



ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS: O CASO DA CADEIA PRODUTIVA DO ARROZ

simone.ramos@cpac.embrapa.br

APRESENTAÇÃO ORAL-Comercialização, Mercados e Preços

SIMONE YURI RAMOS¹; PAULO MORCELI².

1.EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA, BRASÍLIA - DF - BRASIL; 2.COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB, BRASÍLIA - DF - BRASIL.

Análise do Desempenho dos Instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos: o caso da cadeia produtiva do arroz

Grupo de Pesquisa: Comercialização, Mercados e Preços

Resumo

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é um importante instrumento de garantia de abastecimento à sociedade e de renda ao produtor rural, especialmente no que diz respeito aos produtos básicos na alimentação humana. O estudo analisa o desempenho dos instrumentos de execução da política, com foco na cadeia produtiva do arroz. A fim de avaliar a representatividade da ação governamental, foram quantificados, por instrumento e por cultura, o volume e o valor operacionalizado, bem como a parcela da produção amparada pela política. Os resultados mostraram que o arroz, embora não tenha sido a cultura mais beneficiada, foi razoavelmente atendida pela PGPM. Houve maior utilização dos mecanismos de formação de estoques, que se mostraram menos eficientes do que os de apoio à comercialização. Entretanto, há que se destacar que a necessidade de formação de estoques é estratégica no caso de produtos básicos, justificando a prevalência das aquisições diretas e dos contratos de opção de venda. Constatou-se também que nos períodos de excesso de oferta ou restrição de demanda os mecanismos que retiram o produto do mercado dão respostas mais rápidas na recuperação dos preços internos.

Palavras-chaves: comercialização agrícola, preço mínimo, política agrícola, arroz, mercados agrícolas.

Performance Analysis of Minimum Price Policy Instruments: the rice sector case

Abstract

The Minimum Price Policy (PGPM) aims to ensure appropriate food supply for the society and adequate income to rural producers, especially regarding basic commodities. This paper analyzes the performance of PGPM instruments, with focus on the Brazilian rice sector. To assess the policy performance, government expenditures, volumes and percentage of production supported were determined. The results show that the rice sector benefited from



government intervention, particularly by stocks formation mechanisms. These were, however, less efficient than the marketing support instruments. Nevertheless, it should be noted that stocks formation is strategic in case of basic commodities, justifying the prevalence of government direct purchases and option contracts. It was also found that in periods of excess of supply or demand constraint the mechanisms which remove the product from the market give faster responses to domestic prices recovery.

Keywords: agricultural commercialization, minimum price, agricultural policy, rice, agricultural markets.

1. INTRODUÇÃO

A atividade agrícola se depara com uma série de especificidades que podem comprometer o seu desempenho econômico. Internamente, além do risco climático e sanitário, há a grande dificuldade de ajustar a oferta a mudanças na conjuntura econômica. Soma-se a isto, a oscilação significativa nos preços, as estruturas de mercado com as quais os produtores se defrontam – concorrência perfeita na produção e oligopólios na aquisição de insumos e venda de produtos – e demanda com baixa elasticidade-preço e elasticidade-renda em grande parte dos produtos. Externamente, existem os riscos institucionais, decorrentes de políticas agrícolas e comerciais de outros países, e a alta volatilidade nos preços das principais *commodities*.

Essas condições podem afetar significativamente a rentabilidade do produtor rural e, conseqüentemente, a oferta de produtos agrícolas, tornando necessária a ação do governo no sentido de garantir renda ao agricultor e abastecimento adequado ao mercado doméstico. Ambos os objetivos são perseguidos pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Devido à importância socioeconômica e essencialidade em termos de alimentação humana, o arroz é um dos principais produtos amparados pela política. O produto faz parte da pauta desde 1951, sendo até hoje um dos que mais demanda atuação governamental.

De acordo com dados do levantamento de safras da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a produção de arroz está amplamente disseminada por todo o território nacional e deverá representar, na safra 2009/2010, cerca de 8,0% do total de grãos colhidos no país - em 1976/77 representou 19,2% (CONAB, 2010). A menor participação deu-se em razão do crescimento mais acentuado das produções de milho e soja relativamente ao arroz. Contudo, deve-se considerar que o crescimento da soja ocorreu em função das demandas para exportação e o do milho para a produção de aves e suínos, também voltados para o mercado externo, enquanto a expansão da produção de arroz foi basicamente para atender ao consumo da população brasileira.

O estado do Rio Grande do Sul concentra a maior parte da produção, 60,0% do total aproximadamente. A existência de recursos naturais favoráveis ao cultivo do arroz irrigado, como várzeas e recursos hídricos, e a produtividade muito mais elevada do que a do arroz de sequeiro foram fundamentais para a expansão da cultura, que é a principal atividade agrícola do Estado, representando 40,0% da produção gaúcha de grãos (GOMES; MAGALHÃES JR., 2004).

Segundo Saravia (2007), um dos modelos analíticos mais disseminados no campo da teoria das políticas públicas é o do *policy cycle*. Esse modelo propõe a distinção das fases do processo de produção de políticas públicas, enxergando-as como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Embora haja divergência na literatura quanto às fases a serem identificadas dentro desse processo, há

consenso de que elas existem e obedecem a uma seqüência, mesmo que os seus limites não possam ser claramente definidos. Assim, as fases de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação dos resultados, incluindo a eventual correção de ações, são comuns à maior parte dos trabalhos.

A fase de avaliação é a que mais tem crescido em importância na atualidade, especialmente em razão de seu papel estratégico na gestão pública, contribuindo para a efetividade das ações governamentais e transparência dos processos e resultados das políticas públicas. Contudo, avaliar políticas públicas ainda não é uma tradição no Brasil. Com exceção das áreas da educação e saúde e, mais recentemente, da área de proteção social não-contributiva, a atividade é pouco disseminada, tendo sua importância reconhecida apenas no meio científico e em documentos oficiais (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2008).

Grande parte dos estudos dedicados a analisar a PGPM centraram-se no processo de reformulação de seus instrumentos de execução, ocorrido a partir da década de 1990, na insuficiência de recursos públicos para a implementação da política e na aplicação da política a produtos específicos. Mais recentemente, alguns autores têm se dedicado a analisar a eficácia¹ da política, podendo-se mencionar os trabalhos de Conceição (2002), Pereira et al (2005) e Cruz e Teixeira (2006). Os aspectos distributivos das políticas de garantia de renda na agricultura também têm despertado o interesse dos pesquisadores, destacando-se os estudos desenvolvidos por Chings-Kam e Teixeira (1994), Oliveira e Teixeira (2005) e Rodrigues et al (2007).

Alguns trabalhos já analisaram o desempenho dos instrumentos de apoio à comercialização e formação de estoques. Bel Filho e Bacha (2005) analisaram a distribuição espacial do PEP, COV e AGF por cultura. Bacha e Caldarelli (2008) fizeram a mesma análise para os instrumentos criados a partir de 2004 – PSOJA, PEPRO e PROP. Osaki e Batalha (2009) analisaram o desempenho dos instrumentos de apoio à comercialização – PEP, PROP, PSOJA e PEPRO - para os casos específicos da soja e do milho.

