

## Políticas de estabilização de preços agrícolas: o de caso do mercado do milho em Mato Grosso

André Sanches<sup>1</sup>; Carlos José Caetano Bacha<sup>2</sup>

1, 2 – Universidade de São Paulo/ Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ/USP – Piracicaba - SP

1 – andresanches@usp.br; 2 – carlosbacha@usp.br

### Grupo de Pesquisa 5: Evolução e Estrutura da Agropecuária no Brasil

**RESUMO:** o objetivo deste artigo é analisar as políticas de garantias de preços mínimos na sustentação do preço do milho no Estado do Mato Grosso. Esse estado tem respondido por ¼ da produção nacional de milho nas últimas safras e os novos instrumentos de garantia de preços (tais como COVPA, PEP e PEPRO) têm sido utilizados, de maneira intercalada, mas não programada, na sustentação do preço de mercado do milho no estado citado, mas em intensidades distintas no período de 2009 a 2014. Constatou-se que a produção agrícola de Mato Grosso se beneficia de parte expressiva dos recursos alocados pelo Governo Federal em políticas de garantia de preços mínimos via COVPA, PEP e PEPRO, e que a cultura do milho concentra grande parte dos recursos alocados via esses programas no estado de Mato Grosso. A análise dos dados organizados em gráficos mostra que esses instrumentos têm sido capazes de elevar os preços de mercado após período de baixa advindas de aumento da oferta e/ou queda de preços internacionais.

**Palavras-chaves:** Preços mínimos, Milho, Mato Grosso

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the minimum price guarantees policy that has been in course to support the price of corn in the state of Mato Grosso. The later has responded by ¼ of the Brazilian production of corn in the last years and the new price guarantee instruments (such as COVPA, PEP and PEPRO) have been used, despite in interchangeably way and not scheduled, to support the corn prices in the mentioned state, but in different intensities in the period 2009 to 2014. Among the findings, it was observed that the Mato Grosso's agricultural production has taken benefits from a significant share of the grants allocated by the Federal Government in minimum price guarantee policy via COVPA, PEP and PEPRO, with a great concentration in the corn crop. After analyzing dataset organized into graphs, it is possible to state that minimum price policy has been effective in increasing corn prices after a downward trend causes by larger supply and/or lower international prices of corn.

**Keywords:** Minimum prices, Corn, Mato Grosso

### 1. Introdução

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) consiste em um mecanismo específico de políticas de renda na agropecuária, através do qual busca-se garantir ao produtor rural uma receita mínima por unidade de produto e, com isso, estimular a produção (DEL BEL FILHO e BACHA, 2005). Nesse sentido, o governo atua como agente regulador, com o objetivo de reduzir a volatilidade nos preços agrícolas especialmente nos períodos de safra,

quando o excesso de oferta tende a pressionar o nível dos preços, eventualmente atingindo níveis inferiores ao custo de produção.

Teoricamente, o preço mínimo define o patamar base dos valores recebidos pelos produtores. Para isso, o governo estabelece uma remuneração mínima ao produto com o objetivo de garantir a oferta de alimentos à sociedade. Em geral, o preço mínimo é definido antes do início do plantio. Isto serve como parâmetro de orientação aos agricultores para a alocação de recursos definindo, assim, qual e quanto de cada cultura deverão ser cultivadas ao longo do ano.

A atual estrutura de intervenção governamental no Brasil é conduzida conforme os desdobramentos da conjuntura dos mercados agrícolas. O governo atua, preferencialmente, nos momentos em que os preços são desfavoráveis, geralmente em períodos de colheita, quando os preços estão pressionados para baixo pelo aumento da oferta, havendo pouca interferência quando o mercado permanece equilibrado. Nesse contexto, as intervenções se concentram geograficamente nas regiões produtoras, pois nos mercados agrícolas, em geral, os preços são pressionados intensamente nas regiões produtoras onde o excedente é maior.

Entre os programas que constituem a PGPM, a maior parte dos recursos está concentrada nos programas Aquisição do Governo Federal (AGF), Empréstimos do Governo Federal (EGF e suas novas modalidades a partir de 2012), Prêmio de Escoamento do Produto (PEP), Contratos de Opções de Venda de Produtos Agropecuários (COVPA) e Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO). Os artigos de Del Bel Filho e Bacha (2005) e Bacha e Caldarelli (2008) concluíram que o apoio à comercialização não ocorre de forma proporcional entre os produtos, e nem à quantidade produzida por região, mostrando que os instrumentos de PGPM apresentam elevada concentração regional e entre os produtos agrícolas.

Para ilustrar a concentração regional dos programas de intervenção na comercialização, considerem os leilões do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO). Em 2013, segundo dados da Conab, do total dos R\$ 477,9 milhões que o governo federal alocou em subvenção (prêmio) de leilão de PEPRO, 94% foi destinado à comercialização do milho em grão. Enquanto que do total alocado à comercialização do milho, 97% do prêmio foi destinado a produtores e/ou cooperativas sediadas no estado do Mato Grosso.

Com a elevada concentração dos recursos de PEPRO na comercialização do milho, especialmente o milho produzido no estado do Mato Grosso, os leilões de PEPRO se mostram de grande relevância para o escoamento da safra de milho no estado. Em 2013, 10,6 milhões de toneladas de milho (52% da produção mato-grossense) foi negociada via Leilão de PEPRO; em 2014 foram negociados 5,6 milhões de toneladas (28% da produção anual). O valor concedido (prêmio) pelo governo federal foi R\$ 478 milhões em 2013, e R\$ 430,7 milhões.

