

Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas

*Minimum prices and stabilization
of agricultural prices*

MARIA AUXILIADORA DE CARVALHO*
CÉSAR ROBERTO LEITE DA SILVA**

RESUMO: Este trabalho analisa a política de preços mínimos no Brasil. Algumas medidas de spread de preços são realizadas em séries temporais de preços mensais para estimar o impacto da política nas séries de arroz e milho. Os resultados sugerem que mudanças na política de preços não modificariam o desempenho histórico das séries temporais de preços para essas culturas, exceto o caso dos preços de intervenção que funcionam desde 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Preço mínimo; agricultura; finanças agrícolas.

ABSTRACT: This work analyses the minimum price policy in Brazil. Some measures of price spread are performed in monthly prices time-series to estimate the impact of the policy on the series of rice and corn. The results suggest that changes in the price policy would not modify the historical performance of the price time-series for these crops, except the case of the intervention prices that has worked since 1988.

KEYWORDS: Minimum price; agriculture; agricultural finance.

JEL Classification: Q11; Q14.

1. INTRODUÇÃO

A intervenção do setor público na agricultura tem longa tradição e assume diversas formas e objetivos. Países desenvolvidos têm montado vários mecanismos de sustentação que resultaram em onerosos estoques acumulados. Nas economias subdesenvolvidas, via de regra o setor sofre taxações, embora se reconheça a necessidade de estímulos que permitam o aumento da produção e a formação de estoques. No Brasil, em meados dos anos 60, preocupações referentes ao desempe-

* Do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil.

** Do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil.

nho inadequado da agricultura foram apresentadas como justificativa para implementação de um ambicioso projeto de modernização do setor. Esse projeto veio a público respaldado pela suposição de que a agricultura é eficiente na alocação de recursos, faltando-lhe apenas condições para adotar técnicas de produção mais modernas, que aumentariam a produtividade dos fatores. O instrumento chave para sua viabilização foi a política de crédito rural, cujos subsídios tornaram mais baratos os insumos chamados modernos e, portanto, facilitaram sua utilização. A partir do final da década de 70, as restrições impostas pela crise financeira do Estado reduziram paulatinamente os subsídios ao crédito rural, bem como o volume e os recursos disponíveis para essa finalidade. A tarefa de sustentação do setor foi transferida às políticas de suporte a preço, em especial à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que, embora vigente há muitos anos, vinha desempenhando um papel secundário. Introduziram-se algumas modificações relevantes na PGPM com o objetivo de adequá-la à nova realidade. Em maio de 1979, os preços mínimos deixaram de servir de parâmetro para determinação do crédito de custeio. Essa independência foi julgada necessária para permitir fixação de preços de garantia em níveis condizentes com seus objetivos. Em 1981 foi introduzida a indexação em seus valores, visando neutralizar o efeito inflacionário. A posterior criação dos preços de intervenção, em março de 1988, se deu no sentido de reduzir o grau de intervenção pública nos mercados, deixando a iniciativa privada cuidar da comercialização agrícola.

Em sua essência, os preços mínimos baseiam-se no sistema de preços antecipados. Esse sistema tem a função de reduzir ou transferir para a sociedade a incerteza de preços com que se defrontam os produtores por ocasião do plantio. Seu objetivo é atingir melhoria na alocação de recursos.

Este trabalho é uma tentativa de avaliar a política de preços mínimos adotada no Brasil. A parte empírica procura mensurar o efeito estabilizador da PGPM sobre os preços de arroz e milho a partir de 1979, quando essa política passa a ser o principal instrumento de intervenção do setor público sobre a agricultura. Uma breve discussão referente à justificativa da existência das políticas de estabilização de preços agrícolas antecede a análise da experiência brasileira.

2. JUSTIFICATIVA PARA A ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS AGRÍCOLAS

As condições históricas que motivaram a adoção sistemática de políticas de preços agrícolas remontam ao período da crise de 1929. Por meio do Agricultural Adjustment Act (1933), adotaram-se nos EUA medidas de intervenção pública visando à redução de área de certas culturas e a garantia de preços mínimos. Também é de 1933 a intervenção inglesa sobre a agricultura, passando a ser o setor de atividade mais regulamentado. Na França, em 1931, o governo inicia intervenção nos mercados de vinho e, em seguida (1933), estende o controle ao trigo (Delgado, 1978, p. 33).