Diante disso, o objetivo deste estudo é avaliar o desempenho dos instrumentos de execução da PGPM para o caso particular da rizicultura, em razão dos motivos anteriormente expostos. Para tanto, as variáveis volume e valores operacionalizados e parcela da produção atendida pela política foram analisados. Além disso, buscou-se apresentar os efeitos da PGPM sobre os mercados agrícolas, bem como contextualizar as transformações efetuadas na política ao longo das últimas décadas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Evolução Recente da Política de Garantia de Preços Mínimos

A intervenção do governo nos mercados agrícolas sempre esteve presente de modo contundente no Brasil. Um dos primeiros registros nesse sentido foi a criação da Comissão de Alimentação Pública, em 1918, cujo objetivo era regular o mercado de bens de primeira necessidade. Carvalho e Silva (1993) lembram que, nesta época, também foram instituídas algumas formas de fomento à produção, dentre as quais a fixação de preços mínimos para o

¹ A eficácia de uma política pública relaciona-se aos resultados, isto é ao cumprimento de objetivos e metas, que o programa produz sobre a população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos) durante um determinado período de tempo.

feijão e o trigo. A instituição de uma política consistente e sistemática de preços mínimos, no entanto, remonta ao ano de 1943, quando foi criada a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que tinha como atribuição planejar financeiramente e executar a política.

A PGPM é um mecanismo específico de política de rendas² para a agropecuária, cujo intuito é evitar a grande oscilação nos preços dos produtos agrícolas (Figura 1). 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. Para tanto, o governo atua como agente regulador nos momentos em que os mercados apontam para a necessidade de intervenção.

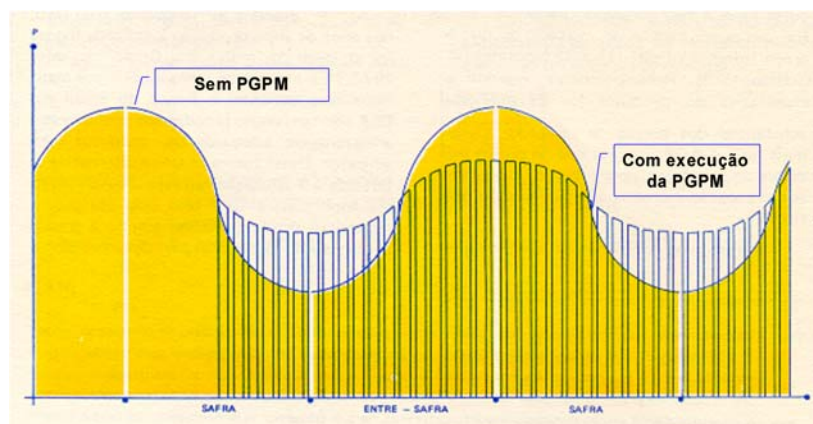


Figura 1 - Efeitos da PGPM sobre o preço de mercado
 Fonte: Conab (2008)

O preço mínimo é um valor monetário definido pelo governo, por unidade de peso do produto enquadrado dentro do padrão oficial de classificação e para cada produto objeto da política. Este preço funciona como um indicativo da necessidade de intervenção nos mercados agrícolas, garantindo aos beneficiários o recebimento deste valor em momentos em que os preços de mercado situam-se abaixo do patamar mínimo. Em outras palavras, o preço mínimo atua como um seguro para o produtor rural, garantindo uma renda mínima para a sua produção, e como um sinalizador da comercialização, tornando-se um importante indicativo para a tomada de decisão dos agentes econômicos envolvidos na produção e comercialização de produtos agropecuários.

O preço mínimo é estabelecido para os produtos contemplados pela política, sendo avaliados anualmente, com base na análise dos custos operacionais de produção e dos fundamentos e perspectivas de mercado, como oferta e demanda, preço em nível de produtor, atacado e internacional e paridades de exportação e importação.

Desde que foi criada, a PGPM e seus instrumentos de execução passaram por uma série de reformulações. As primeiras alterações foram instituídas pelo Decreto nº 57.391, de 07 de dezembro de 1965, com uma ampla reforma ocorrendo em 1966, através do Decreto-

² “A política de rendas constitui-se em uma série de regulamentações que restringem a produção e a comercialização de produtos, bem como o uso de fatores de produção e/ou determina valores mínimos ou máximos para pagamento do uso destes fatores ou produtos elaborados em uma economia” (BACHA; CALDARELLI, 2008: p. 5).



Lei nº 79³. Este normativo instituiu regras para a fixação de preços mínimos, para a execução das operações de financiamento e para a aquisição de produtos agropecuários.

Após a edição desses normativos não houve modificações significativas na política, que vigorou de modo praticamente inalterado até meados da década de 1990. Ou seja, a PGPM era executada por meio, apenas, de seus dois instrumentos tradicionais: a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF). A AGF consiste na intervenção direta do governo nos mercados agrícolas, pela qual o Governo Federal adquire, diretamente do produtor ou sua cooperativa, o produto que estiver com preços abaixo do mínimo fixado. O EGF é um mecanismo de financiamento por meio do qual o governo viabiliza recursos para que o produtor estoque seu produto durante a safra e o venda na entressafra, quando os preços são mais atraentes. Até a primeira metade da década de 1990, o produtor rural contava com duas modalidades de EGF. O EGF com opção de venda (EGF/cov) permitia ao produtor entregar, para quitar sua dívida no momento do vencimento do empréstimo, o produto em penhor mercantil ao governo ao valor do preço mínimo, caso o preço de mercado estivesse abaixo deste valor. O EGF sem opção de venda (EGF/sov) não conferia este direito, tendo o produtor que pagar o valor do empréstimo, acrescido dos acessórios, e vender seu produto ao preço de mercado vigente.

De acordo com Delgado e Conceição (2005), o esquema de intervenção nos mercados agrícolas era bem simples, baseado num sistema de preços públicos que regulamentava a formação e desmobilização dos estoques. Este sistema obedecia a dois parâmetros: o limite inferior, dado pelo preço mínimo, que indicava o limite a partir do qual o governo compraria produtos, via AGF ou EGF/cov, também chamado de AGF Indireta; e o limite superior, dado pelo Preço de Liberação de Estoque-PLE⁴, que definia o momento da desmobilização de estoques.

Todavia, este esquema de intervenção entrou em colapso no início da década de 1990 exigindo mudanças importantes na forma de atuação governamental na comercialização de produtos agrícolas. Nessa época, ocorreu um forte movimento de liberação da política de comércio exterior e de alteração na forma de intervenção do Estado na economia, como parte de um processo de ajuste macroeconômico e de retomada do desenvolvimento (STEFANELO, 2005).

Essa nova realidade propiciou um amplo processo de reforma das agências estatais de comercialização e de abastecimento, bem como na intervenção do Estado nos mecanismos de preços, de garantia de preços mínimos e de armazenagem. Tal reforma contou, inclusive, com a extinção de órgãos como o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), e com a fusão⁵ da CFP, da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem) e da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) num único órgão, a Conab. Essa fusão, no entanto, não afetou a condução da política de preços mínimos, pois a Conab assumiu as funções da extinta CFP (STEFANELO, 2005).

³ Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao>>

⁴ O PLE é um preço indicativo de intervenção, no caso, da venda dos estoques públicos. É calculado a partir de uma média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses consecutivos, acrescida de uma margem de 15% (PEREIRA; PRADO, 2002). Foi criado em 1991, com o objetivo de disciplinar a ação do governo, que anteriormente se dava a partir de demandas casuísticas do setor privado ou de pressões conjunturais. Entretanto, a conjuntura macroeconômica do período pós-real tornou sua ação inócua (DELGADO; CONCEIÇÃO, 2005).

⁵ Lei nº 8.029 de 12/4/1990. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao>>



A reestruturação da economia também implicou em alterações consistentes na política agrícola e na PGPM. A execução dos instrumentos de apoio e a manutenção dos estoques públicos, aliadas à necessidade de controle nos gastos públicos, tornavam a PGPM muito dispendiosa, inviabilizando-a no médio prazo caso sua estrutura fosse mantida. Como consequência, a política passou por novas reformulações.

