

AVALIAÇÃO DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS: PERÍODO DE 1997 A 2004¹

Egmar Del Bel Filho²

Carlos José Caetano Bacha³

Resumo - O objetivo deste trabalho é avaliar as modificações ocorridas na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) a partir de 1997, e o que essas modificações implicaram na operacionalização da PGPM e do apoio a diferentes produtos e regiões. Em 1996, o governo federal criou o programa Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) e o programa de Contratos de Opções de Venda de Produtos Agropecuários (COVPA), em adição aos tradicionais programas de Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF). No entanto, PEP e COVPA só passaram a ser operacionalizados a partir do ano de 1997, a partir do qual esses quatro programas tiveram dinâmismos diferentes. Este trabalho avalia esses dinâmismos, observando se eles são distribuídos, de maneira distinta, por produtos e regiões. O COVPA concentra-se na cultura de milho; o PEP, na cultura do algodão; e o AGF, nas culturas de arroz e feijão. Além disso, os estados do Centro-Oeste são favorecidos pela utilização desses instrumentos de garantia de preços, enquanto os estados das regiões Norte e Nordeste pouco os utilizam.

Palavras-chave: preços mínimos, política, regiões, Brasil.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as modificações sofridas na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a partir de 1997, e o que essas modificações implicaram na operacionalização da PGPM e do apoio a diferentes produtos e regiões.

¹ Recebido em 21/06/2004. Aceito em 06/12/2004. Os autores agradecem os comentários e sugestões do parecerista anônimo da REA. Tais sugestões permitiram a melhoria do artigo. Como de costume, eventuais erros que persistam no artigo são de exclusiva responsabilidade dos autores.

² Economista formado pela ESALQ/USP.

³ Professor Titular da ESALQ/USP.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que teve origem no ano de 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP, posteriormente transformada em Companhia de Financiamento da Produção), consiste em um mecanismo específico de política de rendas⁴ para a agropecuária, cujo intuito é evitar a grande oscilação de preços dos principais produtos agrícolas. Trata-se de um mecanismo que busca garantir ao produtor rural uma receita mínima por unidade de produto e, com isso, assegurar o abastecimento interno de alimentos.

Desde janeiro de 1991, o órgão responsável pelo planejamento e execução da PGPM, no Brasil, é a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab⁵). Os instrumentos tradicionais pelos quais a PGPM era executada até 1996 foram Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF). O AGF é um procedimento pelo qual o governo federal, estabelecido um preço mínimo, se compromete a adquirir o produto, caso o preço de mercado esteja abaixo deste preço mínimo. Há duas modalidades de AGF; a direta, que é a aquisição a vista dos produtos que se encontram na pauta de preços mínimos; e a indireta, que ocorre quando há transferência à Conab de produto vinculado a EGF-COV⁶ vencido. O EGF é um instrumento pelo qual o governo federal viabiliza recursos ao produtor, para que ele estoque seu produto durante a safra (período em que os preços se encontram em patamares menores), podendo vendê-lo na entressafra (período em que os preços se situam em patamares maiores). O EGF possui duas modalidades: com opção de venda (EGF-COV) e sem opção de venda (EGF-SOV). O primeiro permite ao produtor vender o seu produto estocado ao preço mínimo, ao governo federal, no vencimento do empréstimo, caso o preço mínimo esteja acima do preço de mercado. Nesse caso, o EGF-COV transforma-

⁴ Segundo Bacha (2004, p. 56), “A política de rendas constitui-se em uma série de regulamentações que restringem a produção e a comercialização de produtos, bem como o uso dos fatores de produção; e/ou determina valores mínimos ou máximos para pagamento pelo uso desses fatores ou produtos elaborados em uma economia” (grifo nosso). Observa-se que determinar pagamentos mínimos por produtos agrícolas elaborados em uma economia, caso da PGPM, é um instrumento de política de rendas.

⁵ A Conab foi criada pela Lei 8.029, de 12/04/1990, e iniciou suas atividades em 01/01/1991. Surgiu da fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem).

⁶ EGF/COV é o Empréstimo do Governo Federal (EGF), com opção de venda (COV).

se em uma AGF indireta. Ao EGF-SOV não se dá esse direito de venda do produto ao governo federal, tendo o produtor que vendê-lo ao preço de mercado vigente, ou prolongar a estocagem com recursos próprios. O EGF passou a ser operado, de modo decrescente, a partir de 1996, com valores irrisórios a partir de 1999.

Os AGF e EGF têm caráter abrangente e são oferecidos, sem custos expressivos, aos produtores, mas envolvem significativas despesas por parte do Tesouro Nacional. Esse aspecto, associado às crises fiscais vivenciadas pelo Estado brasileiro, na primeira metade da década de 1990, leva à discussão de novos instrumentos de PGPM que tivessem maior seletividade e implicassem menores despesas por parte do Tesouro Nacional.