O milho é a segunda maior cultura em termos de área com lavouras no Brasil, tendo sido colhidas 15,8 milhões de hectares na safra 2013/14. Essa cultura é também concentrada no Mato Grosso, que respondeu, por 23% da produção brasileira de milho na safra 2013/14 (CONAB, 2015). Os produtores de milho no Mato Grosso têm contado, no período de 2009 a

2014, com o apoio do COVPA, PEP e PEPRO, mas esses programas têm tido intensidades distintas ao longo dos anos citados. A dúvida que surge é se esses programas têm tido os efeitos esperados em termos de sustentação de preço e se há diferenças de impactos dos mesmos.

Dado o acima exposto, o **objetivo** geral deste artigo é analisar as modificações sofridas na Política de Garantia de Preços Mínimos em relação à estabilização dos preços do milho produzido no Mato Grosso. Para tanto, avalia-se o período de 2009 a 2014, no qual houve uso distinto dos instrumentos de PGPM para a cultura do milho.

O presente artigo está organizado em mais quatro seções além desta introdução. A seguir, uma revisão da literatura mais recente sobre a política de preços mínimos é analisada, situando-se o objetivo deste artigo em relação ao conhecimento atual. A seção 3 apresenta as metodologias analítica e na seção quatro é analisada a evolução, a partir da segunda metade da década de 1990, dos instrumentos de PGPM e de seus usos na cultura do milho em Mato Grosso. As considerações finais do artigo aparecem na seção seis.

## 2. Revisão de literatura

Nesta revisão analisam-se alguns trabalhos que avaliam as Políticas de Garantia de Preços Mínimos no Brasil em termos de sua mudança diante do contexto macroeconômico do país e a distribuição regional e concentração dos instrumentos em determinados produtos. Destacam-se os trabalhos de Del Bel Filho e Bacha (2005), Rezende (2001), Villa Verde (2001), Stefanelo (2005), Barros e Guimarães (1998), Bacha e Caldarelli (2008), Ozaki e Batalha (2008) e Ramos e Morceli (2010).

Del Bel Filho e Bacha (2005) analisam a operacionalização e distribuição dos instrumentos de PGPM no Brasil, a partir de 1997, por região e por cultura. Os autores concluíram que o COVPA concentra-se na cultura do milho; o PEP, na cultura do algodão; e o AGF, nas culturas de arroz e feijão. Com relação à distribuição desses instrumentos por regiões, concluíram que os estados do Centro-Oeste são favorecidos pela utilização desses instrumentos de garantia de preços mínimos, enquanto os estados das regiões Norte e Nordeste pouco os utilizam.

A relação entre as diretrizes macroeconômicas e a operacionalização dos instrumentos de PGPM é avaliada nos artigos de Rezende (2001) e de Villa Verde (2001) e na tese de Stefanelo (2005). Os dois primeiros autores destacam as modificações na forma da PGPM, na década de 1990, destacando a redução na participação do governo no processo de garantia de preços e a maior participação do setor privado nessa política. Os dois primeiros autores destacam, também, que a conjuntura brasileira de intensificação da abertura comercial e restrição fiscal conduziu a política agrícola para uma intervenção direcionada e com gastos menores por parte do setor público. Stefanelo amplia a análise abordando também as modificações feitas na PGPM no início do século XXI.

Barros e Guimarães (1998) analisaram o desempenho da Política de Preços Mínimos (PGPM) entre 1985 e 1996, utilizando um modelo de expectativas racionais. Os autores destacaram a dificuldade do governo em intervir de forma adequada, nos moldes da PGPM

vigente no período, destacando problemas referentes à falta de recursos para adquirir a quantidade necessária de produto para estabilizar o preço no patamar desejado, o tempo necessário para comprar o produto e as dificuldades operacionais no transporte e no armazenamento do produto.

Bacha e Caldarelli (2008) analisaram os instrumentos de Políticas de Garantia de Preços Mínimos em termos de distribuição por cultura e região. Os autores concluíram que os instrumentos de garantia de preços mínimos se mostraram concentrados em produtos voltados ao mercado e em produtos nos quais os mercados são melhor organizados, tais como: soja, milho e algodão. No que tange à distribuição por culturas, o PROP apresentou concentração em milho e soja e o PEPRO em milho, soja e algodão. No que diz respeito à concentração espacial, o PROP se concentrou no Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul, o PEPRO no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Bahia, já o PESOJA concentrou-se no Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia.

Ozaki e Batalha (2009) avaliaram a razão pela qual determinados produtos em certas regiões demandam mais subvenção governamental em relação a outras, além da relação entre a PGPM na comercialização de soja e milho. Os resultados encontrados pelos autores indicam que as regiões são beneficiadas de forma desigual pelos leilões realizados pelo governo e que o baixo preço do grão no Centro-Oeste reduz a possibilidade de transferir a produção de uma região para a outra, pois com o aumento da relação custo do frete sobre o preço final do produto estimula a intervenção do governo para garantir a renda e o abastecimento do produto. Os autores apontam que o principal efeito observado com a PGPM é a transferência do milho da região Centro Oeste para a região Nordeste, beneficiando os produtores agrícolas do Centro-Oeste e os compradores nordestinos.

Ramos e Morceli (2010) concluíram, através de uma análise qualitativa e descritiva, que os instrumentos de apoio à comercialização em relação à sustentação dos preços são eficazes no mercado do arroz em períodos de sobre oferta, além de destacarem a importância dos instrumentos em relação ao abastecimento de regiões com déficit de matéria prima e no de garantir oferta em momentos de escassez de produto. Os autores destacam que para a ação do governo, de fato, sustentar preço, é necessário que os instrumentos de apoio tenham um alcance representativo e que as intervenções ocorram de maneira contínua e planejada.

Diferente da literatura supraanalisada, o presente artigo considera um período ainda pouco tratado na literatura (2009 a 2014) e uma cultura (milho no Estado do Mato Grosso) também pouco avaliada no uso de instrumentos de PGPM.

