundamentais das políticas agrícolas anteriores. Essa nova política remove o elo de ligação entre os programas de suporte às rendas dos produtores americanos e os preços agrícolas que haviam com os mecanismos existentes na lei anterior (FACT). Segundo a proposta da FAIR os gastos do governo americano com o setor agrícola declinarão nos 7 anos posteriores à implementação da lei.

Os produtores passarão a obter uma maior flexibilidade nas decisões de plantio, através da eliminação dos programas de controle da área plantada. Eles terão que se expor mais às “leis de mercado” para o gerenciamento dos seus riscos de renda, pois os pagamentos serão fixos e não relacionados ao nível dos preços de mercado.

Para receber os pagamentos e empréstimos referentes ao programa, os produtores deverão assinar um Contrato de Flexibilidade da Produção para o período de 1996 a 2002. Os produtores poderão plantar em 100% de suas áreas contratadas, mais qualquer área adicional, sem redução nos seus recebimentos. A única restrição refere-se à produção de frutas e vegetais. Para ter acesso ao programa os produtores não terão necessariamente de fazer seguros contra quebra de safra.

Os programas de preços mínimos estão previstos para acabarem no final de 1999, sendo substituídos por um programa de empréstimos para os produtos: queijo, leite em pó e manteiga. Também serão instituídos programas de incentivo à conservação e recuperação da qualidade ambiental e para a pesquisa visando o desenvolvimento rural.

Será instituída uma comissão para a análise da produção agrícola do século XXI, visando conduzir análises das mudanças na agricultura americana sobre o regime da FAIR, além do estudo do papel apropriado do governo na agricultura para o período futuro.

As medidas e cortes de recursos implementados pelo FAIR tenderão a atender as medidas acordadas pelos Estados Unidos na Rodada do Uruguai, com relação aos subsídios à sua produção e exportações de produtos de origem agropecuária. Isto em última instância implicaria numa competição mais eficiente no mercado mundial de algumas *commodities*, o que também poderia favorecer países como o Brasil.

6.2 Política Agrícola Comum da União Européia (PAC)

A formação de blocos econômicos provoca um aumento geral do bem-estar, pois a ausência de restrições ao comércio e a mobilidade de fatores favorecem o aproveitamento das vantagens comparativas dos países envolvidos, resultando no aumento da oferta de bens e serviços.

A integração entre países é um processo gradativo, o qual envolve seis etapas, que são: (1) zona de livre comércio; (2) união aduaneira; (3) mercado comum; (4) união econômica; (5) união monetária; e (6) união política.

De acordo com a história, o que levou os países europeus a unir interesses em prol da integração foi a crise no abastecimento. A vontade política de atingir a auto-suficiência levou ao aumento da intervenção pública sobre a agricultura. No entanto, a percepção de que políticas independentes poderiam causar distorções no

comércio levou à criação da Política Agrícola Comum (PAC), visando centralizar as decisões sobre esse problema.

O problema do baixo rendimento agrícola foi resolvido por meio da fixação de preços mais elevados e reformulação da estrutura agrícola europeia. As mudanças estruturais deveriam ser implementadas de forma a complementar a política de preços, mas sem por em risco a característica de exploração do tipo familiar.

A administração do PAC tornou o conjunto dos países membros da União Europeia de importadores líquidos de produtos agrícolas em exportadores líquidos, a partir de 1970. Contudo, tal sucesso trouxe graves problemas, ou seja, respaldados pelas garantias do Estado os agricultores promoveram rápido aumento da produtividade. Como a demanda não cresceu proporcionalmente, excedentes foram acumulados, impondo pesada carga sobre o orçamento comum da EU, além das distorções alocativas e distributivas decorrentes.

Os países membros, desde 1984, têm procurado reformar a PAC, mas encontraram pressões por essas reformas, já que as fortes objeções partem dos agricultores tradicionais beneficiários da política. Dentro da EU o ônus recai sobre consumidores e contribuintes. Os consumidores pagam preços mais elevados, comparativamente com o mercado externo. Para bloquear o agravamento desses problemas, a PAC vem contemplando os seguintes pontos: (1) corte nominal dos preços de intervenção; (2) mudanças no *green money system*; (3) reforço e extensão dos limites de garantia; e (4) estabelecimento de quotas para o leite.

Tem-se então, que os objetivos da PAC são: (1) elevar a produtividade agrícola; (2) assegurar um nível de vida equitativo à população rural; (3) estabilizar os mercados; (4) garantir a segurança alimentar; e (5) assegurar preços razoáveis aos consumidores; e os princípios básicos são: unicidade do mercado, preferência comunitária, e solidariedade financeira.