A partir de 1997, o governo federal implementou o programa Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) e o programa de Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA). O PEP consiste em um subsídio dado pelo governo federal, o qual visa ao escoamento do produto, com excesso de oferta, de uma região para outra, onde há escassez da oferta ou excesso de demanda desse produto. O governo federal paga a diferença entre o preço mínimo do produto em questão e o preço pago pelo arrematante junto ao produtor. O arrematante (uma agroindústria, um exportador, por exemplo) será aquele que oferecer o menor deságio monetário⁷ ao governo, em relação ao preço mínimo. Ao final do processo, o produtor vende seu produto ao preço mínimo estabelecido; o arrematante paga o preço acertado em leilão; e o governo cobre a diferença entre o preço mínimo e o preço pago pelo arrematante ao produtor. Cabe ressaltar que o leilão do PEP foi realizado pelo Banco do Brasil até o ano de 2002 e, a partir de então, pela Conab, sendo que em 2003 não houve operações de PEP. Já o COVPA é um seguro de preços adquirido pelo produtor rural. É um título emitido pela Conab, que se compromete a

⁷ O menor deságio monetário implica maior deságio percentual. O arrematante tem que oferecer uma taxa de deságio igual a

$\frac{(x - y)}{x} \cdot 100$, em que x é o preço de exercício (igual ou próximo ao preço mínimo) e y , valor que o arrematante deseja de subvenção. Quanto menor y , maior é a taxa de deságio.

comprar quantidade determinada de produto a um preço estabelecido (chamado de “preço de exercício”), em determinada data. O produtor garante, com o COVPA, a venda de sua produção a um preço que lhe é rentável; para tal, o produtor paga um prêmio a cada título. Este título é vendido em leilão realizado pela Conab, e o arrematante é o agente disposto a pagar mais pelo prêmio. Na época do vencimento do contrato, se o preço de mercado estiver acima do preço firmado no COVPA, o produtor poderá não exercer essa opção e vender seu produto ao mercado. Caso o preço de mercado esteja abaixo do preço de exercício, o produtor poderá exercer sua opção (vender seu produto ao governo). Este, no entanto, pode optar por comprar o produto ou pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício ao detentor do título (detentor do COVPA).

Esses dois instrumentos, PEP e COVPA, entraram em operação a partir de 1997, com o objetivo de 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 a cifra de 20 milhões de toneladas de grãos estocados, o que correspondia a cerca de 25% da produção de grãos naquele ano (Rezende, 2003). 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 está passando o país.

Desde 1997, AGF, EGF, PEP e COVPA têm sido considerados, simultaneamente, como instrumentos de garantia de preços. No entanto, não se conhece, a contento, se houve ou não concentração e diferenciação desses instrumentos por culturas e regiões. Em outras palavras, AGF, EGF, PEP e COVPA são usados homogeneamente ou heterogeneamente como garantia de preços por culturas e regiões?

2. Revisão de literatura

No Brasil, a literatura sobre Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) aborda os seguintes aspectos: a) mudanças ocorridas em seus principais instrumentos; b) eficácia da PGPM quanto aos seus objetivos; c) evolução dos custos e fontes de financiamento relacionados com a PGPM; e d) uso da PGPM para produtos específicos. Esses aspectos se encontram, na maioria das vezes, inter-relacionados, fazendo parte, portanto, de uma mesma análise, ou seja, a observação de um aspecto não exclui, necessariamente, a observação de outro.

As modificações na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) ocorrem a partir de mudanças feitas nos seus instrumentos de ação e, ou, criação de novos instrumentos. Várias análises foram feitas com base nessas mudanças, assim como a criação de novos instrumentos, dentre as quais as de Rezende (2001), Conceição (2002), Pereira e Prado (2002), Verde (2001) e Conceição (2003). As análises destes autores consistiram em descrever a criação de novos instrumentos e a forma de operacionalização destes durante a década de 1990. Alguns autores chegaram a fazer uma avaliação do desempenho dos novos instrumentos e dos instrumentos tradicionais, com suas respectivas alterações.

Diversos autores têm analisado a evolução da Política de Garantia de Preços Mínimos, quanto a sua eficácia, em diferentes períodos. Rezende (1993), Carvalho (1994), Rezende (1992) e Lima (1993), ao analisarem a evolução da PGPM durante a década de 80, deram opiniões diferentes sobre a eficácia da PGPM. Na década de 90, na análise da PGPM, destacam-se Rezende (2001), Conceição (2003) e Verde (2001), que se preocuparam em analisar as modificações sofridas pela PGPM durante a década de 90, dada a criação de novos instrumentos (COVPA e PEP) e dadas as medidas adotadas em frente à abertura comercial e política fiscal restritiva pelo qual passou o Brasil neste período (como, por exemplo, a não-contratação do EGF-COV a partir do ano agrícola 1996/1997). Esses autores mostraram preocupação com o crescente custo da PGPM para o governo federal, decorrente da acumulação de estoques.

Diante da abertura comercial, a manutenção de estoques, com o objetivo de garantia de abastecimento e controle de preços, torna-se pouco efetiva.

A crescente preocupação dos autores com os custos que o governo vinha arcando com a PGPM e conseqüente mudança dessa política, com vistas na redução desses custos, são conseqüências da escassez de recursos para execução da política. Essa escassez se deveu, principalmente, a mudanças institucionais, que retiraram do Tesouro parte da capacidade de atuar, como fonte de recursos, no crédito rural. Uma contribuição que resume, de forma simples e sucinta, essas mudanças pode ser vista em Rezende *et al.* (1994, p.80-81):

Essas mudanças institucionais começaram com a separação entre o Banco Central e o Banco do Brasil, em 1986 (com o conseqüente congelamento da conta de movimento), e culminaram, em 1988, com a criação do Orçamento das Operações de Crédito. Saiu-se assim, num curto período de tempo, de uma situação em que as pressões por recursos para o crédito rural poderiam ser facilmente atendidas – do ponto de vista operacional e político – por decisões no âmbito do Executivo (bastando uma reunião do Conselho Monetário Nacional), para a situação atual em que os fundos para o crédito rural têm que ser alocados com antecedência de um ano, e têm de enfrentar competição aberta da parte de outros demandantes de recursos, no âmbito do Executivo e do Congresso.

