

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1440**

## **A NECESSIDADE DE UMA NOVA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA**

**Júnia Cristina Peres R. da Conceição**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1440**

## **A NECESSIDADE DE UMA NOVA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA**

**Júnia Cristina Peres R. da Conceição\***

Rio de Janeiro, novembro de 2009

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura – DISET/Ipea.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos, Cooperação Técnica  
e Políticas Internacionais**  
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das  
Instituições e da Democracia** (em implantação)  
José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**  
João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**  
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,  
Inovação, Produção e Infraestrutura**  
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**  
Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**  
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-chefe de Comunicação**  
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>  
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: Q11

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 POLÍTICA DE PREÇOS: UM RETROSPECTO HISTÓRICO	8
3 OS DESAFIOS ATUAIS DA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA	10
4 OS IMPACTOS DA ABERTURA COMERCIAL E DA CRIAÇÃO DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE COMERCIALIZAÇÃO SOBRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS	13
5 OS EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL SOBRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS: A QUESTÃO DA VOLATILIDADE DOS PREÇOS AGRÍCOLAS	17
6 CONCLUSÃO E PISTAS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA	19
REFERÊNCIAS	19



## **SINOPSE**

O artigo discute a necessidade de se reformular a política de comercialização agrícola no Brasil. Essa necessidade já havia sido detectada anteriormente, mas com a crise internacional ocorrida no final de 2008 tornou-se mais evidente. As questões da volatilidade dos preços agrícolas e da integração dos mercados agrícolas são colocadas como principais questões, na realidade, questões-chave, a serem enfrentadas para que os países possam ter êxito na implementação de uma política de comercialização agrícola eficaz.

## **ABSTRACT**

This article aims to discuss the need of reformulation of the commercialization policy in Brazil. This fact was discussed in earlier analysis, but the international crisis puts the question in an order dimension of importance. The price volatility and the integrated markets question were put as main questions for the countries that look for an efficient commercialization policy.





# 1 INTRODUÇÃO

A política de comercialização agrícola passou por mudanças substanciais no final da década de 1980. As reformas comerciais externas acentuaram o caráter liberal do comércio, afetando o sistema de intervenção da política de estoques públicos. Além disso, a crise fiscal que ocorreu durante todo o período contribuiu para o desmonte desse sistema, já que os recursos financeiros se tornaram cada vez mais escassos.

Com base nesse novo contexto, assiste-se, a partir da metade da década de 1990, à desmontagem do Sistema de Garantia de Preços Mínimos, tendo como convicção que a abertura ao mercado externo seria suficiente para a garantia de abastecimento interno, prescindindo, portanto, da formação de estoques públicos de alimentos.

Na realidade, a restrição do ponto de vista fiscal, associada à consolidação do processo de abertura comercial, na década de 1990, criou um quadro completamente distinto do que ocorria nas décadas anteriores, sinalizando para um modelo de desenvolvimento mais liberal e menos intervencionista, com modificações substanciais na condução da política agrícola.

No que se refere à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e do mercado de atacado. Como bem destaca Coelho (2001), houve uma reformulação dos mecanismos de suporte aos produtores, com o objetivo de reduzir a presença do Estado na comercialização e facilitar o alinhamento da política doméstica ao mercado internacional. O preço de liberação de estoque (PLE) foi abandonado como limite superior à desmobilização de estoques, e a concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores foi revista.

Barros e Guimarães (1998), quando analisaram o desempenho da PGPM entre 1985 e 1996, utilizando um modelo de expectativas racionais, evidenciaram a dificuldade do governo em intervir de forma adequada, nos moldes da PGPM vigente até 1995. Não foram raros os anos em que o volume de compras realizadas pelo governo durante a safra foi devolvido ao mercado no mesmo ano, o que contraria o princípio que fundamenta a política, qual seja, o volume de Aquisição do Governo Federal (AGF) deve permanecer fora de mercado durante todo o ano agrícola. Além disso, o instrumento do Empréstimo do Governo Federal (EGF), usado com maior intensidade na década de 1990, passou a ter o seu uso distorcido, posto que aparentemente parte de seus estoques passava para o ano seguinte mediante a prorrogação dos empréstimos.

A interpretação de Bressan Filho (1999) é que as políticas de formação de estoques e de importação eram controladas pelo governo, e só por isso ganhavam consistência. A importação ocorria somente quando não havia estoques suficientes. Com a abertura da economia, as importações ocorreram não obstante a existência de volumosos estoques públicos de alimentos. Rezende (2000) chama a atenção para a inconsistência entre os velhos instrumentos da PGPM, baseados na formação de estoques públicos, e a economia aberta.

O fato é que, como mostra Delgado (1995), a partir de 1995 a política para os mercados agrícolas de produtos da cesta básica persegue os objetivos da estabilização de

preços finais, sem intervenções diretas. Os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e de atacado.

