



**Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**

EUGENIO LIBRELOTO STEFANELO

**A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS NO BRASIL:
CLASSIFICAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS SEUS
INSTRUMENTOS NO PERÍODO 1990-2004**

Tese de Doutorado

FLORIANÓPOLIS

2005

Eugenio Libreloto Stefanelo

**A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS NO BRASIL:
CLASSIFICAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE SEUS
INSTRUMENTOS DURANTE O PERÍODO 1990-2004**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Engenharia de Produção, da
Universidade Federal de Santa Catarina, para
obtenção do Título de Doutor em Engenharia
de Produção.**

Orientador: Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.

FLORIANÓPOLIS

2005

Stefanelo, Eugenio Libreloto

A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. Florianópolis, 2005.

176 p. ilustr.

Inclui bibliografia.

Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

1. Política de garantia de preços mínimos - Brasil.

CDD- 338.18
338.19

Eugenio Libreloto Stefanelo

**A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS NO BRASIL:
CLASSIFICAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE SEUS
INSTRUMENTOS DURANTE O PERÍODO 1990-2004**

Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de **Doutor em Engenharia de Produção** no **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina, pela seguinte banca examinadora:

Florianópolis, 15 de dezembro de 2005.

Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do Programa de
Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Comissão Examinadora composta por:

Bruno Hartmut Kopittke, Dr.
Professor Orientador

Judas Tadeu Grassi Mendes, Dr.
Pró-Reitor Acadêmico da UniFAE
Centro Universitário - Moderador

Christian Luiz da Silva, Dr.
Professor da UniFAE -
Centro Universitário

Antoninho Caron, Dr.
Professor da UniFAE - Centro
Universitário

José Chotguis, Dr.
Professor do Departamento de
Economia Rural da UFPR

Anadalvo Juazeiro dos Santos, Dr.
Professor do Departamento de
Economia Rural da UFPR

*A Izabel Cristina, inseparável companheira,
pela abnegação e desprendimento.*

Agradecimentos

Ao Prof. Judas Tadeu Grassi Mendes e a UniFAE pelo incentivo e apoio direto.

Ao Departamento de Economia Rural da UFPR e a CONAB, pelo apoio institucional.

Aos professores, em especial ao orientador Dr. Bruno Hartmut Kopittke, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC, parceiros na construção dos conhecimentos.

Aos colegas e amigos do curso, pelo companheirismo.

Aos colegas de trabalho da Superintendência do Paraná e da sede da CONAB pelas sugestões e críticas, em especial a Mildred Trotta na confecção de gráficos e Elza Mary de Oliveira e Hilma Fonseca na obtenção dos dados.

Aos professores examinadores pelas sugestões fornecidas.

A todos que contribuíram diretamente ou indiretamente, do DERAL/SEAB, da Superintendência Regional do Banco do Brasil de Curitiba, da OCEPAR e a Maria Laura Zocolotti pela editoração, deixo registrada minha gratidão.

RESUMO

STEFANELO, Eugenio Libreloto. **A política de garantia de preços mínimos no Brasil:** classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. 2005. 176p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

O estudo inicia pela proposta de classificação dos instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos em função de variáveis como o seu grau de abrangência, a ação passiva ou direcionada do governo, a origem dos recursos envolvidos e o período de vigência dos referidos instrumentos. Também eles são relacionados às formas de comercialização dos produtos no mercado físico, no disponível e a termo. O estudo segue com a identificação das etapas de operação de cada um dos instrumentos, tanto os vigentes para os segmentos comercial e familiar da agropecuária, quanto os específicos para a agricultura familiar. O número de etapas operacionais por instrumento varia de 6 a 11, alguns ainda com etapas intermediárias, o que pode dificultar o acesso dos produtores individuais com pequeno excedente comercial e com pouco conhecimento sobre o funcionamento da política. Na seqüência, são identificados os períodos de intervenção do governo na comercialização do algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja e trigo, através da comparação entre o preço médio mensal de mercado ao produtor, nos principais estados produtores, e o nível de preço mínimo vigente para o tipo básico do mesmo produto. O trigo, durante a década de 90, é o produto com maior período de tempo quando se faz necessária a intervenção do governo no mercado, seguido do milho e do feijão preto. A partir de 2000 os períodos são significativamente menos freqüentes, exceto para o feijão preto no Paraná e no ano 2000. Na quantificação do volume de produtos operacionalizados através dos vários instrumentos da PGPM, as maiores intervenções via AGF, Contrato de Opção de Venda e PEP ocorrem no trigo, seguido do algodão, arroz e milho. Os produtos mais atendidos com EGF são o arroz, algodão e milho. O subsídio do VEP é usado apenas na comercialização do estoque público de milho. Dos produtos analisados, o menos contemplado através dos instrumentos da PGPM é a soja. De forma geral os instrumentos AGF e EGF vem sendo substituídos pelo Contrato de Opção de Venda e pelo PEP. Os períodos com maiores estoques oficiais em relação à produção ocorrem nas safras 1993/94 e 1994/95 e de menor intervenção nas safras 2001/02 a 2003/04, devido, entre outros fatores, ao nível do preço mínimo fixado comparativamente aos preços de mercado ao custo de produção e a escassez de recursos. Dos quatro instrumentos específicos da agricultura familiar três são implantados: a compra direta, a compra antecipada e a compra antecipada especial da agricultura familiar.

Palavras-chaves: política agrícola; preços mínimos; comercialização agrícola; agricultura familiar.

ABSTRACT

STEFANELO, Eugenio Libreloto. **A política de garantia de preços mínimos no Brasil:** classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004. 2005. 176p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

This study begins providing a classification of the PGPM - (Política de Garantia de Preços Mínimos) - Minimum Price Guarantee Policy instruments created by the government for the commercial and family farming on the basis of variables such as their scope, passive or targeted government action, the origin of the funds involved and the period of legal validity of such instruments. The PGPM instruments concern the sale of the products in the physical, available, and term market. The study then describes the steps involved in the operation of each one of those instruments, both those valid for commercial and family farming and those specific for family farming. The number of steps per instrument ranges from six to eleven, and some even have intermediate steps, which might render them less accessible to individual farmers with a small commercial surplus and little knowledge of the policy. Next, the periods in which the government intervened in the marketing of cotton, rice, beans, cassava, corn, soybeans, and wheat are pinpointed by comparing the monthly average market price paid to farmers in the main farming states and the minimum prices in force for the basic type of the same product. In the 70s, wheat was the product requiring more periods of government intervention in the market, followed by corn and black beans. After 2000, such periods are significantly less frequent, except for black beans in Paraná and in 2000. As to the volume of the products marketed through the several PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos) – Guaranteed Minimum Price Policy instruments, the major interventions by means of AGFs, sale option, and PEP (Prêmio para o Escoamento do Produto) – Direct Buy Premium concerned wheat, followed by cotton, rice and corn. EGFs were more frequently granted for rice, cotton and corn. The DET subsidy was used in this period solely to market the government corn stock. Out of the products studied, the less favored by PGPM instruments is soybeans. On the whole, AGFs and EGFs are being replaced by the sale option with PEP. The periods with higher official reserve stocks in relation to production were the 1993-1994 and 1994-1995 crops; the fewer government interventions took place in 2001-2002 to 2003-2004, due, among other things, to the minimum price in relation to the market prices or the production cost and the scarcity of funds. Out of the four instruments specific for family farming, three were implemented: direct buys, advance purchase and special advance purchase from family farms.

Key words: minimum prices; agricultural policy; agricultural marketing; familiar agriculture.

LISTA DE FIGURAS

1	CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM	51
2	FLUXOGRAMA DA AQUISIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL - AGF.....	60
3	FLUXOGRAMA DO EMPRÉSTIMO DO GOVERNO FEDERAL - EGF	66
4	FLUXOGRAMA DO PRÊMIO DE ESCOAMENTO DO PRODUTO - PEP.....	72
5	FLUXOGRAMA DO VALOR DE ESCOAMENTO DO PRODUTO - VEP	75
6	FLUXOGRAMA DO CONTRATO DE OPÇÃO DE VENDA	85
7	FLUXOGRAMA DA LINHA ESPECIAL DE CRÉDITO - LEC	89
8	FLUXOGRAMA DO PRÊMIO DE RISCO PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTO AGRÍCOLA ORIUNDO DE CONTRATO PRIVADO DE OPÇÃO DE VENDA - PRO	94
9	FLUXOGRAMA DA COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CDAA	102
10	FLUXOGRAMA DO CONTRATO DE GARANTIA DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CGCAF	107
11	FLUXOGRAMA DA COMPRA ANTECIPADA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CAAF	114
12	FLUXOGRAMA DA COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR - CAEAF.....	121

LISTA DE TABELAS

1	ESTADOS SELECIONADOS POR PRODUTO, PARA ESTABELECEER A RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DE MERCADO AOS PRODUTORES E OS PREÇOS MÍNIMOS	47
2	GRUPOS DE BENEFICIÁRIOS DO PRONAF PARA A SAFRA 2003/04, CONSIDERANDO A RENDA BRUTA ANUAL DA FAMÍLIA E A CONDIÇÃO DO PRODUTOR	98
3	RESUMO DOS PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM PELOS PRODUTORES E ESTADOS DA FEDERAÇÃO - 1990/1991 A 2003/2004	130
4	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO ALGODÃO EM PLUMA - 1990/1991 A 2003/2004	132
5	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO ARROZ EM CASCA - 1990/1991 A 2003/04	133
6	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO FEIJÃO - 1990/1991 A 2003/2004	134
7	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO MILHO - 1990/1991 A 2003/2004	135
8	VENDA DO ESTOQUE GOVERNAMENTAL DE MILHO ATRAVÉS DO VEP - 2000 A 2004	136
9	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA SOJA - 1990/1991 A 2003/2004	137
10	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO TRIGO - 1990/1991 A 2003/2004	138
11	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA FARINHA DE MANDIOCA - 1990/1991 A 2003/2004	140
12	INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA FÉCULA DE MANDIOCA	140
13	COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM 2003 E 2004	141
14	FAMÍLIAS ATENDIDAS E VALORES REPASSADOS ATRAVÉS DA COMPRA ANTECIPADA E DA COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM 2003 E 2004	142
15	PERÍODOS DE MAIOR INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO POR INSTRUMENTO OU GRUPO DE INSTRUMENTOS DA PGPM, PRODUTO E VOLUME DE PRODUTO OPERACIONALIZADO, ENTRE AS SAFRAS 1990/1991 A 2003/2004	143

LISTA DE SIGLAS

AGF	- Aquisição do Governo Federal
AVE	- Autorização de Venda
BACEN	- Banco Central do Brasil
CAAF	- Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CADIN	- Cadastro Informativo de Crédito (não Quitado do Setor Público Federal)
CAEAF	- Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAL	- Comunicado de Arremate em Leilão
CDAF	- Compra Direta da Agricultura Familiar
CFP	- Companhia de Financiamento da Produção
CGCAF	- Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar
CIBRAZEM	- Companhia Brasileira de Armazenagem
CMN	- Conselho Monetário Nacional
CNA	- Confederação Nacional da Agricultura
CNPJ	- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COBAL	- Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	- Companhia Nacional do Abastecimento
CPR	- Cédula de Produto Rural
DCO	- Documento Confirmatório da Operação
DERAL/SEAB	- Departamento de Economia Rural da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (do Paraná)
DM	- Duplicata Mercantil
DR	- Duplicata Rural
EGF	- Empréstimo do Governo Federal
EGF-COV	- Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda
EGF-SOV	- Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda
FAO	- Organização para a Agricultura e Alimentação (da sigla em inglês)
GATT	- Acordo Geral de Tarifas e Comércio (da sigla em inglês)
GEINT/CONAB	- Gerência de Informações Técnicas (da CONAB)
IGP - DI	- Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
LEC	- Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
MCR	- Manual de Crédito Rural (do Banco Central do Brasil)
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MOC	- Manual de Operações da CONAB

NPR	- Nota Promissória Rural
OMC	- Organização Mundial do Comércio (da sigla em inglês)
PE	- Prêmio de Equalização
PEP	- Prêmio de Escoamento do Produto
PGPM	- Política De Garantia de Preços Mínimos
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Prêmio de Liquidação do EGF
PLE	- Preço de Liberação de Estoques
PRONAF	- Programa Nacional da Agricultura Familiar
PROP	- Prêmio de Risco par Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda
SEC	- Sistema Eletrônico de Comercialização (da CONAB)
SETIP	- Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (do BACEN)
SICAF	- Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores
SIRCOI	- Sistema de Registro e de Controle de Inadimplentes (da CONAB)
SPA/MAPA	- Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento
VBC	- Valor Básico de Custeio
VEP	- Valor de Escoamento do Produto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contexto e Problemática	16
1.2 Objetivos	25
1.3 Pressupostos	26
1.4 Limitações e Contribuições da Pesquisa	26
1.5 Organização do Estudo	27
2 ESTADO DA ARTE	29
2.1 Marco Institucional e Identificação do Ambiente de Transição dos Instrumentos da PGPM	29
2.2 Teoria Econômica da Formação de Estoques e da PGPM	37
3 METODOLOGIA	44
4 CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM	49
4.1 Classificação dos Instrumentos	50
4.2 Vinculação dos Instrumentos às Formas de Comercialização no Mercado Físico	53
5 A EXECUÇÃO E AS ETAPAS DE OPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM	55
5.1 Aquisição do Governo Federal - AGF	56
5.2 Empréstimo do Governo Federal - EGF	61
5.3 Prêmio de Escoamento do Produto - PEP e Valor de Escoamento do Produto - VEP	67
5.4 Contrato de Opção de Venda	77
5.5 Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito - LEC	86
5.6 Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP	90
5.7 Análise das Etapas de Operação dos Instrumentos da PGPM	95
6 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DA PGPM NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	97

	14
6.1 Arcabouço Institucional	97
6.2 Beneficiários do Programa Nacional da Agricultura Familiar - PRONAF	98
6.3 Instrumentos Específicos da Agricultura Familiar	99
6.3.1 Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	99
6.3.2 Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF)	103
6.3.3 Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF)	108
6.3.4 Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF)	115
6.4 Classificação dos instrumentos específicos da Agricultura Familiar	122
6.5 Análise das etapas de operação dos instrumentos específicos da Agricultura Familiar	122
7 PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM PELOS PRODUTORES	124
7.1 Algodão	124
7.2 Arroz	125
7.3 Feijão	126
7.4 Milho	127
7.5 Soja	128
7.6 Trigo	128
7.7 Mandioca	129
7.8 Análise Geral dos Períodos de Intervenção	129
8 VOLUME DE PRODUTOS OPERACIONALIZADOS PELOS INSTRUMENTOS DA PGPM	131
8.1 Algodão em Pluma	132
8.2 Arroz em Casca	133
8.3 Feijão	134
8.4 Milho	135
8.5 Soja	136
8.6 Trigo	137
8.7 Farinha e Fécula de Mandioca	139
8.8 Intervenção do Governo na Agricultura Familiar	141

	15
8.9 Intervenção do Governo na Comercialização Agrícola	142
9 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	147
9.1 Recomendações	151
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICE 1 - PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM PELOS PRODUTORES	155

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e Problemática

A agropecuária brasileira, dentro do segmento comercial e seguindo uma tendência mundial, se desenvolve em estreita interconexão com as atividades e empresas produtoras e supridoras dos recursos necessários à produção, bem como com os segmentos de processamento e beneficiamento dos produtos agropecuários e as redes de distribuição dos produtos transformados nos mercados interno e externo. No segmento da agricultura familiar e de subsistência as relações com os outros setores são menos abrangentes e mais difusas.

A abordagem mencionada anteriormente ressalta a interdependência da agropecuária com os setores da indústria, do comércio e de outros serviços como o transporte, instituições financeiras, pesquisa, assistência técnica, classificação, informações de mercado, serviços do governo e das políticas agropecuárias, entre outros.

Dentro da mesma visão a agropecuária deixa de ser uma atividade do setor rural, assumindo uma dinâmica rural-urbana, urbano-industrial e, finalmente, global, se considerado o segmento comercial. Kageyama (1990) caracterizou parte deste processo como a passagem do "complexo rural" para uma dinâmica comandada pelos "complexos agroindustriais". Na agricultura familiar esta dinâmica tende a ser mais local e territorial.

Com a evolução tecnológica, a expansão da produção rural e a diversificação dos mercados observada a partir dos anos 1990, a análise das políticas agrícolas deve considerar esta visão sistêmica que engloba todas as atividades a montante e a jusante da produção agropecuária: o agronegócio.

Abordando as funções da agropecuária verifica-se que, historicamente, tanto a mundial quanto a brasileira carregaram o ônus de transferir capitais e mão-de-obra

para o desenvolvimento dos demais setores da economia. Dela também se esperava o fornecimento de uma oferta adequada de alimentos à população urbana em expansão, o suprimento confiável de matérias-primas para a indústria, e a contribuição ao balanço de pagamentos mediante a geração de excedentes exportáveis que possibilitassem a obtenção de divisas para importar bens e serviços do exterior. (NÓBREGA, 1995, p.143).

Incorporando os conceitos de desenvolvimento sustentável – nos aspectos econômico, social e ambiental, desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial, (VEIGA, 2000 e 2001), funções mais abrangentes são esperadas dos segmentos comercial e familiar da agropecuária, alcançadas por estratégias diferentes, de especialização e economias de escala em uma e de diversificação e economias de escopo em outra. No entanto, não são excludentes mas complementares dentro de um mesmo espaço territorial e ambas são dependentes da qualidade das políticas públicas implementadas.

O desempenho do agronegócio no Brasil e sua importância econômica podem ser quantificados através de diversos indicadores, segundo dados da Confederação Nacional da Agricultura (CNA):¹

1. O valor do fluxo do agronegócio atingiu R\$ 477,09 bilhões em 2002 e R\$ 508,27 bilhões em 2003.
2. O PIB primário da agropecuária, que mede o desempenho da atividade rural sem o cômputo do processamento, insumos e distribuição, cresceu 11,85% de 2002 para 2003, passando de R\$ 141,43 bilhões para R\$ 158,20 bilhões. O PIB primário da agricultura registrou crescimento de 15,96% entre 2002 e 2003, passando de R\$ 81,76 bilhões para R\$ 94,81 bilhões. O PIB da pecuária cresceu 4,24% em 2002 e 6,23% em 2003, passando de R\$ 59,67 bilhões para R\$ 63,39 bilhões.

¹ Disponível em Indicadores Rurais, anos VII e VIII, números 44 e 51, janeiro/fevereiro de 2003 e 2004 e em janeiro/fevereiro de 2005. Disponível em: <www.cna.org.br>.

3. O faturamento bruto da agropecuária, medido pelo valor bruto da produção a preços de dezembro de 2003 pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), passou de R\$ 140,9 bilhões para R\$ 159,8 bilhões.
4. A evolução do total da área e da produção do algodão, amendoim, arroz, aveia, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo, trigo e triticale, entre as safras 1990/91 e 2003/04, foi de 37,8 para 47,3 milhões de hectares e de 57,8 para 119,4 milhões de toneladas, apesar dos problemas climáticos que comprometeram a produção em 10,3 milhões de toneladas nesta última safra.
5. A participação do agronegócio na balança comercial brasileira é crescente e atingiu 41,9% das exportações em 2003, gerando um superávit de U\$ 25,8 bilhões, com exportação de U\$ 30,64 bilhões e importação de U\$ 4,79 bilhões. Em 2004 a exportação atingiu U\$ 39,0 bilhões ou 40,4% do total nacional, e a importação U\$ 4,88 bilhões, gerando um saldo de U\$ 34,1 bilhões.

O desempenho do agronegócio depende, entre outros fatores, da qualidade das políticas agropecuárias. Estas se constituem em um conjunto de medidas e ações do Estado voltadas para a agropecuária. Delas resultam objetivos e metas para os setores, fixados em um contexto mais ou menos amplo, seja nos planos e programas governamentais, seja por elementos do Estado de forma *ad hoc*, e os instrumentos de política agrícola são manipulados com o propósito de criar condições para que os mesmos sejam atingidos (MUELLER, 2000).

Segundo Nóbrega (1995), entre as principais políticas agrícolas no Brasil, estão o crédito rural e a política de garantia de preços mínimos – PGPM, esta última objeto do presente estudo.

O preço mínimo é um valor monetário definido pelo governo, através de decreto presidencial e após aprovação de voto do Conselho Monetário Nacional -

CMN, por unidade de peso do produto enquadrado dentro do padrão oficial de classificação e para cada produto objeto da política, com vigência de um ano-safra. Se constitui numa intervenção do governo no mercado, com a finalidade de garantir aos seus beneficiários o recebimento deste valor, através do uso dos vários instrumentos existentes, quando os preços de mercado se situarem em nível inferior. Durante a safra atuam como um seguro de preço, garantindo aos beneficiários da política uma renda mínima para suas produções. A eficácia deste objetivo depende dos valores de preços fixados pelo governo, da disponibilidade de recursos e do volume de produto operacionalizado comparativamente ao total da produção.

A partir do final dos anos 1980 ocorreram transformações no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, provocadas por fatores externos e internos. Externamente, o avanço do processo de globalização e internacionalização da economia resultou em maior integração produtiva, comercial e financeira, gerando, como consequência, a necessidade do aumento da competitividade de todos os participantes do processo produtivo. Internamente, ocorreu a redefinição do papel do Estado na economia, em função do esgotamento do modelo anterior vigente desde a década de 1930, que resultou na quebra do Estado como o agente econômico planejador, investidor e empresário; e a estabilização dos preços com a implementação do Plano de Estabilização Econômica – o Plano Real. Tais mudanças aprofundaram a gradativa escassez de recursos públicos fiscais e financeiros aplicados nas políticas agropecuárias, sacrificando severamente as políticas de crédito e de preços mínimos (GASQUES, 2001, CONCEIÇÃO, 2003, e BARROS, BERES e MALHEIROS, 1993). Novos instrumentos menos dependentes dos recursos fiscais foram criados, alguns por um curto período de tempo e outros mais permanentes, além de restringir-se a aplicação dos instrumentos a segmentos de produtores e a algumas regiões, o que tornou a PGPM mais seletiva.

A investigação destes instrumentos e da intervenção do governo na comercialização dos produtos agroindustriais se justifica por diversos motivos.

Primeiro, a relação entre a política agropecuária e a política macroeconômica, considerada como não separáveis e onde a última afeta o desempenho da primeira. A política macroeconômica cria o contexto onde se desenvolvem as relações de produção, comercialização, distribuição e consumo, dentro das quais os agentes tomam decisões e auferem resultados positivos ou negativos. Estes dependem da política fiscal, monetária e de crédito, cambial e comercial, e de controle e subsídio de preços adotadas pelo governo. Dentro deste escopo, a política agropecuária é o reflexo do direcionamento imprimido à política macroeconômica, dos propósitos do governo e das oportunidades proporcionadas pelo mercado.

Um dos aspectos centrais da política comercial e de controle e subsídio de preços diz respeito às ações do governo visando a estabilização da renda dos produtores e da oferta. Por atuarem em estruturas de mercado competitivas, com produtos com demanda inelástica aos preços e oferta dependente de riscos e sazonal, a agropecuária está sujeita a fortes variações em sua renda, justificando ações governamentais visando a estabilização.

O segundo fator que justifica a existência da política agropecuária e da PGPM é a segurança alimentar, entendida, segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), como a obtenção de uma disponibilidade nacional de alimentos suficiente, estável, autônoma, sustentável em longo prazo e de acesso universal.²

A partir da Rodada Uruguaí de discussão multilateral de comércio, a última do antigo GATT, iniciada em 1985 e concluída em 1994, quando pela primeira vez a agropecuária foi incluída no acordo, segundo Cavalcanti (1996), a segurança alimentar assume um novo conceito: da produção sustentável e de baixo custo dos alimentos, em bases não artificiais; da confiabilidade no mercado

² Os países apresentam abordagens diferentes para a segurança alimentar. Nos desenvolvidos se relaciona à qualidade do produto, em termos nutricionais e de saúde (*food safety*). Nos em desenvolvimento, à expansão da oferta via maior produção (*food security*).

para equilibrar a oferta e a demanda de alimentos e promover uma distribuição mais justa em nível mundial; da descentralização da produção para um maior número de países, com produção inviabilizada devido à concessão de subsídios pelos países desenvolvidos; e, conseqüentemente, do menor impacto das adversidades climáticas sobre a oferta mundial.

No âmbito interno, ocorre uma interface entre a comercialização dos produtos agroindustriais e as questões de grande importância social – como segurança alimentar, distribuição de renda e saúde. Isto porque a alimentação é o componente mais importante dos gastos das famílias com menor poder aquisitivo e o adequado suprimento de produtos, acompanhado de redução nos preços, equivale a uma redistribuição da renda, uma vez que aumenta o poder de compra das mesmas numa proporção maior do que a das demais famílias (BATALHA, 1997).

O terceiro fator que justifica a presença do setor público nas políticas agropecuárias são as condições específicas apresentadas pelo setor. Do lado da oferta, a existência de riscos climáticos, biológicos e de mercado, fora do controle dos produtores, aumenta o grau de incerteza da atividade produtiva e do processo de tomada de decisão, justificando a intervenção do Estado. Por sua vez, a redução do risco associado à atividade tende a estimular a produção, que ao atender uma demanda interna pouco variável, sujeita o mercado a uma intensa flutuação dos preços recebidos pelos produtores. Estes, por operarem dentro de estruturas competitivas de mercado na venda dos produtos e na compra dos insumos, individualmente são tomadores de preços e com nula lucratividade considerando o equilíbrio competitivo em longo prazo. Isto porque o lucro tende a ampliar a oferta e provocar redução no preço de mercado e o prejuízo a reduzir a oferta e provocar aumento no preço de mercado do produto.

O quarto aspecto que justifica a existência das políticas agropecuárias refere-se à globalização da produção e dos mercados, paralelamente à ambigüidade observada na postura e nas discussões sobre o grau de liberalismo ou de protecionismo estabelecido na produção e nos mercados dos produtos

agroindustriais. A questão é ambígua porque países defendem a liberalização mas internamente mantêm-se protecionistas, em aspectos ligados ao acesso a mercados, às medidas de ajuda interna aos produtores, aos subsídios concedidos nas exportações e às medidas ou barreiras fito e zoonitárias, ambientais e sociais implementadas no sentido de reduzir as importações.

Na verdade, na maioria dos países, os governos praticam ações múltiplas, protecionistas ou liberais em graus variados, de acordo com as políticas setoriais de cada país. Estas continuam importantes para o desenvolvimento do agronegócio, apenas a forma e os instrumentos estão passando por um processo de reformulação e de ajuste, coerente com as mudanças verificadas no papel do Estado e dos mercados sobre a economia.

A abordagem anterior ressalta o problema da PGPM numa economia aberta ao exterior. Nos países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos, em países da União Europeia e no Japão, a adoção do conjunto destas medidas em graus variados, com significativo aporte de recursos fiscais, prejudica os países em desenvolvimento como o Brasil, exportador de produtos agroindustriais e com significativo potencial de crescimento da produção, tanto por expansão da área cultivada quanto pelo aumento da produtividade dos fatores de produção. As medidas de ajuda interna contribuem para a manutenção de elevados níveis de produção e de excedentes nos países desenvolvidos, em nome da segurança alimentar, apesar de, em muitos casos, ineficiente economicamente e não competitiva comercialmente. As barreiras de acesso a mercados reduzem as exportações dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos que as adotam. Os subsídios às exportações, concedidos pelos países desenvolvidos, reduzem os preços internacionais dos produtos transacionados, concorrendo deslealmente para a redução do "quantum" e da receita das exportações dos países em desenvolvimento. Com a discussão destes temas na primeira rodada de discussão multilateral de comércio da OMC, a rodada de Doha em andamento, é importante

que se tenha uma visão global da situação da PGPM, enquadrada no grupo das medidas de ajuda interna aos produtores, para que se possa argumentar de maneira clara junto aos demais países participantes da rodada as assimetrias existentes, principalmente nos aspectos referentes ao grau de intervenção do governo no mercado que resultam em aumento da renda e da proteção aos produtores, ou em competitividade desleal do comércio.

Por fim, justifica a ação do governo a nova visão sobre o desenvolvimento rural e sobre o desenvolvimento territorial, onde as políticas governamentais e as iniciativas locais devem provocar ações articuladas que induzam a mudanças num determinado ambiente, buscando o desenvolvimento endógeno de cada região, a partir das suas potencialidades e riquezas (VEIGA, 2000 e 2001).

No decorrer dos anos 90 ocorreu a maior transformação nos instrumentos da política de preços mínimos, que anteriormente estava atrelada aos dois instrumentos considerados tradicionais: o AGF (Aquisição do Governo Federal) e o EGF-COV e SOV (Empréstimo do Governo Federal, Com e Sem Opção de Venda). A análise destes e dos novos instrumentos criados pelo governo, estabelecendo uma classificação dos mesmos, descrevendo as etapas de sua execução operacional, identificando os períodos onde se faz necessária a intervenção do governo no mercado e quantificando o grau de abrangência de cada instrumento em função do volume de produtos operacionalizados, são os objetivos centrais do presente estudo.

O direcionamento do trabalho para a análise dos objetivos enunciados busca preencher algumas lacunas existentes, contribuindo para o melhor conhecimento dos próprios instrumentos e para o aumento da eficiência e da eficácia de execução operacional da política, possibilitando o atingimento das funções que são esperadas do agronegócio, anteriormente mencionadas. A primeira lacuna refere-se à inexistência de uma classificação dos instrumentos da PGPM, pois os estudos sobre o assunto citam os mesmos apenas como tradicionais e novos. Esta carência é

reconhecida nas discussões efetuadas pelos técnicos das instituições ligadas à implementação e a operacionalização da política – como a Secretaria de Política Agrícola do MAPA e a própria CONAB. Assim, partindo da revisão da literatura existente, o estudo propõe uma classificação dos instrumentos da política, considerando variáveis adequadas à nova realidade da economia e do agronegócio, no sentido de facilitar a compreensão dos seus efeitos sobre o alcance dos objetivos da PGPM e sobre a comercialização agrícola. A segunda, a constatação, nos estudos e documentos sobre a PGPM, arrolados no capítulo 2, que abordam o ambiente e a criação dos instrumentos da política, que não são estabelecidas de forma sequencial as etapas da execução operacional destes instrumentos, medida necessária para balizar futuras iniciativas visando a sua simplificação. A terceira, a carência, nos normativos e documentos arrolados no capítulo 6, da análise pormenorizada dos instrumentos da PGPM recentemente criados e específicos para a agricultura familiar, da identificação das etapas de sua execução operacional e do estabelecimento da correlação com aqueles que vigoram tanto para esta quanto para a agricultura comercial. Por último, independentemente de análise mais profunda dos níveis de preços mínimos fixados pelo governo comparativamente aos custos de produção ou da paridade de exportação ou de importação, a demonstração do que vem ocorrendo com a política através da quantificação dos períodos onde se faz necessária a intervenção do governo no mercado durante a fase de transição da PGPM, bem como do volume real de produtos abrangidos pela intervenção do governo em relação ao total da produção nacional.

As lacunas acima expostas ressaltam o problema central da pesquisa, a necessidade da ampliação do conhecimento sobre os instrumentos da PGPM e da criação das condições para a homogeneização das ações dos técnicos e operadores das diferentes áreas envolvidas, propiciando o gerenciamento mais eficiente da execução dos instrumentos da política e a redução de seus custos de transação. Também, a uniformização do conhecimento dos processos inerentes a

cada instrumento é a base para as futuras iniciativas visando sua simplificação operacional e a ampliação do público beneficiário. Ainda, a verificação se os níveis de preços mínimos fixados pelo governo são consistentes com a política de suporte de preços ideal e eficiente, segundo a teoria econômica da formação de estoques e da PGPM.

1.2 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar e avaliar o uso dos instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos no Brasil, a partir de 1990 até julho de 2004, tendo, como objetivos específicos:

- propor a classificação destes instrumentos, tomando por base o seu grau de abrangência (formação de estoques ou equalização de preços ou de custos), a ação passiva ou direcionada do governo, a origem dos recursos envolvidos e o período de vigência dos mesmos; bem como a vinculação de cada instrumento, considerando suas características específicas, com as formas de comercialização dos produtos agrícolas no mercado físico;
- estabelecer as etapas que compõem a execução operacional de cada um dos instrumentos da PGPM vigentes para todas as categorias de produtores da agropecuária;
- estabelecer as etapas de execução operacional dos instrumentos específicos da agricultura familiar, e propor a classificação destes instrumentos bem como sua vinculação às formas de comercialização no mercado físico, segundo as mesmas variáveis utilizadas anteriormente;
- identificar os períodos de intervenção do governo na comercialização dos produtos agrícolas algodão, arroz, feijão, milho, soja, trigo e mandioca pelos agricultores, nos principais estados produtores; e
- quantificar o volume de produtos operacionalizados pelos instrumentos da política durante o mesmo período.

1.3 Pressupostos

As pressuposições básicas, que se constituem em condições para a operacionalização da política, são: a continuidade da existência da PGPM, com o objetivo de sustentar o preço ao produtor em nível igual ou maior do que o preço mínimo, mediante a formação de estoque público ou através da equalização de preços à comercialização ou à estocagem; a continuidade da existência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o mesmo objetivo de sustentação de preços e da produção; a adequação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para operacionalizar estes instrumentos em substituição ao Banco do Brasil; a continuidade da operação dos Bancos Comerciais (Banco do Brasil) nos instrumentos que envolvem recursos obrigatórios (Manual de Crédito Rural - MCR 6.2), antecipadamente aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); a existência e a alocação de recursos do tesouro nacional através do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a existência da infra-estrutura de transporte, armazenagem, classificação, divulgação e operativa necessárias à execução da política.

1.4 Limitações e Contribuições da Pesquisa

Devido a complexidade e abrangência do tema, a pesquisa tem seu escopo limitado aos objetivos específicos definidos, não avançando na análise de aspectos relevantes e complementares ao assunto como: a quantificação dos custos da execução de cada etapa dos instrumentos vigentes, pela indisponibilidade de dados desagregados e diversidade das situações existentes na prática; a análise da eficiência da política de armazenagem através da Teoria do Controle, conforme apresentado por Wraight e Williams (1991), e através de um modelo de expectativas racionais como desenvolvida por Guimarães (2001); a investigação dos valores de preços mínimos fixados pelo governo comparativamente aos custos de produção ou aos preços de fronteira; ou a análise comparativa entre as políticas adotadas em diferentes países. Tais situações justificam o desenvolvimento de estudos específicos sobre cada um dos itens apontados.

Na identificação dos períodos de intervenção do governo no mercado e na quantificação do volume de produtos operacionalizados através dos diversos instrumentos da política a maior limitação encontrada é falta de dados primários desagregados ou do próprio dado, como as aplicações de Empréstimo do Governo Federal (EGF) e na Linha Especial de Crédito (LEC), a produção de farinha de mandioca e os dados sobre os preços de mercado aos produtores em alguns produtos e estados durante todo o período da análise.

As maiores contribuições da pesquisa são: a proposta inédita de classificação dos instrumentos da PGPM, tanto daqueles vigentes para todos os produtores quanto os específicos da agricultura familiar, e o estabelecimento das etapas de sua execução operacional; além da identificação, através de dados, da tendência de uso dos instrumentos por produto e época e dos níveis de preços mínimos fixados pelo governo comparativamente aos preços de mercado aos produtores e, qualitativamente, aos custos de produção.

1.5 Organização do Estudo

O capítulo 2 inicia com a descrição do marco institucional referente à criação dos diversos instrumentos da PGPM e identifica o ambiente de transição no uso dos mesmos e da própria política pelo governo. Na sequência, apresenta a teoria econômica da formação de estoques e da PGPM.

A metodologia empregada está descrita no capítulo 3.

No capítulo 4 propõe-se a classificação dos instrumentos da PGPM que vigoram para todas as categorias de produtores, bem como sua vinculação às estratégias de comercialização dos produtos no mercado físico.

O quinto capítulo trata da operacionalização dos instrumentos acima referidos e vigentes tanto para a agropecuária comercial quanto para a familiar, com a identificação seqüencial das suas fases de execução. Também são abordados os aspectos microeconômicos específicos de cada instrumento.

O sexto capítulo trata dos instrumentos específicos da PGPM na comercialização dos produtos da agricultura familiar. Inicia com a apresentação do marco institucional sobre a criação dos instrumentos e com os critérios de enquadramento dos beneficiários. Após, estabelece as fases de execução operacional de cada instrumento e propõe a classificação destes segundo as mesmas variáveis utilizadas no capítulo 4.

No sétimo e oitavo capítulos são identificados os períodos de intervenção do governo no mercado e quantificado o volume de produtos operacionalizados pelos diversos instrumentos, bem como o grau de intervenção do governo que resulta na formação de estoques durante a comercialização dos principais produtos pelos produtores. Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações de novos estudos.

2 ESTADO DA ARTE

O capítulo inicia com a apresentação do aparato legal sobre a criação dos diversos instrumentos de ação da PGPM e a identificação do ambiente de transição no seu uso pelo governo, dos tradicionais AGF e EGF para os considerados novos, segundo os autores sobre o assunto. Estabelece a cronologia da criação destes instrumentos pelo governo, descreve o ambiente e os fatores que provocaram sua criação e determina o período de vigência dos mesmos, itens que servem de base para a escolha de algumas das variáveis utilizadas na sua classificação. Em seguida, resume-se os aspectos básicos da teoria econômica da formação de estoques e da PGPM.

2.1 Marco Institucional e Identificação do Ambiente de Transição dos Instrumentos da PGPM

A política agrícola e a política de preços mínimos, no Brasil, são divididas em quatro fases, segundo Coelho (2001):

A primeira, da agricultura primitiva, abrange o período de 1931 a 1965 e foi marcada pela criação de diversos órgãos públicos, inclusive da Comissão de Financiamento da Produção – CFP em 1943, responsável pela gestão da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

A segunda, da modernização da agricultura, vai de 1965 a 1985 e abrange medidas de reformulação e regulamentação da PGPM através Decreto Lei nº 79, de 19/12/66, além da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, e pelo uso do subsidio ao crédito e da PGPM como indutores à expansão da fronteira agrícola, basicamente para as regiões sudeste e centro-oeste. O Decreto Lei acima referido institui normas para a fixação dos preços mínimos, para a execução das operações de financiamento (Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda - EGF/COV e Sem Opção de Venda - EGF/SOV) e de aquisição de

produtos agropecuários (Aquisição do Governo Federal - AGF). Os preços mínimos são fixados através de decreto presidencial, após aprovação de voto do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A terceira, da transição da agricultura, vai de 1985 a 1995, durante a qual ocorreram diversos planos de estabilização econômica, a abertura comercial, a redução da oferta de crédito oficial, a redução do subsídio implícito nas taxas de juros do crédito, o uso da PGPM para subsidiar o custo do transporte dos produtos adquiridos pela CFP nas regiões de fronteira agrícola para os centro de consumo ou de escoamento e pelo endividamento do setor rural.

A última fase, da agricultura sustentável, inicia em 1995 com a busca pelo governo de soluções para o problema do endividamento rural, e durante a mesma se desenvolve a estabilização interna dos preços (Plano Real), a ampliação da abertura comercial, a criação de novos instrumentos de política agrícola menos intervencionistas e mais orientados para o mercado como o Prêmio de Escoamento de Produtos (PEP) e o Contrato de Opções, além da introdução de variáveis ambientais no cenário econômico.

Tanto no Brasil como em outros países em desenvolvimento, durante a década de 90, ocorreu um movimento continuado de liberação comercial e de alteração na forma de intervenção do Estado na economia, como parte de um processo de ajuste estrutural macroeconômico e de retomada do desenvolvimento.

"Dentro deste contexto, instalou-se um processo de reforma das agências estatais de comercialização, de abastecimento, de intervenção do Estado nos mecanismos de preços, de garantia de preços mínimos e de armazenagem."³

No início do governo de Fernando Collor de Melo foram extintos o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA),⁴ a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) e o Departamento do Trigo -

³ LOPES, Mauro de Resende. Política Agroindustrial e Cadeias Produtivas. 5.ed. Rio de Janeiro; MBA em Gestão em Agribusiness, FGV, 2002. p.4.

⁴ O governo manteve o controle sobre as exportações do açúcar e do álcool até 1995.

DTRIG⁵, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), entre outras, bem como a fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e da Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL num único órgão, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, pela Lei nº 8029 de 12/4/1990.⁶

Pelo exposto, percebe-se que a reforma da política de preços mínimos, até então conduzida pela CFP, foi menos radical do que a ocorrida nas instituições responsáveis pelas políticas do café, do açúcar e do trigo. A instituição foi preservada e unificada a COBAL e CIBRAZEM, o mesmo acontecendo com os instrumentos operacionais AGF e EGF.

Os princípios básicos de operação da PGPM não foram alterados significativamente até 1991, quando ocorreu outro marco importante da política agrícola com a sanção da chamada "Lei Agrícola", que manteve a essência da PGPM (PEREIRA e PRADO, 2002). As leis nº 8171 e 8174, de 17/01/91 e 30/01/91, tratam da formulação da política agrícola. No capítulo IX da primeira lei, observa-se a manutenção dos instrumentos de aquisição e financiamento da comercialização; a exigência de estoques reguladores, contemplando prioritariamente produtos básicos; a formação e liberação destes estoques dentro de regras que provoquem menor intervenção no mercado e a venda de estoques por meio de leilões públicos.

A partir do início dos anos 90 a operacionalização da PGPM e seus instrumentos AGF e EGF passam por importantes mudanças. As principais, relacionadas aos objetivos desse trabalho, são descritas obedecendo a uma ordem cronológica.⁷

⁵ Órgãos responsáveis pela aquisição da produção nacional, pela importação e pela distribuição do cereal aos moinhos, dentro de um sistema de quotas.

⁶ Publicada no Diário Oficial da União de 13/04/90.

⁷ A descrição das mesmas está baseada na análise dos normativos da CONAB e do Banco Central – BACEN. Disponível em: <www.conab.gov.br>; <www.bacen.gov.br>, www.planalto.gov.br> e nas publicações abaixo relacionadas, além das citadas no texto para tópicos específicos: COELHO, Carlos Nayro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: MAPA, 2001.

Desde os últimos anos da década de 80, as aplicações de recursos públicos fiscais e financeiros na agricultura reduziram-se significativamente, sendo o setor da economia mais drástica, rápida e diretamente atingido pelas mudanças ocorridas no papel do Estado brasileiro. Esta situação foi constatada por Barros, Beres e Malheiros, 1993, e aceita por Barros e Guimarães, 1998.

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve prever os recursos, e com a criação do Orçamento das Operações de Crédito (OOC) dentro do Orçamento Geral da União, a PGPM passou a depender de dotações fiscais específicas e a disputar recursos fiscais cada vez mais escassos (RESENDE; SILVA, 1994, e DELGADO, 1998).

Também, com a abertura da economia, os preços de mercado passaram a depender menos da estocagem pública, comparativamente à época anterior, da economia fechada. Bressan Filho (1999), salienta que as políticas de formação de estoques e de importações eram controladas pelo governo e só por isso ganhavam consistência, uma vez que as importações ocorriam somente quando não havia estoques internos suficientes. A partir da abertura da economia, ocorreram importações apesar da existência de altos estoques de produtos, fato constatado por Resende (2000), durante todo o período 1992-1994.

PEREIRA, Sávio Rafael; PRADO, Gustavo Rodrigues. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: uma Memória. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: SPA/DEAGRO. Brasília. 2002.

RESENDE, Gervásio Castro de. **Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos**. Rio de Janeiro, 2000. Texto para discussão n.740.

BRESSAN FILHO, Ângelo. A construção da nova política agrícola. XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. **Anais...** Brasília. 1999.

RESENDE, Gervásio Castro de. **inconsistência espacial da política de preços mínimos e a questão do desenvolvimento agrícola da região centro-oeste**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <www.nemesis.org.br/docs/resende_2001.pdf>. Acesso em: 13 maio 2005.

PESSOA, André. **Crise fiscal dos anos 80**. Disponível em: <www.mre.gov.br/cdbrazil/itamaraty/web/port/economia/agric/crisefis/apresent.htm>. Acesso em: 13 maio 2005.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CRÉDITO RURAL. Disponível em: <www.agronegocios-e.com.br/agronegocios/art/artigos/pol-agr-4-artigo-02.pdf>. Acesso em 13 maio 2005.

AGRICULTURA E POLÍTICA MACROECONÔMICA. Disponível em: <www.rlc.fao.org/prior/desrural/brasil/garcia.pdf>. Acesso em :13 maio 2005.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar**. Brasília: IPEA, 2003. Texto para discussão n.993.

Assim, a tarefa de importar passou para a iniciativa privada e na definição dos preços mínimos tornou-se necessária a análise da paridade de exportação ou de importação dos produtos transacionáveis. Segundo Delgado (1995), os preços mínimos eram determinados obedecendo aos parâmetros da economia fechada, baseando-se principalmente no Valor Básico de Custeio (VBC)⁸, e a abertura comercial passou a introduzir outros parâmetros nesse processo, uma vez que a experiência mostrava que em um regime de economia aberta, vários dos instrumentos não funcionavam bem.

Em 1991 foi instituído o Preço de Liberação de Estoques (PLE), um preço máximo admitido ao nível de atacado que, se atingido, viabilizava a colocação do estoque público no mercado.

No mesmo ano, para apoiar a comercialização da safra 1991/92, dentro de um ambiente de escassez de recursos e de aversão de áreas do governo aos estoques públicos e seus problemas de gestão, são adotadas as seguintes medidas: a conversão automática do crédito de custeio em EGF/COV⁹; o EGF Especial ou EGF para Formação de Estoque Regulador¹⁰; e o Prêmio de Liquidação do EGF ou PL¹¹.

Na safra 1993/94 foi instituída a Equivalência em Produto¹², onde o valor total do financiamento de custeio e investimento e seus encargos eram divididos

⁸ O VBC abrangia os desembolsos incorridos pelos produtores com a aquisição dos insumos, preparo do solo, plantio, tratos culturais e colheita dos produtos agrícolas. Foi substituído pelo orçamento.