Quanto aos benefícios da PGPM, pode-se destacar o trabalho de Fernandes *et al.* (1999), no qual os autores buscaram analisar o benefício e o custo social gerados pela política de garantia de preços mínimos adotada no Brasil. A análise desses autores se deteve nas culturas de arroz, feijão, milho, soja e mandioca. Os resultados mostram que estes

produtos deveriam ter um reajuste mais generoso em seus preços mínimos, especialmente a mandioca. Segundo Fernandes et al. (1999, p. 77-78), ... *principalmente por ser este (a mandioca) um produto destinado, em sua quase totalidade, ao consumo doméstico, por fazer parte do consumo da população de renda mais baixa e pertencer a uma atividade agrícola que utiliza, intensivamente, mão-de-obra, portanto, de custo social mais baixo.*

No tocante ao desempenho dos novos instrumentos da PGPM, pode-se destacar o trabalho de Conceição (2002), que objetivou verificar a contribuição dos novos instrumentos de comercialização, PEP e COVPA, para a estabilização de preços e renda. Conceição (2002, p. 6) verificou que

... o efeito dos novos instrumentos de comercialização sobre a diminuição da volatilidade, principalmente de preços, foi potencializado pela conjuntura macroeconômica do período pós-Plano Real 1995/2001. Com a desvalorização em 1999, há um aumento da volatilidade, a despeito do uso dos novos instrumentos de comercialização.

Alguns autores dedicaram-se à análise da eficácia da Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos específicos, dentre os quais Carvalho (1994), que analisou o milho e o arroz, e Lima (1993), que concentrou sua análise no milho.

Da exposição anterior, observa-se que há ausência de estudos que avaliem os dinamismos dos instrumentos utilizados na PGPM (AGF, EGF, PEP e COVPA), quanto a suas concentrações em diferentes culturas e regiões. O propósito deste trabalho é fazer essas avaliações.

3. Metodologia

A metodologia utilizada neste trabalho é a análise tabular e gráfica de dados secundários, associada à análise interpretativa dos aspectos domésticos e internacionais que levaram à mudança da PGPM, na segunda metade da década de 90.

Os dados utilizados neste trabalho foram coletados na Conab e no IBGE. A Conab fornece informações, para cada programa de PGPM e para cada cultura, de volumes das operações. A partir desses dados, é possível analisar se AGF, EGF, PEP e COVPA são distribuídos homogeneamente ou não, por culturas e estados.

O IBGE fornece dados de volume e valor da produção, o que permite avaliar o quanto os instrumentos de PGPM representam para cada cultura e estado em relação às respectivas produções. Esta análise evidencia a amplitude da PGPM e pode ser considerada em dois períodos: até 1996 e a partir de 1997. Neste artigo, apenas o período a partir de 1997 é analisado com mais detalhes.

As culturas analisadas são algodão, arroz, café, feijão, milho, soja e trigo, as quais foram as mais importantes no uso de instrumentos de PGPM a partir de 1997.

4. A evolução da política de garantia de preços mínimos na década de 90

Para uma breve descrição sobre as mudanças ocorridas na Política de Garantia de Preços Mínimos durante a década de 1990, podem-se utilizar os trabalhos de Resende (2001) e Conceição (2003), que realizaram análises bastante semelhantes.

No começo da década de 90, foram utilizados os instrumentos convencionais de PGPM, ou seja, a AGF e EGF, pois houve escassez de

alimentos no final de 1991, que resultou das quebras de safras em 1990 e 1991. O sucesso da colheita de grãos em 1992, resultante da política adotada em 1991, obrigou o governo a intervir na comercialização agrícola. Essa intervenção consistiu na adoção de duas medidas que perduraram até 1995. Essas medidas foram a conversão automática do crédito de custeio em crédito de comercialização (EGF-COV) e a criação de EGF-Especial (uma modalidade do EGF-COV), que visava transferência ao produtor da tarefa de carregar os estoques de um ano para outro, por meio do alongamento do EGF, e do Prêmio de Liquidação (PL), por meio do qual a dívida do EGF poderia ser liquidada com a venda do produto e cobertura, pelo governo, da diferença entre o valor do débito e a receita de venda do produto. Essas medidas visavam à não manutenção de estoques públicos de produtos agrícolas.

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.

No Plano de Safra de 1994/1995, 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.

As mudanças no Plano de Safra de 1995/1996 foram a abolição da taxa referencial (TR), como indexador nos juros cobrados no crédito rural (o que implicou a total desindexação da PGPM), com adoção de taxas de juros fixas (16% a.a.). Aboliu-se também a equivalência-produto, pois esta só era justificável em um cenário de alta taxa de inflação (abriu-se exceção apenas para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF). Os objetivos do governo, com essas medidas, eram a não-acumulação de estoques, a garantia do abastecimento interno via importações e o desenvolvimento de mecanismos privados de financiamento da comercialização.

O Plano de Safra, de 1996/1997, reforçou as ações tomadas pelo governo no ano anterior, visando à garantia de preços sem necessidade de formação de estoques. Pode-se ver, claramente, essa intenção do governo, quando ele optou por acabar com o EGF-COV, instituindo, no seu lugar, o COVPA. Outro instrumento criado neste mesmo plano foi o PEP, que, além de garantir o preço ao produtor/cooperativa, contribuía para o abastecimento interno.