Após 1995, o governo decidiu promover uma reformulação total nos instrumentos de apoio à comercialização, com a criação de novos instrumentos e da AGF e do EGF somente para casos especiais (ver CONCEIÇÃO, 2002).

Na realidade, houve substituição do modelo de garantia de preços. Passa-se a utilizar o método de seguro sem compra de excedentes, adotando-se a prática mais ágil dos pagamentos diferenciais entre preço mínimo e preço de mercado, consubstanciados nos novos instrumentos de comercialização: Programa de Escoamento da Produção (PEP) e Contratos de Opção (CONCEIÇÃO, 2002).

Neste período, dois importantes fenômenos macroeconômicos condicionaram o desempenho e o próprio desenho da PGPM: abertura econômica e câmbio fixo. Com a abertura e o câmbio sobrevalorizado, a necessidade de constituição de estoques reguladores é minimizada, já que os produtos poderiam e, de fato, foram obtidos por meio de importações. Entretanto, com a mudança do regime cambial em 1999, há uma alteração significativa, já que a importação de alimentos se torna mais onerosa e os incentivos, do ponto de vista cambial, são voltados mais para a exportação. Neste novo ambiente de economia aberta, mas agora com câmbio flexível, a atuação eficaz de uma PGPM é mais complexa. Neste momento já se identifica a fragilidade do modelo escolhido.

A crise atual põe em xeque a estratégia adotada até agora. A crise evidencia o esgotamento do atual modelo de comercialização agrícola. Um novo desenho se faz necessário. Mas procurar saber qual será este desenho é uma questão mais complicada, e diversas outras são colocadas: a questão da renegociação da dívida dos agricultores, a da crise internacional e a da queda da oferta agrícola, entre outras.

## **2 POLÍTICA DE PREÇOS: UM RETROSPECTO HISTÓRICO**

A PGPM, desde sua reestruturação com o Decreto-Lei no 79/1966 até o governo Fernando Henrique era baseada numa lógica de intervenção passiva com formação de estoques públicos de alimentos a preços mínimos. Os instrumentos utilizados eram a AGF ou o EGF em sua modalidade com opção de venda (COV). O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definido por um critério de preço de intervenção – o PLE preestabelecido –, haveria desmobilização dos estoques.

Cabe notar que a venda do estoque público (em AGF) requeria que o preço de mercado no atacado atingisse o PLE.<sup>1</sup> Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e a desmobilização de estoques públicos estabelecia como marco referencial o limite inferior (preço de garantia ao produtor) e o limite superior, PLE. O preço mínimo indicava o limite a partir do qual o governo entraria,

---

1. O instrumento foi criado pela Portaria Interministerial nº 657, de 10/7/1991. Essa portaria foi substituída pela Portaria Interministerial nº 183, de 25/8/1994. O PLE era dado por uma média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 meses consecutivos, acrescida de uma margem de 15%.

comprando produtos (via AGF ou EGF-COV) e o PLE o limite a partir do qual haveria a desmobilização dos estoques.

A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da ação governamental do mercado de estoques que caracterizara a política até então, seguida pela antiga Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), do Ministério da Fazenda (MF). Sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daqueles ligados à cesta básica. Nesse sentido, a intervenção da SEAP na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias, exportadores etc. A criação do PLE foi, portanto, um passo importante, que deu mais disciplina e controle à intervenção. Entretanto, a conjuntura macroeconômica do período pós-real praticamente torna inócua a ação do PLE.

Vários fatores levaram, a partir de 1996, a certo desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos, no formato em que este se estruturou desde o Decreto Lei nº 79/1966. A política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização comercial e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas (DELGADO, 2000). O mercado aberto privilegiou a importação de *commodities*, sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Esta orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo um padrão baixista aos preços, no primeiro governo Fernando Henrique, com efeitos negativos sobre a produção e o emprego rurais. E a PGPM não contradita este movimento baixista dos preços, e nem há pressão para que o faça, já que a dívida dos produtores estava atrelada ao preço mínimo. Esse regime de política agrícola e de política cambial frouxa, que vigorou no primeiro governo Fernando Henrique, somente foi viável até quando houve liquidez externa folgada.

Nesse contexto, o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço, sob condições especiais, e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos. Os pequenos produtores foram os mais afetados, tendo em vista que, a rigor, a AGF tem sido o único instrumento acessível para esses agricultores. Na realidade, ao longo da década de 1990, o EGF é praticamente extinto e a AGF fica restrita aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que optarem pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto.