### **3. Metodologia**

A metodologia utilizada nesse trabalho é a análise tabular e gráfica de dados secundários, associada à análise da evolução da produção agrícola nacional que levaram à mudança da PGPM, nos últimos anos.

Os dados utilizados neste trabalho foram coletados na Conab. Essa instituição fornece informações, para cada programa de PGPM e para cada cultura, dos volumes das operações realizadas. Desses dados, atenção especial é dada ao Prêmio de Escoamento de Produto - PEP,

Prêmio Equalizador Pago ao Produtor - PEPRO, e aos Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas - COVPA.

A cultura analisada é a do milho, a qual os instrumentos de PGPM se mostrou de grande relevância a partir de 2009.

#### **4. Evolução recente dos instrumentos de garantia de preços mínimos**

Influenciado pela conjuntura macroeconômica do país, os instrumentos pelos quais o governo operacionaliza a Política de Garantia de Preços Agrícolas (PGPA) no Brasil têm sofrido intensas modificações desde a década de 1990. Essas modificações ocorreram em um contexto de ajustes macroeconômicos no país, como a abertura comercial e programas de estabilização da economia e controle da inflação, ao longo da década de 1990.

A partir de 1990 houve redução da participação do Governo Federal no financiamento da agricultura, com o objetivo de tornar a agricultura brasileira mais competitiva no mercado mundial além de reduzir a deficiência estatal na infraestrutura de armazenamento e de escoamento. Com isso, modificações nos instrumentos pelos quais o governo operacionaliza a PGPM foram realizadas no sentido de diminuir a influência da esfera pública na determinação dos preços agrícolas, permitindo que o setor privado atuasse de forma mais intensa (VILLA VERDE, 2001).

Os programas de Aquisição do Governo Federal (AGF) e o programa de Empréstimos do Governo Federal (EGF) eram os instrumentos tradicionais pelos quais o governo executava a PGPM até o início da década de 90. O AGF é um procedimento pelo qual o governo federal se compromete a adquirir o produto caso o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo estabelecido previamente. Por outro lado, o EGF é um procedimento pelo qual o governo federal concede empréstimos ao produtor rural, para que esse estoque o seu produto no período em que os preços se encontram em patamares baixos e, posteriormente, venda-os, em períodos em que os preços se situam em patamares maiores. O EGF possuía duas modalidades, com opção de venda (EGF-COV) e sem opção de venda (EGF-SOV). Enquanto no EGF-COV o produtor tinha a opção de vender o produto estocado ao governo federal, pelo preço mínimo, caso esse estivesse acima do preço de mercado no momento de pagamento do empréstimo; no EGF-SOV o produtor não tinha o direito de vender o seu produto ao governo federal no momento de pagamento do empréstimo, tendo o produtor que vendê-lo ao preço de mercado vigente, ou prolongar a estocagem com recursos próprios. O EGF/COV foi descontinuado em meados da década de 1990, mas continuando as operações com EGF/SOV.

O quadro 1 mostra a evolução dos instrumentos de atuação da Política de Garantia de Preços Mínimos no Brasil, com ênfase a partir da década de 1990.

Segundo Del Bel Filho e Bacha (2005), nas décadas de 1970 e 1980, os programas AGF e EGF eram oferecidos sem custos expressivos aos produtores, mas envolviam significativas despesas para a formação de estoques por parte do Tesouro Nacional. Os autores destacam que as crises fiscais vividas pelo governo brasileiro acompanhadas por programas de governo de controle da inflação levaram à discussão de novos instrumentos de

PGPM com menores despesas por parte do tesouro Nacional, e que o EGF/COV passou a ser operado, de modo decrescente, a partir de 1996, com valores irrisórios a partir de 1999.

Na primeira metade da década de 1990, o Governo Federal implementou mudanças no EGF, criando as bases para a criação, em 1997, do Programa Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e do programa de Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA). Com a crescente utilização dos programas de PEP e COVPA, as operações com EGF/COV foram reduzidas gradualmente.

#### Quadro 1 – Evolução dos instrumentos de PGPM.

Instrumentos de PGPM atuantes nas décadas de 1970 e 1980:
AGF (Aquisições do Governo Federal) EGF/SOV (Empréstimos do Governo Federal/Sem Opção de Venda) EGF/COV (Empréstimos do Governo Federal/Com Opção de Venda)
Instrumentos públicos de PGPM de transição (entre 1991 e 1996):
· Custeio em EGF/COV · EGF Especial · Prêmio de Liquidação · Equivalência em Produto · Prêmio de Equalização
Instrumentos públicos de PGPM criados na segunda metade da década de 1990
· COVPA (Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas) · PEP (Prêmio de Escoamento de Produto)
Instrumentos públicos/privados de garantia de preços (criados de 2004 a 2006)
· PROP (Prêmios de Risco para Opção Privada) · PESOJA (Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos) · PEPRO (Prêmio Equalizador Pago ao Produtor)
Novas linhas de financiamento para estocagem (criadas em 2012)
· FEPM (Prêmios de Risco para Opção Privada) PGPP (Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor) FEE (Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários não Integrantes da PGPM)

Fonte: baseado em Caldarelli e Bacha (2008), com acréscimo de novas informações.

O PEP consiste em um subsídio concedido pelo Governo Federal a um arrematante desde que o mesmo faça o escoamento do produto de regiões de excesso de oferta para regiões com escassez de demanda e pague-se ao produtor um preço condizente com o preço mínimo. Parte-se de uma situação em que o preço do mercado está abaixo do preço mínimo e o arrematante do PEP se compromete a comprar o produto junto ao produtor ao preço mínimo e vendê-lo no mercado ao preço vigente. Como o arrematante terá prejuízo nesta operação (ao vender o produto agrícola a preço inferior ao de sua compra) e custo de deslocamento do produto entre regiões (da produtora para a consumidora), o Governo Federal paga ao arrematante um prêmio que cobre esses custos e mais um lucro desejado pelo arrematante.

