

LIMITES DA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA NO BRASIL¹

Júnia Cristina P. R. da Conceição²
Daniela Vasconcelos de Oliveira³

1 INTRODUÇÃO

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) tem um importante papel histórico na política de comercialização agrícola no Brasil. A sustentação de preços é estratégica para estímulo à produção agrícola. A ausência dessa garantia poderia provocar uma diminuição da oferta agrícola, comprometendo o abastecimento alimentar e a possibilidade de exportação. A política de comercialização é também importante para evitar aumentos de preços muito expressivos para o consumidor, comprometendo também a segurança alimentar.

Atualmente, existe a integração dos mercados, mas mesmo assim a produção agrícola nacional é influenciada pela definição dos preços mínimos (PMNs) para estímulo da produção. É por esse motivo que a PGPM ainda desempenha uma função importante como estimuladora da oferta agrícola.

Pode-se dizer, então, que a PGPM é um importante instrumento que o governo dispõe para amenizar a volatilidade dos preços agrícolas, assegurando a renda dos produtores rurais e também o abastecimento, com preços acessíveis aos consumidores, garantindo a segurança alimentar. A Companhia de Abastecimento Agrícola (Conab) é o órgão que efetiva a PGPM junto ao produtor rural, tendo sob sua responsabilidade a execução dos instrumentos dessa política.

A PGPM foi inicialmente pensada para o atendimento também dos pequenos produtores agrícolas. Entretanto, atualmente, existem o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) para atendimento da agricultura familiar. Esse é um reconhecimento da importância desse segmento na questão da oferta agrícola. Esses programas são importantes e merecem ser avaliados, mas não constituem objeto de investigação deste estudo.

Este trabalho pretende avaliar a atual política de comercialização agrícola (PGPM) no que se refere à garantia de renda ao produtor agrícola e também a garantia de preços

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua25art9>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

acessíveis aos consumidores. Esse lado do consumidor tem sido negligenciado nas análises sobre avaliação da política de comercialização agrícola, que acabaram se concentrando no lado do produtor. Mas, recentemente, a constatação da importância desse lado do consumidor (preços ao consumidor) passou a ficar mais evidente, principalmente em decorrência do aumento do consumo internacional de produtos agrícolas, favorecido pela taxa de câmbio atual, que estimula a exportação dos produtos agrícolas e acaba provocando a diminuição da oferta interna. Essa diminuição da oferta interna, associada ao aumento da demanda de alimentos, acaba exercendo uma pressão nos preços, e o papel da PGPM em relação ao abastecimento alimentar é evidenciado.

Assim, este estudo procura analisar os limites da política de garantia de PMNs, em um momento de demanda crescente de exportação e também de consumo interno. Dois produtos serão aqui objeto de análise: arroz e milho.

Além desta introdução, no item 2 é feita uma revisão de literatura sobre trabalhos que analisam a PGPM e as principais mudanças ocorridas na condução dessa política. Em seguida, no item 3, é feita uma análise dos produtos (arroz e milho, objeto de análise deste estudo, como já dito). No item 4 é feita uma análise do uso dos atuais instrumentos de comercialização da PGPM. E, finalmente no item 5, são apresentadas as conclusões e sugestões de novos pontos que merecem ser investigados.

2 REVISÃO DE LITERATURA: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA PGPM

Na década de 1990, como salienta Conceição (2006), teve início um movimento de intensa reformulação da política agrícola no Brasil. Uma das características desse processo de reformulação da política agrícola foi a redução das aplicações públicas no setor agrícola (Barros, Beres e Malheiros, 1993). Assim, houve a necessidade de diminuição dos recursos financeiros para as políticas de crédito rural e de PMNs. A restrição do ponto de vista fiscal, associada à consolidação do processo de abertura comercial, na década de 1990, criou um cenário distinto do que ocorreu nas décadas anteriores. O modelo de desenvolvimento passou a ter um caráter mais liberal e menos intervencionista. Isso levou a modificações substanciais na condução da política agrícola (Conceição, 2002).

Segundo Coelho (2001), houve uma alteração dos mecanismos de suporte de preços aos produtores. Havia a intenção clara de redução da presença do Estado na comercialização. O Preço de Liberação de Estoque (PLE), como limite superior à desmobilização de estoques, deixou de ser utilizado, e a concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores foi totalmente alterada.

A reformulação dos instrumentos de comercialização foi feita a partir de 1995. O governo criou novos instrumentos, mas manteve antigos instrumentos, a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF), que passaram a ser utilizados somente para casos especiais (Conceição, 2002). O trabalho de Conceição (2006) ressalta que, nesse período, a abertura econômica influenciou o desempenho e o próprio desenho da política de PMNs.

Bacha e Caldarelli (2008) mostram que as alterações feitas na PGPM, principalmente nos anos 2000 ocorreram, como já salientado anteriormente, em função do novo cenário macroeconômico onde havia a urgência em diminuir os gastos do governo federal, inclusive nas políticas de sustentação dos preços agrícolas, integrando agentes privados nesse processo.

Bacha e Schwantes (2019) elencam alguns estudos que analisaram a PGPM, enfatizando as alterações ocorridas, principalmente, a partir dos anos 2000. Os estudos de Conceição (2002; 2003), Del Bel Filho e Bacha (2005) e Delgado e Conceição (2005) são alguns dos citados.

Percebe-se, dessa forma, que as mudanças ocorridas na política de PMNs foram objeto de análise em diversos estudos. O trabalho de Barros e Guimarães (1998) pode ser considerado um marco, demonstrando empiricamente a ineficácia da atuação governamental na intervenção no mercado de preços agrícolas. Abreu *et al.* (2017) apresentam um *survey* da literatura dos diversos estudos que analisaram as mudanças na PGPM a partir da década de 1990.

O método de análise utilizado para a verificação da eficácia da PGPM, em sua grande maioria, foi o de decomposição da variância e análise tabular. Os estudos, em geral, analisaram os instrumentos de comercialização, dada a regra de intervenção, isto é, $PM < PMN$. Essa é a regra para definir a intervenção no mercado agrícola. Se o PM estiver acima do PMN, não há necessidade de intervenção. Dois pontos merecem consideração em relação a essa regra: o primeiro refere-se à existência de outros fatores que interferem nos preços agrícolas; e o segundo refere-se à definição do PMN, já que será o balizador da intervenção.

O primeiro ponto foi analisado por Conceição (2005). Demonstrou-se empiricamente que variáveis de mercado têm uma forte influência na determinação dos preços agrícolas. Assim, em um ambiente de economia aberta, com câmbio flexível, a atuação eficaz de uma política de PMNs é mais complexa. Forças de mercado medidas pela taxa cambial e demanda internacional têm forte influência nos preços domésticos.

