



CONJUNTURA DE MERCADO E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA AGRICULTURA: 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.

Conjuntura de Mercado e Intervenção Governamental na Agricultura: o caso da cadeia produtiva do arroz

Grupo de Pesquisa: Comercialização, Mercados e Preços

Resumo

O risco, seja climático ou de preço, é uma característica inerente à agricultura, que justifica, por si só, a atuação do governo nos mercados agrícolas por meio de políticas públicas, em especial a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Nesse sentido, o estudo pretendeu analisar a estratégia e a atuação governamental diante da conjuntura dos mercados agrícolas, tomando como exemplo a cultura do arroz. Para tanto, foram analisados os resultados das operações de apoio executadas pela Conab, considerando os aspectos mercadológicos que influenciaram a ação do governo no mercado de arroz. O estudo mostrou que, de maneira geral, a PGPM tem cumprido seu papel. Embora não se possa afirmar categoricamente que os instrumentos de apoio foram eficazes, pode-se dizer que contribuíram com a sustentação dos preços durante o período analisado. Quanto ao abastecimento do mercado doméstico, a política também foi importante, permitindo o escoamento da produção para regiões com déficit de matéria-prima e garantindo a oferta em momentos de escassez.

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

Market Conjuncture and Government Intervention in Agriculture: the rice sector case

Abstract

The risk, whether resulting from weather or price conditions, is an agriculture intrinsic peculiarity, which itself justifies the government action on agricultural markets through public policies, especially the Minimum Price Policy (PGPM). In this sense, this paper analyzes the government strategy and action in response to the agricultural markets conjuncture, using as an example the rice sector. The results of support operations executed by Conab are analyzed,

taking into account the market aspects influencing the government action on the rice market. The results show the PGPM has fairly fulfilled its role on rice market. Although it is not possible to assert that the support actions have been effective, it can be said that they have contributed to support prices during the analyzed period. As regards domestic market supply, the policy also had an impact, allowing the flowing of production to deficit regions and ensuring supply in times of scarcity.

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

1. INTRODUÇÃO

Diversas são as razões que levam os governos a atuarem nos mercados agropecuários por meio de políticas públicas, em especial as agrícolas. O fato desses mercados combinarem características que afetam sobremaneira a oferta e a demanda é uma delas. Com relação à demanda, verificam-se elasticidade-preço e elasticidade-renda baixas. No lado da oferta de curto prazo, observa-se uma elevada dependência das condições climáticas e fitossanitárias; no longo prazo, a oferta agrícola é dependente de inovações tecnológicas. Soma-se a isso o caráter de concorrência perfeita da agricultura, que a deixa sem proteção contra a compra de insumos e a venda de produtos em mercados altamente concentrados.

A política agrícola é um conjunto de ações e medidas do Estado voltadas à agropecuária, que se manifestam por meio de planos, programas ou por ações governamentais direcionadas ao setor. De acordo com Mueller (2007), as políticas agrícolas podem ser classificadas em: 1) quantitativas, que abrangem políticas de estímulos (estímulos de mercado, como preços mínimos, subsídios, tributação, seguro, etc., e crédito agrícola) e políticas para produtos específicos; e 2) qualitativas, que focam em mudanças estruturais, como o uso da terra, infra-estrutura e desenvolvimento tecnológico. Hayami e Godo (2004) ressaltam que em países em desenvolvimento os objetivos primários das políticas agrícolas são particularmente desafiadores. De um lado devem assegurar alimentos a preços acessíveis e de outro evitar que o nível de renda dos produtores rurais caia.

A política agrícola brasileira assenta-se sobre dois pilares: o crédito e a garantia de renda aos agricultores. O crédito rural envolve as modalidades de custeio, comercialização e investimento. O segundo grupo é representado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que consiste num conjunto de instrumentos destinados a apoiar os preços, com vistas a garantir a renda dos produtores rurais e a possibilitar a formação de estoques estratégicos.

De acordo com Bacha e Caldarelli (2008), a PGPM pode ser considerada como um mecanismo específico de política de rendas¹ para a agropecuária, cujo intuito é evitar a grande oscilação nos preços dos produtos agrícolas. É importante observar que o atual desenho faz com que a política seja conduzida conforme os desdobramentos da conjuntura dos mercados agrícolas. Isto quer dizer que o governo atua, preferencialmente, nos momentos em que os preços são desfavoráveis, havendo pouca interferência quando o mercado permanece equilibrado.

¹ “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).

A pauta da PGPM inclui uma série de produtos agrícolas, que podem se beneficiar de seus instrumentos de apoio, sendo o arroz um dos principais. Devido à sua importância socioeconômica e essencialidade em termos de alimentação humana, o arroz consta da pauta desde 1951 e é um dos produtos 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. O estado do Rio Grande do Sul concentra a maior parte da produção, aproximadamente 60,0% do total. 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).

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 sua eficácia, podendo-se mencionar os trabalhos de Conceição (2002), Pereira et al (2005) e Cruz e Teixeira (2006). Trabalhos voltados à análise do desempenho dos instrumentos de execução da política também têm sido desenvolvidos. 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.

Contudo, os estudos disponíveis na literatura não se preocuparam em analisar a ação governamental diante da conjuntura de mercado de produtos agrícolas. Dessa forma, o presente estudo pretendeu identificar as situações de mercado que levaram à intervenção do governo no mercado de arroz, em especial no Rio Grande do Sul, nas últimas safras. Além disso, procurou contextualizar as transformações efetuadas na política ao longo das últimas décadas, especialmente no que diz respeito à criação de novos instrumentos.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. Intervenção Pública e Instrumentos de Execução da PGPM

A intervenção pública nos mercados agrícolas sempre esteve presente de modo contundente no Brasil. Todavia, a instituição de uma política consistente e sistemática de preços mínimos remonta ao ano de 1943, quando foi criada a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que tinha como atribuição planejar e executar a política.

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 mínimo².

Pode-se dizer, portanto, que a PGPM é 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. Um dos efeitos mais desejáveis da implementação da política é a redução na volatilidade dos preços agrícolas, especialmente nos períodos de safra, quando tendem a ser mais baixos e, eventualmente, inferiores ao preço mínimo (Figura 1).