O COVPA consiste em um seguro de preços adquirido pelo produtor rural, em que a Companhia Nacional de Abastecimento emite um título no qual ela se compromete a comprar a quantidade determinada de produto a um preço estabelecido em determinada data. Esse

preço pode ser o preço mínimo ou um valor acima do mesmo. Por isso, o COVPA representa um instrumento de suporte de preço.

O programa Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP), criado em dezembro de 2004, é uma garantia de preço ofertada em leilões públicos que se destina às empresas que pretendem lançar uma opção de venda aos produtores agrícolas em uma data futura. O PROP implica em dois leilões. No primeiro leilão participam empresas lançadoras de opção de venda e a Conab. Essas empresas adquirem o direito de receber, caso tenham prejuízos no lançamento de opção de venda, uma certa quantia por saca do produto. Por exemplo, nesse primeiro leilão a empresa lançadora da opção de venda poderá adquirir o direito de ser ressarcida em R\$ 2,00 por saca caso tenha prejuízo no exercício pelo produtor da opção de venda que aquela empresa lançar.

Em um segundo leilão, entre a empresa lançadora da opção de venda e o produtor agrícola, esse último adquire da primeira o direito de vender-lhe um certo produto a determinado preço (por exemplo, o preço mínimo), sendo que o produtor agrícola pagará um prêmio à empresa que lançar a opção de venda. Se no vencimento dessa opção o preço de mercado estiver acima do preço da apólice, o produtor agrícola fica desobrigado de exercer a opção de venda e a empresa lançadora nada receberá da Conab em relação à subvenção adquirida no primeiro leilão. Mas nesse caso a empresa lançadora da opção de venda ficará com o prêmio do seguro adquirido pelo produtor agrícola. Mas caso, no segundo leilão, a empresa lançadora da opção de venda tenha um prejuízo (por estar adquirindo produto agrícola a preço mínimo superior ao de mercado), esse prejuízo será ressarcido até o limite definido no primeiro leilão. Por exemplo, caso a empresa lançadora da opção tenha que comprar um produto por R\$ 20,00/sc e sendo preço de mercado de R\$ 19,00/sc, essa teria um prejuízo de R\$ 1,00/sc, mas esse seria coberto com a garantia adquirida no primeiro leilão.

O Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) é uma subvenção econômica (prêmio) concedida ao produtor e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o Valor de Referência estabelecido pelo Governo Federal e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão, obedecida à legislação do ICMS vigente em cada Estado da Federação. Seu lançamento se dá quando o preço de mercado estiver abaixo do Valor de Referência. Podem-se utilizar dele o produtor rural e/ou sua cooperativa (CONAB, 2014). O mecanismo do PEPRO é considerado um instrumento de PGPM recente, regulamentado em junho de 2006.

O leilão de PEPRO tem como principal objetivo a manutenção da renda do produtor agrícola, além de estimular o escoamento da produção, evitando que a comercialização ocorra a preço de venda abaixo do preço mínimo estabelecido pelo governo. Uma vantagem importante do leilão de PEPRO frente a outros instrumentos tradicionais de PGPM, como o programa de Aquisição do Governo Federal, é o fato do PEPRO permitir a garantia do preço mínimo ao produtor sem a aquisição do produto por parte do governo, mediante apenas o pagamento da diferença entre o preço mínimo (ou de referência) e o de mercado, reduzindo as despesas referentes a manutenção de estoques.

Bacha e Caldarelli (2008) ressaltam que nas operações de PEP, COVPA, PROP e PEPRO o Governo Federal não forma estoques, mas garante ao produtor agrícola o



recebimento do preço mínimo e sendo que, nos casos do PEP e do PEPRO, estimula-se o deslocamento do produto da região produtora para a consumidora.

Em 2012, o Governo Federal substituiu o EGF/SOV pelo FEPM (Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários Integrantes da Política Geral de Preços Mínimos). Conforme mostra o Quadro 2, o FEPM atende apenas os produtores rurais e suas cooperativas, seguindo as normas de preços e produtos amparados pelo PGPM.

Quadro 2 – Comparação FEPM, FGPP e FEE

	<b>Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários Integrantes da Política Geral de Preços Mínimos (FEPM)</b>	<b>Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP)</b>	<b>Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários não Integrantes da PGPM (FEE)</b>
Beneficiários	Produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas) e cooperativas de produtores rurais	Agroindústrias, beneficiadores e cerealistas que exerçam, cumulativamente, as atividades de limpeza, padronização, armazenamento e comercialização de produtos agrícolas	Produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas), cooperativas de produtores rurais e produtores de sementes (registrados no MAPA)
Itens financiáveis	Os produtos amparados pela PGPM (política de garantia de preços mínimos)	Os produtos amparados pela PGPM ou os estabelecidos pelo Preço de Referência da Conab	Produtos agropecuários amparados pelo Preço de Referência da Conab

Fonte: elaborado pelos autores.

Adicionalmente, em meados de 2012, o Governo Federal criou o PGPP (Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor) e o FEE (Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários não Integrantes da PGPM). O FGPP concede empréstimos a agroindústrias, beneficiadores e cerealistas para eles estocarem seus produtos, considerando os preços mínimos da PGPM ou os preços de referência da Conab (sendo que esses preços da Conab podem ser superiores ao fixados no PGPM).