Com o tempo, as políticas de preços deixaram de ser utilizadas como resposta

a crises eventuais e passaram a ser vistas como objetivos de longo prazo. Johnson (1947), com a obra *Forward Prices for Agriculture*, deu importante contribuição nesse sentido, formalizando uma proposta de intervenção que, divulgando preços antecipados, contribuiria para a adequada alocação de recursos na agricultura. Os agricultores não têm a dimensão exata da mudança de preços. Quando os preços de determinado produto se elevam, acreditam que se manterá elevado e deslocam recursos para aumentar sua produção; contudo, na época da colheita, o preço cai, verificando-se, portanto, um emprego excessivo de recursos na atividade. A implicação disso é que o livre mercado não é eficiente para fornecer e disseminar a quantidade e qualidade necessárias de informação para orientar os produtores.

Reconhecendo que, por causa desse tipo de incerteza, importantes pressupostos referentes ao bem-estar não se cumprem, Johnson (1947) considera que algum tipo de ação positiva é necessário para conduzir à melhor alocação de recursos. Propõe então o sistema de preços antecipados, cujo propósito é transferir a incerteza enfrentada pelo produtor individual para a economia como um todo. Isso, no entanto, não implicaria transferências de renda para os agricultores; estas só ocorreriam quando os administradores da política fizessem previsões erradas dos preços futuros.

Algumas condições são consideradas indispensáveis para eficiência da intervenção pública; dentre elas, a formação de estoques que permitam minimizar os efeitos das flutuações aleatórias da produção e a de que o preço antecipado seja próximo do preço de equilíbrio esperado.

A ausência do perfeito conhecimento, combinada com as pressões políticas dos agricultores, são apontadas por Lipsey & Steiner (1966) como causas de algumas distorções resultantes da intervenção pública. Para esses autores, a estabilidade de preço não constitui garantia para a adequada alocação dos recursos, nem mesmo quando administrada conforme as recomendações de Johnson (1947). Com preços estabilizados, os agricultores enfrentam uma demanda perfeitamente elástica por seus produtos, surgindo tendência a aumento de produção não acompanhada pela expansão da demanda, já que os produtos alimentícios têm baixa elasticidade renda. O resultado é a formação de excedentes.

Pelo enfoque de Oliveira (1974), que analisa a política de preços mínimos adotada no Brasil, o sistema de preços antecipados é similar a um seguro de preços. A diferença básica diz respeito a quem paga o prêmio de risco. No caso da política de preços mínimos, o pagamento é transferido para a comunidade, enquanto no seguro seria pago pelo próprio setor agrícola. Sua análise mostra que, pelo fato de o preço mínimo transferir para o resto da comunidade o custo do prêmio, no setor agrícola os custos privados de produção são menores que os custos sociais, o que provoca uma distorção na produção, fazendo com que esta seja maior que a indicada pelos verdadeiros custos de oportunidade.

Esses problemas, no entanto, não desrecomendam a intervenção pública. A maioria dos autores reconhece a necessidade de algum tipo de suporte, sem o qual o setor agrícola estaria em permanente crise, comprometendo o bom funcionamento de todo o sistema econômico.

Durante a década de 70, em especial, surgiram inúmeros estudos buscando

avaliar os beneficiários desse tipo de política, tendo como fundamento teórico para isso os conceitos de excedente do consumidor e do produtor. Esses estudos identificaram diversas condicionantes, o que impede definições *a priori* sobre quem ganha ou perde. Há, no entanto, um certo consenso de que os benefícios da estabilização são suficientemente grandes para permitir compensações entre os agentes envolvidos, de forma a aumentar o bem-estar coletivo (Massell, 1969; Hueth & Smith, 1972; Samuelson, 1972; Just et alii, 1977, entre outros).

3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A história econômica do Brasil neste século foi marcada pela intervenção do governo nos mercados agrícolas. O caso do café é o mais notório e foi exaustivamente discutido na literatura por seus desdobramentos em termos de industrialização.