3 PRODUÇÃO, QUADRO DE OFERTA E DEMANDA E COMPORTAMENTO DOS PREÇOS: ARROZ E MILHO

3.1 Arroz

A distribuição regional da produção de arroz é apresentada na tabela 1. Um ponto importante a ser ressaltado é a concentração da produção no Centro-Sul do país, principalmente na região Sul. As regiões Norte e Nordeste apresentam uma participação bem inferior. A questão da distribuição regional é importante também para a definição da atuação da PGPM, principalmente na definição dos PMNs regionais.

A análise do quadro de suprimento (tabela 2) dá uma dimensão mais clara da necessidade de intervenção, isto é, da necessidade do uso dos instrumentos de comercialização. O suprimento do produto é dado pela soma do estoque inicial, produção e importação. A análise da tabela 2 revela que houve uma redução na produção de arroz nos anos recentes, principalmente a partir da safra 2018-2019. Na safra 2019-2020 houve uma recuperação, mas, na safra 2020-2021, novamente ocorreu uma queda.

O ponto que merece destaque aqui é que o Brasil sempre foi autossuficiente na produção de arroz, mas com um excedente pequeno entre a produção e o consumo. O país produzia o suficiente para seu abastecimento interno, sem margem para a exportação. Entretanto, com o estímulo à exportação, em função do câmbio e do incremento da demanda internacional, houve um aperto para o abastecimento interno. Isso levou a um aumento do preço do produto, que tentou ser controlado pelo estímulo a importação do produto, com redução da alíquota para importação.

TABELA 1

Distribuição regional da produção de arroz

Região/Unidade da Federação (UF)	Área (1 mil ha)			Produtividade (kg/ha)			Produção (1 mil t)		
	Safra 2018-2019 (a)	Safra 2019-2020 (b)	Variação % (b/a)	Safra 2018-2019 (c)	Safra 2019-2020 (d)	Variação % (d/c)	Safra 2018-2019 (e)	Safra 2019-2020 (f)	Variação % (f/e)
Norte	216,8	228,3	5,3	4.335	4.344	0,2	940,0	991,9	5,5
Roraima	10,4	10,3	(1,0)	7.075	6.850	(3,2)	73,6	70,6	(4,1)
Rondônia	42,4	42,5	0,2	3.243	3.280	1,1	137,5	139,4	1,4
Acre	4,9	4,9	-	1.321	1.306	(1,1)	6,5	6,4	(1,5)
Amazonas	1,2	2,4	100,0	2.250	2.239	(0,5)	2,7	5,4	100,0
Amapá	0,8	1,1	37,5	994	960	(3,4)	0,8	1,1	37,5
Pará	37,3	44,4	19,0	2.546	2.456	(3,5)	95,0	109,0	14,7
Tocantins	119,8	122,7	2,4	5.207	5.379	3,3	623,9	660,0	5,8
Nordeste	143,8	157,1	9,2	1.891	2.061	9,0	272,0	323,9	19,1
Maranhão	84,4	89,9	6,5	1.543	1.710	10,8	130,3	153,8	18,0
Piauí	46,6	53,7	15,2	1.709	1.917	12,1	79,6	102,9	29,3
Ceará	3,7	3,8	2,7	1.634	2.088	27,7	6,1	8,0	31,1
Rio Grande do Norte	0,8	0,9	12,5	3.354	3.472	3,5	2,7	3,1	14,8
Paraíba	1,1	1,2	9,1	1.202	1.593	32,5	1,3	1,9	46,2
Pernambuco	0,4	0,5	25,0	8.150	8.500	4,3	3,3	4,3	30,3
Alagoas	2,8	3,1	10,7	6.930	6.900	(0,4)	19,4	21,4	10,3
Sergipe	4,0	4,0	-	7.322	7.137	(2,5)	29,3	28,5	(2,7)
Bahia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	154,8	152,5	(1,5)	3.633	3.895	7,2	562,4	594,1	5,6
Mato Grosso	121,3	118,7	(2,1)	3.196	3.410	6,7	387,7	404,8	4,4
Mato Grosso do Sul	10,7	11,2	4,7	5.800	6.150	6,0	62,1	68,9	11,0
Goiás	22,8	22,6	(0,9)	4.939	5.329	7,9	112,6	120,4	6,9
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste	13,2	10,5	(20,5)	3.666	4.018	9,6	48,5	42,2	(13,0)
Minas Gerais	3,5	2,0	(42,9)	2.787	4.061	45,7	9,8	8,2	(16,3)
Espírito Santo	0,1	0,1	-	3.519	3.216	(8,6)	0,4	0,3	(25,0)
Rio de Janeiro	0,3	0,1	(66,7)	2.203	3.216	46,0	0,7	0,3	(57,1)
São Paulo	9,3	8,3	(10,8)	4.046	4.027	(0,5)	37,6	33,4	(11,2)
Sul	1.173,9	1.117,4	(4,8)	7.378	8.261	12,0	8.660,7	9.231,3	6,6
Paraná	23,2	21,8	(6,0)	6.124	7.003	14,3	142,1	152,6	7,4
Santa Catarina	149,6	149,6	-	7.550	8.100	7,3	1.129,5	1.211,8	7,3
Rio Grande do Sul	1.001,1	946,0	(5,5)	7.381	8.316	12,7	7.389,1	7.866,9	6,5
Norte/Nordeste	360,6	385,4	6,9	3.360	3.414	1,6	1.212,0	1.315,8	8,6
Centro-Sul	1.341,9	1.280,4	(4,6)	6.909	7.707	11,5	9.271,6	9.867,6	6,4
Brasil	1.702,5	1.665,8	(2,2)	6.158	6.713	9,0	10.483,6	11.183,4	6,7

Fonte: Conab.

Obs.: Estimativa em setembro de 2020.

TABELA 2

Brasil: quadro de suprimento de arroz

(Em 1 mil toneladas)

Safra	Estoque inicial	Produção	Importação	Suprimento	Consumo	Exportação	Estoque final	Rel. % est. final/consumo
2014-2015	868,2	12.448,6	503,3	13.820,1	11.495,1	1.362,1	962,9	8,4
2015-2016	962,9	10.603,0	1.187,4	12.753,3	11.428,8	893,7	430,8	3,8
2016-2017	430,8	12.327,8	1.042,0	13.800,6	12.024,3	1.064,7	711,6	5,9
2017-2018	711,6	12.064,2	845,2	13.621,0	11.239,0	1.710,2	671,8	6,0
2018-2019	671,8	10.483,6	1.037,7	12.193,1	10.278,1	1.360,9	554,1	5,4
2019-2020	554,1	11.183,4	1.100,0	12.837,5	10.800,0	1.500,0	537,5	5,0
2020-2021	537,5	10.961,8	1.100,0	12.599,3	10.800,0	1.100,0	699,3	6,5

Fonte: Conab.