Observe que o FGPP atende público diferente do FEPM e parte desse público não era antes atendido pelo EGF/SOV. Por isso, pode-se afirmar que o FEPM é o substituto do EGV/SOV. Também em meados de 2012 foi criado o FEE (Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários não Integrantes da PGPM) que concede empréstimos de estocagem a produtores rurais e cooperativas considerando os preços de referência da Conab. A diferença entre o FEPM e o FEE baseia-se nos preços de referência, sendo que se o

preço de referência da Conab for superior ao preço mínimo pode-se caracterizar o FEE como instrumento de Política de Garantia de Preços Agrícolas e não como de Garantia de Preços Mínimos (que é a classificação do FEPM).

Na tabela 1 verifica-se a evolução o montante de recursos alocados nos leilões públicos de operações de opções, PEP e PEPRO entre 2009 e 2014. Constata-se que houve uma redução significativa o montante de recursos alocados nos três leilões citados a partir de 2011, assim como uma concentração expressiva nos leilões do PEPRO a partir de 2012. Em contra partida, os leilões do PEP perderam espaço nos instrumentos de PGPM utilizados pelo governo: enquanto em 2010 e 2011 mais de 90% dos recursos eram destinados ao PEP, a partir de 2012 diminuem os recursos destinados ao PEP, simultaneamente há o aumento dos recursos destinados ao PEPRO.

Tabela 1 - Valor total do prêmio alocado nos leilões da Conab - operações de contrato de opção, PEPRO e PEP - em milhões de Reais.

Ano	Total BR (a)=(b)+(c)+(d) (R\$)	Opção		PEP		PEPRO	
		(b) (R\$)	(b)/(a) (%)	(c) (R\$)	(c)/(a) (%)	(d) (R\$)	(d)/(a) (%)
2009	1.504,1	52,20	3%	803,7	53%	648,2	43%
2010	1.144,2	-	-	1.067,9	93%	76,4	7
2011	305,5	16,39	5%	278,6	91%	10,5	3%
2012	290,6	0,01	0%	169,2	58%	121,5	42%
2013	494,4	16,46	3%	-	-	478,0	97%
2014	630,7	-	-	-	-	630,7	100%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Conab (2015).

#### 4.1 A relevância do estado de Mato Grosso no uso de instrumentos de garantia de preços mínimos

O estado do Mato Grosso consolida-se como um grande produtor de grãos. Segunda Conab (2015), nas safras 2012/12 e 2013/14, o estado foi o maior produtor nacional de milho, sendo responsável por 24% e 23%, respectivamente, da produção total. Além da produção de milho, atualmente Mato Grosso também é o maior produtor nacional de soja e algodão. Na safra 2013/14, Mato Grosso foi responsável por 31% da produção nacional de soja, e 57% da produção nacional de algodão em caroço.

Ao concentrar uma parte expressiva da produção de grãos, Mato Grosso também recebe uma parte relevante dos recursos alocados em políticas de garantia de preços mínimo implementados pelo Governo Federal nos últimos anos. Na tabela 2 é apresentado o montante de recursos alocados nos leilões da Conab para produtos com origem no Mato Grosso nas operações de contrato de opção (COVPA), PEP e PEPRO nos anos de 2009 e 2014, assim como o quanto os recursos alocados no estado representa do montante total alocado em todo o território nacional.

Verifica-se a concentração dos recursos do Governo Federal aos produtos com origem em Mato Grosso principalmente em 2013 e 2014, em especial, dos recursos via leilões PEPRO. Só em 2013, 92% dos recursos totais do PEPRO foram alocados ao produtos

oriundos de Mato Grosso (tabela 2). Vale ressaltar que, apesar de ser um importante polo produtor, o estado não é o principal consumidor de grãos (milho, soja, e algodão em caroço), ou seja, existe um excedente de produção que precisa ser escoado para regiões consumidoras como a Sudeste, para portos (visando a exportação dos grãos). Por isso, dado o excedente de produção no estado e a necessidade de garantir o preço mínimo ao produtor, o governo federal intervém na comercialização via instrumentos de PGPM, em especial através do PEP e do PEPRO, com o objetivo de facilitar o escoamento da safra, diminuir o excedente de produção e garantir o preço mínimo ao produtor.

Tabela 2 - Valor do prêmio alocado nos leilões da Conab - operações de contrato de opção, PEPRO e PEP - em milhões de Reais - para produtos com origem em Mato Grosso.

Ano	Opção BR	Opção MT		PEP BR	PEP MT		PEPRO BR	PEPRO MT	
	(a) (R\$ milhões)	(b) (R\$ milhões)	(b)/(a) (%)	(c) (R\$ milhões)	(d) (R\$ milhões)	(d)/(c) (%)	(e) (R\$ milhões)	(f) (R\$ milhões)	(f)/(e) (%)
2009	52,20	17,6	34%	803,7	268,3	33%	648,2	353,8	55%
2010	-	-	-	1.067,9	475,9	45%	76,4	12,7	-
2011	16,39	-	-	278,6	-	-	10,5	-	-
2012	0,01	-	-	169,2	-	-	121,5	-	-
2013	16,46	6,9	42%	-	-	-	478,0	438,1	92%
2014	-	0,0	-	-	-	-	630,7	391,2	62%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Conab (2015).

Dentre as culturas beneficiadas com recursos de PGPM do Governo Federal e cultivadas no Mato Grosso, a cultura do milho se destacou nos últimos anos. Na tabela 3, é possível observar o percentual que os recursos destinados à cultura de milho representa do total de recursos destinado aos produtos com origem no Mato Grosso entre 2009 e 2014.

Tabela 3 - Valor do prêmio alocado nos leilões da Conab - operações de contrato de opção, PEPRO e PEP - em milhões de Reais - para a cultura de milho, com origem em Mato Grosso.