Em 1918, para solucionar a crise de abastecimento à época da I Guerra, foi criado o comissariado de alimentação pública, que tinha por finalidade intervir e regular o mercado de bens de primeira necessidade. Linhares & Silva (1979) registram também que, nessa época, se criaram algumas formas de fomento à produção, dentre elas a fixação de preços mínimos para feijão e trigo. Oliveira (1977) apresenta como início da política de preços mínimos no Brasil o surgimento da CFP – Comissão de Financiamento da Produção, em 1943. Também nessa época, o mundo se encontrava em guerra, e à CFP foi determinada a tarefa de “ (...) traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país, e dar-lhes execução depois de aprovados pelo governo” (Decreto-Lei n.º 5.212, de 21/12/43).

Em 1962, a crise de abastecimento atingiu proporções alarmantes, e instituiu-se um conjunto de normas de forma que o poder público interviesse no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo (Lei-Delegada n.º 4, de 26/9/1962). Também foi nesse ano que a Lei-Delegada n.º 2 introduziu modificações na PGPM- Política de Garantia de Preços Mínimos, passando a fixá-los com dois meses de antecipação ao início do plantio.

Em 1979, após duas safras consideradas insuficientes, o governo promoveu transformações na forma de financiamento da agricultura, criando o VBC – Valor Básico de Custeio. A partir desse ano, o preço mínimo deixou de ser utilizado como referência para concessão de crédito de custeio. A independência entre esses instrumentos há tempos vinha sendo reclamada, dado que a situação dificultava a fixação de preços mínimos em níveis condizentes com seus objetivos e redundava em expansão monetária.

Até ao presente, entretanto, a política de garantia de preços mínimos vem sendo conduzida ao sabor da conjuntura, o que, segundo Mueller (1988), faz com que tenha um caráter instável e inconsistente. “Em ocasiões menos tumultuadas, a área econômica interfere pouco na condução da política, pois ela não representa ameaça aos objetivos maiores que a guiam ... nas ocasiões em que ocorrem crises agrícolas ou em que os problemas macroeconômicos se revelam mais agudos – especialmen-

te na área de controle da inflação-, a área econômica passa a intervir livremente na política ... “ (Mueller, 1988, p. 703).

As críticas a essa postura imediatista da PGPM são antigas. Já em meados dos anos 60, Smith (1978) chega a dizer que, no Brasil, contrariamente a seus objetivos, ” ... o movimento dos preços mínimos foi perverso; foram aumentados quando os estímulos anteriores de mercado teriam, por si mesmos, levado a aumento na produção planejada, e foram reduzidos quando o próprio declínio dos preços de mercado teria provocado uma considerável redução na produção ” (Smith, 1978, p. 117).

Até o início dos anos 80, só em alguns casos isolados e para produtos específicos o preço mínimo atuou como preço antecipado. A fronteira agrícola constitui exceção. Em regiões distantes dos centros de consumo, as deficiências de transporte, armazenagem e infraestrutura de comercialização tornaram os preços mínimos relevantes para as decisões dos agricultores. Com frequência, o governo é o único comprador.

As análises recentes colocam o ano de 1981 como o da mudança de rota. Com a indexação dos preços mínimos até o início da colheita, esse instrumento passa a representar uma proteção mais efetiva e a ser capaz de influir nas decisões dos agricultores (David & Ribeiro, 1988; Mollo, 1983; Fagundes, 1988). Contudo, a continuidade das intervenções de cunho imediatista acabou por introduzir outro tipo de imperfeição no sistema.

Com os preços mínimos mais próximos dos de mercado e mantido o padrão intervencionista do governo, tentando controlar imediatamente a inflação, sem estabelecer regras claras para importações e liberação dos estoques, o risco de manter estoques privados aumenta. Esse enfoque foi amplamente explorado por Rezende (1985a; 1985b; 1988) e Lopes (1983; 1986).

Rezende (1985a) aponta o resultado paradoxal da intervenção pública desordenada que torna a política de preços mínimos responsável pelo aumento da instabilidade ou do risco. Argumenta que as decisões de estocagem dos agentes privados se baseiam em expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados. Se forem de safra abundante, queda de demanda, preços mínimos elevados e grande disponibilidade de recursos para EGF, os agentes optam por sair do mercado, já que seus ganhos serão reduzidos. Com isso, a demanda por produtos agrícolas no período de safra cai e o preço recebido pelo produtor se aproxima do mínimo, forçando o governo a comprar grande parte da safra.