⁹ Facultava a formalização do financiamento de custeio e de comercialização em um único instrumento de crédito, medida precursora a institucionalização do EGF Especial. Ficou também conhecido como "custeio alongado".

¹⁰ Prorrogação do prazo de liquidação do EGF/COV ao vencer o prazo inicialmente previsto no contrato, transferindo, na prática, para o beneficiário a tarefa de carregar o estoque no tempo.

¹¹ Subvenção econômica da parcela do saldo devedor do EGF/COV que exceder o valor de mercado do produto financiado e concedida pelo governo através de leilão público.

¹² Abrangia o custeio agrícola do arroz, feijão, mandioca, milho e trigo e os investimentos em melhoria da propriedade dos mini e pequenos produtores.

pelo preço mínimo, resultando numa quantidade equivalente de produto que os pequenos produtores podiam liquidar mediante a venda direta do produto ao governo (AGF) e os demais através da contratação de EGF/COV.

Estas medidas e a não operacionalização do PL até novembro de 1993 (bem como no ano seguinte) resultaram em ampliação dos estoques e crescimento do saldo devedor dos produtores na rubrica EGF. A freqüente permanência do Preço de Liberação de Estoques acima da paridade de importação contribuiu para o baixo retorno destes estoques ao mercado. Seu retorno foi possível, segundo Pereira e Prado (2002), mediante uma forma disfarçada de aquisição direta e transferência imediata do produto aos compradores", quando em EGF/COV vencidos, através de leilão com aplicação de PL¹³.

Com a implementação do Plano Real em 1994 e dada a clara intenção do governo de imprimir um choque de oferta na economia, através da abertura comercial e da valorização do Real, na safra 1994/95 foi mantida a Equivalência em Produto.

Com a queda das cotações internacionais e o aumento das importações de produtos agrícolas os preços internos caíram no final de 1994 e durante o ano de 1995, conforme constatado em Lopes (1995), induzindo a um acúmulo recorde de estoques e evidenciando a inconsistência entre os instrumentos tradicionais da PGPM e a abertura do mercado (BRESSAN FILHO, 1999).

Na safra subsequente o governo passou a consolidar uma política menos intervencionista e com maior participação da iniciativa privada na comercialização agrícola, eliminando a correção do crédito e dos preços mínimos pela Taxa Referencial - TR e a Equivalência em Produto.¹⁴

¹³ Por meio deste artifício, os recursos de equalização da conta AGF foram usados no pagamento do PL.

¹⁴ A Equivalência em Produto foi mantida apenas nos contratos de securitização das dívidas dos produtores e nos financiamentos ao amparo do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF. A lei nº 9138, de 30/11/95, instituiu o refinanciamento ou o alongamento das dívidas de crédito rural contraídas pelos produtores num período anterior (securitização), cujos saldos foram corrigidos pelo preço mínimo mais juros de 3% ao ano e prazo dependendo da capacidade de pagamento de cada mutuário. Foi facultada ao produtor a liquidação do débito mediante a

Em julho de 1995 o governo usou o leilão de Prêmio de Equalização¹⁵, uma variante do PL, iniciativa que possibilitou a adoção do instrumento Prêmio de escoamento do Produto (PEP) em 1996.

O PEP estava contemplado na Lei nº 8427, mas para ter uma sustentação jurídica mais forte, a Medida Provisória nº 1512-8, de 14/3/97, com reedições sucessivas até sua conversão na Lei nº 9848, de 26/10/99, modificou a Lei nº 8427, explicitando de forma clara a possibilidade de equalização de preços na forma de PEP (PEREIRA E PRADO, 2002).

Embasado no Regulamento para Oferta de Prêmio de escoamento de Produto nº 001/1997 - PEP, da CONAB, que traz as condições gerais de venda dos produtos agropecuários do governo federal, e no Aviso Específico de Leilão - Prêmio de escoamento de Produto - PEP, da CONAB, que determina as condições operacionais de cada leilão, ocorre um derivativo denominado Valor para escoamento de Produto (VEP).

Tanto o PEP quanto o VEP são uma subvenção econômica concedida pelo governo aos adquirentes de produtos, pelo preço mínimo, dos estoques privados (PEP) ou do estoque público (VEP), se constituindo, portanto, num aperfeiçoamento do PL e PE.

Na safra 1996/97 o governo decidiu eliminar a modalidade de financiamento EGF/COV, instituindo um novo instrumento denominado Contrato de Opção de Venda, através da resolução CMN/BACEN nº 2260, de 21/03/96, regulamentada pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários nº 001/97 – CONAB, de 28/02/97. O instrumento facultou ao governo a transferência da responsabilidade do carregamento do estoque no tempo ao adquirente do contrato, bem como a redução da necessidade da compra

entrega de quantidade equivalente de produto, calculada pelo valor do preço mínimo.

¹⁵ Arremate em leilão do produto vencendo em EGF/COV, pelo comprador que se dispusesse a receber o menor prêmio, equivalente à diferença entre o custo do EGF/COV no banco (valor do débito na conta gráfica) e o preço de mercado do produto.

direta (AGF). Ao mesmo tempo, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão, o adquirente do contrato assegura o direito ao recebimento de um determinado preço (preço de exercício), numa data futura.

Na safra 2003/04, o governo instituiu a Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito (LEC), para os produtos amparados pela PGPM, através da Resolução BACEN nº 3083, de 25/06/2003. Contempla a possibilidade da contratação de financiamento, nos moldes do EGF/SOV, por preço maior do que o preço mínimo. Na LEC não são usados recursos provenientes do tesouro nacional (segundo o MCR 6.2, apenas os controlados não equalizáveis ou os exclusivos dos agentes financeiros) e no EGF/SOV é possível, além destes, dos recursos controlados equalizáveis.

No Plano Agrícola e Pecuário 2004/05 o governo lançou o Contrato de Opção de Compra e criou o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP). O Contrato de Opção de Compra é um título negociado pelo governo visando a venda dos estoques públicos. Trata-se de um leilão para a entrega futura do estoque a comerciantes, agroindústrias ou exportadores, por preço definido, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido no próprio leilão. O PROP consiste no uso do PEP atrelado a um Contrato de Opção de Venda, como forma de reduzir a alocação de recursos públicos na formação de estoques. Num primeiro leilão o MAPA, através da CONAB, efetua um leilão de prêmio de risco para cobrir uma eventual diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício de um produto, dentro das condições definidas pelo governo. Seus compradores, os operadores de mercado, adquirem o direito de receber um prêmio do governo (equalização de preços) e assumem, obrigatoriamente, o compromisso de lançar em leilão Contratos de Opção de Venda, nas mesmas condições do arremate. Neste segundo leilão, os contratos lançados pelos operadores do mercado são adquiridos por produtores ou cooperativas. Estes, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido no leilão, adquirem o direito de vender e entregar o produto ao lançador, dentro das mesmas condições estabelecidas no leilão anterior.

A apresentação desta resenha contextualiza no tempo as mudanças ocorridas nos instrumentos da PGPM, bem como estabelece a ligação entre os diferentes instrumentos, tratados pelos autores mencionados como tradicionais (AGF e EGF) e novos (Contrato de Opção de Venda e PEP), dentro de um cenário de mudanças provocadas pelas transformações macroeconômicas ocorridas na economia brasileira a partir do final dos anos 80, decorrentes de fatores externos e internos.

A cronologia também possibilita a segmentação da PGPM em duas fases: antes da safra 1996/97, quando predominava a ação passiva do governo no mercado devido a pouca limitação de recursos; e após, com ação direcionada devido a escassez de recursos orçamentários. Ainda, viabiliza a separação dos instrumentos considerados permanentes de outros com vigência durante curto espaço de tempo, variáveis usadas no estabelecimento da classificação no capítulo 4.

2.2 Teoria Econômica da Formação de Estoques e da PGPM

Os produtos agroindustriais diferem muito uns dos outros quanto ao seu uso, grau de perecibilidade, grau de processamento, período e cuidados necessários na estocagem e acondicionamento (AZEVEDO, 2001).

Relativamente à demanda, basicamente dos alimentos, uma característica que acontece no Brasil e nos outros países com renda per capita baixa e distribuição desigual, é que o aumento do preço pode retirar do mercado uma parcela dos consumidores com renda insuficiente para adquirir o mínimo necessário ao atendimento das suas necessidades básicas. Também, por serem produtos de primeira necessidade e de baixo valor unitário, a quantidade consumida dos produtos agroindustriais tende a apresentar baixa elasticidade preço da procura, ou seja, a quantidade demandada é pouco sensível às variações dos preços (AZEVEDO, 2001).

Em relação à renda, a maioria dos alimentos são normais, apresentando elasticidade renda da procura menor do que a unidade e decrescente a medida que a renda pessoal ou da família aumenta. Alguns alimentos, no entanto, apresentam característica de bens inferiores, principalmente quando existem no mercado produtos de melhor aceitação ou qualidade. Outros alimentos de maior valor agregado podem

ser enquadrados como superiores, por apresentarem variação da quantidade demandada no mesmo sentido e em nível superior à variação da renda dos consumidores. O consumo também tende a ser regular durante todo o ano, exceto para poucos produtos agro-industriais com demanda sazonal ou localizada em determinadas épocas (MENDES, 1998 e AZEVEDO, 2001).

A característica de inelasticidade preço da demanda anteriormente mencionada se refere aos alimentos e gêneros essenciais ao nível dos consumidores. Para produtos agroindustriais específicos, de maior valor agregado e com a presença de bons substitutos no mercado, a demanda de mercado tende a ser menos inelástica (ou mais elástica) a preço.

Ao se analisar a demanda derivada ao nível do produtor, verifica-se que esta tende a ser mais inelástica a preço do que a demanda primária (ou final) ao nível do consumidor, considerando as mesmas quantidades equivalentes do produto e o custo unitário de comercialização constante. Tal fato explica a tendência de maior variação relativa do preço recebido pelo produtor do que do preço pago pelo consumidor, dada uma variação na oferta ou na demanda do produto (MENDES, 1998).

A ampliação da demanda dos produtos agroindustriais ocorre, entre outros fatores, pelo crescimento demográfico; pela ampliação e melhoria na distribuição da renda, considerando os produtos normais ou os superiores (que apresentam elasticidade renda da procura positiva) e pela redução da renda no caso dos produtos inferiores (que apresentam elasticidade renda da procura negativa); pela mudança nos gostos e preferências favorável ao produto; pelo marketing de sucesso; pelo aumento no preço de bens substitutos ou pela redução no preço de bens complementares; pela política macroeconômica de estímulo à demanda; e nos períodos de sazonalidade favoráveis ao consumo. Estas mesmas variáveis, no sentido oposto, reduzem a demanda dos produtos, ou seja, deslocam a demanda de mercado para a esquerda (MENDES, 1998 e PINDYCK, 1999).

Outra característica da demanda dos produtos agroindustriais que surgiu com a globalização da economia e a abertura dos mercados é a tendência de padronização internacional das mercadorias consumidas mundialmente (AZEVEDO, 2001).

Do lado da oferta, a qualidade das terras e de outros fatores de produção não é uniforme, gerando alteração no processo de produção de uma propriedade para outra ou entre diferentes locais ou regiões de produção do país. A produção ocorre em torno de 4,5 milhões de estabelecimentos, dispersos geograficamente, onde os produtores tomam decisões normalmente de forma isolada, o que a torna de difícil controle. É instável, por estar sujeita a riscos climáticos e biológicos – ataque de insetos, doenças e invasoras, tornando os resultados da produção, em termos quantitativos e qualitativos, dependentes do tempo (clima). E a redução do risco associado à atividade normalmente gera estímulos à produção (BATALHA, 1997). Ainda, o sistema de produção em estágios diferenciados no tempo (preparo do solo, plantio, tratamentos culturais e colheita), impõe descontinuidade no fluxo de produção (produção sazonal), ociosidade temporária da terra, mão-de-obra, máquinas e infra-estrutura de apoio à produção e comercialização, gerando elevado custo financeiro implícito (GONZALES, 1999). Do mesmo modo o ingresso de receita decorrente da venda do produto é descontínuo, por estar condicionado à maturação biológica dos investimentos, sejam plantas ou animais (BATALHA, 1997).

Além da redução dos riscos inerentes à atividade, contribuem para a ampliação da oferta dos produtos agroindustriais a evolução tecnológica do processo de produção, a redução dos preços dos insumos e dos custos de produção, a ampliação da área cultivada e do número de produtores, as condições climáticas favoráveis durante o ciclo de produção, a adoção de políticas macroeconômicas, microeconômicas e agrícolas de estímulo à produção e à comercialização, e a ampliação e diversificação dos mercados. A inovação tecnológica, além da intensificação no uso de capital, também reduz a dependência da produção agropecuária com relação à natureza, através do desenvolvimento de novas variedades de plantas ou raças de animais (AZEVEDO, 2001; MENDES, 1998 e PINDYCK, 1999).

Sobre a produção agrícola comparativamente à industrial, o empresário do setor primário não consegue controlar com a mesma acuidade o tempo, a quantidade e a qualidade dos produtos, estando longe da regularidade da linha de produção industrial (AZEVEDO, 2001).

A oferta dos produtos agroindustriais tende a ser mais elástica a preço em longo prazo do que no curto prazo. Tornam a oferta mais sensível às variações de preços pequenos incrementos no custo marginal de produção; a menor diferença de custo entre os produtores existentes na atividade e os potenciais entrantes; as expectativas favoráveis dos produtores quanto ao preço do produto, ao custo de produção e as políticas adotadas pelo governo; a existência de infraestrutura de apoio à produção e à comercialização e a facilidade de realocação dos recursos de uma atividade para outra (MENDES, 1998).

Os produtos agroindustriais, em especial os alimentos, têm baixo valor unitário, são perecíveis em graus variados e necessitam de processamento ou beneficiamento, complexo para alguns e simples acondicionamento para outros (BATALHA, 1997).

Os produtores agropecuários operam dentro de estruturas competitivas de mercado na venda dos seus produtos e na compra dos insumos, e praticamente sem barreiras à entrada. Deste modo, na venda de um produto, o preço de mercado é formado pelas estruturas de oferta e demanda, ou seja, é o resultado de um leilão entre as necessidades e o poder aquisitivo dos compradores e pela disponibilidade de produto dos vendedores. Tal situação os torna, individualmente e na venda do produto, tomadores de preço, se defrontando com demanda individual perfeitamente elástica a preço no curto prazo e sem poder de mercado (no nível de produção de máximo lucro o preço de venda do produto é igual ao custo marginal). Ainda, dentro de uma visão de equilíbrio competitivo em longo prazo, com lucratividade nula (MENDES, 1998 e PINDYCK, 1999).

Por sua vez, os produtores agropecuários deparam-se com oligopólios na venda dos fatores de produção e com oligopsônios na compra dos seus produtos. Estes agentes econômicos apresentam poder de mercado, tanto na venda dos fertilizantes, agrotóxicos, máquinas, implementos e sementes aos produtores quanto na compra dos seus produtos, a maioria matérias-primas usadas pela agroindústria de beneficiamento ou de processamento.

O preço mínimo se constitui numa intervenção do governo no mercado, com a finalidade de garantir aos beneficiários o recebimento deste valor, quando os preços de mercado se situarem em nível inferior. Assim, o preço mínimo tem como objetivo principal reduzir o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas, que ocorre basicamente nas estruturas competitivas de mercado, contribuindo para a garantia de um nível de renda aos contemplados pela política e, conseqüentemente, para o aumento da oferta (expansão da área plantada e da produtividade). O preço mínimo é efetivo como instrumento de garantia da renda dos produtores se for fixado em nível equivalente ao custo operacional médio de produção e acima do preço de equilíbrio do mercado livre, provocando a geração de excedente. Se for fixado abaixo do preço de mercado, o excesso de demanda forçará a subida do preço de mercado, tornando o preço mínimo ineficaz. O excedente ou é exportado, ou provoca a queda do preço de mercado com o conseqüente ajuste da oferta nos períodos de produção posteriores, caso o governo não intervenha no mercado, ou implica em custo financeiro de armazenagem e de distribuição para o governo, caso este intervenha no mercado adquirindo ou financiando a retenção do excedente. Dados tais custos, a política de suporte de preços deve ser ideal e eficiente, tanto no aspecto da alocação de recursos quanto no controle do déficit público. Para tanto, o preço mínimo deveria ser fixado de modo a evitar o excedente ou a escassez estrutural de produto no mercado e ser equivalente ao custo operacional médio de produção, pressupondo o estabelecimento de um piso para a oferta (MENDES, 1998).

Considerando a demanda dos produtos agropecuários ao nível dos produtores relativamente estável durante o ano e inelástica a preço e a oferta instável e sazonal, a forma de intervenção do governo no mercado bem como o interesse pela venda ou estocagem de parcela da produção pelos produtores depende do ano safra, se com oferta normal, superior ou inferior ao normal, conforme explicado no instrumento AGF.

Do exposto se depreende que determinados instrumentos da PGPM também estão atrelados à política de colocação dos estoques públicos no

mercado, visando a redução da volatilidade dos preços. A liberação destes estoques deveria obedecer a regras similares àquelas adotadas para a aquisição dos produtos, funcionando como um preço máximo de mercado (AZEVEDO, 2001).

A Teoria do Controle é o arcabouço teórico mais adequado à análise da eficiência das políticas de armazenagem dos produtos agrícolas, devido ao caráter dinâmico de seus efeitos através dos anos e não apenas em um ano, como evidenciado na teoria estática comparativa apresentada anteriormente. Além disso, considerando a execução da política perfeita, com o governo comprando tudo que os produtores desejam vender ao preço mínimo, concluiu que a formação de estoques pelo governo gera pior efeito sobre o bem estar dos produtores e consumidores (WRAIGHT e WILLIAMS, 1991).

Sobre o mesmo tema, Barros e Guimarães (1988) citam que a PGPM, criada para dar sustentação de preços em períodos de maior oferta e desenhada como uma política de estoques reguladores, apresenta uma série de fatores que podem levar ao insucesso da mesma, como a falta de recursos públicos para a aquisição do volume necessário à estabilização do preço de mercado no nível do preço mínimo e a própria determinação do nível do preço mínimo pelo governo. Com a abertura do mercado, o preço máximo é dado pela paridade da importação e o preço mínimo pela paridade da exportação. A adoção do preço mínimo em nível superior a paridade de importação, num mercado aberto, gera o risco de subsidiar não apenas os produtores nacionais mas também àqueles dos países exportadores, como os do MERCOSUL.

Uma análise da eficiência do armazenamento de milho no Brasil, usando um modelo dinâmico de expectativas racionais, é apresentado por Guimarães (2001), evidenciando a importância dos estoques sobre o mercado e o caráter dinâmico do armazenamento. Esta análise pode ser repetida regionalmente e para outros produtos, inclusive com os dados deste trabalho.

Outro aspecto importante em longo prazo é a tendência de queda dos preços dos alimentos, devido, de um lado, aos avanços tecnológicos verificados no processo produtivo, da qualidade dos insumos e melhorias nas cadeias de suprimento e produção, e de outro as menores taxas de crescimento demográfico e do consumo em função do incremento na renda das pessoas (MENDES, 1998 e BATALHA, 1997).

Os aspectos microeconômicos específicos a cada instrumento são apresentados anteriormente à determinação das etapas de execução operacional, nos capítulos 5 e 6.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada no desenvolvimento do primeiro objetivo parte de dois enfoques. O primeiro, das manifestações dos técnicos e de secretários da Secretaria de Política Agrícola (SPA), do MAPA, bem como dos técnicos da Superintendência de Gestão da Oferta da Companhia Nacional de Abastecimento (SUGOF/CONAB), em diferentes reuniões e seminários apresentando os Planos Agrícola e Pecuário, sobre a inconsistência da segmentação dos instrumentos da PGPM em tradicionais e novos, como apresentada também por diferentes autores arrolados no capítulo 2, sem levar em consideração, para uma classificação dos mesmos, variáveis como a origem dos recursos envolvidos, seu grau de abrangência, a ação passiva ou direcionada do governo a segmentos de produtores, produtos ou regiões, e o período de vigência dos instrumentos. Considerando a veracidade destas manifestações, o segundo passo foi a sistematização de um conjunto de conhecimentos sobre o tema visando a escolha das variáveis usadas no estabelecimento da classificação, através da pesquisa descritiva, tendo como ferramenta a pesquisa bibliográfica e documental relacionada ao assunto: da Lei Agrícola, que manteve a essência da política vigente até então, e demais leis referentes à criação dos instrumentos mais recentes; das leis sobre a armazenagem e classificação dos produtos; dos normativos, regulamentos e avisos específicos da CONAB; dos normativos e resoluções do CMN e do BACEN; e dos Planos de Safra, Planos Agrícola e Planos Agrícola e Pecuário elaborados pela SPA do MAPA; cujo resumo em ordem cronológica e relação da bibliografia e dos documentos consta do capítulo 2. A partir deste conjunto de informações – que resultou na escolha das variáveis acima mencionadas, além do conhecimento e acompanhamento pessoal da política pelo autor, desde o final da década de 70, propõe-se a classificação apresentada no capítulo 4. Dentro do mesmo escopo, ao final do capítulo 6, estende-se esta classificação para os instrumentos específicos da agricultura familiar.

Para associar os efeitos dos instrumentos de intervenção direcionada à comercialização dos produtos e reforçar aspectos da proposta anterior se propõe, ao final dos mesmos capítulos 4 e 6, a vinculação dos instrumentos da PGPM às formas de comercialização agrícola no mercado físico: venda no disponível (com o produto disponível no momento da negociação, durante o período de comercialização, com pagamento à vista ou em curto prazo e entrega imediata ou em curto prazo); ou venda a termo (para entrega futura, com pagamento antecipado ou não). Na vinculação de cada um a uma alternativa de comercialização se considera, além das características específicas do instrumento e seu principal efeito sobre o mercado, as estratégias de comercialização propostas por Guimarães, 2003.

O desenvolvimento do segundo e terceiro objetivos específicos parte do conhecimento do autor e da pesquisa da bibliografia existente, evidenciando a carência de um estudo que estabeleça a execução e as etapas de operação dos instrumentos recentemente criados pelo governo, tanto aqueles que vigoram para todas as categorias de produtores quanto os específicos da agricultura familiar. A metodologia empregada tem dois focos. Primeiro, o estabelecimento das etapas de execução operacional de cada instrumento através: 1- da pesquisa documental nos normativos estabelecidos pela CONAB nos Regulamentos e Avisos Específicos e no Manual de Operações da CONAB - MOC, além do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central; e 2- em pesquisa documental e na análise dos Planos de Safra, Planos Agrícola e Planos Agrícola e Pecuário estabelecidos pela Secretaria de Política Agrícola (SPA) do MAPA, para os anos de 1990/91 a 2003/04, além do Plano Safra 2003/2004 estabelecido pelo MDA para a agricultura familiar. E segundo, para esclarecer as dúvidas surgidas anteriormente sobre a forma ou a complexidade da execução ou as etapas que compõem a operação dos instrumentos, entrevistas não estruturadas conduzidas junto aos técnicos da CONAB, especialmente da Superintendência Regional do Paraná; da área de Crédito Rural da Superintendência Regional do Banco do Brasil em Curitiba; da

Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (OCEPAR); da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), em Curitiba; da Secretaria de Política Agrícola (SPA), do MAPA, em Brasília; de gerentes do Banco do Brasil em Curitiba e gerentes de cooperativas de produção no Paraná. Nas entrevistas não se utiliza questionário específico em função da natureza das mesmas: a confirmação de como determinada etapa era executada ou o esclarecimento de dúvidas sobre sua execução.

Para efeito didático, opta-se pela apresentação em capítulo em separado (nº 6) do marco institucional da agricultura familiar, da caracterização dos produtores enquadrados nesta situação, do estabelecimento das etapas de execução operacional dos instrumentos específicos, da classificação destes instrumentos e de sua vinculação às estratégias de comercialização no mercado físico.

A quantificação dos custos diretos e indiretos de cada etapa da execução operacional dos instrumentos, um dos objetivos inicialmente pretendidos, não é efetuada devido a limitação da disponibilidade de dados representativos e desagregados, além da diversidade de situações referentes a cada etapa, fatores que justificam um estudo específico sobre o tema. Os dados disponíveis abrangem apenas a tarifa de armazenagem (que engloba a armazenagem propriamente dita, tratamentos fitossanitários, movimentação interna do produto e outros cuidados inerentes à conservação da mercadoria), a sobretaxa e o seguro. Estes dados, no entanto, tem valores diferentes para cada tipo de armazenagem e produto.

Quanto ao quarto objetivo específico, os principais produtos amparados são o algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja e trigo, que tem maior representatividade na produção ou na operacionalização dos instrumentos. Os preços de mercado aos produtores para estes produtos, nos diferentes Estados da Federação, são aqueles coletados pela Gerência de Informações Técnicas (GEINT) da CONAB, e divulgados como média mensal. Na inexistência da estatística, não se recorre a fontes alternativas visando manter a uniformidade de critérios de

levantamento do dado primário. Os preços mínimos para os mesmos produtos, nos diferentes Estados, são os vigentes para o tipo básico e divulgados nos Planos de Safra, Planos Agrícola e Planos Agrícola e Pecuário da Secretaria de Política Agrícola (SPA) do MAPA. Estes preços, por produto e por Estado, também estão disponíveis na GEINT/CONAB. Os Estados selecionados para cada produto estão especificados na tabela 1, e são aqueles que apresentam a maior representatividade em produção na maioria dos anos da série e nas safras 2002/03 e 2003/04. No caso do algodão foi incluído também o Paraná, que liderou a produção brasileira da fibra até a safra 1995/1996.

TABELA 1 - ESTADOS SELECIONADOS POR PRODUTO, PARA ESTABELECER A RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DE MERCADO AOS PRODUTORES E OS PREÇOS MÍNIMOS

PRODUTO	ESTADOS DA FEDERAÇÃO
Algodão	MT, GO e PR
Arroz	RS e MT
Feijão	PR, MG, BA e SP
Mandioca	PR e PA
Milho	PR, MG e MT
Soja	MT e PR
Trigo	PR e RS

FONTE: O autor

A relação entre o preço de mercado P em nível de Estado para o produto k , no mês i do ano j , e o preço mínimo PM do mesmo produto k , mês i e ano j , é obtida pela divisão P_{kij}/PM_{kij} . Se o quociente for menor do que a unidade ($P_{kij}/PM_{kij} < 1$), ocorre a condição quando se faz necessária a intervenção do governo na comercialização do produto pelos produtores, em função do preço de mercado ao produtor situar-se abaixo do preço mínimo. A intervenção torna-se efetiva caso ocorram os pressupostos anteriormente mencionados, de disponibilidade de recursos e de infra-estrutura. Se o quociente for maior ou mesmo igual a unidade ($P_{kij}/PM_{kij} > 1$ ou $= 1$), o mercado absorve a produção dos produtores sem a necessidade da intervenção estatal.

Em relação ao último objetivo, a quantificação do volume de produtos operacionalizados – que evidencia a representatividade da intervenção governamental, é efetuada através da determinação do total nacional de cada produto Q_k abrangido pela operação de cada instrumento da PGPM, em cada ano j da série, e comparado com a produção nacional do produto no mesmo ano j . As estatísticas destas operações estão disponíveis na GEINT/CONAB, exceto para as operações de Empréstimo do Governo Federal - EGF ou de Linha Especial de Crédito - LEC que são de responsabilidade exclusiva do Banco do Brasil.

A representatividade da intervenção governamental que resulta na formação de estoques no mercado é efetuada, de forma desagregada por produto Q_k , através da comparação entre o maior volume de estoque possuído pela CONAB em um mês (máximo estoque oficial mensal da CONAB), dentro de cada ano j da série, com o total da produção nacional do mesmo produto e ano. A representatividade agregada desta intervenção é efetuada através da média da relação estoque máximo/produção dos sete produtos com estatísticas disponíveis, dentro de cada ano j da série.

Para complementar aspectos específicos e qualitativos referentes a intervenção governamental, como os motivos da maior ou menor intervenção em determinado período, a relação entre o preço mínimo e o custo de produção, a disponibilidade de recursos orçamentários e o tipo de instrumento utilizado, são realizadas 14 entrevistas exploratórias e não estruturadas, com questões em aberto, junto aos técnicos da CONAB, SPA/MAPA e DERAL/SEAB que acompanham os referidos produtos. A descrição qualitativa dos resultados se encontra ao final do capítulo 8, no subtítulo Intervenção do governo na comercialização agrícola.

4 CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM

Neste capítulo propõe-se a classificação dos instrumentos da PGPM vigentes para todas as categorias de produtores, independentemente de seu tamanho, considerando variáveis mais coerentes com as transformações econômicas ocorridas nas políticas econômica e agrícola, bem como sua vinculação às formas de comercialização dos produtos no mercado físico.

Durante a primeira fase de execução da PGPM, conforme descrito no capítulo 2, os estudos evidenciam o maior uso do EGF/COV e AGF e o menor uso do EGF/SOV, por não garantir o recebimento do preço mínimo ao tomador e devido ao risco da operação ser exclusivamente do agente financeiro. Em condições de incerteza e sem as restrições operacionais e as deficiências de infra-estrutura, Oliveira (1977), já citava que o produtor, (ou quem a política beneficiar), sempre tenderia a utilizar o sistema de crédito para comercialização EGF, até quando isso fosse possível. Dessa forma, o AGF só seria feito no final do período de comercialização de cada safra. No entanto, as restrições operacionais e as deficiências de infra-estrutura podem induzir os produtores a efetuarem a venda ao governo no início da safra, de forma passiva, como ocorreu nas regiões de expansão da fronteira agrícola.

A partir de 1996 o AGF teve sua abrangência reduzida, sendo substituído em parte pelo Contrato de Opção de Venda, e o EGF/COV foi extinto. Nesta mesma época foi criado o PEP.

Na transição de uma política para outra, entre 1991 e 1996, foram adotadas diversas medidas de curta duração,¹⁶ analisadas por Resende (2000), como contradição à volta ao uso dos instrumentos da política agrícola tradicional

¹⁶ Correção dos financiamentos e preços mínimos, formalização do contrato de custeio e do EGF/COV num único instrumento de crédito, EGF Especial, Prêmio de Liquidação, Equivalência em Produto e Prêmio de Equalização.

em dois períodos durante a década de 90, nos governos Collor e no lançamento do Plano Real, bem como a criação de novos instrumentos a partir da safra 1995/96, mais coerentes com a abertura comercial e a restrição fiscal. Dentro do mesmo enfoque desenvolve-se a análise de Villa Verde (2001), e de Delgado (1995). Bressan Filho (1999), Pereira e Prado (2002), e Conceição (2002) também abordam os instrumentos tradicionais e os novos instrumentos da PGPM.

4.1 Classificação dos instrumentos

Sem desviar do enfoque dos referidos autores, mas considerando outras variáveis relevantes validadas na análise do marco institucional como:

1. a intervenção do governo se ampla (passiva) ou direcionada, em função da disponibilidade de recursos;
2. a abrangência do instrumento quanto a formação de estoques ou quanto a equalização dos preços ou dos custos na comercialização - subsidio aos preços ou da taxa de juros do crédito;
3. o período de vigência do instrumento - se por um curto espaço de tempo ou mais permanentes; e
4. a origem dos recursos usados - se orçamentários, se controlados e equalizáveis pelo governo ou controlados não equalizáveis (segundo o MCR 6.2), ou se privados exclusivos dos agentes financeiros e também não equalizáveis; propõe-se a classificação apresentada na figura 1.

Os instrumentos que usam recursos do orçamento ou recursos controlados e equalizáveis (como a poupança rural a juros fixos) são considerados públicos. Os demais, que usam recursos controlados não equalizáveis (poupança rural a juros de mercado e recursos da exigibilidade) e recursos exclusivamente privados são classificados como privados. Aquele instrumento que mobiliza

recursos do orçamento ou controlados e equalizáveis numa fase e recursos controlados não equalizáveis ou exclusivamente privados em outra fase é classificado como público privado.

<p>Instrumentos Públicos de Intervenção Ampla no Mercado (até 1996/97):</p> <p>De Formação de Estoques:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ AGF <p>De Crédito de Comercialização para Financiamento à Estocagem com Equalização de Preços ou de Custos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ EGF/COV ▪ EGF/SOV
<p>Instrumentos Públicos de Transição (entre 1991 até 1996/97):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Custeio em EGF/COV ▪ EGF Especial ▪ Prêmio de Liquidação ▪ Equivalência em Produto ▪ Prêmio de Equalização
<p>Instrumentos Públicos de Intervenção Direcionada no Mercado (a partir de 1996/97)</p> <p>De Formação de Estoques:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ AGF ▪ Contrato de Opção de Venda <p>De Equalização de Preços na Comercialização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PEP e VEP <p>De Crédito de Comercialização para Financiamento à Estocagem com Equalização de Custo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ EGF/SOV
<p>Instrumento Público Privado de Intervenção Direcionada no Mercado:</p> <p>De Equalização de Preços na Comercialização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PROP
<p>Instrumentos Privados de Crédito de Comercialização para Financiamento à Estocagem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ EGF/SOV ▪ LEC

FIGURA 1 - CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM

FONTE: o autor

Os instrumentos públicos de intervenção ampla referem-se ao período de tempo onde havia pouca limitação de recursos para a execução da PGPM, com o governo apresentando uma ação basicamente passiva. A partir de 1987, com a extinção da conta movimento mantida pelo Banco do Brasil junto ao Banco Central, que restringiu o uso do orçamento monetário para financiar operações de custeio e

comercialização agrícola, a intervenção do governo federal nestas atividades foi diminuindo gradativamente e sendo direcionada a determinados segmentos de produtores, produtos ou regiões, movimento acentuado a partir da segunda metade da década de 90, quando estes instrumentos passam a ser classificados como de intervenção direcionada.

A alocação dos recursos públicos pode ocorrer na aquisição de parcela da produção, resultando na formação de estoques do governo, ou na equalização dos preços ou dos custos na comercialização dos produtos dos produtores e de suas entidades associativas.

Os instrumentos públicos que vigoraram por um curto período de tempo são classificados como de transição, de um período de ampla e passiva intervenção do governo na política para um período de intervenção direcionada, em função da menor disponibilidade de recursos fiscais.

O crédito de comercialização, conforme definido no Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central, assegura ao produtor rural ou às cooperativas de produtores os recursos necessários à comercialização dos seus produtos no mercado, abrangendo o EGF/SOV e a LEC, além de outros instrumentos como a pré-comercialização, que pode ser concedido isoladamente ou como extensão do financiamento de custeio (custeio alongado); o desconto de Duplicata Rural e de Nota Promissória Rural; e o empréstimo a cooperativas para adiantamento a cooperados por conta do preço de produtos entregues para venda. A origem dos recursos (controlados e equalizáveis ou os controlados não equalizáveis mais os exclusivos dos agentes financeiros) é que define tais instrumentos como públicos ou privados.

4.2 Vinculação dos instrumentos às formas de comercialização no mercado físico

A vinculação dos instrumentos da PGPM de intervenção direcionada, públicos ou privados, às alternativas de comercialização dos produtos no mercado físico, no disponível ou a termo, é a seguinte:

1. No disponível:
 - a. Venda na época da colheita
 - b. Estocagem
 - c. Aquisição do Governo Federal - AGF
 - d. Prêmio de escoamento do Produto - PEP
2. A termo:
 - a. Cédula de Produto Rural - CPR
 - b. Contrato de Opção de Venda, com exercício da opção
 - c. PROP, com exercício da opção

A Aquisição do Governo Federal - AGF e o Prêmio de Escoamento do Produto - PEP viabilizam a venda dos produtos pelos produtores tanto na época da colheita quanto e principalmente na entressafra, após um período de armazenagem. O Contrato de Opção de Venda e o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP, quando o produtor efetua o exercício da opção de entrega dos produtos, viabilizam a venda antecipada, com entrega em um período posterior, na época do vencimento da opção.

O Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda - EGF/SOV e a Linha Especial de Crédito - LEC são formas de obtenção de recursos para o financiamento à estocagem, possibilitando a colocação do produto no mercado, de forma parcelada, na entressafra.

O Contrato de Opção de Venda e o PROP, ambos sem o exercício da opção de entrega dos produtos pelos produtores, se constituem em operações de seguro de preços, o preço de exercício.

O Valor de Escoamento do Produto - VEP representa um mecanismo de equalização de preços que facilita o retorno dos estoques de propriedade do governo ao mercado, não se constituindo em instrumento de apoio à comercialização dos produtos no mercado físico pelos produtores.

O Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda - EGF/COV deixou de vigorar, mas representava tanto um mecanismo de financiamento à estocagem quanto uma forma de venda dos produtos ao governo no mercado disponível.

A operacionalização da PGPM só é possível se existirem as condições de infra-estrutura de suporte, como transporte, armazenagem, classificação de produtos, comunicação e presença das instituições operadoras como agência bancária ou da CONAB. Em relação à armazenagem, em 2000, por meio da lei nº 9973, de 29/05/2000, regulamentada pelo decreto nº 3855, de 3/07/2001, o governo promoveu avanço na modernização da lei de armazenagem, que datava de 1903. A nova legislação permitiu que as unidades armazenadoras atuassem na comercialização de produtos semelhantes aos armazenados, a exemplo dos *acopiadores* na Argentina e dos *elevators* nos EUA.

Quanto à padronização e classificação de produtos, a lei nº 9972, de 25/05/2000, revogou a legislação anterior e instituiu a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, estabelecendo a obrigatoriedade desta prática para os produtos que se destinam diretamente à alimentação humana, nas operações de compra e venda do poder público – como as realizadas pela CONAB, e nos portos, aeroportos e postos de fronteira, nas operações de importação.

Os padrões de cada produto e as normas e critérios de classificação são estabelecidos em portarias específicas do MAPA.

A classificação proposta e a vinculação dos instrumentos da PGPM às formas de comercialização no mercado físico possibilitam, entre outros aspectos, a compreensão dos efeitos de cada instrumento sobre o mercado e as estratégias de comercialização e sobre o objetivo pretendido pelo governo ao priorizar o uso de um ou outro instrumento, como, por exemplo, o maior ou o menor uso de recursos públicos ou privados.

5 A EXECUÇÃO E AS ETAPAS DE OPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PGPM

Neste capítulo são analisados os instrumentos vigentes e usados pelo governo na execução da PGPM, que abrangem tanto a agricultura comercial quanto a familiar. Cada instrumento é definido, são efetuados comentários sobre aspectos econômicos específicos e seus efeitos sobre o mercado, bem como estabelecidas as etapas operacionais de sua execução. Tais itens são necessários ao melhor entendimento sobre o funcionamento do instrumento e seu grau de complexidade, visando a elaboração de estudos futuros que simplifiquem o uso pelos beneficiários, contribuindo para o aumento da eficiência da política.

A política de preços mínimos que vigorou no Brasil desde 1951 era orientada no sentido de antecipar e garantir o preço de equilíbrio entre as estruturas de oferta e demanda para a época da colheita, sem que o produtor pagasse um ônus para ter acesso aos seus instrumentos, ou seja, tratava-se de um seguro de preço cujo prêmio pago pelo beneficiário era zero (OLIVEIRA, 1977).

Através desta política passiva o governo buscava transmitir ao produtor o preço que a demanda estava disposta a pagar a cada nível previsto da oferta normal, deixando que a comercialização fosse, na medida do possível, livremente executada pelo produtor (OLIVEIRA 1977).

A execução da política ocorria através dos instrumentos Aquisição do Governo Federal - AGF e Empréstimo do Governo Federal, com ou sem opção de venda - EGF/COV e EGF/SOV, e vigorou sem significativas variações até o início dos anos 90.

Durante os anos 90, com o advento da abertura comercial, a formação do Mercosul e a adoção da política interna de estabilização dos preços, os fluxos de exportação e de importação passam a exercer um papel importante na demanda e na oferta dos produtos agropecuários. Assim, outros instrumentos foram implementados,

de forma geral menos intervencionistas e dependentes de recursos orçamentários, conforme já mencionado no capítulo anterior, alguns de caráter transitório e outros permanentes e ainda vigentes, a seguir descritos.¹⁷

5.1 Aquisição do Governo Federal - AGF

Este instrumento consiste na compra direta pelo governo federal, à vista e pelo preço mínimo, dos produtos constantes da pauta e enquadrados dentro de determinadas condições definidas pelo governo, que são produzidos pelos produtores agropecuários, suas cooperativas ou associações – os beneficiários da política, resultando na formação de estoques reguladores, ou de segurança ou estratégicos – se operacionalizados entre anos.

Provocam a aquisição e a formação de estoques: a colheita de uma quantidade de produto superior ao consumo interno e sem a possibilidade de exportação, a existência de um preço mínimo em nível superior à paridade FOB de exportação, ou a paridade CIF de importação em nível inferior ao preço mínimo e de mercado. Tais situações não consideram os entraves estruturais na logística de comercialização, a carência de infra-estrutura, as políticas de salvaguarda contra a concorrência desleal e a insuficiência de recursos orçamentários, que dificultam a execução da política.

Os estoques públicos são geridos pelo governo federal com a finalidade de reduzir as oscilações bruscas dos preços, provocadas normalmente por variações não antecipadas da oferta e em menor escala da demanda.

A ação reguladora do governo depende, teoricamente, da relação entre a oferta e a demanda do produto no período da definição da colheita. Numa situação de excedente de oferta e sem a possibilidade de exportação o governo tende a agir

¹⁷ CONAB. **Instrumentos da política**. Disponível em: <www.conab.gov.br/centro.asp?Apag=26>. Acesso em: 13 maio 2005.

como comprador, formando estoques. Inversamente, num ano de escassez e sem a possibilidade de importação o governo tende a agir como vendedor, colocando total ou parcialmente os estoques no mercado (gráfico 1).

Dada a ação passiva do governo, a época da formação dos estoques depende dos beneficiários. Estes consideram o comportamento esperado dos preços de mercado comparativamente ao preço mínimo e a existência das condições operacionais necessárias à venda ao governo, como a disponibilidade de transporte, de armazenagem, de classificação, dos operadores, inclusive do agente financeiro ou da CONAB, e a disponibilidade de recursos orçamentários. Na ausência de restrições operacionais, os estoques tendem a ser formados quando o preço de mercado esperado pelo produtor (P_{ex}) for inferior ao preço mínimo líquido P_m garantido pelo governo, considerando o valor do preço mínimo equivalente ao preço de mercado P_n em situação normal de oferta e demanda (gráfico 1).

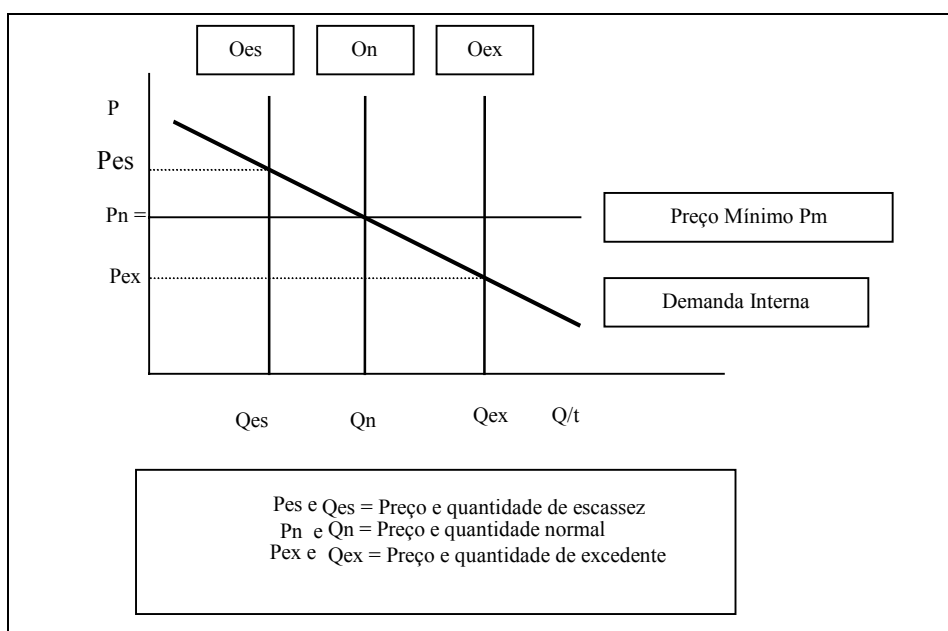


GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DE MERCADO E O PREÇO MÍNIMO, NUM MERCADO COMPETITIVO NA VENDA DO PRODUTO PELOS PRODUTORES, CONSIDERANDO A RELAÇÃO ENTRE A DEMANDA INTERNA E A OFERTA DE ESCASSEZ OES, OFERTA NORMAL ON E OFERTA DE EXCEDENTE OEX, NO PERÍODO DE COMERCIALIZAÇÃO

FONTE: O autor

Os produtos amparados pela política nas unidades da federação, os valores dos preços mínimos, os limites de compra por produtor, o período de contratação e demais itens referentes à operação são estabelecidos em normas específicas, em cada ano-safra.