As políticas conduzidas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola são subdivididos em orientação e garantia. A primeira financia medidas de natureza estrutural, cujo objetivo é reduzir disparidades sociais observadas entre os agricultores das regiões mais prósperas e das menos produtivas. A segunda tem amplo alcance e é a grande responsável pela rápida expansão da oferta agrícola europeia. Envolve expressivo volume de recursos e tem como causa básica de sua maior eficiência a fixação de preços elevados e estáveis para os agricultores. Esta

financia as despesas comunitárias originadas pela política de preços e de mercados e absorve a maior parte dos recursos.

Os principais instrumentos utilizados pela PAC que garantem proteção frente ao mercado externo são: (1) interseção (cereais, açúcar, laticínios, carne bovina, frutas e hortaliças, e vinho); (2) ajuda à estocagem (laticínios e carne bovina); (3) ajuda direta (cereais, laticínios, carne bovina, frutas e hortaliças); (4) direito compensatório (cereais, açúcar, laticínios, carne bovina, frutas e hortaliças, e vinho); (5) imposição de co-responsabilidade (cereais, açúcar, laticínios); (6) limiar de garantia (cereais); e (7) quotas de produção (açúcar e laticínios).

O sistema de suporte a preços tem três balizas: (1) preço meta (*target price*). Este é o preço em torno do qual se quer regular o preço médio de mercado; (2) preço de entrada (*threshold*). Este é o limite inferior ao qual podem ser feitas importações e equivalem ao preço meta, deduzindo-se custos de transportes, empacotamento e outros de liberalização de portos; e (3) preço de intervenção (*intervention price*). É aquele utilizado com referência para as compras públicas para retirada do excesso de oferta do mercado.

De acordo com a literatura, mercado único é um dos princípios básicos da PAC que implica uniformidade dos preços agrícolas, em todos os países da EU. Os preços utilizados como referência para intervenção pública são expressos em ECU e convertidos à moeda de cada país a uma taxa fixa. Para um país que participa do Sistema Monetário Europeu (SME) de câmbio, taxa de conversão é chamada taxa verde (*green conversion rate*), que, em princípio, é igual à taxa central se a flutuação do câmbio se mantiver dentro dos limites permitidos.

Os órgãos envolvidos no processo decisório na EU, sendo as mais importantes: (a) Conselho de Ministros. É o principal órgão legislador da EU. As principais funções são tomar decisões e assegurar a coordenação das políticas econômicas dos Estados-Membros; (b) Comissão. É o único órgão que toma iniciativas referentes à política e legislação da EU. Possui três comitês: (1) gestão; (2) regulador; e (3) consultivo; (c) Parlamento Europeu. É um órgão cujos membros são eleitos diretamente pelos cidadãos e constituído por 518 parlamentares. Seu papel é examinar as propostas enviadas pela Comissão ao Conselho e exercer controle permanente sobre seus trabalhos, podendo inclusive, apresentar moção de censura, provocando demissão da Comissão; e (d) Tribunal de Justiça. Decide sobre questões relativas à interpretação do Tratado de Roma e do direito comunitário.

7. Conclusões e Indicações de Políticas

A política de garantia de preços mínimos do Governo Federal (PGPM), na forma como vem sendo empregada no Brasil tem apresentado algumas falhas que devem ser corrigidas, a fim de que seja de fato eficaz em seus propósitos. Alguns dos pontos que necessitam ser ajustados em relação a essa política são:

- ◆ O estabelecimento de preços mínimos acima do nível de equilíbrio de longo prazo distorce a alocação de recursos na economia, redundando quase sempre em grandes gastos públicos com estocagem, o que se torna inviável em um cenário de finanças públicas sob rigoroso ajuste fiscal;
- ◆ Os anúncios dos preços a serem praticados devem ser feitos antes do início da plantação (e/ou engorda de animais quando for o caso). Isso levará à redução no nível de incerteza dos produtores quando da tomada de suas decisões;
- ◆ Os produtos deverão ter os seus preços mínimos corrigidos pela inflação prevista nas metas do governo (*inflation targets*), caso contrário os preços previstos não serão iguais aos preços praticados, em termos reais, quando da sua efetivação. Isso, em última instância, provocará novas distorções na distribuição da renda da economia em prejuízo daqueles aos quais o PGPM, teoricamente, se destina a assegurar e estabilizar a renda.
- ◆ A política de preços mínimos tem apresentado efeitos distributivos indesejáveis; os fatores de oferta inelástica tem sido os mais beneficiados. Por exemplo, se a terra for este fator, os proprietários, notadamente os maiores, serão os principais beneficiados.
- ◆ O centro de gravidade do poder decisório em relação à política agrícola deve deixar de se localizar exclusivamente nos ministérios da área econômica, cujo principal objetivo continua a ser o imperativo combate à inflação, e passar para a responsabilidade dos ministérios da área agrária. Isto porque, estes últimos, possuem, pela sua própria natureza, maior capacidade de percepção dos problemas do agronegócio, além de um corpo técnico mais capacitado para tal.