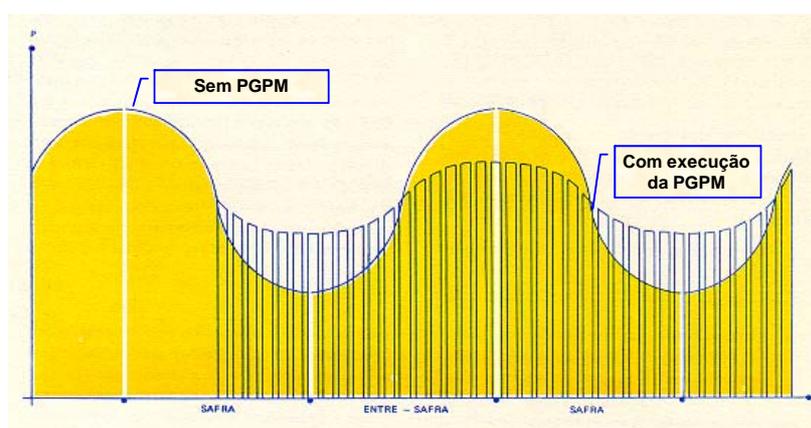


Figura 1 - Efeitos da PGPM sobre o preço de mercado

Fonte: Conab (2008)

Durante sua vigência, uma série de ajustes e inovações foi introduzida na PGPM e em seus instrumentos de execução. O primeiro deles, instituído pelo Decreto-Lei nº 79³, foi o estabelecimento de regras para a fixação de preços mínimos e, para a execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. Após a edição desse normativo não houve alterações significativas e a política 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, os EGF com e sem opção de venda. 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

² 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.

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

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-*PLE*⁴, que definia o momento da desmobilização de estoques.

Até meados da década de 1980, a PGPM centrou-se exclusivamente na formação de estoques públicos, adquiridos ao preço mínimo. Delgado e Conceição (2005) chamam a atenção para o fato de que a atuação do governo se dava sob duas formas:

- i. Estímulo à produção setorial, por meio da antecipação de preços de garantia, de crédito de custeio a taxas favorecidas e de formas diversas de seguro de produção ou de crédito.
- ii. Planejamento das condições de comercialização da produção, mediante arranjos da política cambial, notadamente para café e açúcar nas décadas de 1960 e 1970, e formação de estoques aos preços de garantia e/ou provisão do crédito de comercialização.

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 implicou em alterações consistentes na PGPM, uma vez que o custo elevado da política, sobretudo no tocante à manutenção de estoques, e a necessidade de maior controle sobre gastos públicos tornavam sua estrutura inviável. Como consequência, inovações no desenho dos instrumentos de apoio foram introduzidas, com a finalidade desonerar o setor público da intervenção na formação de estoques e substituir essa intervenção, ainda que parcialmente, por mecanismos de subvenção comercial.

Bel Filho e Bacha (2005) ressaltam que, 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 de execução da PGPM, mais seletivos e menos dispendiosos aos cofres públicos. 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.

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).

A partir do ano de 1996, iniciou-se, efetivamente, um amplo processo de reformulação do sistema de garantia de preços mínimos, com os Planos Agrícolas e Pecuários⁵ posteriores consolidando o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. A Tabela 1 sintetiza as alterações e inovações introduzidas na PGPM a partir da década de 1990.

Tabela 1. Inovações e ajustes introduzidos na PGPM a partir da década de 1990.

Ano	Motivação	Normativo	Desdobramentos
1990	Reforma das agências estatais de comercialização e abastecimento.	Lei nº 8.029/1990	Fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem) e da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e constituição da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).
1991	Redução da intervenção pública nos mercados agrícolas e dos gastos do governo com a manutenção de estoques.	Lei 8.171/1991; Lei nº 8.174/1991; Portaria Interministerial nº 182/1994	Regulamentação da atuação do governo nos mercados agrícolas, sobretudo na formação e liberação dos estoques, a fim de reduzir a intervenção na comercialização. Os instrumentos de aquisição e financiamento da comercialização foram mantidos. A venda de estoques governamentais passou a ocorrer através de leilões públicos. Os estoques reguladores passaram a contemplar prioritariamente os produtos básicos.
1996 /1997	Redução da intervenção pública nos mercados agrícolas e dos gastos do governo com a manutenção de estoques.	Leis nº 8.427/1992 e nº 9.848/1999; Regulamento para Oferta de Prêmio para Escoamento de Produto – PEP nº 001/1997	Instituição do PEP/VEP: permitiu que o governo evitasse as custosas aquisições e ao mesmo tempo garantisse o preço mínimo ao produtor no momento da colheita. O Regulamento para Oferta PEP nº 001/97 definiu um derivativo seu - o VEP. Esses dois instrumentos consistem em subvenção econômica concedida aos 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.
		Resolução CMN/BACEN nº 2.260/1996; Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários nº 001/1997 - Conab	Substituição do EGF/cov pelo COV: impediu que a garantia de preços permanecesse vinculada ao dispêndio imediato de recursos. O COV 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. O COV

⁵ São instrumentos de planejamento anuais, que apresentam as diretrizes da política agrícola para a safra que se inicia, buscando aprimorar os instrumentos de política agrícola e adequá-los ao comportamento dos mercados interno e externo e do cenário macroeconômico. Neles também são definidos os valores dos preços mínimos, para cada produto constante da pauta da PGPM.

			passou a funcionar como um seguro contra queda futura de preços.
2004	Redução da intervenção pública nos mercados agrícolas e dos gastos do governo com a manutenção de estoques.	Leis nº 11.076/2004 e nº 11.775/2008; Regulamento para Oferta de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda – PROP nº 001/05 - Conab	Instituição do PROP: permitiu que o governo evitasse a aquisição de produto e garantisse o preço mínimo ao produtor.
2006	Redução da intervenção pública nos mercados agrícolas e dos gastos do governo com a manutenção de estoques.	Leis nº 8.427/1992 e nº 9.848/1999; Regulamento para Operacionalização da Oferta de Prêmio Equalizador Pago ao Produtor – PEPRO n.º 001/06 - Conab	Instituição do PEPRO: permitiu a garantia do preço mínimo ao produtor, sem a aquisição, mediante o pagamento de diferença entre os preços mínimo (ou de referência) e o de mercado.
2008	Simplificação do processo de fixação dos preços mínimos	Lei nº 11.775/2008	Validade permanente dos preços mínimos. Permitiu ao produtor melhor planejar a comercialização e ao governo a simplificação dos procedimentos de fixação e divulgação dos preços mínimos.
2009	Estruturar arranjos produtivos sustentáveis	Lei nº 11.775/2008; Portaria MAPA 543/2009; Portaria Interministerial nº. 539/2009	Inclusão dos produtos da sociobiodiversidade na PGPM.