Os Planos de Safra, nos anos subsequentes, não trazem alterações significativas na PGPM, na verdade, consolidam o modelo desenhado na metade da década de 90. A única alteração importante ocorreu no Plano de Safra de 2002/2003, no qual os preços mínimos, congelados desde a criação do Plano Real, foram corrigidos (Conceição, 2003).

A Tabela 1 traz a participação dos instrumentos de PGPM na produção de algumas culturas. É nítido que, a partir de 1997, os instrumentos de PGPM foram menos importantes, em relação ao desempenho que tiveram de 1990 a 1996 e em relação a 1985 a 1989. Por exemplo, a PGPM representou 44,4% da produção anual de arroz, no período de 1985 a 1989; 19,48%, no período de 1990 a 1996; e 4,24%, no período de 1997 a 2004. Houve, a partir de 1997, redução da importância do AGF e EGF/COV, com substituição desses instrumentos pelo PEP e COVPA.

Tabela 1 – Importância dos instrumentos de PGPM para a produção de culturas selecionadas –(valores Brasil em percentagens)

produto	1985 a 1989		1990 a 1996		1997 a 2004			
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	PEP	COVPA
Algodão	6,3	47,6	n.d.	n.d.	0,76	0	7,33	1,52
Arroz	17,8	26,6	4,66	14,82	2,02	0	0	2,22
Café	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	0	0	1,46
Feijão	6,9	4,7	n.d.	n.d.	0,87	0	0	0
Milho	13,9	10,5	2,1	9,47	2,29	0	0,41	2,53
Soja	5,1	16,4	0	4,98	0	0	0	0
Trigo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,22	0	10,3	3,6

Nota: calculou-se a média das percentagens anuais. Os dados de 2004 vão até 12/11/2004.

Fonte: Os dados de 1985 a 1989 são de Goldin e Rezende (1993, p. 56); os de 1990 a 1996, de Rezende (2002); e os de 1997 a 2004, da Conab.

Os dados da Tabela 1 não permitem analisar oscilações da importância dos instrumentos de PGPM de um ano a outro e nem a sua distribuição nos estados. Isto é feito no item a seguir.

5. Avaliação da distribuição, por cultura e por região, dos instrumentos de PGPM

Nessa seção analisa-se, primeiramente, a distribuição dos instrumentos de PGPM, por culturas e, em seguida, por regiões, nos estados do Brasil.

5.1. Distribuição da PGPM por cultura

Ao analisar a evolução do AGF, do PEP e do COVPA por cultura (Tabela 2), percebe-se que houve, durante o período analisado, pouca utilização destes instrumentos, em relação ao total produzido por cada cultura, havendo, entretanto, algumas exceções, como o caso do trigo em 1998, que teve 81,16% de sua produção amparada pelo programa do Prêmio de Escoamento da Produção (PEP).

Tabela 2 – Importância dos instrumentos da PGPM para a produção do bem (valores em %) - Brasil

Ano	Algodão			Arroz			Feijão		
	AGF	PEP	COVPA	AGF	PEP	COVPA	AGF	PEP	COVPA
1997	0,01	0,00	0,00	1,63	0,00	0,00	2,67	0,00	0,00
1998	3,95	9,59	0,00	2,09	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00
1999	0,03	15,52	8,84	3,63	0,00	4,43	1,00	0,00	0,00
2000	0,01	12,18	3,33	5,66	0,00	7,49	3,05	0,00	0,00
2001	1,84	10,92	0,00	2,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,29	10,41	0,00	0,57	0,00	5,84	0,00	0,00	0,00
2003	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2004*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00

Ano	Milho			Soja			Trigo		
	AGF	PEP	COVPA	AGF	PEP	COVPA	AGF	PEP	COVPA
1997	10,07	0,00	3,10	0,003	0,00	0,00	47,05	0,00	0,00
1998	3,73	0,22	0,00	0,008	0,00	0,00	2,71	81,16	0,00
1999	0,54	0,70	1,10	0,004	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2000	0,00	0,00	0,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,33
2001	3,89	2,16	5,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	5,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2003	0,00	0,00	3,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,78
2004*	0,07	0,18	1,83	0,00	0,00	0,00	0,00	1,21	3,58

Ano	Café		
	AGF	PEP	COVPA
1997	0,00	0,00	0,00
1998	0,00	0,00	0,00
1999	0,00	0,00	0,00
2000	0,00	0,00	0,00
2001	0,00	0,00	0,00
2002	0,00	0,00	5,59
2003	0,00	0,00	6,08
2004*	0,00	0,00	0,00

*Compreende até 12 de novembro de 2004.

Fonte: dados obtidos da Conab e do IBGE.

A soja, por exemplo, praticamente não utilizou nenhum recurso proveniente destes instrumentos, de modo que, em 1998, ano que apresentou maior relação entre quantidade amparada e quantidade produzida nesta cultura, apenas 0,01% de sua produção foi alvo desta política, sendo esta quantia adquirida pelo governo por meio do programa de Aquisições do Governo Federal (AGF).

Observa-se que o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agropecuários (COVPA) foi o instrumento de PGPM mais utilizado nas culturas de milho e café, o que demonstra, de certa forma, que a preferência por esse tipo de instrumento se concentra em culturas que apresentam maior capacidade de pagamento por parte do produtor, dado que a utilização deste instrumento implica custos ao produtor. Na cultura de milho, de 1997 a 2004, houve certa substituição do AGF pelo COVPA. Nos anos de 2001 e 2002, por exemplo, cerca de 5% da produção brasileira de milho foi negociada por meio do COVPA, ao passo que, em 1997 e 1998, foram negociados em torno de 10% e 3,7% da produção por meio do AGF, enquanto o COVPA representava apenas 3,1%, no primeiro ano, e 0%, no segundo. O café figurou entre as culturas amparadas pela PGPM apenas nos anos de 2002 e 2003, em que 5,6% e 6,1% de sua produção foi comercializada mediante o COVPA, respectivamente. Nos anos anteriores, essa cultura não utilizou nenhum dos demais instrumentos, nem mesmo o COVPA.