O Plano Safra 1996/1997 acentua as alterações e consolida o caráter menos intervencionista e mais privado da comercialização agrícola. Decide-se pela não contratação de EGF-COV, instituindo-se, em seu lugar, a utilização de um novo instrumento: o contrato de opção de venda. O objetivo principal para o uso dos Contratos de Opções<sup>2</sup> pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) é o de propiciar uma garantia de preços que não esteja necessariamente associada a um

---

2. O Contrato de Opção de Venda foi instituído pela Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.260 de 23/3/1996 e regulamentada através da Portaria nº 1/97, de 28/2/1997.

dispêndio imediato de recursos, como ocorria com a AGF e o EGF. Além disso, procura-se a garantia de preços sem a necessidade de formação de estoques.

O Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas constitui-se num seguro contra a queda de preços. O produtor ou a cooperativa, ao comprar um Contrato de Opção de Venda, paga um preço (chamado prêmio) e passa a ter o direito de vender sua produção a um valor preestabelecido (chamado preço de exercício) na data de vencimento do contrato.

O outro instrumento criado, Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), tem o objetivo prioritário de garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas, e ao mesmo tempo, contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo governo federal, com base no preço mínimo e no preço de exercício das opções.

Como foi visto, as AGFs foram o instrumento tradicional de intervenção passiva do governo federal para a sustentação de preços. A partir de 1995 este instrumento vem sendo substituído pelos novos instrumentos criados. Com isso, as compras governamentais foram drasticamente reduzidas. O ano de 1997 representa uma exceção, e os grandes volumes adquiridos neste período referem-se ao milho (houve um problema grave de sustentação do preço do milho neste período).

Dentro da linha de reformular a atuação do governo na agricultura, a estratégia foi estimular o EGF sem opção de venda e, gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização. Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços sem necessidade de aquisição de estoques.

Os Planos Safra dos anos subsequentes não fizeram alterações significativas na condução da PGPM. Na realidade, consolidam o modelo seguido. Somente no Plano Safra de 2003/2004 é feita uma alteração importante. Trata-se da correção dos valores dos preços mínimos, que se mantinham praticamente congelados desde a criação do Plano Real. Esta medida pretendia estimular o plantio dos produtos que estavam com perspectiva de oferta reduzida e também permitir o abastecimento para produtos típicos do consumo interno, como farinha de mandioca, milho, feijão e trigo. Mas a provisão de recursos para a aquisição de estoques e demais meios de comercialização nos orçamentos de 2004 e 2005 (250,0 e 500,0 milhões, respectivamente) não sinalizam mudança da política de baixos estoques.

O Plano Safra de 2008/2009 reajustou o valor dos preços mínimos, como mecanismo para recompor a alta do custo de produção. Além disso, foi uma tentativa de equiparação com os preços de mercado.

### **3 OS DESAFIOS ATUAIS DA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA**

O grau da abertura comercial e o estabelecimento dos novos relacionamentos dos mercados agrícolas internos e externos não permitem que se retorne às antigas políticas agrícolas e comerciais.

Além disso, hoje temos a integração dos mercados, em especial dos agrícolas, e a formação de preços agrícolas não depende somente do mercado interno. Neste cenário, como afirma Barros e Guimarães (1998), a possibilidade de sucesso de políticas de comercialização agrícola que não levem em consideração o mercado externo, em termos de formação dos preços, está cada vez mais fadada ao fracasso.

A atual política agrícola, expressa em várias formulações setoriais e principalmente nos seus Planos Anuais de Safra, carece no seu todo de instrumentos de apoio à comercialização e, particularmente, de suporte a uma estratégia de segurança alimentar por dentro da política de fomento agrícola.

Na realidade, a restrição do ponto de vista fiscal, associada à consolidação do processo de abertura comercial na década de 1990, criou um quadro completamente distinto do que ocorria nas décadas anteriores, sinalizando para um modelo de desenvolvimento mais liberal e menos intervencionista, com modificações substanciais na condução da política agrícola.

No que se refere à PGPM, os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e de atacado. Como bem destaca Coelho (2001), houve uma reformulação dos mecanismos de suporte aos produtores com o objetivo de reduzir a presença do Estado na comercialização e facilitar o alinhamento da política doméstica ao mercado internacional. O PLE foi abandonado como limite superior à desmobilização de estoques, e a concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores foi revista.

Barros e Guimarães (1998), ao analisarem o desempenho da PGPM entre 1985 e 1996, utilizando um modelo de expectativas racionais, evidenciaram a dificuldade do governo em intervir de forma adequada nos moldes da PGPM vigente até 1995. Não foram raros os anos em que o volume de compras realizadas pelo governo durante a safra foi devolvido ao mercado no mesmo ano, o que contraria o princípio, que fundamenta a política, de que o volume de AGF deve permanecer fora de mercado durante todo o ano agrícola. Além disso, o instrumento EGF, utilizado com maior intensidade na década de 1990, passou a ter o uso distorcido, posto que, aparentemente, uma parte dos seus estoques passava para o ano seguinte mediante a prorrogação dos empréstimos.