Fonte: Pereira e Prado (2002), Wedekin (2005), Conab (2009a), Brasil (2008) – Elaborado pelos autores.

2.2. Instrumentos de Apoio Disponibilizados à Rizicultura

I. Aquisição do Governo Federal - AGF⁶

É a aquisição direta de produto constante da pauta da PGPM pelo Governo Federal. É realizada quando o preço de mercado encontra-se abaixo do preço mínimo vigente. A operação é condicionada ao repasse dos recursos para aquisição pelo Tesouro Nacional. São beneficiários: produtores rurais, agricultores familiares e/ou suas cooperativas. O volume a ser adquirido de cada beneficiário depende dos recursos disponibilizados para a operação e do limite estabelecido por produto/beneficiário na norma específica de cada produto. Para o arroz, o limite de aquisição na forma de AGF, para cada ano safra, é de 205,1 toneladas.

II. Prêmio para Escoamento de Produto – PEP⁷

⁶CONAB. Cartilha do AGF. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/comercializacao/arq_link_menu/cartilha_agf_070706.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2009.

⁷CONAB. Cartilha do PEP. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/comercializacao/arq_link_menu/cartilha_do_pep_070706.pdf>. Acesso em:

Este instrumento foi implantado em 1996, com a finalidade de substituir as AGF em alguns casos e evitar a formação de estoques em grandes proporções. Da mesma forma que a AGF, o PEP foi criado para operar em momentos em que os preços de mercado estão abaixo do preço mínimo. A diferença é que ao invés de adquirir o produto excedente no mercado concede-se um prêmio àqueles que se dispõem a adquirir o produto indicado pelo governo, 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. O prêmio é estabelecido em leilão público e reflete a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo.

Segundo Pereira e Prado (2002), este instrumento é tido como uma das principais inovações da política agrícola e de abastecimento desde a instituição da PGPM, visto que, de certa forma, resolvia o conflito entre a abertura do comércio agrícola brasileiro, principalmente com os vizinhos do Mercosul, a PGPM e o abastecimento do país, por permitir o escoamento do produto para uma região deficitária, evitando importações.

III. Contrato de Opção de Venda - COV⁸

O COV é um título negociado pelo governo que permite ao produtor ou cooperativa vender sua produção para a formação de estoques públicos, em data futura, por um preço previamente fixado (preço de exercício). O título assegura ao seu detentor o direito - não a obrigação - de entregar ao governo a quantidade de produto vinculada a operação no seu vencimento. Seu objetivo é proteger o produtor rural e/ou sua cooperativa contra os riscos de queda nos preços.

O contrato é lançado quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo e a Administração tem interesse em sinalizar um 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, tornando-se um instrumento alternativo à PGPM na época da colheita.

Para a aquisição do direito de vender ao governo, o produtor rural e/ou sua cooperativa disputa, em leilão, o valor que julga que pode pagar por esse seguro de preços, denominado Prêmio. Os contratos oferecidos em cada leilão são arrematados pelos produtores rurais e/ou cooperativas que fizerem, por meio de seus corretores, lances de maior valor para os Prêmios.

Será interessante ao produtor exercer sua opção quando o preço de exercício, que é o preço definido pelo governo para compra de sua produção, situar-se acima da expectativa de mercado para a época de vencimento do contrato. Nessa hipótese, adquirir o contrato de opção seria equivalente a fazer um seguro para o preço da mercadoria. Ou seja, garantir que o valor do produto não caia abaixo do valor definido no contrato. Se até a data de vencimento o mercado não pagar um preço melhor do que o fixado no contrato de opção, o titular poderá vender o produto ao governo, pelo preço previamente contratado.

Dentre as vantagens deste instrumento, destacam-se, segundo Stefanelo (2005): a) proteger o produtor contra os riscos de queda nos preços de seu produto; b) prorrogar os compromissos do governo em face da escassez de recursos do Tesouro Nacional; c) criar um instrumento de seguro de preços de produtos agrícolas, não necessariamente associado a

28 mai. 2009

⁸CONAB. Cartilha do COV. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=193>>. Acesso em: 28 mai. 2009.

dispêndios imediatos de recursos do Tesouro Nacional; d) melhorar as políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno, tornando-se instrumento alternativo à PGPM; e) contribuir para acelerar o desenvolvimento dos mercados futuros de *commodities* agrícolas.

IV. Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP⁹

O PROP é uma subvenção econômica, na forma de prêmio, concedida em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a adquirir, em data futura, um determinado produto diretamente de produtores e/ou 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. É lançado quando o preço de mercado está abaixo do preço mínimo e a Administração tem interesse em sinalizar um preço futuro ao mercado e garantir renda ao produtor rural. Nesse caso, não ocorre a formação de estoques pelo governo que, através de subvenção econômica, garante o preço mínimo ao produtor e busca regular a oferta, definindo regiões para a oferta do produto.

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.

