

**CONJUNTURA MACROECONÔMICA E POLÍTICA AGRÍCOLA NO
PERÍODO 1992/97:
DOS VELHOS AOS NOVOS INSTRUMENTOS**

*Gervásio Castro de Rezende⁽¹⁾
Setembro de 1999*

1 - Introdução

A crise de escassez de alimentos do final de 1991, que resultou de duas quebras de safra sucessivas, em 1990 e 1991, levou o governo a reativar a política de preços mínimos e expandir o crédito rural para o ano agrícola 1991/92. Como se sabe, esses dois instrumentos tinham sido completamente abandonados, tanto na comercialização da safra de 1990 como para o plantio do ano agrícola 1990/91. A equipe econômica do Governo Collor considerava, então, que os incentivos ao setor agrícola deveriam se dar indiretamente, via "agroindustrialização", palavra-chave que se tornou moda na época.

A mudança de estratégia ocorreu em outubro, alterando o Plano de Safra anunciado antes, e que mantinha a mesma estratégia do Plano de Safra 1990/91. Consistiu, basicamente, de reunificar os preços mínimos, reajustando-os e introduzindo a correção pela Taxa Referencial (TR). Decidiu-se, também, expandir o crédito rural.

Este trabalho mostra as contradições dessa volta à política agrícola tradicional, sobretudo em face das restrições de recursos e da maior abertura comercial. A consequência foi um total atrelamento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) ao crédito de custeio

e uma retenção demasiadamente longa dos estoques, implicando custos elevados.

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

Mostra-se, também, finalmente, que, começando pelo Plano Safra 1995/96 - e na verdade no próprio ano de 1995 -, o Governo iniciou a reforma dessa política. Desindexou-se toda a política - não só os preços mínimos como também o crédito rural - e decidiu-se pela não contratação de EGF-COV a partir do ano agrícola 1996/97. Novos instrumentos de garantia de preços foram criados - Contratos de Opções de Venda e Prêmio de Escoamento da Produção - que reduzem os custos para o Governo associados à PGPM e são mais consistentes com a economia aberta. Além disso, fomentam o desenvolvimento de mecanismos privados de financiamento da comercialização agrícola e retiram a garantia que o Banco tinha antes na concessão do crédito de custeio (graças à conversão automática em EGF-COV), forçando o agente financeiro a selecionar melhor o crédito.

O trabalho está organizado da seguinte forma: a próxima seção trata da criação, em 1992, do EGF - Especial, do Prêmio de Liquidação e, em 1993, da equivalência-produto. A seção 3 mostra o grande aumento que ocorreu nos estoques públicos no biênio 1992-93, e a seção 4 discute o Plano de Safra que acompanhou o lançamento do Real (1994/95). A seção 5 trata da derrocada dos preços agrícolas de 1995. A seção 6 trata das mudanças que o Governo introduziu na política agrícola a partir de 1995. A seção 7, finalmente, argumenta que já no ano agrícola 1996/97 a agricultura tinha retomado seu nível de atividade. Uma seção de sumário e conclusões termina o trabalho.

2 - Criação do EGF Especial e do Prêmio de Liquidação, em 1992, e da Equivalência-Produto, em 1993

Uma vez confirmada a supersafra em 1992, o apoio à comercialização agrícola, como já era esperado, aconteceu em março de 1992, junto com a intensificação das operações de colheita. Foi criada uma modalidade de EGF, o chamado EGF Especial, que visava a transferência ao produtor da tarefa de carregar os estoques de um ano para o outro. Além disso, criou-se o Prêmio de Liquidação (PL), através do qual a dívida do EGF poderia ser liquidada mediante a venda do produto e cobertura, pelo Governo, da diferença entre o valor do débito e o preço de venda. O propósito do PL, assim como o do EGF Especial, era evitar a AGF Indireta, ou seja, a passagem do EGF para AGF, a forma tradicional de

liquidação do EGF, quando do seu vencimento.

A inovação principal consistiu na transformação automática do crédito de custeio em crédito de comercialização (EGF). Tradicionalmente, o EGF, além, obviamente, das AGF (Aquisições do Governo Federal), dependia de aporte de recursos do Tesouro. Isso significava que o sistema bancário (Banco do Brasil inclusive) comprometia seus fundos apenas sazonalmente (entre o plantio e a colheita), com o retorno dos empréstimos de custeio - e a liquidez dos agricultores na comercialização agrícola - ficando todo ano na dependência da sempre instável definição governamental quanto à política de EGF e AGF.