A primeira delas aconteceu em 1991, com a sanção da “Lei Agrícola” (Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991) e atos normativos posteriores⁶, que mantiveram a essência da política, mas regulamentaram a atuação do governo nos mercados agrícolas, notadamente na formação e liberação dos estoques, com vistas a reduzir sua intervenção na comercialização. Os instrumentos de aquisição (AGF) e financiamento (EGF) da comercialização foram mantidos, mas a formação e liberação dos estoques reguladores passaram a se dar dentro de regras que provocassem menor intervenção nos mercados. Além disso, foi estabelecido que a venda de estoques públicos dar-se-ia por meio de leilões e que os estoques reguladores deveriam contemplar prioritariamente os produtos básicos.

Para Delgado (1995) *apud* Stefanelo (2005), a abertura da economia trouxe avanços significativos em termos de definição de preços mínimos, já que no período anterior os preços eram definidos com base em parâmetros da economia fechada, principalmente no Valor Básico de Custeio (VBC⁷). Após o processo de abertura comercial, parâmetros como a análise da paridade de exportação ou de importação dos produtos transacionáveis passaram a ser considerados no processo, tornando a análise dos mercados e a fixação de preços mínimos bem mais complexa.

Os ajustes na PGPM e em seus instrumentos de execução estenderam-se ao período Pós-Plano Real e tiveram como finalidade desonerar o setor público da intervenção na formação de estoques e substituir essa intervenção, ainda que parcialmente, por mecanismos de subvenção comercial. Para Bel Filho e Bacha (2005), tanto a AGF quanto o EGF tinham um caráter abrangente, sendo oferecidos sem custos expressivos aos produtores, embora envolvessem despesas significativas ao Tesouro Nacional. Esse aspecto, associado às crises fiscais vivenciadas pelo Estado brasileiro na primeira metade da década de 1990, levaram à criação de novos instrumentos, mais seletivos e menos dispendiosos aos cofres públicos. Ademais, com a abertura da economia, os preços de mercado passaram a depender menos da estocagem pública, permitindo a incorporação de mecanismos privados de apoio. Dessa forma, ao longo do período Pós-Plano Real o EGF/cov e a AGF foram parcial ou totalmente substituídos por mecanismos privados de apoio à comercialização.

Efetivamente a partir do ano de 1996 o sistema de garantia de preços mínimos e seus instrumentos tradicionais de execução, no formato com que foram configurados pelo Decreto-Lei 79/1966, iniciaram um novo e amplo processo de reformulação. A criação do leilão de Prêmio de Equalização, em julho de 1995, permitiu a implantação do Prêmio de Escoamento do Produto (PEP) em 1996 (PEREIRA; PRADO, 2002). O Regulamento para Oferta de Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP n° 001/97 e o Aviso Específico de Leilão de PEP, da Conab, definiram um derivativo do PEP, denominado Valor para Escoamento de Produto (VEP). Esses dois instrumentos consistem em subvenção econômica concedida aos

⁶ Lei n° 8174, de 30/01/91, Portaria Interministerial n° 657, de 10/07/1991, substituída pela Portaria Interministerial n° 182, de 25/08/1994.

⁷ O VBC abrangia os desembolsos incorridos pelos produtores com a aquisição de insumos, preparo do solo, plantio, tratamentos culturais e colheitas dos produtos agrícolas (STEFANELO, 2005).



adquirentes de produtos dos estoques privados (PEP) ou do estoque público (VEP), ao preço mínimo, que se disponham a escoar o produto excedente de uma determinada região para outra onde há déficit na oferta. Fica clara, portanto a vantagem destes instrumentos: evitar as custosas aquisições governamentais e garantir o preço mínimo ao produtor no momento da colheita.

De acordo com Delgado e Conceição (2005), o Plano Agrícola e Pecuário para a safra 1996/1997 consolidou o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. A modalidade de financiamento EGF/cov foi extinta e instituiu-se, em seu lugar, o Contrato de Opção de Venda (COV)⁸, cujo objetivo principal era proporcionar uma garantia de preços que não estivesse necessariamente associada ao dispêndio imediato de recursos e à necessidade de formação de estoques. O instrumento facultou ao governo a transferência da responsabilidade do carregamento do estoque no tempo ao adquirente do contrato, bem como a redução da necessidade da compra direta. Ao mesmo tempo, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão, o adquirente do contrato passou a assegurar o direito ao recebimento de um determinado preço (preço de exercício), numa data futura. Assim, o COV passou a funcionar como um seguro contra queda futura de preços.

Os autores ressaltam que a partir do ano safra 1996/97, os Planos Agrícolas e Pecuários foram incumbidos de, apenas, prover instrumentos de apoio à produção agrícola. Nesse contexto, o preço mínimo passou a funcionar como um seguro de preço e a atuação governamental não objetivou a formação de estoques públicos. Os Planos Agrícolas e Pecuários subseqüentes se encarregaram apenas de consolidar o modelo desenhado até então, com inovações importantes sendo apresentadas somente no plano para o ano safra 2004/2005. De acordo com a Secretaria de Política Agrícola:

As medidas de política governamental trazem avanços em duas frentes: o aperfeiçoamento dos instrumentos tradicionais de crédito e comercialização e a abertura de uma janela para o novo, por meio de uma bateria de mecanismos capazes de revolucionar o financiamento de toda a cadeia produtiva do agronegócio no horizonte próximo (BRASIL, 2004/2005, p. 2).

Desde o ano de 2003, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) vinha trabalhando no desenvolvimento de novos títulos de crédito, especialmente desenvolvidos para financiar o agronegócio, e de instrumentos de política agrícola, que tinham como objetivo ampliar o acesso a novas fontes de recursos para o financiamento da atividade, melhorar a *performance* dos recursos públicos empregados e reduzir o risco da atividade agropecuária. Assim, no Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005 foi lançado o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). O Plano também informava que estava em desenvolvimento um *commercial paper*, denominado provisoriamente de Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), com a finalidade de captar poupança externa, e lançava as bases para a criação de Fundos de Investimento no Agronegócio (FIAs). As bases legais para o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), para o Warrant Agropecuário (WA) e para a subvenção econômica do Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas pelo Setor Privado e Contrato de Opção de Compra dos Estoques Públicos também constavam do Plano.

⁸ Instituído pela Resolução CMN/BACEN n° 2.260, de 21/03/96, regulamentada pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários n° 001/97 - CONAB, de 28/02/97.

O Plano para a safra seguinte detalhou o funcionamento dos instrumentos, que ainda não haviam sido devidamente regulamentados, e introduziu novos mecanismos de política agrícola e novos títulos de crédito⁹, que tinham como objetivo estimular o investidor urbano a financiar a atividade rural, em complementação ao crédito regulamentado pelo Governo. Foram criados três títulos de refinanciamento do agronegócio: as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), os Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Como instrumentos de apoio à comercialização foram criados os Contratos Privados de Opção de Venda e Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP), o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA) e a Nota Comercial do Agronegócio (NCA).

Os Contratos Privados de Opção de Venda, cuja dinâmica de operação é similar à do contrato de opção de venda ao governo (COV), têm o objetivo de sustentar as cotações de determinado produto e de sinalizar ao mercado a trajetória futura de preços. A principal diferença é que, nesse caso, quem lança as opções é o setor privado, mediante o arremate de um prêmio de risco, ofertado pelo governo, para assumir a operação. Esse risco é representado pela obrigação de receber o produto quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de exercício. Portanto, o lançador das opções se expõe ao risco de ser obrigado a pagar um preço superior ao vigente no mercado. Para limitar o risco da empresa lançadora dos contratos, o governo promove, num primeiro momento, a oferta de um Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP), por meio de leilão eletrônico, aos agentes privados lançadores dos contratos, os quais se comprometem a ofertar aos produtores os contratos de opção de venda, num segundo leilão.