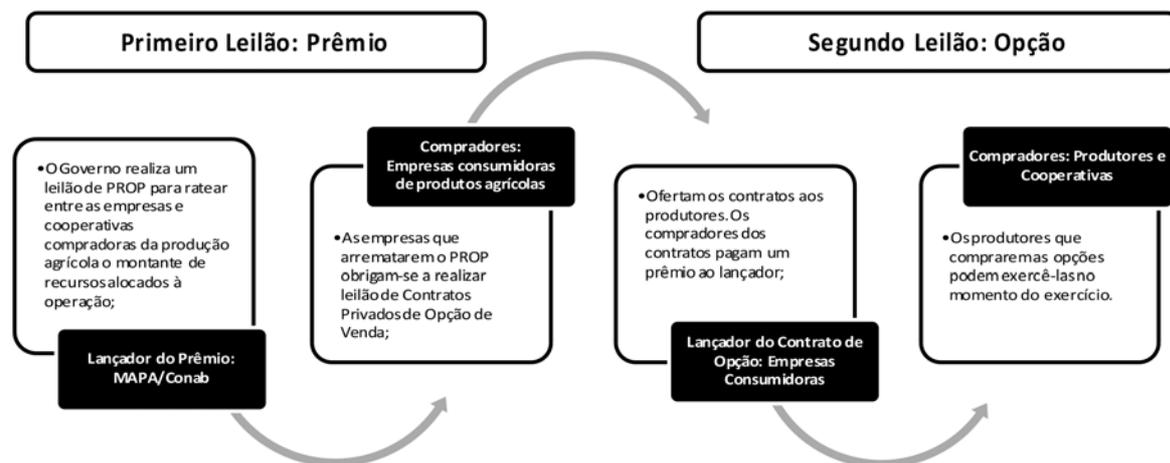
No primeiro leilão é lançado o prêmio de risco, cujo valor é variável e dependente da disputa entre os participantes do leilão. O governo estabelece um valor máximo para o prêmio, criando condições de disputa. Arremata o prêmio o participante que oferece o lance mínimo. No segundo leilão ocorre o lançamento dos contratos privados de opção de venda, lançados pelos arrematantes do primeiro leilão, os quais são ofertados aos produtores rurais e suas cooperativas. Os compradores das opções adquirem o direito de exercê-las ou não, a depender das condições futuras de mercado. A Figura 2 ilustra o fluxo operacional dos leilões de PROP.

⁹ Fontes:

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.

CONAB. Cartilha do PROP. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=193>>. Acesso em: 28 mai. 2009



Fi

Figura 2 - Fluxo operacional dos leilões de PROP
 Fonte: Brasil (2004/2005). - Adaptado pelos autores.

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 constou de análise gráfica dos resultados dos leilões públicos executados pela Conab (dados secundários), associada à análise interpretativa, considerando os aspectos mercadológicos que influenciaram a ação governamental no mercado de arroz.

Na estruturação das análises considerou-se como período-base os anos de 2005 a 2009, em razão 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 de formação de estoques e apoio à comercialização geridos pela Conab.

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

4.1. Conjuntura de Mercado e Intervenção Pública na Cadeia Produtiva do Arroz

A tendência de queda nos preços recebidos pelos produtores teve início em janeiro de 2004, muito influenciada pelos significativos aumentos de produção obtidos nas safras 2003/04 e 2004/05. A produção nacional de arroz em casca totalizou 12.960,4 mil toneladas em 2003/04 e 13.355,0 mil toneladas em 2004/05, de acordo com estimativas da Conab. Esses valores indicam que a produção cresceu 25,0% na safra 2003/04, pela recuperação da produtividade em relação à safra anterior, enquanto o incremento obtido em 2004/05 foi de apenas 3,0%, reflexo, sobretudo, da condição baixista de preços.

Com um consumo estimado em cerca de 12.600,0 mil toneladas em 2003/04, os estoques de passagem para as safras seguintes foram elevados, afetando negativamente os preços. O ano de 2004 iniciou com o produtor recebendo R\$ 39,30/saca e finalizou com a saca sendo comercializada a R\$ 23,06 (Figura 3). Ou seja, houve uma perda de receita por saca de 41,3% somente naquele ano. O processo de baixa se estendeu ao ano de 2005, que iniciou com a saca sendo cotada a R\$ 23,25, atingindo patamar inferior ao preço mínimo em maio daquele ano, R\$ 19,56/saca. As baixas cotações sinalizavam que seria um ano difícil em termos de comercialização, como de fato foi, tornando a participação do governo indispensável no sentido de dar suporte ao mercado.

Com efeito, o governo iniciou as operações de AGF no mês de março, no Mato Grosso. Apesar de problemas em torno da classificação da variedade Cirad, que não atingia os padrões mínimos para ser adquirida como arroz longo fino, categoria mais valorizada pelo mercado, esta variedade respondeu por 36,0% do total de aquisições no Estado. Em abril, iniciou as aquisições em Rondônia e em maio foram liberados recursos para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Também foram realizadas aquisições no Pará e Tocantins. No total, foram adquiridas 594,5 mil toneladas, que consumiram cerca de R\$ 204,7 milhões. O estado que mais se beneficiou com as aquisições foi o Rio Grande do Sul, responsável por 52,6% das vendas de arroz em casca ao Governo Federal, apesar dos produtores terem, em princípio, rejeitado a venda a preços mínimos. As compras nos demais estados foram mínimas.

Também foram efetuadas, a partir do mês de abril, operações de PROP, destinadas aos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No total, foram realizados sete leilões, com oferta de 21.603 contratos no Rio Grande do Sul e 4.326 em Santa Catarina. Do total de contratos ofertados, foram arrematados 10.060 (271,6 toneladas) no Rio Grande do Sul e 2.075 (56,0 toneladas) em Santa Catarina, os quais consumiram cerca de R\$ 19,8 milhões.



Figura 3 - Evolução dos preços recebidos pelos produtores e dos preços mínimos no Rio Grande do Sul, janeiro de 2004 a março de 2010, valores nominais.

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

Houve, ainda, a oferta de contratos de opção de venda para os estados do Rio Grande do Sul (10.740 contratos) e Santa Catarina (2.224 contratos). Foram negociados 100,0% dos contratos ofertados, ao prêmio médio de R\$ 24,00/saca de 50 kg. Assim, foram incorporadas 350,0 mil toneladas aos estoques públicos, consumindo recursos da ordem de R\$ 168,0 milhões. Como forma de amparar os produtores da agricultura familiar, o governo realizou aquisições diretas, que totalizaram 27,7 mil toneladas e exigiram o desembolso de R\$ 12,5 milhões.