A conversão automática da dívida de custeio em novo crédito de EGF eliminou essa sazonalidade na aplicação dos fundos bancários, com a extensão do prazo do empréstimo inicial também pelo período de comercialização. Essa conversão se deu em grande escala: segundo dados do Banco Central, o EGF expandiu-se, no primeiro semestre de 1992, em US\$ 1,5 bilhão, quase se igualando à expansão do crédito de custeio no segundo semestre de 1991 (expansão essa que deu lugar, no primeiro semestre de 1992, a uma redução no montante exato do crescimento do EGF). Em termos da proporção da safra que pode ser retida pelos agricultores no primeiro semestre, o resultado alcançado por essa política foi um recorde no período 1987/92 (quadro 1). Na verdade, a eficácia da política está subestimada nesse quadro, já que ela se refere apenas ao Banco do Brasil, e os bancos particulares também participaram intensamente da concessão do EGF. Basta dizer que, segundo a CONAB, os bancos particulares financiaram a estocagem de 2,1 milhões de toneladas de milho, 1,9 milhão de soja, 109 mil de feijão e 453 mil de arroz, que representaram 40,9%, 248%, 25% e 12,7% dos volumes respectivos financiados pelo Banco do Brasil.

Quadro 1

REGIÃO CENTRO-SUL: AQUISIÇÕES (AGF) E FINANCIAMENTOS (EGF) GOVERNAMENTAIS DE ESTOQUES DE PRODUTOS AGRÍCOLAS - 1987/92
(Em % das quantidades produzidas)

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

Fontes: IBGE (quantidades produzidas) e Banco do Brasil (AGF e EGF). Obs.: O ano de 1992 refere-se somente ao acumulado janeiro-outubro.

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

O sistema limitou-se ao custeio agrícola de poucos produtos: algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. Limitou-se também aos investimentos destinados ao melhoramento integrado das mini e pequenas propriedades rurais. O financiamento com a cláusula de equivalência-produto esteve limitado a US\$ 200 mil, por produto e beneficiário final.

No caso do investimento, a equivalência produto implicava que a correção da dívida se daria pelo Índice de Preços Recebidos pelos Agricultores (IPR) ou pela TR, o que fosse menor.

3 - O Problema do Crescimento dos Estoques no Biênio 1992-93

A conversão automática do custeio em EGF redundou em uma nova formação de estoques em 1993, conforme mostra o quadro 2 (coluna de EGF "contratado em 1993"). Uma vez

que boa parte dos estoques formados em 1992, sob a forma de EGF especial, ainda permanecia "em ser" no final de 1993 (comparem-se as duas primeiras colunas do quadro 2), o resultado foi a retenção, pelo Governo, em fins do 1993, do equivalente a 41% da safra de arroz, 14% da de milho e 42% da de trigo. A contrapartida desse impasse foi o crescimento dos saldos devedores dos agricultores na rubrica EGF.

Quadro 2
QUANTIDADES DE PRODUTOS AGRÍCOLAS VINCULADAS
A EGF E EM ESTOQUES DA CONAB
(Em toneladas e em % das quantidades produzidas)

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

Fonte: Banco do Brasil, IBGE e CONAB.

nd: Dado não disponível

Esse problema de "alongamento" do EGF especial deveu-se, em parte, ao fato de que, embora tenha sido criado em 1992, pela Lei 8.427, de 27/05/92, ele só foi regulamentado e passou a contar com dotação orçamentária em 1993 (Portaria Interministerial nº 391, de 30/07/93), o que explica que só em novembro de 1993 ocorreu a primeira venda de estoques penhorados ao EGF, com equalização pelo Governo ("EGF-PL"). Até essa data, o EGF tinha de ser convertido em AGF para poder ser vendido, o que aumentava as despesas do Governo.

4 - O Plano de Safra do Real (1994/1995)

Anunciado em agosto, já bastante atrasado para o plantio da safra, era nítida a intenção do plano em promover um choque de oferta para 1995. A estabilidade ou queda dos preços dos alimentos, sem dúvida, seria um trunfo para o governo no ano de 1995.

Procura ndo compensar os produtores pela valorização cambial que vinha

ocorrendo, o Governo concedeu generosos incentivos nas áreas do crédito rural e dos preços mínimos, não obstante as restrições de ordem fiscal e monetária impostas pelo programa de estabilização.

Na área de crédito rural, o volume de recursos disponibilizados chegou a superar em R\$ 2 bilhões o de 1994. Os agricultores tiveram à disposição nos bancos oficiais e privados R\$ 5,650 bilhões para custear a safra. Desse total, R\$ 2 bilhões eram recursos equalizáveis, ou seja, recursos captados pelos bancos e aplicados na agricultura, com a cobertura pelo Tesouro da diferença das taxas de juros de captação e de aplicação.

Para viabilizar a tomada de crédito, diante da manutenção da correção dos empréstimos pela TR mais juros de 11% ao ano, o governo manteve o sistema de equivalência produto no crédito rural e incluiu a soja na Política de Preços Mínimos. Acenou ainda com a possibilidade dos preços mínimos serem corrigidos pela TR acumulada no período até fevereiro de 1995. Com esse plano aprovado e diante de um quadro que envolvia queda dos preços externos, valorização cambial, abertura comercial, as chances do governo de se envolver com a comercialização agrícola de 1995 eram bastante elevadas.

A partir de outubro, os preços agrícolas iniciam uma trajetória de queda que se estendeu por quase um ano. As importações de alimentos foram favorecidas pela queda das cotações internacionais de uma forma geral, acrescidas da vantagem da valorização cambial e das facilitadas condições de financiamento que os importadores nacionais conseguiam no exterior. Em 1994, foram importadas 3 milhões de toneladas de grãos, dos quais um terço de arroz, 1,5 milhão de milho e 300 mil toneladas de feijão-preto e em cores. Note-se que essas importações ocorreram não obstante a existência de volumosos estoques públicos, como será mostrado a seguir (quadro 3). Isso, aliás, foi uma característica de todo o período 1992/94, deixando clara a inconsistência entre os velhos instrumentos da PGPM, baseados na formação de estoques públicos, e a economia aberta. Isso é enfatizado por Bressan Filho (1999: 5-6), quando chama a atenção para o pressuposto de "limitar a competição dos produtos externos" que marcava a atuação dos velhos instrumentos da PGPM. "Eliminada a concorrência estrangeira, a administração dos instrumentos de regularização de preços tornava-se um assunto exclusivamente de foro interno" [Bressan Filho (1999: 6)]. De fato, as duas políticas - de estoques e de importações - eram enfeixadas nas mãos do Governo, e só por isso elas ganhavam consistência, só havendo importações quando não havia estoques suficientes.

Quadro 3
QUANTIDADES DE PRODUTOS AGRÍCOLAS VINCULADAS A EGF E
EM ESTOQUES DA CONAB, EM TONELADAS E
(Em % das quantidades produzidas)

Produtos	EGF Posição Acumulada do Estoque (Posição em 04.04.95) (A)	Estoques da CONAB (Posição em 15.03.95) (B)	Quantidades Produzidas em 1995 (C)	EGF mais Estoques da CONAB como Percentagens das Quantidades Produzidas (A + B)/C
Algodão				
a) caroço	1.277	nd	1.634.783	0,1
b) pluma	19.695	nd	539.478	3,7
Arroz	1.818.232	894.287	10.866.844	25,0
Feijão	23.467	1.580	2.319.068	1,1
Milho	4.965.556	1.024.292	32.659.146	18,3
Soja	313.051	nd	25.067.741	1,2
Trigo	1.398.957	799.604	2.182.304	10,07

Fonte: Banco do Brasil, IBGE e CONAB.
 nd.: Dado não disponível

A queda dos preços também deveu-se às projeções de uma safra recorde na história da agricultura brasileira. Apesar do atraso do plantio em função das condições climáticas e da liberação do crédito, os indicadores da safra apontavam para uma significativa recuperação caso não houvesse nenhuma drástica alteração no quadro climático.

Aliada à possibilidade de uma safra recorde, o governo ainda possuía em suas mãos volumosos estoques sob AGF e EGF (quadro 3).

5 - A Derrocada dos Preços Agrícolas a Partir do Final de 1994

A contribuição excepcional dos preços dos alimentos à queda da taxa de inflação no final de 1994 e início de 1995 deveu-se a um comportamento também excepcional dos preços de produtos agrícolas no segundo semestre de 1994 e no início de 1995. De fato, tais preços tiveram uma elevação bem abaixo dos padrões históricos na entressafra de 1994 - no caso da soja, o preço na verdade, caiu - e nem por isso deixaram de sofrer uma queda substancial com a entrada da safra de 1995. A consequência disso é que os preços agrícolas atingiram em 1995 níveis muito inferiores aos verificados em 1993 e 1994.

As causas dessa atipicidade de comportamento dos preços agrícolas na entressafra de 1994 e na entrada da safra de 1995 são várias, mas entre elas pontifica o próprio plano de

estabilização, em função da valorização cambial e da maior abertura externa. Há também fatores específicos, como no caso da soja, com o aumento da produção norte-americana. O grande volume preexistente de estoques agrícolas na economia - não somente em EGF ou em poder da CONAB, como mostrado no quadro 3, mas também "livres", no setor privado, provenientes de importação - coincidiu com uma safra recorde de grãos, sobretudo no caso do milho, cuja produção aumentou cerca de 12% em 1995. Por outro lado, para desaquecer a economia e evitar a especulação cambial decorrente da crise mexicana de dezembro de 1994, o governo voltou a elevar a taxa de juros, o que desestimulava a retenção de estoques e derrubava os preços agrícolas. O governo ainda decidiu pelo não reajuste dos preços mínimos; mesmo assim, os estoques públicos (AGF mais EGF), no final do primeiro semestre, atingiram a cifra recorde de vinte milhões de toneladas, basicamente decorrentes de conversão do custeio em EGF-COV. Mesmo com esse "enxugamento", o mercado não reagiu e os preços de arroz irrigado, milho e soja (no Mato Grosso) ficaram abaixo dos preços mínimos.

6 - As Mudanças na Política Agrícola a partir do Plano Safra 1995/96

No novo cenário de estabilização do Plano Real, o Governo iniciou, ainda em 1995, no calor da crise agrícola, a reforma da política agrícola.

A primeira mudança importante foi a abolição da TR no crédito rural, com a adoção da taxa de juros fixa (16% a.a.). Paralelamente, aboliu-se, também, a equivalência-produto, pois ela só se justificava num cenário de inflação alta. (Abriu-se uma exceção, contudo, para o PRONAF.) Os preços mínimos, que vinham sendo corrigidos pela TR desde o ano agrícola 1991/92, foram fixados também em termos nominais fixos, como aconteceu no ano agrícola anterior (1994/95).

Uma inovação importante na política de estoques "egefados" teve lugar em 1995, com respeito à soja. Como se sabia que o preço de mercado não cobriria o valor da conta gráfica do EGF-COV, instituiu-se o leilão de "Prêmio de Equalização", pelo qual o estoque sob EGF *ainda vincendo* era arrematado em leilão, por quem aceitasse receber o menor subsídio (dado pela "equalização" entre a conta gráfica e o preço de mercado). Isso foi o embrião do Programa de Escoamento da Produção, a ser referido depois.

A principal medida que o Governo tomou, contudo, em 1995, como reação à crise agrícola, foi a securitização, fruto de lei aprovada no final de 1995 (Lei nº 9138 de 30/11/1995).

A securitização constituiu num alongamento da dívida dos produtores, dando a opção ao produtor, e entregar, em produto, o valor equivalente ao refinanciamento do débito. Para evitar os problemas ocorridos no passado, de descasamento entre os índices de correção dos preços mínimos e dos débitos do crédito rural, o saldo da dívida passou a ser corrigido pela variação dos preços mínimos mais 3% de juros a.a. O prazo de refinanciamento dependeu da capacidade de pagamento do produtor, podendo variar de sete a dez anos, com um período de carência de dois ou três anos. O valor máximo que poderia ser refinanciado por mutuário era de R\$ 200 mil, atingindo 193 mil produtores somente no Banco do Brasil. Quase a totalidade dos R\$ 7 bilhões destinados à renegociação das dívidas foi utilizada pelos produtores, confirmando o sucesso deste ato. O custo da securitização para o Tesouro nacional, segundo um estudo do Ministério da Fazenda em conjunto com o da Agricultura, chegaria a R\$ 2,5 bilhões em 10 anos, considerando-se o prazo máximo de refinanciamento⁽²⁾

Para o ano agrícola 1996/97, outras mudanças foram adotadas, as mais importantes no terreno da política de preços mínimos e de gestão de estoques. Decidiu-se não prever a contratação de EGF-COV com recursos controlados, instituindo-se, em seu lugar, a utilização de um novo instrumento: o contrato de opção de venda⁽³⁾

O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções pela CONAB era o de propiciar uma garantia de preços que não estivesse necessariamente associada a um dispêndio imediato de recursos, como ocorre com o EGF e a AGF. Esse instrumento deveria ser utilizado como complemento à política de garantia de preços mínimos, que mantém sua importância junto aos pequenos produtores e às culturas regionais. O preço mínimo pode ser considerado um seguro de preços a custo zero para o beneficiário, além de implicar desembolso imediato de recursos. No caso das opções, o interessado paga para ter direito a este tipo de seguro e não há desembolso imediato e obrigatório de recursos. O governo somente desembolsa quando optar por receber o produto, virando estoque regulador.