As culturas de arroz e feijão caracterizaram-se pela utilização do AGF, em razão da importância destes na alimentação do brasileiro, sendo alvos, portanto, de uma política de formação de estoques estratégicos. O feijão não utilizou nenhum outro instrumento além do AGF, denotando, de certa forma, a baixa capacidade de pagamento do produtor por outro instrumento de PGPM, que implica custos ao produtor. O arroz vinha demonstrando tendência de crescimento do uso do COVPA como instrumento de comercialização; nos anos de 1997 e 1998, este não foi utilizado. Já nos anos de 1999, 2000 e 2002, 4,43%, 7,49% e 5,84% da produção de arroz foram comercializados por meio do COVPA, respectivamente.

Como esperado, o programa do Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) teve seus recursos concentrados em culturas cujas regiões produtoras estavam distantes de suas respectivas regiões consumidoras/processadoras. Caso do algodão, em que a região Centro-Oeste era principal região produtora de algodão do país, e da região Sudeste, principal região processadora deste produto em todo o país. Nesta cultura, destaca-se o ano de 1999, no qual cerca de 24% de sua produção foi comercializada com a utilização dos novos instrumentos da PGPM, dos quais cerca de 15,5% por meio do PEP e 8,80%, do COVPA.

5.2. Distribuição da PGPM por região

As Tabelas 3 a 9 apresentam a distribuição dos instrumentos de garantia de preço, por cultura e por estados. É nítido que os estados do Centro-Oeste têm sido favorecidos pela utilização desses instrumentos, detendo, normalmente, maior uso desses instrumentos do que sua importância na produção nacional do produto. Em seqüência, destacam-se os estados do Sul e Sudeste, enquanto os do Nordeste e Norte pouco utilizam os instrumentos de PGPM. Os seguintes aspectos podem ser ressaltados:

- Os estados de Goiás e Mato Grosso detêm, normalmente, a maior parte dos recursos aplicados na PGPM do algodão e, muitas vezes, usam mais PGPM do que a importância desses estados na produção nacional de algodão. Por exemplo, em 1997, o estado de Goiás foi responsável por 23,07% da produção nacional de algodão, mas respondeu por 100% do AGF realizado para essa cultura. Em todos os anos analisados na Tabela 3, Goiás absorveu da PGPM-algodão mais recursos do que sua importância na produção nacional de algodão.
- O principal estado brasileiro produtor de arroz é o Rio Grande do Sul, seguido do Mato Grosso e Santa Catarina. No entanto, desde 1997, o Mato Grosso tem absorvido mais recursos da PGPM-arroz do que sua importância na produção desse cereal. Por exemplo, em

1997, o Mato Grosso respondeu por 8,32% da produção brasileira de arroz e absorveu 61,59% do AGF-arroz (Tabela 4). Em 2001, este estado gerou 11,31% da produção de arroz e respondeu por 93,11% do AGF-arroz. O Rio Grande do Sul representou 48,89% da produção nacional de arroz, em 1997, e 51,61%, em 2001, mas absorveu apenas 12,02% e 6,16% do AGF-arroz nesses anos, respectivamente. Este estado só tem se destacado nas operações de COVPA com arroz. Assim, pode-se concluir que a PGPM, sem custo ao produtor (como o AGF), favorece o Mato Grosso e a PGPM, com custo ao produtor (como a COVPA), acaba sendo paga pelo produtor do Rio Grande do Sul.

- A cultura do feijão é bem dispersa no Brasil. No entanto, tem-se observado que o Paraná e Goiás têm obtido maior porção de PGPM-feijão do que suas contribuições à produção nacional desse produto. Por exemplo, em 1997, o Paraná deteve 16,74% da produção nacional de feijão e 23,60% da AGF-feijão. Goiás, no mesmo ano, deteve 5,87% da produção nacional de feijão e 36,86% da AGF-feijão. Situação similar, mas com outra intensidade, vigorou em 2000 (Tabela 5). Em 2004, o estado do Paraná continuou sendo favorecido pela PGPM-feijão, mas Goiás foi substituído por Santa Catarina nesse favorecimento. Outro aspecto a se destacar na Tabela 5 é que os estados nordestinos (como Bahia e Sergipe) e do norte (como Rondônia), apesar de expressivos na produção de feijão, foram pouco utilizadores dos instrumentos de PGPM, exceto Rondônia, em 1999, e Bahia, em 2000.
- Na cultura do milho, os estados do Centro-Oeste têm, sistematicamente, absorvido maior porção dos instrumentos de PGPM do que suas participações na produção desse grão. Por exemplo, em 1997, os estados do Centro-Oeste foram contemplados por 71,39% da AGF-milho e 92,21% do COVPA-milho, mas responderam apenas por 22,34% da produção desse produto (Tabela 6). Em 2001, os estados do Centro-Oeste ficaram com 99,93% da AGF-milho e 45,26% do COVPA-milho, mas responderam por

19,56% da produção. Em 2004, o estado do Mato Grosso, apesar de ter participado com apenas 8,12% da produção nacional de milho, concentrou 100% do AGF e 39,1% do COVPA operados no ano. Essa discrepância entre absorção de PGPM e participação da produção também ocorre entre os estados do Centro-Oeste. Goiás tem, sistematicamente, obtido maior porção da PGPM-milho do que sua participação na produção desse produto.