O ano de 2005 finalizou com o Governo Federal adquirindo 944,5 mil toneladas, ao custo de R\$ 372,7 milhões. Em subvenções, via PROP, foram negociadas 327,6 mil toneladas, que consumiram R\$ 19,8 milhões dos cofres públicos. A cadeia produtiva do arroz recebeu apoio total R\$ 392,5 milhões, correspondentes a 1.272,2 mil toneladas ou 9,5% da safra. Apesar deste suporte, os preços não reagiram a contento, fechando o ano a R\$ 20,95/saca - ao longo do ano, a desvalorização da saca de arroz atingiu 10,2%.

O ano de 2006 também foi marcado pelo baixo nível de preços, mantido em patamar inferior ao mínimo durante a maior parte do ano, exceção feita aos últimos três meses. Apesar da atuação do governo, não houve recuperação significativa nos preços, com as cotações se elevando apenas na segunda quinzena de outubro. Nesta época os produtores, tradicionalmente, envolvem-se com as operações de plantio da nova safra, em detrimento das atividades de comercialização, o que acaba restringindo a oferta e aumentando o preço do produto.

As intervenções tiveram início no mês de março, com as operações PEP. Foram realizados oito leilões, com oferta de 480,0 mil toneladas nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, sendo arrematadas 459,8 mil toneladas - 389,8 mil toneladas no Rio Grande do Sul (95,08%) e 70,0 mil toneladas em Santa Catarina. O valor da subvenção concedida pelo Governo nessas operações totalizou R\$ 57,8 milhões.

As operações com PROP iniciaram no mês de março e se estenderam até o final de junho. Foram realizados treze leilões, nos quais se ofertaram 20.295 contratos (547.965 toneladas) - 3.334 no Mato Grosso (90.018 toneladas), 11.482 no Rio Grande do Sul (310.014 toneladas) e 5.429 em Santa Catarina (147.933 toneladas). Foram arrematados 8.849 contratos (238.923 toneladas), sendo 737 (19.899 toneladas) no Mato Grosso, 7.002 (189.054 toneladas) no Rio Grande do Sul e 1.110 (29.970 toneladas) em Santa Catarina, que representam, respectivamente, 22,1%, 61,1% e 20,3% do total ofertado em cada Estado. As operações com PROP consumiram de R\$ 23,9 milhões dos cofres públicos.

As aquisições iniciaram apenas em maio, devido ao atraso na aprovação do orçamento do Governo Federal. Essas operações totalizaram 304,4 milhões de toneladas, cujo dispêndio somou R\$ 133,9 milhões. Deste total, 16,8 mil toneladas de arroz referem-se a aquisições diretas da agricultura familiar, que consumiram recursos da ordem de R\$ 8,9 milhões. No total, foi amparado 1,0 milhão de toneladas, volume que representou 8,6% da safra 2005/06.

Em razão da escassez de oferta em alguns estados, o governo promoveu a venda de estoques públicos, iniciadas no mês de setembro, no Mato Grosso. As operações estenderam-se aos estados do Pará, Rondônia e Tocantins. Esta ação foi bastante positiva no abastecimento desses mercados, pois da oferta total, 260,0 mil toneladas, foram comercializadas 56,2%.

Em novembro, foram iniciadas as vendas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Nestes Estados, apesar de os preços terem permanecido abaixo do preço mínimo até setembro, havia a preocupação de se repetir o processo ocorrido em 2004/05. Naquele ano, quando a tendência de alta nos preços se consolidou, entre os meses de novembro e dezembro, o produtor estancou a comercialização e as indústrias foram obrigadas a reduzir suas compras. Essa situação fez com que houvesse, no início da comercialização da nova safra, produto remanescente nas mãos do produtor, o que terminou por pressionar os preços, diminuindo a renda do produtor na medida em que ele foi obrigado a vender sua safra a preços aviltados.

Ademais, a reação dos preços no atacado, frente aos custos de importação, tornava competitiva a importação de arroz tailandês, correndo-se o risco de que o mercado interno fosse suprido pelo produto importado, caso as indústrias ficassem desabastecidas. Assim, o governo iniciou as vendas no início do mês de novembro, no intuito de sinalizar um preço a partir do qual interviria no mercado mais fortemente. O preço de abertura foi estabelecido em R\$ 26,20/saca, acima do preço de mercado, para que as indústrias adquirissem o arroz do produtor. Como esperado, as vendas foram reduzidas (29,5% do volume ofertado), encerrando-se em dezembro no Rio Grande do Sul e em janeiro em Santa Catarina. As vendas continuaram em 2007, mas em volumes menores, sendo ofertado, principalmente, o produto proveniente dos estoques da agricultura familiar nos Estados do Mato Grosso, Pará, Rondônia, Piauí, Tocantins, Paraná e Minas Gerais.

Em síntese, o grande problema enfrentado pela cadeia produtiva do arroz durante os anos de 2005 e 2006 foi o descompasso entre oferta e demanda, que afetou negativamente os preços. A significativa redução nos preços decorreu da grande disponibilidade de produto

gerada, principalmente, pelos elevados índices de produção e pelos estoques de passagem de grandes proporções - volumes superiores a um mês de consumo. Adicione-se o fato do varejo ter operado basicamente com estoques feitos no final de 2005, o que lhe proporcionou a realização de poucas compras em 2006.

O ano de 2006 iniciou com a saca sendo cotada a R\$ 20,88 e encerrou com a mesma sendo vendida a R\$ 23,36. Ou seja, ao longo do ano houve valorização de 11,9% no preço recebido pelo produtor. Entretanto, em janeiro de 2007, os preços voltaram a cair, em níveis inferiores ao preço mínimo – R\$ 21,25/saca -, fazendo com que governo anunciasse a liberação de R\$ 700,0 milhões para operações de apoio à comercialização de arroz em casca.

No ano de 2007 foram observadas duas condições distintas no mercado de arroz: grande disponibilidade de produto na região Sul e escassez nas demais áreas. Tal situação decorreu de alterações na estrutura produtiva dos estados e afetou de modo significativo o comportamento dos preços. Este novo cenário começou a se desenhar no início da presente década, sendo seus efeitos sentidos bem mais adiante.

A partir safra 2002/03, a oferta no Sul do país ampliou-se consideravelmente, marcando a mudança do patamar de produção da região, notadamente no Rio Grande do Sul. O volume produzido pelo Estado passou de 4.696,4 mil toneladas para 6.432,7 mil toneladas em 2003/04, motivado, sobretudo, pela forte valorização nas cotações ocorrida em 2003. Isso fez com que o produtor investisse em tecnologia de produção, fazendo com que a produtividade aumentasse ano a ano. O aumento da produção trouxe reflexos negativos aos preços, cuja trajetória de queda, iniciada em janeiro de 2004, prolongou-se até o final do ano de 2007. Neste período, as cotações permaneceram abaixo do preço mínimo, exceto em alguns raros e curtos momentos (Figura 3).

Apesar da intervenção do Governo, as cotações permaneceram abaixo do preço mínimo, mas em patamar superior à média registrada no ano anterior. O ano de 2007 iniciou com a saca do arroz, em nível de produtor, valendo R\$ 21,93/50 kg e encerrou com a mesma sendo negociada a R\$ 21,86/50 kg.

Nos demais estados, a reduzida disponibilidade de produto manteve as cotações em patamares elevados. No Mato Grosso, terceiro maior produtor, esta realidade foi mais sentida a partir das safras 2005/06 e 2006/07, devido à expressiva diminuição da área plantada. Vários fatores, como a baixa remuneração ao produtor em períodos anteriores, o excesso de oferta e a menor competitividade do arroz de terras altas frente ao irrigado e a outras culturas, como soja e milho, desestimularam o plantio desse produto. Aliado a isso, o não enquadramento da variedade Cirad 141, uma das cultivares mais plantadas na região, na categoria longo fino e as restrições ambientais, que impediram a abertura de novas áreas, diminuíram as intenções de expansão na área plantada.

A disponibilidade de arroz no mercado brasileiro aumentou significativamente a partir da safra 2003/04, sobretudo em razão da expansão da produção no Rio Grande do Sul, impondo como consequência a desvalorização do produto, como já comentado anteriormente. As constantes reduções nos preços recebidos pelos produtores exigiram, de maneira incessante e sistemática, a intervenção do governo no mercado. Por outro lado, em boa parte dos estados, a oferta do produto não foi suficiente para abastecer a demanda local, exigindo a complementação da oferta, por meio do leilão de estoques públicos.

Diante desse contexto, a ação governamental, em 2007, pautou-se na formação de estoques nos estados onde havia excesso de oferta e venda de produto onde havia escassez.

Foram incorporadas 885,9 mil toneladas aos estoques públicos, sendo 78,2 mil toneladas oriundas de aquisições e 807,7 mil toneladas de contratos de opção. Às operações de subvenção, via PEP, foram destinados R\$ 16,5 milhões (157,5 mil toneladas), com as mesmas concentrando-se nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. As compras diretas da agricultura familiar somaram 17,0 mil toneladas, sendo desembolsados R\$ 4,0 milhões. A soma destas operações resultou num gasto de R\$ 485,5 milhões aos cofres públicos, suficientes para atender 9,2% da produção da safra 2006/07.

Os leilões de venda de estoques públicos tiveram início no mês de agosto, com o produto sendo ofertado nos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Pará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rondônia e Tocantins. Entretanto, a oferta, em alguns casos, não se deu somente por questões de desabastecimento, mas pela necessidade do governo em se desfazer de determinados lotes, seja pela perda de qualidade ou por motivos judiciais. As vendas foram mais efetivas nos estados do Mato Grosso, no qual foram negociadas 103,0 mil toneladas (89,4% da oferta total), e do Pará, onde a oferta total alcançou 4,3 mil toneladas e o volume negociado 3,6 mil toneladas.

As vendas iniciadas em 2007 estenderam-se até a colheita da safra 2007/08, com a oferta de produto em Goiás, Mato Grosso e Paraná. Ainda em dezembro de 2007, as associações de beneficiadores de arroz do Rio Grande do Sul enviaram pleito ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, solicitando o início das vendas de arroz naquele Estado, em razão da elevação nos preços e da pouca disponibilidade de produto. O pleito foi atendido e os leilões em Santa Catarina e Rio Grande do Sul tiveram início no mês de janeiro. A oferta total foi de 20,2 mil toneladas de arroz em casca em Santa Catarina e 107,1 mil toneladas no Rio Grande do Sul, sendo negociados, respectivamente, 40,7% e 65,4% do volume ofertado.

A oferta mais ajustada à demanda, com um volume de estoque de passagem menor, a liberação de recursos para operações de formação de estoques públicos já no momento da colheita e preços internacionais estáveis e elevados fizeram com que em 2007 os preços se estabelecessem em patamares superiores aos praticados em 2006, embora inferiores ao preço mínimo, permitindo melhor remuneração ao produtor e a recomposição de parte das perdas de receita sofridas nos anos anteriores.

Em janeiro de 2008, as cotações voltaram a ultrapassar o preço mínimo, com o arroz em casca sendo comercializado, em média, a R\$ 24,10/saca em janeiro. Os preços ao produtor se mantiveram em níveis remuneradores ao longo do ano, tornando desnecessária a ação do governo no sentido de apoiar a comercialização. O ano encerrou com a saca sendo negociada a R\$ 31,15. Contribuiu para isto a escassa oferta disponível com os produtores, sendo o abastecimento do mercado feito em grande parte pelos estoques públicos, bastante elevados no Rio Grande do Sul. Situação semelhante foi observada em Santa Catarina, uma vez que o comportamento do mercado gaúcho exerce influência direta sobre o desempenho desse mercado.

Contrariamente à conjuntura dos anos anteriores, as intervenções públicas no ano de 2008¹⁰ contribuíram para que não ocorresse alta excessiva de preços. Deve-se notar que no

¹⁰ Comentários baseados na Proposta de Preço Mínimo para a safra 2009/2010, elaborada pela técnica da Conab Regina Célia Gonçalves Santos.

início do ano tudo indicava normalidade no mercado, fazendo crer que as intervenções públicas, no intuito adquirir de um grande volume de produto para a formação de estoques, seriam necessárias. Entretanto, devido à súbita elevação nas cotações internacionais, tendo o arroz tailandês 100%B passado de US\$ 396.00 por tonelada em janeiro para US\$ 1,024.00 em maio de 2008, houve valorização substancial nos preços internos.