O volume de títulos negociado é definido pela CONAB, e depende das disponibilidades financeiras e do comportamento do mercado. Quando o governo percebe que os preços recebidos pelos produtores está caindo abaixo dos preços mínimos, a PGPM é acionada ou então opta-se pelo lançamento dos contratos de opção em diversas séries de contratos até que a absorção dos excedentes, que estão deprimindo os preços em nível de produtor, faça com que os preços de mercado se igualem ao preço mínimo (ou até que se atinja o limite da dotação orçamentária).

7 - A Conjuntura Agrícola do Biênio 1996/97 e a Superação da Crise de 1995

Como resultado da crise agrícola de 1995, ocorreu uma redução de 8,5% na safra de grãos em 1996, segundo a CONAB. Ao mesmo tempo, houve uma explosão dos preços internacionais das *commodities* no primeiro semestre de 1996, revertendo abruptamente o quadro vigente no ano anterior.

Essa conjuntura permitiu ao governo comercializar a quase totalidade dos estoques públicos, inclusive os de safras antigas, atingindo a condição privilegiada de poder renovar os estoques, livrando-se de "pontas de estoques" e produtos "abaixo padrão", reduzindo o excessivo custo de carregamento, além de constatar e encaminhar judicialmente os processos de perdas de armazenagem, inclusive desvios. O que restava do estoque de trigo foi praticamente todo comercializado no período de março a julho/96, com preços médios de venda superiores a R\$ 150,00/t. O milho, que se apresentava inicialmente como o produto de suprimento mais apertado no mercado interno, contava com cerca de 5,7 milhões de toneladas nos estoques oficiais. Nos meses de abril e maio, os preços do produto iniciaram uma escalada, obrigando o governo federal a intervir no mercado em pleno período de colheita, quando foram comercializadas cerca de 630 mil toneladas, o que possibilitou estabilizar os preços a seguir. No segundo semestre, foram reiniciadas as vendas semanais, viabilizando um fluxo regular de oferta, ao mesmo tempo em que os preços se encontravam estáveis. No caso do arroz, os estoques em 1996 eram da ordem de 2,6 milhões de toneladas, e as vendas tiveram início em 08/10/96, com bom nível de aceitação, cumprindo o papel de estabilizar preços no período da entressafra.

No caso do trigo, a reversão de expectativa quanto ao mercado internacional, no segundo semestre de 1996, impactou de forma aguda o mercado doméstico. Isso porque a colheita da safra nacional coincidiu com preços bastante deprimidos em relação à expectativa na época do plantio. Em maio os preços recebidos pelos produtores giravam em torno de R\$ 220,00/t, no Paraná, com a expectativa de se situarem em cerca de R\$ 180,00 no período de colheita. Os preços caíram para R\$ 150,00/t, e com perspectiva de queda, ficando inferiores até aos Preços Mínimos de Garantia do Governo Federal.

Nesse contexto, o governo federal anunciou o Programa de Escoamento da Produção de trigo, com o objetivo de viabilizar a comercialização interna, garantindo o preço mínimo aos produtores, sem, no entanto, adquirir o produto diretamente. Assim, o governo lançou o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), que consiste basicamente em um crédito arrematado em pregão público, o qual é utilizado pelo arrematante para a aquisição do trigo pelo preço mínimo garantido pelo governo federal. Isto significa que o crédito

leilado corresponderá aproximadamente à diferença entre os preços de paridade do trigo importado e o preço mínimo, se estes estiverem inferiores ao preço mínimo de R\$ 157,00/t, tomando como exemplo o trigo superior.

O quadro 4 permite apreciar uma outra dimensão positiva do escoamento dos estoques públicos, que ocorreu desde o segundo semestre de 1995. Trata-se da "limpeza", na carteira de crédito do Banco do Brasil, dos EGFs contratados no primeiro semestre de 1995, que montaram a cerca de R\$ 2,1 bilhões. A comercialização dos estoques públicos estendeu-se aos EGFs mais antigos, anteriores a 1995. É verdade que isso foi acompanhado de uma despesa significativa do Tesouro, por conta do "Prêmio de Liquidação". Mas, do ponto de vista do crédito rural, isso significou maior disponibilidade para o custeio.

Quadro 4
VARIAÇÃO DOS SALDOS MENSUAIS DE CRÉDITO RURAL EM RELAÇÃO A JULHO DE 1994(*)
(Em R\$ milhões de setembro de 1996)

Meses/Anos	CUSTEIO		COMERCIALIZAÇÃO		INVESTIMENTO	
	1994/95	1995/96	1994/95	1995/96	1994/95	1995/96
Jul	0	2.058	0	2.142	0	1.385
Ago	180	2.625	31	2.188	135	1.590
Set	1.082	3.404	5	2.162	249	1.674
Out	1.755	4.041	-37	1.909	335	1.892
Nov	2.254	4.526	-95	1.383	523	2.053
Dez	2.490	4.809	-108	973	772	2.267
Jan	2.696	5.047	-99	533	848	2.371
Fev	3.011	5.386	-62	280	953	2.518
Mar	3.008	5.611	146	199	1.122	2.712
Abr	3.054	5.622	489	186	1.262	2.820
Mai	2.715	5.422	1.095	137	1.371	2.885
Jun	2.227	5.167	1.818	125	1.397	2.841

Fonte: Banco Central/ DEPEC. (*) Refere-se somente ao Banco do Brasil.

En passant, esse quadro 4 mostra o quanto foi estimulante o plano-safra 1994/95: o saldo de custeio (em grande parte com generosa equivalência-produto) aumentou R\$ 3 bilhões entre julho de 1994 e março de 1995. Os fatos que se seguiram explicam por que desse total mantiveram-se intactos R\$ 2 bilhões em julho de 1995, o que, juntamente com o aumento do saldo do crédito de comercialização entre julho de 1994 e julho de 1995 (de R\$ 2,1 bilhões), revela que o endividamento da agricultura no primeiro ano do Plano Real aumentou de R\$ 4,1 bilhões.

Como consequência dessas mudanças na conjuntura agrícola, as estimativas iniciais da safra de verão de 1997 no Centro-Sul, da CONAB, anunciadas em fevereiro, bateram o recorde anterior (safra 1994/95). Em relação ao ano anterior, o aumento de produção previsto no Centro-Sul foi de 11,3%.

As explicações da CONAB para esse aumento de produção se centravam na elevação da produtividade. Isso foi entendido como efeito puramente do clima, mas houve, também, um sensível aumento no uso de insumos modernos.

No que se refere aos fertilizantes, a quantidade entregue aos agricultores em 1996 simplesmente bateu o recorde anterior, tendo aumentado 13% em relação a 1995.

Com relação às sementes, podemos oferecer duas evidências bem interessantes. A primeira é apresentada no quadro 5: a seguir as vendas de sementes de milho 1ª safra não só aumentaram de maneira expressiva no total (de 101,2 para 119,2 mil toneladas entre os anos agrícolas de 1995/96 e 1996/97), mas, sobretudo, concentraram-se nos tipos mais caros, que levam à maior produtividade da lavoura. Isso ocorreu tanto no milho 1ª safra quanto no milho 2ª safra.

Quadro 5
SEMENTES DE MILHO - VENDAS EFETUADAS SEGUNDO FAIXAS DE PREÇO
ANOS AGRÍCOLAS 1994/95 A 1996/97

Faixas de Preço das Sementes US\$/sac a 20 kg	MILHO 1ª SAFRA			(em 1.000 t) MILHO 2ª SAFRA	
	1994/95	1995/96	1996/97	1995/96	1996/97
Até 25	36,1	44,9	34,7	11,2	8,3
26 a 25	37,6	27,1	39,2	8,5	5,2
36 a 45	11,8	9,3	16,4	0,9	5,8
Acima de 45	15,9	19,8	28,9	1,8	3,1
TOTAL	101,6	101,2	119,2	22,4	22,5

Fonte: AGROCERES.

Uma outra evidência quanto ao mercado de sementes no ano agrícola 1996/97 - e, por conseguinte, quanto ao clima de expectativas no setor agrícola - é oferecida pelo comportamento dos preços das sementes de soja e do grão nos segundos semestres de 1994, 1995 e 1996. Os preços das sementes - acompanhando os da soja - caem em 1995 e reagem espetacularmente em 1996. Isso é inteiramente consistente com o que se deveria

esperar num mercado (como o de sementes) em que a oferta é dada no curto prazo e, por isso, o preço é função exclusiva da demanda.

Evidenciado, assim, que o aumento da produção deveu-se não só ao bom clima, mas também a uma superação, em 1996, da crise econômico-financeira que envolveu o setor agrícola em 1995, o que obviamente tem seus pressupostos financeiros, caberia avaliar o papel da política de crédito rural nesse processo.

Com esse objetivo, apresentamos o quadro 6, com a comparação dos valores de crédito rural contratado nos períodos julho de 1995 a fevereiro de 1996 e julho de 1996 a fevereiro de 1997, segundo as fontes dos recursos.