A execução das aquisições, até o primeiro semestre de 2004, era efetuada pelo Banco do Brasil, através de convênio mantido junto à CONAB, e obedecia aos passos seguintes, visualizados na figura 2:¹⁸

1. Coleta e preparação do produto, que abrange uma das seguintes etapas principais do canal de comercialização, na dependência do produto e se vendido *in natura* ou processado/beneficiado:
 - a) Colheita; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) do produto *in natura* em uma unidade armazenadora individual na propriedade, ou em unidade coletora da cooperativa, da associação formal de produtores ou de terceiros, todos credenciados pela CONAB e aptos a operar com a PGPM, ou em unidade de terceiro não credenciado pela CONAB; limpeza e secagem, quando necessário; e embalagem de acordo com os normativos da CONAB.
 - b) Colheita ou coleta; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) da matéria prima em uma unidade de processamento ou de beneficiamento; processamento ou beneficiamento e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos da CONAB.
2. Definição, pelo beneficiário, da venda ao governo, baseada na expectativa do preço de mercado ser menor do que o preço mínimo.
3. Remoção do produto para unidade armazenadora credenciada e apta e emissão do comprovante de depósito - recibo de depósito ou conhecimento de depósito e warrant, que atesta a quantidade líquida do produto entregue. Caso a definição ocorra na mesma época da

¹⁸ Baseado no título 6 do Manual de Operações da CONAB - MOC.

colheita, o produtor já entrega o produto numa unidade credenciada e apta e, a partir de 2001, exclusivamente de pessoa jurídica (com CNPJ e inscrição estadual). Caso a armazenagem ou o beneficiamento tenha ocorrido em outra unidade que não se enquadre nestes critérios, deverá ocorrer a remoção do produto para unidade credenciada e apta.

4. Enquadramento do produto no padrão oficial de classificação - o padrão de identidade e qualidade estabelecido pelo MAPA, com emissão do respectivo certificado de classificação por entidade credenciada pelo mesmo Ministério, que determina a qualidade do produto.
5. De posse do comprovante de depósito, do certificado de classificação, do cadastro do produtor, das declarações exigidas¹⁹, do RAP (romaneio do algodão em pluma) no caso deste produto, e da nota fiscal de venda emitida pelo beneficiário no valor da aquisição, com destaque ou não de ICMS conforme a legislação estadual vigente, o produtor ou sua entidade associativa dirige-se à agência do Banco do Brasil situada dentro da unidade da federação onde o produto foi depositado e onde normalmente mantém seu cadastro.
6. O banco emite uma nota fiscal de entrada da CONAB, que é o documento AGF, representativo da entrada do produto no estoque oficial, e efetua o pagamento baseado na quantidade líquida do produto multiplicada pelo preço mínimo referente a qualidade, acrescido do reembolso do valor da embalagem, se for o caso, da despesa de classificação e do recolhimento do INSS e ICMS.

¹⁹ Para qualquer beneficiário, que o produto é de produção própria e a embalagem de sua propriedade e que ambos estão livres de penhores e outros gravames. Caso contrário, deve ser indicado o vínculo e autorizada a liquidação do débito na formalização do AGF. Ainda, para os produtores de sementes, que foi pago à vista ao cooperante preço não inferior ao preço mínimo vigente à época da compra, sem deduções; para associações formais de produtores e cooperativas que o produto foi recebido ou adquirido de produtores à vista, por preço não inferior ao mínimo vigente à época da compra, sem deduções; e no caso de pessoas físicas estar regular junto a Secretaria da Receita Federal e de pessoa jurídica junto ao SICAF, SIRCOI e CADIN.

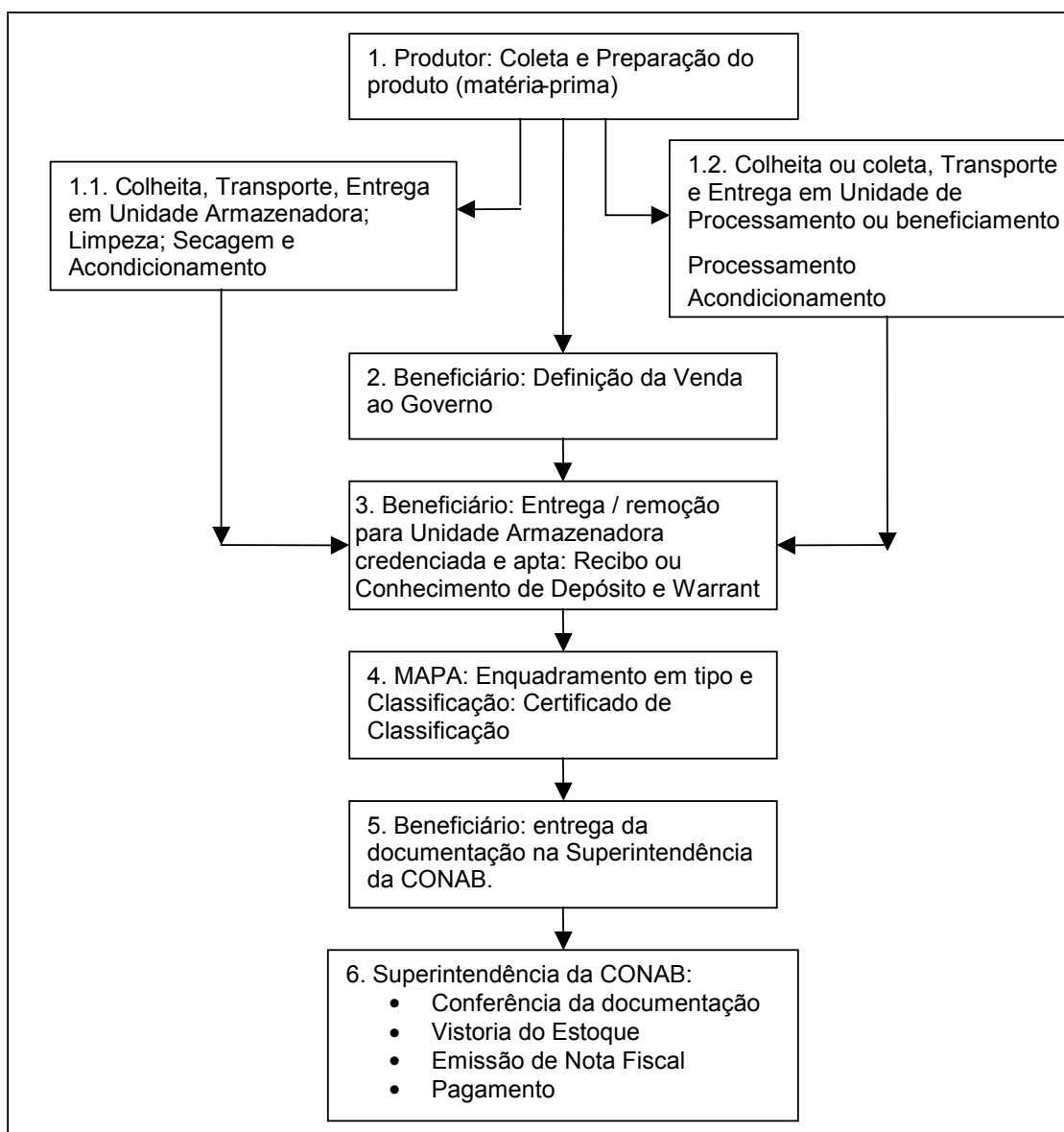


FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA AQUISIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL - AGF

FONTE: o autor

A partir Resolução nº 3.208 do BACEN, de 24/06/2004, o Banco do Brasil deixa de ser o mandatário da CONAB na operacionalização da PGPM, função que passa a ser exercida pela própria CONAB. Deste modo, os passos 5 e 6 passam a ser os seguintes:

- De posse dos mesmos documentos especificados no item 5 anterior, o produtor ou sua entidade associativa dirige-se à Superintendência Regional da CONAB responsável pela unidade da federação onde o produto foi depositado e solicita a venda do produto ao governo, entregando a documentação pertinente.

- A CONAB, após a conferência da documentação e vistoria do estoque, emite uma Nota Fiscal de entrada para cada aquisição, que é o documento AGF, representativo da entrada do produto no estoque oficial, e efetua o pagamento, baseado na quantidade líquida do produto multiplicada pelo preço mínimo referente à qualidade, acrescido do reembolso do valor da embalagem, se for o caso, da despesa de classificação, e do recolhimento do INSS e ICMS.

5.2 Empréstimo do Governo Federal - EGF

Este instrumento se constitui num financiamento com penhor mercantil, com base no preço mínimo, para proporcionar recursos financeiros aos beneficiários, de modo a permitir o armazenamento e a conservação de seus produtos para venda futura, em melhores condições de mercado. Até a safra 1996/97 a venda futura podia ocorrer para o governo ou diretamente ao mercado e, a partir desta data, exclusivamente para o mercado, normalmente de forma escalonada e mediante o parcelamento das remissões, durante o ano agrícola.

O apoio financeiro à estocagem pelo setor privado, possibilitando o carregamento do excedente do produto do período da safra para o período de entressafra, busca melhorar o fluxo da comercialização mediante o ajustamento da oferta interna sazonal à demanda interna relativamente contínua e reduzir a estacionalidade ou a sazonalidade dos preços.

O financiamento era concedido até a safra 1996/97 nas modalidades com opção de venda (EGF/COV) e sem opção de venda (EGF/SOV). A partir desta safra, apenas na modalidade SOV.

No EGF/COV exigia-se a armazenagem do produto em unidade credenciada e apta a operar com a PGPM, a classificação oficial e o financiamento correspondia a 100% do preço mínimo. Na data da remissão da parcela do empréstimo o tomador tinha duas opções: liquidar o financiamento, arcando com todas as

despesas do empréstimo e da comercialização, mediante a colocação do produto no mercado; ou entregar o produto objeto do penhor ao governo, com o ônus da armazenagem e demais despesas de comercialização sendo assumidos pelo próprio governo, alternativa denominada AGF Indireto. Nesta modalidade, ocorria o aporte de recursos orçamentários, e o risco da operação, em situação de normalidade operacional, era da CONAB.

No EGF/SOV a armazenagem pode ocorrer em qualquer unidade admitida pelo agente financeiro, inclusive nos armazéns individuais nas fazendas, a classificação oficial pode ser dispensada e o financiamento corresponde a uma percentagem do preço mínimo. Neste caso, o beneficiário tem somente a opção de colocar o produto no mercado e liquidar o financiamento, assumindo todos os encargos financeiros e os custos da comercialização.

O financiamento pode ser efetuado com recursos controlados, conforme previsto no Manual de Crédito Rural (MCR 6.2), ou não controlados exclusivos dos agentes financeiros operadores, vinculados ao Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR. Quando os recursos são exclusivos dos bancos ou a fonte do recurso controlado não tem seu custo equalizável pelo governo, basicamente a exigibilidade bancária e o recurso proveniente da poupança rural aplicado a juros de mercado, não há o envolvimento de recursos do Tesouro Nacional na operação. Isto caracteriza o EGF/SOV como um instrumento privado de financiamento de comercialização para a estocagem de produtos. No entanto, quando a fonte do recurso controlado tem seu custo equalizável pelo governo, como as captações oriundas da poupança rural quando aplicadas à taxa fixa de juros, ocorre o desembolso de recursos do Tesouro Nacional, configurando um instrumento público de financiamento de comercialização para estocagem.

A contratação deste financiamento pode ocorrer diretamente pelos produtores de produtos comerciais ou de sementes, por cooperativas de produtores mediante repasse aos seus cooperados, por agroindústrias processadoras ou beneficiadoras, ou por outras categorias de pessoas físicas ou jurídicas, quando de interesse da PGPM e mediante autorização do Conselho Monetário Nacional.

Os tomadores do crédito, os limites de financiamento por tomador e por cultura, os produtos e as unidades da federação, os prazos de vencimento dos empréstimos, as condições especiais e os preços mínimos variam conforme o ano-safra, e são estabelecidos em normativos específicos do BACEN, após aprovação pelo governo.

A partir da safra 2004/05 a CONAB foi dispensada de divulgar normas e procedimentos relacionados às operações de EGF, cabendo ao CMN as deliberações, ao BACEN o estabelecimento das normas e ao Banco do Brasil as atividades de regulamentação, controle e fiscalização²⁰

A operacionalização do EGF/SOV, para qualquer beneficiário, passa pelas seguintes etapas gerais, também visualizadas na figura 3²¹:

1. Colheita ou coleta do produto.
2. Transporte para unidade armazenadora ou de processamento/ beneficiamento. Como o risco da operação é exclusivo do agente financeiro, não há a necessidade do armazém estar credenciado pela CONAB. Neste caso, a agência do banco vistoria previamente as condições físicas e operacionais da unidade.
3. Recepção, conferência, limpeza e secagem, quando necessário, acondicionamento do produto e contratação do seguro ambos de acordo com os normativos vigentes.
4. Definição do beneficiário (produtor, cooperativa de produtores, indústria ou beneficiador) pela contratação do financiamento de comercialização, baseado na expectativa do preço de mercado aumentar mais do que as despesas financeiras e de comercialização, se produtor, ou alternativa de financiamento de estocagem de matéria-prima para os demais, que não pode ser consumida durante o período de vigência do empréstimo.

²⁰ Conforme a Resolução nº 3.208 do BACEN, de 24/6/2004.

²¹ Baseado no título 5 do Manual de Operações da CONAB e nas normas operacionais para contratação de EGF do BACEN e do Banco do Brasil para produtor rural e para agroindústria.

5. Preparação da documentação exigida pelo agente financeiro. Quando o produto está sob a guarda do próprio mutuário, o mesmo assina termo de responsabilidade no instrumento de crédito pela guarda e conservação do produto. Quando sob a guarda de terceiros, o armazém emite o recibo de depósito ou o conhecimento de depósito e warrant, que é entregue na agência do banco financiador da operação. O armazenamento é por conta do tomador do crédito, não cabendo o ressarcimento e nem financiamento das despesas de armazenagem. O beneficiário deve declarar que o produto e a embalagem entregues em garantia se enquadram na escala de tipos do padrão oficial de classificação (ou apresentar o certificado de classificação), bem como estão livres de penhores e outros gravames. Caso contrário, deve ser indicado o vínculo existente e autorizada a liquidação do débito na liberação do EGF. Ainda, em se tratando de indústria ou beneficiador, apresentar comprovação de que o produto foi adquirido à vista, diretamente de produtores (mercado de balcão) ou cooperativas (mercado de lotes), por preço não inferior ao preço mínimo vigente à época da compra, sem deduções, acompanhado da relação dos produtores beneficiados e seus respectivos CPFs e número da nota fiscal referente a cada transação. No caso de cooperativa de produtores, basta uma declaração que o produto é de propriedade própria ou foi recebido ou adquirido à vista de produtores, por preço não inferior ao preço mínimo, sem deduções. Mas pode ser exigida a relação dos cooperados beneficiados, contendo o CPF, produto, classificação, quantidade, número do contrato de custeio e valor financiado, bem como o comprovante de depósito em nome da cooperativa. Para operações com cooperativas mediante repasse aos seus cooperados, além da relação dos cooperados beneficiados o banco

exige da cooperativa cópia dos recibos emitidos pelos cooperados comprovando os respectivos repasses. E no caso de produtores de semente, que o produto e a embalagem são de sua propriedade e foi pago à vista ao cooperante preço não inferior ao mínimo vigente à época da compra, sem deduções.

6. Formalização da proposta de financiamento pelo beneficiário junto ao agente financeiro onde mantém seu cadastro. Deve ser efetuada uma proposta ou operação para cada produto/armazém depositário. No EGF a cooperativas mediante repasse a cooperados é formalizada uma cédula-mãe por armazém, produto e safra, com base na relação dos cooperados beneficiários e o volume do estoque entregue pelos mesmos na cooperativa.
7. Análise e a aprovação do limite de crédito e das garantias pelo agente financeiro.
8. Assinatura do instrumento de crédito e liberação do financiamento, que pode atingir até 100% da produção própria ou da capacidade de armazenagem, beneficiamento ou industrialização, definida de acordo com os normativos específicos de cada produto, caso o recurso seja proveniente de fontes controladas. Para os recursos não controlados ocorre a livre negociação entre financiado e financiador, obedecidos determinados limites impostos pelos normativos. Em se tratando de exportador, o agente financeiro só pode fazer a operação com recursos não controlados.

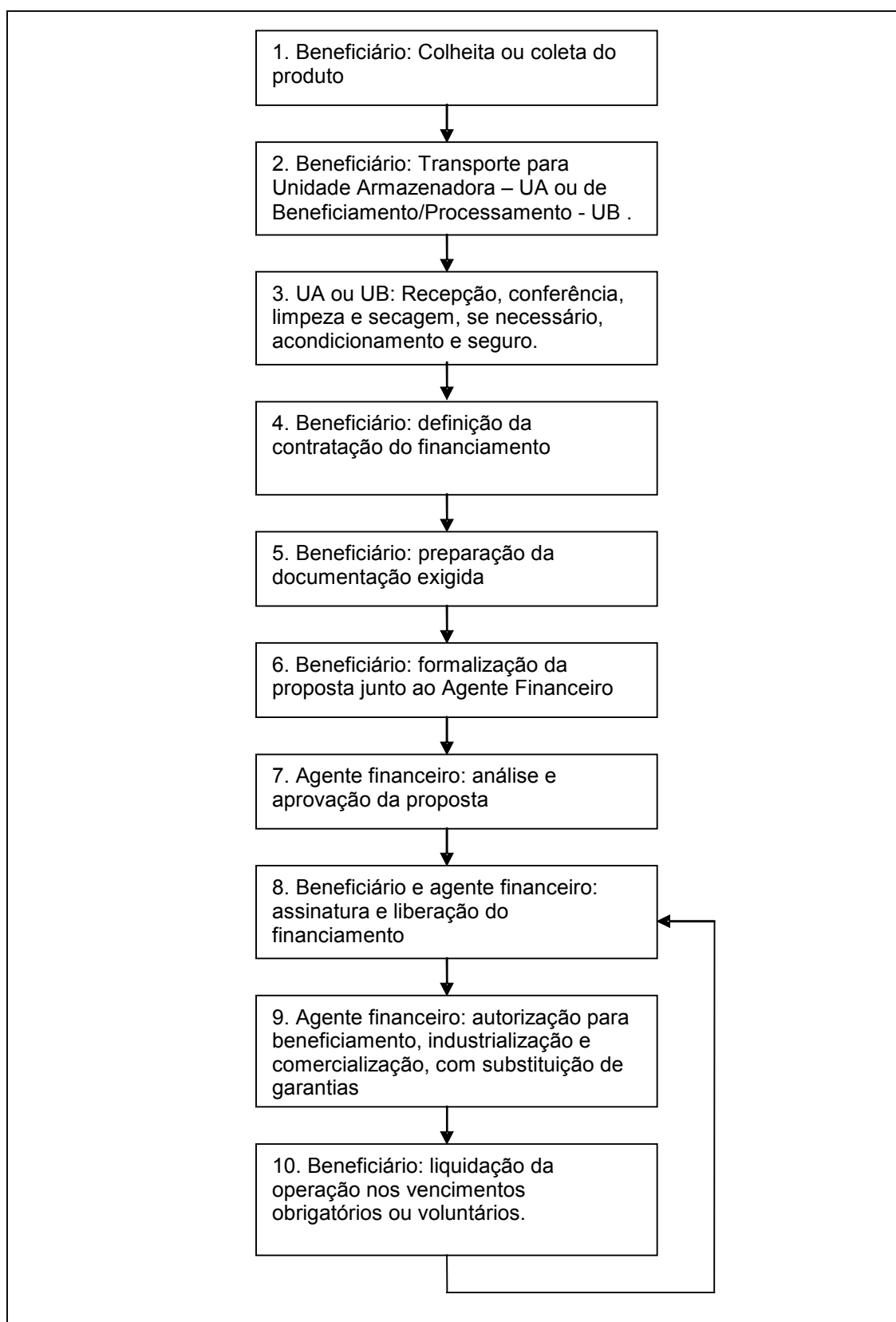


FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DO EMPRÉSTIMO DO GOVERNO FEDERAL – EGF

FONTE: o autor

9. O beneficiamento, industrialização ou comercialização dos produtos vinculados ao EGF depende de prévia autorização formal do banco, exceto nos casos de substituições obrigatórias. O prazo varia consoante as normas específicas de cada produto e a garantia do produto pode ser substituída por derivado do próprio bem ou por títulos.²²
10. Nos vencimentos obrigatórios, estabelecidos nas normas específicas, ou voluntários que acontecem antes daquelas datas, liquidação do financiamento pelo mutuário, assumindo os encargos financeiros e as despesas de comercialização. Assim, na ocorrência de comercialização, beneficiamento ou industrialização do produto vinculado a penhor, o saldo das operações deve ser integralmente liquidado, ressalvada, quanto as operações formalizadas com beneficiadores, indústrias e cooperativas de produtores, a hipótese de substituição do produto por outro de características semelhantes.

Com a divulgação da Resolução nº 3.208 do BACEN, estabelecendo os critérios a vigorar para a safra 2004/05, as etapas anteriormente descritas permanecem as mesmas, mudando apenas o sistema de divulgação dos normativos e a responsabilidade na execução das operações.

5.3 Prêmio de Escoamento do Produto - PEP e Valor de Escoamento do Produto - VEP

O PEP foi lançado em 1996, quando ocorreu uma dificuldade na comercialização da produção interna do trigo, em função da queda do preço internacional do cereal, tornando o preço CIF do produto importado inferior ao preço mínimo vigente para o produtor brasileiro. Foi regulamentado pela CONAB em 1997.

²² Nota Promissória Rural - NPR, Duplicata Rural - DR e Duplicata Mercantil - DM.

Trata-se de uma subvenção econômica (subsídio de equalização de preços) concedida pelo governo e arrematada através de leilão público, observadas as condições previstas no Regulamento e no Aviso Específico,²³ que posteriormente é utilizada pelo arrematante na aquisição de produto dos produtores ou suas cooperativas, pelo valor de referência garantido pelo governo federal, e sua transferência da região de produção para as de consumo ou para a exportação.

Tem por objetivo propiciar a transferência do produto produzido pelos produtores nas regiões geográficas de produção (origem) para as unidades da federação de consumo (destino) e, ao mesmo tempo, garantir aos produtores o recebimento do preço mínimo, sem a necessidade da aquisição direta pelo governo.

A determinação dos produtos contemplados, dentro daqueles amparados pela PGPM, e da época da realização dos leilões depende das condições de comercialização de cada produto em cada ano-safra.

O governo lança o PEP quando o preço de custo do produto posto no estabelecimento do comprador na região de destino, normalmente uma unidade da federação onde ocorre o beneficiamento, industrialização ou o consumo, não viabiliza o recebimento do preço mínimo pelos produtores na região de origem (local de produção). Ou seja, quando o preço mínimo pago pelo arrematante do PEP ao produtor ou sua cooperativa na região de produção, somado às despesas de comercialização com a transferência do produto para a região de destino, atingir um preço de custo superior ao preço de mercado praticado nesta última região, ou ao custo do produto importado posto no estabelecimento do arrematante na mesma região. A diferença entre o preço de custo e o preço de mercado corresponde ao prêmio ou subsídio de equalização de preços (gráfico 2).

²³ Baseado no Regulamento para Oferta de Prêmio de Escoamento de Produto – PEP nº 001/02 e nos Avisos Específicos referentes a cada leilão de PEP.

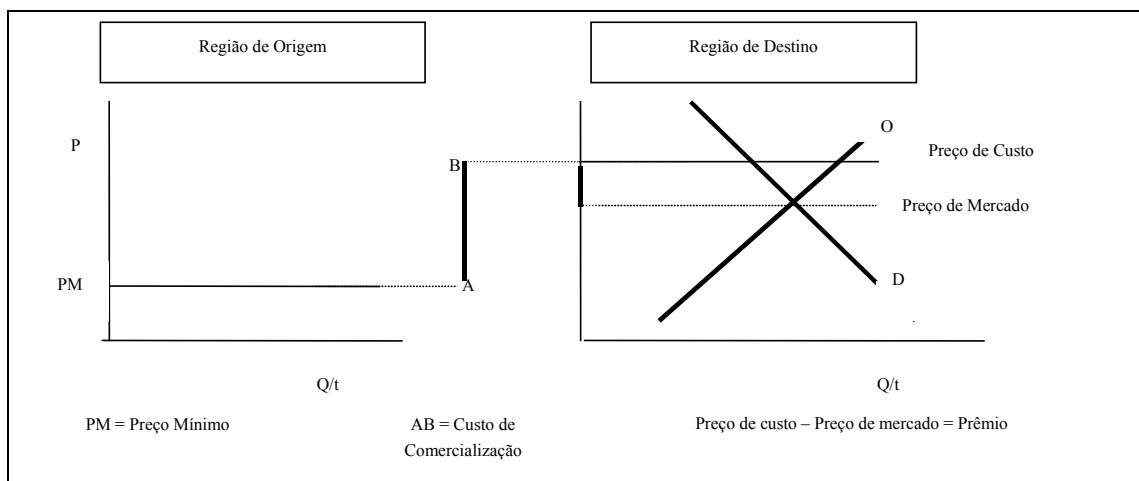


GRÁFICO 2 - RELAÇÃO ENTRE O PREÇO MÍNIMO NA REGIÃO DE ORIGEM, O PREÇO DE CUSTO E O PREÇO DE MERCADO NA REGIÃO DE DESTINO, A DESPESA DE COMERCIALIZAÇÃO COM A TRANSFERÊNCIA DO PRODUTO DE UMA REGIÃO PARA OUTRA E O PRÊMIO BANCADO PELO GOVERNO VIA PEP

FONTE: O autor

Os interessados em participar do leilão devem pertencer aos segmentos econômicos previstos no Aviso Específico – constando no Contrato Social da empresa como atividade principal ou secundária, estarem cadastrados na Bolsa operadora do leilão, não estarem inadimplentes perante a CONAB ou ao Sistema de Leilão Eletrônico do Banco do Brasil, e em situação regular perante o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF).

Até o momento, o governo lançou operações de PEP para o algodão, milho, trigo, borracha natural (Prêmio para Escoamento de borracha - PEB) e o sorgo.

A operacionalização do PEP segue as etapas abaixo enumeradas (figura 4):

1. Decisão do lançamento do PEP pelo MAPA, normalmente no período da safra, em função da análise das condições do mercado que não viabilizam o recebimento do preço mínimo pelos produtores.
2. Preparação do Aviso Específico de Leilão - Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP), pela CONAB, contendo as condições para a realização do pregão, os lotes do produto nas regiões de origem e seus possíveis destinos (as unidades da federação para onde o produto deverá ser escoado), o valor do prêmio de abertura do PEP - que representa o valor máximo do subsídio a ser bancado pelo Tesouro Nacional, o Valor de Referência – o preço mínimo ou o valor

estipulado pelo governo como base da operação no Aviso Específico, o padrão e a safra do produto e os interessados - os segmentos a que os compradores devem pertencer, bem como os cadastros necessários para poderem participar do leilão.

3. Divulgação do Aviso Específico de Leilão, no prazo mínimo de cinco dias úteis antecedentes à data da realização do pregão.
4. Ajuste da transação entre o arrematante (comprador interessado e apto a participar do leilão) e os produtores ou cooperativas (vendedores) que se dispõem a comercializar o produto com base no Valor de Referência e nas condições contidas no Aviso Específico de Leilão. Para ajustar a transação, os participantes devem estar cadastrados perante a Bolsa e a CONAB e em situação regular, e os vendedores já terem executado as seguintes etapas com o produto:
 - Colheita.
 - Transporte para unidade armazenadora ou de beneficiamento.
 - Recepção, conferência, quando necessárias limpeza e secagem, beneficiamento se o produto for vendido nesta forma, e enquadramento do produto no padrão determinado no Aviso Específico.
5. Realização do pregão, onde o arrematante que ofertar o menor prêmio será considerado o vencedor do lote. Neste caso, o valor do prêmio a ser pago pelo governo é determinado pelo pregão, na disputa entre os possíveis arrematantes, e o Valor de Referência é fixado no Aviso Específico.
6. Confirmação da operação, através da emissão do documento Comunicado de Arremate em Leilão (CAL) pela Bolsa de Mercadorias operadora do leilão, podendo ser emitido apenas um ou mais de um documento confirmatório para cada adquirente, por Bolsa e por lote de produto.
7. O arrematante e o proprietário do estoque dirigem-se à agência do Banco do Brasil localizada na região de origem do produto, onde o

primeiro efetua o pagamento²⁴ e ambos assinam o documento Termo de Declaração. Este atesta que o arrematante está pagando ao vendedor pelo menos o Valor de Referência estipulado pela CONAB, acrescido dos tributos devidos. Este documento deve ser visto e protocolado na agência do Banco do Brasil. Após a compensação do cheque, o vendedor emite a nota fiscal de venda ao arrematante e o Banco do Brasil transfere ao vendedor o Valor de Referência, que corresponde ao preço mínimo por unidade de produto alienado. Após a emissão da nota fiscal pelo produtor ou cooperativa, todas as despesas com o produto passam a ser de responsabilidade do arrematante.

Caso a operação seja realizada por intermédio da CONAB, ao comprovar transferência do produto na Superintendência Regional da CONAB da região de destino, o arrematante deverá apresentar o original do comprovante de depósito do Valor de Referência ao produtor ou à cooperativa vendedora do produto.

8. Transferência do produto da região de origem para a de destino e comprovação da realização da operação, mediante a entrega na Superintendência Regional da CONAB, desta última região, da documentação prevista no Aviso Específico, dentro dos prazos ali estabelecidos e de uma única vez por documento confirmatório. O não pagamento do total no prazo previsto ou a formalização da operação inferior a 95% do montante do PEP arrematado implica no cancelamento automático da operação, com a inclusão do adquirente no rol de inadimplentes, com a opção de recolhimento de multa proporcional a esta quantidade para a suspensão da penalidade.
9. Pagamento do prêmio ao arrematante pela CONAB, num prazo de 10 dias úteis após a apresentação completa e correta da documentação, que corresponde ao valor de fechamento do leilão multiplicado pela quantidade de produto cujo escoamento foi efetivamente comprovado.

²⁴Valor Pago pelo Arrematante = Quantidade arrematada no leilão multiplicada pelo Valor de Referência, acrescido do ICMS (quando devido) e o INSS incidente sobre a venda. Caso o produtor ou a cooperativa já tenha recolhido o INSS, ocorrerá o seu ressarcimento pelo arrematante.

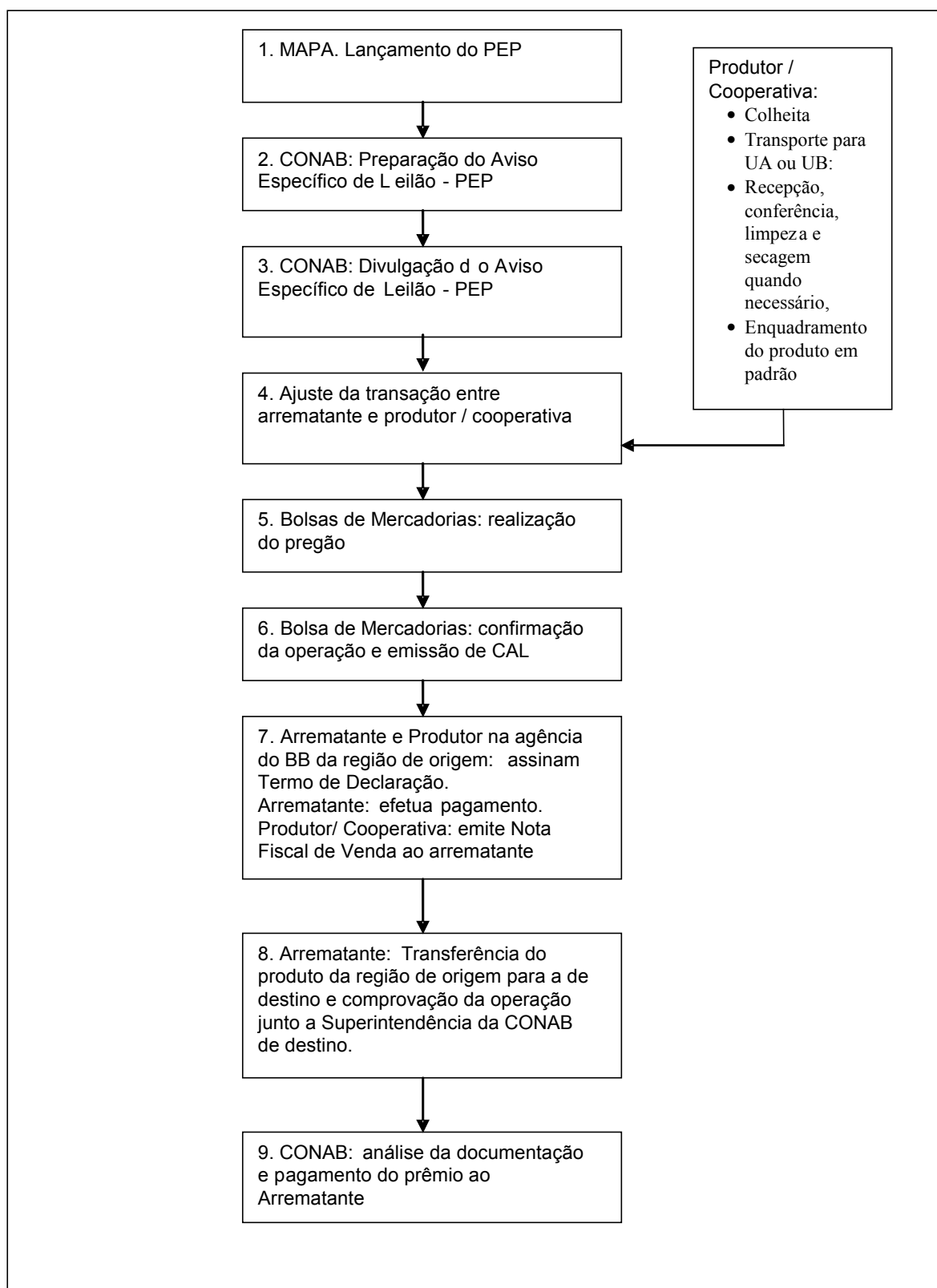


FIGURA 4 - FLUXOGRAMA DO PRÊMIO DE ESCOAMENTO DO PRODUTO - PEP

FONTE: O autor

O regulamento do PEP prevê a possibilidade de realização do PEP Futuro, quando o prêmio pode ser ajustado de acordo com as oscilações do mercado, conforme estipulado no Aviso Específico. A operacionalização é a mesma do PEP, diferindo apenas na concessão do prêmio estar atrelada a um preço de mercado no futuro. Caso este se situe em um nível menor do que o preço estabelecido no Aviso (Preço de Referência Futuro) ocorre o pagamento do subsídio, após a comprovação da transferência do produto da região de produção para a de consumo ou a exportação.

Quando o produto pertence ao estoque do governo, em função de AGF ou outro mecanismo de compra como o Contrato de Opção de Venda, o subsídio ao escoamento do produto do armazém de origem para o estado da federação de destino denomina-se Valor de Escoamento do Produto (VEP).

O instrumento de concessão do VEP apresenta duas diferenças básicas em relação ao PEP: o produto pertence ao estoque do governo e no leilão é determinado o Preço de Venda que o arrematante pagará à CONAB, mantendo-se fixo o valor do VEP, ou seja, o prêmio ou o subsídio pago pelo governo ao arrematante.

A decisão do lançamento do leilão de VEP está normalmente ligada à escassez do produto na região de destino ou ao risco de perda do produto estocado no armazém de origem.

O produto é vendido na forma em que se encontra, sendo permitida a vistoria do estoque pelos arrematantes interessados em adquiri-lo. Estes devem atender as condições do Regulamento e Aviso Específico, conforme descrito no PEP.

Na preparação do Aviso Específico de Leilão – Valor de Escoamento de Produto (VEP), o Preço de Venda corresponde ao preço de mercado do produto vigente na região de origem e o prêmio corresponde a um valor fixo, determinado pela Secretaria de Política Agrícola do MAPA, equivalente à diferença entre o preço de mercado ou o preço de custo do produto no destino (ou ao custo CIF do produto importado posto no mesmo destino) e o Preço de Venda na origem.

A operacionalização do instrumento passa pelas etapas específicas abaixo enumeradas,²⁵ (figura 5), uma vez que se o produto for oriundo de AGF já percorreu as etapas descritas naquele instrumento e se de Contrato de Opção de Venda a vencer, as etapas descritas no referido instrumento excluem aquelas referentes ao vencimento da operação:

1. Decisão do lançamento do VEP pelo MAPA.
2. Preparação pela CONAB do Aviso Específico de Leilão para Valor para o Escoamento de Produto (VEP), no caso do produto pertencer ao estoque do governo, ou do Aviso de Venda de Produto Oriundo de Contrato de Opção de Venda, no caso de Contrato de Opção de Venda a vencer, contendo as condições para a realização do pregão, os lotes do produto nos armazéns de origem e seus possíveis destinos (as unidades da federação para onde o produto deverá ser escoado), o padrão e a safra do produto, e os interessados - aqueles segmentos que os compradores devem pertencer e os cadastros necessários para poderem participar do leilão. O valor do prêmio e o Preço de Venda (ICMS excluído) – o preço de mercado do produto na região de origem (e também o preço de abertura do pregão), podem ser divulgados no Aviso Específico ou em separado, através das Bolsas, entre cinco a dois dias antes da data da realização do pregão.
3. Divulgação do Aviso Específico de Leilão ou do Aviso de Venda, conforme o caso, no prazo mínimo de cinco dias úteis antecedentes à data da realização do pregão.

²⁵ Baseado no Regulamento de Venda CONAB/DIRAB/DECEG nº 001/97.

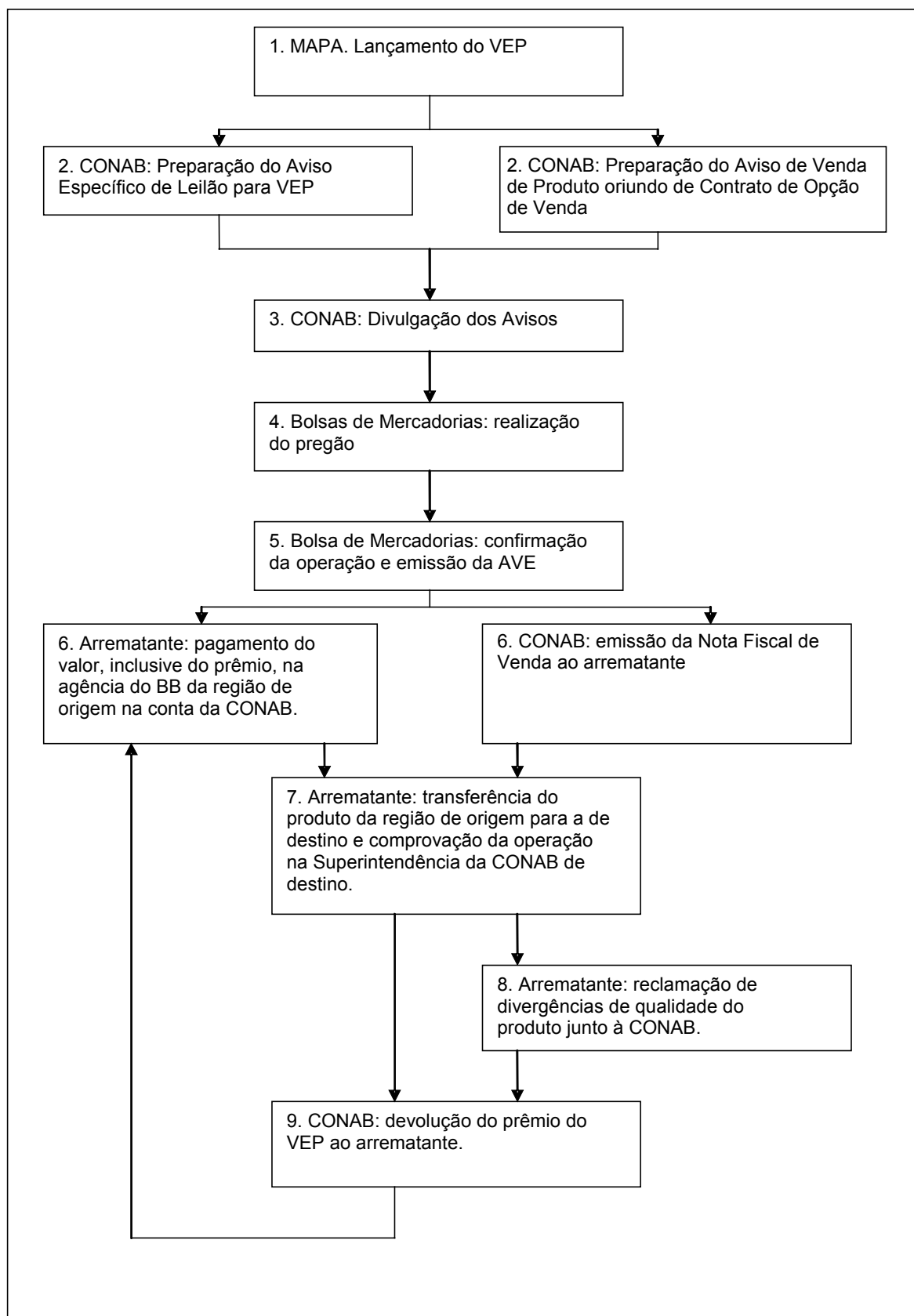


FIGURA 5 - FLUXOGRAMA DO VALOR DE ESCOAMENTO DO PRODUTO - VEP

FONTE: O autor

4. Realização do pregão, onde cada participante devidamente cadastrado e em situação regular, para o mesmo lote, só pode fazer-se representar por um único corretor de uma única bolsa. O arrematante que ofertar o maior Preço de Venda será considerado o vencedor do lote. Neste caso, o Preço de Venda é determinado pelo pregão, na disputa entre os possíveis arrematantes, e o prêmio a ser pago pelo governo ao arrematante após o escoamento do produto é um valor fixo.
5. Confirmação da operação, mediante a emissão do documento Autorização de Venda (AVE), pela Bolsa de Mercadorias operadora do leilão, para cada adquirente, por Bolsa e por lote de produto.
6. Pagamento pelo arrematante, junto à agência do Banco do Brasil localizada na região de origem do produto, na conta corrente da CONAB e até o prazo limite estipulado no Aviso Específico ou no Aviso de Venda, do valor (Valor do Pagamento) correspondente ao preço de fechamento do leilão (ICMS incluso) multiplicado pela quantidade de produto adquirida por AVE, acrescido do prêmio. Após a confirmação do pagamento, a CONAB emite uma única nota fiscal de venda por AVE, transferindo ao arrematante a propriedade da mercadoria, no prazo de até 15 dias úteis contados a partir da data da realização do leilão. Quaisquer despesas com o produto após esta data passam a ser de responsabilidade do adquirente.
7. Retirada do produto do armazém de origem e transferência para o estado de destino, bem como comprovação da operação mediante a entrega da documentação pertinente, na Superintendência Regional da CONAB do estado de destino, dentro do prazo e conforme determinado no Aviso Específico ou no Aviso de Venda.²⁶

²⁶ Na impossibilidade ser entregue a quantidade exata da mercadoria adquirida é permitido o carregamento de até 5% a mais do quantitativo especificado na AVE, desde que pago antes da saída do veículo do armazém.

8. Reclamação de divergências de qualidade ou falta de produto no armazém de origem pelo adquirente, no prazo de até 30 dias consecutivos contados a partir da transferência de propriedade do produto (emissão da nota fiscal).
9. Devolução do VEP ao adquirente pela CONAB, no prazo máximo de até 10 dias úteis após o efetivo recebimento da documentação comprobatória da operação, de forma completa e correta, correspondente ao valor do prêmio multiplicado pela quantidade de produto cujo escoamento foi comprovado. A CONAB considera como inadimplente a não realização dos pagamentos e a não comprovação do escoamento do produto, dentro dos prazos previstos, bem como a burla, cuja reabilitação implica no pagamento de multa ou no cumprimento do prazo de inadimplência.

5.4 Contrato de Opção de Venda

Este instrumento, criado em 1996 e operacionalizado pela primeira vez em 1997, é uma modalidade de seguro contra a queda do preço ao produtor em nível abaixo do preço mínimo garantido pelo governo, para o produto objeto da opção. Tem a mesma finalidade do instrumento AGF, embora diferindo deste por ter um custo para o beneficiário e a possibilidade da venda ao governo ser líquida e certa. A aquisição direta pelo preço mínimo (AGF) é uma garantia gratuita, mas depende da existência de recursos orçamentários.

A preocupação com a existência de recursos do Tesouro Nacional e com a concentração de gastos do governo na época da safra fica clara nos objetivos do instrumento, especificados no título 3 do Manual de Operações da CONAB - MOC: proteger o produtor/cooperativa contra os riscos de queda nos preços de seu produto; prorrogar os compromissos do governo em face da escassez de recursos

do Tesouro Nacional; criar um instrumento de seguro de preços dos produtos agrícolas que não esteja necessariamente associado a dispêndios imediatos de recursos por parte do Tesouro Nacional; 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 a termo e de futuros de commodities agrícolas.

Todos os produtos contemplados pela PGPM são amparados, embora, até 2003, foram lançados pelo governo contratos apenas para o algodão, arroz, milho, trigo, sorgo e café.

Pelo instrumento, o beneficiário (produtor ou a cooperativa de produtores) adquire, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão público, o direito (mas não a obrigação) de entregar e vender o produto objeto do contrato ao governo, na data do seu vencimento, pelo preço de exercício e dentro do padrão determinado no próprio contrato. Assim, permite indicar aos agentes do mercado uma expectativa do preço futuro da mercadoria.

As diferenças entre este contrato de opção e os demais existentes e transacionados em Bolsas de Mercadorias são que o lançador é sempre o governo, através da CONAB, e os compradores (arrematantes) são os produtores agrícolas e suas cooperativas de produção, com cadastro junto às Bolsas operadoras e não inadimplentes perante a CONAB. A unidade de negociação (contrato) corresponde a um volume predeterminado de mercadoria (como por exemplo 27 toneladas de grãos ou 12,75 toneladas de algodão em pluma), dentro de um padrão de qualidade. O prêmio corresponde ao valor estabelecido em leilão público e pago pelo adquirente do contrato para obter o direito de vender à CONAB o produto objeto da opção, pelo preço de exercício, ou seja, exercer a opção da entrega do produto ao governo na data prevista. O preço de exercício corresponde ao valor a ser pago pela CONAB na aquisição do produto, em decorrência do exercício da opção de venda, o qual é estabelecido no Aviso de Venda. Dentro de

uma lógica econômica, deve corresponder ao preço mínimo acrescido das despesas de comercialização referentes à transferência do produto no tempo, basicamente armazenagem, seguro e juros. Com a abertura do mercado, o governo tende a fixar o preço de exercício num nível inferior ou igual à paridade do produto importado.