Cabe lembrar que as intervenções públicas ocorrem em duas frentes: quando o mercado está sobreofertado ou quando se ressentem da falta de matéria-prima para movimentar o parque industrial. Assim, no final do mês de abril, as indústrias do setor passaram a indicar que havia dificuldade para a aquisição de matéria-prima nas regiões produtoras. Havia, também, restrições às importações da Argentina e do Uruguai, em função dos elevados preços praticados.

Considerando o grande volume dos estoques públicos, da ordem de 1,5 milhão de toneladas, formados nas três safras anteriores, a necessidade de abastecer o mercado interno e a perda de qualidade ocasionada pelo longo período de armazenagem, o governo, a partir de maio e mediante acordo com as cadeias produtiva e industrial, iniciou a venda de seus estoques, com ofertas semanais.

Ao longo dos meses a oferta dos leilões foi sendo ajustada às necessidades do mercado, de modo a manter o preço ao produtor remunerador e a garantir o abastecimento interno. De maio a setembro foram realizados onze leilões, com a oferta total de 683,8 mil toneladas, sendo vendidas 637,2 mil, ou seja, 93,18% da oferta. O preço médio de abertura foi de R\$ 27,18/50 kg e o de fechamento R\$ 32,84, com ágio de 20,83%. Dos estoques do Rio Grande do Sul foram ofertadas 599,3 mil toneladas, com vendas de 552,8 mil, (92,24% da oferta), com o preço de abertura em R\$ 27,65/50 kg e o de fechamento em R\$ 33,08, resultando em sobrepreço de 19,50%. Em Santa Catarina foram colocadas à venda 84,4 mil toneladas ao preço de R\$ 27,10/50 kg, sendo vendidas 84,2 mil toneladas a R\$ 31,25, significando que a demanda foi de 99,80% da oferta, com os preços gerando ágio de 15,31%. O preço de abertura dos leilões foi estabelecido em R\$ 28,00/50kg, aplicando-se ágios e deságios permitidos pela PGPM.

Já 2009 o mercado internacional voltou às condições normais, mas preços um pouco mais valorizados, ao redor de US\$ 550.00 a US\$ 620.00 por tonelada. A boa oferta interna, a possibilidade de importar o produto da Argentina ou Uruguai a preços competitivos, o consumo estabilizado e o estoque de passagem da ordem de um mês de consumo, fizeram com que os preços iniciassem o ano a R\$ 31,16/50 kg. Contudo, em junho, a saca já era vendida a R\$ 24,62, abaixo do preço mínimo. Para esse ano, a melhor alternativa foi sinalizar um preço futuro, de modo que foram lançados 32.519 contratos, com 878.013 toneladas, sendo 794.097 toneladas no Rio Grande do Sul e 83.916 toneladas em Santa Catarina. Desse total foram arrematados 23.597 contratos, com 636.119 t no Rio Grande do Sul; 723 contratos com 19.521 toneladas em Santa Catarina, totalizando 24.320 contratos com 656.640 toneladas, com o desembolso de R\$ 405,6 milhões. As cotações do produto encerram o ano a R\$ 27,01/50 kg, muito em função das políticas implementadas.

4.2. Reflexos das Ações do Governo no Mercado do Rio Grande do Sul

Em que pese a falta de elementos que permitam aferir, de forma categórica, a eficácia dos instrumentos de apoio à comercialização e formação de estoques no Rio Grande do Sul, pode-se constatar claramente a sua contribuição em relação à sustentação dos preços de mer-

cado em períodos de sobreoferta e ao abastecimento interno quando há escassez de matéria-prima.

Verifica-se, a partir das informações contidas na Figura 4, que em 2006 o Governo atuou fortemente no mercado, notadamente no primeiro semestre, quando as cotações estavam bastante defasadas. As operações com PROP, PEP e AGF, embora não tenham sido suficientes para dar sustentação aos preços, elevando-os ao nível do preço mínimo, influenciaram de maneira significativa em sua recuperação.

A partir do mês de agosto, as cotações iniciaram tendência de elevação, comportamento normal na época de entressafra, atingindo valores superiores ao preço mínimo durante os meses de outubro a dezembro. Neste período, a restrição da oferta, motivada pelo fato dos produtores terem se voltado às atividades de pré-plantio da nova safra, fez com que as indústrias ficassem desabastecidas. Com isso, o governo deu início, no mês de novembro, às vendas de estoques públicos.

O ano de 2007 começou com os preços abaixo do preço mínimo, levando o governo a anunciar, em março, o início das operações de AGF e de venda de contrato de opção. Essas operações tiveram papel fundamental na recuperação dos preços, já sentida após a divulgação da liberação de recursos. Esta ação foi bastante eficaz, com a oferta de recursos já no momento da colheita, possibilitando ao produtor melhor gerenciamento da comercialização e a sustentação dos preços. Contudo, o apoio não foi suficiente para promover uma recuperação expressiva nas cotações, com o produto sendo comercializado abaixo do preço mínimo durante a maior parte do ano, inclusive durante a entressafra. Isto reforçou a tese de que realmente havia grande excesso de arroz no sul do país. Apesar da conjuntura de mercado não ter sido muito favorável, pode-se afirmar, com absoluta certeza, que os rizicultores estariam em pior situação caso os recursos destinados às operações de apoio não tivessem sido disponibilizados a tempo ou em valores menos representativos.

Em 2008, a estratégia foi a de manter equilibrado o nível de preço, de forma que fossem remuneradores aos produtores e permitissem o acesso dos consumidores a preços razoáveis. Assim, o governo lançou mão de seus estoques, colocando-os a venda durante os meses de janeiro a outubro, a fim de contrabalançar a súbita e consistente elevação dos preços internacionais, em que foi bem sucedido – o grande volume ofertado ao mercado, 866,9 mil toneladas, impediu maiores altas na época de entressafra do produto.