A interpretação de Bressan Filho (1999) é que as políticas de formação de estoques e de importação eram controladas pelo governo, e só por isso ganhavam consistência. A importação ocorria somente quando não havia estoques suficientes. Com a abertura da economia, as importações ocorreram não obstante a existência de volumosos estoques públicos de alimentos. Rezende (2000) chama a atenção para a inconsistência entre os velhos instrumentos da PGPM, baseados na formação de estoques públicos, e na economia aberta.

Após 1995, o governo decidiu promover uma reformulação total nos instrumentos de apoio à comercialização, com a criação de novos instrumentos e manutenção da AGF e do EGF somente para casos especiais (ver CONCEIÇÃO, 2002).

Na realidade, houve substituição do modelo de garantia de preços. Passa-se a utilizar o método de seguro sem compra de excedentes, adotando-se a prática mais ágil dos pagamentos diferenciais entre preço mínimo e preço de mercado,

consubstanciados nos novos instrumentos de comercialização: PEP e Contratos de Opção (CONCEIÇÃO, 2002).

Nesse período, dois importantes fenômenos macroeconômicos condicionaram o desempenho e o próprio desenho da PGPM: abertura econômica e câmbio fixo. Com a abertura e o câmbio sobrevalorizado, a necessidade de constituição de estoques reguladores é minimizada, já que os produtos poderiam ser, e de fato o foram, obtidos por meio de importações. Entretanto, com a mudança do regime cambial em 1999 há uma alteração significativa, já que a importação de alimentos se torna mais onerosa e os incentivos, do ponto de vista cambial, são voltados mais para a exportação. Neste novo ambiente de economia aberta, mas agora com câmbio flexível, a atuação eficaz de uma PGPM é mais complexa (ver CONCEIÇÃO, 2002).

Forças de mercado, medidas pela oferta e pela demanda, influenciam os preços. A posição dos estoques finais anuais de cada produto sumariza os efeitos dos fatores de oferta e demanda durante o ano e é um indicador útil para o entendimento dos movimentos de preços para os produtos.

Programas governamentais, como a PGPM, também podem ter importante influência na formação dos preços. Entretanto, mudanças nos instrumentos de intervenção podem ter alterado o papel desses programas na determinação dos preços.

Nesse sentido, informações sobre o comportamento dos preços e a identificação de variáveis que tenham influência sobre eles se tornaram particularmente importantes para o êxito no desenho de programas voltados para o setor agrícola, principalmente em momentos como o atual.

#### Síntese dos instrumentos de comercialização em uso pelo governo federal

Instrumento	Condições	Acesso
AGF	O produto é posto em armazém credenciado pela CONAB. O produto é limpo, seco e classificado.	Por intermédio da CONAB ou da agência local do Banco do Brasil. Disponível para produtores e cooperativas.
EGF/SOV (EGF/sem opção de venda)	O produto deve ser colocado em armazém credenciado, à ordem do banco credor. O valor do empréstimo é calculado de acordo com o valor do produto em garantia, e calculado pelo preço mínimo.	Por intermédio do agente financeiro interessado em operar com a PGPM. Disponível para produtores e cooperativas.
EGF– indústria	Contrato de EGF entre o setor de processamento e o agente financeiro. O limite de financiamento é de 50% da capacidade de produção. Comprovar o pagamento de, pelo menos, o preço mínimo ao produtor. Os produtos são amparados pela PGPM, exceto o arroz e a soja.	Por intermédio de contato direto entre o produtor/cooperativa e o processador /industrial interessado. Cooperativa que possui unidade de processamento de matéria-prima.
PEP	O governo federal, por intermédio da CONAB, faz leilão público de um prêmio para compradores do produto. Os compradores devem contatar produtores dispostos a vender sua produção ao preço mínimo. Os compradores devem transportar o produto para destinos previamente estabelecidos pelo programa.	Por intermédio de programas definidos pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e CONAB. O produtor interessado, quando houver um programa em sua região, deve encontrar um comprador que tenha arrematado um lote nos leilões da CONAB.

(continua)

(continuação)