O governo, até a safra 2003/04, não lançou no mercado o contrato de opção de compra de seus estoques. O Plano Agrícola e Pecuário 2004/05, divulgado pela Secretaria de Política Agrícola do MAPA, contempla esta medida. A mesma possibilita ao governo estabelecer um mecanismo de regulação do preço de mercado com tendência de alta, dos produtos dos quais o governo detenha estoques, através da venda do estoque, com entrega futura, a preço definido. A operação é realizada por meio de leilão, ficando o comprador do contrato, mediante o pagamento do prêmio estabelecido no leilão, com o direito de adquirir produto dos estoques do governo, de acordo com os parâmetros do arremate. Se o preço de mercado do produto, na época do vencimento da opção, situar-se acima do preço de compra o arrematante exerce a opção, adquirindo o estoque do governo. No caso oposto não exerce a opção, adquirindo o produto no mercado e perdendo apenas o prêmio pago ao governo.

O lançamento dos contratos de opção de venda ocorre por decisão do governo (MAPA), normalmente na época da safra, quando as condições da oferta e demanda de mercado resultam em um preço de mercado P_e ao produtor abaixo do preço mínimo P_M garantido pelo governo, caracterizando-se a necessidade da sustentação do preço recebido pelo produtor, ou quando o governo pretende estimular o plantio de determinado produto através da fixação de um preço mínimo em nível superior à expectativa do preço de mercado (gráfico 3).

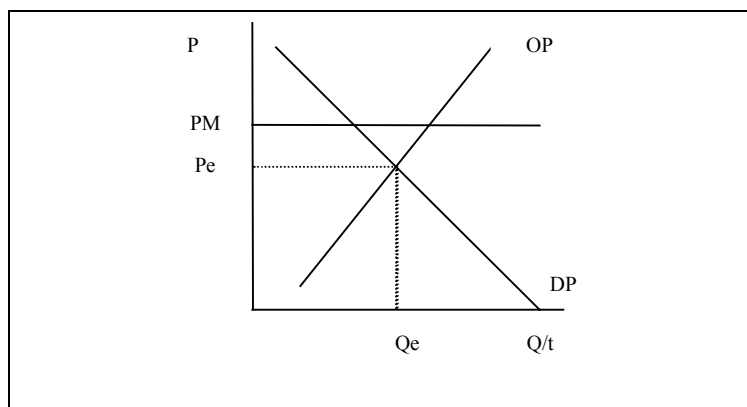


GRÁFICO 3 - RELAÇÃO ENTRE O PREÇO MÍNIMO E O PREÇO DE MERCADO, ESTABELECIDO PELA OFERTA E DEMANDA DE MERCADO EM NÍVEL DOS PRODUTORES, NUM MERCADO COMPETITIVO NA VENDA DO PRODUTO

O leilão é realizado através do Sistema Eletrônico de Comercialização – SEC, da CONAB, podendo participar da operação todas as Bolsas cadastradas junto à CONAB (Sistema Interligado de Bolsas de Mercadorias), pelo processo de cartela – onde a demanda é dada por quantidade de contratos pretendidos e o leiloeiro altera o valor do prêmio para ajustar a oferta à demanda, viva-voz ou misto.

Os contratos são registrados na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (CETIP) pela Bolsa operadora do leilão, não apresentando circulação física.

A posse do contrato de opção de venda pelo produtor ou sua cooperativa facilita a obtenção de financiamento de estocagem, como o EGF/SOV ou a LEC, por representar uma operação de menor risco para o agente financeiro, em função da garantia antecipada da venda do produto pelo tomador do crédito por um preço igual ou superior ao preço de exercício.

No vencimento do contrato o beneficiário pode ou não exercer o direito da entrega do produto ao governo. A liquidação do contrato por exercício da opção ocorre quando o preço de mercado for inferior ao preço de exercício. Neste caso, o governo é obrigado a receber o produto e pagar o preço de exercício dentro das condições previstas no próprio contrato.

No entanto, para desonerar o governo da obrigação de adquirir o produto, foram instituídos os leilões de recompra ou de repasse dos contratos de opção de venda, efetuados antes do seu vencimento.

A recompra e o repasse dos Contratos de Opção de Venda se constitui em uma subvenção econômica, concedida pelo governo com o objetivo de indenizar a diferença entre os preços de exercício das opções de venda adquiridas do governo e os preços praticados no mercado, desonerando-o da obrigação de adquirir o produto.²⁷

A recompra ocorre quando o governo não tem interesse em receber o produto e é realizada em leilão de reversão dos contratos de opção. Ou seja, no leilão de recompra lançado pelo governo o produtor ou a cooperativa titular da opção de venda, ao participar do leilão e arrematar o prêmio, ganhará o direito de receber o valor da subvenção econômica objeto do leilão e perderá o direito de exercer a opção de venda originalmente contratada. Assim, o produtor ou a cooperativa vende o produto no mercado pelo preço de mercado e recebe do governo a diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício estabelecido no contrato de opção de venda.

Por sua vez, o leilão de Repasse do Contrato de Opção de Venda lançado pelo governo normalmente está associado ao abastecimento de uma determinada região, conforme já verificado no VEP. Consiste no pagamento de um bônus ou subsídio pelo governo, ao arrematante vencedor do leilão de Repasse, que assume a obrigação de receber o produto em substituição à CONAB, honrando, em acordo particular com o detentor da opção, todas as obrigações previstas no contrato de opção de venda.

Com estas medidas o governo deixa de receber e adquirir o produto dos produtores, reduzindo o desencaixe de recursos do Tesouro Nacional envolvidos na operação de compra e na gestão deste estoque, ao mesmo tempo em que viabiliza o retorno do produto ao mercado no período da entressafra, objetivo equivalente aos dos instrumentos EGF/SOV e LEC.

²⁷ Plano Agrícola e Pecuário 2002/03. Secretaria de Política Agrícola do MAPA.

Outra alternativa criada pela CONAB é a liquidação do Contrato de Opção de Venda pela diferença entre o preço de exercício e o preço de mercado. Isto ocorre quando o preço de mercado situar-se abaixo do preço de exercício e desde que o Aviso Específico contenha as condições para tal operação.

O regulamento de venda dos contratos de opção também prevê a transferência da titularidade do contrato, através de negociação via balcão ou pregão, desde que prevista no Aviso de Venda. Esta possibilidade, no entanto, ainda não foi admitida pela CONAB.

A operacionalização do instrumento obedece a seqüência abaixo enumerada (figura 6).²⁸

1. Análise da conjuntura do mercado do produto ao nível dos produtores, pelo MAPA, e definição do lançamento dos Contratos de Opção de Venda, normalmente no período da safra, abrangendo o produto, a quantidade de contratos e as unidades da federação contempladas.
2. Preparação pela CONAB do Aviso de Venda de Contratos de Opção de Venda de Produtos Agropecuários, contendo os dados operacionais sobre o leilão: data, horário, local do pregão, modalidade da venda, locais de entrega do produto – listagem dos armazéns credenciados e aptos a operar com a PGPM que podem receber o produto dos produtores, produto, safra e especificação da qualidade, preço de exercício e possibilidade da transferência da titularidade ou da recompra ou repasse dos contratos.
3. O beneficiário interessado em participar do leilão deve efetuar seu cadastramento junto a uma Bolsa de Cereais ou de Futuros que presta serviço à CONAB, designar um corretor credenciado pela mesma para representá-lo e estar de posse da documentação que o habilite como produtor ou cooperativa.²⁹

²⁸ Baseado no título 3 do Manual de Operações da CONAB – MOC; e no Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Venda de Produtos Agropecuários nº 001/97, da Diretoria de Abastecimento da CONAB.

²⁹ Registro no INCRA, declaração do imposto de renda, cartão de CGC e Inscrição Estadual.

4. Realização do pregão pela CONAB, por meio do Sistema Eletrônico de Comercialização. O arrematante (adquirente) do contrato será o produtor ou sua cooperativa que ofertar, durante o pregão, o maior prêmio.
5. Emissão da Nota de Negociação pela bolsa que representou o adquirente, no mesmo dia, para cada arrematante, contendo a quantidade de contratos adquiridos, a data de exercício, o tipo de negociação (venda), o valor da operação (preço de exercício multiplicado pela quantidade de contratos arrematados), e a soma dos valores da comissão da bolsa, da taxa de corretagem e do custo do registro do contrato na CETIP, despesas que o adquirente deve pagar juntamente com o valor do prêmio.
6. Pagamento do prêmio, da taxa de registro e das demais comissões e taxas pelo arrematante. A liquidação do prêmio é efetuada via CONAB ou via CETIP, através de débito na conta do adquirente do contrato ou de seu representante, por intermédio de seu banco liquidante, mediante lançamento na conta de reserva bancária que este mantenha junto ao Banco Central do Brasil.
7. Registro do contrato na CETIP pela Bolsa operadora.
8. Antes do vencimento a CONAB pode efetuar o leilão de Recompra ou de Repasse dos Contratos de Opção de Venda, após preparar o Aviso Específico referente a cada uma destas operações, utilizando o mesmo Sistema Interligado de Bolsas de Mercadorias.
9. Comunicação do exercício da opção pelo adquirente, ao seu exclusivo critério, na época do vencimento do Contrato de Opção de Venda, constituída pela possibilidade da entrega do produto em unidade armazenadora de sua escolha, dentro daquelas previstas no Aviso de Venda, e dentro do padrão de qualidade também especificado. Neste caso, o adquirente tem o prazo de cinco dias úteis até o dia do vencimento para comunicar por escrito à Bolsa ou à CONAB, indicando o armazém de depósito. A não comunicação implica na perda da opção de entrega do produto ao governo.

10. O adquirente tem um prazo de 15 dias após o vencimento para efetuar a entrega do produto no armazém credenciado, sua padronização e para dar a entrada na CONAB dos documentos comprobatórios da entrega e padronização.³⁰ Isto implica em o produto passar pelas etapas abaixo descritas, normalmente executadas anteriormente, inclusive com a possibilidade de entrada do produto em outra unidade armazenadora própria ou da cooperativa:

- Colheita.
- Transporte e entrega em unidade armazenadora ou de beneficiamento, onde o produto é recebido; limpo e seco, quando necessário; e beneficiado, quando o produto for vendido nesta forma, antes de ser transferido para o armazém credenciado; ou transporte direto para a unidade armazenadora ou de beneficiamento credenciada, onde ocorrem as mesmas operações.

11. A CONAB tem um prazo de 15 dias para efetuar a conferência da documentação, fiscalizar o produto no armazém e realizar a liquidação financeira do contrato, acrescida do ressarcimento das despesas comprovadas com a classificação oficial e recolhimento do ICMS e do INSS.

A liquidação do contrato pelo exercício da opção ou a possibilidade de liquidação por diferença de preço estarão previstas no Aviso Específico. Entretanto, a liquidação do contrato através de Recompra ou de Repasse somente ocorrerá mediante a realização e a participação em outro leilão específico.

³⁰ Certificado de classificação, Recibo de Depósito ou Conhecimento de Depósito e Warrant, comprovante de inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e, no caso de pessoa jurídica, Nota Fiscal de Venda e Comprovante de Recolhimento da Contribuição ao INSS.

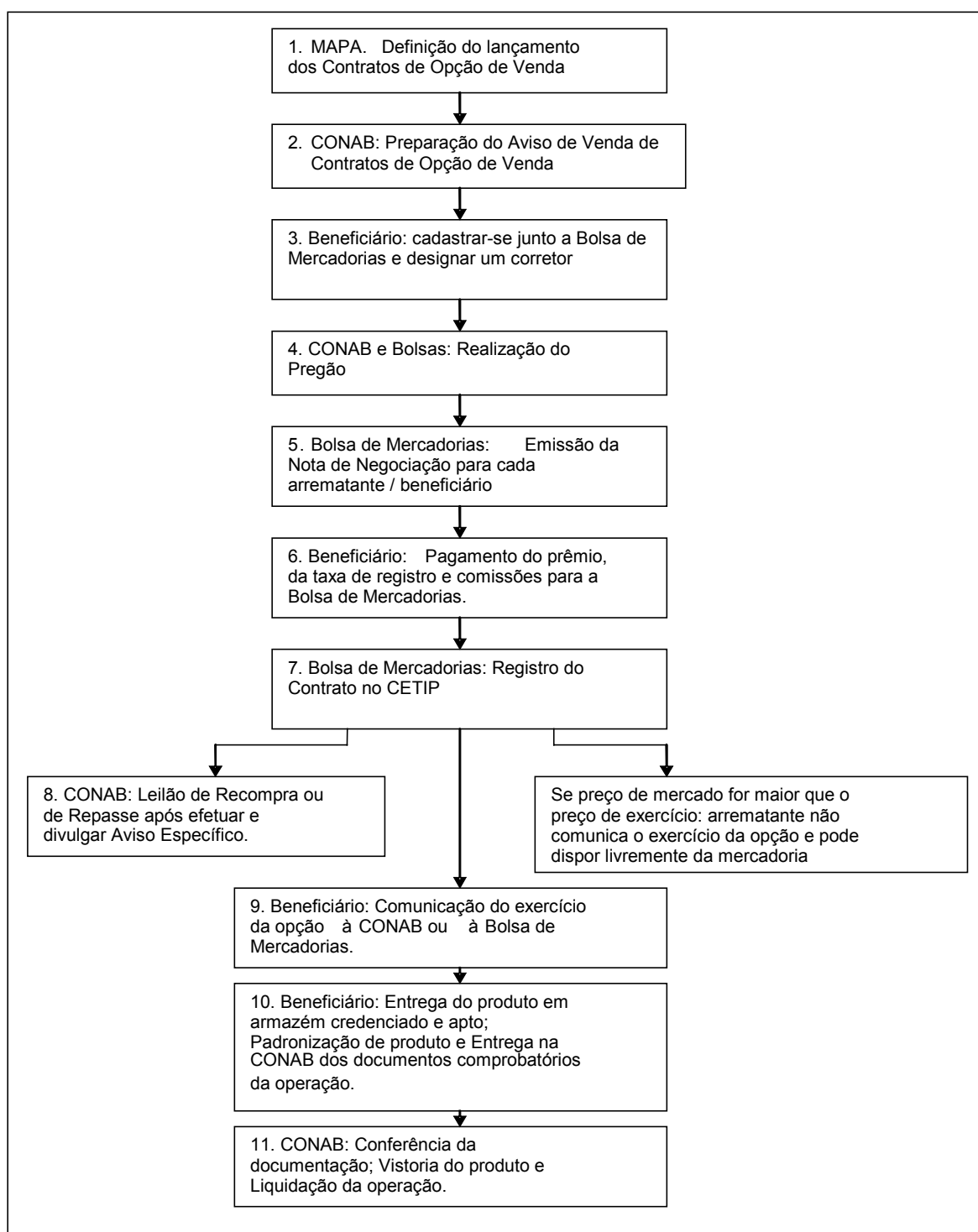


FIGURA 6 - FLUXOGRAMA DO CONTRATO DE OPÇÃO DE VENDA

FONTE: O autor

5.5 Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito – LEC

Este instrumento atendeu, até a safra 2003/04 inclusive, apenas aos produtos contemplados pela PGPM. Tem as mesmas características do EGF/SOV, diferindo no aspecto referente ao valor financiado por unidade do produto, que pode exceder o preço mínimo estabelecido pelo governo, e na sua operacionalização, tanto no aspecto referente às garantias oferecidas quanto ao possibilitar o consumo do produto objeto do penhor pela indústria ou criadores. Constitui-se num financiamento com penhor mercantil, mediante a abertura de crédito fixo, que gera condição de liquidez ao tomador para promover o carregamento do produto do período da safra para o período da entressafra, possibilitando o melhor escalonamento da oferta durante o ano agrícola, ou o seu processamento industrial ou seu uso na criação de animais.

Na LEC a armazenagem pode ocorrer em qualquer unidade admitida pelo agente financeiro, inclusive nos armazéns individuais nas fazendas ou das indústrias, a classificação oficial é dispensada e o financiamento corresponde a uma percentagem menor, igual ou maior do preço mínimo. No vencimento, o beneficiário tem somente a opção de colocar o produto no mercado e liquidar o financiamento, assumindo todos os encargos financeiros e os custos da comercialização.

O financiamento envolve recursos controlados (ou obrigatórios do MCR 6.2), basicamente a exigibilidade bancária e as captações da poupança rural aplicadas a taxas livremente pactuadas, ou não controlados exclusivos dos agentes financeiros operadores, vinculados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Estas fontes não têm seus custos equalizáveis pelo governo, não havendo o aporte de recursos do Tesouro Nacional. Tal fato caracteriza a LEC como um instrumento privado de financiamento de comercialização.

Quando ao amparo dos recursos controlados a Secretaria de Política Agrícola do MAPA, em conjunto com o Ministério da Fazenda, decidem sobre a conveniência da utilização do mecanismo para cada produto, as especificações do

produto, os valores para financiamento e demais condições necessárias à concessão do crédito.

Na safra 2003/04 o governo autorizou o financiamento para comercialização de trigo, milho e sorgo, tendo como público alvo os produtores e suas cooperativas, os criadores, e os beneficiadores, agroindústrias e indústrias que beneficiem ou industrializem os citados produtos.

Na safra 2004/05 o governo estendeu este financiamento para a comercialização da maçã e dos cafés arábica e robusta, e através da Resolução 3.216 do BACEN de 30/06/2004, alterou o dispositivo do Manual de Crédito Rural – MCR contemplando com LEC produtos não integrantes da pauta da PGPM.

A operacionalização da LEC passa pelas seguintes etapas (figura 7):

1. Coleta e preparação do produto, que abrange as seguintes etapas do canal de comercialização:
 - Colheita.
 - Transporte para unidade armazenadora ou de beneficiamento. Como o risco da operação é exclusivo do agente financeiro, não há a necessidade do armazém estar credenciado pela CONAB. Neste caso, a agência do banco financiador vistoria previamente as condições físicas e operacionais do armazém.
 - Entrega, ou seja, recepção; conferência; quando necessário limpeza e secagem; acondicionamento do produto, e contratação do seguro de acordo com os normativos vigentes.
2. Definição do beneficiário (produtor, cooperativa de produtores, indústria ou beneficiador) pela contratação do financiamento de comercialização, baseado na expectativa do preço de mercado aumentar mais do que as despesas financeiras e de comercialização, se produtor, ou alternativa de financiamento de estocagem de matéria-prima para os demais, que pode ser consumida durante o período de vigência do financiamento.

3. Preparação da documentação exigida pelo agente financeiro. Quando o produto está sob a guarda do próprio mutuário, o mesmo assina termo de responsabilidade no instrumento de crédito pela guarda e conservação do produto. Quando sob a guarda de terceiros, o armazém emite o recibo de depósito ou o conhecimento de depósito e warrant, que é entregue na agência do banco financiador da operação. O armazenamento é por conta do tomador do crédito, não cabendo o financiamento das despesas de armazenagem. O beneficiário deve declarar que o produto e a embalagem entregues em garantia se enquadram na escala de tipos do padrão oficial de classificação, ou apresentar o certificado de classificação. Em se tratando de indústria ou beneficiador, apresentar comprovação de que o produto foi adquirido à vista, diretamente de produtores ou cooperativas, por preço não inferior ao preço mínimo vigente à época da compra, acompanhada da relação dos produtores beneficiados e seus respectivos CPFs e número da nota fiscal referente a cada transação. No caso de cooperativa de produtores, basta uma declaração de que o produto é de propriedade própria ou foi adquirido à vista de produtores, por preço não inferior ao preço mínimo.
4. Efetivação da proposta de financiamento pelo beneficiário junto ao agente financeiro onde mantém seu cadastro.
5. Análise da proposta pelo agente financeiro e a aprovação do limite de crédito e das garantias. As garantias abrangem o produto ou outras oferecidas pelo financiado, inclusive por títulos (NPR, DR e DM).

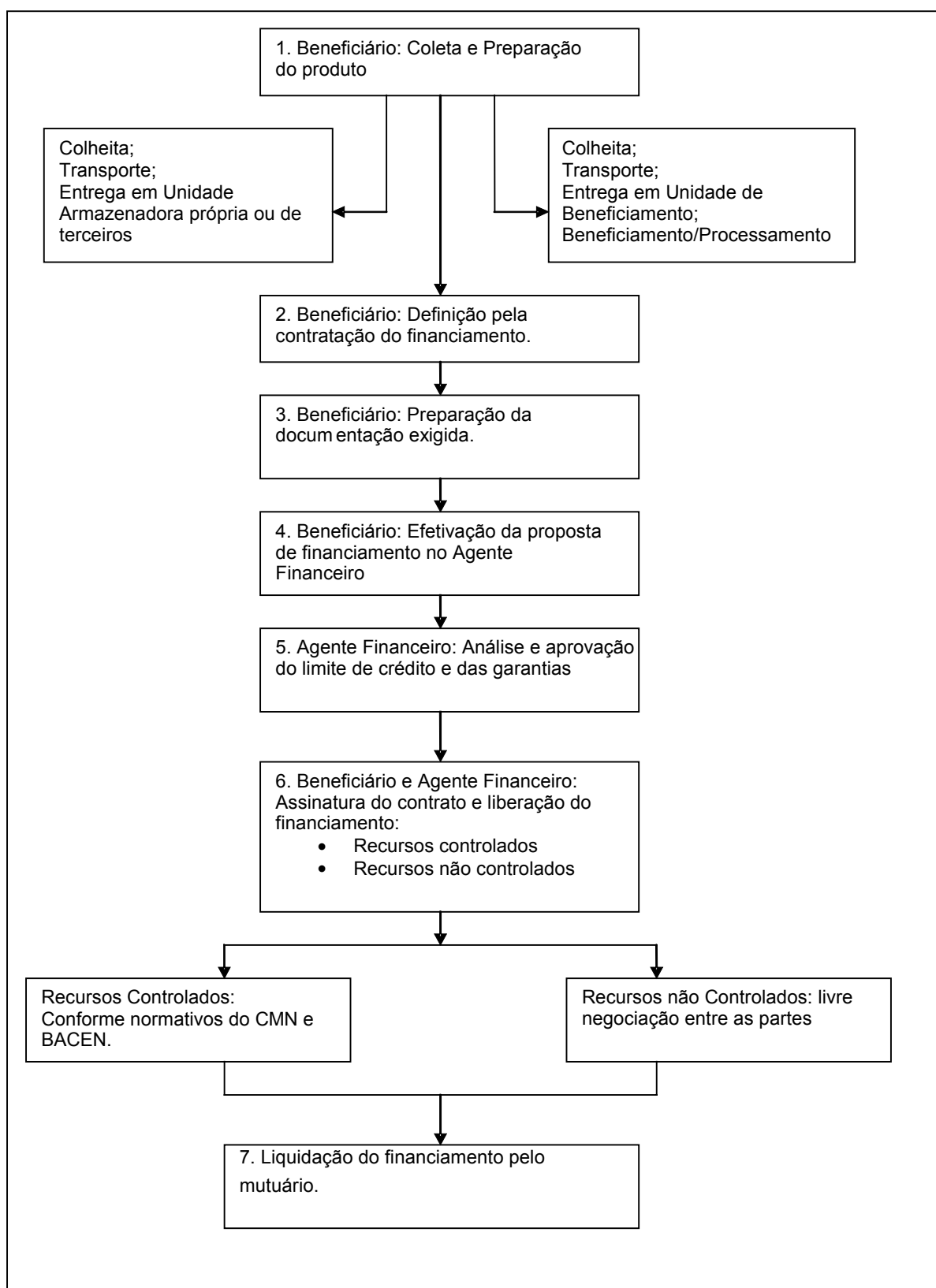


FIGURA 7 - FLUXOGRAMA DA LINHA ESPECIAL DE CRÉDITO - LEC

FONTE: O autor

6. Assinatura do instrumento de crédito e liberação do financiamento, que pode atingir uma percentagem da produção própria ou da capacidade de beneficiamento ou industrialização, definida de acordo com os normativos específicos de cada produto, caso o recurso seja proveniente de fontes controladas. Em se tratando de recursos não controlados, o valor do financiamento é livremente pactuado entre as partes. O prazo varia consoante as normas específicas de cada produto.
7. Liquidação do financiamento pelo mutuário, assumindo os encargos financeiros e as despesas de comercialização, nos vencimentos obrigatórios, estabelecidos nas normas específicas, ou voluntários que acontecem antes daquelas datas.

5.6 Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP

Devido a escassez de recursos públicos para apoiar a comercialização da produção, o governo, para a safra 2004/05, instituiu a combinação de dois instrumentos: o leilão de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola, nos mesmos moldes do PEP futuro, e o lançamento vinculado de Contrato Privado de Opção de Venda.

Esta operação se constitui em uma subvenção econômica concedida pelo governo ao arrematante do Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário, visando o escoamento ou a exportação de produto adquirido de produtores ou suas cooperativas por meio de Contrato de Opção de Venda Privado, lançado pelo arrematante do Prêmio de Risco e dentro das condições previstas no Regulamento e no Aviso Específico sobre a operação. Os arrematantes do prêmio de risco são os consumidores dos produtos agropecuários (indústrias), que se dispõem a adquirir um produto diretamente de produtores e suas cooperativas pelo preço de exercício fixado

pelo MAPA em conjunto com a cadeia produtiva e nas unidades da federação determinadas pelo governo, usando para isso do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda.

A operação do instrumento se desenvolve em duas etapas. Na primeira, a CONAB oferta para os operadores do mercado, em leilão público, prêmio de risco visando o escoamento de um produto adquirido dos produtores ou de suas cooperativas, na região de produção e por um valor equivalente a um preço de referência determinado, para uma unidade da federação de consumo. O vencedor da operação é o arrematante que ofertar no leilão o maior deságio a partir de um valor máximo de prêmio determinado pelo governo. Este prêmio o arrematante somente receberá da CONAB no final da segunda etapa. Na segunda, o arrematante do prêmio se obriga a lançar, através de leilão público efetuado pelo Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB, Contratos Privados de Opção de Venda do mesmo produto, que podem ser arrematados por produtores ou suas cooperativas. Pelo contrato, o produtor arrematante adquire o direito, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão (o maior valor ofertado), de entregar o produto ao lançador, pelo mesmo preço de referência anterior, no local e dentro dos padrões previstos no contrato, caso o preço de mercado do produto se situe abaixo deste patamar na época do vencimento do contrato. Após o efetivo escoamento do produto da região de produção para a de consumo e sua comprovação perante a CONAB, o arrematante do Prêmio de Risco do primeiro leilão receberá aquele valor da CONAB. Caso a operação não seja realizada, não há o pagamento do prêmio.

Os interessados em participar dos leilões devem pertencer ao segmento previsto no Aviso Específico, estarem devidamente cadastrados perante Bolsa de Mercadorias ou de Futuros por meio da qual pretendam realizar a operação e em situação regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), no Sistema de Registro e de Controle de Inadimplentes da CONAB (SIRCOI) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

A operacionalização dos instrumentos passa praticamente pelas mesmas fases já descritas no PEP e Contrato de Opção de Venda, resumidas a seguir e na figura 8:³¹

1. Preparação, pela CONAB, do Aviso Específico de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda, contendo, no mínimo, os seguintes itens: do objeto da oferta; das condições do leilão; do sistema e da modalidade do leilão; dos lotes em oferta; da forma de cotação e valor máximo do prêmio de risco; dos participantes; da confirmação da operação; dos prazos a serem observados pelo arrematante; da comprovação da operação para o recebimento do prêmio de risco; do valor do prêmio de risco a ser pago ao arrematante; do valor de referência a ser pago ao produtor e/ou cooperativa; das condições para o lançamento do contrato privado de opção de venda; do valor do prêmio e das taxas de registro a serem pagos pelo produtor ou cooperativa; do recebimento do prêmio de risco; além de outros itens referentes ao cancelamento das operações, infrações, penalidades, fiscalização e reabilitação dos inadimplentes.
2. Divulgação, pela CONAB, no prazo de cinco dias úteis antecedentes, das condições do leilão, e de dois dias úteis, do valor máximo do prêmio de risco de aceitação, que poderá ser ajustado após o leilão e de acordo com as oscilações do mercado.
3. Realização do leilão, na modalidade de cartela, utilizando Sistema Eletrônico de Comercialização (SEC) da CONAB, com interligação das Bolsas de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros. O arrematante que ofertar o menor prêmio de risco será considerado o vencedor.

³¹ Baseado no Regulamento PROP nº 001/2004, da CONAB.

4. Confirmação da operação, pela CONAB, mediante a emissão de Documento Confirmatório da Operação (DCO), contendo todas as informações referentes ao fechamento da operação, de acordo com o Aviso Específico.
5. O arrematante do Prêmio de Risco obriga-se a:
 - Ofertar Contratos de Opção de Venda Privados para produtores rurais e suas cooperativas, em quantidade equivalente ao volume total arrematado no leilão de prêmio de risco, no prazo e obedecendo as informações estipuladas no Aviso Específico, usando, o sistema eletrônico da CONAB que interliga as Bolsas de Mercadorias, de Cereais e/ou de Futuros.
 - Exigir da Bolsa operadora do leilão o registro do contrato junto ao Sistema de Registro e de Liquidação Financeira de Títulos, administrado por entidade autorizada pelo BACEN. No início dos leilões, a oferta dos contratos prevista anteriormente está ocorrendo somente através do sistema eletrônico de comercialização - SEC da CONAB, que também efetua o registro dos mesmos.
 - Adquirir a quantidade de produto correspondente aos contratos exercidos pelo titular do Contrato de Opção de Venda Privado, efetuando o pagamento no mínimo do Preço de Exercício estipulado pelo governo, na data prevista.
 - Apresentar à CONAB, no prazo estabelecido no Aviso Específico, documento que comprove a oferta dos Contratos de Opção de Venda Privados, com data igual ou posterior à realização do leilão de Prêmio de Risco.
6. Realização da operação de transferência ou de exportação do produto, no caso de exercício da opção pelo titular do Contrato de Opção de Venda Privado.

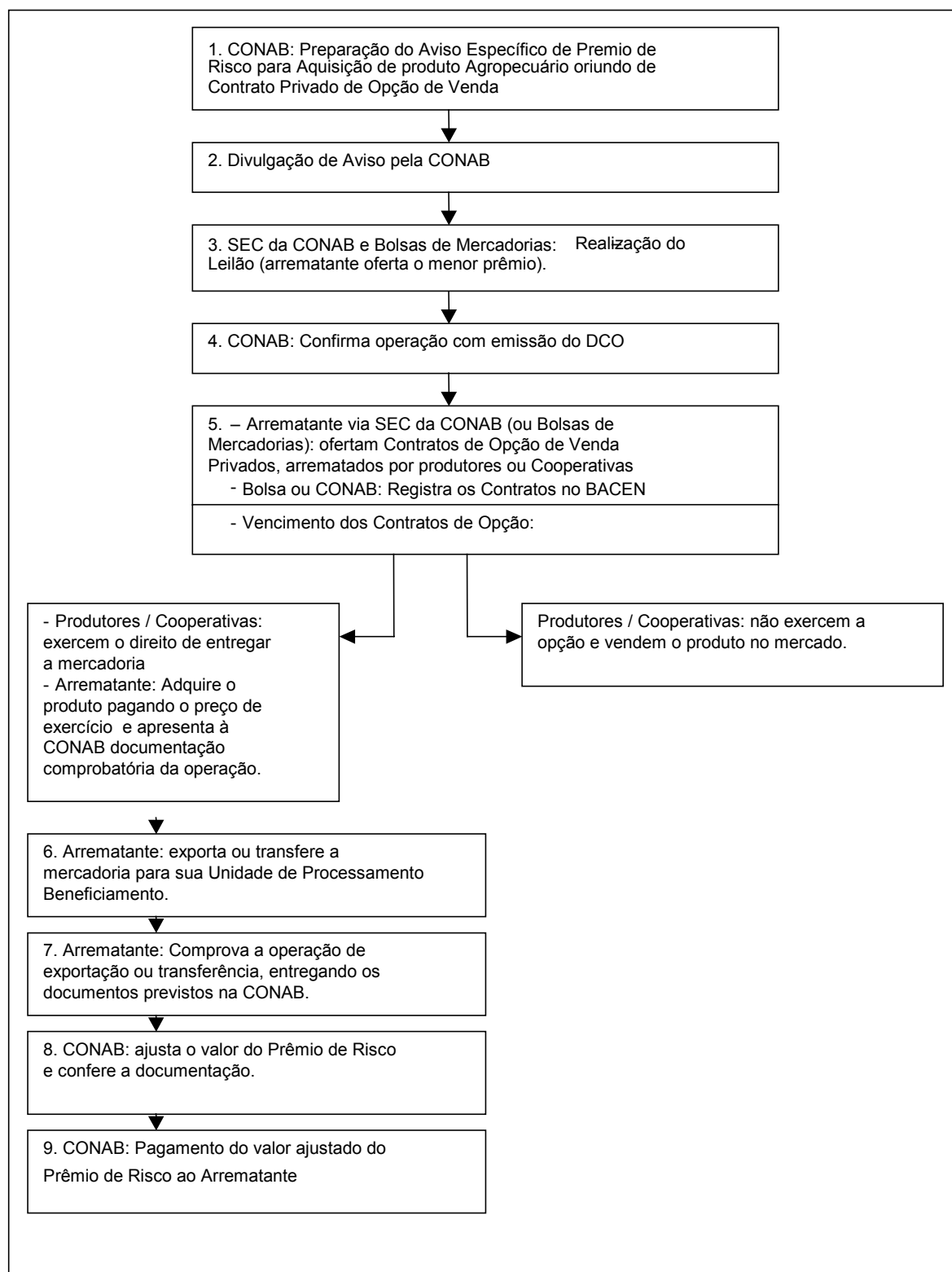


FIGURA 8 - FLUXOGRAMA DO PRÊMIO DE RISCO PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTO AGRÍCOLA ORIUNDO DE CONTRATO PRIVADO DE OPÇÃO DE VENDA - PRO

FONTE: O autor

7. Comprovação da operação de transferência ou de exportação do produto, de uma única vez por Documentos Confirmatório da Operação, mediante a entrega dos documentos previstos no Regulamento e no Aviso Específico, na Superintendência Regional da CONAB que jurisdiciona o local de domicílio do arrematante do Prêmio de Risco.
8. Ajustamento pela CONAB do valor do Prêmio de Risco, de acordo com as oscilações do mercado e os índices estipulados no Aviso Específico.
9. Pagamento do valor ajustado, no prazo máximo de até 10 dias úteis após a apresentação completa e correta dos documentos comprobatórios da operação.

Os normativos prevêem as condições em que as operações podem ser canceladas, a inadimplência por descumprimento das obrigações pelas partes e as condições de reabilitação dos inadimplentes, bem como a possibilidade de inspeção e fiscalização de todas as fases das operações pela CONAB.

5.7 Análise das Etapas de Operação dos Instrumentos da PGPM

O estabelecimento das etapas de execução operacional dos instrumentos da PGPM vigentes para todos os agricultores, comerciais e familiares, para que tenham acesso aos benefícios previstos, evidencia a existência de 6 etapas no AGF; 7 na LEC; 9 no PEP, VEP e PROP - sem considerar os cadastramentos necessários, 10 no EGF e 11 no Contrato de Opção de Venda, com diferentes graus de complexidade e executadas por diferentes operadores.

Estas etapas implicam, de forma geral, em movimentação e preparação do produto objeto da política, em preparação da documentação necessária, em cadastramento do beneficiário junto aos órgãos operadores, em deslocamentos até o agente financeiro, à CONAB e em alguns casos a outras instituições como uma corretora, na preparação e divulgação de Aviso Específico pela CONAB e na realização de um ou mais leilões em Bolsa de Mercadorias para alguns dos

instrumentos, etapas que representam tempo dispendido e custos operacionais. Tais custos dependem de uma série de variáveis, como a distância entre os locais de produção e onde a infra-estrutura se encontra, das condições físicas das vias de escoamento e dos armazéns, do número de agentes que prestam os serviços e de sua eficiência operacional, dos serviços prestados, entre outras.

Tratando-se de pequenos produtores individuais, com baixo excedente de produto para a venda e pouco conhecimento sobre o funcionamento dos instrumentos, o cumprimento das etapas a eles relacionadas pode representar uma longa burocracia a cumprir, fora do seu alcance direto, e o custo por unidade do produto amparado tende a ser representativo, embora de difícil quantificação pela indisponibilidade de dados representativos e desagregados, traduzindo-se em fatores de desestímulo à busca da política por esta categoria de produtores. Neste caso, as instituições associativas como as associações de produtores e cooperativas podem cumprir um importante papel na ampliação do público beneficiário da PGPM.

Para a agropecuária comercial, onde o excedente de produto destinado à venda é elevado e o conhecimento dos produtores sobre os instrumentos existentes é maior, a busca por estes mecanismos tende a ser mais ampla.

O próximo capítulo é dedicado à análise dos instrumentos da PGPM específicos para a agricultura familiar.

6 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DA PGPM NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

O capítulo inicia pelo arcabouço jurídico que respalda a criação dos instrumentos. Na sequência são apresentados os requisitos necessários ao enquadramento dos agricultores como beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A seguir são analisados os instrumentos vigentes especificamente para esta categoria de produtores, estabelecendo sua correlação com os demais relacionados no capítulo anterior, e estabelecidas as etapas de sua execução operacional. Ao final, tais instrumentos são classificados usando-se as mesmas variáveis consideradas no capítulo 4.

6.1 Arcabouço Institucional

A CONAB, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (MAPA), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável direto pela condução da política agrícola para a agricultura familiar, e o Ministério Especial da Segurança Alimentar (MESA), tem a função de apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar melhorando as condições de renda e de inclusão social.

A intervenção governamental na comercialização dos produtos da agricultura familiar está respaldada no artigo 19 da lei nº 10.696, de 2/07/2003 e no Decreto nº 4.772, da mesma data, bem como na Resolução MESA/Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos nº 01, de 3/07/2003.

A operacionalização das transações antecipadas de produtos rurais foi regulamentada pela lei nº 8929, de 22/08/1994, que possibilitou o lançamento da Cédula do Produtor Rural (CPR) e da CPR Alimentos, esta última específica para a agricultura familiar.

Em 2000 foi possível lançar a CPR financeira, abrindo a possibilidade da liquidação do título em espécie, através da medida provisória nº 2017/2000, regulamentada pela lei nº 10200, de 14/02/2001.

6.2 Beneficiários do Programa Nacional da Agricultura Familiar - PRONAF

Os beneficiários do programa, segundo o MDA, são os produtores enquadrados nos seguintes requisitos:

- explorem área de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionários da reforma agrária;
- residam na propriedade ou em local próximo;
- tenham no trabalho familiar a base da exploração do estabelecimento, admitindo-se a contratação de empregados temporários ou até dois permanentes nos casos dos grupo D e E;
- detenham, sob qualquer forma, no máximo 4 ou 6 módulos fiscais de área, quantificados conforme a legislação em vigor, no caso de lavouras ou pecuária familiar, respectivamente;
- tenham renda bruta anual de até R\$ 60.000,00, para a safra 2003/04, conforme especificado na tabela 2;
- tenham pelo menos 80% da renda gerada no estabelecimento.

TABELA 2 - GRUPOS DE BENEFICIÁRIOS DO PRONAF PARA A SAFRA 2003/04, CONSIDERANDO A RENDA BRUTA ANUAL DA FAMÍLIA E A CONDIÇÃO DO PRODUTOR

GRUPOS	DESCRIÇÃO E RENDA BRUTA ANUAL DA FAMÍLIA
A	Assentados da Reforma Agrários e beneficiários do Crédito Fundiário
B	Até R\$ 2.000,00
C	De R\$ 2.000,00 a R\$ 14.000,00
A/C	Agricultores egressos do grupo A, com renda de R\$ 2.000,00 a R\$ 14.000,00
D	De R\$ 14.000,00 a R\$ 40.000,00
E	De R\$ 40.000,00 a R\$ 60.000,00 (Proger Rural Familiar)

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

Também podem ser enquadrados nos grupos "B", "C", "D" e "E" os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, pecuaristas familiares e aqüicultores.

Para o cálculo da renda bruta familiar anual dos produtores dos grupos "A/C", "C" "D" e "E" o valor da renda bruta proveniente das atividades de avicultura, aqüicultura, bovinocultura, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura deve ser abatido em 50%.

6.3 Instrumentos Específicos da Agricultura Familiar³²

A ação da CONAB para os produtores contemplados no PRONAF pode ocorrer através de instrumentos específicos da agricultura familiar, criados pelo MDA em 2003, e com vigência, pela primeira vez, para a safra 2003/04. Estes são:

- Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF).
- Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF).
- Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF).
- Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF).

Os produtos contemplados pela política de garantia de preços mínimos são os mesmos para a agricultura familiar e a comercial, exceto na compra antecipada especial que pode abranger qualquer produto produzido pelos produtores familiares. Estes também podem ter acesso a todos os instrumentos explicados no capítulo anterior, independentemente do seu tamanho.

6.3.1 Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)

Consiste na compra pela CONAB dos produtos *in natura* ou processados produzidos pelos agricultores familiares enquadrados no PRONAF, pelo preço de referência e até um volume por produtor ambos determinados pelo governo.

Este instrumento tem a mesma característica do AGF e o produtor só realiza a venda ao governo quando o preço de mercado ao nível do produtor for inferior ao preço de referência, em condições normais de comercialização.

A eficiência do mecanismo na sustentação do preço e da renda do produtor tem uma relação direta com o nível do preço de referência fixado e com o volume da aquisição. Na safra 2003/04, os preços de referência fixados pelo governo foram, em geral, superiores aos preços mínimos. Tomando por base a região centro-sul, o preço mínimo para o feijão anão tipo 3 é de R\$ 47,00 a saca de 60 kg enquanto o preço de referência é de R\$ 60,00. Para o arroz longo fino tipo 1 os preços são de R\$ 20,00 e R\$ 32,00 a saca de 50 kg e para o milho de R\$13,50 e R\$ 15,50 a saca de 60 kg, respectivamente.

³² Baseado nos títulos 27, 28, 29 e 30 do Manual de Operações da CONAB – MOC.

Os beneficiários são as famílias enquadradas no PRONAF dos grupos A ao D, e os produtos amparados são o arroz, castanha-de-caju, farinha de mandioca, feijão, milho e leite em pó integral. Para a safra 2003/04 foram incluídos a castanha do Brasil, o sorgo, o trigo e a farinha de trigo.

O limite de compra corresponde ao valor da produção própria, não podendo ultrapassar um valor por beneficiário/ano estipulado pelo governo.

Os produtos são entregues embalados, nos armazéns da CONAB ou nos Pólos de Compra, as unidades armazenadoras próprias ou credenciadas indicadas pela CONAB. Também está prevista a entrega em Pólo Volante de Compra, a carroceria de um veículo transportador.

A operacionalização do instrumento passa pelas seguintes etapas, também especificadas na figura 9:

1. Coleta e preparação do produto, que abrange uma das seguintes etapas principais do canal de comercialização, na dependência do produto e se vendido *in natura* ou processado/beneficiado:
 - Colheita, transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) do produto *in natura* em uma unidade armazenadora – que pode ser o Pólo de Compra caso a definição da venda ocorra no mesmo período da colheita; limpeza e secagem, quando necessário; e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos específicos sobre a operação.³³
 - Coleta, transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) da matéria-prima em uma unidade de processamento ou de beneficiamento; processamento ou beneficiamento e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos específicos sobre a operação.

³³ Produto *in natura*: embalagem de juta ou de polipropileno nova ou usada (sem furos ou remendos e limpa). Quando o produto for entregue nas embalagens dentro das especificações, a CONAB promove a restituição ao beneficiário de igual número de embalagens vazias. Produto processado: embalagem de 5 kg líquidos para o arroz; 1 Kg líquido para o feijão, fubá, farinha de mandioca e farinha de trigo e 500 g líquidos para o leite em pó integral (embalagem aluminizada), que não são fornecidas nem repostas pela CONAB. A entrega do produto processado pode ser em fardos, sacos ou caixas.

2. Definição, pelo beneficiário, da venda ao governo, baseada na expectativa do preço de mercado ser menor do que o preço de referência.
3. Entrega da documentação prévia exigida, no Pólo de Compra ou no Pólo Volante de Compra definido pela CONAB: a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP; se especificamente para acampados a Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária (DAPAA); a declaração de que o produto é de produção própria do produtor ou, no caso de grupo formal ou se for processado/beneficiado, que foi recebido/adquirido de produtores enquadrados como beneficiários, à vista, por preço não inferior ao preço de referencia vigente à época da operação, sem deduções, estando desonerado de penhor ou qualquer outro gravame; as certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal; e o Termo de Recebimento de Embalagem, quando fornecida pela CONAB.
4. Entrega (recepção, conferência e pesagem) do produto (limpo, seco, processado e embalado) no Pólo de Compra ou no Pólo Volante de Compra, com todas as despesas até a entrega sendo assumidas pelo beneficiário. A unidade emite o recibo de depósito ou o conhecimento de depósito e *warrant*, que atestam o volume de produto efetivamente entregue.
5. Classificação do produto por entidade credenciada pelo MAPA e contratada pela CONAB, com a emissão do respectivo documento de classificação em nome da CONAB, para fins de compra e de remoção.
6. Emissão da Nota Fiscal de aquisição pela CONAB. O valor é obtido pela multiplicação da quantidade efetivamente entregue pelo preço de referência estabelecido.
7. Pagamento pela CONAB, no prazo de 10 dias a contar a data da emissão da nota fiscal, na conta corrente e no banco indicado pelo beneficiário ou mediante Ordem de Pagamento.