Com relação às políticas de apoio aos preços e renda nos países desenvolvidos, constatou-se que para os Estados Unidos, de acordo com o novo plano agrícola proposto em 1996 (FAIR), os programas de preços mínimos estão previstos para

acabarem no final de 1999. Eles serão substituídos por um programa de empréstimos para os produtos: queijo, leite em pó e manteiga. Também serão instituídos programas de incentivo à conservação e recuperação da qualidade ambiental e para a pesquisa, visando o desenvolvimento rural.

Será instituída uma comissão para a análise da produção agrícola do século XXI, visando conduzir análises das mudanças na agricultura americana sobre o regime da FAIR, além do estudo do papel apropriado do governo na agricultura para o período futuro.

As medidas e cortes de recursos implementados pelo FAIR tenderão a atender as medidas acordadas pelos Estados Unidos na Rodada do Uruguai, com relação aos subsídios à sua produção e exportações de produtos de origem agropecuária. Isto, em última instância implicaria numa competição mais eficiente no mercado mundial de algumas *commodities*, o que também poderia favorecer países como o Brasil.

Com relação à União Européia tem-se que o principal fator histórico que levou os países europeus a unir interesses em prol da integração econômica foi a crise no abastecimento de alimentos, ocorrida em função das grandes guerras do século XX. A vontade política de atingir a auto-suficiência alimentar levou ao aumento da intervenção pública sobre a agricultura. No entanto, a percepção de que políticas independentes poderiam causar distorções no comércio levou à criação da Política Agrícola Comum (PAC), visando centralizar as decisões sobre esse problema.

O problema do baixo rendimento agrícola foi resolvido por meio da fixação de preços mais elevados e reformulação da estrutura agrícola européia. As mudanças estruturais foram implementadas de forma a complementar a política de preços, mas sem por em risco a característica de exploração do tipo familiar. Todavia, as pressões internacionais têm consecutivamente colocado a PAC sob questionamento. Isto porque, a mesma se configura extremamente protecionista e/ou mesmo prejudicial à concorrência internacional nos mercados agrícolas.

Além do que foi discutido anteriormente, de forma específica ao PGPM e à agricultura dos países desenvolvidos, tem-se que de maneira geral, o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura brasileira somente ocorrerá no momento em que algumas medidas forem tomadas, tanto na esfera governamental, como também no âmbito da própria empresa agrícola.

Uma das principais medidas a serem tomadas pelo governo se refere à redução das excessivas taxações ao setor. Impostos “em cascata” como o ICMS penalizam sobremaneira o setor, tanto exportador quanto de produção para o mercado interno.

O retorno da agricultura familiar ao mercado, que foi o setor mais penalizado nas últimas décadas, poderá ser feito por meio da adoção de cinco medidas básicas:

- (a) o crédito rural deverá ser subsidiado;
- (b) a política agrícola deverá ser específica para o setor, i.e., garantia de renda e redução dos impostos indiretos sobre os produtos da cesta básica;
- (c) investimentos em infra-estrutura no setor;
- (d) investimentos expressivos em aprimoramento do capital humano⁶.

O papel das políticas agrícolas com relação ao desenvolvimento econômico e da própria agricultura deveria ser o de “facilitar” esse desenvolvimento de forma harmoniosa entre os setores agrícolas e não agrícolas, ou ao menos o de não prejudicar o agronegócio em função de outros setores, como ocorreu na história recente de nossa economia. Em termos gerais, propõe-se que as linhas de ação que deveriam nortear as políticas agrícolas contemplassem que:

- ◆ as mesmas deveriam ser balanceadas entre os vários agentes e estágios envolvidos no processo produtivo;
- ◆ os produtores rurais tenham as mesmas oportunidades de adquirir capital humano e bens de capital que os demais empresários brasileiros;
- ◆ a produção agropecuária nacional deveria visar setores e produtos que representassem maiores rendas reais para o país, tomando vantagem das oportunidades oferecidas pelo mercado internacional, porém, sem deixar de lado os produtos básicos destinados ao consumo interno;
- ◆ a intervenção governamental só deveria ocorrer nos casos onde fosse extremamente necessária;