Em 2009 a produção teve uma boa recuperação sendo superior à demanda estimada em aproximadamente 100,0 mil toneladas. As importações e exportações praticamente se anularam, de modo que houve um leve aumento do estoque de passagem. Assim, como já relatado anteriormente, para manter sustentado os preços internos, foram feitos leilões de contratos de opção.

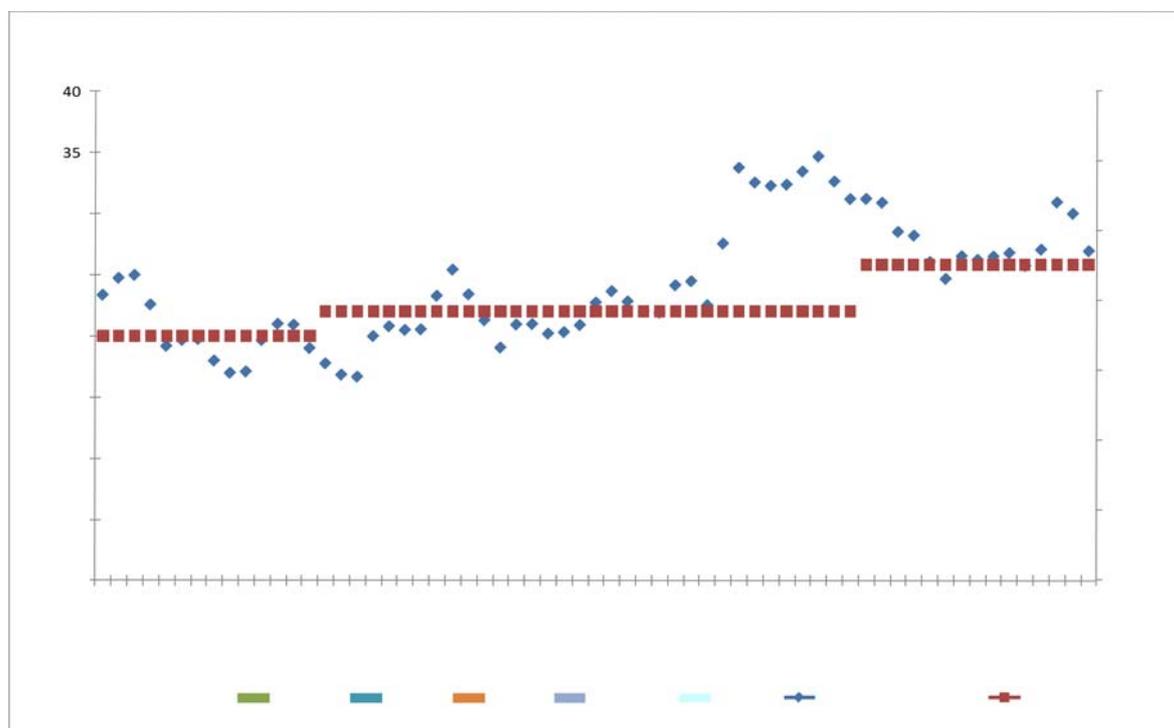


Figura 4 - Preços e apoio à comercialização no Rio Grande do Sul
 Fonte: Conab (2009b) - Elaborado pelos autores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo mostrou que, de maneira geral, a PGPM tem cumprido razoavelmente seu papel no mercado de arroz. Os resultados não forneceram elementos suficientes que permitissem afirmar, de forma categórica, que os instrumentos de apoio foram ou não eficazes, já que em muitos momentos, apesar da forte atuação do governo, não houve reação nos preços. No entanto, é possível dizer que a política contribuiu com a sustentação das cotações e que os problemas enfrentados pelo setor teriam sido potencializados caso não houvesse intervenção governamental. Certamente, um conjunto de variáveis influenciou na manutenção da tendência baixista observada nas cotações, mesmo quando a atuação do governo foi significativa.

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. A eficácia da política também depende do valor do preço mínimo, que muitas vezes não é interessante ao produtor, já que cobre apenas o custo operacional de produção, da disponibilidade de recursos e do volume de produto operacionalizado comparativamente ao total da produção. 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 atuação do governo também foi importante no sentido de abastecer regiões com déficit de matéria-prima e no de garantir a oferta em momentos de escassez de produto. Cabe destacar que o conjunto dos instrumentos de política agrícola (crédito, apoio a preço, pesqui-

sa) tem sido bem sucedido no que diz respeito ao abastecimento do mercado doméstico, visto que a produção nacional tem garantido a maior parte do consumo.

Conclui-se, portanto que a intervenção do governo foi indispensável, pois sem ela o mercado teria sido bem mais afetado, comprometendo o abastecimento, a viabilidade dos empreendimentos e a manutenção dos produtores na atividade. Finalmente, é necessário enfatizar a importância de se estruturar análises mais robustas, que permitam avaliar, com maior exatidão e amplitude, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos mecanismos da PGPM, a fim de prover subsídios aos tomadores de decisão e aos gestores da política, para que possam melhor gerenciar e direcionar seus instrumentos e recursos.

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. **Instrumentos apoio_comerc_out08.ppt**: instrumentos de apoio à comercialização agrícola e pecuária. Brasília, 24 de outubro de 2008. 1 arquivo, Microsoft Office PowerPoint 2007. Disponível em: < www.g100.org.br/clique/Instrumentos_apano_comerc_out08.ppt>. Acesso em: 04 abr. 2010.

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. **Comparativos nos apoios à comercialização – RS, SC, MT.xls**. Brasília, 19 de julho de 2009b. 1 arquivo, Microsoft Office Excel 2007.

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

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.

HAYAMI, Y.; GODO, Y. The three agricultural problems in the disequilibrium of world agriculture. **Asian Journal of Agriculture and Development**, v.1, p.3-14, 2004.

MUELLER, C.C. **Taxonomia da política agrícola**. Brasília: Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2007. (não paginado).

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, 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.

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.

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_ugenio_stefanello.pdf>. Acesso em: 03 de mar. 2009.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XIV, edição especial, p. 17-32, out, 2005.