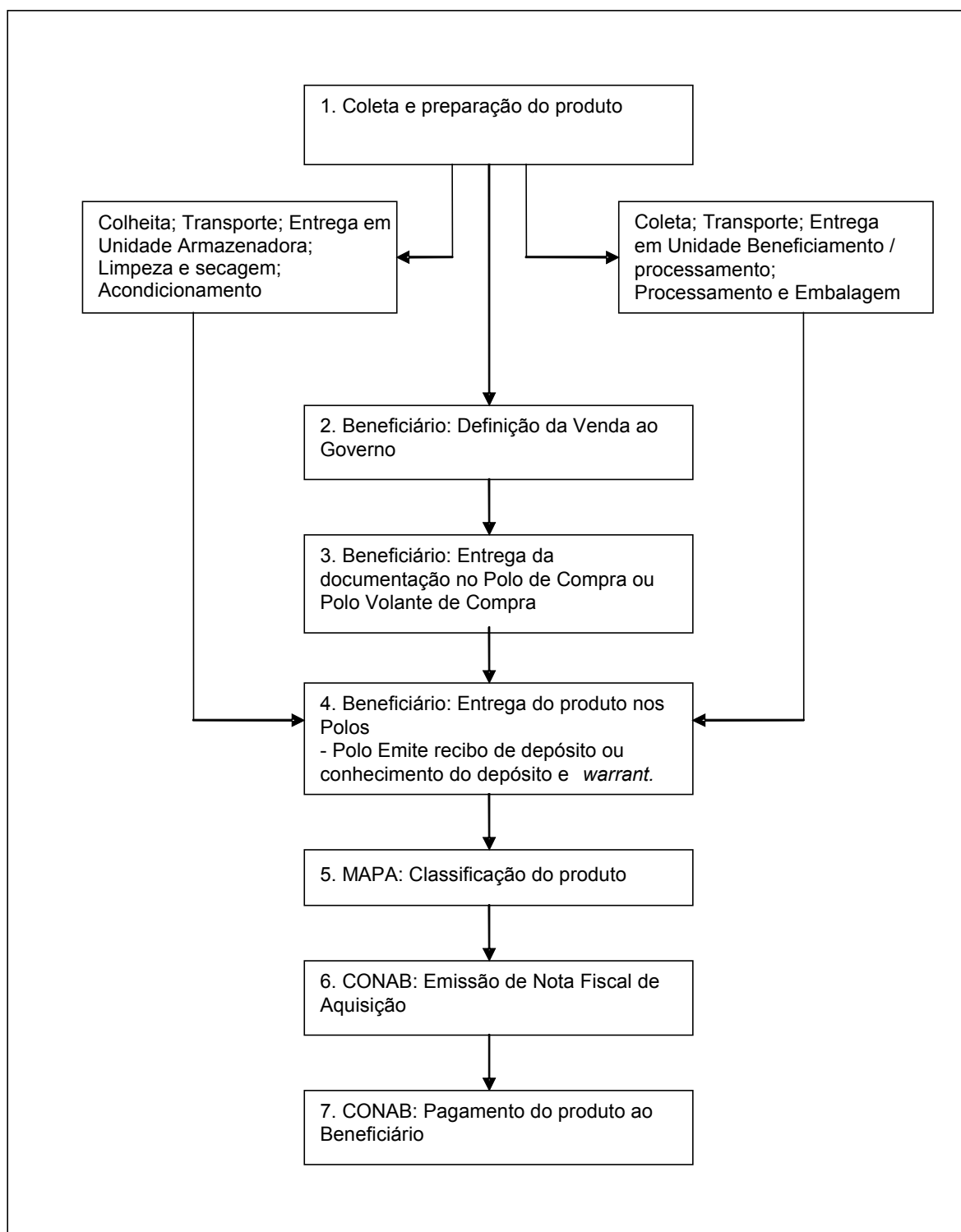


FIGURA 9 - FLUXOGRAMA DA COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CDAA

FONTE: O autor

6.3.2 Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF)

Consiste na garantia da compra da produção agropecuária das famílias enquadradas no PRONAF, pelos preços de referência definidos pelo governo e através de Contrato de Garantia de Compra firmado entre a CONAB e os beneficiários.

Este instrumento tem as mesmas características e os mesmos objetivos do Contrato de Opção de Venda, diferindo daquele na forma como o valor do preço de referência é fixado e na sua execução. No Contrato de Opção de Venda o preço de exercício é fixado, experimentando ágios ou deságios de acordo com a qualidade do produto entregue. Neste, os ágios e deságios variam de acordo com a qualidade, a natureza do produto entregue (*in natura* ou processado/beneficiado) e da eventual diferença entre os preços de referência do Contrato de Garantia de Compra e da Compra Direta da Agricultura Familiar, valendo o que for maior na data da entrega do produto. Quanto à execução, não ocorre leilão e nem os beneficiários pagam um prêmio para adquirirem o direito de vender o produto ao governo.

Os beneficiários são as famílias enquadradas no PRONAF, nos grupos A ao D, agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais (autorizados pela CONAB), todos organizados em grupos formais (cooperativas, associações) ou informais (produtores isolados).

Para as safras 2003/04 e 2004 os produtos amparados são o arroz, castanha-de-caju, castanha do brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo e trigo, podendo ser aceita a troca de produto *in natura* por processado/ beneficiado, próprio para consumo humano, de acordo com a conversão estabelecida pela CONAB.

O limite de compra corresponde ao valor da produção própria ou até um valor estipulado pelo governo por beneficiário/ano, ressalvando que também é fixado um limite mínimo de aquisição por contrato.³⁴

³⁴ Para a safra 2003/04 até R\$ 2.500,00 por beneficiário, tendo como limite mínimo para o arroz (RS e SC) e farinha de mandioca 30 sc de 50 kg, e para o arroz (demais Estados), feijão e milho 25sc de 60kg.

A operacionalização do contrato passa pelas etapas a seguir enumeradas (figura 10):

1. Entrega na Superintendência Regional da CONAB que jurisdiciona o Estado onde o produtor tem sua produção ou em outros locais por ela definidos, dos seguintes documentos: a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP; especificamente para acampados a Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária (DAPAA); e a Proposta de Participação,³⁵ devidamente preenchida.
2. Formalização da operação mediante a emissão pela CONAB do Contrato de Garantia de Compra, após a análise da documentação e assinatura das partes – o beneficiário e a CONAB. O documento estabelece as condições da operação e o valor do contrato é calculado pelo preço de referência básico fixado para cada produto multiplicado pela quantidade pretendida de produto a ser vendida.
3. Comunicação à Superintendência Regional da CONAB formalizadora da operação, com antecedência mínima de 15 dias antes do vencimento do Contrato, da intenção de venda ao governo e a natureza do produto a ser entregue pelo beneficiário (*in natura* ou beneficiado/processado, pronto para consumo humano). A manifestação da venda ocorre quando o preço de mercado ao produtor, para o produto objeto do contrato, estiver abaixo do preço de referência.
4. Coleta e preparação do produto, que abrange uma das seguintes etapas principais do canal de comercialização, na dependência do produto e se vendido *in natura* ou processado/beneficiado:

³⁵ Especifica os dados sobre o mutuário, a área e produção, a quantidade de produto pretendida e o valor total da operação.

- Colheita; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) do produto *in natura* em uma unidade armazenadora – que pode ser o Pólo de Compra caso a definição da venda ocorra no mesmo período da colheita; limpeza e secagem, quando necessário; e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos específicos sobre a operação³⁶.
 - Coleta; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) da matéria prima em uma unidade de processamento ou de beneficiamento; processamento ou beneficiamento e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos específicos sobre a operação.
5. Entrega do produto pelo beneficiário, de acordo com o período de colheita em cada região e não podendo ultrapassar em 30 dias o prazo estabelecido no contrato, nos locais definidos pela CONAB, o Pólo de Compra ou o Pólo Volante de Compra informado quando da manifestação da venda. O Pólo emite o Recibo de Depósito ou o Conhecimento de Depósito e Warrant, em nome da CONAB, que atesta o volume de produto entregue.
 6. Entrega da documentação exigida junto com a entrega do produto: a declaração de que o produto é de produção própria do produtor ou, no caso de grupo formal ou se for processado/beneficiado, que foi recebido/adquirido de produtores enquadrados como beneficiários, à

³⁶ O produto *in natura* deve estar embalado em sacaria de juta ou de polipropileno, nova ou usada, limpa e sem furos ou remendos. Se as embalagens correspondem às especificações, a CONAB devolverá ao beneficiário igual número de embalagens vazias. Se as embalagens não correspondem às especificações ou o beneficiário não disponha, a CONAB fornece a quantidade necessária. Para o produto processado/beneficiado e pronto para o consumo humano, a embalagem é de 5 kg líquidos para o arroz, 1 kg líquido para o feijão, farinha de mandioca, farinha de trigo e o fubá, e 500 g líquidos para o leite em pó integral, que não são devolvidas ou repostas pela CONAB. A entrega do produto beneficiado pode ser em fardos, sacos ou caixas.

vista, por preço não inferior ao preço de referência vigente à época da operação, sem deduções, estando desonerado de penhor ou qualquer outro gravame; e o Termo de Recebimento de Embalagem, quando fornecida pela CONAB.

7. Classificação do produto por entidade credenciada pelo MAPA e emissão do correspondente documento de classificação, em nome da CONAB, para fins de transporte e compra.
8. Cálculo do valor da compra e emissão da Nota Fiscal de Aquisição pela CONAB. O valor da compra corresponde à multiplicação da quantidade líquida de produto efetivamente entregue pelo preço de referência da Agricultura Familiar ou pelo preço indicado pela CONAB quando se tratar de produto processado. A quantidade a ser entregue corresponde ao valor do contrato dividido pelo preço do produto já classificado ou o preço do produto processado indicado pela CONAB.
9. Pagamento pela CONAB em até 10 dias a contar da emissão da Nota Fiscal, diretamente na conta corrente do produtor na agência bancária por ele indicada ou, quando o mesmo não possuir conta bancária, através de ordem de pagamento.

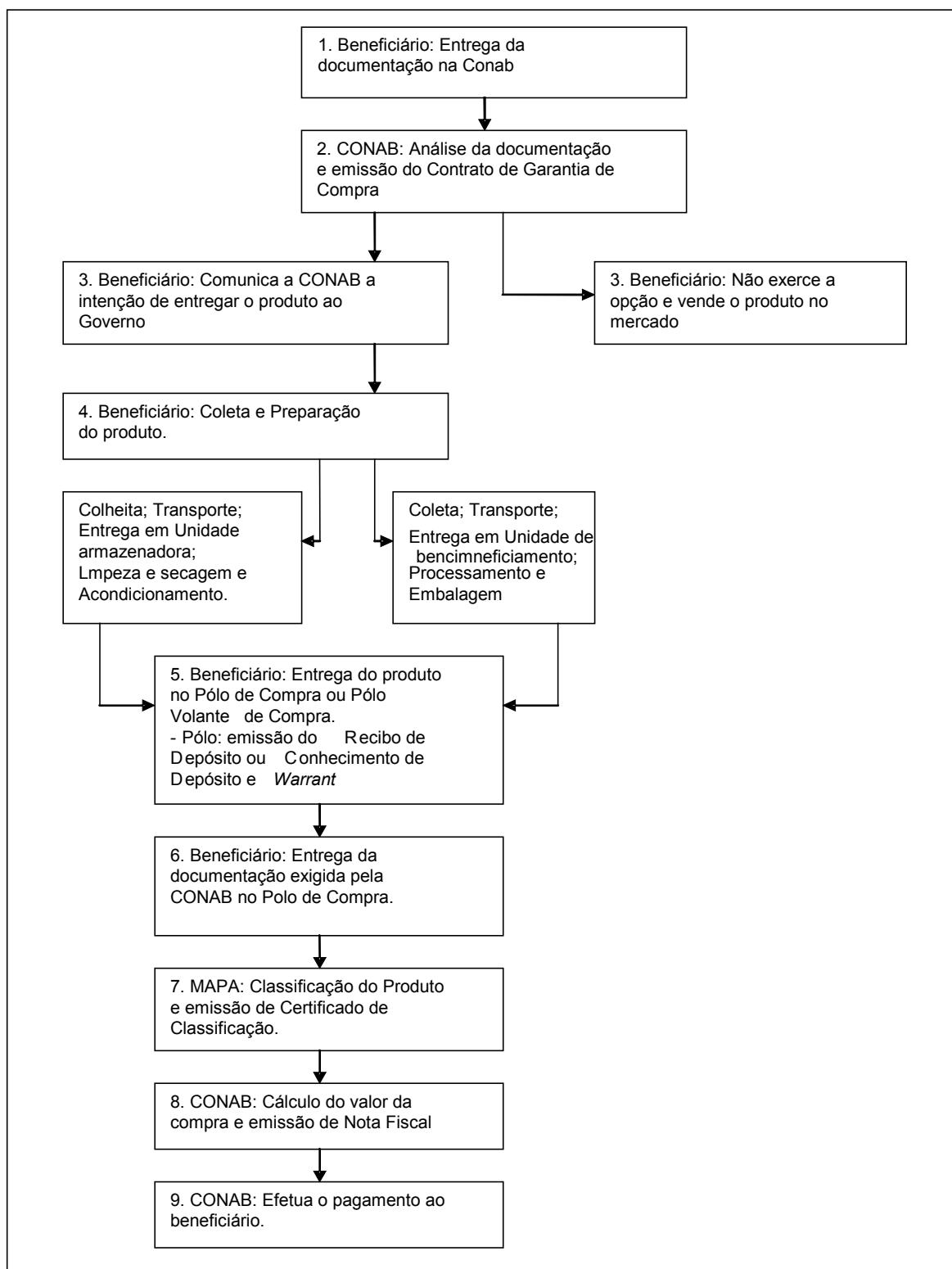


FIGURA 10 - FLUXOGRAMA DO CONTRATO DE GARANTIA DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CGCAF

FONTE: O autor

6.3.3 Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF)

Consiste na compra antecipada da produção agropecuária das famílias enquadradas no PRONAF, através de Cédula de Produto Rural (CPR) Alimento, específica para cada produto.

A venda antecipada da produção pelos beneficiários, em qualquer fase do processo produtivo, é vista pelo governo como instrumento de apoio à produção e à comercialização, e surgiu devido a escassez crescente de recursos de crédito oficial.

A venda por CPR, além de garantir a comercialização antecipada, fornece aos produtores um mecanismo de acesso aos recursos necessários ao desenvolvimento das suas lavouras e criações.

A venda não é realizada com base nos preços da safra anterior, mas de acordo com as sinalizações do mercado futuro para a época de entrega do produto objeto da CPR.

A CPR com liquidação física ou financeira é um título de natureza cambial, através da qual o emitente - produtor rural e suas associações, inclusive cooperativas - vende a termo sua produção agropecuária, recebe o valor da venda no ato da formalização do negócio e se compromete a entregar o produto vendido na quantidade, qualidade, data e no local estipulados no título ou a pagar em dinheiro o montante equivalente.

A formalização das transações antecipadas é um aperfeiçoamento em relação aos contratos bilaterais, que são complicados na elaboração e difíceis de serem comercializados no mercado secundário, pela necessidade de anuência de ambas as partes.

O instrumento CPR foi idealizado pelo MAPA e o Banco do Brasil, cabendo a este último o pioneirismo na formatação e colocação no mercado, em agosto de 1994. Previa-se apenas sua liquidação física, mediante a entrega do produto pelo emitente. O aval do banco, garantindo sua performance, deu-lhe maior credibilidade e aumentou seu êxito, embora tenha aumentado o seu custo.

O aumento da atratividade da compra do título pelos fundos de investimento e outros investidores privados, bem como pelas instituições financeiras, foi alcançado com o lançamento da CPR financeira em 2000, que possibilitou sua liquidação em espécie.

A CPR apresenta as seguintes características: compromisso de entrega da mercadoria ou liquidação financeira futura; recebimento à vista; emissão restrita por produtor e cooperativa; emissão em qualquer fase do processo produtivo; aval bancário; endossável; exigível pela qualidade e quantidade nele expressa e instrumento de alavancagem de recursos no mercado.

A CPR Alimentos tem características peculiares: a origem dos recursos é o Tesouro Nacional, a emissão e o aval são solidários pelos componentes do grupo – além do penhor cedular em primeiro grau do produto, e não é endossável. A CONAB emite o documento e os beneficiários assinam. Os beneficiários são os produtores enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF, agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragem, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais, autorizados pela CONAB, todos organizados em grupos formais (cooperativas ou associações) ou informais, que não tenham contrato de crédito de custeio para a safra vigente, exceto para os produtores enquadrados no grupo A do PRONAF.

Os produtos amparados para a safra 2003/04 e 2004 são o arroz, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo e trigo. Pode ser aceita a substituição do produto *in natura* por processado/beneficiado, próprio para consumo humano, de acordo com índice de conversão estabelecido pela CONAB.

O limite de compra abrange o valor da produção própria, não podendo ultrapassar um limite estabelecido pelo governo por beneficiário/ano.

A adesão ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO é facultada, de acordo com a Resolução BACEN nº 3.127 de

30/10/2003, sendo considerado como valor de cobertura o mesmo da CPR Alimento. Para obter o benefício o produtor paga um prêmio (2%), retido no ato da liberação do adiantamento.

A execução do instrumento passa pelas seguintes etapas (figura 11):

1. Entrega na Superintendência Regional da CONAB que jurisdiciona o Estado onde o produtor tem sua produção ou em outros locais por ela definidos, dos seguintes documentos: Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP; Proposta de Participação, devidamente preenchida, que contém a listagem dos produtores beneficiários, os dados referentes à localização do imóvel e ao produto, área, produção e produção vinculada a CPR Alimento; declaração de cada produtor participante do grupo de que não foi beneficiário de crédito de custeio para plantio da safra vigente; se especificamente para os acampados da Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária - DAPAA; e para os grupos formais as certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal.
2. Formalização do instrumento pela CONAB, através da emissão de uma CPR Alimento específica para cada produto. O valor da CPR corresponde ao resultado da multiplicação do preço de referência básico pela quantidade de produto objeto do título.
3. Assinatura da CPR Alimento pelos beneficiários e entrega na CONAB da documentação referente às garantias exigidas pela CONAB³⁷. O Emitente Principal, o representante do grupo, é o responsável pela veracidade das assinaturas dos participantes do grupo de produtores

³⁷ Da produção, o PROAGRO, e da CPR Alimento o penhor censual em 1º grau do produto vinculado ao título e solidariedade passiva de todos os emitentes.

beneficiários, os Emitentes Passivos Solidários. Uma cópia do título é encaminhada ao Banco do Brasil, para ciência daquela instituição e recebimento da liquidação financeira.

4. Adesão ao PROAGRO, caso os produtores optem pelo programa, cabendo ao produtor o pagamento do adicional de 2%, calculado sobre o valor enquadrado no seguro, retido pela CONAB no ato da liberação do adiantamento. A CONAB encaminha ao agente financeiro o valor da cobertura, a área do empreendimento vinculada ao PROAGRO e o valor do seguro a ser pago pelo produtor.
5. Liberação do adiantamento, no prazo de até dez dias após a formalização da CPR, diretamente na conta corrente da cooperativa ou associação ou de cada solidário passivo, equivalente a 100% do valor da CPR, deduzido o adicional do PROAGRO. A partir de 2004, em função da constatação de não plantios em 2003, a liberação corresponde a 60% do valor da CPR, deduzido o adicional do PROAGRO. Num prazo de até 40 dias após esta liberação, a CONAB efetua uma vistoria constatando o efetivo plantio e libera os 40% restantes.
6. Vencimento da CPR Alimento, no prazo estabelecido no próprio instrumento, variando de 180 dias a 24 meses para a safra 2003/04.
7. Liquidação integral da Cédula por duas maneiras à escolha do grupo beneficiário, de forma única ou combinada, sendo admitido o pagamento individualizado:
 - Liquidação física, mediante a comunicação formal a CONAB, com antecedência mínima de 15 dias antes do vencimento da CPR, da decisão de entregar o produto *in natura* ou processado/beneficiado. A não manifestação formal implica na obrigatoriedade da liquidação financeira.

- Liquidação financeira, no vencimento ou antecipadamente, mediante o pagamento, em conta específica, na agência do Banco do Brasil onde o mesmo recebeu o adiantamento, do valor correspondente à liberação do adiantamento acrescido dos encargos financeiros. O produto liberado do penhor é destinado ao mercado.

8. No caso da liquidação física ocorrem as seguintes etapas adicionais:

- Coleta e preparação do produto, que abrange um dos seguintes canais de comercialização, na dependência do produto e se vendido *in natura* ou processado/beneficiado:
 - Colheita; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) do produto *in natura* em uma unidade armazenadora – que pode ser o Pólo de Compra caso a definição da venda ocorra no mesmo período da colheita; limpeza e secagem, quando necessário; e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos sobre a operação³⁸.
 - Coleta; transporte e entrega (recepção, conferência e pesagem) da matéria prima em uma unidade de processamento ou de beneficiamento; processamento ou beneficiamento e acondicionamento do produto nas embalagens previstas nos normativos específicos sobre a operação.
- Entrega do produto a CONAB, até a data (30 dias corridos contados da data do vencimento do título), nos Pólos de Compra ou Pólos

³⁸ O produto *in natura* deverá ser entregue acondicionado em embalagem de juta/malva ou de polipropileno, nova ou usada, limpa, sem furos ou remendos e sem contaminação. Quando as embalagens corresponderem às especificações exigidas, a CONAB restituirá ao beneficiário o mesmo número de embalagens vazias. Nos casos em que as embalagens não correspondam às especificações ou o beneficiário não disponha, a CONAB fornecerá as embalagens necessárias ao acondicionamento. O produto processado, em embalagens de 5 Kg líquidos para o arroz, e de 1 kg líquido para a farinha de mandioca, a farinha de trigo, o feijão e o fubá, que não são fornecidas nem repostas pela CONAB, e a entrega pode ser em sacos, fardos ou caixas.

Volantes de Compra e na qualidade especificadas na CPR. A quantidade pode sofrer ajustes em função: da qualidade do produto; da diferença entre o preço formalizado na CPR e o preço de referência definido para a Compra Direta da Agricultura Familiar, na data da entrega do produto, adotando-se o que for o maior; e do resultado da conversão do produto *in natura* para processado/beneficiado, tomando-se por base o valor do produto no mercado local ou o valor obtido em leilão efetuado pela CONAB. Todas as despesas até a entrega do produto são de responsabilidade do produtor. O Pólo emite o Recibo de Depósito ou o Conhecimento de Depósito e Warrant, em nome da CONAB, que atesta o volume de produto entregue.

- Entrega da documentação exigida junto com a entrega do produto: a declaração de que o produto *in natura* ou processado/beneficiado é de produção própria, estando desonerado de penhor ou qualquer outro gravame; e o Termo de Recebimento de Embalagem, quando fornecida pela CONAB.
- Classificação do produto por entidade credenciada pelo MAPA, que emite o correspondente documento de classificação, em nome da CONAB, para fins de transporte e compra.
- Emissão da Nota Fiscal de Venda pelo beneficiário e da Nota Fiscal de Aquisição pela CONAB (contra-nota), com a passagem do produto para o estoque do governo, que o destina para o mercado ou para o atendimento dos diversos programas sociais. Os encargos de INSS, ICMS e de classificação são assumidos pela CONAB.

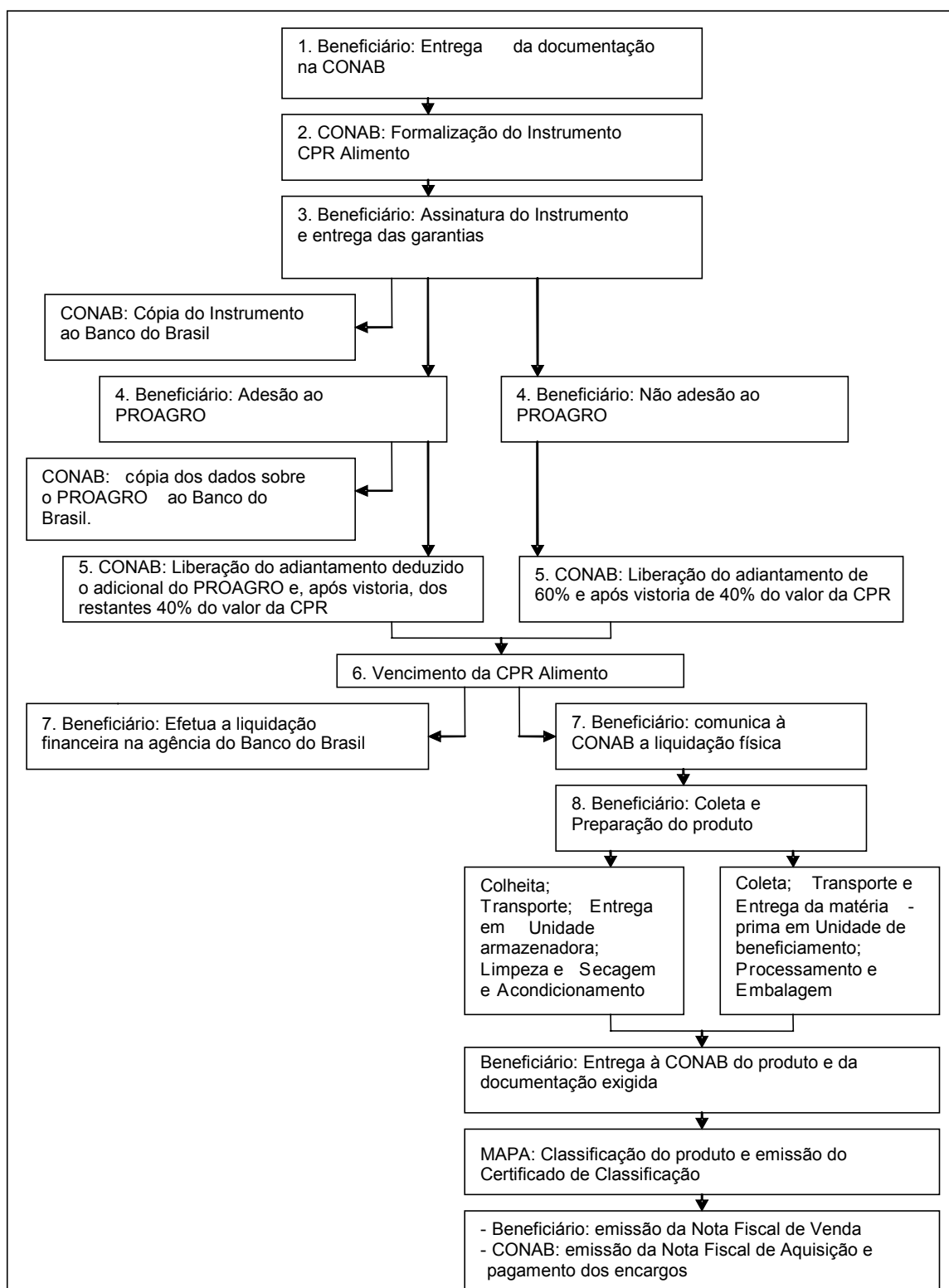


FIGURA 11 - FLUXOGRAMA DA COMPRA ANTECIPADA DA AGRICULTURA FAMILIAR - CAAF

FONTE: O autor

No caso da liquidação financeira, o produto colhido pode ser vendido diretamente, ou ser transportado para unidade armazenadora ou de beneficiamento, passando pelos processos de limpeza e secagem, quando necessário, de processamento ou beneficiamento quando a venda do produto ocorrer nesta forma, de armazenamento ou de colocação no mercado, de uma única vez ou em lotes parcelados.

6.3.4 Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF)

Consiste na compra antecipada da produção agropecuária dos produtores enquadrados no PRONAF – os beneficiários fornecedores, visando ou a formação de estoques pelo governo para atendimento dos programas sociais ou a doação simultânea do produto a instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco social – os beneficiários consumidores.

Os beneficiários fornecedores são os produtores enquadrados nos grupos A ao D do PRONAF, inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados (portaria MDA nº 111, de 20/11/2003), comunidades indígenas e produtores familiares especiais (autorizados pela CONAB), devendo estar organizados em grupo formal, cooperativa ou associação.

A formalização da operação ocorre através da Cédula de Produto Rural – CPR Especial, elaborada pela CONAB e enviada para assinatura à entidade representativa dos beneficiários fornecedores (a emitente), e tem liquidação física ou financeira no caso da formação de estoques e apenas liquidação física na doação simultânea. Este título tem as mesmas características da CPR Alimento, diferindo daquele na execução e nas garantias exigidas pela CONAB: penhor em 1º grau do produto vinculado ou Carta de Fiança Bancária ou Duplicata ou Nota Promissória, no valor equivalente a 102% do valor da operação.

Os produtos amparados são o arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, sementes, leite em pó e outros produtos definidos pela CONAB, sendo admitida a substituição do produto *in natura* por produto beneficiado/processado, próprio para consumo humano, a critério da CONAB e de acordo com índice de conversão por ela estabelecido.

O limite de compra é o valor da produção própria, não podendo ultrapassar um limite estabelecido pelo governo por beneficiário/ano.

A operacionalização do instrumento segue as etapas adiante enumeradas e visualizadas na figura 12.

1. Entrega na Superintendência Regional da CONAB que jurisdiciona o Estado onde o produtor fornecedor tem sua produção ou em outros locais por ela definidos, dos seguintes documentos: Declaração de Aptidão ao PRONAF-DAP; especificamente para os acampados a Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária (DAPAA); certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal; estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade (cooperativa ou associação); e o Termo de Compromisso Mútuo, que estabelece regras para a movimentação financeira dos recursos envolvidos na operação. No caso da formação de estoques, apresentar ainda a Proposta de Participação Especial, devidamente preenchida. Para a operação com doação simultânea entregar também a Proposta de Participação Especial – Doação Simultânea; além e exclusivamente para produtores de semente e mudas de duas Cartas de Apresentação do Proponente, preenchidas por entidades governamentais ou não governamentais de reconhecida atuação no setor agrícola.
2. Formalização pela CONAB da CPR Especial, ou para formação de estoques ou para doação simultânea, pelo valor apurado com base

no preço estabelecido multiplicado pela quantidade do produto objeto da CPR. O preço estabelecido para formação de estoques corresponde ao preço de referência da Compra Antecipada da Agricultura Familiar ou os especificados na Proposta de Participação Especial aceita pela CONAB. Os preços para doação simultânea são determinados pelos fornecedores e aceitos pela CONAB, desde que não ultrapassem, por ordem de prioridade: os preços obtidos em licitação nas localidades da operação; pesquisa de preço no mercado local; para produtos cotados nas Centrais de Abastecimento – CEASAs, a média dos preços no atacado dos últimos 36 meses, descartando os 5 maiores e os 5 menores da série, corrigindo o resultado pelo Índice de Preços Recebidos pelos Produtores – IPR; e o preço obtido nos leilões de compra da CONAB. Os produtos atestados como agroecológicos ou orgânicos podem ter acréscimo de preço de até 30%.

3. Assinatura da CPR Especial pelo representante dos beneficiários fornecedores e entrega na CONAB da documentação referente às garantias exigidas pela CONAB: o penhor cedular em 1º grau do produto vinculado, ou Carta de Fiança Bancária ou Duplicata ou Nota Promissória, no valor correspondente a 102% do valor da operação.
4. Liberação do recurso pela CONAB, em conta vinculada específica da cooperativa ou associação dos beneficiários fornecedores, no prazo de até 10 dias após a data da formalização da CPR Especial.
5. Utilização de até 100% do valor total liberado ou para a formação de estoques ou para doação simultânea, conforme o orçamento apresentado na Proposta de Participação Especial e consoante ao Projeto de Execução Físico-Financeira, para o pagamento de matéria prima, inclusive para pagamento ao produtor/fornecedor, compra de

embalagens e rótulos para produtos processados/beneficiados, despesas com o beneficiamento do produto e outros itens aprovados pela CONAB. É permitida a aplicação do recurso liberado no mercado financeiro, sendo os rendimentos auferidos obrigatoriamente revertidos à conta bancária vinculada, para aplicação no objeto da CPR, estando sujeito às mesmas condições de prestação de contas.

6. Vencimento da CPR Especial, de acordo com o estabelecido na Proposta de Participação Especial.
7. Liquidação da CPR Especial, podendo o grupo optar por uma das modalidades: física, para formação de estoques ou para doação simultânea, ou financeira para formação de estoques.

Na liquidação física para formação de estoques as etapas são:

- Comunicação formal do beneficiário fornecedor a CONAB, com antecedência mínima de 15 dias antes do vencimento, da decisão de entregar o produto *in natura* ou processado/beneficiado. A não manifestação formal implica na obrigatoriedade da liquidação financeira.
- Coleta e preparação do produto, que abrange um dos canais de comercialização já descritos na Compra Antecipada da Agricultura Familiar.
- Entrega do produto no Pólo de Compra ou no Pólo Volante de compra, no prazo (até 30 dias após o vencimento), na quantidade e na embalagem³⁹ previstos na CPR Especial, e com as despesas até a entrega por conta do fornecedor. A quantidade pode sofrer ajuste em função da qualidade indicada na classificação; da eventual

³⁹ O produto *in natura* deverá ser entregue acondicionado em embalagem de juta/malva ou de polipropileno, nova ou usada, limpa, sem furos ou remendos e sem contaminação. Quando as embalagens corresponderem às especificações exigidas, a CONAB restituirá ao beneficiário o mesmo número de embalagens vazias. O produto processado, em embalagens de 5 Kg líquidos para o arroz e de 1 kg líquido para a farinha de mandioca, a farinha de trigo, o feijão e o fubá, e de 500 g líquidos para o leite em pó, que não são indenizadas ou repostas pela CONAB, entregues sacos, fardos ou caixas.

diferença entre o preço utilizado na formalização da CPR Especial e o preço de referência definido para a Compra Direta da Agricultura Familiar ou o preço de mercado durante o período de vigência do título, a ser aferido segundo critérios estabelecidos pela CONAB, valendo o que for maior na data do vencimento do título; do resultado da conversão do produto *in natura* para processado/beneficiado, tomando-se por base o valor do produto no mercado local ou o valor obtido em leilão da CONAB; e da necessidade de substituição do fornecedor ou do produto originalmente pactuado por similares, desde que aceito pelo beneficiário consumidor e comunicado à CONAB a nova Programação de Entrega.

- Controle sanitário e de qualidade, pela classificação dos produtos por entidade credenciada pelo MAPA e contratada pela CONAB, e emissão do documento de classificação em nome da CONAB, para fins de compra e remoção. O controle sanitário e de qualidade dos produtos de origem animal devem atender as normas de inspeção e fiscalização do Serviço de Inspeção Federal, Estadual ou Municipal; as sementes e mudas os laudos de germinação e sanidade; e os demais produtos os padrões estabelecidos pelo MAPA ou pela Vigilância Sanitária, o que couber.
- Entrega na CONAB dos seguintes documentos: declaração que o produto *in natura* ou processado/beneficiado é de produção própria e desonerado de penhor ou outro gravame, Recibo de Depósito ou Conhecimento de Depósito e Warrant, Certificado de Classificação e Termo de Recebimento de Embalagem, se fornecida pela CONAB.
- Emissão de Nota Fiscal de venda pelo beneficiário fornecedor e da Nota Fiscal de aquisição pela CONAB (contra-nota), passando o produto para o estoque do governo, que o destina ou para o mercado ou para os programas sociais. As despesas de classificação e INSS quando quitadas pelo emitente são ressarcidas pelo comprador, mediante comprovação. Durante o período de

vigência da operação a compradora (CONAB) tem livre acesso à propriedade e ao produto objeto da CPR para fiscalizar a condução da lavoura, o transporte, a armazenagem e o beneficiamento do produto, e a situação das garantias.

Na liquidação financeira para a formação de estoques o beneficiário fornecedor efetua o pagamento do valor recebido, acrescido dos encargos calculados da data da emissão até a liquidação do título, sendo permitida a liquidação antecipada, e destina o produto para o mercado.

Na liquidação física para doação simultânea, uma vez que não é permitida a liquidação financeira, as etapas para o beneficiário fornecedor são:

- Entrega do produto para os beneficiários consumidores nas quantidades, nos locais, nas embalagens e dentro do cronograma estabelecido na Proposta de Participação Especial – Doação Simultânea, com as despesas de comercialização por conta do fornecedor. Pode ocorrer o ajuste nos quantitativos entregues e a substituição do produto ou do fornecedor da mesma forma como o descrito na liquidação física para a formação de estoques.
- Controle sanitário e de qualidade dos produtos da mesma maneira que o descrito na liquidação física para a formação de estoques.
- Entrega a CONAB dos seguintes documentos: Notas Fiscais e os Termos de Recebimento e Aceitabilidade, inclusive para o caso de sementes; e o Relatório de Recebimento emitido pelo beneficiário consumidor, contendo a relação dos produtores e respectivas quantidades e valores entregues, conforme definido no cronograma da Proposta de Participação Especial.
- Após a análise da documentação a CONAB autoriza o beneficiário fornecedor, associação ou cooperativa, a pagar os produtores fornecedores. A CONAB pode fazer a fiscalização de todos os procedimentos previstos na Proposta de Participação Especial.

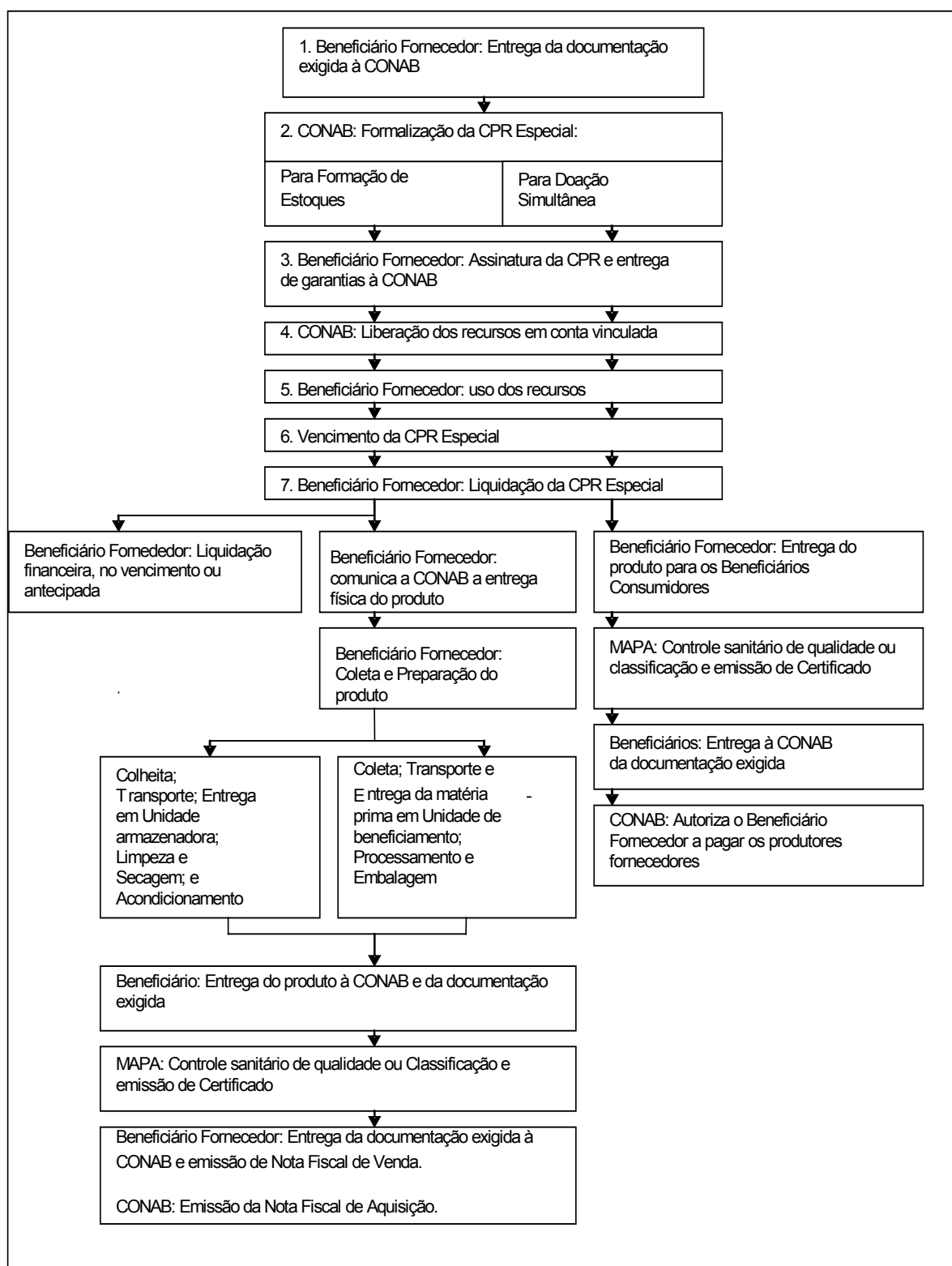


FIGURA 12 - FLUXOGRAMA DA COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR - CAEAF

FONTE: O autor

6.4 Classificação dos instrumentos específicos da Agricultura Familiar

Adotando os mesmos critérios estabelecidos no capítulo 4, os três primeiros instrumentos descritos (Compra Direta, Contrato de Garantia de Compra e Compra Antecipada da Agricultura Familiar) são enquadrados como Instrumentos Públicos de Intervenção Direcionada para a Formação de Estoques. O último instrumento (Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar) recebe a mesma classificação anterior, quando a produção adquirida pelo governo se destinar à formação de estoques. Quando ocorrer a doação simultânea, é classificado como Instrumento Público de Intervenção Direcionada de Equalização de Preços na Comercialização.

A vinculação destes instrumentos às alternativas de comercialização dos produtos no mercado físico é a seguinte: no disponível, a Compra Direta da Agricultura Familiar; e no a têrmo, o Contrato de Garantia de Compra e a Compra Antecipada da Agricultura Familiar, ambos quando exercida a entrega da mercadoria e a Compra Antecipada Especial, tanto para para formação de estoques quanto para doação simultânea, quando com liquidação física.

O Contrato de Garantia de Compra sem o exercício da entrega física do produto, a Compra Antecipada e a Compra Antecipada Especial para a formação de estoques, ambos com liquidação financeira, se constituem em instrumentos de seguro de preços aos produtores familiares.

6.5 Análise das etapas de operação dos instrumentos específicos da Agricultura Familiar

Os quatro instrumentos específicos da agricultura familiar apresentam entre 7 a 9 etapas de execução operacional a serem cumpridas, dois dos quais com 4 a 5 etapas adicionais referentes à movimentação e preparo do produto. Estas tem diferentes graus de complexidade e abrangem a movimentação e preparação do produto, cadastramentos junto às instituições operadoras, preparação

da documentação exigida e deslocamentos do beneficiário até o agente financeiro e/ou à CONAB.

Como a maior parcela do público alvo é constituída por pessoas com características especiais de renda e grau de instrução, com pequeno excedente de produto comercializável e normalmente sem o conhecimento sobre todo o *modus operandi*, o cumprimento das etapas relacionadas aos produtores individuais pode ser encarado como uma longa e difícil burocracia a cumprir e com significativo custo operacional por unidade de produto beneficiado pela política.

Neste caso, a proximidade da infra-estrutura de apoio à comercialização das propriedades agrícolas, sua eficiência operacional bem como a dos operadores logísticos e a organização dos beneficiários em associações de produtores e cooperativas tenderia a ampliar significativamente as oportunidades de acesso aos instrumentos da política.

7 PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM PELOS PRODUTORES

Neste capítulo são identificados os períodos de intervenção do governo federal na comercialização dos principais produtos agrícolas produzidos e comercializados pelos produtores: algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja e trigo.

Esta identificação é efetuada através da comparação entre o preço médio mensal de mercado ao produtor para estes produtos e o preço mínimo vigente para o mesmo período e local. Os preços de mercado aos produtores são aqueles coletados pela Gerência de Informações Técnicas (GEINT) da CONAB, divulgados como média mensal por produto e por Estado. No caso de inexistência deste dado não se utilizou outra fonte alternativa, visando manter a homogeneidade da informação. Os preços mínimos para os mesmos produtos, nos diferentes Estados, referem-se ao tipo básico e também estão disponíveis na GEINT/CONAB. Caso o quociente da divisão do preço de mercado pelo preço mínimo seja inferior a 1 ocorre a condição quando se faz necessária a intervenção do governo na comercialização, em função do preço de mercado ao produtor situar-se abaixo do preço mínimo. Se o quociente for igual ou superior a 1 o mercado absorve a produção dos produtores sem a necessidade da intervenção estatal.

7.1 Algodão

No Paraná, ocorrem quatro períodos de intervenção do governo no mercado: em abril de 1990; durante a colheita da safra 91/92, entre fevereiro a julho de 1992; a partir de março de 1998 até janeiro de 1999, quando os preços de mercado ficaram, em média, 1,7% abaixo do preço mínimo durante o período; e em fevereiro de 2002 (gráfico 1 do Apêndice 1).

No Mato Grosso e em Goiás existe disponibilidade dos dados de preço aos produtores a partir de novembro de 1998. Nos dois últimos meses daquele ano e em janeiro de 1999, a exemplo do ocorrido no Paraná, se verifica o único período de intervenção do governo no mercado nos dois Estados (gráficos 2 e 3 do Apêndice 1). Ressalta-se que a transferência do cultivo do algodão para o Centro-Oeste ocorreu a partir de 1996.

O número de meses onde os preços de mercado aos produtores ficam abaixo dos preços mínimos, em relação ao total do período analisado com disponibilidade de dados, representa 10,5% do tempo no Paraná e 4,5% do tempo no Mato Grosso e em Goiás. Se considerado apenas o período a partir de 2000, somente em 1 mês (fevereiro de 2002), no Paraná, o preço de mercado permanece abaixo do preço mínimo, representando 1,8% do tempo analisado.

7.2 Arroz

O Rio Grande do Sul concentra a lavoura produtora de arroz irrigado (longo fino) e o Mato Grosso do produto de sequeiro.