Pelos dados do quadro de suprimento, expressos na tabela 2, verifica-se que houve um incremento na importação do produto a partir da safra 2018-2019 para garantir o consumo. Nota-se também que houve um incremento da exportação, principalmente nas safras 2017-2018 e 2019-2020. O comportamento das exportações e importações é influenciado principalmente por variáveis de mercado e acaba influenciando também o preço do produto. Os instrumentos de comercialização não conseguem interferir para suavizar essas oscilações, principalmente porque a regra de intervenção $PM < PMN$ não permite que essa intervenção ocorra, visto que o PM teve um comportamento de alta e se manteve acima do PMN.

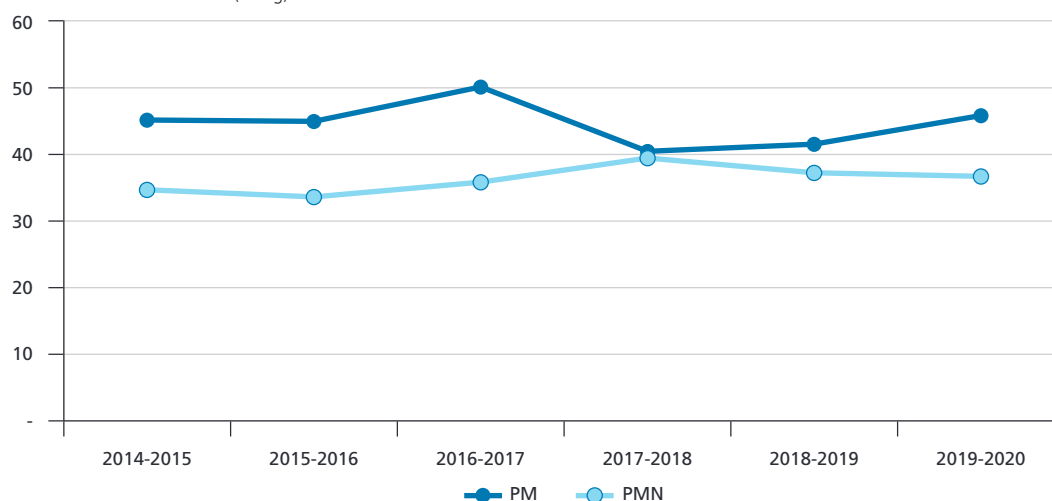
O comportamento das exportações e importações é influenciado pela taxa de câmbio, que pode estimular ou desestimular essas variáveis. No caso do arroz, houve um estímulo à exportação desse produto, na medida em que havia demanda e a taxa cambial favorecia a exportação. Como os mercados agrícolas estão integrados, não há como frear, *a posteriori*, essa tendência. Verifica-se, dessa forma, a limitação dos instrumentos atuais em um cenário de preços externos atrativos para o produtor, que vai preferir exportar a vender no mercado interno. O uso dos atuais instrumentos de comercialização não consegue fazer um movimento contracíclico.

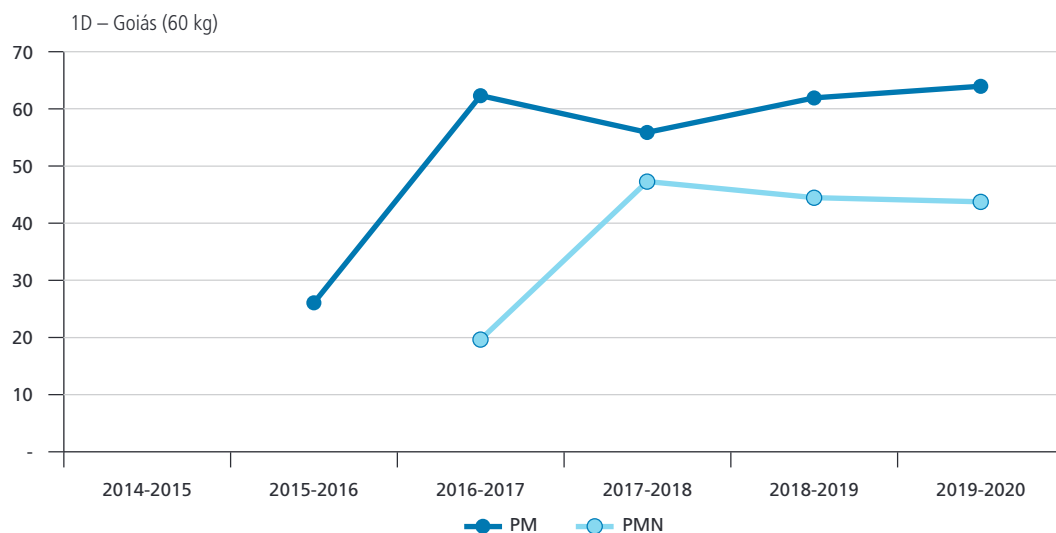
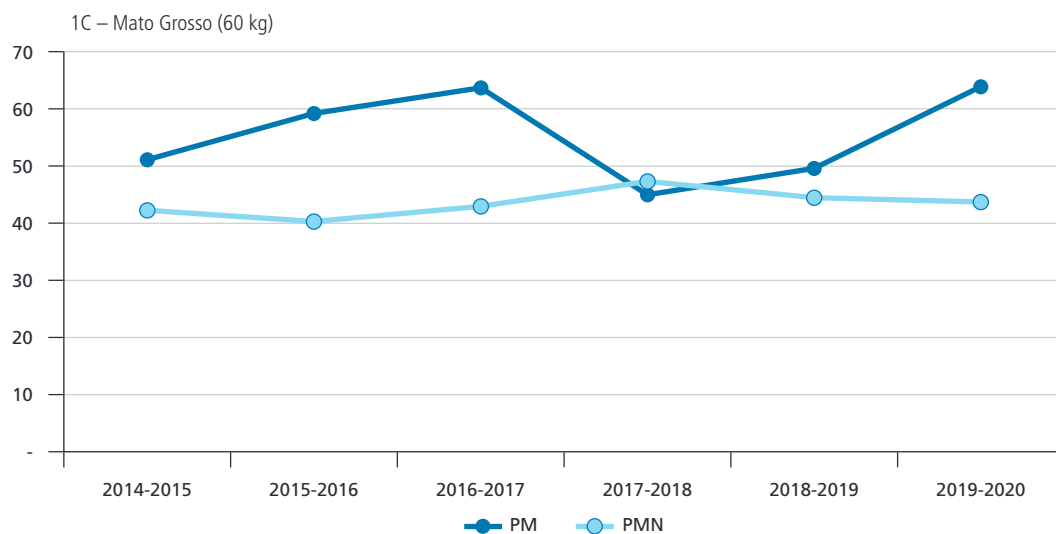
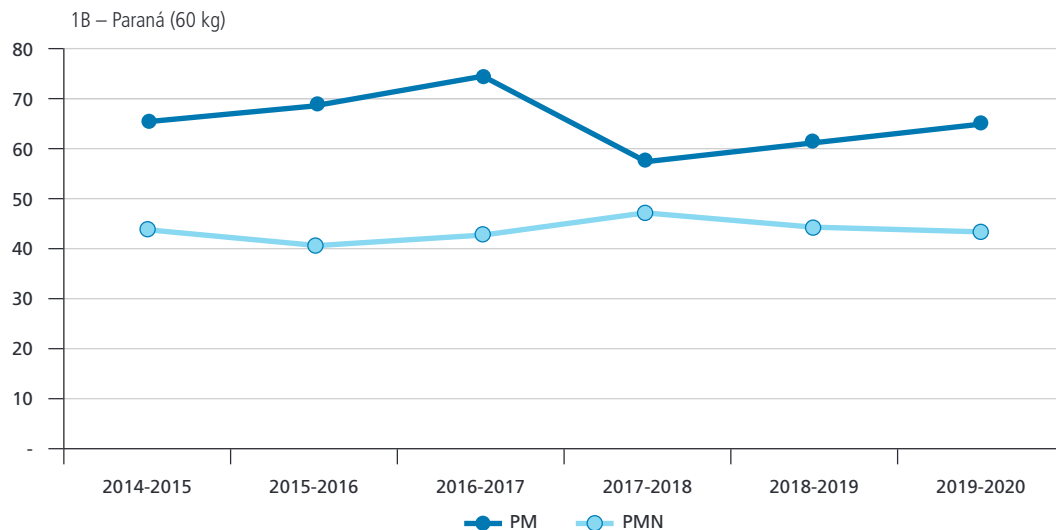
O gráfico 1 mostra o comportamento dos preços de mercado e do PMN para o arroz. Os PMNs são regionalizados para a região Sul e para a região Centro-Oeste.

GRÁFICO 1

Principais estados produtores: preços médios mensais de arroz em casca PM e PMN

1A – Santa Catarina (50 kg)





Fonte: Conab.
Elaboração dos autores.

Verifica-se, pela análise dos gráficos, que a regra de intervenção $PM < PMN$ sugere que ocorra intervenção nos anos 2017 e 2018. Neste período há uma tendência de queda dos

preços. O PM fica bem próximo do PMN nas regiões de Mato Grosso e Santa Catarina. Nesses anos houve a utilização dos instrumentos de comercialização, conforme pode ser visualizado na tabela 5. Nos anos mais recentes, 2019 e 2020, o comportamento dos preços não sinaliza a necessidade de intervenção, dada a forma como a regra de intervenção é definida.

3.2 Milho

A produção de milho tem tido um comportamento favorável com aumento na produção ao longo da última década.

A tabela 3 apresenta a concentração regional da produção. Constatou-se que a região Centro-Sul tem uma participação expressiva na produção nacional. As regiões Norte e Nordeste apresentam uma participação bem menor na produção nacional.

TABELA 3
Distribuição regional da produção de milho

Região/UF	Área (1 mil ha)			Produtividade (kg/ha)			Produção (1 mil t)		
	Safra 2018-2019 (a)	Safra 2019-2020 (b)	Variação % (b/a)	Safra 2018-2019 (c)	Safra 2019-2020 (d)	Variação % (d/c)	Safra 2018-2019 (e)	Safra 2019-2020 (f)	Variação % (f/e)
Norte	805	801	-0,5	4.368	4.663	6,8	3.519	3.736	6,2
Roraima	15	15	0,0	6.000	5.721	-4,7	90	86	-4,7
Rondônia	198	198	0,0	5.074	4.783	-5,7	1.004	947	-5,7
Acre	32	29	-11,4	2.476	2.413	-2,6	80	69	-13,7
Amazonas	11	9	-20,5	2.535	2.607	2,8	28	23	-18,3
Amapá	1	1	0,0	972	976	0,4	1	1	0,0
Pará	265	262	-1,1	3.155	4.706	49,2	835	1.232	47,5
Tocantins	282	288	1,8	5.242	4.793	-8,6	1.480	1.378	-6,9
Nordeste	2.627	2.593	-1,3	3.324	2.974	-10,5	8.733	7.711	-11,7
Maranhão	452	454	0,2	4.855	4.336	-10,7	2.196	1.966	-10,5
Piauí	468	432	-7,6	4.695	4.042	-13,9	2.195	1.746	-20,5
Ceará	520	520	0,0	1.232	855	-30,6	640	444	-30,6
Rio Grande do Norte	60	60	0,0	574	634	10,5	34	38	10,2
Paraíba	108	108	0,0	827	731	-11,6	89	79	-11,6
Pernambuco	236	236	0,0	798	680	-14,8	188	160	-14,9
Alagoas	38	38	0,0	1.600	1.424	-11,0	61	55	-10,9
Sergipe	154	154	0,0	5.528	5.505	-0,4	850	846	-0,4
Bahia	593	593	0,1	4.183	4.008	-4,2	2.479	2.377	-4,1
Centro-Oeste	9.284	9.192	-1,0	6.122	6.147	0,4	56.836	56.503	-0,6
Mato Grosso	5.456	5.457	0,0	6.407	6.349	-0,9	34.955	34.650	-0,9
Mato Grosso do Sul	1.855	1.855	0,0	4.735	5.082	7,3	8.783	9.428	7,3
Goiás	1.912	1.819	-4,8	6.600	6.563	-0,6	12.617	11.940	-5,4
Distrito Federal	61	60	-1,8	7.869	8.067	2,5	482	485	0,7
Sudeste	2.055	2.061	0,3	5.726	5.995	4,7	11.764	12.357	5,0
Minas Gerais	1.171	1.183	1,0	6.424	6.512	1,4	7.524	7.702	2,4
Espírito Santo	12	12	0,0	2.891	2.843	-1,7	33	33	-1,5
Rio de Janeiro	1	1	0,0	3.295	3.017	-8,4	4	3	-8,3
São Paulo	871	866	-0,6	4.827	5.335	10,5	4.203	4.619	9,9
Sul	3.757	3.795	1,0	5.766	6.478	12,4	21.663	24.585	13,5
Paraná	2.630	2.638	0,3	5.684	6.070	6,8	14.948	16.011	7,1
Santa Catarina	336	349	4,0	8.273	8.225	-0,6	2.780	2.874	3,4
Rio Grande do Sul	791	808	2,1	4.973	7.054	41,8	3.936	5.700	44,8
Norte/Nordeste	3.432	3.394	-1,1	3.568	3.372	-5,5	12.252	11.446	-6,6
Centro-Sul	15.095	15.048	-0,3	5.980	6.210	3,8	90.263	93.444	3,5
Brasil	18.527	18.442	-0,5	5.533	5.688	2,8	102.515	104.891	2,3

Fonte: Conab.
Obs.: Estimativa em novembro de 2020.

A tabela 4 apresenta o quadro de suprimento do milho e revela que a produção nacional tem sido suficiente para garantir o consumo interno e a exportação, não existindo a necessidade de importação do produto.

TABELA 4

Brasil: quadro de suprimento de milho

(Em milhões de toneladas)

Safra	Estoque inicial	Produção	Importação	Suprimento	Consumo	Exportação	Estoque final	Rel. % est. final/consumo
2014-2015	12,2	84,7	0,3	97,1	56,5	30,1	10,5	18,6
2015-2016	10,5	66,5	3,3	80,4	56,3	18,8	5,2	9,3
2016-2017	5,2	97,8	1,0	104,0	57,3	30,8	15,9	27,7
2017-2018	15,9	80,7	0,9	97,5	59,2	23,7	14,6	24,6
2018-2019	14,6	100,0	1,6	116,2	65,0	41,1	10,2	15,7
2019-2020	10,2	102,5	1,0	113,7	68,7	34,5	10,5	15,3
2020-2021	10,5	104,9	0,9	116,3	71,8	35,0	9,5	13,2

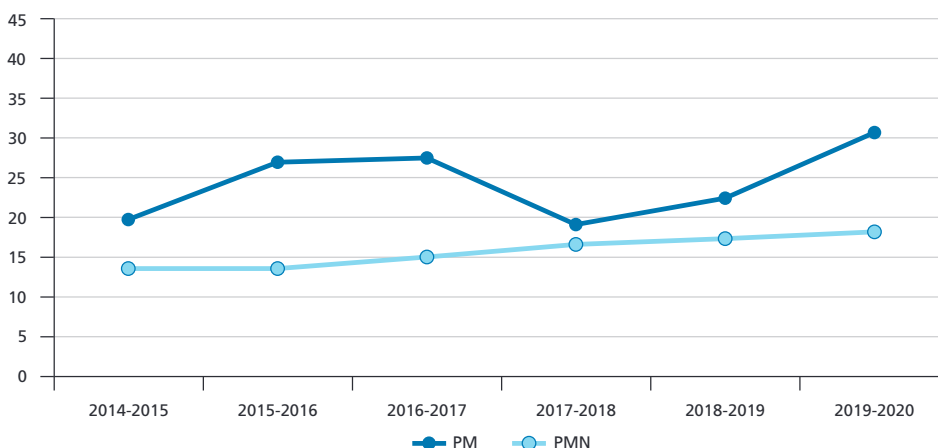
Fonte: Conab.

O gráfico 2 apresenta a série de preços do milho, PM e PMN. O comportamento dos preços demonstra que no, caso do milho, não houve necessidade de intervenção em 2019 e 2020. Ou seja, os preços de mercado têm se mantido superiores aos PMNS. Somente na safra 2017-2018 houve um comportamento dos preços que indicou a necessidade de intervenção.

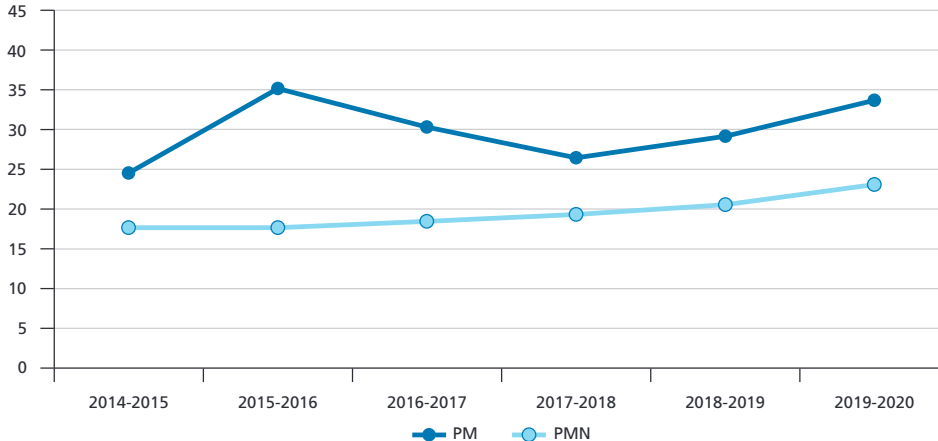
GRÁFICO 2

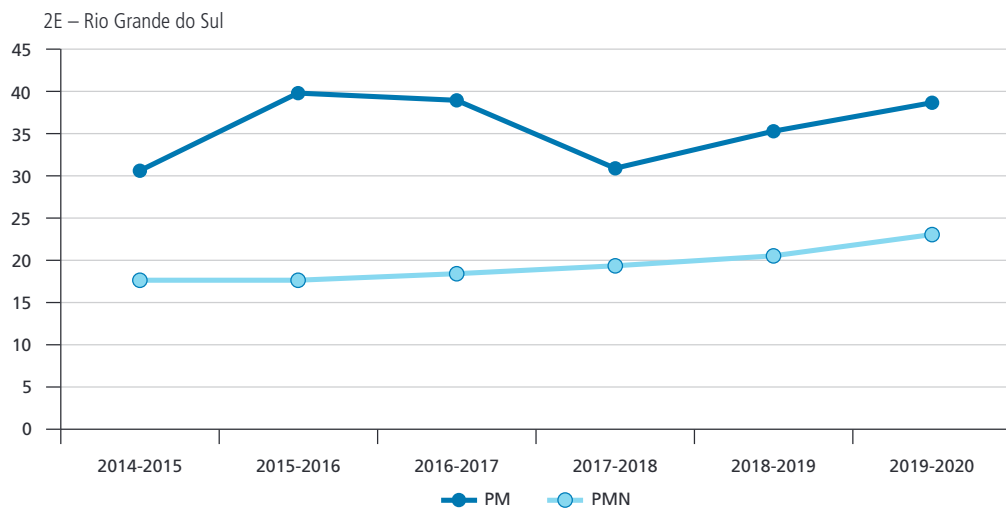
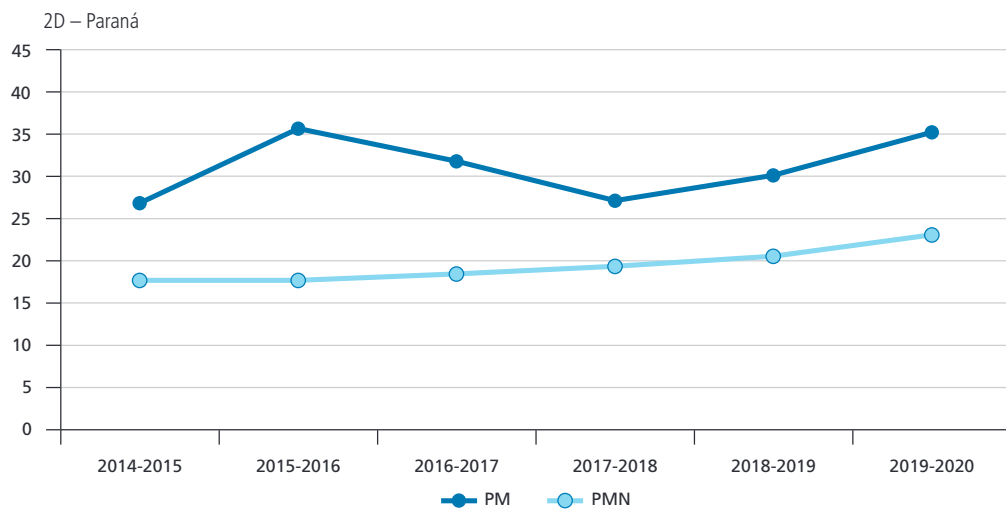
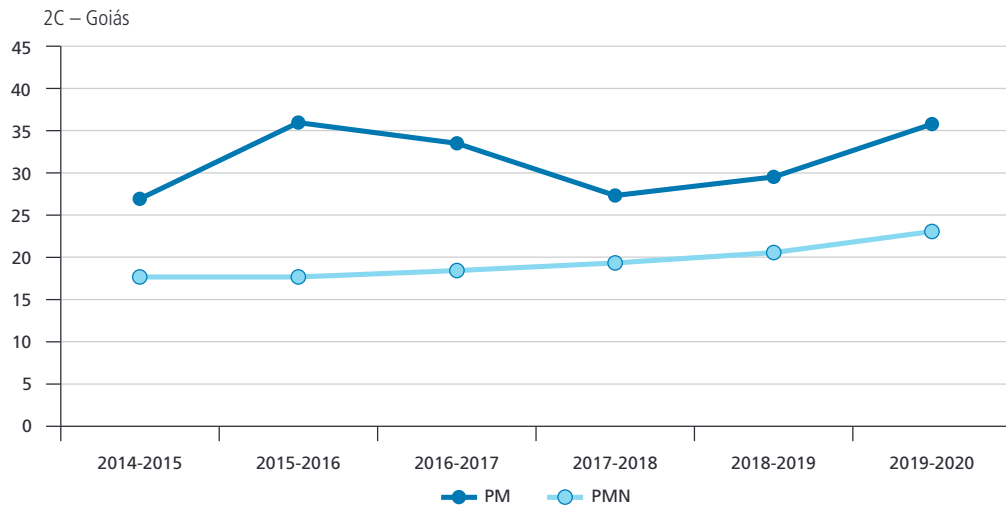
Principais estados produtores: preços médios de milho

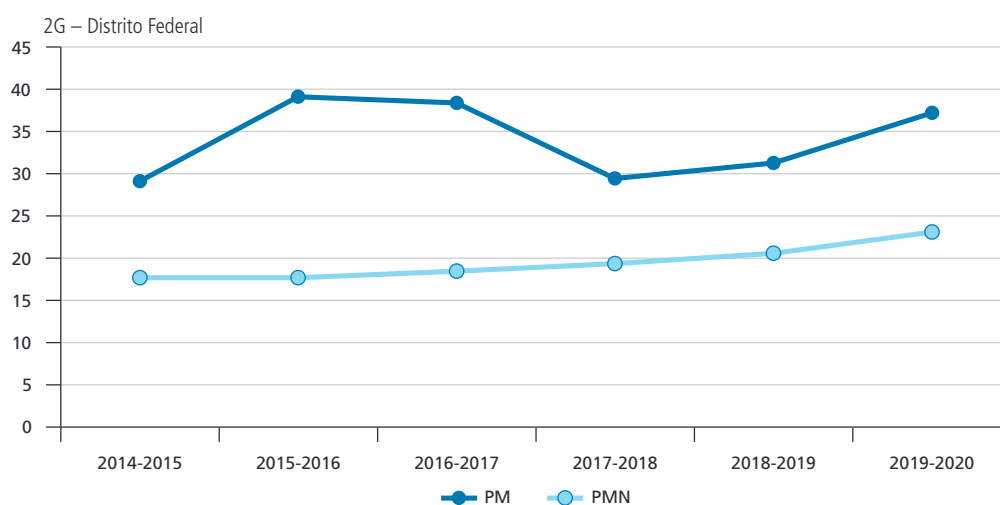
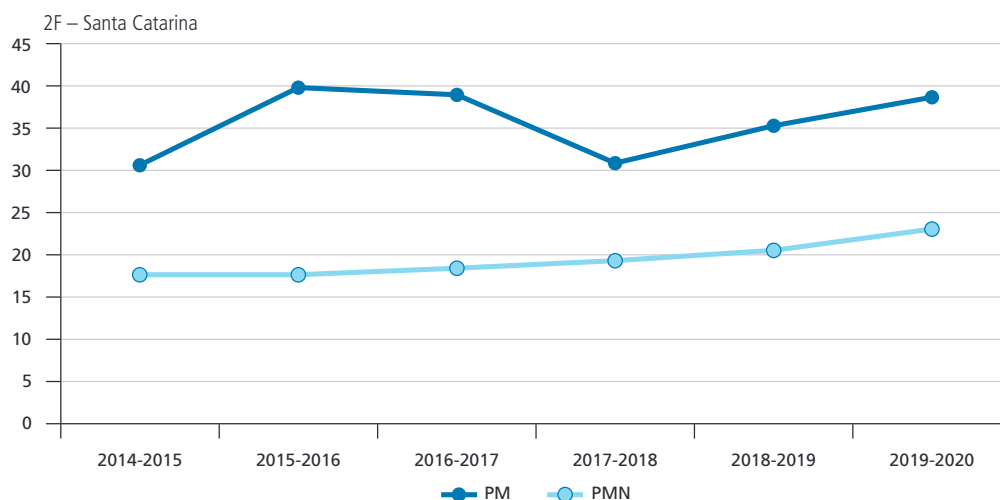
2A – Mato Grosso



2B – Mato Grosso do Sul







Fonte: Conab.
Elaboração dos autores.
Obs.: Preço da saca de 60 kg.