Os problemas decorrentes dessa grande participação do governo na estocagem de produtos agrícolas foram apontados pela própria CFP, órgão responsável pela administração da política. Informativo Especial da CFP registra que, com a elevada formação de estoques e a falta de regras de liberação, ” ... acabou ocorrendo uma política de vendas conflitante com o objetivo da estabilização da PGPM. Em nome do ‘interesse do abastecimento’, os estoques eram vendidos com subsídios, em época geralmente inoportuna e, quase sempre, para neutralizar elevações normais de preços na entressafra (...) a mera introdução de regras para a venda dos estoques em fevereiro de 1988 e a implementação do preço de intervenção alteraram radicalmente o quadro anterior e reduziram a um terço o volume de aquisições em

1988, em relação a 1987, apesar de as safras colhidas nesses dois anos terem sido similares” (Brasil, MA, CFP, 1989, p. 5).¹

O último acontecimento que se pode incorporar nessa longa lista, reiterando o caráter imediatista da política de preços mínimos, deu-se na safra 1991/92. O temor de ver repetido o insucesso da safra anterior levou o governo a modificar as normas adotadas através de um “pacote de emergência”. O preço mínimo foi vinculado à Taxa Referencial (TR)², da mesma forma que os financiamentos rurais, na esperança de que os agricultores se sintam mais seguros na tomada de crédito. Além disso, ao contratar o financiamento de custeio, no mesmo contrato pode estar previsto o contrato de EGF – Empréstimo do Governo Federal, ou seja, no momento do resgate do crédito de custeio, a dívida é paga por um novo financiamento.³

Essas modificações têm pelo menos dois problemas. Primeiro, vinculam novamente o preço mínimo à concessão de financiamentos rurais, problema que diminui os graus de liberdade das duas políticas, dificultando ainda mais o alcance de suas metas. Em segundo lugar, transferem ao governo o compromisso de financiar a comercialização e colocam a possibilidade de forçá-lo a adquirir grande volume de safra. Como na safra 1990/91 a produção foi pequena, não devem surgir problemas mais graves, até porque o governo precisa formar os estoques estratégicos e reguladores determinados pela lei agrícola. Mas, sem dúvida, esta é somente mais uma medida de emergência, que terá de ser modificada tão logo a produção retome a normalidade.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para essa análise empírica, escolheram-se dois dos mais importantes produtos da pauta da PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos: arroz e milho. As séries de preços mensais reais desses produtos, no atacado e recebido pelos produ-

¹ As regras para intervenção nos mercados foram estabelecidas nos decretos n.º. 95.457, de 10/12/87, e 95.768, de 03/03/88, e regulamentadas por portarias do Ministério da Agricultura. Os produtos abrangidos são arroz, feijão e milho. Para cálculo do preço de intervenção, utiliza-se a média real de preços no atacado em um período de sessenta meses. A regra básica consiste nas vendas de estoques reguladores do governo toda vez que os preços do mercado atacadista superarem os preços de intervenção por dez dias consecutivos. A suspensão das vendas deve se dar quando os preços baixarem ao nível igual ou inferior ao preço de intervenção, também por dez dias consecutivos. A Lei Agrícola (Lei n.º. 8171, de 17/01/91) modificou a denominação para preço de liberação dos estoques públicos (PLE).

² Os preços mínimos foram desindexados em fevereiro de 1991, quando foi extinto o BTN (Bônus do Tesouro Nacional), utilizado como indexador até então.

³ Os instrumentos de operacionalização da PGPM são os EGF -Empréstimos do Governo Federal e as AGF – Aquisições do Governo Federal, que têm como base os preços mínimos, além da administração dos estoques reguladores e estratégicos. O EGF é uma linha de crédito de comercialização cujo objetivo é fornecer liquidez ao setor privado para o transporte do produto dentro do ano-safra. As AGFs se realizam quando o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo fixado e o governo se coloca como comprador da produção. A ideia básica é que o governo compre nos anos de abundância e venda nos de escassez.

tores, de maio de 1966 a julho de 1990, foram submetidas a alguns testes estatísticos buscando associar possíveis alterações em seu comportamento a mudanças introduzidas na política. A ideia é verificar se a PGPM, a partir de 1979, período em que passou a ser o principal instrumento de apoio ao setor agrícola, pôde exercer efeito estabilizador de preços, objetivo central desse tipo de intervenção pública.