Ano	Opção MT	Opção MT milho		PEP MT	PEP MT milho		PEPRO MT	PEPRO MT milho	
	(a) (R\$)	(b) (R\$)	(b)/(a) (%)	(c) (R\$)	(d) (R\$)	(d)/(c) (%)	(e) (R\$)	(f) (R\$)	(f)/(e) (%)
2009	17,6	17,6	100%	268,3	268,1	100%	353,8	74,4	21%
2010	-	-	-	475,9	475,9	-	12,7	12,7	-
2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	6,9	6,9	100%	438,1	438,1	100%	438,1	438,1	100%
2014	-	-	-	-	-	-	391,2	237,4	61%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Conab (2015).

Dos recursos alocados pelo Governo Federal destinados a produtos com origem em Mato Grosso em 2013, 100% foi destinado à cultura do milho, enquanto que em 2014, 61% dos recursos foi destinado ao milho. Tamaña representatividade da cultura do milho nos recursos utilizados pelo governo em instrumento de PGPM se justifica pela rápida expansão da produção do grão no estado, acompanhado por um excedente de produção crescente. Conseqüentemente, há a necessidade do governo federal, em especial, intervir na comercialização, com o objetivo de escoar a safra do estado e garantir o preço mínimo do produto.

Na figura 1 é apresentada a evolução da produção de milho em Mato Gross entre as safras 2000/01 e 2014/15, assim como a área plantada. Verifica-se um grande salto na produção a partir da safra 2010/11. Entre as safras 2010/11 e 2012/13 a produção de milho em Mato Grosso aumentou 161%; Simultaneamente a esse aumento na produção, o volume de recursos do governo via instrumentos de PGPM para o milho com origem no estado também aumentou, conforme apresentado anteriormente.

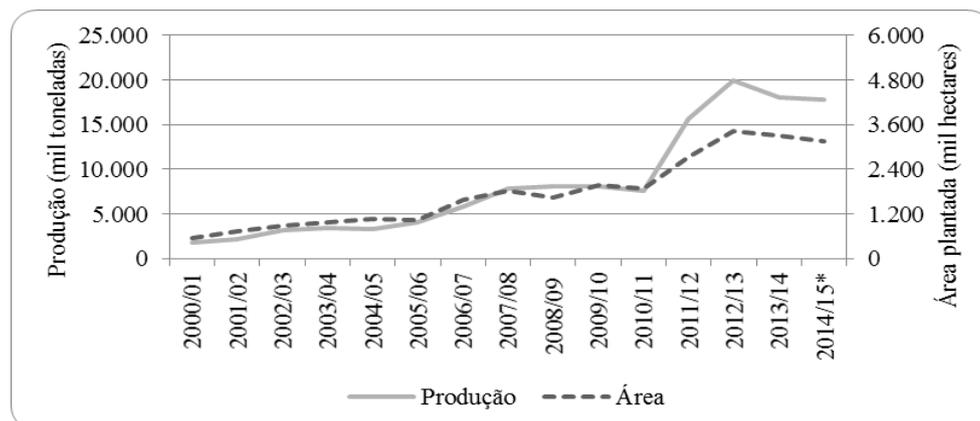


Figura 1- Evolução da produção (em mil toneladas) e área plantada (em mil hectares) em Mato Grosso, entre as safras 2000/01 e 2014/15\*.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Conab (2015).

Nota: \*Produção e área estimada da safra 2014/15 (março 2015).

#### 4.2 Evolução recente do uso de instrumentos de garantia de preços mínimos na cultura do milho produzido em Mato Grosso

O estado do Mato Grosso consolida-se como o principal produtor nacional de milho, superando o estado do Paraná (o segundo maior produtor desde a safra 2012/13). Segundo IBGE (2015), foram produzidas 18 milhões de toneladas de milho em Mato Grosso em 2014, sendo que, desse total, 98% representa o milho segunda safra.

Ao relacionar os dados de produção de milho, divulgados pelo IBGE (2015), com os dados de exportação, divulgados pela MDIC/Secex (2015), verifica-se que a maior parte da produção mato-grossense foi destinada ao mercado internacional, cerca de 78% da produção de milho do estado em 2013 e 61% em 2014 foram exportadas. Com isso, cria-se a necessidade de escoar a produção mato-grossense até os portos para exportação, caso contrário o grande volume de produção gera um excedente regional capaz de pressionar as

cotações do grão no estado a ponto de comprometer a sustentabilidade econômica do produtor.

Nesse contexto, uma parte relevante da produção de milho no Mato Grosso recebe apoio do governo através de instrumentos de PGPM para facilitar o escoamento da safra, e garantir o preço mínimo ao produtor. Na tabela 4 verifica-se que 79% da produção mato-grossense de milho recebeu apoio do governo via instrumento de PGPM, através dos leilões de operações de contrato de opções, PEP e PEPRO; em 2010 esse percentual atingiu 88% (Tabela 4).

Tabela 4 – Quantidade de milho produzido no Mato Grosso (em mil toneladas) beneficiado pelos leilões de operações de contrato de opções, PEP e PEPRO, entre 2009 a 2014.

Ano	Produção	Opção	PEP	PEPRO	Total	Total/Produção
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b+c+d) = (f)	(f)/(a)
	Toneladas	Toneladas	Toneladas	Toneladas	Toneladas	(%)
2009	8.181.909	1.241.001	3,801,789	1.417.430	6.460.220	79%
2010	8.164.273	-	6,967,022	234.328	7.201.350	88%
2011	7.763.942	-	-	-	-	-
2012	15.646.716	5.076	-	-	5.076	-
2013	20.186.020	2.079.810	-	8.466.375	10.546.185	52%
2014	17.956.052	-	-	5.057.978	5.057.978	28%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Conab (2014).

Apesar de um elevado percentual da produção mato-grossense de milho continuar a receber apoio do governo, a composição dos instrumentos utilizados nas Políticas de Garantias de Preços Mínimos alterou-se significativamente entre 2009 e 2014. Enquanto que, em 2009, 49% da produção do estado recebeu apoio via PEP, e 85% em 2010, nos quatro anos seguintes o governo não utilizou mais esse instrumento para amparar a produção de milho com origem em Mato Grosso.

Em contra partida, os leilões do PEPRO aumentaram expressivamente no período. Em 2013 e 2014, os leilões do PEPRO constituíram o instrumento de PGPM que o governo mais utilizou para apoiar a comercialização do milho produzido no Mato Grosso. Em 2013, 10,5 milhões de toneladas de milho, ou 52% da produção mato-grossense, foram negociadas via leilão de PEPRO; enquanto que em 2014, foram negociados 5,1 milhões de toneladas, ou seja, 28% da produção mato-grossense em 2014, com essa subvenção econômica.

Na figura 2 observar-se a crise de preços entre fevereiro/2009 e outubro/2010, período em que a média mensal do preço de mercado de milho no Mato Grosso permaneceu abaixo do preço mínimo definido pelo governo. Nesse período o governo apoiou de forma expressiva a comercialização do milho mato-grossense, com 13,3 milhões de toneladas negociadas com o apoio do governo; sendo 6,4 milhões de toneladas em 2009, ou 79% da produção estadual no ano; e 7,2 milhões de toneladas em 2010, equivalente a 88,8% da produção estadual no ano (tabela 4).



Na figura 3 observa-se o percentual da produção de milho mato-grossense comercializada com o apoio dos programas de PEP, PEPRO e COVPA; e a evolução da diferença entre os preços de mercado do milho em Mato Grosso com o preço mínimo do milho estabelecido pelo Governo Federal para o estado.

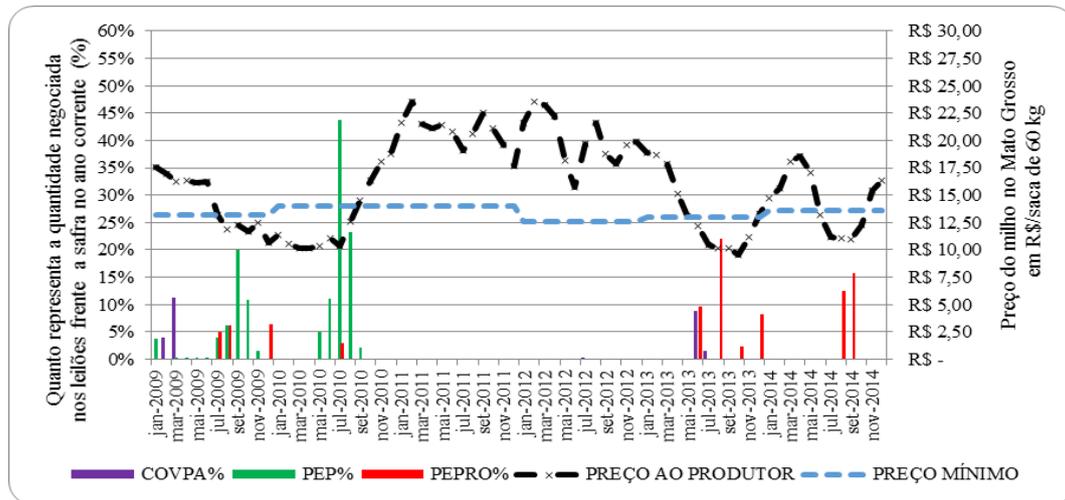


Figura 2- A média mensal do preço de mercado de milho (saca de 60 kg) em Mato Grosso\*, o preço mínimo definido pelo governo, o percentual da produção de milho em Mato Grosso comercializada com o apoio dos programas de operações de contratos de opção, PEP e PEPRO.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Conab (2014) e Cepea (2015).

Nota: \*Os preços foram deflacionados para dezembro de 2014 pelo IGP-DI/FGV

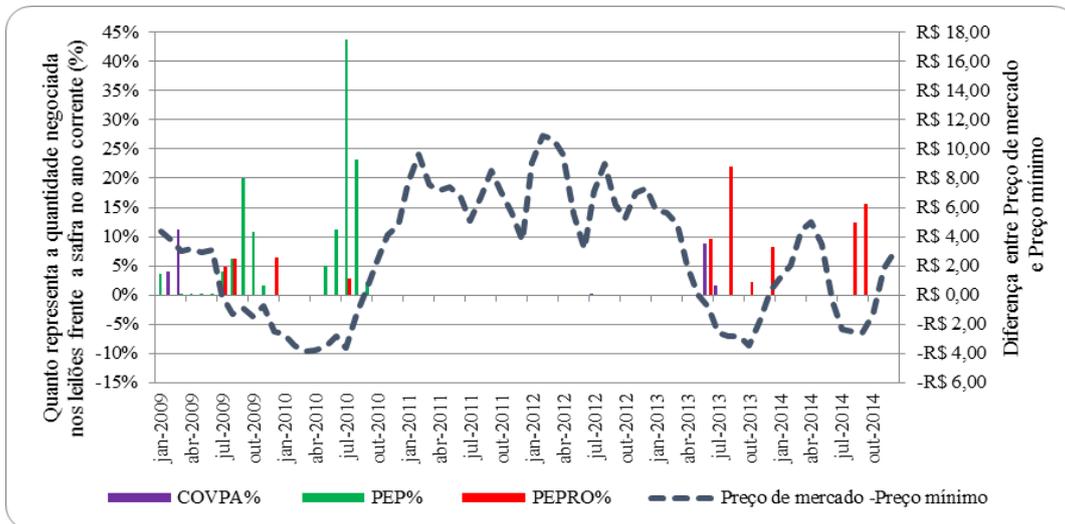


Figura 3- A média mensal do preço de mercado de milho (saca de 60 kg) em Mato Grosso\* menos o preço mínimo definido pelo governo para o estado. O percentual da produção de milho no estado comercializada com o apoio dos programas de PEP, PEPRO e operações de contrato de opções.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Conab (2014) e Cepea (2015).

Nota: \*Os preços foram deflacionados para dezembro de 2014 pelo IGP-DI/FGV.

Entre novembro de 2010 e abril 2013, o preço de mercado do milho no Mato Grosso encontrou sustentação no aumento das exportações brasileiras de produto, as quais foram influenciadas pela alta nas cotações internacionais do grão, não sendo necessária nenhuma intervenção do governo no apoio à comercialização, pois o preço de mercado permaneceu acima do mínimo definido pelo governo durante todo aquele período.

Após esse período de alta, os preços recebidos pelos produtores no Mato Grosso pela saca de milho perderam sustentação e permaneceram abaixo do mínimo definido pelo governo entre maio/2013 e novembro/2013. Essa situação foi determinada, em parte, pela oferta de milho no estado e pela queda nos preços internacionais do produto. Nesse período, o governo apoiou a comercialização de 6,8 milhões de toneladas de milho no Mato Grosso, equivalentes a 33,8% da produção anual.

No período de dezembro/2013 e maio/2014, os preços de mercado permaneceram acima do preço mínimo, mas depois (entre junho/2014 e setembro/2014) eles iniciaram um período de queda, devido ao excedente no mercado doméstico, voltando a permanecer abaixo do mínimo definido pelo governo. Com a queda nos preços, o governo federal voltou a apoiar a comercialização e em apenas dois meses (agosto e setembro de 2014) foram negociadas, via leilão de PEPRO, 5,05 milhões de toneladas de milho produzido no Mato Grosso, ou seja, 28% da produção estatual estimada para 2014.

O apoio do governo via PEP, PEPRO e COVPA tem se mostrado de grande importância para a produção de milho no principal estado produtor do Brasil, o Mato Grosso; pois além de apoiar um volume bastante expressivo do cereal, as intervenções do governo na comercialização são importantes em termos de sustentação de preços ao longo do período analisado.

## 5. Considerações finais

Buscou-se, com este estudo, analisar a evolução dos instrumentos utilizados pelo Governo Federal na implementação de Políticas de Garantia de Preços Mínimos nos últimos anos, em especial através das operações de contrato de opção (COVPA), PEP e PEPRO destinados à sustentação do preço do milho em Mato Grosso.

As evidências encontradas neste trabalho apontam para a redução dos recursos destinados aos instrumentos de PGPM, mais especificamente os leilões da Conab de COVPA, PEP e PEPRO entre 2009 e 2014. Não obstante, verificou-se que a produção do estado do Mato Grosso recebe uma parte expressiva dos recursos destinados à esses instrumentos, sendo que em 2013 a produção agrícola do Mato Grosso se beneficiou com 42% do total dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal nos leilões de operações de contrato de opção de venda. No mesmo ano, a produção mato-grossense se beneficiou com 92% dos recursos destinados aos leilões do PEPRO. Em 2014, a produção agrícola do Mato Grosso se beneficiou com 62% total de recursos disponibilizados entre COVPA, PEP e PEPRO. Dentre as culturas beneficiadas por PGPM cultivadas no Mato Grosso, o milho se destaca ao se beneficiar de 100% dos recursos alocados na produção do estado nos leilões do PEPRO em 2013, e 61% nos leilões do PEPRO em 2014.

A análise gráfica tem mostrado que esses instrumentos têm sido eficazes em elevar os preços de mercado após quedas dos mesmos advindas de aumento expressivo da produção e/ou queda de preços internacionais. No entanto, essa análise visual (em especial da Figura 3) precisa ser complementada, por pesquisas futuras, através do emprego de modelos estatísticos e econométricos que avaliem a relação entre o comportamento dos preços dos produtos agrícolas e a realização das intervenções governamentais de apoio à comercialização.

### Referências bibliográficas

BARROS, G. S. A C. & GUIMARÃES, V.D.A. **Análise da Eficácia da Política de Preços para Arroz e Milho por meio de um Modelo de Expectativas Racionais.** Revista de Economia e Sociologia Rural. Vol 36, n 4, out/dez 1998, Brasília.

CALDARELLI, C. E.; BACHA, C.J.C. In: CONGRESSO DA SOCIOLOGIA BRASILEIRA DA ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco, AC. **Avaliação do desempenho dos novos instrumentos de política de garantia de preços agrícolas de 2004 a 2007.** Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/9/409.pdf>

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. CONAB. **Comercialização.** Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=1>. Acesso em: 5 abril 2015.

DEL BEL FILHO, E.; BACHA, C.J.C. **Avaliação das mudanças à política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004.** Revista de Economia e Agronegócio, vol. 3, n.1, jan/mar, 2005.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR, SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX. Disponível em: <http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: 5 abril 2015.

OSAKI, M.; BATALHA, M. O. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009, Porto Alegre, RS. **Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil.**

RAMOS, S. Y.; MORCELI, P. In: CONGRESSO SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande, MS. **Análise do desempenho dos instrumentos da política de garantia de preços mínimos: o caso da cadeia produtiva do arroz.**

REZENDE, G.C. **A evolução da política de preços mínimos na Década de 1990.** In GUASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C.P.R. Transformação da Agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.



53° CONGRESSO DA  
**SOBER**

Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural

Agropecuária, Meio Ambiente  
e Desenvolvimento

de 26 a 29 de julho de 2015  
UFPB | João Pessoa - PB

**STEFANELO, E.L. A Política de Garantia de Preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização de seus instrumentos no período de 1990 a 2004.** Florianópolis, 2005 (Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina).

**VILLA VERDE, C.M. Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos.** In GUASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C.P.R. Transformação da Agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.