Quadro 6
CRÉDITO RURAL CONTRATADO - CUSTEIO, INVESTIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO

FONTES	JUL 95/FEV 96			JUL 96/FEV 97		
	BB	Demais Bancos	Total	BB	Demais Bancos	Total
TOTAL	3 623,3	1 805,8	5 429,1	2 945,9	1 697,0	4 642,9
Tesouro	475,4	95,1	570,5	61,7	8,9	70,6
Recursos Obrigatórios	27,1	559,0	586,1	19,9	887,2	907,2
Poupança Rural	2 041,2	24,0	2 065,2	412,7	11,0	423,8
Fundos Constitucionais	93,9	405,8	499,8	145,8	353,9	499,8
FAE(**)	0,3	0,0	0,3	812,4	14,0	826,4
FAT(***)	530,7	94,4	625,1	903,8	193,1	1 096,9
Livres	17,6	314,9	332,5	307,8	116,8	424,3
Outras Fontes	437,2	312,5	749,8	282,0	112,1	394,1

(**) Fundo de Aplicação Extra Mercado.

(***) Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Fonte: Banco Central.

O que mais se destaca nesses dados é a drástica mudança na composição das fontes de recursos. Perdem importância o Tesouro e a Poupança Rural, em favor do FAE, do FAT e de Recursos Obrigatórios (que são exigibilidades sobre os depósitos a vista).

Essa nova composição de fontes serviu para redirecionar o crédito rural (novos aportes) para uma clientela nova, como a agricultura familiar, beneficiada pelo PRONAF. Não apenas por isso, mas também pelo menor volume de recursos canalizados em 1996, pareceria assim, que não foi o crédito rural que proveu o estímulo para a expansão da produção no ano 1996/1997.

Entretanto, tal conclusão não é verdadeira. É necessário, em primeiro lugar, levar em conta

que o governo facilitou a captação externa (através da Resolução nº 2.148/95, a "63 Caipira"), o que redundou num volume líquido (ingressos menos saídas) de R\$ 2 bilhões de empréstimos com prazo de até 360 dias. Esses empréstimos permitiram que fornecedores de insumos e beneficiadores dos produtos agrícolas financiassem o setor.

Em segundo lugar, não se pode exagerar o impacto favorável da securitização das dívidas do setor agrícola, que foi efetivamente implementada em 1996, e que, restrita ao limite de R\$ 200 mil por agricultor, atingiu quase 200 mil produtores, somente no Banco do Brasil. O valor total securitizado foi de R\$ 7 bilhões.

É essa securitização que, afinal, explica a redução da fonte "Poupança Rural" na concessão do novo crédito. Não tendo havido o retorno do empréstimo concedido, tampouco houve novo fluxo.

Finalmente, não se pode esquecer que a comercialização agrícola em 1996, ano de preços internos elevados devido à coincidência de baixa produção doméstica e preços internacionais elevados, deu como resultado uma capacidade maior de autofinanciamento dos agricultores, com reflexos positivos sobre o ano agrícola 1996/97.

8 - Sumário e Conclusões

Este trabalho mostrou como, após as medidas radicais tomadas em 1990 e 1991, de desativação dos instrumentos da PGPM (AGF e EGF) e do crédito rural, o Governo Collor, temendo o descontrole inflacionário decorrente de uma agudização, em 1992, da escassez de alimentos delineada no final de 1991, e retomou esses instrumentos de preços mínimos e crédito rural.

O trabalho mostrou que não deu certo a estratégia concebida inicialmente de, através do EGF Especial e da criação do Prêmio de Liquidação, contornar o problema da formação pública de estoques (AGF) e deixar ao próprio agricultor a retenção e comercialização dos estoques. Como conseqüência do crescimento exponencial da conta gráfica do EGF (em parte graças à correção pela TR), da maior abertura da economia (que limitava a elevação dos preços na entressafra) e, finalmente, da restrição orçamentária, ocorreu um alongamento da retenção de estoques, tornando muito cara a política de preços mínimos⁽⁴⁾. Essa, além de beneficiar apenas os tomadores de crédito, reduzia o risco do banco (já que o custeio estava garantido pelo EGF), em prejuízo de maior seletividade do crédito, e também imobilizava o crédito de custeio.

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

A experiência do ano de 1995, aliás, ilustra bem a contradição dessa velha PGPM, baseada em estoques públicos: como já apontado por vários autores, a formação pública de estoques na safra deixa os agentes seguros de abastecimento na entressafra, ou então inseguros quanto ao comportamento do Governo (o "risco institucional", do Mauro Lopes), ambas sendo razões para redução da estocagem privada. Isso explica o ocorrido em 1995, em que o Governo passou a deter cerca de 20 milhões de toneladas, e não conseguiu evitar a derrocada dos preços agrícolas. Esse antigo problema da PGPM compunha-se com outro mais recente, o da abertura econômica, que retirava do preço mínimo o papel que ele antes ainda cumpria.⁽⁵⁾ A valorização cambial ocorrida no início do Plano Real restringiu ainda mais esse papel dos preços mínimos.

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

O que mais marcou a atuação do Governo, entretanto, além da tentativa de solução do problema da dívida agrícola - que, como recentemente se revelou, continua um problema sério -, foi a reforma da PGPM e a reorientação do crédito rural para a agricultura familiar (sem falar na grande expansão dos assentamentos de reforma agrária). No caso da PGPM, as mudanças visaram a obtenção da garantia de preços de maneira consistente com a economia aberta - essa é a principal virtude do Programa de Escoamento da Produção (PEP) -, de um lado, e, de outro lado, com o financiamento privado da estocagem - que é o objetivo dos Contratos de Opção. Essas reformas, além disso, visaram reduzir as despesas públicas com a PGPM, tornando-a, assim, mais viável.

Como pano de fundo dessas reformas, deve-se também apontar que, a desindexação, diminuiu muito o impacto inflacionário de uma eventual elevação dos preços agrícolas, o que tornou o Governo menos preocupado com o "abastecimento" e, portanto, com a formação de estoques. Além disso, o acesso mais livre às importações (no caso de quebra de safra doméstica), graças à nova situação externa da economia brasileira, diminuiu o papel estratégico da produção doméstica.

Resta, agora, uma avaliação do desempenho dos novos instrumentos. Mas isso está fora dos limites deste trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- Barros, G. S. C., *Armazenagem e Estabilização de Preços Agrícolas no Brasil: Análise num Modelo de Expectativas Racionais*. Relatório de Pesquisa do CNPq, Piracicaba, Fevereiro de 1998.
- Barros, G. S. C. e Guimarães, V., "Análise de Eficácia da Política de Preços para Arroz e Milho por Meio de um Modelo Econômico de Expectativas Racionais." Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 36, nº 4, out-dez. 1998, pp. 113/133.
- Barros, J. R. M. e Miranda, E. F. (orgs), Agricultura e Estabilização no Brasil. Brasília: Embrapa, 1998.
- Bressan Filho, A., "A Construção da Nova Política Agrícola" *In: Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, 1999, pp 5/7.
- CONAB, Relatório de Atividades do Gestor - Exercício 1995. Ministério do Abastecimento e da Reforma Agrária. Companhia Nacional de Abastecimento. Brasília, abril de 1996.
- Rezende, G. C., *Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta*. *In* Brandão, A. S. P., (ed)., Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análises e Sugestões. Rio de Janeiro, PNPE/IPEA, Série PNPE 18, 1988.
- _____, *Estabilização Macroeconômica e Política Agrícola, 1990/96*. Relatório de Pesquisa do CNPq, Rio de Janeiro, julho de 1997.

(1) Professor Titular da Universidade Federal Fluminense e Pesquisador Associado do IPEA, Rio de Janeiro. Este trabalho se baseia em Rezende (1997). Agradeço os comentários de José Garcia Gasques, do IPEA, Brasília.

(2) Ver o artigo "Por que Securitizar a Dívida Agrícola?," republicado em Barros e Miranda (1998). Essa coletânea é uma ótima referência para fins de informação e análise dos problemas tratados aqui.

(3) Sobre o contrato de opções e os demais instrumentos que substituíram os instrumentos tradicionais, ver Bressan Filho (1999), que também discute as inconsistências da retomada do EGF-COV no período 1992/95.

- (4) Uma análise detalhada das mazelas decorrentes desse alongamento dos estoques, em especial no que tange ao problema dos "desvios" e da deterioração desses estoques, ver CONAB (1996).
- (5) Uma análise recente desse problema de ineficácia da PGPM tradicional encontra-se em Barros (1998) (uma versão na forma de artigo encontra-se em Barros e Guimarães (1998). Para uma discussão anterior do presente autor, ver Rezende (1998). Para uma visão similar sobre esse assunto, da equipe responsável pela gestão da política agrícola no período coberto aqui, ver o artigo "O El Niño e os Velhos Argumentos", in Barros e Miranda (1998: 165-69).

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 03 - Jul - Ago - Set - 1999