4 USO DOS INSTRUMENTOS DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

A tabela 5 apresenta o uso do instrumento de comercialização no período 2003-2020. Na sua última coluna, indica o somatório das intervenções no período. O uso dos instrumentos de comercialização tradicionais AGF e EGF foi diminuído de maneira significativa, e, a partir de 2013, praticamente não foram mais utilizados. O Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (Peppo) e o contrato de opções são os instrumentos mais utilizados.⁴

4. O PEP visa garantir ao produtor o PMN. O governo paga o prêmio ao comprador que garanta ao produtor pelo menos o PMN e que encaminhe o produto para uma região predeterminada, de acordo com as necessidades de abastecimento do país. O Peppo pago ao produtor também visa garantir que o produtor venda pelo PMN. Para isso, o governo paga ao produtor a diferença entre o preço de sua venda ao mercado e o PMN, caso esteja abaixo do mínimo. A diferença fundamental em relação ao PEP está no fato de a subvenção econômica (prêmio) ser paga diretamente ao produtor, que também é responsável por toda a documentação que comprova a operação. O Contrato de Opção de Venda Pública de Produtos Agrícolas (Opção) é um sinalizador da expectativa governamental de preços futuros para os preços praticados no mercado, criado em 1997. É um contrato negociado pelo governo que permite ao produtor ou às cooperativas vender a sua produção para os estoques públicos, em data futura, por um preço previamente fixado (preço de exercício). Esse instrumento assegura ao seu detentor o direito de entregar ao governo a quantidade de produto vinculada à operação no seu vencimento, desde que respeitadas as especificações definidas no contrato. Funciona como um seguro ao produtor contra a queda de preços e permite melhorar também os preços ao consumidor.

TABELA 5

Uso dos instrumentos de comercialização agrícola (2003-2020)

(Valor em R\$ milhões, peso em 1 mil toneladas)

Instrumento de apoio	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
AGF - total	98	294	508	1.690	625	2.626	128	378	160	392	475	1.149	135	355	255	433	212	446		
Arroz	200	567	134	308	28	62	28	62	36	148	225	920	93	324	208	396	0,02	0,03		
Milho	19	100	127	637	444	2.224	53	273	36	148	225	920	93	324	208	396	0,3	1		
Outros	0	0	79	194	181	486	47	94	47	43	124	244	42	31	47	36	212	446		
PEP	47	399	362	2.150	702	9.164	103	1.428	98	926	803	8.009	1.068	14.118	282	2.481	182	1.680		
Arroz	14	184	60	760	226	3.248	71	1.183	25	591	322	4.875	760	11.229	193	1.538				
Milho	33	215	302	1.390	418	5.456	15	87	73	335	481	3.134	298	2.746	89	943	182	1.680		
Outros	0	0	0	0	178	944	322	3.956	139	1.611	42	631								
PROF	20	328	27	239																
Arroz	7	114	192	2.238																
Milho	0	0	0	0	151	502	103	1.479	139	1.611	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	753	2.347	482	1.415	169	352	437	858	975	2.694	2.276	4.119	575	983	1	5				
Opção pública	507	1.735	200	767	168	350	437	858	384	1.591	406	669	575	983						
Arroz	246	612	282	648	1	2	0	0	591	1.103	926	180	0	0	0	0	0	0	0	0
Milho																				
Outros																				
Peppo					656	6.029	1.200	8.563	549	1.024	648	2.622	76	875	10	117	121	1.137		
Arroz																				
Milho					4	100	171	3.753			96	1.813	76	875						
Outros					652	5.929	1.029	4.810	549	1.024	552	809	0	0	2	53	121	1.137		
Total do ano	753	2.347	626	2.108	1.217	5.135	2.306	21.774	2.007	12.838	4.203	15.899	1.279	15.349	1.123	4.014	517	3.267		
Arroz	387	1.244	219	1.006	482	1.077	406	669	10	143	984	2.982	0	0						
Milho	507	1.735	233	1.051	193	1.512	866	7.810	295	5.210	1.587	10.879	930	12.428	0	1	1	5		
Outros	246	612	393	1.057	637	2.379	1.221	12.958	1.230	6.551	2.210	4.351	339	2.778	139	1.031	516	3.262		

(Continua)

Instrumento de apoio	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		Total (2003 a 2020)	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
AGF - total	79	364	84	79	20	22	9	48	123	2.105	22	20	16	20	2.795	8.248		
Arroz													16	20	586	1.354		
Milho	79	364	4	16											1.081	5.007		
Outros	0	0	80	63	20	22	0	0	0	0	0	0	0	0	1.128	1.887		
PEP							9	48	123	2.105	22	390			3.802	42.898		
Arroz									8	110	22	390			307	2.799		
Milho									101	1.931					1.580	24.001		
Outros	0	0	0	0	0	0	9	48	14	64	0	0	0	0	1.915	16.098		
PROP															681	7.142		
Arroz															47	567		
Milho															240	2.984		
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	394	3.591		
Opção pública	1.395	2.260							298	999					7.361	16.031		
Arroz															1.586	2.859		
Milho	366	2.080							298	999					2.699	10.447		
Outros	1.029	180	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.076	2.725		
Pepero	484	9.069	631	8.277	15	34	69	405	490	7.810	9	109	9	109	4.961	46.075		
Arroz									5	61	9	109			22	234		
Milho	455	8.862	256	5.803					398	7.297					1.455	28.502		
Outros	29	207	375	2.474	15	34	69	405	87	452	0	0	0	3	3.484	17.339		
Total do ano	1.958	11.693	715	8.356	35	56	78	453	911	10.914	47	520	0,37	3	19.600	120.390		
Arroz									13	171	47	520			2.548	7.813		
Milho	900	11.306	260	5.818					797	10.226					7.057	70.941		
Outros	1.058	387	455	2.538	35	56	78	453	101	517	0	0	0	3	9.995	41.636		

Fonte: SPA-MAPA.

Obs.: 1. Valores atualizados em 22 de janeiro de 2020.

2. Outros – refere-se a outros produtos da agropecuária.

Existem diferenças de uso dos instrumentos entre os produtos. No caso dos produtos arroz e milho, objetos de análise do presente estudo, o comportamento também é diferenciado. Considerando o uso de todos os instrumentos de comercialização no período de 2003 a 2020, constata-se que esses produtos participaram com, respectivamente, 6,50% e 58,92% do uso desses instrumentos, em termos de volume produzido no apoio à comercialização.