Em relação ao arroz longo fino, a concentração de preços de mercado ao produtor abaixo do preço mínimo ocorre em abril de 1990, durante os meses de março a julho de 1992, de fevereiro a junho de 1993, em abril de 1994 e nos meses de fevereiro a julho de 1995, períodos coincidentes com a colheita e início da comercialização. A maior defasagem entre o preço de mercado e o preço mínimo ocorre em abril de 1995, quando o índice atinge 0,76. Nos anos subseqüentes, em nenhum mês a média do preço de mercado ao produtor fica abaixo do preço mínimo. Dos 175 meses analisados, em 10,3% do tempo os preços de mercado ao produtor se situam abaixo do preço mínimo (gráfico 4 do Apêndice 1).

Os dados de preços de mercado ao produtor do arroz longo, no Mato Grosso, são coletados a partir de agosto de 1999. Também para este produto os preços de mercado ficam acima do preço mínimo em todos os meses da série (gráfico 5 do Apêndice 1).

7.3 Feijão

No Paraná, para o feijão anão cores, os períodos de intervenção do governo no mercado ocorrem em abril, novembro e dezembro de 1990, janeiro de 1991, entre abril e agosto de 1992 (quando o preço de mercado atinge em junho a maior defasagem da série – de 42,9% em relação ao preço mínimo), entre maio a novembro de 1995, em agosto de 1997, entre junho a agosto de 1999 e entre fevereiro a abril de 2000 (gráfico 6 do Apêndice 1). Para o feijão anão preto os períodos são semelhantes: em abril de 1990, entre novembro de 1990 a janeiro de 1991, em abril e agosto deste mesmo ano, entre abril a outubro de 1992, em junho e julho de 1993, entre setembro, outubro e dezembro de 1995, entre março a maio de 1996, em julho e agosto de 1999 e durante todos os meses de 2000, quando em abril o índice atinge 0,75, o menor valor da série (gráfico 7 do Apêndice 1).

Neste Estado, o número de meses com os preços de mercado abaixo dos preços mínimos corresponde a 13,8% do tempo total analisado no feijão cores e 20,1% no feijão preto. Durante os anos 90, estas percentagens são de 16,8% e de 19,3%, respectivamente, e a partir de 2000 são de 7,3% no cores e de 21,8% no feijão preto. Nos anos subsequentes ao ano de 2000, em apenas em 1 mês esta situação ocorre, considerando as duas variedades.

Para o feijão anão cores no estado de Minas Gerais, somente em janeiro de 1991 e entre abril a agosto de 1992 os preços de mercado aos produtores situam-se abaixo dos preços mínimos, o que corresponde a 3,6% do total do período de tempo analisado (gráfico 8 do Apêndice 1).

Para o feijão anão cores na Bahia, os períodos de intervenção do governo no mercado são entre novembro de 1990 a janeiro de 1991, em novembro de 1991, entre abril a agosto de 1992, em junho e entre agosto a novembro de 1995, em agosto e entre outubro a dezembro de 1997 e entre fevereiro a junho de 2000. Estes períodos representam 13,1% do total do número de meses analisados e 9% do tempo considerando apenas os meses a partir de 2000 (gráfico 9 do Apêndice 1).

Os períodos de intervenção governamental no feijão anão cores no Estado de São Paulo acontecem em dezembro de 1990, maio a julho de 1992, junho a novembro de 1995, agosto, novembro e dezembro de 1997, julho de 1999 e entre fevereiro a abril de 2000. No somatório, correspondem a 9,7% do tempo total analisado e 5,5% considerando somente os meses a partir de 2000 (gráfico 10 do Apêndice 1).

7.4 Milho

No Paraná, ocorrem os seguintes períodos de intervenção do governo no mercado do milho: em fevereiro de 1991; entre março a julho de 1992; em fevereiro, março e em agosto de 1994, entre fevereiro a junho e em agosto e setembro de 1995, período onde em março o preço de mercado em relação ao preço mínimo atingiu o menor índice da série – 0,80, entre janeiro a setembro de 1997, e em março e abril de 2001. Estes períodos, no somatório, representam 15,4% do total do tempo analisado e 3,6% considerando apenas os meses a partir de 2000 (gráfico 11 do Apêndice 1).

No Estado de Minas Gerais, os períodos de intervenção do governo no mercado tendem a ser coincidentes: em abril de 1990, entre abril a julho de 1992, entre março a junho e em setembro de 1995, e entre fevereiro a julho de 1997, representando, no conjunto, 9,4% do tempo analisado (gráfico 12 do Apêndice 1).

No Estado do Mato Grosso, os períodos com preços aos produtores abaixo dos preços mínimos são entre fevereiro a maio de 1990, quando o índice chega a 0,74, entre fevereiro a outubro de 1992, entre fevereiro a julho de 1993, entre março a outubro de 1994, em junho de 1995, entre março a outubro de 1997 e após em dezembro do mesmo ano. Neste Estado, em 21,5% dos meses analisados os preços de mercado ficam abaixo dos preços mínimos estabelecidos pelo governo (gráfico 13 do Apêndice 1).

7.5 Soja

Os preços aos produtores, nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, permanecem acima dos valores estabelecidos como preços mínimos em todos os períodos onde estes dados são comparados (gráficos 14 e 15 do Apêndice 1). Nos Estados do Mato Grosso e em Goiás, os preços aos produtores também se situam acima dos respectivos preços mínimos, exceto em um único intervalo de tempo entre março a junho de 1995, nos dois Estados. Neste curto espaço de 2,6% do tempo analisado, os preços de mercado aos produtores ficam 7% abaixo do preço mínimo no Mato Grosso e 7,5% em Goiás (gráficos 16 e 17 do Apêndice 1).

7.6 Trigo

Os preços aos produtores, no Estado do Paraná, permanecem abaixo dos preços mínimos em praticamente todos os meses dos anos de 1990 e 1991 (exceto durante dois meses) e durante janeiro e fevereiro de 1992. Igual fato se verifica entre agosto de 1992 a fevereiro de 1993, entre setembro de 1993 a fevereiro de 1994 e de julho de 1994 a julho de 1995. Estes períodos representam 29,2% do total dos meses analisados, ou 41,7% dos meses da década de 90 e em nenhum mês a partir do ano 2000 (gráfico 18 do Apêndice 1).

A situação praticamente se repete no Estado do Rio Grande do Sul. Entre fevereiro de 1990 a fevereiro de 1992 os preços de mercado aos produtores não ficam abaixo dos preços mínimos somente durante três meses da série. Também ficam abaixo dos preços mínimos entre agosto de 1992 a fevereiro de 1993, entre novembro de 1993 a fevereiro de 1994, entre julho de 1994 a julho de 1995 e em fevereiro e março de 1997. No somatório, estes períodos representam 28% do total dos meses analisados ou 40% dos meses da década de 90 e em nenhum mês a partir de 2000 (gráfico 19 do Apêndice 1).

7.7 Mandioca

Os preços de mercado aos produtores, no Estado do Paraná, permanecem abaixo dos preços mínimos estabelecidos pelo governo entre janeiro de 1990 a março de 1991, entre julho a dezembro de 1991 e em maio e junho de 1995, representando 13,2% do total da série de meses analisados (gráfico 20 do Apêndice 1).

No Estado do Pará a disponibilidade de informações ocorre a partir de 1997 e em nenhum período da série os preços aos produtores ficam abaixo dos preços mínimos (gráfico 21 do Apêndice 1).

7.8 Análise Geral dos Períodos de Intervenção

O uso do preço médio mensal recebido pelos produtores por produto e em nível de estado pode deixar de captar situações locais específicas, onde as propriedades agrícolas se localizam mais distantes dos eixos de escoamento, da infraestrutura de suporte à efetivação da política, dos centros de distribuição internos ou dos portos, ou com a presença de um reduzido número de compradores oligopsonistas ou de um monopsonista. Nestes casos, é possível a ocorrência de preços de mercado aos produtores abaixo dos preços mínimos, durante todo um período ou uma fração do mês, apesar de a média estadual mensal dos preços recebidos ser superior.

O trigo apresenta os maiores percentuais de tempo quando se faz necessária a intervenção governamental no mercado, em função do preço médio mensal de mercado ao produtor situar-se abaixo do preço mínimo. Na seqüência, o milho e o feijão preto. A maior concentração dos períodos ocorre durante a década de 1990 (tabela 3).

TABELA 3 - RESUMO DOS PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM PELOS PRODUTORES E ESTADOS DA FEDERAÇÃO - 1990/1991 A 2003/2004

PRODUTO	ESTADO	PERÍODOS Pkij/PMkij<1	% DO TEMPO TOTAL	CONCENTRAÇÃO DOS PERÍODOS
Algodão	PR	4	10,5	Antes 2000
Algodão	MT e GO	1	4,5	Até 1999
Arroz longo fino	RS	5	10,3	Até 1995
Arroz longo	MT	0	0	
Feijão cores	PR	7	13,6	Até 2000
Feijão preto	PR	11	20,1	Até 2000
Feijão cores	MG	2	3,6	Até 1992
Feijão cores	BA	8	13,1	Até 2000
Feijão cores	SP	7	9,7	Até 2000
Milho	PR	8	15,4	Até 2001
Milho	MG	5	9,4	Até 1997
Milho	MT	7	21,5	Até 1997
Soja	PR e RS	0	0	
Soja	MT e GO	1	2,6	Em 1995
Trigo	PR	7	29,2	Até 1995
Trigo	RS	7	28,0	Até 1997
Mandioca	PR	3	13,2	Até 1995
Mandioca	PA	0	0	

FONTE: O autor

Os dados disponíveis evidenciam, também, que a partir de 2000 estes períodos são significativamente menos freqüentes para todos os produtos analisados, exceto o feijão preto no Paraná. Os produtos onde se verificam índices abaixo de 1, principalmente em 2000 e 2001 são o feijão e em dois meses o milho. Em um mês ocorre no algodão e nos demais produtos inexistem períodos com preços de mercado menores do que os preços mínimos. Ressalta-se que cada período (tabela 3) corresponde a um ou mais meses sequenciais onde a média do preço do mercado ao produtor fica abaixo do preço mínimo.

8 VOLUME DE PRODUTOS OPERACIONALIZADOS PELOS INSTRUMENTOS DA PGPM

Este capítulo apresenta o grau de intervenção do governo federal na comercialização dos principais produtos agrícolas produzidos e comercializados pelos produtores, através dos principais instrumentos da PGPM.

Os dados referentes ao EGF são apresentados separadamente do AGF para evitar dupla contagem da intervenção enquanto vigorou as duas modalidades de financiamento: aquela Com e o Sem Opção de Venda – COV e SOV. O mesmo ocorre em relação ao VEP, uma vez que o produto ou é oriundo de AGF ou de Contrato de Opção de Venda exercido pelos produtores, embora represente um subsídio ao comprador do estoque governamental.

No Contrato de Opção de Venda e no PEP considera-se somente o volume de produto decorrente dos contratos vendidos pelo governo, através do Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB, integrado às Bolsas de Mercadorias.

No comparativo entre o volume de produto operacionalizado pelos instrumentos e a produção, esta se refere à safra nacional do produto estimada pela CONAB.

O estoque máximo significa o maior volume do estoque oficial do produto em um mês, dentre os 12 meses do ano-safra onde ocorre a colheita e a comercialização.

Os dados referentes à operacionalização dos diversos instrumentos são os oficiais da Companhia Nacional de Abastecimento, e estão disponíveis na Superintendência de Operações, na Superintendência de Planejamento e Avaliação e na Superintendência de Informações do Agronegócio – na Gerência de Informações Técnicas (GEINT). Os dados de EGF foram coletados pela CONAB junto ao Banco do Brasil e os dados da LEC ainda não foram disponibilizados por àquela instituição.

8.1 Algodão em Pluma

No período entre as safras 1990/91 a 1996/97 a intervenção do governo no mercado ocorre através dos instrumentos EGF e AGF. Neste período, a maior intervenção se verifica em 1991/92, quando os financiamentos atingem 17,1% do total da produção e a aquisição oficial 1,6% (tabela 4).

A mesma tabela evidencia que o período de maior intervenção do governo no mercado se verifica entre as safras 1997/98 a 2001/02, através do PEP. Neste período, o volume anual operacionalizado via AGF, Contrato de Opção de Venda e PEP varia entre 30,8% a 69,4% da produção. Também é o período onde se verifica o maior volume de estoque oficial em relação a produção, entre 10,1% a 17,3%.

TABELA 4 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO ALGODÃO EM PLUMA - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	717	16,0	0,0			0,0	0,0	2,2	0,3	0,0
1991/92	667	114,0	11,0			11,0	1,6	17,1	10,5	1,6
1992/93	420	0,0	6,0			6,0	1,4	0,0	10,5	2,5
1993/94	484	29,0	2,0			2,0	0,4	6,0	4,3	0,9
1994/95	537	14,0	4,0			4,0	0,7	2,6	5,6	1,0
1995/96	410	1,0	1,0			1,0	0,2	0,2	4,7	1,1
1996/97	306	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,9	0,3
1997/98	411	18,0	70,0	0,0	170,0	240,0	58,4	4,4	70,9	17,3
1998/99	520	29,0	0,5	131,0	229,5	361,0	69,4	5,6	85,6	16,5
1999/00	700	0,0	0,3	67,0	245,5	312,8	44,7	0,0	83,0	11,9
2000/01	858	0,0	12,4	0,0	289,1	301,5	35,1	0,0	87,0	10,1
2001/02	750	37,0	6,2	0,0	224,9	231,1	30,8	4,9	91,7	12,2
2002/03	848	126,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	46,2	5,5
2003/04	1273	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	8,3	0,7

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

8.2 Arroz em Casca

Em praticamente todos os anos da série analisada ocorrem intervenções do governo no mercado e os instrumentos mais utilizados são o AGF e o EGF, principalmente durante os anos 90. Com a criação do Contrato de Opção de Venda, este tende a ser mais empregado do que a aquisição direta, não ocorrendo ainda o uso do PEP (tabela 5).

TABELA 5 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO ARROZ EM CASCA - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST. MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	9.997	328,0	898,0			898,0	9,0	3,3	2565,8	25,7
1991/92	10.103	3562,0	81,6			81,6	0,8	35,3	1526,4	15,1
1992/93	9.903	605,0	199,2			199,2	2,0	6,1	895,6	9,0
1993/94	10.523	1766,0	1262,5			1262,5	12,0	16,8	1400,5	13,3
1994/95	11.238	250,0	1414,4			1414,4	12,6	2,2	2029,0	18,1
1995/96	10.038	208,0	364,0			364,0	3,6	2,1	1951,6	19,4
1996/97	9.547	397,0	136,5	0,0	0,0	136,5	1,4	4,2	1351,4	14,2
1997/98	8.463	72,0	161,2	0,0	0,0	161,2	1,9	0,9	552,7	6,5
1998/99	11.582	393,0	424,8	519,0	0,0	943,8	8,1	3,4	863,1	7,5
1999/00	11.423	0,0	630,6	833,7	0,0	1464,3	12,8	0,0	2205,2	19,3
2000/01	10.906	0,0	268,6	0,0	0,0	268,6	2,5	0,0	2182,5	20,0
2001/02	10.626	419,0	60,0	611,5	0,0	671,5	6,3	3,9	1336,1	12,6
2002/03	10.360	101,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	139,4	1,3
2003/04	12.808	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	2,9	0,0

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

O maior uso do EGF se verifica nas safras 1991/92 e 1993/94, abrangendo 35,3% e 16,8% da produção, respectivamente. A partir do ano 2000, o máximo de volume financiado é de 3,9% da produção em 2001/02.

O pico do emprego dos instrumentos AGF e Contrato de Opção de Venda se verifica em dois períodos: entre 1993/94 e 1994/95 e em 1999/2000. Em ambos, somou entre 12,0% a 12,8% da produção. Nas safras subsequentes a esta última, a intervenção do governo é menor ou inexistente.

A relação Estoque Máximo/Produção atinge 25,7% da produção em 1990/91 e 20,0% em 2000/01. A média da relação estoque máximo/produção entre 1990/91 a 1999/2000 é de 14,8% e nas safras subseqüentes de 8,5% da produção.

8.3 Feijão

A intervenção do governo no mercado ocorre através dos instrumentos EGF e AGF, não se verificando o uso do Contrato de Opção de Venda e do PEP. Os limites máximos de financiamento e de aquisição se verificam nas safras 1994/95 e 1991/92, atingindo, respectivamente, 30,3% e 14,9% da produção (tabela 6).

TABELA 6 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO FEIJÃO - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	2.808	71,0	13,0			13,0	0,5	2,5	14,7	0,5
1991/92	2.903	432,0	181,0			181,0	6,2	14,9	120,1	4,1
1992/93	2.379	183,0	212,0			212,0	8,9	7,7	119,5	5,0
1993/94	3.245	10,0	7,0			7,0	0,2	0,3	31,3	1,0
1994/95	3.159	42,0	958,0			958,0	30,3	1,3	96,7	3,1
1995/96	2.993	16,0	37,0			37,0	1,2	0,5	90,4	3,0
1996/97	2.969	1,0	76,0	0,0	0,0	76,0	2,6	0,0	74,6	2,5
1997/98	2.206	1,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,1	0,0	74,6	3,4
1998/99	2.896	1,0	28,4	0,0	0,0	28,4	1,0	0,0	21,9	0,8
1999/00	3.098	0,0	93,0	0,0	0,0	93,0	3,0	0,0	86,7	2,8
2000/01	2.910	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
2001/02	2.983	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2002/03	3.205	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2003/04	3.003	...	11,5	0,0	0,0	11,5	0,4	...	1,9	0,1

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

O volume de produtos operacionalizados é inferior a 1% e mesmo zero a partir da safra 1996/97 no EGF e da safra 2000/01 no AGF.

A relação entre o estoque máximo do governo e a produção varia no intervalo 0,5% a 5,0% entre 1990/91 a 1999/2000, baixando para 0,1% a zero nas safras subseqüentes.

8.4 Milho

As intervenções do governo no mercado do cereal ocorrem em todos os anos da série analisada, inicialmente através dos instrumentos AGF e EGF e, a partir de sua operacionalização, também do Contrato de Opção de Venda e do PEP (tabela 7). Os dados da tabela evidenciam a substituição gradativa das aquisições diretas (AGF) pelo Contrato de Opção de Venda.

TABELA 7 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO MILHO - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	24.096	861,0	9735,0			9735,0	40,4	3,6	1508,5	6,3
1991/92	30.771	5188,0	369,0			369,0	1,2	16,9	1126,2	3,7
1992/93	29.208	689,0	376,0			376,0	1,3	2,4	673,8	2,3
1993/94	33.174	4000,0	1769,0			1769,0	5,3	12,1	2178,4	6,6
1994/95	37.620	2696,0	1013,0			1013,0	2,7	7,2	1500,9	4,0
1995/96	32.645	472,0	555,0		227,2	782,2	2,4	1,4	1269,8	3,9
1996/97	36.167	809,0	3318,0	535,2	441,9	4295,0	11,9	2,2	3592,6	9,9
1997/98	30.188	180,0	1105,4	0,0	65,2	1170,6	3,9	0,6	3255,4	10,8
1998/99	32.393	207,0	173,0	353,6	227,3	753,9	2,3	0,6	2369,0	7,3
1999/00	31.641	0,0	0,6	153,8	0,0	154,5	0,5	0,0	578,2	1,8
2000/01	38.493	0,0	1632,8	2132,1	906,6	4671,5	12,1	0,0	1942,1	5,0
2001/02	35.281	1005,0	0,0	1784,5	0,0	1784,5	5,1	2,8	1478,9	4,2
2002/03	47.569	123,8	0,0	1735,0	0,0	1735,0	3,6	0,3	1464,3	3,1
2003/04	42.089	...	99,6	767,2	75,6	942,4	2,2	...	1349,1	3,2

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

O maior uso do EGF se verifica nas safras 1991/92 e 1993/94, quando os financiamentos atingem 16,9% e 12,1% da produção, respectivamente. A partir do ano 2000, o máximo de volume financiado é 2,8% da produção em 2001/02.

Os maiores volumes operacionalizados pelo somatório dos instrumentos AGF, Contrato de Opção de Venda e PEP foram em 1990/91, quando o governo adquire 40,4% da produção exclusivamente via AGF, e em 1996/97 e 2000/01, quando

representam, respectivamente, 11,9% e 12,1% da produção. Nas safras subsequentes, a intervenção do governo é decrescente e abaixo de 5,1% da produção.

A relação Estoque Máximo/Produção varia entre 1,8% a 10,8% no período 1990/91 a 1999/2000 e entre 3,1% a 5,0% nas safras posteriores. As médias nestes mesmos períodos são de 5,7% e de 3,9% da produção, respectivamente.

O subsídio à comercialização do estoque oficial de produtos via VEP é concedido, durante o período em análise, apenas para o milho (tabela 8).

O mecanismo possibilita a transferência do estoque oficial formado nas regiões produtoras, basicamente o Paraná, Goiás e os Estados do Centro-Oeste, para as regiões de consumo e com déficit de produção, como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e os Estados do Nordeste.

TABELA 8 - VENDA DO ESTOQUE GOVERNAMENTAL DE MILHO ATRAVÉS DO VEP - 2000 A 2004

(Em t)

ANO	CONTRATO DE OPÇÃO DE VENDA	AGF	TOTAL
2004	343.944	1.002	344.946
2003	24.102	444	24546
2002	265.575	102.901	128.746
2001		397.193	397.193
2000		103.745	103.745

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

8.5 Soja

A intervenção do governo no mercado da soja é marginal, por ser uma mercadoria de mercado diversificado (interno e externo) e com preço mínimo fixado normalmente em nível inferior ao preço de mercado ao produtor.

O financiamento de EGF é o mecanismo mais utilizado, atingindo 4,7% da produção na safra 1993/94 e 4,0% na safra 1991/92. A partir da safra 2000/01 o volume máximo financiado é de 0,2% da produção na safra 2001/02 (tabela 9).

TABELA 9 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA SOJA - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	15.395	177,0	0,0			0,0	0,0	1,1	5,7	0,0
1991/92	19.419	782,0	0,0			0,0	0,0	4,0	0,0	0,0
1992/93	23.042	1,0	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1993/94	25.059	1187,0	0,0			0,0	0,0	4,7	0,0	0,0
1994/95	25.934	158,0	1,0			1,0	0,0	0,6	0,9	0,0
1995/96	23.190	77,0	0,0			0,0	0,0	0,3	0,9	0,0
1996/97	26.160	461,0	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,8	0,6	0,0
1997/98	31.370	234,0	2,6	0,0	0,0	2,6	0,0	0,7	2,6	0,0
1998/99	30.765	88,0	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,3	1,3	0,0
1999/00	32.345	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2000/01	35.972	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2001/02	41.017	97,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
2002/03	52.033	36,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
2003/04	49.770	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	0,0	0,0

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

Na mesma tabela se verifica que a Aquisição do Governo Federal ocorre marginalmente em quatro anos-safra, mas em nível inferior a 0,01% da produção, e em nenhum período ocorreu o uso do Contrato de Opção de Venda e do PEP.

8.6 Trigo

A intervenção do governo na comercialização do cereal é a maior entre os produtos analisados. Tal fato sugere, aparentemente, uma contradição, uma vez que a produção nacional atende menos de 50% do consumo interno, exceto na safra 2003/04 quando atingiu 68%, conforme os dados da CONAB. Segundo os técnicos da CONAB e da SPA responsáveis pelo produto, explicam em parte este fenômeno a eliminação do monopólio estatal da compra interna e da importação, a importação do trigo e da farinha da Argentina dentro das regras do MERCOSUL e o alto custo logístico de transferência do grão da região Sul para o Nordeste.

O período de maior intervenção do governo no mercado ocorre entre as safras 1992/93 a 1998/99. Nesse período, o financiamento de EGF alcança 27,3% da produção em 1992/93 e 9,6% em 1997/98, não ocorrendo financiamento na safra 1996/97. A intervenção via AGF, Contrato de Opção de Venda e PEP varia entre 12,8% a 87,5% da produção (tabela 10).

TABELA 10 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DO TRIGO - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (%)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST. MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%)
1990/91	3.078	0,0	0,4			0,4	0,0	0,0	0,4	0,0
1991/92	2.739	0,0				0,0	0,0	0,0	392,0	14,3
1992/93	2.098	573,0	562,0			562,0	26,8	27,3	182,2	8,7
1993/94	2.138	163,0	1870,0			1870,0	87,5	7,6	1042,2	48,7
1994/95	1.524	88,0	195,0			195,0	12,8	5,8	839,4	55,1
1995/96	3.198	5,0	21,0		901,1	922,1	28,8	0,2	158,4	5,0
1996/97	2.402	0,0	1205,0	0,0	566,0	1771,0	73,7	0,0	135,9	5,7
1997/98	2.188	211,0	61,0	0,0	1842,2	1903,2	87,0	9,6	108,1	4,9
1998/99	2.403	144,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	12,3	0,5
1999/00	1.658	0,0	0,0	281,9	0,0	281,9	17,0	0,0	0,0	0,0
2000/01	2.764	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,9	0,8
2001/02	2.914	210,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2	0,0	0,0
2002/03	5.140	47,9	0,0	503,4	0,0	503,4	9,8	0,9	0,0	0,0
2003/04	6.043	...	182,6	648,1	73,0	903,6	15,0	...	151,7	2,5

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

Nas safras 2000/01 e 2001/02 as intervenções são menores e aumentam nas duas últimas, atingindo, nestes períodos, o máximo de 7,2% da produção no EGF e 15% no somatório dos três instrumentos anteriormente mencionados.

O volume máximo de estoque oficial varia entre 4,9% a 55,1% da produção no período 1992/93 a 1997/98 e entre zero a 2,5% e nas safras subseqüentes.

8.7 Farinha e Fécula de Mandioca

A produção de farinha de mandioca ocorre em milhares de farinheiras - empresas familiares de pequeno porte (de fundo de quintal), sem registro e sem emprego de mão-de-obra contratada e com produção destinada ao consumo local, e em empresas de pequeno e médio porte, legalizadas e com emprego de mão-de-obra de terceiros. Não existe uma série estatística de dados sobre a produção anual de farinha, segundo a CONAB, a ABAM - Associação Brasileira dos Produtores de Amido de Mandioca e o técnico do Departamento de Economia Rural da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná que há mais tempo acompanha o produto. Estimam uma produção em torno de 1,7 a 1,9 milhão de toneladas na safra 2003/04.

A intervenção do governo no mercado deste produto ocorre através do AGF e EGF, embora os dados sobre este último instrumento não estejam disponíveis separadamente. Durante o período, não são efetuadas operações de Contrato de Opção de Venda e de PEP (tabela 11).

A transformação da raiz de mandioca em fécula acontece em uma cadeia de produção mais organizada, onde a ABAM efetua o levantamento dos dados sobre a oferta do produto. A intervenção do governo também ocorre através dos instrumentos AGF e EGF, não se verificando o uso do Contrato de Opção de Venda e do PEP. Os dados sobre os financiamentos de EGF também não estão disponíveis separadamente (tabela 12).

TABELA 11 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA FARINHA DE MANDIOCA - 1990/1991 A 2003/2004

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO FARINHA (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (F/A)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (B/A)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (G/A)
1990/91	30,4			30,4	...	...	150,9	...
1991/92	0,0			0,0	...	...	105,3	...
1992/93	0,4			0,4	...	...	41,3	...
1993/94	5,0			5,0	...	...	10,0	...
1994/95	105,5			105,5	...	...	118,8	...
1995/96	40,4			40,4	...	...	138,2	...
1996/97	34,6	0,0	0,0	34,6	...	...	53,0	...
1997/98	2,0	0,0	0,0	2,0	...	...	15,5	...
1998/99	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...	7,7	...
1999/00	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...	5,2	...
2000/01	64,8	0,0	0,0	64,80	...	...	64,8	...
2001/02	3,0	0,0	0,0	3,0	...	...	64,8	...
2002/03	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...	3,4	...
2003/04	1.800	...	0,0	0,0	0,0	0,0	...	...	3,8	0,2%

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

TABELA 12 - INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DA FÉCULA DE MANDIOCA

(Em mil t)

SAFRA	PRODUÇÃO FÉCULA (A)	EGF (B)	AGF (C)	CONTRATO DE OPÇÃO ⁽¹⁾ (D)	PEP (E)	TOTAL (C+D+E) (F)	TOTAL/ PRODUÇÃO (F/A) (%) (F/A) (%)	EGF/ PRODUÇÃO (B/A) (B/A)	ESTOQUE MÁXIMO ⁽²⁾ (G)	EST MÁXIMO/ PRODUÇÃO (G/A) (%) (G/A) (%)
1990/91	185	...	0,0			0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1991/92	200	...	0,1			0,1	0,0%	...	0,1	0,0
1992/93	240	...	0,1			0,1	0,0%	...	0,2	0,1
1993/94	290	...	0,0			0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1994/95	220	...	0,0			0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1995/96	235	...	0,0			0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1996/97	300	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1997/98	328	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1998/99	368	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0
1999/00	400	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0
2000/01	575	...	9,8	0,0	0,0	9,8	1,7%	...	9,8	1,7
2001/02	667	...	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0%	...	10,0	1,5
2002/03	428	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0
2003/04	395	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	...	0,0	0,0

FONTES: CONAB/SUOPE/SUPAV e B. BRASIL (CPA/EGF)

NOTAS: Dados trabalhados pelo autor.

Sinal convencional utilizado:

... Dado não disponível.

(1) Contrato de Opção refere-se aos contratos vendidos.

(2) Estoque Máximo se refere ao volume mensal máximo possuído pela CONAB no ano civil da colheita.

8.8 Intervenção do Governo na Agricultura Familiar

Nos primeiros dois anos de operacionalização dos instrumentos específicos da agricultura familiar três são implementados: a compra direta da agricultura familiar – CDAF, a compra antecipada da agricultura familiar – CAAF e a compra antecipada especial da agricultura familiar – CAEAF.

Segundo a CONAB, os produtos com maior volume de aquisições (compra direta) em 2003 e 2004 são o feijão, o milho e a farinha de mandioca. São adquiridas 38.735 toneladas de produtos em 2004, a um custo de R\$ 30,5 milhões, beneficiando 15.212 produtores (tabela 13).

TABELA 13 - COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM 2003 E 2004

PRODUTO	CDAF	
	2004	2003
Açúcar	397,9	0,0
Arroz	558,4	3,0
Banha	2,0	0,0
Castanha de caju	0,0	154,6
Farinha de trigo	1.206,5	0,0
Farinha de Mandioca	4.479,0	52,9
Feijão anão	19.739,4	2.822,9
Feijão macaçar		60,9
Milho	11.285,3	3.974,7
Leite	899,3	110,7
Sorgo	167,2	0,0
Produtores atendidos	15.212	2.617
Valor da aquisição (R\$ mil)	30.548,2	5.045,2

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

A CONAB, em 2003, recebeu 4.523 propostas de participação na Compra Antecipada da Agricultura Familiar, por grupos envolvendo 37.077 produtores, com uma demanda de recursos de R\$ 65,7 milhões. Destes, foram atendidos 30.599 famílias, com repasse de R\$ 57,7 milhões. Das propostas recebidas, 50% se referem a produtores de mandioca, 23% de milho, 9% de arroz, 7% de feijão

macaçar, 7% de sorgo e 4% de feijão anão. Em 2004 são atendidas 16.477 famílias de agricultores, envolvendo recursos da ordem de R\$ 35,1 milhões. O técnico da CONAB responsável pela área estima que 85% das propostas são de farinha de mandioca e o restante de arroz e milho (tabela 14).

A compra antecipada especial da agricultura familiar, tanto para a formação de estoques quanto para a doação simultânea, envolve a operacionalização de produtos como a castanha do Brasil e de caju, mel, rapadura, açúcar, açúcar mascavo, arroz, fubá, farinha de trigo e de mandioca, galinha caipira, leite de cabra e de vaca, leite em pó, carne de bode, polpa e sucos de frutas e produtos hortigranjeiros. Em 2003 a CONAB recebeu 55 propostas de 40 organizações, envolvendo 7.849 produtores e R\$ 18,6 milhões de recursos liberados, com a entrega dos produtos se verificando em 2004. No ano de 2004, pelo instrumento, 18.103 famílias são beneficiadas, a um custo de R\$ 41,6 milhões (tabela 13).

TABELA 14 - FAMÍLIAS ATENDIDAS E VALORES REPASSADOS ATRAVÉS DA COMPRA ANTECIPADA E DA COMPRA ANTECIPADA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM 2003 E 2004

ANO	CAAF	CAEAF
2003		
Famílias atendidas	30.599	7.849
Valores Repassados (R\$)	57.660726,40	18.591.027,91
2004		
Famílias Atendidas	16.477	18.103
Valores Repassados (R\$)	35.074.022,47	41.563.626,61

FONTE: CONAB/DIGEM

8.9 Intervenção do Governo na Comercialização Agrícola

A análise dos dados desagregados por produto da intervenção do governo através dos instrumentos da PGPM evidencia uma redução nas safras mais recentes. Para facilitar a visualização dos períodos onde ocorre a maior intervenção por instrumento ou grupo de instrumentos e produto, foi construída a tabela 15 que apresenta a relação entre o total de produto operacionalizado pelo

respectivo instrumento (ou grupo de instrumentos) comparativamente ao total da produção anual do produto, além da relação estoque máximo/produção e o período onde a mesma ocorre.

TABELA 15 - PERÍODOS DE MAIOR INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO POR INSTRUMENTO OU GRUPO DE INSTRUMENTOS DA PGPM, PRODUTO E VOLUME DE PRODUTO OPERACIONALIZADO, ENTRE AS SAFRAS 1990/1991 A 2003/2004

PRODUTO	INSTRUMENTO	PERÍODO (SAFRA)	TOTAL INSTRUMENTO/ PRODUÇÃO (%)	ESTOQUE MÁXIMO/ PRODUÇÃO (%)
Algodão em pluma	EGF	1991/92	17,1	
Algodão em pluma	AGF, Contrato de Opção e PEP	1997/98 a 2001/02	30,8 a 69,4	10,1 a 17,3 entre 1997/98 a 2001/02
Arroz em casca	EGF	1991/92	35,3	
Arroz em casca	AGF e Contrato de Opção	1993/94 e 1994/95 1999/00	12,0 a 12,8	25,7 em 90/91
Feijão	EGF	1991/92	14,9	
Feijão	AGF	1994/95	30,3	5,0 em 1992/93
Milho	EGF	1991/92 e 1993/94	16,9 e 12,1	
Milho	AGF	1990/91	40,4	
Milho	AGF, Contrato de Opção e PEP	1996/97 e 2000/01	11,9 e 12,1	9,9 a 10,8 em 1996/97 e 1997/98
Milho	VEP	2000 a 2004	Entre 103,7 a 397,2 mil toneladas/ano	
Soja	EGF	1991/92 e 1993/94	4,0 e 4,7	
Trigo	EGF	1992/93 e 1997/98	27,3 e 9,6	
Trigo	AGF, Contrato de Opção e PEP	1992/93 a 1997/98, 1999/00 e 2003/04	12,8 a 87,5; 17 e 15	48,7 a 55,1 em 1993/94 e em 1994/95
Fécula de mandioca	AGF	1994/95 a 1996/97	Entre 34,6 a 105,5 mil t/ano	Entre 53,0 a 118,8 mil t/ano
Fécula de mandioca	AGF	2000/01	1,7	1,7

FONTE: O autor

A agregação dos dados da intervenção governamental que resulta na formação de estoque, efetuada através da média da relação percentual estoque máximo/produção dos sete produtos com dados disponíveis – algodão em pluma, arroz em casca, feijão, milho, soja, trigo e fécula de mandioca, por ano-safra, está especificada no gráfico 4, bem como o produto com a maior relação percentual estoque máximo/produção.

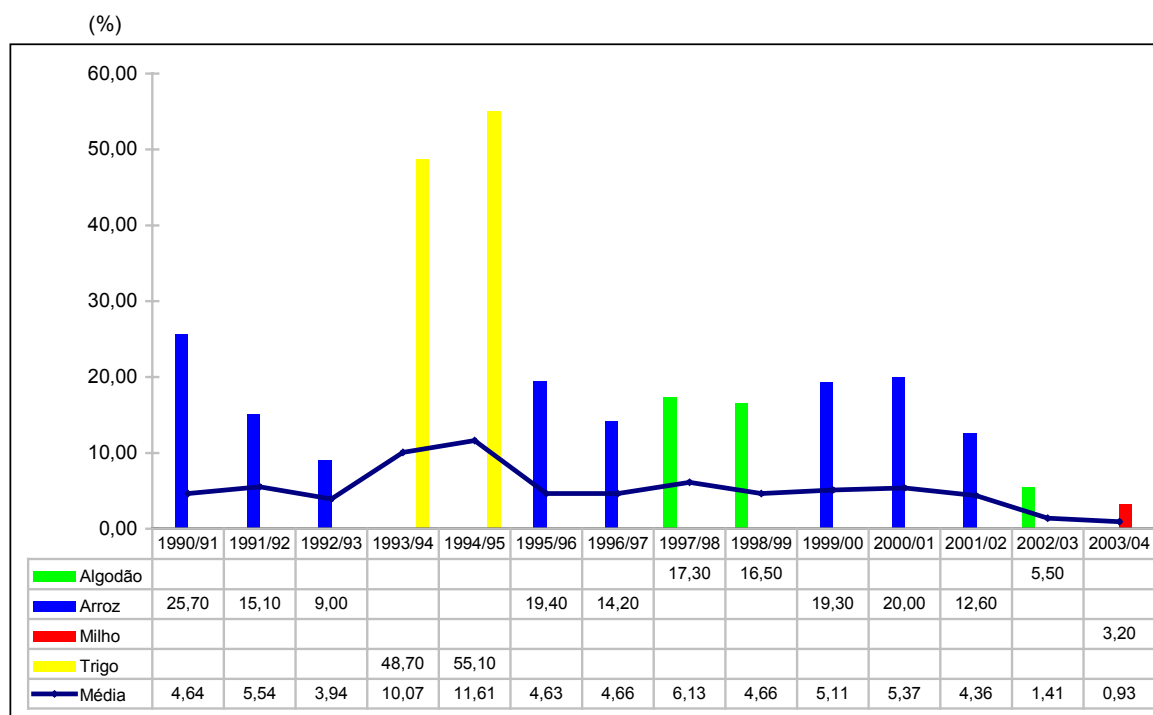


GRÁFICO 4 - RELAÇÃO ENTRE O ESTOQUE PÚBLICO MÁXIMO E A PRODUÇÃO - 1990/1991 A 2003/2004

FONTE: Adaptado de CONAB/SUOPE/SUPAV; Banco do Brasil (CPA/EGF)

NOTAS:

- 1 Dados extraídos das tabelas 3 a 11.
- 2 Dados de algodão, arroz, milho e trigo, referem-se ao volume mensal máximo de estoque do produto possuído pela CONAB no ano civil da colheita.
- 3 Média da relação percentual estoque máximo/produção dos sete produtos (algodão em pluma, arroz em casca, feijão, milho, soja, trigo e fécula de mandioca, por ano safra).

Os dados apontam os maiores estoques médios em mãos do governo nas safras 1993/94 e 1994/95 (10,07% e 11,61%), bem como uma menor média da relação estoque máximo/produção nas duas últimas safras analisadas, 2002/03 e 2003/04 (1,41% e 0,93%). Nas demais safras, a média da relação estoque máximo/ produção varia entre 3,94% a 6,13%.

A seguir transcreve-se as opiniões sobre a intervenção governamental em cada produto, levantadas em 14 entrevistas qualitativas, exploratórias e não estruturadas, efetuadas junto aos técnicos da CONAB, da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento – SPA/MAPA e do Departamento de Economia Rural da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – DERAL/SEAB, que acompanham os referidos produtos.

A não intervenção governamental nas duas últimas safras do algodão decorre das condições favoráveis do mercado e do nível do preço mínimo fixado. Sobre este aspecto, os técnicos informam que o governo busca fixar o preço mínimo em linha com o custo variável médio e abaixo do custo operacional médio de produção, bem como abaixo da paridade de exportação ou de importação, em função da escassez de recursos. Pelo mesmo motivo a aquisição direta (AGF) vem sendo substituída pelo PEP e Contrato de Opção de Venda.

A menor intervenção no mercado do arroz se deve a produções inferiores ao consumo interno, exceto na safra 2003/04, a escassez de recursos e ao preço mínimo fixado em 2003/04 abaixo do custo variável médio. O preço mínimo, na maioria dos anos, fica em torno do custo variável médio, abaixo do custo operacional médio e em alguns anos acima da paridade de importação do Uruguai e da Argentina, devido ao maior custo do aluguel da terra e da água no Rio Grande do Sul (em torno de 25% do custo variável médio) comparativamente àqueles países.

No caso do feijão, ao melhor escalonamento da oferta durante o ano agrícola – com a viabilização da terceira safra (irrigada e de sequeiro do Nordeste, que entra no mercado em agosto/setembro), devido a distribuição da produção para todas as regiões do Brasil exceto a Norte; a maior exigência dos consumidores em relação à qualidade do produto (preferem mercadoria nova); a produção abaixo do consumo interno em alguns anos e ao nível do preço mínimo em torno do custo variável médio de produção. Também as compras pelo Programa de Aquisição de Alimentos a partir de 2003, através dos instrumentos específicos da agricultura familiar, que viabilizam a sua doação, estão substituindo as intervenções através dos demais instrumentos.

Em relação ao milho, os técnicos apontam a desorganização da cadeia produtiva – gerando o ciclo preço alto que estimula o aumento da produção e sua comercialização por preço baixo, seguido pelo conseqüente desestímulo da

produção que induz a elevação do preço de mercado; a retomada da exportação brasileira do cereal a partir de 2001; a escassez de recursos oficiais e ao baixo nível do preço mínimo, fixado em torno do custo variável médio e abaixo da paridade de exportação ou de importação.

Na soja o preço mínimo é mero indicativo para o financiamento de EGF. O preço mínimo é fixado em torno do custo variável médio e significativamente abaixo da paridade de exportação.

A menor intervenção do governo no mercado do trigo entre as safras 1998/99 a 2001/02 é explicada pelo aumento da taxa de câmbio que torna o produto importado mais caro; a compra do produto pelos moinhos por preços em torno da paridade da importação; a elevação da cotação internacional do produto em determinados períodos; a melhoria da qualidade do produto e a segmentação dos lotes por tipo na comercialização. Em 2003, com a implantação do Plano de Revitalização da Triticultura Nacional, a produção do cereal foi estimulada através da adoção de um preço mínimo praticamente equivalente ao custo operacional de produção (R\$ 400,00 a tonelada do tipo melhorador), que não foi corrigido na safra seguinte. No entanto, os moinhos passam a praticar um preço de compra entre 10% a 15% abaixo da paridade de importação, estimulando os produtores a buscarem a sustentação de preços na exportação de 1,32 milhão de toneladas do cereal neste ano e na intervenção governamental. A mesma situação persiste na safra seguinte, mas sem a viabilidade da exportação devido a menor cotação internacional do produto e a baixa taxa de câmbio. A baixa viabilidade do uso do PEP na transferência do trigo do Sul para a região Nordeste é explicada pelo alto custo da cabotagem e do transporte rodoviário, o que torna o subsídio pago pelo governo elevado.

9 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A segmentação dos instrumentos da PGPM em tradicionais (AGF e EGF) e novos (os demais estabelecidos a partir dos anos 90) é considerada incompleta pelos técnicos da área. A partir da investigação do ambiente onde são criados o conjunto dos instrumentos pelo governo o estudo propõe, conforme estabelecido no primeiro objetivo específico, uma classificação dos mesmos considerando as seguintes variáveis: a abrangência do instrumento quanto à formação de estoques ou quanto à equalização de preços ou de custos na comercialização (subsídio aos preços ou da taxa de juros no crédito); a intervenção ampla ou direcionada do governo em função da disponibilidade de recursos orçamentários; o período de vigência do instrumento; e a origem dos recursos usados - se do orçamento ou se controlados e equalizáveis pelo governo, ou se controlados e não equalizáveis ou os privados exclusivos dos agentes financeiros. A classificação proposta no capítulo 4 é mais completa e viabiliza maior compreensão dos efeitos dos instrumentos sobre os objetivos da PGPM. É a seguinte:

- Instrumentos públicos de intervenção ampla no mercado:
 - De formação de estoques: AGF;
 - De crédito de comercialização para financiamento à estocagem com equalização de preços ou de custos: EGF/COV e EGF/SOV.
- Instrumentos públicos de transição: custeio em EGF/COV, EGF especial, prêmio de liquidação, equivalência em produto e prêmio de equalização.
- Instrumentos públicos de intervenção direcionada no mercado:
 - De formação de estoques: AGF e contrato de opção de venda;
 - De equalização de preços na comercialização: PEP e VEP;
 - De crédito de comercialização para financiamento à estocagem com equalização do custo: EGF/SOV.
- Instrumento público privado de intervenção direcionada no mercado de equalização de preços na comercialização: PROP.

- Instrumentos privados de crédito de comercialização para financiamento à estocagem: EGF/SOV e LEC.

Adotando os mesmos critérios para os instrumentos específicos da agricultura familiar a classificação proposta no capítulo 6, dentro do terceiro objetivo específico, é a seguinte:

- Instrumentos públicos de intervenção direcionada de formação de estoques: CDAF, CGCAF, CAAF e CAEAF quando para a formação de estoques.
- Instrumento Público de Intervenção Direcionada de Equalização de Preços na Comercialização: CAEAF quando para doação simultânea.