Neste sentido, conclui-se que o maior objetivo de qualquer política agrícola deveria ser o de criar as condições que garantissem o desenvolvimento agropecuário, econômico e social do país, de forma concisa e equilibrada, com o mínimo de incerteza e desigualdade possível. Quando os principais agentes econômicos do

⁶ O que é válido também para a agricultura comercial, que em muitos casos apresenta deficiências na gerência de suas atividades por falta de capacitação técnica e científica de seus administradores.

agro-negócio⁷ passarem a possuir maior capacidade de influir nestas políticas, alicerçados na importância econômica que assumiram nos últimos anos (algo em torno de 44% do PIB brasileiro), o desenvolvimento econômico do Brasil será mais igualitário entre os diversos setores econômicos.

8. Bibliografia

- BARROS, G. S. A. C., BERES, N. A. & MALHEIROS, P. C. F. **Gastos Públicos na agricultura: tendências e prioridades.** Estudos de política agrícola. Nº 2/ Sumários executivos. Brasília: IPEA, 1993. pp.7-20.
- BARROS, G. S., A. C. GUIMARÃES, V. D. A. **Análise da eficácia de preços para o arroz e milho por meio de um modelo econômico de expectativas racionais.** Revista de economia e sociologia rural. v. 36, No 4, Out./Dez., 1998.
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de. **A nova política agrícola brasileira.** Preços agrícolas, Piracicaba, 1995.
- BLUMENSCHHEIN, F. N. **Uma análise da proteção efetiva na agricultura do estado de São Paulo.** Piracicaba/ESALQ. 1982, 149 pg. (Tese MS).
- CARVALHO, M. A. & SILVA, C. R. L. **Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos.** Informações Econômicas. v. 25, (Supl.1): 1-12. São Paulo, 1995.
- CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). **Informativo conjuntural.** Diversos.
- FISHLOW, A. **Brazilian size distribution of income.** American economic review. LXII, (2). May, 1972. New Orleans. pp 391-402.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Revista conjuntura econômica.** Rio de Janeiro. Diversos.
- GOMES, M. F. M., FERREIRA, L. L., TEIXEIRA, E. C. **A política de garantia de preços mínimos: custos e benefícios sociais, decisão de plantio e definição de garantia.** In: AGUIAR, D. R. D.; PINHO, J. B. (Eds.). O agronegócio

⁷Tais como: agroindústrias, atacadistas, varejistas, trabalhadores rurais, pequenos produtores e consumidores.

brasileiro: desafios e perspectivas. Brasília: Sociedade brasileira de economia e sociologia rural. SOBER, 1998 – pp. 75-88, vol. 2.

GRAMACHO, Amilcar. **A política de preços mínimos a partir da criação do prêmio de liquidação e da desobrigação do governo em garantir a compra dos produtos agrícolas.** In: Anais do Seminário Nacional “As difíceis opções do financiamento rural”. Belo Horizonte -MG. 1992.

LAMOUNIER, B. **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão.** In: LAMOUNIER, B Estudos de Política Agrícola - Nº9. IPEA, 1994.

LOPES, M. R. **O poder das coalizões políticas de grupos de interesses de bloquear o desenvolvimento agrícola.** In: TEIXEIRA, E. C. (Ed.) Desenvolvimento agrícola na década de 90 e no século XXI. Viçosa: UFV, 1993.

LOPES, M. R. **Os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura.** In: Seminário sobre Problemas e Perspectivas da Agricultura Brasileira. Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 1986.

MENDES, Judas Tadeu Grassi; **Economia Agrícola: Princípios Básicos e Aplicações.** Scientia et Labor - Editora da UFPR. Curitiba, 1989.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO – MARA. **Plano de safra 1998/1999: agricultura fortalecida.** Brasília: MARA, 1998.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO – MARA. **Plano de safra 1999/2000: novo mundo rural.** Brasília: MARA, 1999.

PIRES, M. M. *et al.* **Efeitos de políticas governamentais na cultura do milho – Brasil, 1970 a 1990.** In: Anais do XXXIII congresso brasileiro de economia e sociologia rural. Curitiba, Julho/Agosto de 1995. Vol. I, pp. 350 – 366.

REZENDE, Gervásio Castro de; **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise.** Rio de Janeiro, IPEA, 1993.

TEIXEIRA, E. C. **Política agrícola e o combate à fome.** Conjuntura Econômica. Set. 1994. pp 41-43.