Apenas no Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2009/2010 foi introduzida uma novidade: a validade permanente dos preços mínimos. O conhecimento prévio desse valor confere maior segurança ao produtor e permite um melhor planejamento de suas atividades. De fato, a estabilidade das condições econômicas favorece esta estratégia e permite a recomposição dos preços apenas quando ocorre alguma perturbação de mercado.

Outra importante inovação foi a inclusão de produtos do extrativismo na pauta de produtos da PGPM. Essa medida é essencial ao desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, que têm no extrativismo uma de suas principais atividades econômicas, pois viabiliza um grau superior de organização de seus processos produtivos e permite a construção de arranjos produtivos mais estruturados e sustentáveis. Até o momento, constam da pauta: açaí, babaçu, borracha natural, castanha-do-brasil, pequi, piaçava e pó cerífero de carnaúba.

A Tabela 1 apresenta um resumo comparativo dos mecanismos de execução da PGPM, conforme discutido acima.

Tabela 1. Comparativo dos principais instrumentos de apoio disponibilizados à cadeia produtiva do arroz.

Instrumento	Definição	Execução ou Lançamento	Acesso
Aquisição do Governo Federal - AGF	É a aquisição direta, pelo Governo Federal, de produto constante da pauta da PGPM.	Quando o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo. Sua operacionalização é condicionada ao repasse de recursos pelo Tesouro Nacional. O volume a ser adquirido de cada beneficiário depende da limitação dos recursos disponibilizados e do limite	O beneficiário, produtor rural e cooperativas, deve manifestar seu interesse de vender o produto junto à Superintendência da Conab do seu Estado.

⁹ Instituídos pela Lei nº 11.076/04, de 31 de dezembro de 2004 (“Lei dos Novos Títulos Agrícolas”). Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao> >

		estabelecido por produto/beneficiário na norma específica de cada produto.	
Contrato de Opção de Venda - COV	É uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural e/ou sua cooperativa o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o governo, numa data futura, a um preço previamente fixado.	Quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo ou o Governo tem interesse de sinalizar preço futuro para o mercado, garantir renda ao produtor, estimular a produção para atender o consumo interno e melhorar a execução das políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno.	Para participar dos leilões, o produtor rural e/ou sua cooperativa deve credenciar-se em uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros e procurar um corretor, autorizando-o por escrito a fazer as negociações dos contratos em seu nome.
Prêmio para Escoamento de Produto - PEP	É uma subvenção econômica (prêmio) concedida àqueles que se disponham em adquirir o produto indicado pelo governo federal, diretamente do produtor rural e/ou sua cooperativa, pelo valor de referência fixado (Preço Mínimo), promovendo o seu escoamento para uma região de consumo previamente estabelecida.	Quando o preço de mercado estiver abaixo do Preço Mínimo e o governo, para não formar estoque e provocar o escoamento do produto, faz o pagamento do prêmio.	O interessado deve dirigir-se a uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros e procurar um corretor, autorizando-o por escrito a fazer as negociações em seu nome. Somente os corretores credenciados pelas Bolsas poderão fazer lances para negociar os Prêmios oferecidos pelo governo.
Prêmio de Risco para Aquisição de produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção De Venda - PROP	É uma subvenção econômica (prêmio) concedida em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a adquirir (em data futura) determinado produto diretamente de produtores e/ou suas cooperativas, pelo preço de exercício fixado e nas unidades da federação estabelecidas pelo governo, utilizando-se para isso do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda.	Quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo e o governo tem interesse em sinalizar um preço futuro para o mercado e garantir renda ao produtor rural.	O interessado deve dirigir-se a uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros e procurar um corretor, autorizando-o por escrito a fazer as negociações em seu nome. Somente os corretores credenciados pelas Bolsas poderão fazer lances para negociar os Prêmios oferecidos pelo governo.
Prêmio Equalizador Pago ao Produto - PEPRO	Similar ao PEP. A diferença é que o prêmio é pago ao produtor rural que é autorizado, por participar de leilão, a vender sua produção abaixo do preço mínimo, sendo que a diferença é paga pelo Governo Federal, até o limite fixado no respectivo leilão.	Quando o preço de mercado estiver abaixo do Preço Mínimo e o governo, para não formar estoque e provocar o escoamento do produto, faz o pagamento do prêmio.	O interessado deve dirigir-se a uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros e procurar um corretor, autorizando-o por escrito a fazer as negociações em seu nome. Somente os corretores credenciados pelas Bolsas poderão fazer lances para negociar os Prêmios oferecidos pelo Governo.

Fonte: Conab (2009a) – Elaborado pelos autores

Nota: Exceto na AGF, a legislação exige que o interessado esteja, na data do leilão, em situação regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab – SIRCOI e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

3. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento dos objetivos deste estudo foram adotadas duas estratégias no que se refere ao levantamento de informações e dados. A primeira constou de pesquisa bibliográfica, com o objetivo de sistematizar o conjunto de conhecimentos sobre a PGPM. Adicionalmente, efetuou-se pesquisa documental, centrada em leis, normativos e planos que



regem a política. A segunda consistiu de análise tabular dos resultados dos leilões públicos executados pela Conab (dados secundários), associada à análise interpretativa.

Inicialmente, atentou-se para a execução global dos instrumentos, considerando todas as culturas amparadas no período delimitado. A representatividade da ação governamental foi aferida pela quantificação do volume e do valor operacionalizado em cada cultura, bem como pela parcela da produção amparada. Posteriormente, a análise foi estendida ao caso específico do arroz.

Na estruturação das análises considerou-se como período-base os anos de 2005 a 2009. Esse intervalo foi adotado em virtude da criação de novos instrumentos no ano de 2004, em especial o PROP, que foi razoavelmente utilizado na cultura do arroz. As informações utilizadas na confecção das análises foram obtidas junto à Conab.

Dado que a categorização dos instrumentos da PGPM na literatura ainda não é unânime, este estudo considerou as categorias abaixo listadas, focalizando os instrumentos da PGPM geridos pela Conab (exceto LEC e EGF).

a. Formação de estoques

- i. Aquisição do Governo Federal (AGF)
- ii. Contrato Público de Opção de Venda (COV)

b. Retorno de estoques ao mercado

- i. Venda através de leilões públicos
- ii. Valor para Escoamento de Produto (VEP)
- iii. Vendas em Balcão

c. Apoio à comercialização

- i. Prêmio de Escoamento da Produção (PEP)
- ii. Empréstimo do Governo Federal (EGF)
- iii. Linha Especial de Comercialização (LEC)
- iv. Contrato Privado de Opção de Venda (PROP)
- v. Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Gastos Públicos com a PGPM

Considerando o período analisado, observa-se que os gastos públicos com a PGPM cresceram consideravelmente em 2009, em virtude da conjuntura negativa de mercado de grande parte das culturas amparadas, ou de seus derivados, em função de crise mundial que restringiu as exportações (Tabela 2). Tomando-se para análise os anos de 2006, 2007 e 2009, onde houve maior atuação da PGPM, nos dois primeiros anos predominaram os instrumentos vinculados ao apoio à comercialização, em detrimento daqueles dirigidos à aquisição de produtos e formação de estoques públicos. Com isso, o governo pode por em ação a intenção de reduzir gastos com a formação e gestão de estoques, bem como a predileção pelos mecanismos privados. Entretanto, com a falta de compradores, especialmente externos, essa dinâmica não pode ser operacionalizada e foi necessário o retorno aos instrumentos tradicionais de formação de estoques.



Entre os anos de 2005 a 2009, foram amparadas 55.888,3 mil toneladas, totalizando um gasto de R\$ 11.199,0 milhões. Deste total, R\$ 5.424,2 milhões (48,4%) foram aplicados em operações de apoio (PEP, PROP e PEPRO), sendo os R\$ 5.774,8 milhões restantes (51,6%) investidos em aquisições diretas e formação de estoques (AGF e COV). Em termos de volume, o apoio representou 74,5% (41.617,2 mil toneladas) do total amparado, enquanto as aquisições responderam por apenas 25,5% (14.271,1 mil toneladas).