- A cultura da soja, apesar de ter sido pouco favorecida na execução da PGPM, teve concentração no uso dos instrumentos de PGPM nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, os quais usaram PGPM em maior proporção do que contribuíram para a produção de soja (Tabela 7).
- Os estados do Paraná e Rio Grande do Sul são, respectivamente, o primeiro e o segundo produtor brasileiro de trigo. No entanto, o Rio Grande do Sul tem absorvido maior porção do PGPM-trigo do que sua participação na produção desse cereal. Em 1997, o Rio Grande do Sul foi responsável por 24,26% da produção nacional de trigo e absorveu 43,11% do AGF-trigo. Em 2000, esse estado respondeu por 51,25% da produção de trigo e por 92,01% do COVPA-trigo e, em 2004, por 38,24% da produção e 50,06% COVPA-trigo (Tabela 8).
- O café só foi favorecido pelo COVPA em 2002 e 2003 (Tabela 9). Nesses anos, Minas Gerais absorveu 71,44% e 64,02%, respectivamente, das operações de COVPA-café, apesar de ter sido responsável por 52,18% e 45,04%, respectivamente, da produção nacional dessa rubiácea. O Espírito Santo, segundo maior produtor brasileiro de café (com 21,94% em 2002 e 24,5% em 2003) participou com apenas 0,22% nas operações de COVPA-café, no ano de 2002, e 2,07%, no ano de 2003.

Tabela 3 – Distribuição dos instrumentos de PGPM por estado e suas respectivas participações na produção de algodão (valores em percentagens)

Estado	1997		1998			1999			2000	
	Participação	AGF	AGF	PEP	Participação	AGF	COVPA	Participação	AGF	COVI
Bahia	10,02	0	0	4,16	3,39	0	3,95	6,58	0	4,25
Minas Gerais	11,14	0	20,27	10,01	5,51	57,07	6,79	4,95	0	3,38
São Paulo	18,89	0	16,29	1,16	6,02	10,59	0	1,34	7,36	17,4
Paraná	14	0	14,52	7,27	20,69	7,38	35,21	0,61	6,23	0
Mato Grosso do Sul	6,81	0	5,26	0,83	5,0	7,75	0	3,88	6,34	0
Mato Grosso	9,52	0	23,11	2,56	41,96	42,64	0	63,26	49,77	100
Goiás	23,07	100	22,2	67,9	12,16	18,83	7,72	20,15	12,63	0

Fonte: dados processados da Conab e do IBGE.

Tabela 4 – Distribuição dos Instrumentos da PGPM por estado e suas respectivas participações na produção de arroz (valores em percentagens)

Estado	1997			1998			1999			2000																
	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação			
Rondônia	1,4	0,17	1,76	0	1,34	0,07	0	1,38	2,43	0	1,38	2,43	0	1,38	2,43	0	1,38	2,43	0	1,38	2,43	0	1,38	2,43		
Pará	4,46	0	4,59	0	3,54	0	3,54	0	3,63	0,12	0	3,63	0,12	0	3,63	0,12	0	3,63	0,12	0	3,63	0,12	0	3,63	0,12	
Tocantins	2,98	20,36	4,01	1,68	3,75	0	3,75	0	3,52	4,61	0	3,52	4,61	0	3,52	4,61	0	3,52	4,61	0	3,52	4,61	0	3,52	4,61	
Maranhão	6,69	0	4,94	0,11	5,52	0	5,52	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0	6,53	0
Bahia	1	0,23	1,03	0	0,82	0	0,82	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0	0,84	0
Minas Gerais	4,35	0,49	4,31	0,11	2,61	0,03	2,61	0,03	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0	2,36	0
São Paulo	2,1	0,03	1,69	0	1,08	0	1,08	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0	1,02	0
Pernambuco	2,11	0,49	2,2	0,02	1,6	0	1,6	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0	1,61	0
Santa Catarina	6,9	0,32	8,23	0,02	6,48	0,09	6,48	0,09	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0	7,18	0
Rio Grande do Sul	48,89	12,02	46,55	0,95	48,08	0,54	48,08	0,54	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02	89,95	1,02
Mato Grosso do Sul	2,58	3,23	2,55	0,43	2,23	0	2,23	0	2,04	0,15	0	2,04	0,15	0	2,04	0,15	0	2,04	0,15	0	2,04	0,15	0	2,04	0,15	
Mato Grosso	8,32	61,59	10,06	94,53	14,75	98,93	14,75	98,93	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	16,63	10,05	
Goiás	2,68	1,07	2,77	2,13	3,01	0,34	3,01	0,34	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0	2,65	0
Distrito Federal	0,01	0	0,01	0,02	0,03	0	0,03	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0

Fonte: dados processados da Conab e do IBGE.