Em seguida, nos mesmos capítulos 4 e 6, os instrumentos de intervenção direcionada, públicos ou privados, para todos os produtores e os específicos da agricultura familiar, são vinculados às alternativas de comercialização dos produtos no mercado físico, no disponível ou a termo, visando a melhor compreensão do seu alcance sobre estas estratégias de comercialização. Três (AGF, PEP e CDAF) viabilizam a comercialização no disponível, na época da safra ou basicamente após um período de estocagem; dois são fontes de recursos para financiamento à estocagem (EGF/SOV e LEC) e um equaliza preços na venda do estoque público (VEP). Todos os demais instrumentos ou viabilizam a comercialização a termo, quando os produtores exercem a opção de entrega da mercadoria ou realizam a liquidação física dos contatos, ou são mecanismos de seguro de preços, quando não exercem a opção de entrega ou efetuam a liquidação financeira.

Em relação ao segundo e terceiro objetivos específicos, no estabelecimento das etapas de operação a serem cumpridas para que os beneficiários tenham acesso a cada um dos instrumentos da política, tanto os vigentes para todos os produtores (no capítulo 5) quanto aqueles específicos da agricultura familiar (no capítulo 6), verifica-se que as mesmas variam de 6 a 11, dependendo do instrumento, e alguns ainda com 4 a 5 fases intermediárias. Estas implicam em movimentação e preparação

do produto, em preparação da documentação exigida, em cadastramento junto aos órgãos operadores, em deslocamentos até estas instituições, em preparação e divulgação de Avisos Específicos pela CONAB e na realização de leilões em diversos casos, evidenciando diferentes graus de complexidade. O cumprimento das etapas inerentes aos beneficiários implica em tempo dispendido e em despesas operacionais que, para os pequenos produtores individuais e com baixo excedente de produto comercial, podem se constituir em fatores de desestímulo na busca dos benefícios propiciados pelos referidos instrumentos. Neste caso, a disponibilidade e a qualidade da infra-estrutura e a ação das instituições associativas podem cumprir papel importante na ampliação do público beneficiário.

Relativamente ao quarto objetivo específico, quanto à identificação dos períodos de intervenção do governo no mercado do algodão em pluma, arroz em casca, feijão, milho, soja, trigo e mandioca, através da comparação entre o preço médio mensal de mercado ao produtor e o preço mínimo básico, vigentes nos principais estados produtores, verifica-se que os produtos com os maiores períodos de intervenção são o trigo (28 a 29,2% do tempo total), seguido do milho (9,4 a 21,5%) e do feijão preto (9,7 a 20,1%). Para todos os produtos analisados, exceto o feijão preto no Paraná e exclusivamente no ano 2000, os períodos de intervenção do governo no mercado durante os anos 90 são mais frequentes do que aqueles verificados a partir do ano 2000 até julho de 2004. Tal situação pode indicar, além da conjuntura do mercado, a prática da fixação de preços mínimos abaixo da expectativa dos preços de mercado aos produtores e dos custos operacionais, conforme relatado pela maioria dos técnicos entrevistados, que acompanham os referidos produtos.

Quanto ao último objetivo específico, a intervenção do governo no mercado dos produtos algodão em caroço, arroz em casca, feijão, milho, soja, trigo, farinha e fécula de mandioca evidencia que o trigo é o produto onde ocorre a maior intervenção via AGF, Contrato de Opção de Venda e/ou PEP em relação ao

total produzido, chegando a atingir 87,5% da produção na safra 1993/94 e 87% na safra 1997/98. Na seqüência vem o algodão, com 30,8% a 64,9% da produção durante o período de maior intervenção. Também ocorrem períodos com intervenções significativas nos mercados do arroz (12,0 a 12,8% da produção) e no milho (40,4% em 1990/91, 11,9% e 12,1% em safras mais recentes). A menor intervenção ocorre no mercado da soja. De forma geral, os dados também evidenciam que aquisição direta vem sendo substituída pelo Contrato de Opção de Venda e pelo PEP.

Os períodos onde o financiamento de EGF atinge as maiores percentagens em relação a produção e com maior freqüência ocorre na comercialização do arroz (35,3% e 16,8%), algodão (17,1% e 14,9%) e milho (16,9 e 12,1%). O menor volume de financiamento se verifica na soja.

No caso do feijão ocorre elevada intervenção via AGF (30,3% da produção) e EGF (14,9% da produção) em apenas uma safra. Em dois outros anos-safra, também durante os anos 90, a intervenção através do AGF atinge 8,9% e 6,2% da produção e em um ano o EGF fica em 7,7% da produção.

Na comercialização dos produtos derivados da mandioca ocorre apenas o uso dos instrumentos AGF e EGF.

A análise dos dados sobre o volume dos produtos operacionalizados pelos instrumentos AGF, EGF, Contrato de Opção de Venda e PEP indica uma menor intervenção do governo durante as safras 2000/01 a 2003/04 comparativamente ao ocorrido nas safras anteriores.

O subsídio à comercialização do estoque público através do VEP é utilizado, durante o período, somente para o milho.

O período de maior volume de estoque oficial, verificado pela média da relação estoque máximo/produção de sete produtos (algodão em pluma, arroz em casca, feijão, milho, soja, trigo e fécula de mandioca), ocorre nas safras 1993/94 e 1994/95, com médias de 10,1% e 11,6%, respectivamente. As menores intervenções ocorrem nas safras 2002/03 e 2003/04, quando as médias ficam em 1,4% e 0,9%.

Um dos motivos apontados para a menor intervenção do governo na comercialização das safras mais recentes é a fixação dos preços mínimos em torno do custo variável médio de produção, devido a escassez de recursos orçamentários.

Dos quatro instrumentos específicos da PGPM para a agricultura familiar três são implementados: a compra direta, a compra antecipada e a compra antecipada especial da agricultura familiar. No ano de 2004, através da operacionalização destes instrumentos, em torno de 50.000 famílias são beneficiadas, envolvendo recursos da ordem de R\$ 107 milhões.

A não implementação do Contrato de Garantia de Compra decorre da semelhança de seus efeitos com a Compra Direta e por não envolver a liberação antecipada de recursos como ocorre na Compra Antecipada ou a liberação imediatamente após a entrega da mercadoria como na Compra Antecipada Especial. A maior burocracia exigida também é um dos fatores responsáveis pelo desinteresse dos produtores. Segundo técnicos da CONAB, os maiores volumes de operações tendem a se concentrar na Compra Antecipada Especial e na Compra Direta da Agricultura Familiar.

9.1 Recomendações

A abrangência do assunto sugere a elaboração de estudos específicos sobre a quantificação do custo padrão da execução de cada etapa dos instrumentos vigentes da PGPM, dentro da situação mais comum, embora ressaltando a indisponibilidade de dados estatísticos sistematizados; a análise da eficiência da política de armazenagem dos produtos da PGPM, através do modelo de expectativas racionais, conforme aplicado no milho por Guimarães (2001); e a análise dos valores de preços mínimos fixados pelo governo comparativamente aos custos de produção (custo variável, custo operacional e custo total) ou aos preços de fronteira; e a análise da

política de preços mínimos adotada no Brasil comparativamente àquelas adotadas em outros países, principalmente nos Estados Unidos da América, em países da União Européia e no Japão. Recomenda-se, também, estudos sobre a simplificação da execução operacional dos instrumentos, tendo como ponto de partida as etapas definidas neste estudo, e sobre o cronogramas de liberação dos recursos comparativamente a demanda exigida pelo fluxo operacional da comercialização.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Paulo Furquim de. Comercialização de produtos agroindustriais. In BATALHA, Mário Otavio. **Gestão agroindustrial**: GEPAL: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. São Paulo: Atlas, 2001. V.1.
- BARROS, G. S.A. C.; BERES, N. A.; MALHEIROS, P. C. F. **Gastos públicos na agricultura**: tendências e prioridades; Sumários Executivos. Brasília: IPEA, 1993. (Estudos de política agrícola. n.2).
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo; GUIMARÃES, Vania Di Adario. 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**, v.36, n.4, p.113-137, 1998.
- BATALHA, Mário Otavio. **Gestão agroindustrial**: GEPAL: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. São Paulo: Atlas, 1997. V.1.
- BRESSAN FILHO, Ângelo. A construção da nova política agrícola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 27, 1999, Brasília. **Anais**, Brasília, 1999.
- CAVALCANTI, José E. Alhadad. VIEIRA, Wilson da Cruz. **Política agrícola e segurança alimentar**. Viçosa, 1996.
- COELHO, Carlos Nairo. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola. Ministério da Agricultura e Abastecimento**, Brasília, v.10, n.3, jul./ ago./ set. 2001.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. **Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contrato de opção e PEP) para estabilização de preços e rendas agrícolas**. Brasília: IPEA, 2002. Texto para discussão n.927.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar**. Brasília: IPEA 2003. (Texto para discussão n.993).
- DELGADO, G. **Estoques governamentais e alimentos e preços públicos**. Brasília: IPEA, dez. 1995.
- GASQUES, J. G. Gastos públicos na agricultura. In: GASQUES, J. G.; Conceição, J. C. P. R. **Transformações da agricultura brasileira e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001.
- GONZALES, Bernardo Celso de Resende. **Os ambientes contratual e operacional da cédula de produto rural (CPR) e interação com os mercados futuros e de opções**. 1999. 169p. Tese (Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1999.
- GUIMARÃES, V. D. A. Estratégias de comercialização. In: GUIMARÃES, V. D. A.; STEFANELO, E. **Comercialização agrícola**. Curitiba. UFPR/SCA/DERE. 2003.
- GUIMARÃES, V.D. A. **Análise do armazenamento de milho no Brasil com um modelo dinâmico de expectativas racionais**. 2001. Tese (doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2001.

KAGEYAMA, Ângela et al. **O novo padrão agrícola brasileiro**: do complexo rural aos complexos agroindustriais. Brasília: IPEA. 1990.

LOPES, Mauro de Resende. **Política agroindustrial e cadeias produtivas**. 5.ed. Rio de Janeiro: FGV. 2002. p.4. MBA em Gestão em Agribusiness.

LOPES, Mauro de Resende. TR: o maior, mas não o único problema. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v.15, n.6, p.8-12, jun.1995.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia agrícola**: princípios básicos e aplicações. 2.ed. Curitiba: ZNT, 1998.

MUELLER, Charles Curt. **Taxonomia das políticas agrícolas**. Londrina, 2000.

NOBREGA, Maílson Ferreira da. **Desafios da política agrícola**. 2.ed. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1995.

OLIVEIRA, João do Carmo. **Política de preços mínimos no Brasil**. Brasília, Comissão de Financiamento da Produção, 1977. 18p. ilustr. (Coleção Análise e Pesquisa, 1).

PEREIRA, Sávio Rafael; PRADO, Gustavo Rodrigues. **Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção**: uma memória. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: SPA/DEAGRO, 2002.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 4. ed. Brasília: Makron Books, 1999.

RESENDE, G. C.; SILVA, M. C. **Os impactos fiscais e monetários do crédito rural**. Brasília, IPEA, p.77-95, jan. 1994 (Estudos de Política Agrícola, 6).

RESENDE, Gervásio Castro de. **Política de preços mínimos na década de 90**: dos velhos aos novos instrumentos. Rio de Janeiro, 2000. (Texto para Discussão n.740).

VEIGA, José Eli da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convenio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. 107p.

VEIGA, José Eli da. **A face rural do desenvolvimento**: natureza, território e agricultura. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000. 197p.

VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. C. ; Conceição, J. C. P. R. **Transformações da agricultura brasileira e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001.

WRIGTH, B.R.; WILLIAMS, J.C. **Storage and commodity markets**. New York; Cambridge University Press, 1991.

**APÊNDICE 1 - PERÍODOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA
COMERCIALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS DA PGPM
PELOS PRODUTORES**

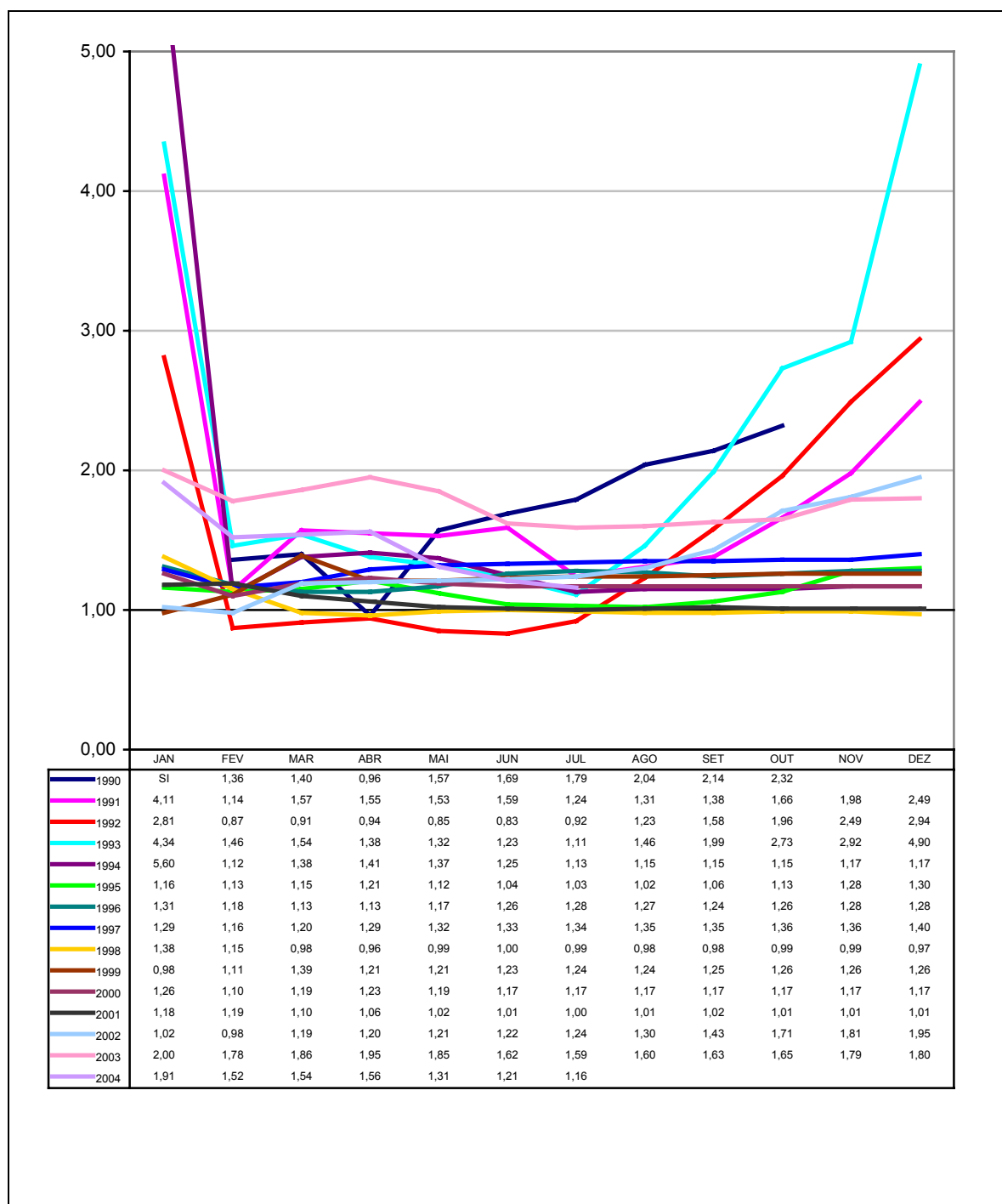


GRÁFICO A.1.1 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO ALGODÃO NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

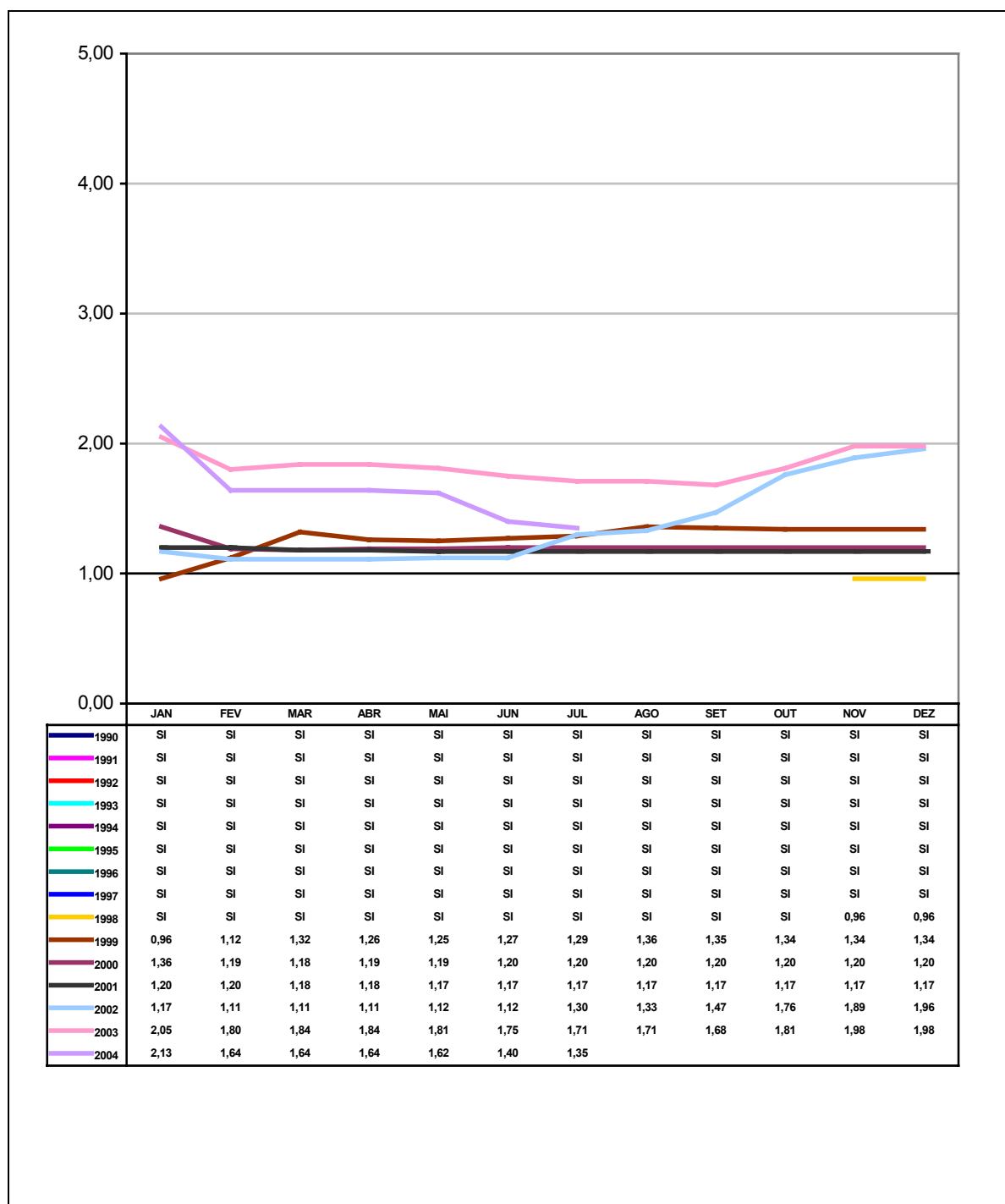


GRÁFICO A.1.2 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO ALGODÃO NO MATO GROSSO - NOVEMBRO 1998-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

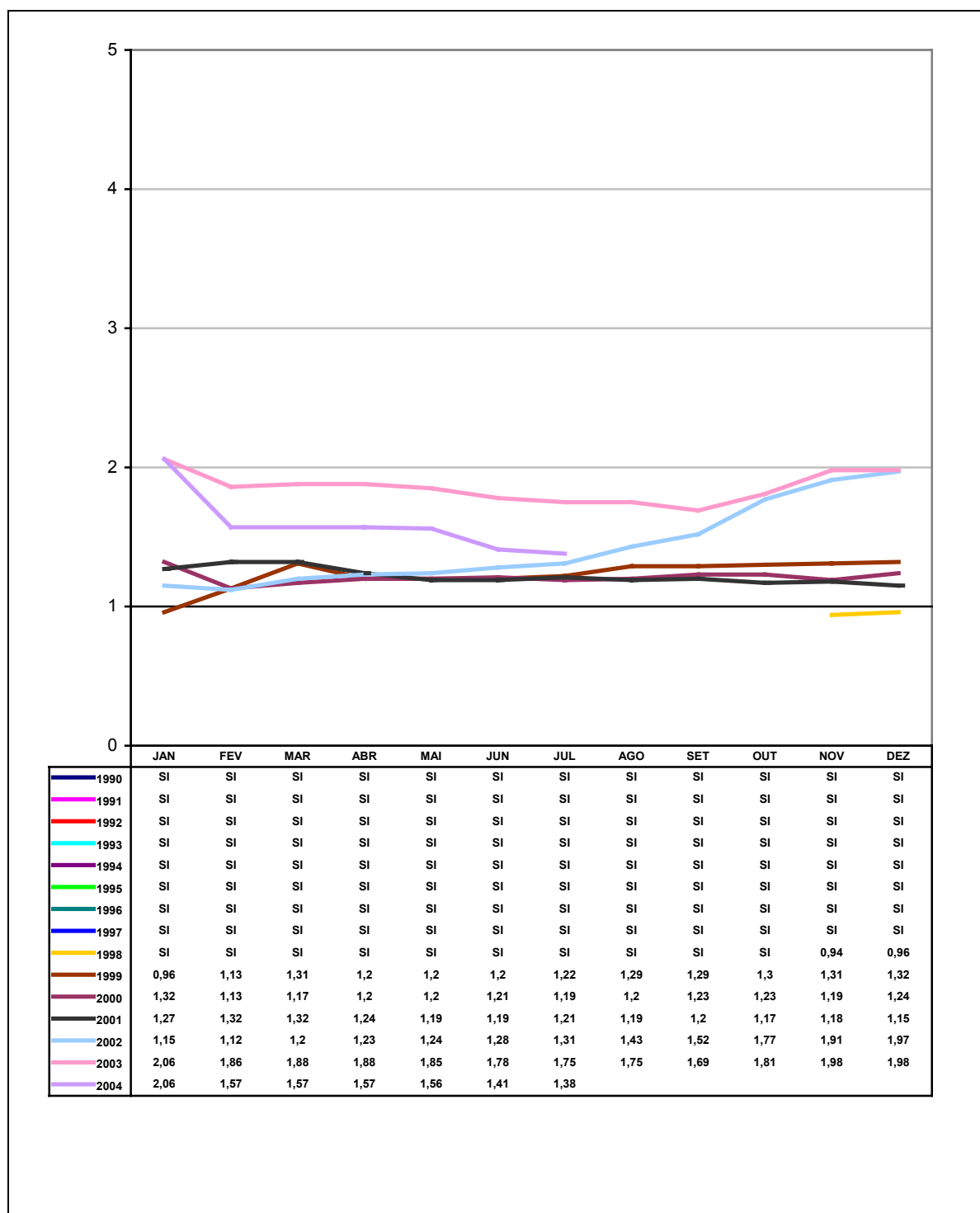


GRÁFICO A.1.3 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO ALGODÃO EM GOIÁS - NOVEMBRO 1998-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

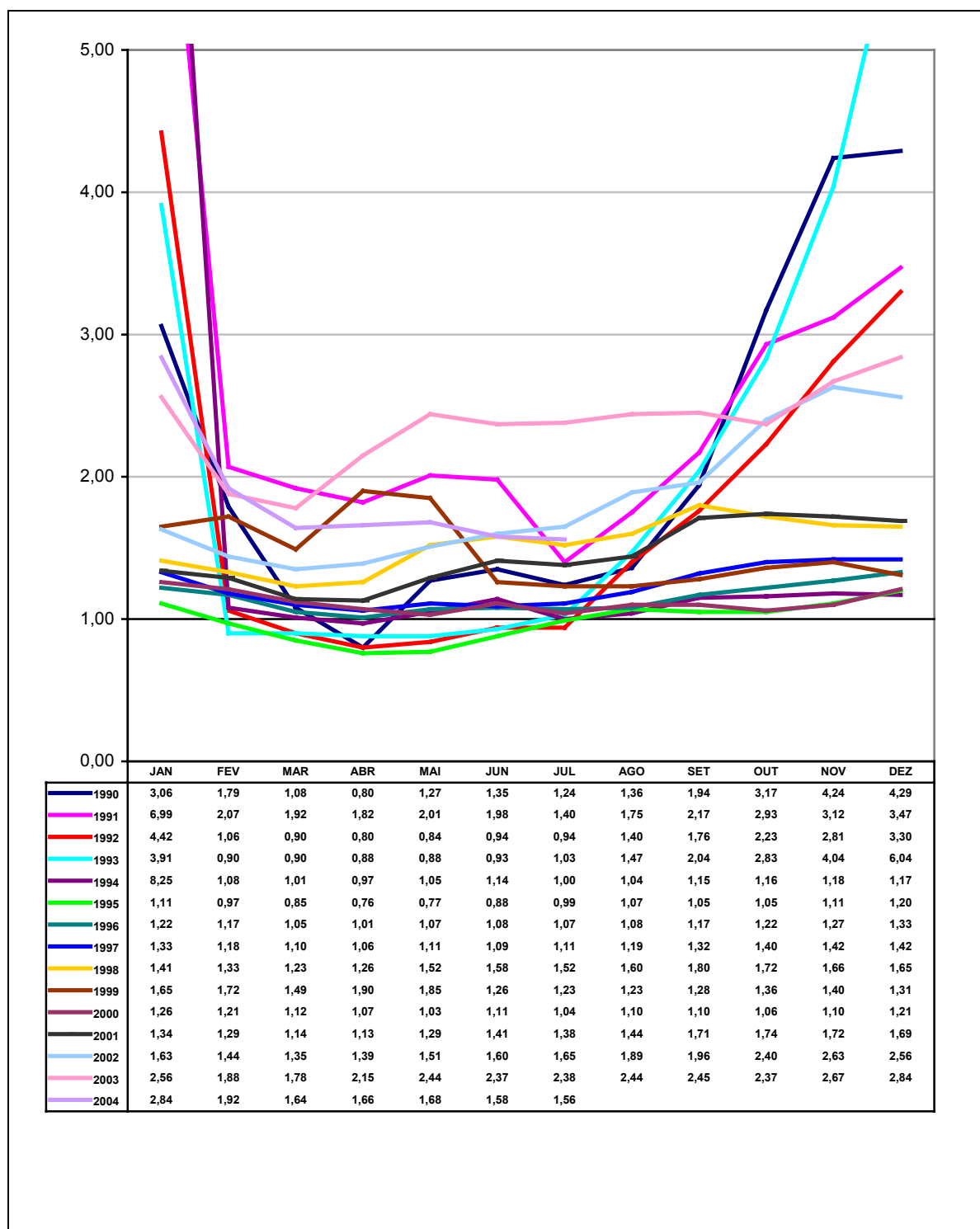


GRÁFICO A.1.4 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO ARROZ LONGO FINO NO RIO GRANDE DO SUL - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

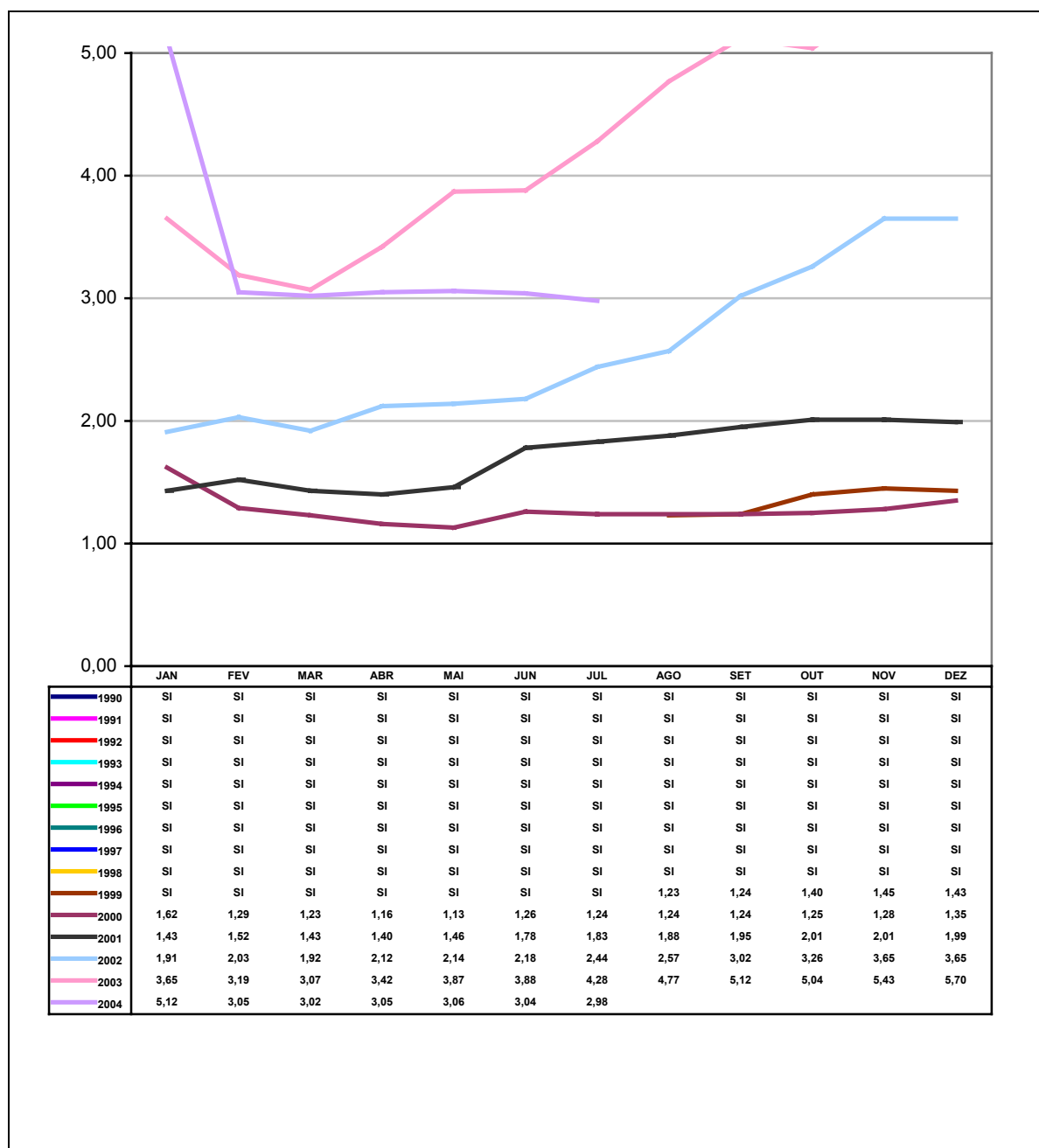


GRÁFICO A.1.5 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO ARROZ LONGO NO MATO GROSSO - AGOSTO 1999-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

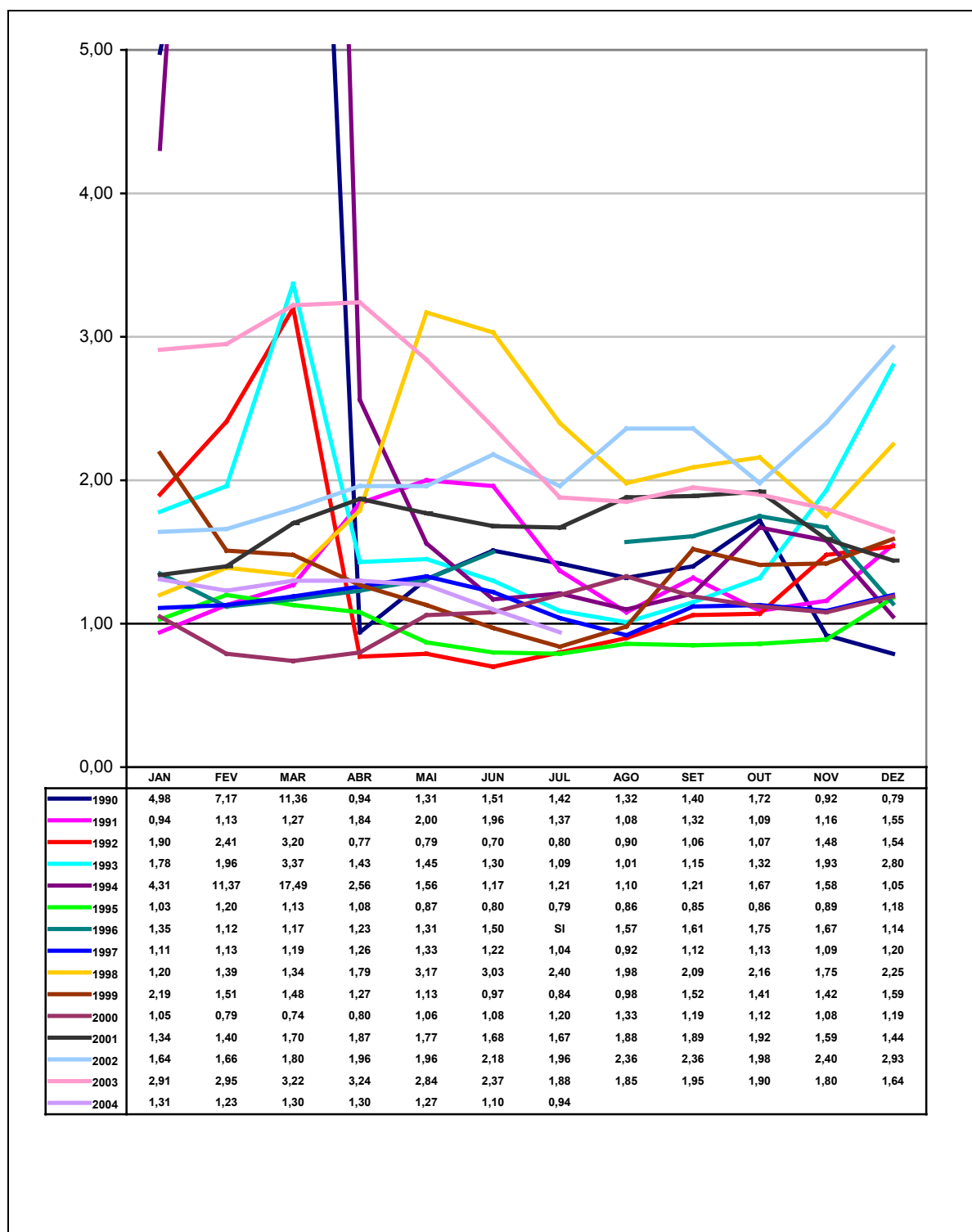


GRÁFICO A.1.6 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO FEIJÃO ANÃO CORES NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

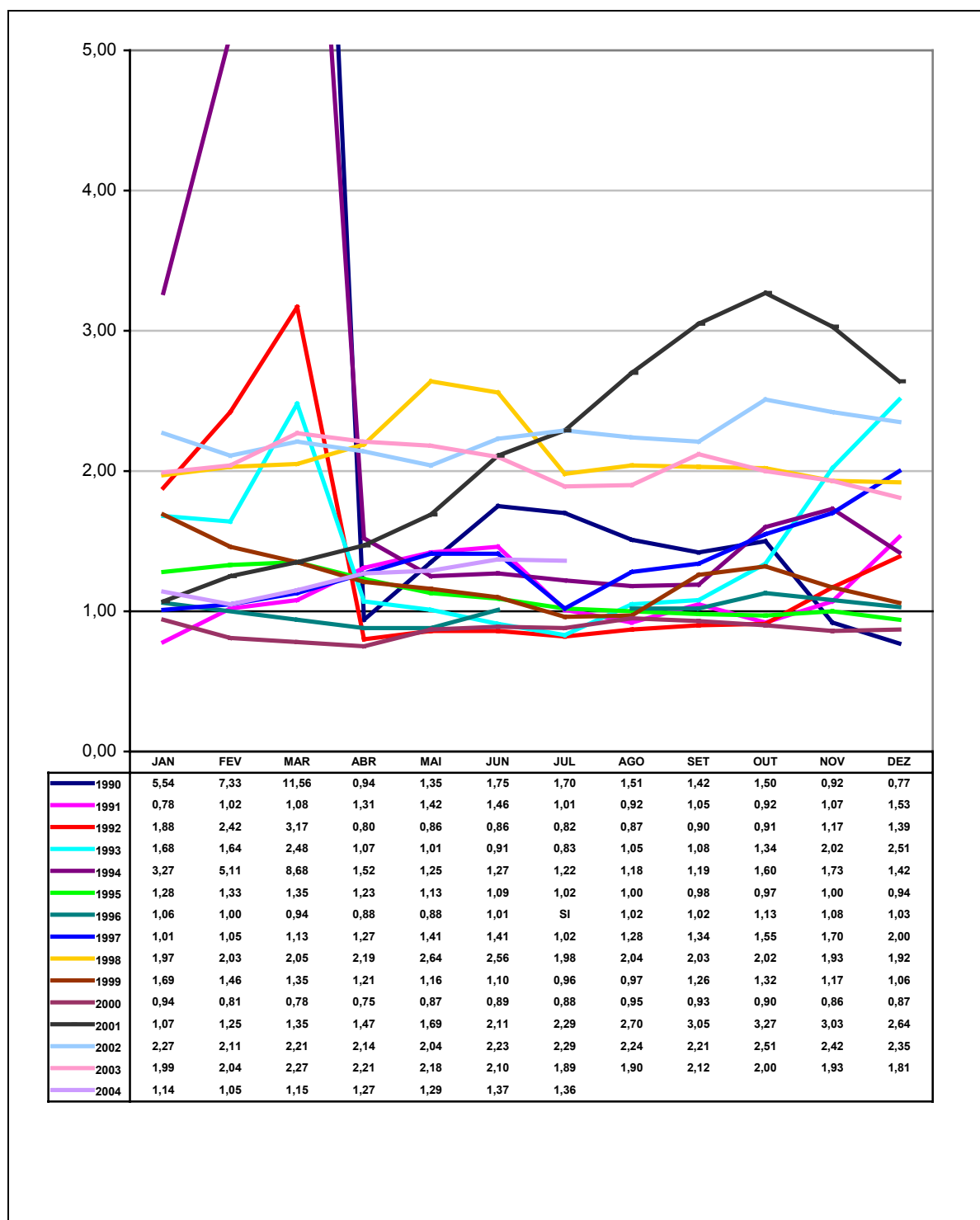


GRÁFICO A.1.7 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO FEIJÃO ANÃO PRETO NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

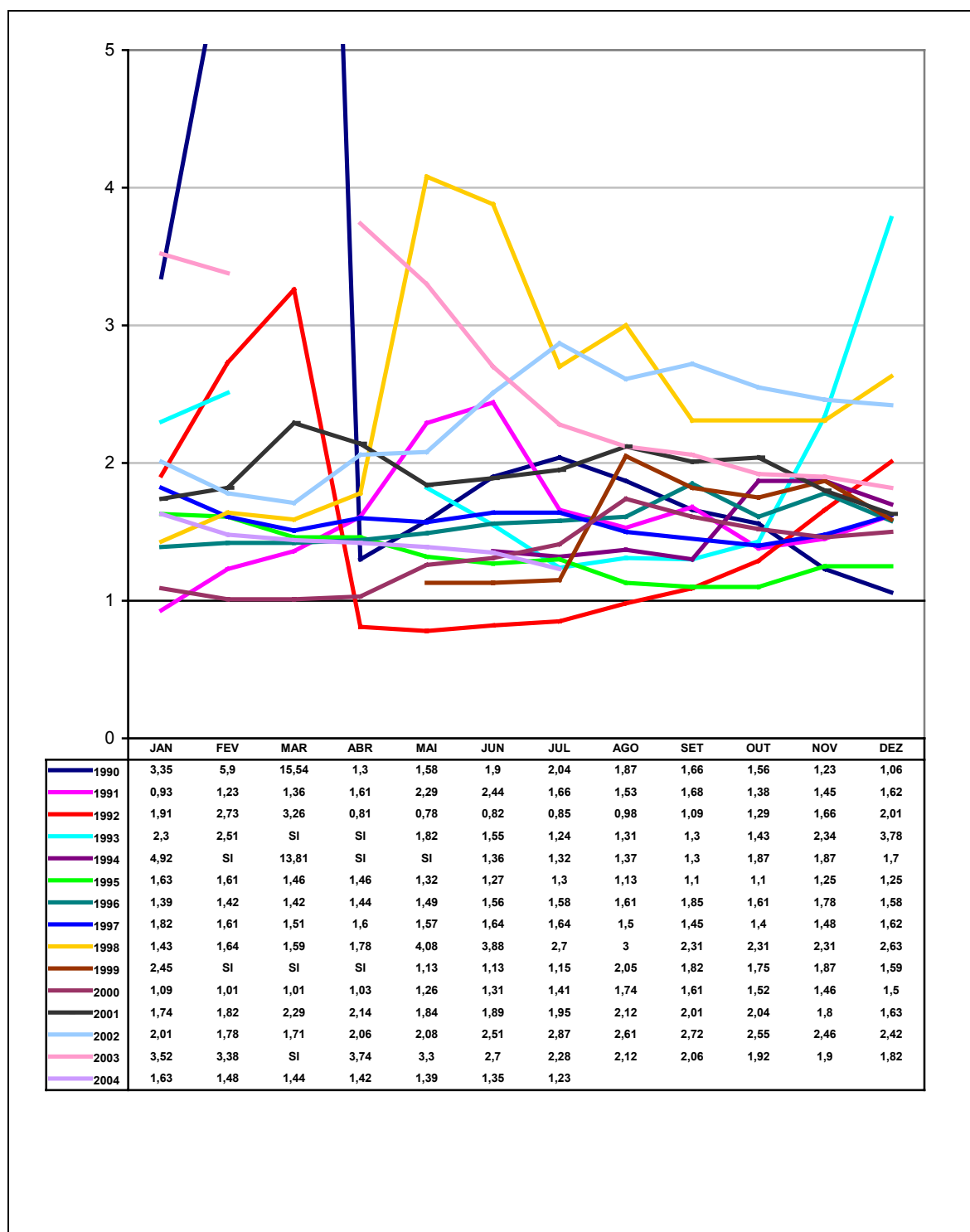


GRÁFICO A.1.8 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO FEIJÃO ANÃO CORES EM MINAS GERAIS - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

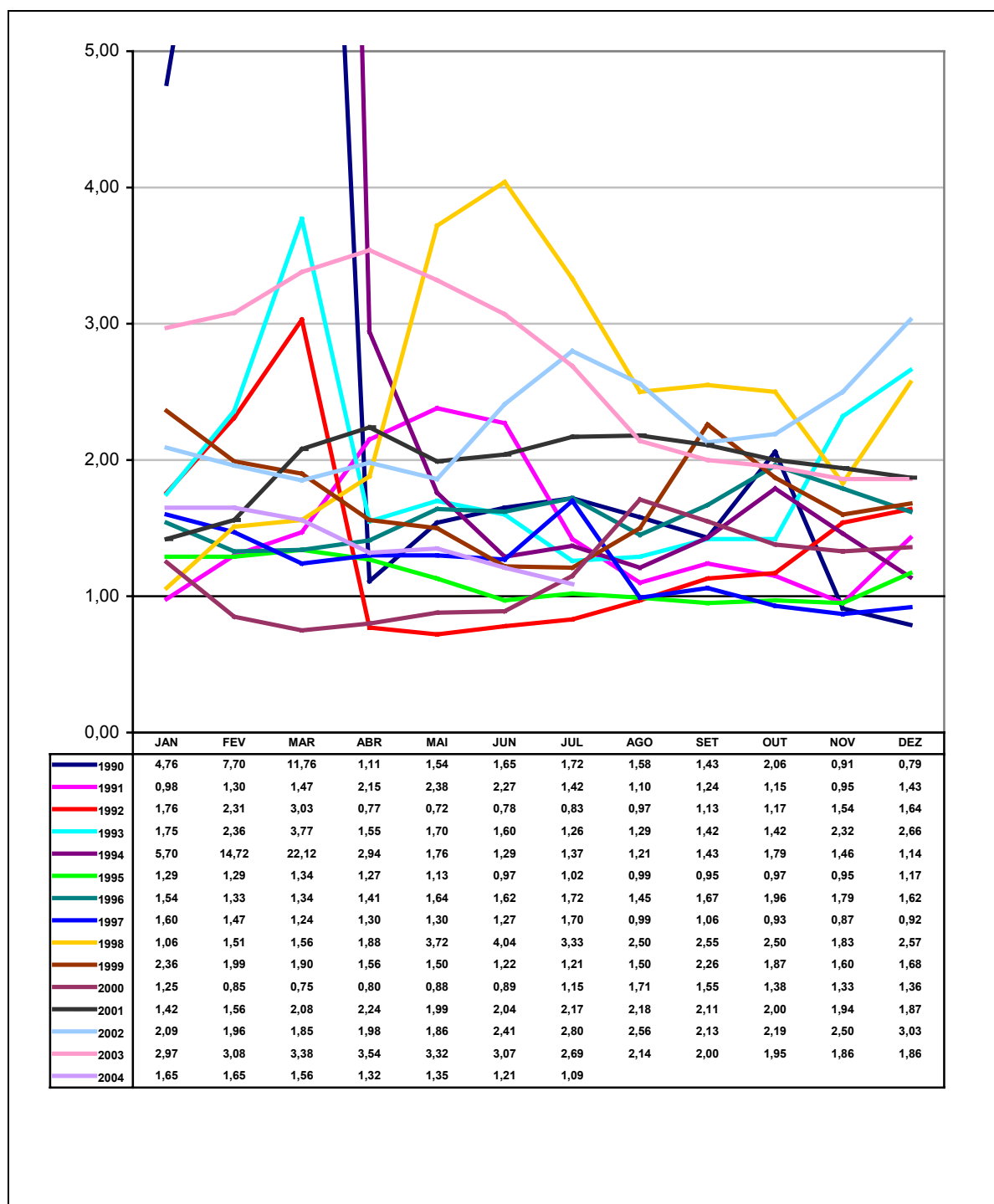


GRÁFICO A.1.9 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO FEIJÃO ANÃO CORES NA BAHIA - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