Classificando o uso dos instrumentos da PGPM constata-se, pelos dados da Tabela 2, que no período sob análise o COV foi o que mais consumiu recursos públicos, com o total de R\$ 3.858,3 milhões (34,5% dos recursos utilizados); seguido pelo PEPRO, com R\$ 3.056,2 milhões, ou 27,3%; pela AGF com R\$ 1.916,4 milhões, correspondendo a 17,1%; pelo PEP com R\$ 1.701,4 milhões, ou 15,2%; e finalmente pelo PROP com apenas R\$ 666,6 milhões, totalizando 6,0% dos recursos. Deve-se ressaltar, contudo, que se for desconsiderado o ano de 2009, como já explicitado anteriormente, o instrumento de apoio à comercialização mais utilizado foi o PEPRO.

Em termos de quantidade apoiada, no entanto, a situação é bem diferente: o instrumento que mais apoiou a produção nacional foi o PEPRO, com 18.238,1 mil toneladas, correspondendo a 32,6% da quantidade movimentada sob ação governamental; seguido do PEP, com 16.498,3 mil toneladas, ou 29,5%; do COV com 7.972,0 mil toneladas, ou 14,3%; do PROP com 6.880,4 mil toneladas, ou 12,3%; e, finalmente, da AGF com 6.299,1 mil toneladas, ou 11,3% do apoio.

A tendência de maior utilização do COV se consolidou a partir de 2007 - representou 76,9% das operações destinadas a formação de estoques em 2007, 85,9% em 2008 e 82,7% em 2009. Observa-se, ainda, que as aquisições foram mais frequentes nas culturas do arroz, feijão e milho. O fato de serem importantes na dieta da população e, portanto, necessitarem de uma política de formação de estoques estratégicos, explica, em parte, a ampla utilização deste instrumento nessas culturas. Ademais, a baixa elasticidade-preço dos gêneros básicos implica em menores custos ao governo, em relação aos produtos com demanda elástica a preços. Entretanto, em 2009 entrou em cena um novo protagonista: o café, que drenou 33,7% do volume de recursos alocado nessa rubrica, sendo que a necessidade de maior apoio interno deu-se pela queda nos preços internacionais, com a redução da demanda externa motivada pela crise mundial.

De parte do governo, a preferência pelo COV pode ser explicada pelo fato de não implicar, necessariamente, na aquisição e incorporação do produto aos estoques públicos, já que no momento da entressafra, onde normalmente ocorre o vencimento dos contratos, os preços tendem a se elevar, de modo que existe a possibilidade de o arrematante não exercer a opção e, portanto, de a Administração não arcar com os custos da aquisição e manutenção do produto em estoque. Deve-se ressaltar, ainda, que para o produtor esta alternativa é bem interessante na medida em que pode garantir um preço futuro, mas se houver elevação dos preços de mercado, pode beneficiar-se do aumento.

Os recursos despendidos no suporte à comercialização de produtos agrícolas concentraram-se em apenas cinco culturas, de grande expressão econômica: milho (30,8%), algodão (19,0%), trigo (15,1%), arroz (13,4%) e soja (8,2%). Esses produtos responderam por 97,4% do volume amparado (54.424,8 mil toneladas de um total de 55.888,3 mil toneladas) e por 86,4% (R\$ 9.677,2 milhões de um total de R\$ 11.199,0 milhões) dos recursos gastos no período analisado.

A proporção da produção amparada foi significativa, com as condições de mercado exigindo intervenções freqüentes e consistentes, em especial nos casos do algodão e do milho (Tabela 3). A cotonicultura foi a atividade mais beneficiada e recebeu R\$ 2.122,3 milhões, com 36,5% da produção de algodão em pluma sendo apoiada em 2005, 44,7% em 2006, 47,9% em 2007, 63,9% em 2008 e 41,9% em 2009. A cadeia produtiva do milho também foi razoavelmente atendida – foram amparados 4,3% da produção em 2005, 18,5% em 2006, 10,1% em 2007, 5,1% em 2008 e 21,3% em 2009.

Em contrapartida, os mercados de arroz, soja e trigo exigiram uma ação descontinuada, já que a própria dinâmica do mercado conduziu a uma situação mais favorável, traduzida pelo patamar de preço superior ao preço mínimo. Para o arroz o apoio esteve ao redor de 9,0% da produção anual, exceto no ano de 2008 quando não necessitou de nenhuma ação governamental. A soja só teve necessidade de apoio nos anos de 2006 e 2007 em função da perda de valor do produto no mercado internacional, enquanto o trigo demandou ações em 2005, ficou dois anos com bons preços e atualmente praticamente a metade da safra passa pelos instrumentos de apoio à comercialização.

Tabela 2. Apoio à comercialização de produtos agrícolas entre os anos de 2005 a 2009.