Em trabalho anterior, Carvalho (1991) analisou essas séries de preços através dos modelos Arima e emprego de análise de intervenção, visando identificar os efeitos das mudanças introduzidas na PGPM sobre a sistematicidade histórica das séries de preços. Os resultados mostraram que, dentre essas modificações, a única que se pôde identificar como significativa foi a criação dos preços de intervenção, em 1988, que alterou o comportamento dos preços de arroz no atacado.⁴

Neste artigo optamos por apresentar os resultados obtidos pelo emprego dos indicadores de instabilidade sobre as séries de preços. São indicadores conhecidos e adotados por autores como Houck (1974), Robinson (1975) e Homem de Melo (1978), entre outros.⁵

Os resultados, sintetizados nos quadros 1 a 4, indicam aumento da instabilidade de preços após a primeira grande transformação na PGPM, identificada nos quadros por VBC – Valor Básico de Custeio. Até abril de 1979, o preço mínimo era utilizado como referência para fixação do crédito de custeio. Era de se esperar que a desvinculação desses instrumentos conferisse maior eficácia aos preços mínimos. No entanto, pelo menos no sentido de reduzir as flutuações aleatórias de preços de arroz e milho, isso não aconteceu. Os quatro indicadores utilizados apontam maior instabilidade a partir de maio de 1979, tanto para os preços no atacado como para os preços recebidos pelos produtores.

No passado, a PGPM sofria de uma imperfeição agravada pelo acirramento do processo inflacionário. Os preços mínimos eram fixados com dois meses de antecedência do início do plantio, sofrendo eventuais alterações, de conformidade com as necessidades da conjuntura. A partir de agosto de 1981, os preços antecipados passaram a sofrer correção mensal, pelo menos até o início da colheita. Aparentemente essa mudança também não surtiu o efeito desejável sobre o comportamento dos preços. No caso do milho, tanto no atacado como no varejo, todos os indicadores utilizados mostraram aumento de instabilidade. Para o arroz, o

⁴ Os eventos submetidos à análise de intervenção: a) criação do valor básico de custeio para substituir os preços mínimos nos financiamentos de custeio agrícola – maio de 1979; b) indexação dos preços mínimos – agosto de 1981; c) criação de regras para liberação dos estoques públicos e fixação dos preços de intervenção – março de 1983; d) Plano Cruzado – fevereiro de 1986; e) Plano Bresser – junho de 1987; f) Plano Verão – janeiro de 1989; e g) Plano Collor – março de 1990. Os planos de estabilização, mesmo quando incluíram congelamento, não alteraram significativamente a sistematicidade das séries de preços de arroz e milho.

⁵ Variação relativa média, e coeficiente de variação simples expressam a variabilidade das séries de preço em torno da média. Naturalmente, valores maiores correspondem a maior instabilidade. A estatística f bicaudal foi empregada para testar a igualdade das variâncias.

teste f mostrou-se não significativo, mas os outros três também indicaram maior dispersão dos preços.

Quadro 1:
Indicadores de instabilidade dos preços de arroz no atacado, São Paulo, 1966-90

Evento	Período	VRM (1)	E (2)	Max/Min (3)	F (4)
VBC	até abr/9	3.73	19.17	1.29	1.07*
	após abr/9	5.67	25.39	2.28	
	até ago/81	3.90	18.64	1.29	
					1.03 n.s.
Indexação	após ago/81	5.89	25.41	1.79	0.24*
	até fev/88	4.20	20.63	2.71	
P. intervenção	após fev/88	8.55	17.77	0.75	0.68*
Plano Cruzado	até jan/86	4.03	18.04	1.31	
	após jan/86	7.27	24.11	1.20	
Total	mai/66-jul/90	4.64	24.83	2.95	

(1) Variação Relativa Média em percentagem.
(2) Coeficiente de Variação Simples e percentagem.
(3) Razão máximo/mínimo e percentagem.
(4) Variância posterior/variância anterior.
* significativo ao nível de 1% de probabilidade.
n.s. não significativo.

Fonte de dados básicos: Instituto de Economia Agrícola.