Tabela 5 – Distribuição dos Instrumentos da PGM por estado e suas respectivas participações na produção de feijão (valores em percentagens)

Estado	1997		1998		1999		2000	
	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF
Rondônia	2,36	13,88	2,47	0	2,07	55	1,63	0
Sergipe	1,32	2,09	1,34	0	1,28	0	0,92	0
Bahia	16,65	0	10,09	0	12,32	0	17,67	0
Minas Gerais	12,35	14,35	15,47	0	13,47	1,58	13,32	0
São Paulo	7,78	0	11,61	0	10,37	0	7,8	0
Paraná	16,74	23,6	22,57	54,99	20,15	15,15	16,19	0
Santa Catarina	7,97	4,6	7,22	0	7,45	15,6	7,46	0
Rio Grande do Sul	4,92	0	5,44	0	5,59	0	4,78	0
Mato Grosso do Sul	1,07	2,75	1,54	0	0,93	0	0,33	0
Mato Grosso	0,7	1,06	0,75	38,04	0,92	0,9	0,81	0
Goiás	5,87	36,86	8,42	0,06	7,03	11,77	6,56	0
Distrito Federal	0,59	0,81	1,11	6,91	1,03	0	1,05	0

Tabela 6 – Distribuição dos Instrumentos do PGPM por estado e suas respectivas participações na produção de milho (valores em percentagens)

UF	1997			1998			1999			2000			2001			2002			
	Participação	AGF	COVPA	Participação	AGF	PEP	Participação	AGF	COVPA	Participação	AGF	COVPA	Participação	AGF	COVPA	Participação	AGF	COVPA	Participação
RO	0,53	0,12	0	0,68	0,15	0	0,68	0,02	0	0,63	0	0	0,4	0	0	0,43	0	0	0,35
TO	0,34	0	0	0,31	0,05	0	0,27	0,03	0	0,71	0	0	0,29	0	0	0,34	0	0	0,23
PI	0,34	0	0	0,19	0	0	0,73	0	0	0,71	0	0	0,34	0	0	0,34	0	0	0,23
BA	3,24	0,45	0	2,14	0,41	0	2,78	0	0	4,09	40,56	0	2,37	0	4,58	2,56	0	0	0,23
MG	11,88	6,2	1,38	12,53	3,37	0	12,13	2,38	0	13,09	0	0	9,58	0	1,78	13,38	0	0	0,23
SP	11,87	0,74	0,07	12,35	0,62	0	11,82	0,36	0	9,47	0	0	10,01	0	0,83	10,97	0	0	0,23
PR	23,53	19,24	6,34	26,79	2,13	0	27,23	6,38	0	22,75	0	0	30,14	0,06	34,21	27,27	0	0	0,23
SC	8,36	0,48	0	8,72	0	0	8,34	0,38	0	10,53	0	0	9,41	0	5,82	8,63	0	0	0,23
RS	12,44	1,37	0	14,74	0,2	0	9,96	0	0	12,18	0	0	14,62	0	7,52	10,86	0	0	0,23
MS	5,86	10,1	23,18	5,73	0,59	0	5,97	0	0	3,31	0	0	5,21	13,07	12,1	3,84	0	0	0,23
MT	4,62	13,08	21,65	3,2	56,86	0	3,47	47,7	53,94	4,42	53,86	4,15	30,15	0	6,44	0	0	0	0,23
GO	11,46	47,08	47,38	8,59	35,6	100	10,76	41,81	46,06	11,32	5,58	9,91	56,71	33,16	9,43	0	0	0	0,23
DF	0,4	1,13	0	0,38	0	0	0,41	0,95	0	0,43	0	0	0,29	0	0	0,41	0	0	0,23

Fonte: dados processados da Conab e do IBGE.

Tabela 7 - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de soja (valores em percentagens)

Estado	1997		1998		1999	
	Participação	AGF	Participação	AGF	Participação	AGF
Rondônia	0,00	0	0,05	7,39	0,05	0
Bahia	3,84	0	3,79	6,76	3,71	0
Minas Gerais	4,10	30,51	4,08	0	4,32	25,04
Paraná	24,94	0	23,36	0	25,03	58,65
Mato Grosso	22,96	63,26	23,09	76,19	24,12	0
Goiás	9,34	6,22	10,89	9,67	11,04	16,30

Fonte: dados processados da Conab e do IBGE.

Tabela 8 – Distribuição dos Instrumentos da PGPM por estado e suas respectivas participações na produção de trigo (valores em percentagens)

Estado	1997		1998			2000		2003		2004	
	Participação	AGF	Participação	AGF	PEP	Participação	COVPA	Participação	COVPA	Participação	COVPA
Minas Gerais	0,58	0	0,58	0	0,31	1,33	0	0,56	0	1,21	0,87
São Paulo	-	0	-	0	0	-	0	-	0	2,32	1,75
Paraná	70,21	53,43	70,22	95,24	71,92	40,57	3,76	50,35	53,23	50,35	40,07
Santa Catarina	1,38	3,46	1,87	0	0,99	3,15	0,11	2,76	1,04	3,14	3
Rio Grande do Sul	24,26	43,11	23,71	3,98	24,56	51,25	92,01	40,6	45,48	38,24	50,06
Mato Grosso do Sul	1,89	0	2,16	0,78	2,23	2,01	4,12	2,84	0,25	3,3	3
Goiás	-	0	-	0	0	-	0	-	0	1,44	1,25

Fonte: dados processados da Conab e do IBGE.

Tabela 9 – Distribuição dos instrumentos de PGPM por estado e suas respectivas participações na produção de café (valores em percentagens)

Estado	2002		2003	
	Participação	COVPA	Participação	COVPA
Rondônia	3,75	0,9	6,86	0,49
Bahia	3,40	2,58	4,59	8,42
Minas Gerais	52,18	71,44	45,04	64,02
Espírito Santo	21,94	0,22	24,50	2,07
Rio de Janeiro	0,25	0,11	0,37	0,37
São Paulo	11,24	17,29	8,62	13,04
Paraná	4,79	7,34	6,12	10,67
Mato Grosso	1,19	0,13	1,84	0
Goiás	0,24	0	0,36	0,92

Fonte: Dados processados da Conab e do IBGE.