ANO	PRODUTO	AGF		Opção Pública		Aquisição		PEP		PROP		PEPRO		Equalização (PEP, PROP e PEPRO)		Total Geral de Apoio	
		RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil	RS Milhões	t. mil
2005	Algodão	13,3	4,5	-	-	13,3	4,5	71,5	197,7	134,9	272,2	-	-	206,4	469,9	219,7	474,4
	Arroz	204,7	594,5	168,0	350,0	372,7	944,5	-	-	19,8	327,6	-	-	19,8	327,6	392,5	1.272,1
	Milho	126,9	637,1	-	-	126,9	637,1	60,0	760,0	6,5	114,4	-	-	66,5	874,4	193,4	1.511,5
	Raiz de Mandioca	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	76,1	-	-	1,5	76,1	1,5	76,1
	Trigo	167,6	481,4	0,9	1,9	168,5	483,3	230,0	1.192,3	15,6	153,4	-	-	245,6	1.345,7	414,1	1.829,0
	TOTAL	512,5	1.717,5	168,9	351,9	681,4	2.069,4	361,5	2.150,0	178,3	943,7	-	-	539,8	3.093,7	1.221,2	5.163,1
2006	Algodão	1,2	0,4	-	-	1,2	0,4	0,8	1,8	-	-	253,5	461,5	254,3	463,7	255,5	464,1
	Arroz	133,9	304,4	-	-	133,9	304,4	57,8	459,8	23,9	238,9	-	-	81,7	698,7	215,6	1.003,1
	Fécula	0,4	1,0	-	-	0,4	1,0	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	1,0
	Feijão	2,4	3,0	-	-	2,4	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	3,0
	Milho	444,3	2.223,7	-	-	444,3	2.223,7	227,8	3.278,2	202,7	2.257,6	4,0	100,0	434,5	5.635,8	878,8	7.859,5
	Raiz de Mandioca	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6	189,1	-	-	4,6	189,1	4,6	189,1
	Semente de Soja	26,7	41,0	-	-	26,7	41,0	-	-	-	-	-	-	-	-	26,7	41,0
	Sisal	0,4	0,4	-	-	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4
	Soja	9,6	14,7	-	-	9,6	14,7	-	-	98,1	1.289,5	400,9	5.467,9	499,0	6.757,4	508,6	6.772,1
	Sorgo	2,8	17,1	-	-	2,8	17,1	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	17,1
	Trigo	12,7	31,9	-	-	12,7	31,9	44,2	239,5	-	-	-	-	44,2	239,5	56,9	271,4
	Vinho Vinífera	-	-	-	-	-	-	3,6	5,5	-	-	-	-	-	3,6	5,5	3,6
	TOTAL	634,4	2.637,6	-	-	634,4	2.637,6	334,2	3.984,8	329,3	3.975,1	658,4	6.029,4	1.321,9	13.989,7	1.956,3	16.827,3
2007	Algodão	3,2	1,1	-	-	3,2	1,1	-	-	-	-	544,8	728,9	544,8	728,9	548,0	730,0
	Arroz	31,9	78,2	437,0	807,7	468,9	885,9	16,5	157,5	-	-	-	-	16,5	157,5	485,4	1.043,4
	Café	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190,0	300,0	190,0	300,0	190,0	300,0
	Feijão	38,7	36,3	-	-	38,7	36,3	15,8	86,9	-	-	-	-	5,3	38,0	21,1	124,9
	Milho	53,0	273,3	-	-	53,0	273,3	70,9	1.183,3	-	-	170,7	3.753,2	241,6	4.936,5	294,6	5.209,8
	Sisal	4,5	4,6	-	-	4,5	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	4,5	4,6
	Soja	-	-	-	-	-	-	-	-	115,5	1.311,3	269,6	3.743,1	405,1	5.054,4	405,1	5.054,4
	Sorgo	0,2	0,8	-	-	0,2	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,8
	TOTAL	131,5	394,3	437,0	807,7	568,5	1.202,0	103,2	1.427,7	115,5	1.311,3	1.200,4	8.563,2	1.419,1	11.302,2	1.987,6	12.504,2
2008	Algodão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	549,2	1.023,6	549,2	1.023,6	549,2	1.023,6
	Milho	36,4	149,5	384,1	1.590,5	420,5	1.740,0	26,4	590,7	43,5	650,3	-	-	69,9	1.241,0	490,4	2.981,0
	Sisal	7,4	7,5	-	-	7,4	7,5	-	-	-	-	-	-	-	-	7,4	7,5
	Trigo	116,3	236,1	591,3	1.103,2	707,6	1.339,3	53,7	309,0	-	-	-	-	53,7	309,0	761,3	1.648,3
	Vinho Vinífera	-	-	-	-	-	-	19,2	26,7	-	-	-	-	19,2	26,7	19,2	26,7
	TOTAL	160,1	393,1	975,4	2.693,7	1.135,5	3.086,8	99,3	926,4	43,5	650,3	549,2	1.023,6	692,0	2.600,3	1.827,5	5.687,1
2009	Algodão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	549,9	792,2	549,9	792,2	549,9	792,2
	Arroz	0,2	0,3	405,9	668,6	406,1	668,9	-	-	-	-	-	-	-	-	406,1	668,9
	Café	-	-	927,5	180,0	927,5	180,0	-	-	-	-	-	-	-	-	927,5	180,0
	Fécula de Mandioca	0,8	1,1	-	-	0,8	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	1,1
	Feijão	212,3	158,6	-	-	212,3	158,6	5,9	50,1	-	-	2,1	16,7	8,0	66,8	220,3	225,4
	Milho	227,4	928,0	943,7	3.270,1	1.171,1	4.198,1	322,3	4.875,1	-	-	96,2	1.813,0	418,5	6.688,1	1.589,6	10.886,2
	Sisal	11,0	10,7	-	-	11,0	10,7	-	-	-	-	-	-	-	-	11,0	10,7
	Sorgo	1,3	6,1	-	-	1,3	6,1	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3	6,1
	Trigo	24,9	51,8	-	-	24,9	51,8	437,6	2.878,0	-	-	-	-	437,6	2.878,0	462,5	2.929,8
	Vinho Vinífera	-	-	-	-	-	-	23,6	36,7	-	-	-	-	23,6	36,7	23,6	36,7
Leite de Vaca	-	-	-	-	-	-	13,8	169,5	-	-	-	-	13,8	169,5	13,8	169,5	
	TOTAL	477,9	1.156,6	2.277,1	4.118,7	2.755,0	5.275,3	803,2	8.009,4	-	-	648,2	2.621,9	1.451,4	10.631,3	4.206,4	15.906,6

Fonte: Conab (2009b) – Elaborado pelo MAPA/SPA.

Tabela 3. Parcela da produção atendida pelos instrumentos de apoio.

Cultura	2005			2006		
	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %
Algodão	1.298,7	474,4	36,5%	1.037,9	464,1	44,7%
Arroz	13.227,3	1.272,1	9,6%	11.721,7	1.006,4	8,6%
Milho	35.006,7	1.511,5	4,3%	42.514,9	7.859,5	18,5%
Soja	52.304,6	-	-	58.027,1	6.772,1	11,7%
Trigo	5.845,9	1.829,0	31,3%	4.873,10	271,4	5,6%
Cultura	2007			2008		
	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %
Algodão	1.524,0	730,0	47,9%	1.602,2	1.023,6	63,9%
Arroz	11.315,9	1.074,7	9,5%	12.074,0	-	-
Milho	51.369,7	5.209,8	10,1%	58.652,2	2.981,0	5,1%
Soja	58.391,8	5.054,4	8,7%	60.017,7	-	-
Trigo	2.233,70	-	-	4.097,10	1.648,3	40,2%
Cultura	2009			2010 (até Fevereiro)		
	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %	Produção (t.mil)	Vol. Aparado (t.mil)	Participação %
Algodão	1.890,6	792,2	41,9%	1.930,6	-	-
Arroz	12.602,5	668,9	5,3%	11.507,9	-	-
Milho	51.003,9	10.886,2	21,3%	51.383,0	216,3	0,4%
Soja	57.165,5	-	-	67.569,7	-	-
Trigo	5.884,00	2929,8	49,8%	5.026,30	1.187,4	23,6%

Fonte: Conab (2009b) – Elaborado pelos autores.

4.2. Gastos Públicos na com a política de apoio para cadeia produtiva do arroz

Os gastos públicos com a cadeia produtiva do arroz, envolvendo as operações de aquisição e apoio à comercialização, totalizaram R\$ 392,5 milhões (1.272,1 mil t) em 2005, R\$ 215,6 milhões em 2006 (1.003,1 mil t), R\$ 485,4 milhões em 2007 (1.043,4 mil t) e R\$ 406,1 milhões em 2009 (668,9 mil t). Durante esses anos, os mecanismos de formação de estoques consumiram 92,1% dos recursos destinados à cadeia produtiva do arroz, enquanto os instrumentos de apoio à comercialização tiveram uma participação de apenas 7,9% (Tabela 4).

Em que pese a menor destinação de recursos aos instrumentos de apoio a comercialização (PROP e PEP), é importante observar que estes foram mais eficientes do que os de formação de estoques (COV e AGF), já que proporcionalmente atenderam a um volume maior da produção, com um menor investimento de recursos. Ou seja, 92,1% dos recursos foram empregados na formação de estoques, para a aquisição de 70,3% do volume amparado, ao passo que os instrumentos de apoio a comercialização consumiram apenas 7,9% dos recursos para amparar 29,7% do total.

A prevalência dos instrumentos de formação de estoques é explicada pelo fato de o arroz ser um produto básico na alimentação e, por isso, necessitar de estoques estratégicos –

essa tem sido a justificativa para o uso desses instrumentos. Ademais, a elevada oferta de arroz nesse período tornou necessária uma ação governamental mais contundente, no sentido de retirar do mercado parte do excedente, agregando-o aos estoques públicos.

Deve-se ressaltar, contudo, que a formação de volumes expressivos de estoques públicos podem comprometer os preços futuros, pois os setores a montante do produtor conhecem o volume de estoques e o tem como produto de possível oferta, além do fato de que os estoques comprometem a disponibilidade de armazéns para acondicionar a nova safra.

Cabe destacar, ainda, que o COV vem ganhando importância como instrumento de formação de estoques. Em 2005 consumiu 45,1% dos recursos destinados a essas operações, para amparar 37,1% do volume adquirido. Em 2007, essa participação passou para 93,2% do valor e 91,0% do volume adquirido. Já em 2009 o COV representou praticamente a totalidade das compras governamentais.