Quadro 2:
Indicadores de instabilidade dos preços
recebidos pelos produtores de, arroz, São Paulo, 1966-90

Evento	Período	VRM (1)	E (2)	Max/Min (3)	F (4)
VBC	até abr/9	5.20	22.54	1.99	1.06*
	após abr/9	5.82	32.10	3.21	
	até ago/81	5.18	22.33	1.99	
					0.88 n.s.
Indexação	após ago/81	6.02	31.20	2.69	
	até fev/88	5.26	25.91	4.21	

					0.15*
P. intervenção	após fev/88	7.61	20.79	0.97	
		5.10	21.76	1.99	
Plano Cruzado	até jan/86				0.34*
	após jan/86	7.22	24.92	1.77	
Total	mai/66-jul/90	5.49	30.71	4.73	

(1) Variação Relativa Média em percentagem.

(2) Coeficiente de Variação Simples e percentagem.

(3) Razão máximo/mínimo e percentagem.

(4) Variância posterior/variância anterior.

* significativo ao nível de 1% de probabilidade.

n.s não significativo.

Fonte de dados básicos: Instituto de Economia Agrícola.

Quadro 3:
Indicadores de instabilidade dos preços de milho no atacado, São Paulo, 1966-90

Evento	Período	VRM	CVS	Máx/Mín	F
		(1)	(2)	(3)	(4)
	até abr/79	5.06	18.87	1.15	
VBC					2.24 *
	após abr/79	8.76	28.26	2.62	
	até ago/81	5.59	20.78	1.69	
Indexação					1.56 *
	após ago/81	8.83	27.95	2.62	
	até fev/88	6.53	22.57	2.62	
P. intervenção					0.23 *
	após fev/88	9.11	14.78	0.72	
	até jan/86	6.38	22.48	1.87	
Plano Cruzado					0.51 *
	após jan/86	8.58	20.15	1.15	
Total	maio/66-jul/90	6.79	23.72	2.62	

(1) Variação Relativa Média em percentagem.

(2) Coeficiente de Variação Simples e percentagem.

(3) Razão máximo/mínimo e percentagem.

(4) Variância posterior/variância anterior.

* significativo ao nível de 1% de probabilidade.

n.s não significativo.

Fonte de dados básicos: Instituto de Economia Agrícola.

Quadro 4: Indicadores de instabilidade dos preços recebidos pelos produtores de milho, São Paulo, 1966-90

Evento	Período	VRM 1)	CVS 2)	Máx/Mín (3)	F (4)
VBC	até abr/79	6.11	22.72	1.59	1.76 **
	após abr/79	7.90	30.85	3.42	
	até ago/81	6.12	23.07	1.90	
Indexação	após ago/81	8.35	31.77	3.42	1.51 **
	até fev/88	6.66	24.92	2.86	
P. intervenção	após fev/88	9.54	24.80	1.41	0.48 *
	até jan/86	6.54	24.34	2.36	
Plano Cruzado	após jan/86	8.72	25.13	1.73	0.59 *
	Total mai/66-jul/90	6.95	26.76	3.42	

(1) Variação Relativa Média em percentagem.

(2) Coeficiente de Variação Simples em percentagem.

(3) Razão máximo/mínimo e percentagem.

(4) Variância posterior/variância anterior.

* significativo ao nível de 5% de probabilidade.

** significativo ao nível de 1% de probabilidade.

Fonte de dados básicos: Instituto de Economia Agrícola.

Em meados da década de 80, a PGPM passou por uma etapa conturbada. O governo passou a ser o grande comprador da safra dos principais produtos agrícolas, desorganizando a comercialização privada e exacerbando os riscos da atividade. Em 1987 chegou a adquirir cerca de 1/4 da produção de arroz e milho. A liberação desses estoques em mãos do poder público não obedecia a qualquer regra preestabelecida e era conduzida com preocupações voltadas para o controle imediato da inflação, conflitando com os objetivos de longo prazo da PGPM. Na crítica a essa intervenção desordenada, destacaram-se Rezende (1985a; 1985b; 1988) e Lopes (1983; 1986). Este último autor cunhou a expressão risco institucional para expressar o risco proveniente da administração inadequada dos instrumentos de política agrícola.

A normalidade retornou em março de 1988, com a introdução das regras para intervenção pública nos mercados e liberação dos estoques acumulados. Aparentemente este foi o único evento relativo à PGPM que teve o poder de reduzir a instabilidade dos preços. Esse resultado é mais evidente para os preços de arroz no mercado atacadista, mas, para todas as séries estudadas, apenas o indicador VRM, variação relativa média, ainda aponta aumento de instabilidade. Os demais indicam

queda e o teste f , significativo ao nível de 1%, mostra que a variância dos preços teve redução expressiva⁶.

Uma conclusão interessante é que, no período recente, a despeito do acirramento do processo inflacionário e da implementação de vários planos de estabilização, que incluíram congelamentos, associados a cortes abruptos no funcionamento normal dos mercados, a sistematicidade histórica das séries de preços de arroz e milho aparentemente não sofreu alterações significativas. Essas conclusões podem ser extraídas dos resultados obtidos por Carvalho (1991) e inferidas da análise de intervenção associada a esses eventos, cujos testes se mostraram, na maioria das vezes, não significativos. As evidências se obtêm também através dos indicadores de instabilidade. Os cálculos realizados para os períodos pré e pós plano Cruzado mostraram resultados conflitantes: alguns indicam aumento e outros redução da variabilidade dos preços. No caso do milho, o período de maior instabilidade dos preços antecedeu os choques aplicados para controle da inflação, destacando-se o quinquênio entre agosto de 1980 e julho de 1985 como o de maior dispersão.

5. CONCLUSÕES

Peculiaridades do processo de produção e dos mercados agrícolas justificam a existência da intervenção pública visando à estabilização de seus preços. Acredita-se que a redução da incerteza resulte em maior horizonte de planejamento aos agricultores, melhor alocação de recursos e aumento da oferta agrícola, com benefícios para toda a coletividade. No Brasil, essa tarefa foi delegada à PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos.

Embora a política exista há mais de quarenta anos, em quase toda a sua história foi administrada de forma tímida. Somente a partir da década de 80 passou a ser o principal instrumento de política agrícola. Este trabalho teve o objetivo de verificar se, nesta etapa de maior efetividade, o instrumento pôde alterar a sistematicidade histórica dos preços, reduzindo suas flutuações aleatórias, conforme prevê a teoria.

A análise empírica foi desenvolvida sobre os preços recebidos pelos agricultores e em nível do atacado de arroz e milho para o estado de São Paulo, no período de maio de 1966 a julho de 1990. Com o emprego de quatro indicadores de instabilidade, pôde-se concluir que praticamente não houve redução da instabilidade desses preços como resultado da PGPM. Após a criação dos VBC- Valores Básicos de Custeio e após a indexação dos preços mínimos, eventos considerados importantes no aperfeiçoamento da PGPM, a dispersão dos preços até aumentou, embora não seja razoável concluir que isso se deva a essas mudanças na política. O mais provável é que, dada a inexistência de formação sistemática de estoques, os preços agrícolas continuem variando em direção contrária à oferta. A única alteração da

⁶No caso dos preços recebidos pelos produtores de milho, o nível de significância é de 5%.

PGPM que parece ter contribuído para redução das flutuações aleatórias de preços foi a introdução dos preços de intervenção, em 1988, visando disciplinar a liberação dos estoques públicos.

Essa conclusão é de certa forma frustrante, mas era previsível. A condução da PGPM sofreu inúmeras modificações e, em toda a sua história, esteve subordinada aos objetivos de solucionar o problema de abastecimento urbano e controle do processo inflacionário. Alguns autores chegam a dizer que o movimento dos preços mínimos caminhou no sentido inverso ao recomendável, dado o receio do governo de ter de arcar com pesadas compras da produção.

Em meados da década de 80, quando se decide por uma atuação mais efetiva desse instrumento de política, o governo adquire grande parte da produção. No entanto, mais uma vez são os objetivos de curto prazo que norteiam a ação pública. De posse de consideráveis estoques, realiza intervenções intempestivas, gerando perturbação sem precedentes no mercado. A introdução de regras claras para comercialização da produção teve o mérito de trazer de volta a normalidade ao mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério da Agricultura. CFP. “Reforma necessária na política de garantia de preços mínimos”. *Informativo Especial*. Brasília: 1989, págs.4-7.
- CARVALHO, M. A. Estabilização dos preços agrícolas no Brasil: O Caso dos Preços Mínimos. São Paulo: EAESP/FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Tese de doutorado.
- DAVID, Maria B. & RIBEIRO, L.A. “Os impactos da política de comercialização agrícola sobre a produção e os preços: uma análise da literatura e algumas evidências empíricas”. Rio de Janeiro: IPEA- Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, 1986. *Texto para discussão* n°88.
- DELGADO, Guilherme C. Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos. Brasília, Ministério da Agricultura, CFP, 1978. *Coleção Análise e Pesquisa* n°3.
- FAGUNDES, Maria H. “A influência da PGPM na oferta agrícola”. *Carta Mensal da SUPEC*. Brasília: 3(4), abril, 1988.
- HOMEM DE MELO, Fernando. Agricultura Brasileira: Incerteza e Disponibilidade de Tecnologia. São Paulo: FEA-USP – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1978. Tese de livre-docência.
- HOUCK, James P. “Some economic aspects of agricultura! regulation and stabilization”. *American Journal of Agricultural Economics* 56(5), dezembro, 1974.
- HUETH, Darrell & SCHMITZ, Andrew. “International trade in intermediate and final goods: some welfare implications of destabilized prices”. *The Quarterly Journal of Economics*. Cambridge: 86(3): 351-365, agosto, 1972.
- JOHNSON, D. Gale. *Forward Prices for Agriculture*. Chicago: University of Chicago, 1947.
- JUST, Richard E. et alii. “The distribution of welfare gains from international price stabilization under distortions”. *American Journal of Agricultural Economics*, Columbia: 59(4), novembro 1977.
- LINHARES, Maria Y. & SILVA, Francisco “História política de abastecimento: 1918- 1974”. Brasília: Binagri, 1979, coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola 6.
- LIPSEY, Richard & STEINER, Peter O. *Economics*, Nova York: Harper and Row, 1966.
- LOPES, Mauro. *A Especulação nos Mercados Agrícolas e a Formação da Renda do Produtor: Um*

- Estudo do Papel dos Empréstimos de Comercialização*. Brasília: Ministério da Agricultura, CFP, 1983.
- LOPES, Mauro. A Intervenção do Governo nos Mercados Agrícolas no Brasil: o Sistema de Regras de Interferência no Mecanismo de Preços. Brasília: Ministério da Agricultura, CFP, 1986. *Coleção Análise e Pesquisa* 33.
- MASSEL, Benton F. "Price stabilization and welfare". *Quarterly Journal of Economics*. Cambridge, 83(2), maio, 1969.
- MOLLO, Maria de Lourdes. Política de Garantia de Preços Mínimos: Uma Avaliação. Brasília: Ministério da Agricultura, CFP, 1983. *Coleção Análise e Pesquisa* 29.
- MUELLER, Charles. "Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 18(3), dezembro, 1978.
- OLIVEIRA, João. "O papel dos preços mínimos na agricultura" *Estudos Econômicos* 4(2), maio, 1974.
- OLIVEIRA, João. Política de Preços Mínimos no Brasil. Brasília: Ministério da Agricultura, CFP, 1977. *Coleção Análise e Pesquisa* 1.
- REZENDE, Gervásio. "A agricultura e a reforma do crédito rural". *Revista Brasileira de Economia* 39(2), abril, 1985.
- REZENDE, Gervásio. "Inflação, preços mínimos e comercialização agrícola: a experiência dos anos 80". In: BRANDÃO, Antonio, *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. IPEA/INPES – Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, 1988.
- REZENDE, Gervásio. "Problemas da política de preços mínimos no Brasil". *Conjuntura Econômica* 39(10), setembro.
- ROBINSON, K. L. "Unstable farm prices: economic consequences and policy options". *American Journal of Agricultural Economics* 57(5), Nova York: dezembro, 1975.
- SAMUELSON, Paul. "The consumer does benefit from feasible price stability". *Quarterly Journal of Economics* 86(3), Cambridge: agosto, 1974.
- SMITH, Gordon "A política de preços mínimos". In Lopes Mauro. *A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnicos 1949/1979*. Brasília: Ministério da Agricultura, Comissão de Financiamento da Produção, 1978. *Coleção Análise e Pesquisa* 11.