Instrumento	Condições	Acesso
Contrato de opção	O governo federal/CONAB oferece, normalmente no período de entressafra, um preço futuro de compra para o produto agrícola. O preço futuro é indicado no momento da oferta do contrato e é sempre maior que o preço mínimo. O produtor deve adquirir contratos representativos de 27 toneladas de produtos, no montante conveniente. O preço pago pelo produtor por cada contrato é um valor reduzido. Titulares dos contratos passam a ter o direito de vender seu produto à CONAB, na época prevista no próprio contrato adquirido.	A CONAB lança programas específicos por produtos em estados nos quais isso lhe pareça conveniente. Os produtos autorizados atualmente são: algodão, arroz, milho, trigo e, mais recentemente, café. Produtores interessados, quando o programa estiver ativo em sua região, devem procurar um corretor de bolsas de mercadorias para poderem participar dos leilões. O arremate somente é possível para aqueles que oferecem maiores prêmios para os contratos.
PROP (prêmio de risco para a aquisição de produto agrícola oriundo de contrato privado de opção de venda)	O PROP constitui-se em uma subvenção econômica concedida em leilão público ao segmento consumidor que se disponha a adquirir, em data futura, determinado produto diretamente de produtores e/ou de suas cooperativas pelo preço de exercício fixado e nas Unidades da Federação estabelecidas pelo governo, utilizando-se, para isso, do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda	
Pepro (Prêmio Equalizador Pago ao Produtor)	O Pepro constitui-se em uma subvenção econômica concedida ao produtor rural e/ou a uma cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o Valor de Referência estabelecido pelo governo federal e o valor do prêmio equalizador arrematado em leilão, obedecida a legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) vigente em cada Estado da Federação.	
Pesoja (prêmio para equalização do valor de referência da soja em grãos)	O Pesoja constitui-se em uma subvenção econômica governamental a ser arrematada por meio de leilão eletrônico, ao interessado que comprovar a aquisição do produto de produtores rurais e/ou de suas cooperativas pelo valor de referência e o seu escoamento.	

Fonte: CONAB/Indicadores da Agropecuária.

## 4 OS IMPACTOS DA ABERTURA COMERCIAL E DA CRIAÇÃO DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE COMERCIALIZAÇÃO SOBRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS

Os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e de atacado. Não só o PLE foi abandonado como limite superior à desmobilização de estoques, como também a própria concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores foi desativada. Na realidade, houve substituição do modelo de garantia de preços que se baseava no uso dos instrumentos tradicionais, AGF e EGF.

Os fatores elencados garantiram a consolidação do desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos. A política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de

produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas (DELGADO, 2000). O mercado aberto privilegiou a importação de *commodities* sob os regimes de baixa ou nula tarifa, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Esta orientação dominou toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, com efeitos negativos sobre a produção e o emprego rurais. E a PGPM não contradita este movimento baixista dos preços, e nem há pressão para que o faça, já que a dívida dos produtores estava atrelada ao preço mínimo

Neste contexto, o preço mínimo ao produtor passa a funcionar apenas como um seguro de preço e a atuação governamental, deliberadamente, não objetiva a formação de estoques públicos de alimentos, comprometendo os pressupostos da segurança alimentar da população. Os pequenos produtores foram os mais afetados, tendo em vista que, a rigor, o AGF tem sido o único instrumento acessível para estes agricultores. Na realidade, ao longo da década de 1990, o EGF praticamente foi extinto e a AGF ficou restrita àqueles beneficiários do PRONAF que optaram pela liquidação do financiamento mediante a entrega do produto, bem como aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias de crédito rural.<sup>3</sup>

A estratégia adotada foi estimular o EGF-SOV e gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização.

Verifica-se, portanto, que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos privados de comercialização, que têm como característica principal a garantia de preços, sem necessidade de aquisição de estoques.

A tabela a seguir sintetiza as operações com os novos instrumentos de comercialização, no período 2003-2008.

#### Instrumentos de apoio à comercialização – 2003 a 2008

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

Instrumento de apoio	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total (2003 a 2008)	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
<b>AGF-Total</b>			<b>87</b>	<b>283</b>	<b>504</b>	<b>1.690</b>	<b>613</b>	<b>2.581</b>	<b>132</b>	<b>373</b>			<b>1.336</b>	<b>4.928</b>
Algodão					13	5	1	0	2	1			16	6
Arroz					196	567	134	308	28	86			359	937
Feijão							2	3	38	36			40	39
Mandioca														
Milho			20	100	127	637	452	2.224	53	273			652	3.234
Sisal									11	1			11	1
Soja							10	15					10	15
Trigo			67	183	168	481	13	32					247	696

(continua)

3. Veja a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e a Resolução nº 2.238, de 31 de janeiro de 1996 do Conselho Monetário Nacional (CMN)/BCB.