Embora em valores absolutos os recursos destinados a apoiar o setor sejam significativos, em termos relativos esse apoio torna-se mais modesto, mas imprescindível. As operações de apoio à comercialização ampararam 2,5% da produção nacional em 2005, 6,0% em 2006 e 1,4% em 2007, enquanto as de formação de estoque apoiaram, respectivamente, 7,0%, 2,6%, 7,8% e 5,3% em 2009. Houve concentração na distribuição espacial das operações nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Esses estados absorveram 97,8% dos recursos destinados a operações de apoio a comercialização e 76,0% dos aplicados na formação de estoque durante os anos de 2005 a 2009, conforme mostrado na Tabela 4.

Para dar suporte à comercialização, a cadeia contou com o PEP e o PROP. O PEP foi o predominante, consumindo 63,0% dos recursos destinados aos instrumentos de apoio. Novamente, houve concentração em termos de estado beneficiado – o Rio Grande do Sul consumiu 78,0% dos recursos destinados ao PROP e 84,3% dos valores disponibilizados para operações com PEP. Com esses instrumentos foram amparados 3,6% da produção gaúcha, ao custo de R\$ 96,7 milhões. Em relação à formação de estoque, o Estado recebeu 92,2% dos recursos destinados ao COV e 75,2% às aquisições, correspondendo a R\$ 1.204,4 milhões e apoiando 8,5% da safra gaúcha.

Obviamente, a concentração em termos de estado beneficiado e instrumento refletem a estrutura produtiva do país, igualmente concentrada. O excedente de produção se forma nos estados da região Sul, sobretudo no Rio Grande do Sul, que respondeu por 47,4% da produção em 2005, 58,6% em 2006, 56,7% em 2007, 61,0% em 2008 e 62,7% em 2009. Assim, para amenizar a pressão sobre os preços, uma das estratégias adotadas foi o deslocamento do montante excedente para regiões onde há déficit na oferta, justificando a maior utilização do PEP e dos instrumentos de formação de estoque.

Por fim, é importante observar que o apoio concedido ao Rio Grande do Sul não foi desprezível. Em 2005 foram alocados R\$ 278,3 milhões, 70,9% do total despendido com a cadeia produtiva do arroz, suficientes para amparar 13,8% da produção. O apoio passou para 87,4%, R\$ 188,4 milhões, para atender a 12,2% da produção em 2006. No ano seguinte, foram destinados R\$ 445,1 milhões, para socorrer 14,7% da produção.

Tabela 4. Apoio à comercialização de arroz em casca.

ANO	UF	Volume Negociado (t)				Valor da Operação (R\$ mil)				Total Negociado (t)	Valor Total das Operações (R\$ mil)	Produção (t)	Parcela Amparada (%)
		PEP	PROP	Opções	Aquisições	PEP	PROP	Opções	Aquisições				
2005	MT	-	-	-	209.778,5	-	-	-	53.806,8	209.778,5	53.806,8	2.043.200,0	10,3%
	RS	-	271.620,0	289.980,0	312.769,7	-	16.317,5	139.172,2	122.894,0	874.369,7	278.383,6	6.332.934,4	13,8%
	SC	-	56.025,0	60.048,0	22.520,3	-	3.439,8	28.830,8	8.976,6	138.593,3	41.247,2	1.049.900,0	13,2%
	TO	-	-	-	9.078,3	-	-	-	3.803,4	9.078,3	3.803,4	455.700,0	2,0%
	RO	-	-	-	23.256,1	-	-	-	7.519,4	23.256,1	7.519,4	223.200,0	10,4%
	PA	-	-	-	5.642,0	-	-	-	2.306,3	5.642,0	2.306,3	652.500,0	0,9%
	CE	-	-	-	3.169,5	-	-	-	1.728,0	3.169,5	1.728,0	101.500,0	3,1%
	GO	-	-	-	2.116,6	-	-	-	731,4	2.116,6	731,4	381.000,0	0,6%
	PR	-	-	-	2.008,8	-	-	-	1.091,1	2.008,8	1.091,1	150.200,0	1,3%
	RN	-	-	-	222,2	-	-	-	110,0	222,2	110,0	3.100,0	7,2%
	MG	-	-	-	997,9	-	-	-	424,7	997,9	424,7	256.200,0	0,4%
	PI	-	-	-	600,7	-	-	-	310,1	600,7	310,1	233.500,0	0,3%
	RJ	-	-	-	322,4	-	-	-	163,7	322,4	163,7	10.200,0	3,2%
	MA	-	-	-	1.690,7	-	-	-	719,4	1.690,7	719,4	718.000,0	0,2%
	RR	-	-	-	260,0	-	-	-	124,7	260,0	124,7	135.200,0	0,2%
	PB	-	-	-	51,1	-	-	-	26,1	51,1	26,1	5.300,0	1,0%
	TOTAL			327.645,0	350.028,0	594.484,8		19.757,3	168.003,0	204.735,4	1.272.157,8	392.495,7	13.355.034,4
2006	CE	-	-	-	440,2	-	-	-	214,7	440,2	214,7	113.526	0,4%
	GO	-	-	-	116,2	-	-	-	48,4	116,2	48,4	206.838	0,1%
	MT	-	19.899,0	-	6.491,2	-	2.586,9	-	2.193,8	26.390,2	4.780,6	738.754	3,6%
	RS	389.825,0	189.054,0	-	262.188,4	48.442,3	17.743,5	-	124.620,0	861.067,4	190.805,9	6.872.417	12,5%
	SC	70.000,0	29.970,0	-	11.991,8	9.340,0	3.553,5	-	5.319,2	111.961,8	18.212,7	1.099.095	10,2%
	TO	-	-	-	1.688,5	-	-	-	754,5	1.688,5	754,5	264.605	0,6%
	PR	-	-	-	1.241,3	-	-	-	598,2	1.241,3	598,2	180.670	0,7%
	MA	-	-	-	16,5	-	-	-	7,1	16,5	7,1	708.862	0,0%
	PA	-	-	-	258,6	-	-	-	132,7	258,6	132,7	423.200	0,1%
	PI	-	-	-	27,5	-	-	-	15,3	27,5	15,3	195.031	0,0%
	TOTAL	459.825,0	238.923,0		304.460,2	67.782,3	23.883,9		133.903,8	1.003.208,2	215.570,0	11.721.738	8,6%
2007	RS	135.000,0	-	733.918,0	77.094,0	14.167,5	-	399.591,1	31.356,8	946.012,0	445.115,4	6.419.300	14,7%
	SC	22.500,0	-	73.791,0	-	2.345,0	-	37.452,0	-	96.291,0	39.797,0	1.099.100	8,8%
	PE	-	-	-	10,9	-	-	-	5,9	10,9	5,9	25.500	0,0%
	PR	-	-	-	1.150,0	-	-	-	594,9	1.150,0	594,9	179.300	0,6%
TOTAL	157.500,0		807.709,0	78.254,9	16.512,5		437.043,1	31.957,6	1.043.463,9	485.513,1	11.315.900	9,2%	
2009	RS	-	-	637.119,0	0,3	-	-	386.731,3	0,2	637.119,3	386.731,5	7.905.000	8,1%
	SC	-	-	19.521,0	-	-	-	11.849,3	-	19.521,0	11.849,3	1.039.700	1,9%
TOTAL			656.640,0	0,3			398.580,6	0,2	656.640,3	398.580,8	12.602.500	5,2%	

Fonte: Conab (2009b) – Elaborado pelos autores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual desenho da PGPM faz com que seja conduzida conforme a conjuntura dos mercados agrícolas. Ou seja, o governo atua nos momentos em que os preços são desfavoráveis, havendo pouca interferência quando o mercado permanece equilibrado. Isso faz com que a política tenha um caráter flexível, porém inconstante e incerto, uma vez que as intervenções ocorrem somente no momento em que realmente são necessárias. Em que pesem os reveses advindos dessa estrutura, é certo que a ação governamental é fundamental, pois sem ela os mercados seriam bem mais afetados, comprometendo o abastecimento, a viabilidade dos empreendimentos e a manutenção dos produtores na atividade.

Com base no que foi discutido no estudo, pode-se presumir que, para que a ação do governo, de fato, sustente preço, é necessário que os instrumentos de apoio tenham um alcance representativo e que as intervenções ocorram de maneira contínua e planejada, como forma de antecipar os problemas de sustentação de preço. A eficácia da política depende do valor do preço mínimo, que muitas vezes não é interessante ao produtor, já que cobre, via de regra, o custo operacional de produção, e da disponibilidade de recursos a tempo e no montante necessário para fazer frente ao volume de produto que deve ser apoiado. Soma-se a isso, a articulação política das cadeias produtivas, que certamente permite que haja um favorecimento regional em termos de distribuição de recursos.



A análise do desempenho da política mostrou que o arroz, proporcionalmente à produção, foi menos beneficiado pelas políticas de apoio e formação de estoques do que as culturas do algodão e do milho, apesar de ser gênero básico na alimentação da população. Tomando-se o período sob análise, observa-se que foram produzidas, dos cinco produtos (algodão, arroz, milho, soja e trigo) 615.682,7 mil toneladas e apoiadas 54.459,4 mil toneladas, ou seja, 8,8% da produção. Com relação aos produtos nota-se que o algodão foi o maior beneficiado com 47,4% da produção, seguindo do trigo com 29,1%, do milho com 11,9%, do arroz com 6,6% e da soja com 4,1%. No caso particular do arroz poder-se-ia justificar a baixa participação em razão da preferência pelos instrumentos de formação de estoques, cujo custo operacional é bem superior aos de apoio à comercialização. Entretanto, esta justificativa só seria válida se tivesse havido falta de recursos na execução da PGPM, o que não foi o caso. Desta feita, o volume de operações não foi maior, pois o mercado teve a reação esperada, não necessitando de mais intervenção governamental.

O estado que mais se beneficiou com a política no caso da cultura do arroz foi o Rio Grande do Sul, onde parcela importante da produção foi amparada – 13,8% em 2006, 12,5% em 2007, 14,7% em 2007 e 5,2% em 2009. Os recursos aplicados nas operações de apoio totalizaram R\$ 278,3 milhões (874,3 mil t) em 2005, R\$ 190,8 milhões (861,1 mil t) em 2006, R\$ 445,1 (946,0mil t) milhões em 2007 e R\$ 386,7 milhões (637,1 mil t) em 2009.

Constatou-se que os mecanismos de formação de estoques consumiram no arroz 92,1% dos recursos durante os anos de 2005 a 2009, cabendo aos instrumentos de apoio à comercialização uma participação de apenas 7,9%. Entretanto, esses percentuais mostram que, embora a menor destinação de recursos tenha recaído sobre os instrumentos de apoio a comercialização, eles foram mais eficientes do que os de formação de estoques, na medida em que proporcionalmente atenderam a um volume maior da produção, com um menor investimento de recursos.

Por fim, a prevalência dos instrumentos de formação de estoques explica-se pelo fato de o arroz ser um produto básico na alimentação da população e, por isso, necessitar de uma política de formação de estoques estratégicos. Ademais, a elevada oferta no período analisado tornou necessária uma ação governamental mais contundente, ampliando os estoques públicos, ficando claro que nos momentos de excesso de oferta ou de restrições de demanda, apenas os mecanismos que realmente retiram o produto do mercado tem efetividade.

REFERÊNCIAS

BACHA, C.J. C; CALDARELLI, C.E. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Avaliação do desempenho dos novos instrumentos de política de garantia de preços de**



2004 a 2007. Disponível em: < <http://www.sober.org.br/palestra/9/409.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BEL FILHO, E. D; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças na Política de Garantia de Preços Mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v.3, n., p. 51-76, jan/mar, 2005. Disponível em: <<http://www.economia-aplicada.ufv.br/revista/pdf/2005/Artigo3.pdf>>. Acesso em: 09 de março de 2009. BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/PLANOS/PAP_2004_2005/PAP_2004_05_WEB.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2005/2006**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/PLANOS/PAP_2005_2006/PAP_2005_2006_GERAL/PLANO_AGRICOLA_E_PECUARIO_2005-06_MAPA.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2009/2010**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

CARVALHO, M. A. de.; SILVA, C. R. L. da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 52-63, jan./mar. 1993. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/49-4.pdf> >. Acesso em: 10 jun. 2009.

CONAB. **Instrumentos de política agrícola – MMA.ppt**: política agrícola. Brasília, 18 de janeiro de 2008. 1 arquivo, Microsoft Office PowerPoint 2007.

CONAB. Central de informações agropecuárias. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=193>>. Acesso em: 28 mai. 2009a.

CONAB. Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2009b.

CONAB. Safra – Grãos, Série Histórica. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=131>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

CHINGS-KAM, M.H.F.L.; TEIXEIRA, E.C. Custos e benefícios sociais de uma política de garantia de renda para a agricultura. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.3, n. 2, p. 15-18, abr/mai/jun, 1994. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

CONCEIÇÃO, J. C.P.R. Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contratos de opção e PEP) para a estabilização de preço e renda agrícola. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0927.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2009.



CRUZ, A.C.; TEIXEIRA, E. C. Desempenho da política de garantia de preços via contratos de opção de venda e prêmios para escoamento de produto. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.15, n. 4, p. 24-36, out/nov/dez, 2006. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

DELGADO, G. C; CONCEIÇÃO, J. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 108, p. 25-32, jan/jun, 2005. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/108/guilherme_junia.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2009.

GOMES, A.S.; MAGALHÃES JR. A. (Org.). **Arroz irrigado no Sul do Brasil**. Brasília: Embrapa, 2004. 899 p.

OLIVEIRA, A.S. TEIXEIRA, E.C. Política de estabilização de renda para a agricultura familiar: uma análise de risco. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, Rural v.43, n.1, p. 45-62, jan/fev/mar, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032005000100003>. Acesso em: 14 abr. 2009.

OSAKI, M.; BATALHA, M. O. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009, Porto Alegre. **Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil**. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/168.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2010.

PEREIRA, S R.; PRADO, G.R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.11, n. 3, p. 41-45, jul/ago/set, 2002. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

PEREIRA, A.C.; CARVALHO, F.M.A.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Evolução e desempenho da política de contratos de opção de venda para mercados agrícolas. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v.3, n. 4, p. 487-508, 2005. Disponível em <http://www.economia-aplicada.ufv.br/revista/pdf/2005/Artigo_03_V4.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2009.

[RODRIGUES, R. V.](#); [CASTRO, E. R. de](#); TEIXEIRA, E. C. Avaliação de uma política de estabilização de renda para a agricultura familiar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, n. 1, p. 139-162, jan/fev/mar, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n1/07.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

SARAVIA, E. O conceito de Políticas Públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2007. cap.1, p.1-42.

STEFANELO, E. L. **A política de garantia de preços mínimos no Brasil**: classificação e operacionalização de seus instrumentos no período de 1990-2004. 2005. 176p. Tese (Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/sureg/pr/pgpm_1990_2004/tese_doutorado_e_uigenio_stefanello.pdf>. Acesso em: 03 de mar. 2009.



VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION, 9, 2008, New Orleans. **Avaliação de políticas e transparência da gestão pública.** Tulane University: 2008. 11p.