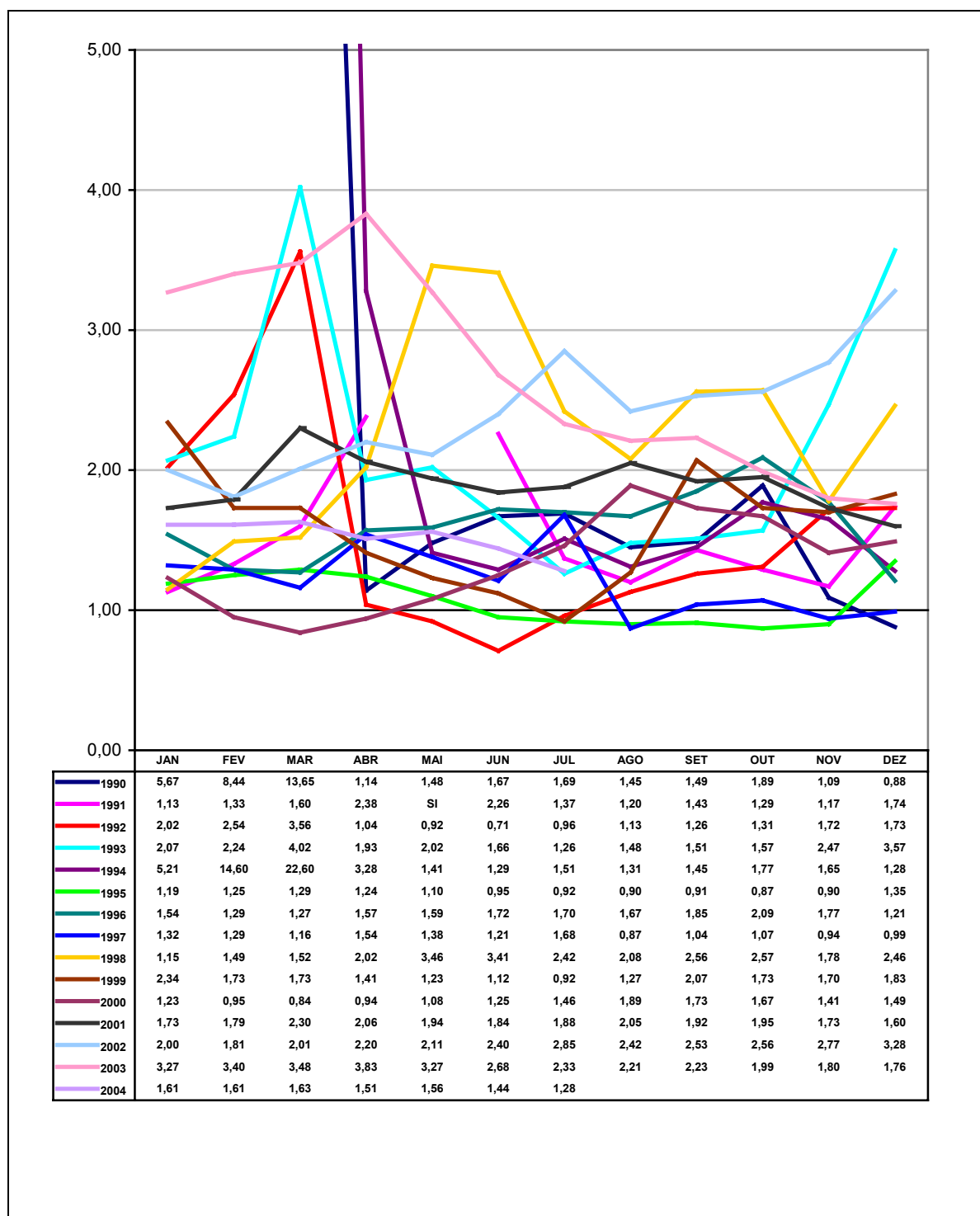


GRÁFICO A.1.10 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO FEIJÃO ANÃO CORES EM SÃO PAULO - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

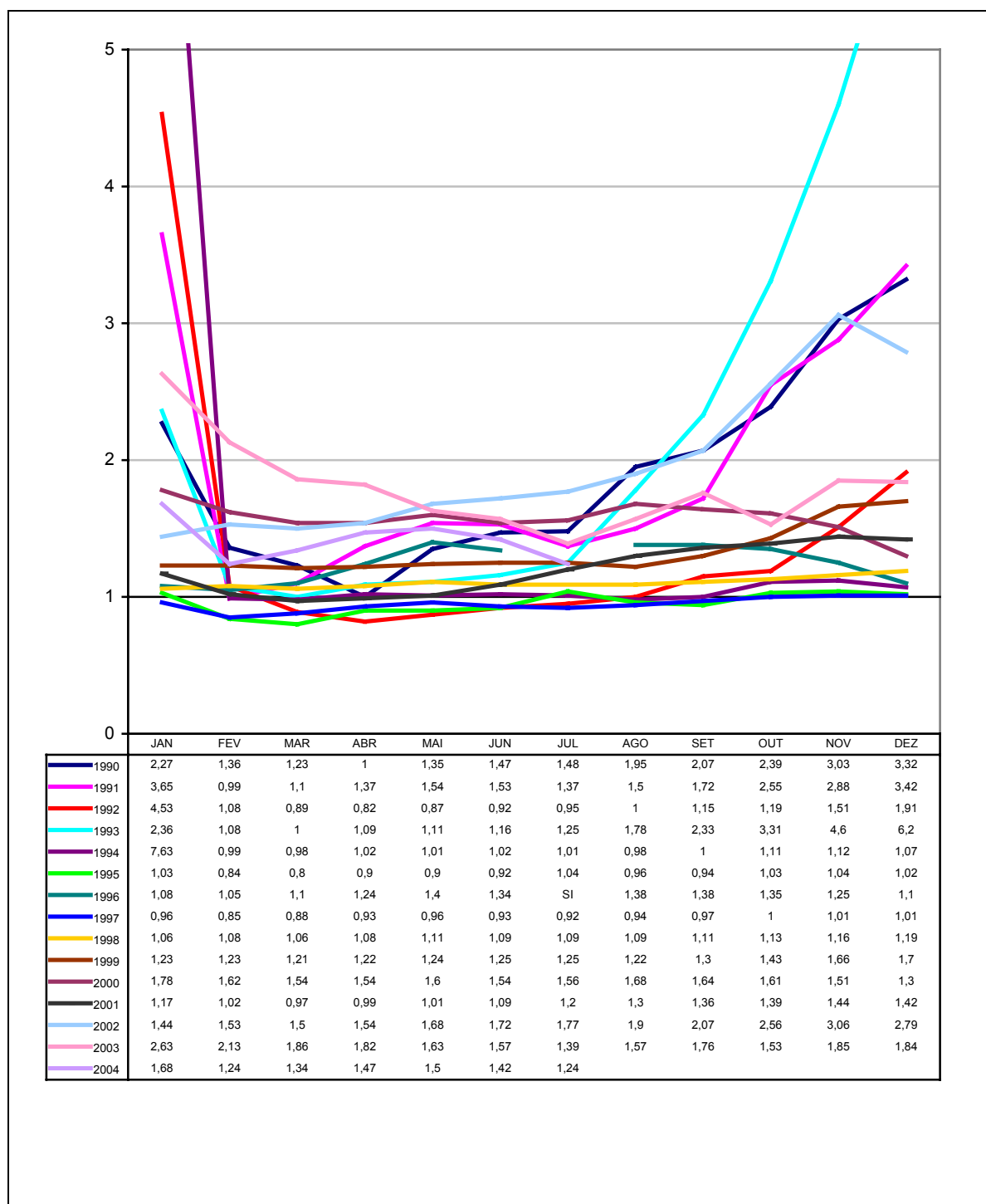


GRÁFICO A.1.11 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO MILHO NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

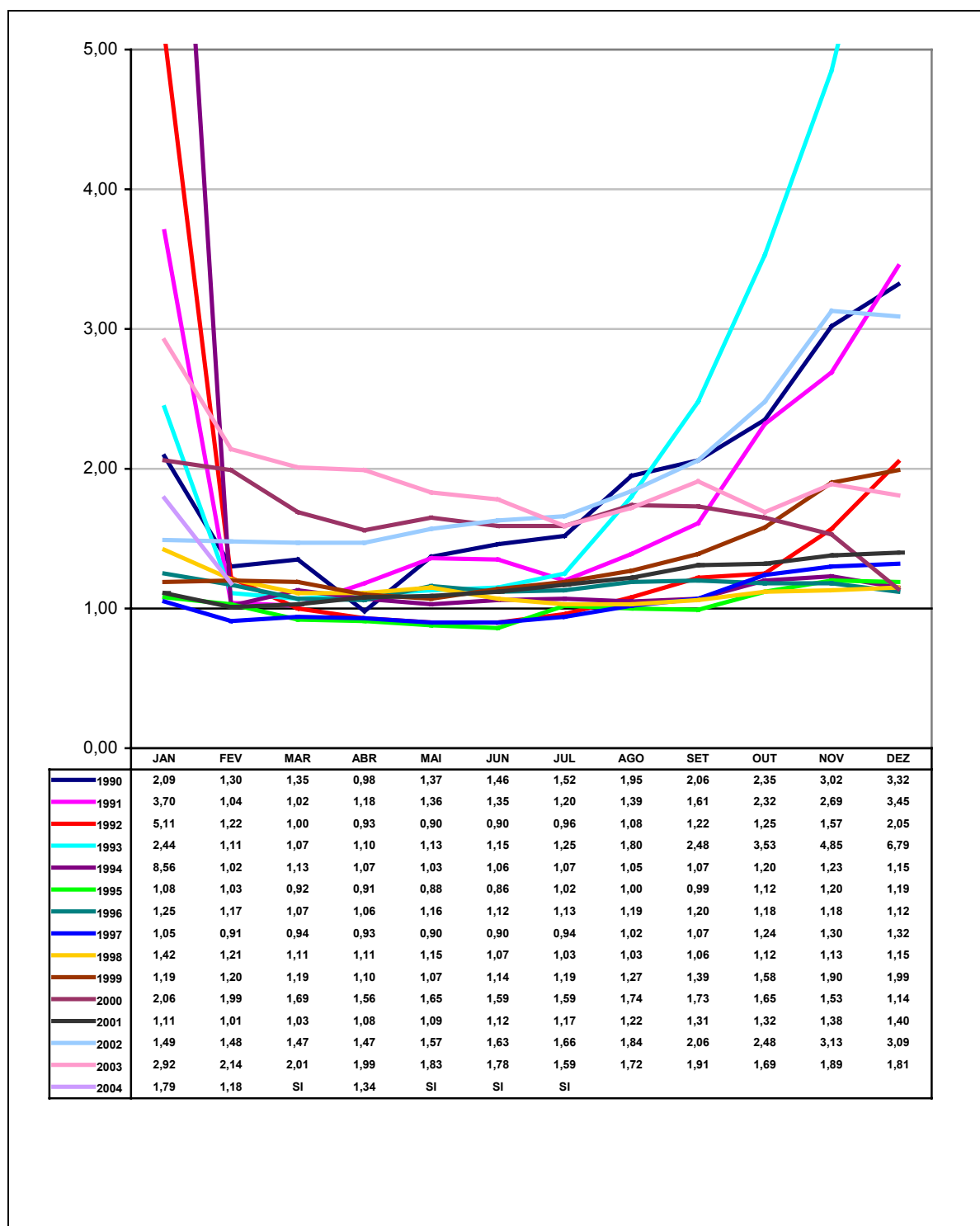


GRÁFICO A.1.12 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO MILHO EM MINAS GERAIS - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

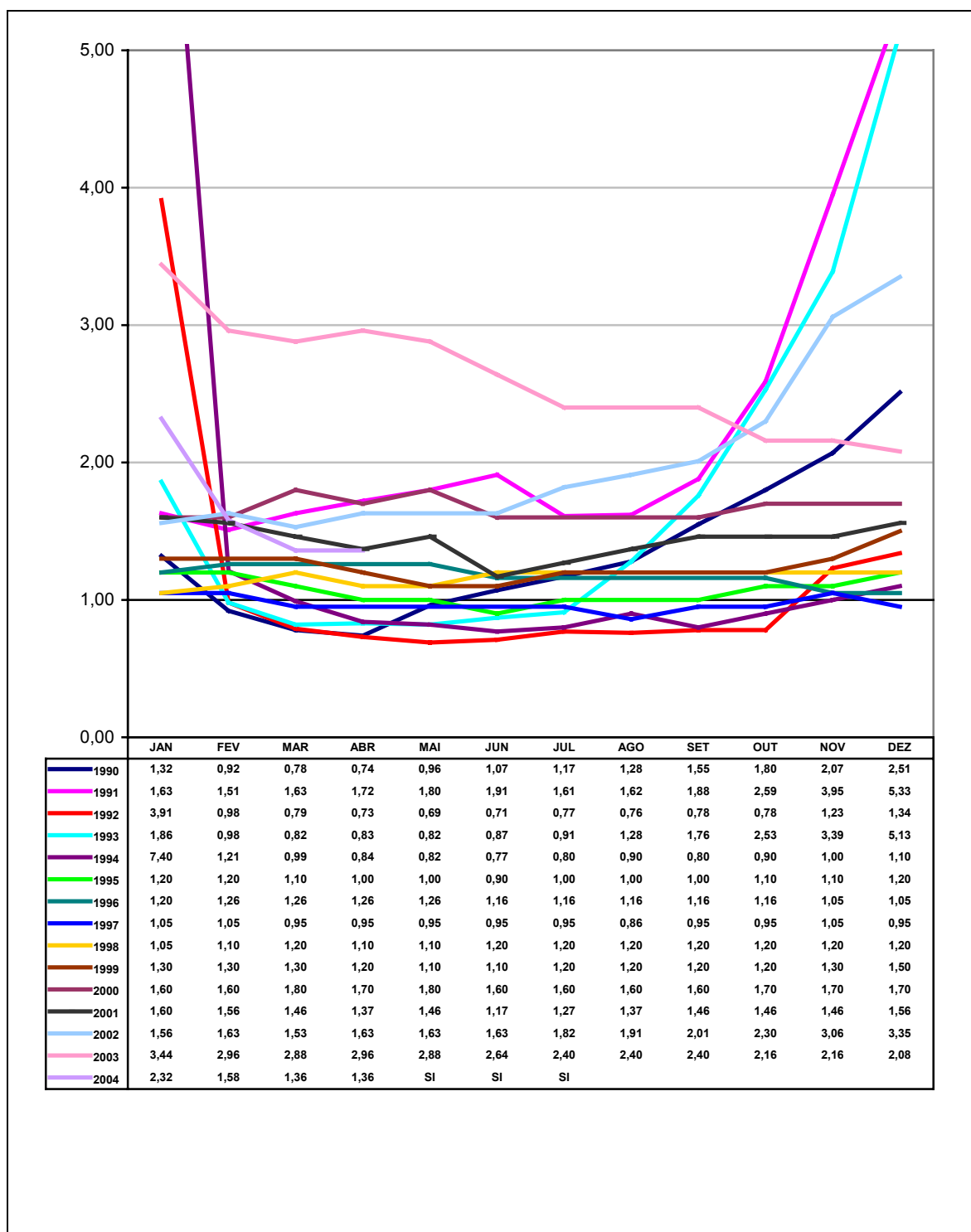


GRÁFICO A.1.13 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO MILHO NO MATO GROSSO - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

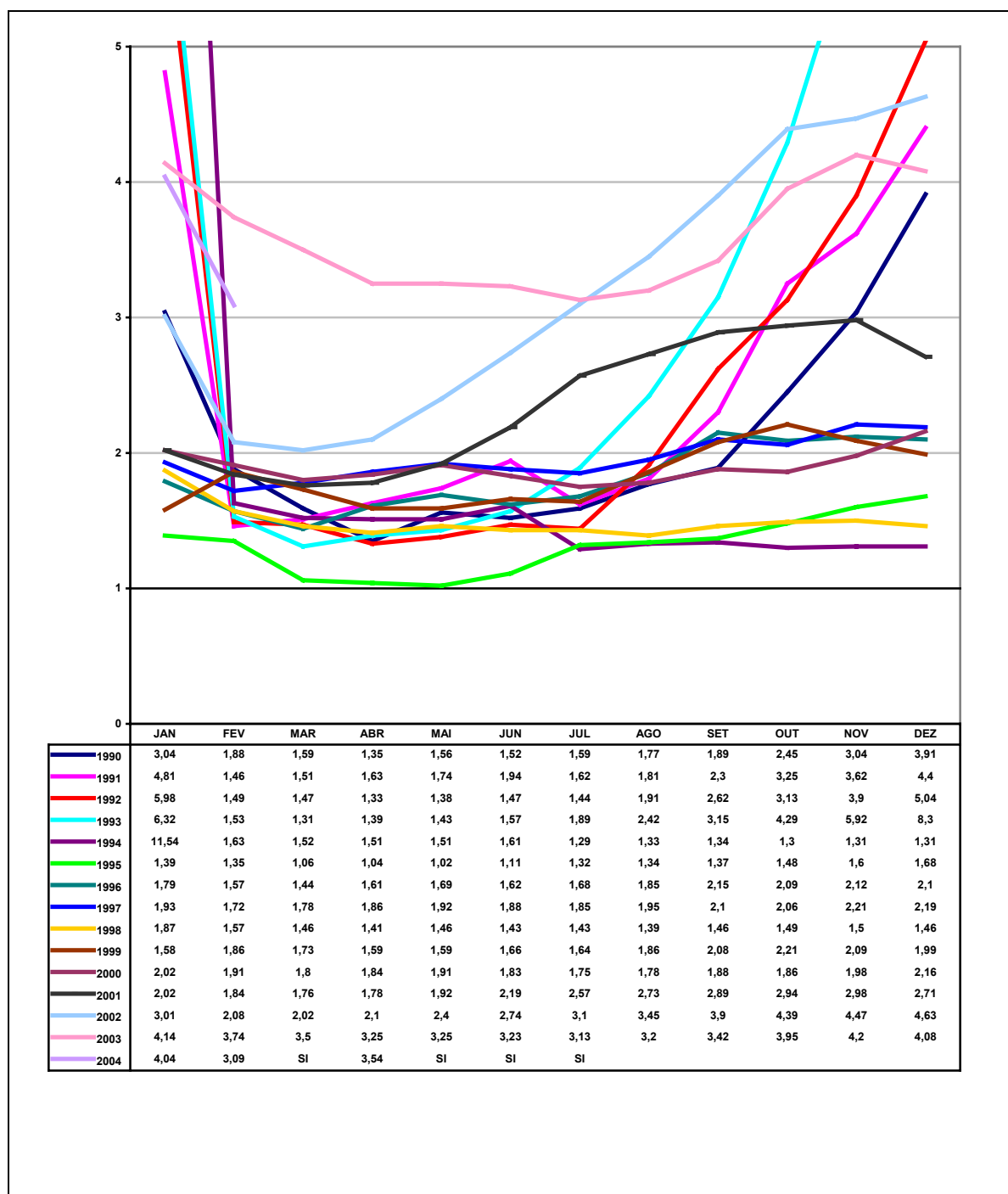


GRÁFICO A.1.14 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA SOJA, NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

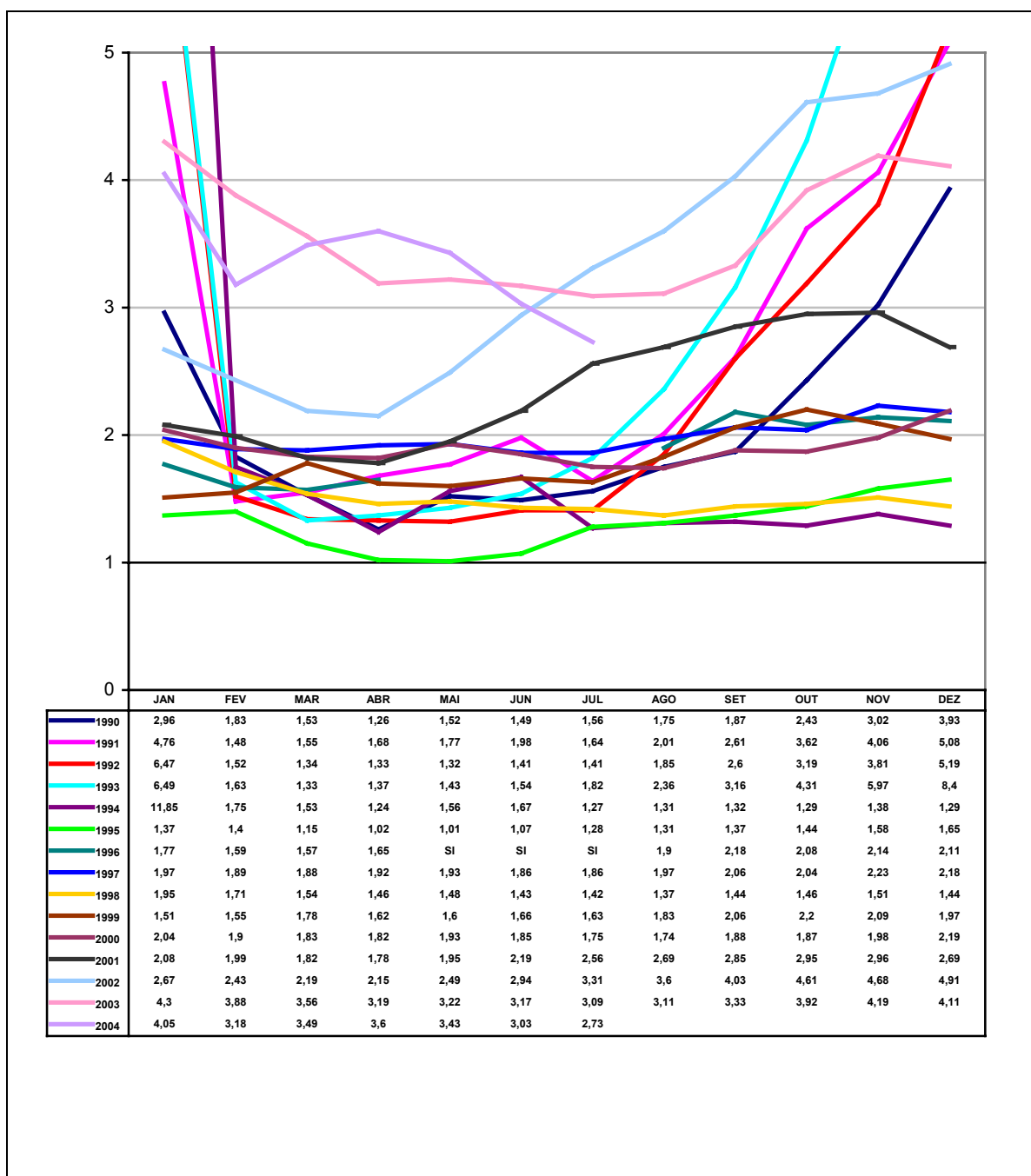


GRÁFICO A.1.15 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA SOJA, NO RIO GRANDE DO SUL - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

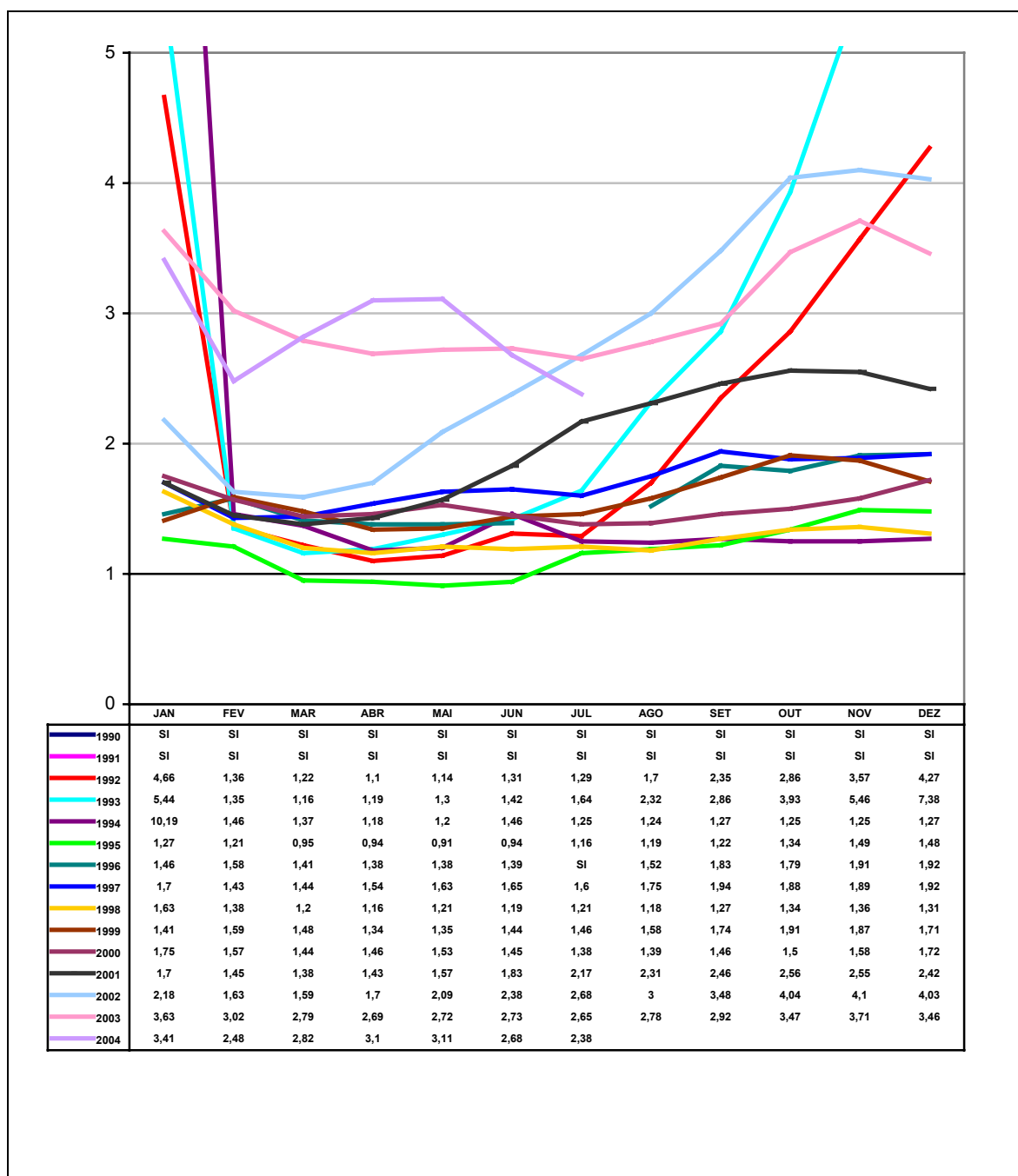


GRÁFICO A.1.16 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA SOJA, NO MATO GROSSO - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

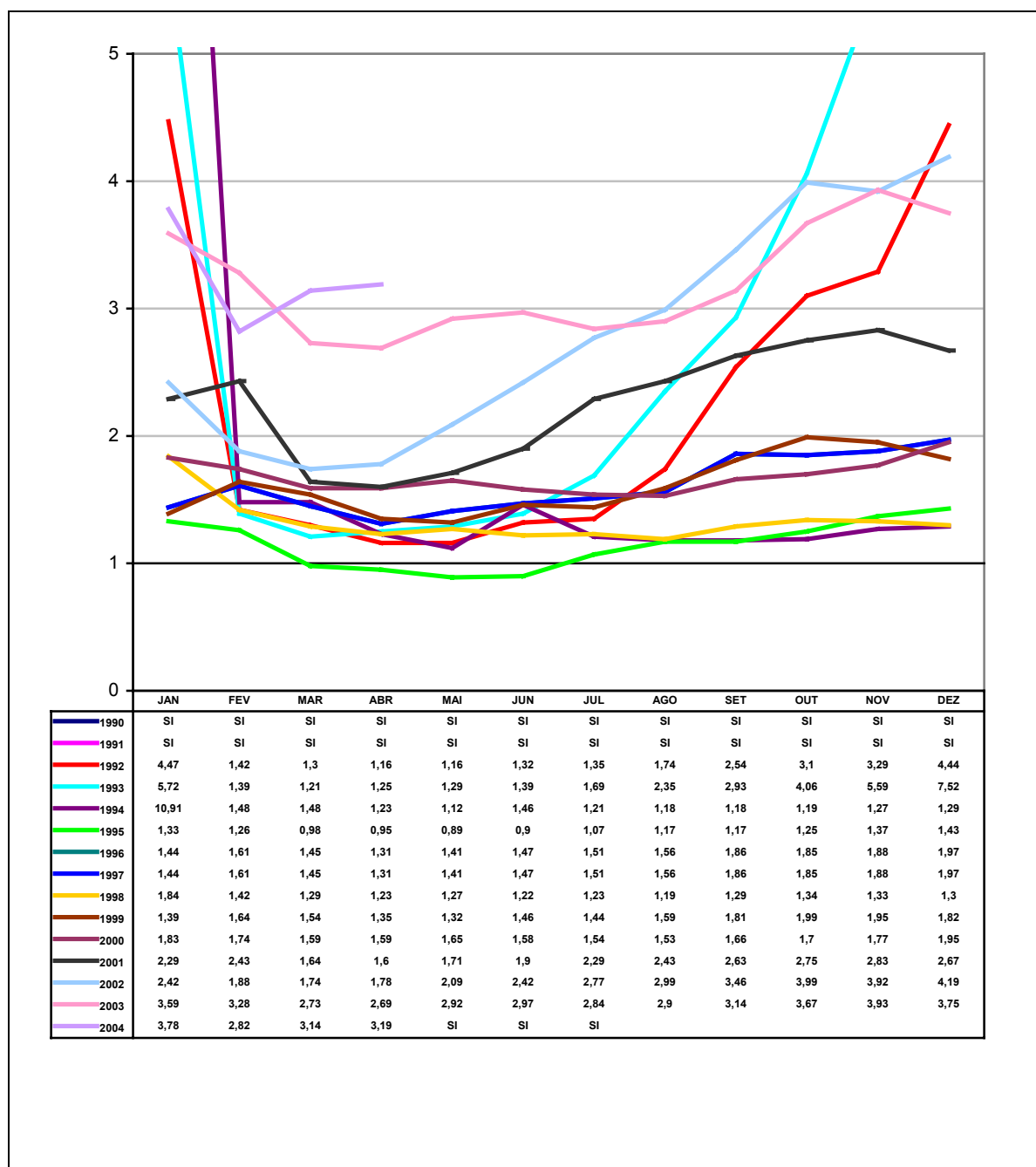


GRÁFICO A.1.17 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA SOJA, EM GOIÁS - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

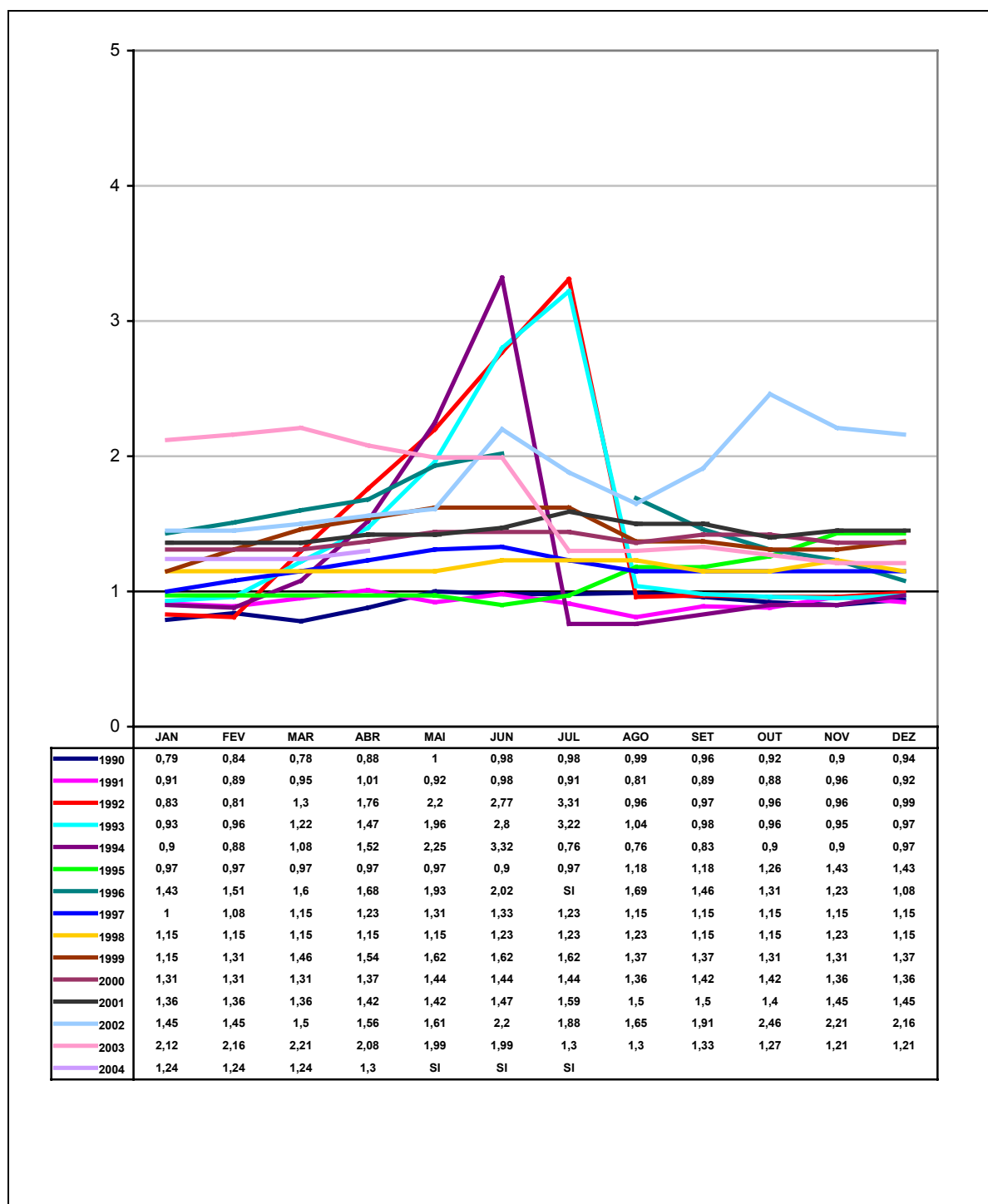


GRÁFICO A.1.18 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO TRIGO NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

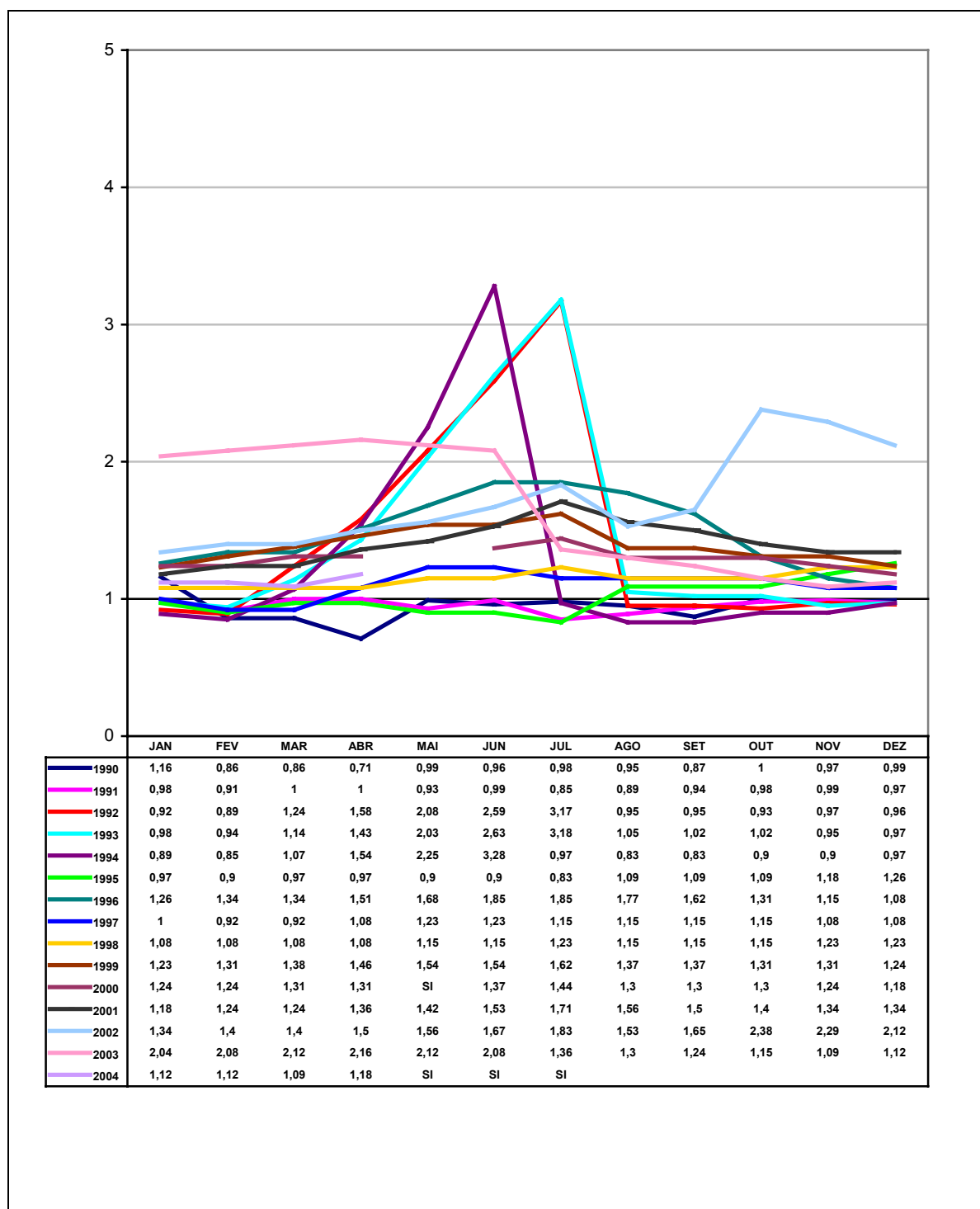


GRÁFICO A.1.19 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DO TRIGO NO RIO GRANDE DO SUL - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

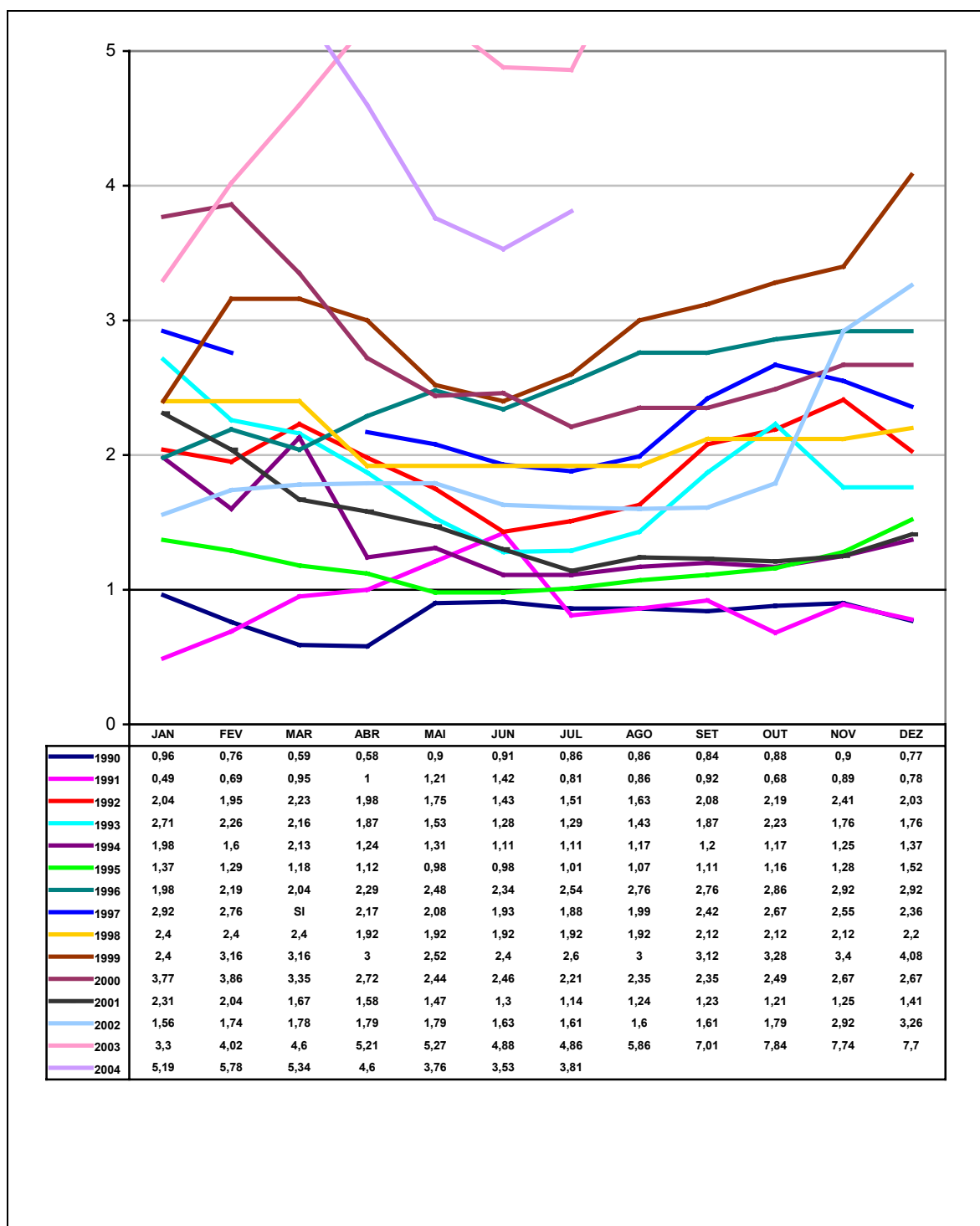


GRÁFICO A.1.20 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA MANDIOCA NO PARANÁ - JANEIRO 1990-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

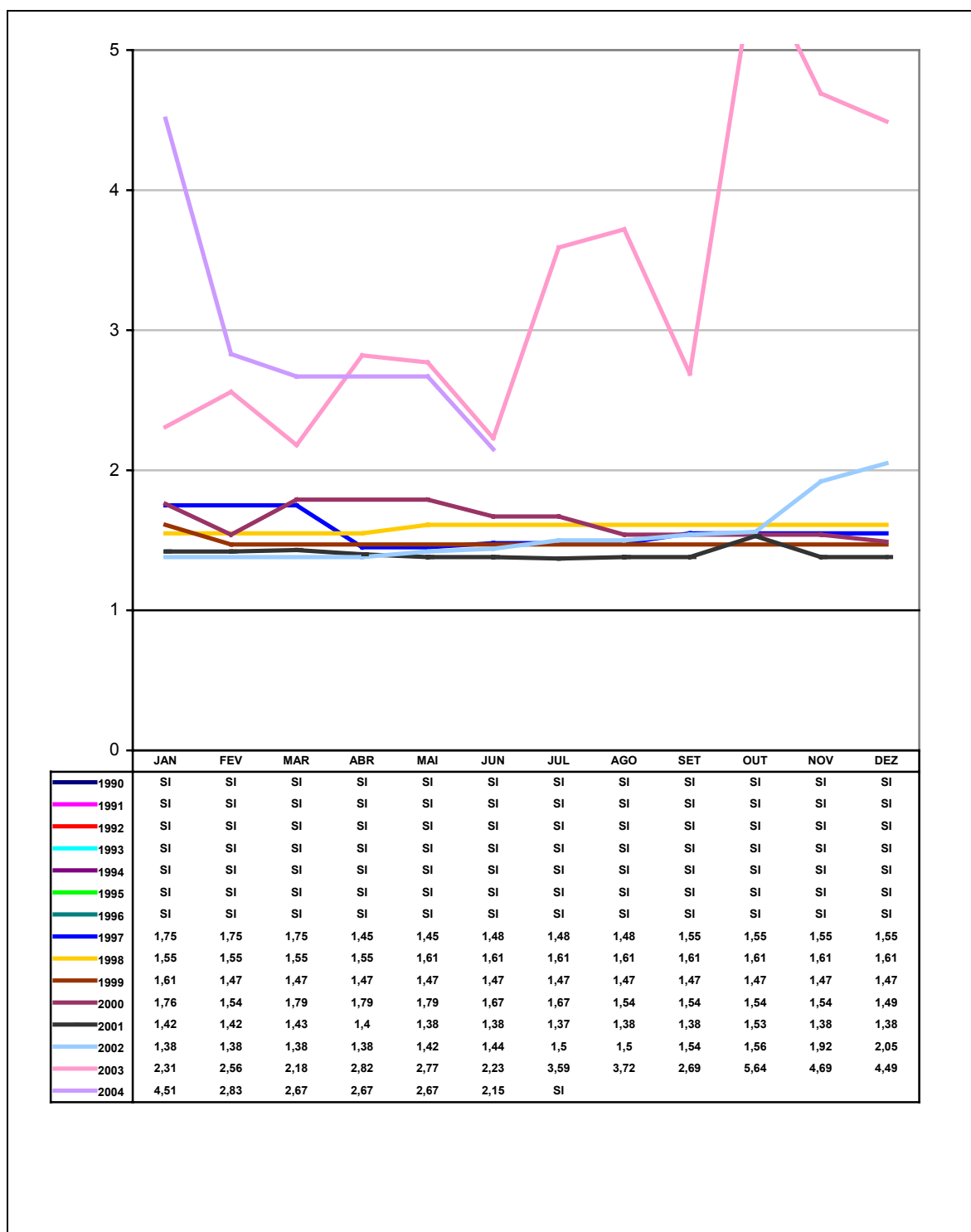


GRÁFICO A.1.21 - COMPARATIVO ENTRE O PREÇO DE MERCADO AO PRODUTOR E O PREÇO MÍNIMO DA MANDIOCA NO PARÁ - JANEIRO 1997-JULHO 2004

FONTE: CONAB/DIGEM/GEINT

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.