Os resultados indicam, claramente, uma concentração de instrumentos da PGPM nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste (nessa ordem) e muito pouca alocação no Nordeste e Norte. Além disso, a distribuição do uso dos instrumentos da PGPM não é homogênea entre os estados de cada região. As causas dessa concentração, por região e estados, do uso da PGPM são, principalmente, o desequilíbrio entre produção e consumo regional e o grau de instrução e a articulação política dos produtores, que visam obter maiores vantagens do poder público. A atuação de grupos de interesse na agropecuária já foi analisada por Helfand (2001) e Barros e Moraes (2002). O primeiro analisou a atuação desses grupos na distribuição do crédito rural no Brasil, explicando por que esse crédito se concentrou em algumas culturas e estratos de produtores, considerando o período de 1969 a 1990, enquanto os outros analisaram a atuação dos grupos de interesse na postergação da liberação dos mercados de açúcar e álcool.

6. Conclusões

Com base nas análises apresentadas neste trabalho, pôde-se perceber que o AGF foi bastante utilizado, para culturas importantes, na composição da cesta de alimentos do brasileiro, caso do arroz e feijão, com o objetivo de formar estoques estratégicos.

O COVPA, por sua vez, foi mais utilizado nas culturas que apresentam maior capacidade de pagamento por parte do produtor, caso do milho e café, já que este instrumento implica custos ao produtor.

O PEP, como era esperado, foi mais comercializado por culturas que apresentavam grandes distâncias entre os centros produtores e centros consumidores, caso do algodão.

Em relação à distribuição dos instrumentos da PGPM por região, percebeu-se que, de modo geral, a região Centro-Oeste é favorecida pela Política de Garantia de Preços Mínimos para grãos. Nota-se que os estados da região Norte e Nordeste são desfavorecidos pela mesma política. Além disso, pôde-se observar que até os estados importantes ficaram excluídos da Política de Garantia de Preços Mínimos, caso do Espírito Santo com o café, ou seja, a distribuição dos instrumentos da PGPM não é proporcional à quantidade produzida por região, sendo que a articulação política dos produtores permite o surgimento de favorecimento regional na obtenção dos instrumentos de PGPM.

Referências bibliográficas

BACHA, C.J.C. **Economia e Política Agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BARROS, G.S.C.; MORAES, M.A.F.D. *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro*. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2 (86), p. 156-173, abr./jun. 2002.

CARVALHO, M. A. de. **Estabilização dos preços agrícolas no Brasil: a política de garantia de preços mínimos.** São Paulo, IEA, 1994. p.73-74

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **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.

_____. Política de Preços Mínimos na Década de 90 e a Questão do Abastecimento Alimentar. In: **Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Juiz de Fora, 2003.

FERNANDES, M.; TEIXEIRA, E. C.; FERREIRA, L. L. *A Política de Garantia de Preços Mínimos: Custos e Benéficos Sociais.* **Revista Economia e Desenvolvimento**, UFPE, Recife, v. 1, nº2, p. 59-79, 1998/1999.

GOLDIN, I.; REZENDE, G.C. **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (série 138).

HELFAND, S. M. *The Distribution of Subsidized Agricultural Credit in Brazil: Do Interest Groups Matter?* **Development and Change**, v. 32, n. 3, p. 465-490, Junho de 2001.

LIMA, S. M. A.. **Eficácia da política de preços mínimos nos anos oitenta: o caso do milho no Brasil.** Piracicaba, 1993. (Mestrado – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo).

PEREIRA, S. R.; PRADO, G. R.. *Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: uma memória.* **Revista de Política Agrícola** – Ano XI n.03 – jul/ago/set/2002.

REZENDE, G. C. de. Inflação, preços mínimos e comercialização agrícola: a experiência dos anos 80. In: BRANDÃO, A.S.P.(ed.) **Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões**. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.

_____. **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise**. Rio de Janeiro, IPEA, 1993. p.26-27

_____. A Evolução da Política de Preços Mínimos na Década de 1990. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da.(org) **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2001. 539p.

_____. **A Política de Preços Mínimos e o Desenvolvimento Agrícola da Região Centro-Oeste**. Texto para Discussão do IPEA nº 870. Rio de Janeiro, abril de 2002.

_____. **Estado, Macroeconomia e Agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2003.

_____. (coord); SILVA, M. C.; ARRUDA, S. R. G. et al. **Os impactos fiscal e monetário do crédito rural**. Estudos de Política Agrícola – Sumários Executivos, 6, p.77-96. Brasília: IPEA, 1994.

VERDE, C. M. V. Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da.(org) **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2001. 539p.

Abstract - This paper evaluates the main changes that happened in the Brazilian policies of agricultural minimum price since 1997, paying attention to operational issues and discrepancies among regions and products that occurred when implementing those policies. In 1996, Brazilian Federal Government created two new programs, Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) and Contratos de Opções de Venda de Produtos Agropecuários (COVPA), in addition to other two traditional programs (Aquisição do Governo Federal, AGF, and Empréstimos do Governo Federal, EGF). However, the new programs only were implemented one year after. Since then, these four Federal programs of minimum prices have had different performances. This paper evaluates those differences, highlighting unequal distribution of these programs among products and regions. COVPA is concentrated in corn crops, PEP favored cotton and AGF is biased to rice and beans. Moreover, Center-Western states are favored in using these programs and Northern and Northeastern states little used these programs.

Keywords: minimum price, policies, regions, Brazil.