(continuação)

Instrumento de apoio	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total (2003 a 2008)	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
<b>PEP</b>			<b>47</b>	<b>398</b>	<b>362</b>	<b>2.150</b>	<b>689</b>	<b>9.144</b>	<b>103</b>	<b>1.428</b>			<b>1.201</b>	<b>13.119</b>
Algodão			12	28	72	198	0	2					84	228
Arroz							58	460	17	158			74	617
Feijão									16	87			16	87
Mandioca														
Milho			14	184	60	760	226	3.248	71	1.183			371	5.375
Sisal														
Soja							360	5.195					360	5.195
Trigo			21	186	230	1.192	44	240					295	1.618
Vinho viniera							4	6			14	12	18	18
<b>PROP</b>					<b>178</b>	<b>944</b>	<b>322</b>	<b>3.956</b>	<b>139</b>	<b>1.611</b>	<b>30</b>	<b>465</b>	<b>670</b>	<b>6.976</b>
Algodão					135	272							135	272
Arroz					20	328	27	239					47	567
Feijão														
Mandioca					2	76	5	189					7	265
Milho					7	114	192	2.238			30	465	229	2.818
Sisal														
Soja							98	1.290	139	1.611			237	2.901
Trigo					16	153							16	153
<b>Opção Pública</b>	<b>574</b>	<b>2.253</b>	<b>483</b>	<b>1.417</b>	<b>169</b>	<b>352</b>			<b>437</b>	<b>858</b>	<b>478</b>	<b>1.479</b>	<b>2.141</b>	<b>6.358</b>
Algodão														
Arroz					168	350			437	858			605	1.208
Feijão														
Mandioca														
Milho	507	1.735	200	767							258	1.070	965	3.572
Sisal														
Soja														
Trigo	67	518	283	650	1	2					220	409	571	1.579
<b>PEPRO</b>							<b>558</b>	<b>6.029</b>	<b>1.200</b>	<b>8.563</b>	<b>549</b>	<b>1.024</b>	<b>2.308</b>	<b>15.616</b>
Algodão							154	462	545	729	549	1.024	1.247	2.214
Arroz														
Café									190	300			190	300
Feijão									5	38			5	38
Mandioca														
Milho							4	100	171	3.753			175	3.853
Sisal														
Soja							401	5.468	290	3.743			691	9.211
Trigo														

(continua)

(continuação)

Instrumento de apoio	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total (2003 a 2008)	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
<b>Total do ano</b>	<b>574</b>	<b>2.253</b>	<b>617</b>	<b>2.098</b>	<b>1.213</b>	<b>5.135</b>	<b>2.182</b>	<b>21.710</b>	<b>2.011</b>	<b>12.833</b>	<b>1.057</b>	<b>2.968</b>	<b>7.654</b>	<b>46.997</b>
Algodão			12	28	220	474	156	464	547	730	549	1.024	1.483	2.719
Arroz					384	1.244	219	1.006	482	1.077			1.085	3.328
Café									190	300			190	300
Feijão							2	3	59	161			61	164
Mandioca					2	76	5	189					7	265
Milho	507	1.735	234	1.051	193	1.512	874	7.810	295	5.210	288	1.535	2.391	18.852
Sisal									11	1			11	1
Soja							869	11.967	428	5.354			1.297	17.321
Trigo	67	518	371	1.019	414	1.829	57	271			220	409	1.129	4.047
Vinho viniera							4	6			14	12	18	18

Percebe-se claramente pelos dados da tabela que no ano de 2003 praticamente não foram utilizados os instrumentos tradicionais (AGF e EGF), os quais foram substituídos integralmente pelas opções públicas. Em 2004 seguiu-se a mesma tendência, embora os instrumentos AGF e PEP tenham sido utilizados em maior proporção do que em 2003. Em 2005, os preços agrícolas não tiveram um bom comportamento do ponto de vista dos produtores e o instrumento tradicional de garantia de renda ao produto (AGF) foi utilizado com maior intensidade, assim como o PEP. Em 2006 foram criados mais dois novos instrumentos: PROP e Prepo.

O objetivo é evitar que as incertezas sobre os preços desestimulem os produtores. Mas a solução não pode ser uma política de preços que corra a reboque, ou seja, esperar o problema acontecer e só então acionar a PGPM.

Com a crise internacional, principalmente nos últimos meses, os agricultores se queixaram da alta dos preços dos insumos, em um momento em que os preços internacionais dos principais produtos estavam caindo. A esse descompasso entre custo de produção e preço de venda, evidenciou-se o terceiro elemento: crédito. As *tradings*, que tradicionalmente financiam a produção, saíram do mercado e os bancos aumentaram suas exigências.

Em um contexto de globalização e integração econômica, iniciativas autônomas, em que um país tenta implementar programas setoriais sem levar em consideração as novas regras e os acordos de comércio internacional, estão mais do que nunca fadadas ao fracasso. Preços mínimos exageradamente altos poderão estimular importações de países concorrentes, de sorte que o governo federal estará garantindo preços tanto aos produtores domésticos como estrangeiros. A abertura comercial pode tornar atraente a exportação na safra (em vez do armazenamento interno) para importar mais tarde, na entressafra. São exemplos em que se desfaz o convencional padrão sazonal de variação de preços, básico para a eficácia das políticas tradicionais de estabilização de preços agrícolas.