As opções públicas foram utilizadas tanto para o arroz quanto para o milho, no período de 2003 a 2020. No caso do arroz, representaram 17,83% do uso em relação aos outros produtos que também as utilizaram, em termos de volume produzido (no caso do milho, 65,17%). No período 2003-2020, o PEP foi muito pouco utilizado na cultura do arroz, representando 0,51% em termos de volume produzido em relação aos outros produtos que também contaram com esse instrumento. No caso do milho, foi mais utilizado em relação aos outros produtos, representando 61,86% em termos de volume produzido no período 2003-2020. O PEP foi muito utilizado para o escoamento do milho, representando 56% do uso em relação aos outros produtos em termos de volume produzido. No caso do arroz, o instrumento foi menos utilizado, representando 6,53% de uso em relação aos demais produtos em termos de volume produzido.

No período de 2013 a 2020, o uso dos instrumentos diminuiu bastante. As opções públicas, mais utilizadas durante o período de 2003 a 2020, também diminuíram consideravelmente. As intervenções ocorrem somente em 2017 e 2018 para o milho, mas com pequenas quantidades, e para o arroz, em 2013, 2014, 2017 e 2018. Em 2019 e 2020 praticamente não são utilizados.

É importante lembrar que o mecanismo que desencadeia a intervenção é a relação $PM < PMN$. O fato de não terem ocorrido intervenções em 2019 e 2020 refere-se ao fato, como demonstrado nos itens anteriores, de o PM ter tido uma tendência de alta, principalmente para o arroz.

Esse é, inclusive, o ponto para o qual o presente estudo procura chamar atenção. Não existe, na política de comercialização atual, mecanismo de intervenção quando há uma tendência de alta nos preços de mercado. Não é o caso de se defender a volta da atuação anterior da política de comercialização, até mesmo porque não há mais o carregamento de estoques pelo governo. Essa política, como foi mostrado no estudo de Barros e Guimarães (1998), não consegue mais atuar em um cenário de economia aberta, com a integração dos mercados, além de ter custo elevado. Ademais, deve ser enfatizado, como argumenta Wedekin (2019), que a estabilização da economia com o Plano Real e a expansão do agronegócio brasileiro no mercado internacional levaram à modernização dos instrumentos de comercialização agrícola. O governo passou a adotar uma política menos intervencionista, e a formação de estoques foi revista.

A ação governamental no mercado de preços agrícolas, por meio da PGPM, tem influência, mas deve ser pensada de uma forma bem estratégica. A questão dos custos envolvidos é crucial para a tomada de decisão. Os instrumentos criados (PEP, Opção, por exemplo) apresentam um custo inferior aos instrumentos tradicionais (AGF e EGF) porque são subvenções, isto é, pagam o diferencial entre o PM e o PMN.

Entretanto, é necessário que os gestores fiquem atentos à questão da elevação dos preços de mercado, principalmente para os produtos da cesta básica. Barros *et al.* (2021) apresentam uma discussão interessante sobre a questão da elevação dos preços de alimentos nos anos 2020. É importante salientar que o objetivo da PGPM, tal como apresentado

no início do trabalho, é garantir tanto PMN para o produtor (renda do produtor) quanto preços acessíveis ao consumidor (segurança alimentar).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um ponto importante para o desenho de uma política de comercialização agrícola é sempre atentar ao fato de que existe a integração dos mercados. Qualquer iniciativa feita em um país tem repercussão nos demais. Por isso, a política de comercialização agrícola deve levar em conta a força das variáveis de mercado na determinação dos preços agrícolas.

Os resultados encontrados no presente estudo indicam que, nos anos recentes, não houve necessidade de intervenções acentuadas. Isto é, o mercado teve um comportamento de preços que não sinalizou a necessidade de intervenção, principalmente nos últimos anos. Deve ser enfatizado, entretanto, que outras variáveis, como preço internacional e taxa de câmbio, têm impacto significativo sobre os preços. É preciso salientar também que os anos 2020 apresentaram, para alguns produtos, como o arroz, um quadro “apertado” para o abastecimento interno, com consequente elevação de preços, o que pode vir a comprometê-lo. Além disso, com a pandemia do novo coronavírus, o consumo de alimentos tornou-se ainda mais central para o consumidor doméstico, dado que houve restrição de renda, e a alocação de recursos na compra de alimentos tornou-se proporcionalmente mais importante.

O ponto para o qual o texto procurou chamar atenção é o limite da política, no que diz respeito ao abastecimento interno. Este estudo mostra que, para a garantia do abastecimento interno, principalmente dos produtos da cesta básica, talvez fosse necessário um ajuste no *timing* de adoção dos atuais instrumentos de comercialização. O questionamento a ser feito é se a importação, para garantir o abastecimento, é a política menos onerosa, o que isso sinaliza para os produtores internos e qual o risco que esses produtores passam a enfrentar.

Assim, a escolha dos possíveis instrumentos a serem utilizados e a escolha do momento em que deverão ser utilizados precisam estar sempre presentes para o êxito na condução da política de comercialização agrícola.

REFERÊNCIAS

- BACHA, C. J. C.; CALDARELLI, C. E. Avaliação do desempenho dos novos instrumentos de política de garantia de preços agrícolas de 2004 a 2007. *In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. p. 1-21.
- BACHA, C. J. C.; SCHWANTES, F. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 161-192, 2019.
- BARROS, G. S. A. C.; BERES, N. A.; MALHEIROS, P. C. F. Gastos públicos na agricultura: tendências e prioridades. **Estudos de Política Agrícola**, Brasília, n. 2, p. 7-20, dez. 1993.
- BARROS, G. S. A. C. *et al.* A inflação dos alimentos em 2020 e seus gatilhos. **Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada**, v. 1, n. 2, junho, 2021.
- BARROS, G. S. A. C.; GUIMARÃES, V. D. A. Análise da eficácia da política de preços para arroz e milho por meio de um modelo de expectativas racionais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 36, n. 4, out./dez. 1998.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório preliminar de avaliação**: exercício 2018. Brasília: CGU, 2019.

COELHO, C. N. Setenta anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, v. 10, n. 3, 2001.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (Contratos de Opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 927).

_____. **Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar**. Brasília: Ipea, 2003. p. 29. (Texto para Discussão, n. 993).

_____. **A influência de variáveis de mercado e de programas governamentais na determinação dos preços de produtos agrícolas**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1221).

DEL BEL FILHO, E.; 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. 1, p. 51-76, jan./mar. 2005.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. 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.

STEFANELO, E. L. **A política de garantia de preços mínimos no Brasil**: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

WEDEKIN, I. **Política agrícola no Brasil**: o agronegócio na perspectiva global. São Paulo: WDK Agronegócio, 2019.