## **5 OS EFEITOS DA CRISE INTERNACIONAL SOBRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS: A QUESTÃO DA VOLATILIDADE DOS PREÇOS AGRÍCOLAS**

### **5.1 A QUESTÃO DA VOLATILIDADE DOS PREÇOS AGRÍCOLAS**

A variabilidade de preços é um componente de risco de mercado tanto para produtores quanto para consumidores. Embora não exista consenso do que se constitui uma alta ou baixa variabilidade de preços, é geralmente aceito que a variabilidade de preço que não pode ser administrada com os instrumentos de administração de risco pode desestabilizar a renda agrícola, inibir os produtores para a realização de investimentos ou também dificultar o uso ótimo dos recursos existentes.

A volatilidade de preços que não é contida pela aplicação de instrumentos de comercialização próprios e permite a ocorrência de variações inesperadas de preços pode levar a uma alocação ineficiente dos recursos. Nesse sentido, o conhecimento de variáveis que tenham influência na formação dos preços agrícolas se constitui em um poderoso instrumento para a formulação de uma política agrícola adequada.

Assim, pode-se argumentar que a variabilidade dos preços agrícolas é uma importante questão quando se pretende analisar os efeitos da crise internacional sobre esses preços e ainda testar a eficácia dos instrumentos existentes.

Para esta análise será utilizado o coeficiente de variação (CV). O CV é uma medida relativa de instabilidade e identifica dois efeitos: o efeito direto sobre o desvio-padrão e o efeito sobre a média dos preços Wescott e Hoffman (1999). Dessa forma, mesmo que o desvio-padrão mantenha-se inalterado, um decréscimo na média dos preços leva a um maior CV ou, alternativamente, um aumento na média dos preços proporciona diminuição no CV.

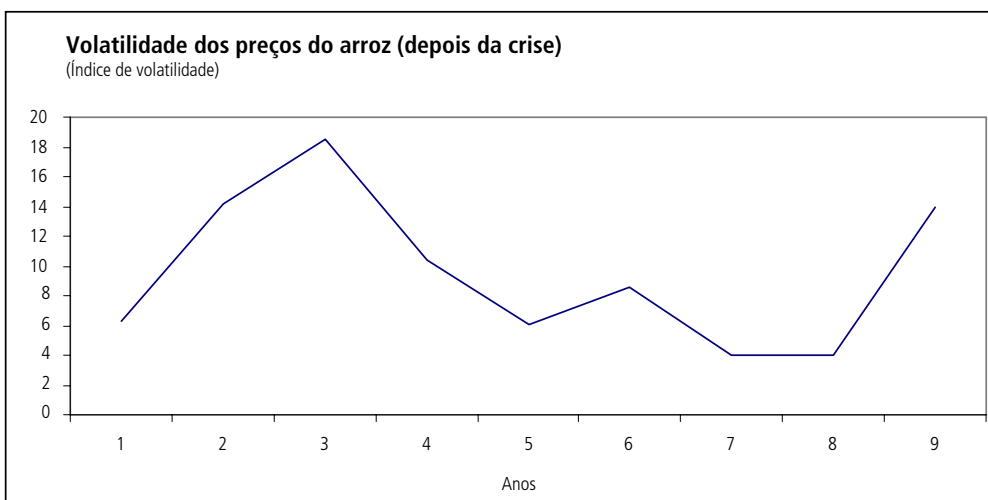
Em estudo anterior, Conceição (2002) utilizou também esta metodologia para estimar os impactos dos novos instrumentos sobre a volatilidade dos preços. Agora, neste estudo, a pergunta básica é o efeito da crise internacional sobre a volatilidade dos preços. Para tanto serão calculados indicadores de volatilidade dos preços agrícolas para três produtos importantes da agricultura brasileira: arroz, milho e soja.

Os gráficos a seguir mostram o comportamento dos preços do arroz e milho e também a evolução do índice de volatilidade para os produtos, antes e depois do início da crise internacional.

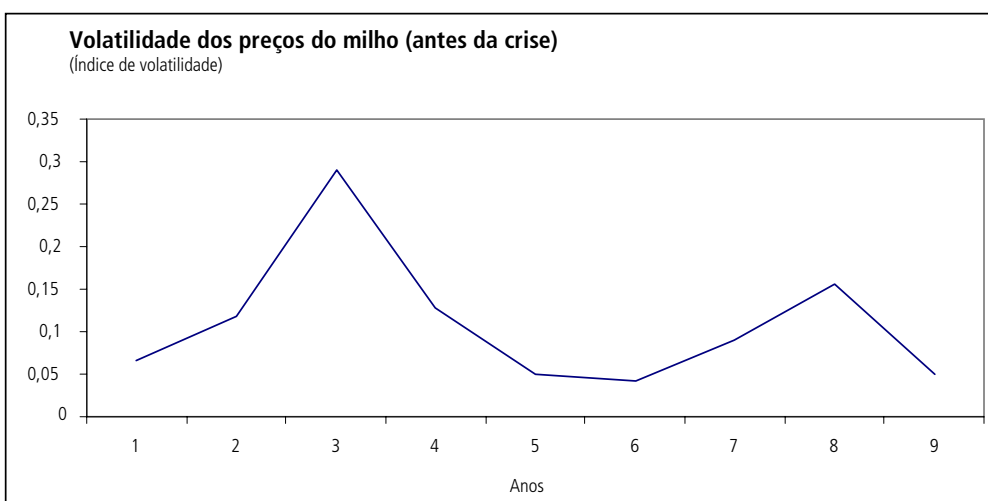
Pode-se verificar, pela análise dos gráficos, que a questão da volatilidade dos preços sempre existiu nos mercados agrícolas. A questão não é essa, mas que há algum tempo a PGPM já não conseguia atingir seu objetivo de estabilização de preços e garantia de renda aos produtores. A crise internacional potencializou essa constatação, como poderá ser visto a seguir.



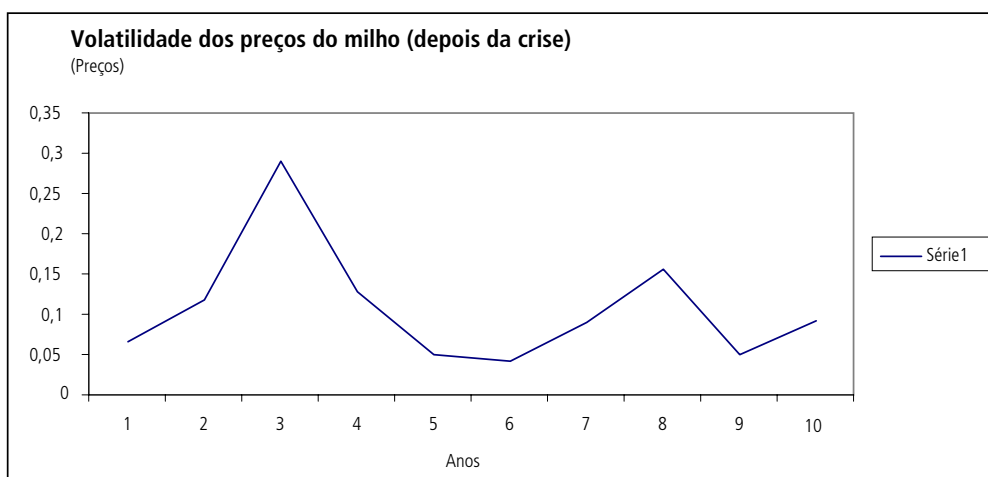
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata

## 5 CONCLUSÃO E PISTAS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

A conclusão mais importante deste artigo é que há necessidade urgente de se pensar uma nova política agrícola, principalmente de comercialização. As principais perguntas que devem estar presentes na elaboração dessa nova política são: como se estabelece o nível de preço a ser garantido, esse nível de preço é compatível com o orçamento do programa, se os recursos estarão disponíveis na ocasião oportuna, qual o impacto dos preços externos na formação dos preços internos.

Longe de serem conclusivos, esses resultados sugerem que os programas atuais não são suficientes. Há a necessidade de se pensar uma política de comercialização para o setor agrícola, que o deixe menos vulnerável. Outro ponto importante a ser ressaltado mais uma vez é que o ambiente atual precisa levar em conta a questão da integração dos mercados. Não se pode pensar em delinear uma política de comercialização agrícola sem considerar essas características. Outro ponto é que a política de comercialização agrícola não deve ser usada para objetivos de curto prazo, pois isso pode gerar resultados contrários aos seus principais objetivos: garantia de renda ao produtor agrícola e preços mais estáveis para o consumidor.

## REFERÊNCIAS

- 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.
- BRESSAN FILHO, A. A construção da nova política agrícola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Brasília, *Anais*. 1999, p. 5-7.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, Mapa/SPA, jul./ago./set. 2001.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento.. *Informativo Conjuntural*. Diversos.
- . Indicadores da Agropecuária. Diversos.
- 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, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 927).
- DELGADO, G. C. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos*. Brasília: Ipea, dez. 1995 (Texto para Discussão, n. 395).
- . Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário*, safras diversas. Brasília: Mapa/SPA, 2001.
- REZENDE, G. C. de. *Política de preços na década de 90*. Dos velhos aos novos instrumentos. Ipea, jul. 2000 (Texto para Discussão, n. 740).
- WESTCOTT, P. C.; HOFFMAN, L. A. *Price determination for corn and wheat: the role of market factors and government programs*. Economic Research Service, U.S. Department of Agricultural, July 1999 (Technical Bulletin, n. 1.878).



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2009

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Iranilde Rego

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

**Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares